

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

L'INSTITUT DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES (IRES)

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 16 janvier 2023.

**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.....	4
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UN INSTITUT DE RECHERCHE AU SERVICE DES SYNDICATS.....	10
1.1 Historique.....	10
1.2 L'objet de l'association.....	11
1.3 Gouvernance.....	11
1.3.1 L'assemblée générale et le bureau.....	12
1.3.2 Une commission scientifique.....	13
1.3.3 La direction.....	13
1.4 La subvention des services du Premier ministre.....	14
1.4.1 L'IRES dépendante du soutien direct des services du Premier ministre....	14
1.4.2 Le rôle de France Stratégie.....	16
2 LA DOUBLE MISSION DE L'IRES.....	19
2.1 Le centre commun de recherches.....	19
2.1.1 Des effectifs de chercheurs en baisse continue, une capacité de recherche affaiblie.....	20
2.1.2 Une implication forte pour l'obtention de conventions de recherche.....	22
2.1.3 Une appréciation nuancée des travaux du centre de recherche.....	22
2.1.3.1 Par les organisations syndicales.....	23
2.1.3.2 Une place originale selon les administrations interrogées.....	25
2.1.3.3 L'avis de la commission scientifique.....	26
2.1.4 La valorisation des travaux du centre de recherches de l'IRES.....	26
2.1.4.1 La diffusion des travaux du centre commun de recherches de l'IRES.....	27
2.1.4.2 Le rayonnement du centre de recherches de l'IRES auprès des institutions et de la communauté scientifique.....	28
2.1.4.3 L'utilisation des travaux de l'IRES par les administrations et les organisations syndicales.....	30
2.2 Un soutien direct à l'activité de recherche des syndicats : L'agence d'objectifs.....	32
2.2.1 Des moyens en baisse.....	32
2.2.1.1 Les modalités de répartition de la dotation de l'agence d'objectifs.....	33
2.2.1.2 Des sujets d'étude parfois éloignés des enjeux économiques et sociaux du dialogue social contemporain.....	34
2.2.2 Un conventionnement particulièrement souple.....	36
2.2.3 La vérification de la « conformité » des études.....	37
2.2.4 Des délais importants de réalisation des études.....	37
2.2.4.1 Des retards importants.....	37
2.2.4.2 Les retards dans la réalisation d'études lancées par la CGT-FO.....	39
2.2.4.3 Les autres syndicats sont concernés mais dans une moindre mesure.....	40
2.2.4.4 Les retards ont un impact en trésorerie.....	42
2.2.5 Des budgets d'études fixés arbitrairement.....	46
2.2.5.1 Des dotations généreuses et forfaitaires.....	46
2.2.5.2 Des coûts d'études variables suivant les organisations syndicales.....	46
2.2.5.3 Des dépenses internes imputées aux dotations.....	47

2.2.6	Montant et nature des dépenses internes par organisation	48
2.2.6.1	Les conseillers techniques	49
2.2.6.2	La CGT-FO	50
2.2.6.3	La CGT.....	53
2.2.6.4	La CFTC.....	53
2.2.6.5	La CFE-CGC.....	55
2.2.6.6	La CFDT	56
2.2.6.7	L'UNSA-Éducation.....	57
2.2.6.8	Des dépenses élevées, non conformes à l'objet de l'IRES	58
2.2.6.9	Des taux de prélèvements difficiles à justifier.....	59
2.2.6.10	Une absence de contrôle de la part de l'IRES	60
2.2.7	Des obligations contractuelles non respectées	61
2.2.8	La diffusion et la valorisation des études menées par les organisations syndicales	62
2.2.9	Stratégie et cohérence des études programmées par l'IRES et les organisations syndicales.....	64
3	LA NECESSITE D'UNE TRANSFORMATION	67
3.1	Le fonds pour le financement du dialogue social : une opportunité pour financer avec transparence les études des organisations syndicales	67
3.2	Le centre de recherches : un adossement académique à trouver.....	69
4	DES MOYENS EN BAISSSE	72
4.1	Une situation financière fragile	72
4.1.1	Des comptes d'exploitation régulièrement déficitaires	72
4.1.2	Un bilan caractérisé par une trésorerie abondante mais des dettes élevées	74
4.2	Des financements de l'État en nette diminution.....	76
4.2.1	- Des financements directs en diminution depuis 2010.....	76
4.2.1.1	- La subvention versée par les services du Premier ministre	76
4.2.1.2	- La recherche d'autres financements.....	77
4.2.2	Une réduction des moyens mis à disposition à titre gratuit par l'État.....	78
4.2.2.1	- Des mises à disposition de personnels gratuites qui se tarissent	78
4.2.2.2	Des locaux désormais surdimensionnés :	79
4.2.3	Évaluation des ressources de l'IRES jusqu'en 2019 : les contributions volontaires en nature	80
4.3	La gestion administrative	81
4.3.1	Des progrès de la qualité de l'information financière à poursuivre	81
4.3.2	Une équipe de direction resserrée aux missions étendues.....	82
4.3.2.1	Une équipe de direction réduite et polyvalente	82
4.3.2.2	Les modalités d'élaboration du budget et la répartition de la subvention	82
4.3.3	Les dépenses de fonctionnement de l'IRES	83
4.3.3.1	Les dépenses de personnel	84
4.3.3.2	Les dépenses immobilières.....	86
ANNEXES.....		88

SYNTHÈSE

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) a été créé en 1982 avec pour ambition de doter les organisations syndicales d'un institut d'analyse économique indépendant des services d'études relevant de l'État. Cette décision découle directement des recommandations du rapport Lenoir-Prot portant sur l'information économique et sociale des Français et remis au Président de la République en 1979. Ce rapport soulignait la disproportion des moyens entre les organismes indépendants et les administrations en matière de prévision économique et sociale et d'accessibilité aux données statistiques. Il affirmait que l'évaluation des politiques publiques nécessitait la mobilisation d'une expertise pluridisciplinaire et que l'offre d'évaluation devait être indépendante des pouvoirs publics. En même temps que l'IRES furent créés l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et l'Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises (IPECODE), devenu à l'issue de fusions successives¹, le Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (REXECODE) organisme privé créé à l'initiative des entreprises et de leurs organisations professionnelles.

L'IRES est une association loi 1901 à but non lucratif, dont les membres fondateurs sont la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, l'UNSA-Éducation (ex. FEN), et la CGT-FO². Au service des organisations syndicales, l'objet social de l'IRES est de nourrir le pluralisme des débats de nature économique et sociale et d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social. Il exerce sa mission selon deux modalités distinctes : un centre de recherches qui réalise des études avec une équipe interne ; une « agence d'objectifs » qui finance des études décidées par les organisations syndicales, réalisées sous leur responsabilité et publiées sous leur timbre.

Le centre de recherches de l'IRES bénéficie d'une certaine notoriété en raison de son positionnement atypique au plus proche du monde syndical qui le conduit à aborder des domaines moins investis par les organismes publics de recherches. Il développe également une expertise des questions syndicales et du travail, au plan européen et international grâce à sa chronique internationale qui a peu d'équivalent en France sur les sujets considérés. Toutefois, sa production repose sur un nombre de chercheurs salariés en diminution tandis que l'absence d'évaluation externe de ses travaux freine leur diffusion. Celle-ci, comme la valorisation des études, restent perfectibles. Les études réalisées par les organisations syndicales dans le cadre de l'agence d'objectifs, sont, quant à elles, plus éclectiques dans leurs thématiques, d'une actualité variable et répondent à leurs priorités propres.

¹ REXECODE est issu des fusions de l'Institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises (IPECODE) avec le Centre de Recherche pour l'Expansion de l'Économie en 1992, puis avec le Centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) en 2006.

² La Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail (CGT), l'Union nationale des syndicats autonomes - Éducation (UNSA-Éducation, successeur de la Fédération de l'Éducation nationale -FEN-), et la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO).

Pour accomplir son objet social, l'IRES s'appuie quasi exclusivement sur le soutien de France Stratégie, rattaché aux services du Premier ministre. Bien qu'en diminution, l'allocation des importants moyens mis à la disposition de l'IRES ne s'accompagne pas d'un examen critique par France Stratégie de son fonctionnement ni du bon usage des fonds publics qui lui sont versés. Ainsi France Stratégie a renoncé à exercer un contrôle approfondi, ce que montraient déjà les constats de la Cour réalisés il y a un quart de siècle. Cette atonie persistante n'est pas sans lien avec le soutien politique dont l'Institut, dirigé par les organisations syndicales, bénéficie au plus haut niveau de l'État.

Les statuts en vigueur jusqu'en 2017 prévoyaient une répartition de la subvention entre le centre commun de recherches pour un tiers au plus, et les organisations syndicales via l'agence d'objectifs, pour les deux tiers au moins. La baisse de la subvention de l'État et du nombre de mises à disposition de chercheurs à titre gratuit ayant affaibli le centre de recherches, la révision des statuts en 2017 a conduit à modifier cette clé de répartition. Depuis, la part dévolue à l'agence d'objectifs s'établit en moyenne à 45 % du montant total des subventions publiques reçues par l'IRES.

Le choix et la programmation des études de l'agence d'objectifs et leur mise en œuvre relèvent uniquement des organisations syndicales. Ce sont elles qui, au sein du bureau de l'IRES, prennent les décisions dont elles sont les bénéficiaires. En dépit de la mise en place d'une commission scientifique censée émettre un avis sur les thèmes de recherche de l'IRES, il n'existe pas de cohérence entre les sujets d'étude de l'agence d'objectifs et ceux du centre de recherches commun pas plus qu'il n'existe de stratégie et de programmation pluriannuelle en matière d'études. Cette situation apparaît dommageable dans un contexte de diminution des moyens de l'association. Enfin, l'évaluation des études et des recherches menées tant par le centre de recherches que par les organisations syndicales n'est pas réalisée suivant les normes académiques et avec l'indépendance garantissant la qualité et la solidité de ces travaux.

La gestion des dotations de l'agence d'objectifs appelle, pour sa part, des remarques spécifiques, compte tenu de dérives relevées.

Les dotations sont fixées de manière arbitraire sans analyse du coût prévisionnel des études qu'elles financent. Alors que ces études bénéficient, dès leur approbation par le bureau de l'IRES d'acomptes importants (de 90 % à 70 % sur la période étudiée), certaines sont remises avec des délais de réalisation excessifs pouvant atteindre jusqu'à une dizaine d'années, voire, dans certains cas relevés par la Cour, quatorze années. Ces délais interrogent sur le pilotage des études et, également, sur leur intérêt réel pour les organisations syndicales qui en ont demandé le financement. La signature fréquente avec l'IRES d'avenants aux contrats d'études afin d'en modifier le sujet, permet aux organisations syndicales signataires de conserver durablement les fonds initialement versés. Ceci constitue pour elles un avantage injustifié dans la mesure où, l'IRES aurait dû constater l'absence de service fait et réclamer le remboursement des sommes initialement versées.

Toutes les organisations syndicales imputent sur ces contrats d'études des frais généraux et des charges de personnel interne qui, pour certaines, peuvent atteindre jusqu'à 85 % du financement total. Ce niveau de dépenses non directement affecté à l'étude apparaît injustifié, car il est sans commune mesure avec celui retenu par les organismes de recherche dans le cadre des contrats conclus avec leurs financeurs. De 2010 à 2021, sur 17,5 M€ reçus par l'agence d'objectifs, le montant des frais imputés par les syndicats peut être estimé à 10,5 M€. Si un taux moyen uniforme de 10 % de frais de gestion avait été appliqué sur

chaque contrat d'études signé durant la dernière décennie, l'IRES aurait pu économiser près de 9 M€.

La direction de l'IRES, qui ne peut ignorer ces pratiques, n'exerce aucun contrôle sur la façon dont ces contrats sont exécutés, au seul argument que les organisations syndicales les gèrent sous leur responsabilité. Ni l'IRES ni les services du Premier ministre n'ont formulé de critiques tant sur les retards considérables de réalisation des études que sur le niveau excessif des frais de gestion. Le bureau de l'association, entièrement à la main des six organisations syndicales bénéficiaires, n'a jamais pris de mesures correctrices.

Une telle situation ne peut perdurer. Le mode de fonctionnement de l'IRES devrait donc être réexaminé. Les services du Premier ministre doivent contrôler l'utilisation de la subvention et veiller à ce que, désormais, les contrats signés par l'IRES dans le cadre de l'agence d'objectifs comportent des dispositions plafonnant strictement le niveau des frais prélevés par les organisations syndicales et les obligeant à fournir des comptes d'emploi des financements reçus, certifiés par leurs commissaires aux comptes. Les dispositions de droit commun doivent être mises en œuvre et, notamment, celles qui obligent au reversement des fonds non utilisés ou utilisés à des fins non conformes à l'objet de la subvention.

Les sommes ainsi économisées pourraient renforcer les moyens du centre commun de recherches de l'IRES pour autant que soient mises en œuvre une meilleure évaluation et une valorisation accrue de ses travaux.

En effet, l'ambition initiale de faire de l'IRES un centre de recherche moteur pour la qualité du dialogue social n'a pas été atteinte. Au moment où il célèbre son quarantième anniversaire, il est loin d'avoir la dimension et le poids dans le débat public de ses équivalents dans d'autres pays.

Au vu des constats de la Cour, aggravés depuis son premier contrôle en 1998, une réforme structurelle est nécessaire qui consisterait à scinder l'IRES en deux.

D'un côté, la dotation à l'agence d'objectifs, qui s'apparente à un financement des charges de fonctionnement des syndicats eux-mêmes, devrait dès lors, être versée au Fonds pour le financement du dialogue social (AGFPN) dont c'est l'objet. Il en assurerait plus efficacement le contrôle, compte tenu des règles imposées aux bénéficiaires de ces fonds.

D'un autre côté, le centre de recherches de l'IRES devrait être rattaché à un grand organisme de recherche afin de se voir appliquer les normes académiques de contrôle et d'évaluation de la qualité de ses travaux par des personnalités indépendantes reconnues dans ses domaines. Ce rattachement garantirait son indépendance et favoriserait la mobilité de ses chercheurs. Il permettrait en outre, des échanges et apports extérieurs, favorables à une approche renouvelée du traitement des thèmes économiques, sociaux et syndicaux. C'est à ces conditions que l'IRES verrait renforcée sa contribution à la qualité du dialogue social.

Les organisations syndicales membres de l'IRES ont fait parvenir à la Cour le 28 septembre 2022 une déclaration commune signée de leurs secrétaires généraux et présidents³ pour s'opposer à ce qu'elles jugent être un démantèlement de l'IRES. Toutefois l'inertie des

³ Laurent Berger (CFDT, Secrétaire général), Philippe Martinez (CGT, Secrétaire général), Cyril Chabanier, (CFTC, Président) Frederic Souillot (FO, Secrétaire général) François Hommeril (CFE-CGC, Président)

vingt dernières années ne plaide pas pour un maintien du *statu quo*. Les dérives constatées, liées à un système de gouvernance structurellement défaillant, déjà relevées par la Cour en 1998, et qui auraient pu appeler des qualifications juridictionnelles, plaident fortement pour cette scission.

Si cette réforme n'était pas rapidement mise en œuvre (recommandation 6), à tout le moins conviendrait-il d'appliquer immédiatement les mesures permettant de garantir le bon emploi des subventions versées à l'IRES par l'État (recommandations 1 à 5 suivantes).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (IRES) : Confier à la commission scientifique, composée de personnalités scientifiques indépendantes de l'IRES, la mission d'évaluer la qualité des travaux de l'institut tant ceux du centre de recherches que de l'agence d'objectifs, ainsi que les contrats de recherche, préalablement à leur mise en œuvre. Ces évaluations sont rendues publiques.

Recommandation n° 2 : (IRES) : Mettre en œuvre une procédure de suivi rigoureuse de l'exécution des contrats signés dans le cadre de l'agence d'objectifs. Elle doit prévoir, un premier versement d'un montant au plus égal à 25% du budget de l'étude conditionné à la signature d'une convention avec les chercheurs ; la production d'un devis financier et d'un échéancier de réalisation. Les versements suivants doivent être accordés au vu de la production de rapports intermédiaires présentant l'avancée de la recherche puis du rapport final.

Recommandation n° 3 : (IRES) : Inclure dans les conventions entre l'IRES et les organisations syndicales dans le cadre de l'agence d'objectifs une clause prévoyant la restitution des fonds en cas de report de la réalisation de l'étude, au-delà de trois ans après la signature du contrat.

Recommandation n° 4 : (IRES, France Stratégie) Réviser la convention pluriannuelle entre l'État et l'IRES afin de fixer des objectifs pour l'utilisation rigoureuse de la subvention, de permettre un plafonnement des frais généraux que les organisations syndicales peuvent imputer aux dotations de l'IRES (soit un maximum de 10 à 15 %), de prévoir que la dotation versée pour chaque étude doit faire l'objet d'un compte rendu financier à l'IRES, sous forme d'un état certifié par le commissaire aux comptes de chaque organisation syndicale justifiant de l'utilisation de la subvention.

Recommandation n° 5 : (IRES, France Stratégie) : Réduire les dotations annuelles de l'agence d'objectifs du montant des frais de gestion au-delà du plafond retenu dans la convention pluriannuelle.

Recommandation n° 6 : (Cabinet du Premier ministre, secrétariat général du gouvernement, Ministère du travail) : Scinder l'IRES en deux. Transférer l'agence d'objectifs au Fonds pour le financement du dialogue social qui financera les études des organisations syndicales, en mettant en œuvre les contrôles qui lui sont propres. Intégrer le centre commun de recherches et de documentation de l'IRES, à un grand organisme de recherche respectant les normes académiques pour la conduite et l'évaluation des études.

INTRODUCTION

L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) a été créé en 1982 avec pour ambition de doter les organisations syndicales d'un institut d'analyse économique indépendant des services d'études relevant de l'État. L'IRES est une association loi 1901 à but non lucratif, dont les membres fondateurs sont la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, FO, et l'UNSA-Éducation.

Pour conduire ses missions, l'IRES reçoit annuellement une subvention des services du Premier ministre (qui transite via France Stratégie) qui met également à sa disposition ses locaux à titre gratuit. France Stratégie, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) représentent l'État dans la gouvernance de l'IRES. Par ailleurs, ces directions et d'autres ministères mettent ou ont mis un temps des personnels à disposition de l'Institut à titre gratuit. Bien que les financements de l'IRES tendent à diminuer sur l'ensemble de la période, l'IRES continue néanmoins à bénéficier d'un soutien important des services du Premier ministre.

La Cour, à l'issue d'un précédent contrôle portant sur les exercices 1991 à 1996, constatait dans ses observations définitives⁴ :

- l'absence de valorisation et de convention liant l'IRES à l'État pour l'occupation à titre gratuit des locaux mis à sa disposition, locaux acquis en 1994 dans des conditions contestables ;

- l'existence de déficits récurrents liés à la structure contraignante des financements de l'IRES empêchant les compensations entre la part dévolue à l'agence d'objectifs et celle attribuée au centre de recherche de l'IRES.

- une tenue de la comptabilité perfectible.

La Cour formulait également de nombreuses critiques sur l'agence d'objectifs :

- un dispositif de « rendu compte » par les organisations syndicales, modeste au regard des procédures d'appel d'offres et d'évaluation scientifique généralement mises en œuvre ;

- une évaluation des études accomplies et du programme annuel proposé ne reposant que sur le directeur de l'association ;

- l'absence d'élément d'information porté à la connaissance du conseil d'administration sur l'utilisation des fonds alloués aux organisations syndicales pour leurs études, conférant à leur financement un caractère forfaitaire.

L'IRES, depuis sa création, est un institut de recherche au service des syndicats et financé par les services du Premier ministre (I) qui assure une double mission de recherche propre et de financement d'études menées par les syndicats qui composent sa gouvernance

⁴ Lettre du président de la quatrième chambre avec observations définitives en date du 19 octobre 1998 relative à la gestion de l'IRES.

(II). Les constats effectués montrent que l'IRES doit aujourd'hui évoluer (III), dans un contexte de baisse de ses moyens (IV).

1 UN INSTITUT DE RECHERCHE AU SERVICE DES SYNDICATS

L'IRES est une association dont l'objet, les statuts et la gouvernance découlent des raisons qui ont présidé à sa création. L'essentiel de son financement est assuré par France Stratégie qui exerce également la tutelle de l'Institut.

1.1 Historique

La création de l'IRES en 1982 découle des constats et recommandations effectués en 1979 par le rapport de René Lenoir et de Baudouin Prot portant sur l'information économique et sociale des Français remis au Président de la République. Ce rapport soulignait qu'il existait une disproportion des moyens entre les organismes indépendants et les administrations en matière de prévision économique et sociale et d'accessibilité aux données statistiques, celles-ci étant détenues exclusivement par l'administration. Le rapport soulignait que l'évaluation des politiques publiques nécessitait la mobilisation d'une expertise pluridisciplinaire et que l'offre d'évaluation devait être indépendante des pouvoirs publics.

L'une des recommandations essentielles du rapport Lenoir-Prot invitait à créer des instituts d'analyse économique publics indépendants. Il s'agissait de s'inspirer du modèle allemand dans lequel les syndicats disposent de centres de recherche, comme l'Institut de recherche économique et sociale (WSI), qui appartient à la Fondation Hans Böckler de la Confédération allemande des syndicats (DGB), qui nourrissent, par leurs études de haut niveau, les débats sociaux et économiques avec le patronat et les partis.

Le rapport proposait ainsi la création ou le renforcement de trois instituts de conjoncture indépendants, un institut universitaire, un institut relevant des syndicats et un institut d'obédience patronale. Compte tenu de l'existant, le rapport suggérait de créer deux organismes nouveaux financés par des subventions et des contrats publics, statutairement indépendants, et bénéficiant de transferts d'expertise de la part de l'administration : l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) d'une part, et l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), d'autre part. Il proposait également de renforcer les moyens des organismes existants dépendant du patronat.

L'OFCE, logé dans la Fondation nationale des sciences politiques, bénéficie d'une subvention de l'État, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre d'une convention avec l'État. L'IRES, pour sa part, reçoit une subvention des services du Premier ministre qui transite aujourd'hui par France Stratégie et autrefois par le Commissariat général au Plan. Le centre de Recherche pour l'Expansion de l'Économie et le Développement des Entreprises (REXECODE), adossé au patronat est né de la fusion de

REXECO, centre d'analyse économique et de diagnostic conjoncturel pour les entreprises, créé en 1957, et d'IPECODE, institut de prévision indépendant pour enrichir le débat sur les questions économiques et est financé par ses adhérents.

L'IRES, dont la création a été décidée sous le gouvernement de Raymond Barre, a été effectivement mis en place en 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy.

1.2 L'objet de l'association

L'IRES a depuis sa création, pour mission de répondre aux besoins exprimés par les organisations syndicales dans le domaine de la recherche économique et sociale, en vue de contribuer à améliorer la qualité du dialogue social.

Selon ses statuts les plus récents, modifiés en 2017, l'association a ainsi pour objet d'assurer « *des activités d'étude et de recherche indépendantes en adoptant une démarche scientifique, au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs, sur l'ensemble du champ économique et social... Outre le fait de contribuer aux analyses de moyen/long terme des organisations syndicales, l'objectif de l'IRES est de nourrir le nécessaire pluralisme des débats de nature économique et sociale, à tous les niveaux (international, national, territorial, sectoriel, ...) et ainsi d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social. Elle participe ainsi à l'intérêt général* ».

Son activité consiste en la réalisation d'études et de recherches indépendantes. La valorisation de ses activités est diverse. Elle s'effectue notamment par la publication de rapports, de notes d'analyse, d'articles scientifiques, par l'organisation de séminaires et de colloques, ou par la participation à des réunions publiques commandées par l'association ou les organisations syndicales.

Les statuts de l'IRES prévoient que les études sont menées suivant deux modalités très distinctes : soit, directement, par les équipes de chercheurs de l'IRES, en lien avec leur réseau scientifique et universitaire dans le cadre de son centre de recherches et de documentation, soit en finançant une « agence d'objectifs » dans laquelle chaque organisation syndicale présente des actions « conformes à l'objectif de l'association ».

L'IRES doit contribuer par ses activités d'études aux analyses prospectives des organisations syndicales mais il ne porte en son nom aucune position orientée à la différence des fondations politiques, partis politiques ou organisations syndicales elles-mêmes. L'IRES ne se considère pas comme un centre de recherche académique qui publierait dans des revues traditionnelles soumises à des règles d'évaluation reconnues.

1.3 Gouvernance

L'IRES est statutairement une association régie par la loi de 1901. Conformément à l'esprit qui a présidé à sa création, cet institut est au service des seules organisations syndicales fondatrices et géré par elles, ce qui a une incidence sur son organisation et sur l'exercice de sa gouvernance.

1.3.1 L'assemblée générale et le bureau

L'assemblée générale de l'IRES comprend les représentants des six organisations syndicales représentatives (la CFDT, la CGT, la CGT-FO, la CFTC la CFE-CGC, la FEN puis l'UNSA-Éducation ; à raison de deux membres pour les trois premières, un pour les autres), neuf personnalités scientifiques désignées par ces organisations syndicales et quatre représentants du Premier ministre. Les organisations syndicales y détiennent donc une large majorité.

Elle est investie des pouvoirs les plus étendus dans la limite de l'objet de l'association. Elle nomme ainsi le directeur général, adopte le programme annuel de l'association ainsi que les orientations scientifiques à moyen terme. Elle est informée des projets d'études menées par l'association pour les organisations syndicales sur ses financements. Elle vote le budget et approuve les comptes.

Le président de l'IRES est choisi parmi les représentants des organisations syndicales pour un mandat de deux ans. Son président actuel est M. Fabrice Coquelin représentant d'UNSA Éducation nommé par l'assemblée générale du 22 juin 2022, à la suite de M. Eric Pérès, représentant de la CGT-FO. Le directeur général depuis 2011 est M. Frédéric Lerais.

L'État dispose de quatre représentants par l'intermédiaire de France Stratégie, (qui porte la subvention de l'IRES), de la DARES, de l'INSEE et de la DREES.

L'IRES dispose également d'un bureau de six membres, un par organisation syndicale. L'assemblée générale peut lui déléguer tout ou partie de ses attributions. Le bureau décide les dotations attribuées à chaque étude et à chaque organisation syndicale dans le cadre de l'agence d'objectifs.

Des représentants de France Stratégie et des autres administrations participent de manière régulière à l'assemblée générale. Les administrations interrogées reconnaissent une bienveillante neutralité vis-à-vis de l'IRES et une implication limitée dans la vie de l'association. Les organisations syndicales sont globalement critiques du peu d'implication des administrations qui pourraient aider, selon elles, l'IRES à développer des partenariats. La position de la CFE-CGC est représentative de celles des autres organisations : « *Au cours de ces dernières années, les membres du Bureau de l'IRES et la Direction générale de l'Institut sont allés à la rencontre de différentes institutions et administrations à la recherche de partenariats sans qu'à ce jour ces démarches se traduisent de façon concrète. Nous gagnerions sans doute à une implication plus forte des administrations dans la gouvernance de l'IRES. Mais, les représentants désignés de ces administrations reçoivent-ils eux-mêmes des objectifs concernant l'IRES et leur demande-t-on un suivi particulier ? L'implication personnelle de ces représentants n'est pas à mettre en doute, au contraire, certains sont même très actifs, en revanche l'implication des administrations qu'ils représentent reste à démontrer* »⁵.

⁵ Réponse au questionnaire du 10 janvier 2022

1.3.2 Une commission scientifique

En 2014, l'IRES a confié une mission d'évaluation de l'association à M. Philippe Dole, inspecteur général des affaires sociales. Son rapport formulait plusieurs recommandations, telles que mieux anticiper dans son programme de recherches les priorités sociales et économiques et créer un comité scientifique se prononçant sur la pertinence et la qualité des études menées tant par le centre commun que dans le cadre de l'agence d'objectifs.

L'IRES a ainsi établi, en 2016, une commission scientifique dont le rôle et la composition sont prévus dans le règlement intérieur. Elle se compose des membres de l'assemblée générale siégeant comme personnalités scientifiques, de deux personnalités scientifiques et qualifiées nommées par les représentants de l'État et de deux représentants des chercheurs de l'Institut. La commission scientifique est présidée par un membre du bureau de l'IRES. Elle a pour mission de favoriser la prise en compte de nouveaux sujets ou thèmes de recherche ; de renforcer la synergie des travaux de l'IRES dans son ensemble dans le respect du libre choix des organisations syndicales ; de renforcer la valorisation et la diffusion des travaux de l'IRES. Enfin, elle émet un avis consultatif sur le programme de l'IRES et de l'agence d'objectifs, le bilan de celle-ci et la cohérence entre les travaux du centre commun de recherches et ceux de l'agence d'objectifs.

Contrairement aux propositions du rapport de 2014 et à ce qui se pratique dans d'autres organismes de recherche, la commission scientifique ne se prononce pas sur la pertinence et la qualité des études réalisées tant par le centre de recherches que par l'agence d'objectifs.

Pour leur part, les personnalités nommées pour représenter les administrations au sein de la commission scientifique y apparaissent actives mais ne reçoivent pas d'instructions de leurs mandants, et n'ont pas connaissance des financements prévisionnels adossés aux études proposées par les organisations syndicales dans le cadre de l'agence d'objectifs.

1.3.3 La direction

Suivant les statuts de l'IRES, le directeur général est nommé par l'assemblée générale sur proposition du bureau. Il est élu à la majorité simple « *sauf opposition catégorique d'une organisation syndicale représentée à l'assemblée générale* ».

Il assure la gestion courante de l'IRES dans le cadre d'une délégation de pouvoirs du président approuvée par le bureau. Cette délégation permet à la direction générale de signer les conventions de recherche et de prendre en charge tous les aspects se rapportant à la recherche scientifique de l'Institut et la valorisation de ces travaux de recherche. Il met en œuvre les décisions prises par l'AG ou le bureau.

Le président consent également une délégation de pouvoirs au directeur général de l'IRES pour la gestion du personnel. Le principe de l'embauche d'un ou de plusieurs salariés nécessite un accord préalable du bureau.

Les statuts indiquent également que le directeur général « *conserve, en toutes circonstances, une position de stricte neutralité vis-à-vis de l'ensemble des membres adhérents de l'IRES* ».

Le directeur général, nommé par accord unanime des organisations syndicales, ne peut exercer son mandat qu'avec le plein accord de l'ensemble de celles-ci. Une telle situation peut expliquer la faiblesse des contrôles exercés par l'IRES sur le volet « agence d'objectifs » de son activité – les études menées directement par les organisations syndicales sur dotation de l'IRES et le contrôle des fonds utilisés –. Le programme des travaux du centre de recherches doit, pour sa part, recueillir le plein accord des organisations syndicales, tant sur les thèmes choisis que sur les résultats.

De manière générale, les organisations syndicales se sont toutes déclarées satisfaites de la gouvernance de l'IRES⁶⁷.

La gouvernance de l'IRES est assurée de manière conjointe par les six organisations syndicales fondatrices qui détiennent la majorité à l'assemblée générale et composent à elles seules le bureau. En dépit de leurs différences, ces organisations partagent un intérêt commun pour l'IRES. L'État est représenté par quatre administrations au sein de l'assemblée générale. Tenu par une obligation de neutralité vis-à-vis des syndicats, membres fondateurs, le directeur, chargé de la mise en œuvre des résolutions de l'assemblée générale, dispose de délégations de pouvoir du président pour assurer le fonctionnement de l'Institut.

1.4 La subvention des services du Premier ministre

L'IRES est le dernier organisme à être financé par les services du Premier ministre via le budget opérationnel de programme (BOP) de France Stratégie.

1.4.1 L'IRES dépendante du soutien direct des services du Premier ministre

Le soutien public à l'IRES, qui a diminué depuis une dizaine d'années, tel que le relève le tableau ci-dessous, est néanmoins, selon les informations recueillies, sanctuarisé par le cabinet du Premier ministre depuis des années. Les éventuelles difficultés remontent directement au conseiller social du Premier ministre, les organisations syndicales exprimant leur fort attachement à l'association et au soutien qu'elle leur apporte en matière de recherche.

⁶ Par exemple, la CGT « est satisfaite de la gouvernance de l'IRES, laquelle permet une implication certaine et assidue des organisations syndicales, à l'Assemblée générale et plus encore au bureau de l'IRES » (réponse au questionnaire du 11 janvier 2022)

⁷ Réponses aux questionnaires

Sur la dernière décennie, la subvention des services du Premier ministre à l'IRES a diminué de plus de 20 % en euros courants, passant de 3 408 000 € à 2 714 219 €. Les subventions résiduelles versées par les assemblées parlementaires ont disparu depuis 2015.

Tableau n° 1 : Subvention 2010-2021 IRES en euros

	2010	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Subventions IRES LF</i>	3 408 000	3 419 680	3 092 968	2 887 467	2 887 467	2 887 467	2 887 467	2 887 467	2 887 467
<i>Dotations AN-Sénat</i>	100 000	75 000	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dotations après réserves</i>	3 508 000	3 434 280	3 092 968	2 656 470	2 628 906	2 706 502	2 714 219	2 714 219	2 714 219

Source : IRES – Dossier ministre

Outre la subvention, l'IRES bénéficie, depuis 1999, d'une mise à disposition gratuite de locaux acquis par l'État et affectés aux services du Premier ministre⁸ dans le cadre d'une convention à durée indéterminée. Sis à Noisy-le-Grand, ces locaux sont estimés à une valeur locative de 254 000 € (valeur 2020)⁹ qui est inscrite au compte de résultat à titre de contributions volontaires en nature¹⁰.

Par ailleurs, l'IRES a longtemps bénéficié de la mise à disposition d'agents de diverses administrations (voir plus loin). Leur nombre a chuté de 14 au début des années 2000 à trois en 2021 (dont un contre remboursement), réduisant ainsi la capacité de production du centre de recherches.

La subvention des services du Premier ministre constitue plus de 90 % des ressources de l'IRES, comme le montre le tableau suivant.

⁸ L'acquisition par l'État a été réalisée en 1993. Les locaux ont été affectés aux services du Premier ministre, et plus particulièrement au Commissariat général du Plan, devenu depuis France Stratégie.

⁹ Rapport du commissaire aux comptes pour l'exercice 2020.

¹⁰ L'Institut assure sur son budget propre les charges de copropriété afférentes à son occupation. La composition de ses charges immobilières est détaillée dans la quatrième partie des observations définitives.

Tableau n° 2 : Ressources financières 2015-2021 de l'IRES en euros (*)¹¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2015- 2021 en %
Prestations de services (convention de recherches)	141 427	129 472	127 598	243 197	283 130	199 479	269 844	91%
Subventions	3 095 301	2 670 470	2 643 610	2 734 169	2 730 219	2 734 377	2 721 044	-12%
- dont subvention Premier ministre (a)	3 092 968	2 656 470	2 628 907	2 706 502	2 714 219	2 714 219	2 714 219	-12%
Produits de gestion courante	51 773	17 383	17 025	16 681	14 763	8 598	15 543	-70%
Produits financiers	6 306	10 454	7 982	7 901	8 225	5 501	4 942	-22%
Total des ressources (b)	3 294 807	2 827 779	2 796 215	3 001 948	3 036 337	2 947 955	3 011 373	-9%
% de la subvention du Premier ministre (a/b)	94%	94%	94%	90%	89%	92%	90,13%	

(*) le tableau ci-dessus exclue les reprises sur provisions, les transferts de charges et les ressources exceptionnelles

Source : Cour des comptes depuis les comptes publiés de l'IRES-

1.4.2 Le rôle de France Stratégie

a) Le cadre conventionnel

France Stratégie a indiqué que l'IRES reçoit une subvention « dont le montant et le principe sont décidés par le Premier ministre¹² ». En conséquence, conformément aux règles encadrant les relations financières entre les collectivités publiques et les associations qu'elles subventionnent, une convention annuelle¹³ a été établie entre l'IRES et France Stratégie jusqu'en 2020. Elle détermine l'objet de la subvention, à savoir la réalisation de travaux d'études, son montant, les modalités de son versement et ses conditions d'utilisation.

Un contrat pluriannuel signé le 16 juin 2021 entre l'IRES et France Stratégie qui couvre les exercices 2021 à 2023 décrit, de façon plus souple, les engagements réciproques de l'État et de l'IRES. Il précise en particulier les actions et thèmes qui seront développés en priorité par l'IRES au cours des années 2021-2023. L'article consacré aux grands objectifs et thématiques des travaux de l'IRES reprend intégralement les grands thèmes de l'activité de l'IRES (relations professionnelles ; emploi ; revenus ; travail) et, en leur sein, les axes de recherche retenus par l'institut. Selon France Stratégie, l'IRES étant un institut indépendant d'évaluation, il paraît logique que l'administration intègre dans cette convention le

¹¹ Les ressources correspondant aux mises à disposition par l'État à titre gratuit (personnels et locaux) sont détaillées tableau n°21.

¹² Réponse du 22/3/2022 à questionnaire de la Cour

¹³ Obligatoire au-dessus d'une subvention de 23.000 €

programme que l'institut s'est choisi. Ce contrat pluriannuel apparaît cependant moins protecteur de l'intérêt général que la convention annuelle qui préexistait puisque l'engagement de l'État se résume à apporter une subvention et des locaux à l'IRES tandis que les objectifs de l'IRES sont très larges et correspondent, en réalité, à la mise en œuvre de son programme prévisionnel d'études.

France Stratégie a indiqué à la Cour qu'un contrat annuel serait à nouveau conclu pour 2023 Cette administration a précisé son champ d'intervention en ces termes : « *le contrôle exercé par France Stratégie, très strictement défini dans ce cadre légal et contractuel, est limité à des considérations financières, en-dehors de tout jugement sur l'opportunité ou la qualité des travaux poursuivis. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « tutelle », qui vise spécifiquement « la surveillance des activités » exercée par un organisme d'État sur un organisme public, et qui implique un « rôle d'orientation stratégique relative à la mise en œuvre des missions de l'organisme » et l'approbation a priori de certains de ses actes dont son budget ».*

En revanche, le contrat ainsi que les statuts de l'IRES prévoient que les services du Premier ministre peuvent contrôler l'IRES, faculté qu'ils n'ont jamais mise en œuvre. L'IRES transmet à France Stratégie chaque année ses comptes certifiés par un commissaire aux comptes et un rapport d'activité ainsi qu'un exemplaire des études produites. La secrétaire générale du Gouvernement, dans sa réponse à la Cour, a souligné que « *l'IRES remplissant de façon stricte ses obligations, France Stratégie n'a pas eu à engager un contrôle de l'IRES ».* Cette position ne respecte pas les dispositions de droit commun en matière de subvention de l'État aux associations, rappelées dans la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015¹⁴. Ainsi, pour mémoire, l'administration qui accorde la subvention est tenue de vérifier que celle-ci est utilisée conformément à son objet. En cas d'inexécution ou d'exécution partielle, le financeur doit faire procéder au reversement de tout ou partie de la subvention reçue. Or, France stratégie n'a effectué aucune vérification ce qui, pourtant, ainsi qu'il sera vu plus loin (voir 2.2.), lui aurait permis de constater qu'une partie de la subvention versée, dans le cadre de l'agence d'objectifs, ne donnait pas lieu à service fait.

b) Un lien ténu

L'IRES est le dernier organisme financé par France Stratégie. Le maintien de ce rattachement n'a, aujourd'hui selon France Stratégie, plus de sens.

Telle n'était pas la position du commissariat général au Plan lors du précédent contrôle de la Cour puisqu'il précisait, dans sa réponse du 5 février 2001, que « *les raisons qui ont prévalu dans le choix de l'inscription de cette subvention au budget du Plan sont toujours d'actualité : au-delà du rôle de coordination du Plan à l'égard de divers organismes d'études et de recherches sur l'économie et la société, les travaux menés par l'IRES correspondent à des thèmes proches et complémentaires de ceux traités par le CGP... La présence du Commissaire au Plan, en tant que représentant du Premier ministre, au CA de cet organisme permet que les sujets d'intérêt du Commissariat soient pris en compte par l'IRES lors de la programmation des études effectuées ou financés par cet institut ».* Il ajoutait « *je ne vois pas, à dire vrai, quelle autre administration, rattachée au Premier*

¹⁴Circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations

ministre, pourrait avoir une mission et des centres d'intérêt plus proches de ceux de l'IRES et être susceptible d'exercer une coordination comparable de ces travaux »

Lors du contrôle exercé par la Cour sur l'exercice 2013-2016 du BOP Stratégie et prospective¹⁵, la Cour a recommandé que les subventions qui transitaient par ce budget (IFRI, IRIS, IRES) soient versées par d'autres canaux. Le cabinet du Premier ministre a, en 2017, mis en place cette recommandation pour ce qui concerne l'IFRI et l'IRIS et non l'IRES. Pourtant le lien entre France Stratégie et l'IRES apparaît aujourd'hui strictement administratif.

France Stratégie considère ainsi que *« d'autres services de l'État spécifiquement chargés du dialogue social pourraient être mieux qualifiés pour porter une appréciation sur la qualité des travaux de l'IRES, comme par exemple le ministère du travail qui désigne le commissaire du Gouvernement siégeant en qualité de représentant de l'État à l'AGFPN, qui gère le fonds pour le financement du dialogue social créé par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 et pour partie subventionné par l'État¹⁶ »*.

« Le fait que la subvention dont bénéficie l'IRES transite par nos comptes ne signifie cependant pas que l'IRES ait vocation à nous être directement utile, ni que nous ayons vocation à apprécier de manière générale, au-delà de nos coopérations ponctuelles, l'utilité publique de l'IRES » conclut France Stratégie. Cette interrogation des services du Premier ministre sur l'utilité publique de l'IRES est surprenante au regard de la circulaire précitée, qui établit que *« les subventions attribuées par l'État doivent correspondre à un objectif de politique publique précisé dans le cadre d'un programme du budget de l'État »¹⁷*.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La gouvernance de l'IRES est assurée de manière conjointe par les six organisations syndicales fondatrices, la participation des représentants de l'État étant limitée. L'essentiel des ressources de l'IRES provient des services du Premier ministre. France Stratégie, qui verse chaque année la subvention à l'IRES, n'exerce aucun contrôle sur son utilisation en dépit de ses obligations en la matière. France Stratégie ne participe pas non plus à la définition des orientations de l'association et indique ne pas être en mesure d'apprécier son utilité publique, condition pourtant nécessaire pour l'attribution d'une subvention.

¹⁵ Cour des comptes, 4ème chambre, rapport n°S2018-0327, contrôle sur la gestion du commissariat général à la stratégie et à la prospective (France stratégie)

¹⁶ Réponse France stratégie du 10-3-22

¹⁷ Circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, annexe 1, Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations.

2 LA DOUBLE MISSION DE L'IRES

L'association assure ses missions statutaires selon deux modalités : directement, par les équipes de chercheurs de l'IRES dans le cadre de son centre de recherches et de documentation, et indirectement, en finançant une « agence d'objectifs » dans laquelle chaque organisation syndicale présente des actions « conformes à l'objectif de l'association », soit des activités d'études et de recherches indépendantes, selon ses statuts, avec pour finalité « *d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social* ».

2.1 Le centre commun de recherches

Le centre commun de recherches est la structure centrale de l'IRES, composé d'une équipe permanente de personnels administratifs et de chercheurs ainsi que d'un centre de documentation sur les thèmes sociaux et économiques. L'équipe de chercheurs est pluridisciplinaire et comprend des économistes, des sociologues et des historiens.

Le programme de recherches est élaboré, de manière indépendante, au sein de l'Institut, en fonction des priorités d'analyse retenues dans le champ social et économique. Il doit être approuvé par l'assemblée générale. Il est depuis 2016, soumis à l'avis d'une commission scientifique.

Tous les quatre ans, en principe, un programme de moyen terme est défini par l'IRES, en lien avec les organisations syndicales. Depuis 2018, il n'existe plus de programme quadriennal, en raison, selon le directeur, de la réfaction des moyens et de l'épidémie de Covid-19.

Le programme du Centre de recherches est soumis aux organisations syndicales qui disposent de la majorité dans les instances délibérantes. Leurs représentants sont, de même, associés aux travaux du Centre et participent, dans le cadre de réunions, à l'évaluation finale des travaux de ses chercheurs avant leur publication et leur diffusion.

À cet égard, certains éléments d'informations, comme le rapport d'évaluation de M. Philippe Dole, réalisé en 2014 à la demande de l'IRES, montrent que des débats internes peuvent avoir lieu, notamment entre les organisations syndicales et certains chercheurs : « *sur le fonctionnement de l'Ires il y a pu avoir à quelques occasions des difficultés entre telle ou telle organisation et tel ou tel chercheur. Elles ne sont pas forcément faciles à régler : Il y a une certaine autonomie de la recherche, mais cette autonomie s'exerce dans un cadre de respect et de loyauté aux organisations syndicales*¹⁸ ». La notion de « loyauté » des chercheurs à l'égard des organisations syndicales est nécessairement ambiguë au regard de la nécessaire indépendance scientifique qui devrait leur être garantie.

¹⁸ « L'institut de recherches économiques et Sociales : Un instrument scientifique et prospectif au service des organisations syndicales », rapport de Philippe Dole, avec la participation de Jerome Gautie, Professeur de sciences économiques à Paris I, Philippe Pochet directeur général de l'Institut syndical européen (ETUI)

Les organisations syndicales bénéficient, pour leur part, d'une autonomie complète pour leur propre programme d'études à travers l'agence d'objectifs (cf. *infra*).

Le programme du centre commun de recherches est structuré autour de quatre thématiques sur lesquelles portent en priorité ses travaux : les relations professionnelles, le travail, l'emploi et les revenus. Le centre commun de recherches assure également la publication des travaux menés, l'organisation de séminaires et de colloques présentant les résultats des études et recherches, et la tenue d'un centre de documentation de référence sur les enjeux de l'emploi, des relations professionnelles et du travail.

Les recherches de l'IRES, dans la mesure du possible et compte tenu des moyens disponibles, prennent en compte l'évolution du contexte social et économique et, notamment : les effets de l'épidémie de Covid-19 (création d'un groupe de travail spécifique sur les questions de la reconnaissance et de la valorisation des métiers qui se sont révélés indispensables pendant le confinement , etc.) ; mais également, l'impact des mutations accélérées du travail et de l'emploi sur l'organisation des relations professionnelles, le développement des métiers des plateformes, ou encore l'impact des innovations technologiques et du numérique sans négliger les réformes législatives importantes et fréquentes du droit du travail...

La dimension internationale de l'IRES est assurée par son réseau de partenaires étrangers et par des travaux comparatifs entre la France et l'Europe qui nourrissent une revue de chronique internationale consacrée à l'actualité économique et sociale à l'étranger. Cette chronique n'a pas d'équivalent en France sur les sujets considérés, suivant les administrations concernées.

L'IRES consacre aussi une part de ses études aux organisations syndicales, leur place et leurs modes d'actions, et bénéficie pour ce faire de sa proximité avec celles-ci, situation privilégiée pour un centre de recherche.

Le positionnement de l'IRES auprès des organisations syndicales est considéré par ses interlocuteurs, partenaires et par les chercheurs comme original et témoigne de la singularité de l'IRES dans le domaine des sciences sociales (Cf. *infra*).

2.1.1 Des effectifs de chercheurs en baisse continue, une capacité de recherche affaiblie

Le centre de recherche et de documentation reposait en 2021 sur une équipe permanente de 20 agents, en incluant les personnels mis à disposition. Elle comprenait des chercheurs, 13 à fin 2021, en incluant le directeur général de l'IRES ; sept personnels chargés du centre de documentation, des publications et de la communication de l'IRES dont trois agents administratifs.

Ces effectifs ont diminué continûment depuis le début des années 2000, époque à laquelle l'IRES disposait d'une équipe de 35 agents dont 24 chercheurs.

Tableau n° 3 : Effectifs du centre de recherches

<i>Année</i>	Effectifs	dont MAD	dont chercheurs	dont chercheurs MAD
<i>2002</i>	35	14	24	13
<i>2010</i>	27	11	19	9
<i>2015</i>	19	4	11	3
<i>2016</i>	19	4	11	3
<i>2017</i>	21	4	13	3
<i>2018</i>	22	4	14	3
<i>2019</i>	25	3	17	2
<i>2020</i>	21	3	13	2
<i>2021</i>	20	3	12	2

(Source : IRES)

Le nombre de chercheurs a diminué de moitié depuis 20 ans et d'un tiers depuis 2010 pour se stabiliser à 12 ou 13. Cette réduction correspond à la -disparition progressive des personnels mis à disposition qui, pour l'essentiel, relevaient du ministère de l'éducation nationale et de l'INSEE, et, pour une moindre part, de France Stratégie, de la DGFIP, des ministères du travail et des affaires sociales.

Des chercheurs peuvent également être financés sur contrats de recherches dans le cadre de conventions avec des organismes de recherche ou des administrations, suite à des appels à projets. Cette ressource reste néanmoins limitée et aléatoire.

L'IRES a, pour compenser, tenté de mobiliser un réseau de chercheurs bénévoles, parfois à la retraite, qui constitue un appui bienvenu mais limité et, par nature, fragile. Au 31 décembre 2021, ils étaient 14. Par le jeu des départs à la retraite et des recrutements, l'âge moyen des personnels scientifiques est stabilisé à 50 ans.

La réduction et le faible renouvellement des effectifs de chercheurs affectent la capacité de l'IRES à couvrir l'ensemble des champs sur lesquels il intervenait auparavant et à renouveler ses thématiques et son approche. Le départ à la retraite de certains chercheurs peut, de même, entraîner le désinvestissement de certains sujets.

Selon le directeur et les organisations syndicales, de nombreux sujets ne donnent plus lieu à un suivi régulier, faute de moyens, comme l'évolution du chômage et celui de son indemnisation ou encore les enjeux de l'organisation du travail et ceux de la santé au travail. L'IRES est également moins en mesure d'emporter des conventions de recherches compte tenu de la charge de celles-ci pour les chercheurs au détriment des secteurs d'activités dont ils ont la responsabilité. Enfin, le nombre de pays suivis pour la chronique internationale est désormais réduit.

De même, l'IRES a réduit sa capacité de suivi et d'anticipation de l'agenda social des pouvoirs publics et des partenaires sociaux et ne peut se positionner de façon réactive sur les négociations à venir, compte tenu de ses moindres effectifs.

2.1.2 Une implication forte pour l'obtention de conventions de recherche

Des efforts ont été consentis par l'IRES pour répondre à des appels à projets avec d'autres centres de recherches ou universités. Ainsi l'IRES a répondu à 44 appels à projets français ou européens depuis 2015¹⁹, en lien avec d'autres organismes. Les conventions de recherches permettent de générer des ressources supplémentaires et, dans certains cas, d'embaucher des chercheurs mais sur une durée limitée.

Au 31 décembre 2021, l'IRES était engagé sur une quinzaine de projets. Ces conventions représentaient un montant global de 737 500 € pour les différents participants. Les commanditaires sont, pour l'essentiel, des administrations publiques, notamment la DREES, la DARES et France Stratégie mais aussi l'ANR, le ministère de l'agriculture, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) voire des collectivités territoriales (13 conventions entre 2018 et 2021). L'IRES répond aussi avec succès à des appels à projets de l'Union européenne (cinq entre 2018 et 2021).

Ce type de financement a fortement augmenté jusqu'en 2019 (9 % des ressources annuelles) passant ainsi de 72 600 € en 2014 à 283 000 €. Avec la crise liée à l'épidémie de Covid-19, elles sont retombées à 199 500 € en 2020 puis 268 844 € en 2021.

Cette ressource est appréciable mais insuffisante pour construire une expertise durable sur les sujets retenus. Par ailleurs, la charge administrative pour la préparation des offres et le suivi de leur mise en œuvre est importante, notamment avec certains commanditaires comme l'Union européenne. La réduction des moyens humains de l'IRES est un handicap certain pour gérer ces procédures et la coordination avec les autres partenaires intéressés.

Des échanges ont eu lieu avec le ministère de la recherche pour étudier des possibilités de financement de partenariat avec des laboratoires de recherche pour accueillir des doctorants, sans succès à ce jour²⁰. En revanche la DARES note que l'IRES « *répond régulièrement (à nos) appels à projets qui s'intéressent aux relations professionnelles et fait en cela partie du vivier, finalement peu étoffé par rapport à d'autres disciplines, qui anime la recherche sur les relations professionnelles* ».

2.1.3 Une appréciation nuancée des travaux du centre de recherche

L'IRES ayant été conçu et soutenu par les pouvoirs publics pour apporter aux organisations syndicales une expertise sur les questions économiques et sociales, il importe d'évaluer le degré de satisfaction de ces dernières. Elles sont assez unanimes à souligner l'intérêt pour elles des études réalisées. Les administrations sont plus nuancées.

¹⁹ Source IRES

²⁰ Réponse DARES à la Cour

2.1.3.1 Par les organisations syndicales

Elles soulignent l'intérêt pour elles et leurs fédérations de certaines études qui nourrissent leurs réflexions. Elles insistent également sur la place singulière et unique qu'occupe l'IRES dans la recherche française qui serait le seul institut à s'intéresser aux enjeux sociaux et économiques dans une collaboration étroite avec elles et à faire preuve d'une grande compréhension des enjeux syndicaux.

Lors de la contradiction sur le rapport d'observations provisoires de la Cour, les organisations syndicales ont fait parvenir à la Cour une déclaration commune²¹ dans laquelle elles soulignent que *« l'IRES est un acteur clé de l'histoire sociale. Nous revendiquons avec vigueur sa place et sa contribution à la qualité de la démocratie sociale. Aujourd'hui, l'IRES est une institution singulière qui favorise un dialogue entre la recherche et l'action syndicale, dans le respect de son pluralisme. C'est le lieu d'une recherche vivante, utile aux acteurs de la négociation à tous les niveaux. Cette capacité d'analyse nous est indispensable »*.

Ainsi, dans les réponses faites à la Cour, un syndicat a souligné que *« les travaux scientifiques pluridisciplinaires de l'IRES, au service des organisations syndicales représentatives, contribuent à l'intérêt général et sont utiles à l'exercice de la démocratie »*²². Plus spécifiquement *« la nature des travaux de l'IRES, notamment leur approche comparative européenne, contribue à l'enrichissement du travail des organisations syndicales et du dialogue social dans son ensemble (de branche comme interprofessionnel) »*. Pour cette centrale syndicale, *« les travaux et études de l'IRES sont absolument uniques et indispensables pour une confédération comme la nôtre du fait de leur caractère transverse, multidisciplinaire et de l'expertise des chercheurs de l'IRES en matière de comparaisons internationales »*²³.

Cette évaluation est conforme à celle des autres syndicats. Ainsi, pour une autre organisation, *« le centre commun de recherche propose une expertise indispensable à l'activité syndicale : d'abord, car les recherches produites sont d'une grande qualité, reconnue en France et à l'étranger ; ensuite, car le tropisme « monde du travail/relations professionnelles » propre à l'Ires ne se retrouve pas ailleurs ; enfin, car l'infrastructure de l'Ires permet un niveau d'information et une diffusion de celle-ci très pertinente et rapide. Ainsi, la Revue de l'Ires et la Chronique internationale sont des publications appréciées de nos syndicats et militants, d'autant que leur parution régulière garantit le suivi des travaux menés par le centre de recherche »*²⁴.

La place de l'IRES est d'autant plus soulignée que, tout en utilisant leurs travaux, certains syndicats constatent un *« recul de (la) prise en compte du fait syndical »* dans les études des administrations de recherche et une moindre association à l'élaboration de leurs programmes, *« phénomène qui a contrario justifie l'existence de l'IRES »*.

Les organisations syndicales ont également relevé, pour la regretter, l'attrition des moyens de l'IRES et la difficulté des administrations publiques à collaborer avec l'Institut.

²¹ Déclaration commune des organisations syndicales à la Cour des comptes, 28 septembre 2022

²² Réponse de la CFE-CGC à la Cour, le 2 février 2022

²³ Réponse de la CFE-CGC à la Cour, le 2 février 2022

²⁴ Réponse de la CGT à la Cour, le 11 janvier 2022

Ainsi, plusieurs organisations regrettent que l'IRES ne puisse, compte tenu de la baisse des effectifs de chercheurs, étendre le champ de ses recherches à des enjeux nouveaux et importants (les territoires, le développement durable, ...). Le rapport d'évaluation commandé à M. Dole, par l'IRES en 2014 avait fait le même constat. De même, elles souhaitent que l'IRES puisse réinvestir des champs d'études tel que l'assurance chômage, en jachère depuis quelques années.

Au-delà de la baisse de la subvention, les enjeux liés à l'absence d'expertise interne sur certains sujets cruciaux, au renouvellement limité des effectifs - qui conduit à figer certaines approches -, aux relations avec l'université et d'autres instituts ou centres de recherches ne sont pas vraiment abordés ou bien n'ont pas trouvé de solutions.

De même, la visibilité des travaux de l'IRES pourrait être renforcée par un soutien plus actif des syndicats en la matière, l'efficacité de l'IRES se mesurant aussi, conformément à son objet, à la capacité des organisations syndicales à se saisir de ses travaux pour nourrir leur stratégie et leurs positions au plan national dans le dialogue social avec le patronat et les pouvoirs publics.

L'attrition des moyens de l'IRES ne conduit pas les syndicats à préconiser de resserrer le champ couvert par les études de l'IRES. Très vaste au regard de ses moyens, il doit intégrer les fortes évolutions de l'environnement social et économique, et anticiper leurs impacts sur les relations professionnelles.

Pour les organisations syndicales, là aussi unanimes, *« l'intérêt général commande que les représentants du monde du travail disposent de suffisamment de sources scientifiques pour débattre sur des bases rationnelles et argumentées dans un monde de plus en plus sous l'influence de mouvements irrationnels et centrifuges »*, ainsi que le souligne une organisation. Le champ couvert par les études de l'IRES doit rester « nécessairement » très large, puisque *« c'est tout le système économique (production des richesses, investissements, consommation, répartition des revenus) et les politiques économiques mises en œuvre qui ont des conséquences sur le travail, l'emploi et la protection sociale »*²⁵.

La CFDT souligne que la DGB allemande a son propre institut, les confédérations italiennes ont un institut commun et que la *« dispersion syndicale française a conduit à la création de l'institution originale qu'est l'IRES »*.

Devant la baisse de la subvention à l'IRES, les organisations ont consenti des efforts (voir chapitre sur l'agence d'objectifs, plus loin) depuis 2014, notamment en acceptant, en 2017, de diminuer la part de la subvention de l'État qui leur était réservée dans les statuts, de 66 % au moins de la subvention de l'État, à 45 %.

Aujourd'hui elles ne souhaitent pas une nouvelle baisse des dotations à l'agence d'objectifs. Selon elles, il faut donc renforcer les financements publics de l'IRES mais leurs efforts en ce sens auprès du cabinet du Premier ministre ont été sans effet. Tout au plus, ont-elles obtenu le maintien pour trois ans de la subvention à l'étiage atteint en 2020.

Si l'appréciation des membres fondateurs est donc globalement positive, elle identifie les difficultés actuelles de l'IRES principalement à la baisse des moyens, sans évoquer son positionnement dans le monde de la recherche et la visibilité perfectible de ses travaux.

²⁵ Réponse CFE-CGC à la Cour, le 31 janvier 2022

2.1.3.2 Une place originale selon les administrations interrogées

Les administrations membres des instances dirigeantes de l'IRES partagent une partie des avis positifs exprimés par les organisations syndicales.

Pour la DARES²⁶, l'IRES fait partie du vivier, peu étoffé par rapport à d'autres disciplines, qui anime la recherche sur les relations professionnelles. L'association répond régulièrement aux appels à projets de la DARES sur ces enjeux. Dans sa réponse, l'INSEE souligne également que « *l'IRES produit des analyses originales permettant d'apporter des éclairages un peu différents sur certains domaines, qui peuvent être utiles de ce point de vue pour les études conduites à l'INSEE* ».

L'appréciation de France Stratégie sur le centre commun de recherches souligne également la spécificité des approches de l'IRES et leur qualité²⁷.

Les administrations notent toutefois, comme France Stratégie, que les travaux de l'IRES reposent sur un petit nombre de chercheurs expérimentés, voire engagés, et que les départs de chercheurs investis sur certaines politiques sociales créent nécessairement des difficultés de renouvellement et de positionnement de l'IRES.

Autre limite relevée par les administrations, la faiblesse des travaux quantitatifs au profit d'une approche essentiellement qualitative. Ainsi l'INSEE souligne que les travaux de l'IRES sont « *de nature beaucoup plus qualitative, s'appuyant sur des démarches sociologiques ou historiques, orientées selon des problématiques concernant au premier chef les organisations syndicales* »²⁸. Pour certaines administrations, comme France stratégie, cette situation pèse probablement sur la visibilité et l'image scientifique de l'IRES tant les données quantitatives sont un facteur de visibilité dans le débat public²⁹. Elles notent aussi un recours insuffisant à des éléments quantitatifs pour étayer certains arguments ou constats des travaux de l'IRES. L'INSEE souligne également le faible recours à ses bases de données³⁰. L'IRES devrait développer ses compétences en statistiques quantitatives, en plus de son expertise qualitative déjà affirmée, afin de mieux prendre en compte les évolutions récentes en matière de traitement des données, et exploiter les sources statistiques de plus en plus nombreuses mises à disposition.

Interrogées sur le positionnement de l'IRES par rapport aux autres institutions (universités, laboratoires, CNRS, directions, ...) de recherche publiques ou privées sur les champs de recherche économique et sociale, les administrations soulignent que l'IRES occupe un créneau spécifique par ses problématiques d'intérêt et par son approche qualitative proche du terrain. Ce créneau occupé par l'IRES est plutôt complémentaire que concurrentiel avec les autres acteurs avec lesquels il mutualise d'ailleurs couramment ses moyens pour répondre aux appels d'offres. Par ailleurs, l'INSEE relève que les études de l'IRES ont aussi une dimension plus prescriptive, qui les différencie d'articles académiques plus classiques.

²⁶ Réponse de la DARES au questionnaire de la Cour

²⁷ « Qualitativement ces travaux nous paraissent n'avoir rien à envier, voire être souvent supérieurs à de nombreuses études, plus présentes dans le champ médiatique » France stratégie, 10 février 2022

²⁸ Réponse du directeur général de l'INSEE, à la Cour le 15 février 2022

²⁹ Réponse de France stratégie, à la Cour le 10 février 2022

³⁰ L'INSEE souligne le fait que l'IRES n'est pas dans la liste des organismes habilités pour accéder à des données individuelles plus anonymisées via Progedo (anciennement Centre Quételet)

Leurs appréciations sont plus nuancées sur les travaux de l'agence d'objectifs comme il sera vu plus loin.

2.1.3.3 L'avis de la commission scientifique

La commission scientifique, créée récemment suite au rapport de 2014³¹, n'est pas amenée à se prononcer sur la qualité des travaux effectués par le centre de recherches, contrairement aux préconisations de ce rapport.

Il n'existe donc pas d'instance d'évaluation externe de la pertinence et de la qualité des études produites par le centre commun de recherches, ni d'ailleurs de l'agence d'objectifs, comme cela existe dans d'autres centres de recherche académiques. C'est ainsi par exemple que la gouvernance de l'OFCE s'appuie sur un conseil de l'OFCE qui veille à l'indépendance de ses travaux, arrête le programme de travail et évalue la réalisation du programme de l'année précédente au vu de l'appréciation d'un comité d'évaluation scientifique.

Le directeur de l'IRES a indiqué que ces travaux faisaient l'objet d'une « évaluation collective » par l'équipe de chercheurs de l'IRES et les conseillers techniques des organisations syndicales, avec parfois des chercheurs invités. Toutefois, ce mode d'évaluation largement interne est éloigné de celui de règle dans les organismes scientifiques (qui repose sur l'anonymat du chercheur et de l'évaluateur et le recours pour l'évaluation à des pairs externes). La configuration retenue par l'IRES repose pour une large part sur ses salariés et sur des membres des organisations syndicales dirigeant l'association, ce qui ne garantit ni l'indépendance ni la qualité de l'évaluation. Lors de son audition à la Cour³², le directeur de l'IRES a estimé que les critères scientifiques et académiques d'évaluation ne pouvaient s'appliquer à un institut s'adressant à des syndicats sans apporter d'explications convaincantes quant aux raisons qui justifieraient une telle exclusion.

La composition et les missions de la commission scientifique devraient être revues afin de permettre une évaluation externe et indépendante de l'ensemble des travaux effectués par l'IRES. Ses avis devaient être transmis aux instances délibérantes de l'institut et être rendus publics.

2.1.4 **La valorisation des travaux du centre de recherches de l'IRES**

Les résultats des travaux des chercheurs de l'IRES, comme ceux réalisés par les organisations syndicales, sont présentés dans les publications de l'institut et sont également disponibles sur son site. Toutefois leur diffusion apparaît limitée.

³¹ Rapport d'évaluation de l'IRES, Philippe Dole, Jérôme Gautié

³² Le 19 novembre 2022

2.1.4.1 La diffusion des travaux du centre commun de recherches de l'IRES

Pour la diffusion de ses travaux, l'IRES dispose de nombreux relais, notamment :

- La Revue de l'IRES (trois numéros par an et un numéro spécial) est une publication scientifique. Les articles sont sélectionnés après un examen critique par un comité de lecture.

- La Chronique internationale de l'IRES fait l'objet de quatre numéros par an qui proposent une analyse des questions économiques et sociales et des relations sociales dans de nombreux pays. Un numéro spécial thématique est publié chaque année. Elle fournit aux lecteurs des clés de lecture pour comprendre l'actualité sociale, économique et politique au sein de l'Union européenne comme à l'international (BIT, etc.). Elle apparaît très appréciée tant des organisations syndicales que des administrations qui la considèrent comme un outil d'information incontournable.

- La « Newsletter de l'IRES » a près de 2 500 abonnés fin 2021, dont les organisations syndicales et professionnelles à divers niveaux, national et territoriaux, de nombreuses universités et laboratoires de recherche, les media ainsi que les directions des ministères du pôle social et économique ou des organismes de protection sociale.

Les documents de travail et les rapports de recherche de l'IRES sont également mis en ligne. Ils concernent des travaux de recherche intermédiaires finalisés qui n'ont pas fait l'objet d'une validation par un comité de lecture à l'instar des articles.

Par ailleurs, l'IRES diffuse sur son site une lettre qui fournit une information de synthèse sur ses travaux ainsi que sur les communications de ses chercheurs aux colloques, séminaires, ou aux entretiens sur des thématiques particulières qu'organise l'IRES.

Récemment l'IRES a lancé « Éclairages », une publication sur son nouveau site internet, plus ancrée sur l'actualité et destinée à un nouveau public intéressé par des formes plus brèves de documents.

Les principales publications font l'objet d'un tirage de près de 1 200 exemplaires et sont diffusées auprès des responsables des organisations syndicales tant au niveau national que des fédérations, des administrations partenaires, des laboratoires de recherche académiques ou universitaires. Les abonnements sont faibles, une petite soixantaine pour la revue et la chronique internationale.

Le site de l'IRES permet de rendre disponibles les productions de l'institut à un large public. Ainsi sont mis en ligne gratuitement environ 500 articles de revues et 1 500 de chroniques. L'IRES publie également sur le portail Cairn, site de publication francophone en sciences humaines et sociales.

Un rapport commandé récemment par l'IRES³³ mettait en évidence son rayonnement limité sur les réseaux sociaux (Twitter³⁴, Facebook³⁵, Youtube³⁶, ...).

³³ « Mission d'évaluation relative au positionnement de l'IRES et à l'impact de ses travaux », Mai 2022, M. Jean-Paul Guillot, M. Claude Didry, M. Stéphane Jugnot

³⁴ 3 295 suiveurs contre 60 700 pour France stratégie, 80 800 pour l'institut Montaigne et 6 733 pour Rexecode

³⁵ 620 abonnés contre 1 296 pour l'OFCE et 14 508 pour France stratégie. Par ailleurs l'essentiel des rares « j'aime » - pas plus de 3/4 par posts - émanent en général des membres de l'IRES

³⁶ 22 contre 4 410 pour l'institut Montaigne et 3 150 pour France stratégie

Les rapports et recherches des organisations syndicales sont, pour leur part, accessibles sous le seul timbre des organisations concernées.

2.1.4.2 Le rayonnement du centre de recherches de l'IRES auprès des institutions et de la communauté scientifique

Dans l'objectif d'atteindre un lectorat plus large, l'IRES a souscrit un abonnement au site internet Cairn, portail de référence pour les revues en sciences humaines et sociales, pour sa Revue, ce qui lui permet d'améliorer la consultation par rapport à son site propre³⁷.

Par ailleurs, l'institut organise ou participe à de nombreuses manifestations (séminaires, colloques, conférences, les Entretiens de l'IRES chaque année, ...), qui offre souvent une double dimension européenne et de terrain. Les Entretiens de l'IRES permettent ainsi de faire connaître les travaux de l'institut sur des enjeux importants et d'actualité, de favoriser ainsi des approches complémentaires et croisées (« Syndicalisme et environnement ...) et de capitaliser sur l'existence de travaux convergents (travail, emploi et numérique, en préparation). L'IRES veille à y présenter également les travaux en cours ou parfois ceux réalisés par les syndicats dans le cadre de l'agence d'objectifs et qui se rapprochent du thème choisi. Suivis surtout par les organisations syndicales, ils restent d'une portée restreinte en termes de participants³⁸. Ceux de 2019 portaient sur « *La protection des bénéficiaires des minimas garantis* » et rassemblaient environ 80 participants.

Enfin, dans le cadre des Entretiens de l'IRES, chaque année, avec la participation du Conseil économique, social et environnemental (CESE), l'Institut organise une manifestation sur des thématiques économiques et sociales en vue de confronter les points de vue de divers intervenants (chercheurs, syndicalistes, etc.).

Dans le monde de la recherche, le classement des revues scientifiques est utilisé comme outil d'évaluation des différents acteurs de la recherche. Ce classement dépend notamment du nombre de citations ou de reprises dont elle fait l'objet. Des classements des laboratoires d'économie (et des économistes) fondés sur la nature de leurs publications (et l'audience de ces publications) sont établis dans le cadre d'un réseau collaboratif international, REPEC³⁹ et figurent dans une base de données librement accessible sur internet dans laquelle l'IRES et ses publications ne sont pas référencées. La « Revue de l'IRES » ne figure pas davantage sur la liste des revues en économie-gestion classées par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Pour son directeur, l'IRES est d'abord un centre de recherche pluridisciplinaire et non un centre de recherche en économie. Son champ couvre l'économie, la sociologie, l'histoire, le droit, etc. L'IRES a une vocation spécifique et n'a pas une mission académique. Dans ces conditions, il ne cherche pas à être intégré dans les classements des revues en économie-gestion. Dans les autres domaines des sciences humaines, tels que la sociologie,

³⁷ Statistiques La Revue de l'IRES - numéros les plus consultés par canal (site Internet et Cairn) du 1er janvier 2020 au 30 septembre 2021

³⁸ Données statistiques IRES années 2018 à 2021, fournies à la Cour

³⁹ RePEc (Research Papers in Economics) est un projet collaboratif de plusieurs centaines de volontaires de 103 pays destiné à permettre la plus large diffusion de la recherche en économie. Le classement REPEC est établi depuis environ 3,8 millions d'articles de recherche provenant de 3 750 revues et 5 400 séries de documents de travail. Plus de 64 000 auteurs y sont inscrits.

les classements sont par ailleurs inexistantes. L'IRES souligne que sa revue est considérée comme une revue de référence, à forte visibilité professionnelle dans le cadre des évaluations de laboratoires menées par le HCERES et de leurs publications.

Certains chercheurs de l'IRES sont inscrits sur d'autres sites de références mais, selon le directeur, des améliorations sont possibles de ce point de vue. Une démarche de référencement dans un classement propre aux sciences humaines avait été un temps envisagée par l'IRES, avant la disparition de cette classification. La conduite d'un tel projet aurait, selon l'IRES, mobilisé d'importantes ressources internes. De plus, la recherche d'un classement aurait nécessité de remettre en cause la spécificité du processus éditorial de l'IRES.

En effet, alors que celui adopté par les grandes revues repose sur l'anonymat des rapporteurs chargés d'évaluer un article sans en connaître également l'identité de l'auteur, le processus de l'IRES repose, comme indiqué précédemment, sur un comité de lecture interne qui réunit outre l'auteur, les chercheurs de l'Institut, le directeur et des représentants des organisations syndicales membres du bureau. Il peut également associer des chercheurs extérieurs, invités pour l'occasion. L'IRES assume cette méthode d'évaluation qui autoriserait « *une discussion approfondie et pluridisciplinaire qui permet un contrôle efficace de la qualité d'une publication tout en assurant la lisibilité de l'article en dehors de son seul champs* »⁴⁰.

L'évaluation des articles proposés à la Revue de l'IRES, conduite en interne de façon collégiale et non anonyme, se démarque pourtant des démarches d'évaluation académique classiques. La présence de l'auteur est singulière tandis que la présence des représentants des syndicats, membres du bureau, au sein du comité de lecture pourrait être considérée comme un frein à l'indépendance des chercheurs. Le rapport d'audit, réalisé en 2014 à la demande de l'IRES,⁴¹ soulignait d'ailleurs la « *conciliation délicate de l'indépendance et de la neutralité* » et les difficultés apparues parfois entre certains chercheurs et organisations syndicales. Il soulignait que l'autonomie de la recherche « *s'exerce dans un cadre de respect et de loyauté aux organisations syndicales* »⁴². Ce constat non contesté par l'IRES, au contraire⁴³, souligne une dérive par rapport à l'objet de l'association qui est « *d'assurer des activités d'études et de recherches indépendantes, en adoptant une méthode scientifique* » afin de « *contribuer aux analyses de moyen/long terme des organisations syndicales* ».

En outre, ce processus restreint l'audience des publications de l'IRES. Les chercheurs extérieurs préfèrent écrire pour des revues qui permettent de référencer leurs articles, en raison de la présence d'un comité de lecture correspondant aux normes académiques. Dans

⁴⁰ La Revue de l'OFCE est, pour sa part, une revue à comité de lecture, classée au CNRS. Elle publie essentiellement des travaux d'économie appliquée et de sociologie.

⁴¹ Rapport d'évaluation de l'IRES, Philippe Dole, Jérôme Gautié

⁴² Le rapport de 2014 indiquait que « *il y a pu avoir à quelques occasions des difficultés entre telle ou telle organisation et tel ou tel chercheur* » et précisait que « *par ailleurs, l'expression de faits et d'analyses fondée sur des éléments objectifs, peut susciter des controverses, dont il n'y pas lieu de s'attirer sous réserve de permettre le débat et la contradiction* ».

⁴³ Le rapport d'audit de 2014 mentionne ainsi une prise de position de l'IRES « *Si le modèle habituel de valorisation personnelle est de publier un article dans une revue scientifique, pour autant dans le cas d'un travail au sein de l'IRES le modèle de valorisation se conçoit autrement, auprès des acteurs de terrain, nos travaux nous permettent de nous situer dans le débat, y compris d'un point de vue politique et l'IRES apporte quelque chose d'autre du fait qu'il se situe hors de la contrainte académique, et avec une certaine distance vis-à-vis de la construction théorique* ».

la réponse aux observations provisoires, ainsi que dans le cadre de l'audition de son président, l'IRES revendique la spécificité de son processus de production de publications en faisant également valoir que l'Institut a un autre objectif que « *celui des pairs parlant aux pairs* ». Toutefois, outre l'incertitude sur l'indépendance réelle des chercheurs par rapport aux organisations syndicales, cette forme d'autoévaluation est, de fait, considérée comme un handicap réel par certains de ses partenaires, notamment les administrations.

Enfin, l'IRES n'est pas adossé à une université ou un centre de recherches de niveau national qui lui permettrait sans doute de bénéficier d'une surface et d'une visibilité plus larges.

2.1.4.3 L'utilisation des travaux de l'IRES par les administrations et les organisations syndicales

La valorisation et la diffusion des travaux de l'IRES sont manifestement perfectibles. Certains syndicats, comme la CFE-CGC, le soulignent.⁴⁴ Cependant, il est rare que ces derniers aient le réflexe de donner un retentissement national aux études du centre commun de recherches.

Pour leur part, les administrations estiment insuffisante la visibilité de l'IRES, hors d'un petit cercle de chercheurs. Pour la DARES, elle reste encore trop restreinte au monde des spécialistes de la discipline et un effort devrait être fait pour rendre davantage visibles certains de ses travaux auprès du grand public lorsque l'actualité s'y prête. France Stratégie soulève, de même, cette question : « *Si l'Ires publie ... des travaux diversifiés, intéressants, avec des angles qui changent souvent du discours habituel, reste largement ouverte la question de leur degré de visibilité, d'audience dans et en dehors du champ syndical ou proche : administrations, cercles académiques, médias, débat public* ». ⁴⁵

Les travaux de l'IRES font néanmoins l'objet d'une diffusion au sein de la plupart des organisations syndicales fondatrices, au niveau national, territorial ou professionnel, selon plusieurs organisations comme la CFE-CGC. Pour la CGT, ces études servent fréquemment de ressources/matériaux pour la conduite d'actions de formation. Ils sont avant tout utilisés par des responsables syndicaux. Les chercheurs de l'IRES sont souvent sollicités, par diverses organisations, pour des interventions, avis et écrits.

Pour la CGT, l'IRES constitue une source incontournable sur les questions se rapportant au syndicalisme, international en particulier. Cette organisation indique ainsi que « *l'infrastructure de l'Ires permet un niveau d'information et une diffusion de celle-ci très pertinente et rapide* ». Cet avis rejoint celui des autres organisations qui citent nombre de domaines dans lesquels les travaux et les publications de l'IRES se sont révélés utiles pour faire avancer leurs réflexions et leurs positions. Ainsi pour la CGT-FO, « *Les travaux sur le revenu minimum, sur la dimension européenne, le BIT ou sur la rémunération des fonctionnaires sont des exemples de travaux qui ont contribué à animer nos propres travaux* ».

⁴⁴ « *le sujet de la valorisation des travaux de l'IRES est une préoccupation toujours d'actualité pour la CFE-CGC et la gouvernance de l'Institut* », réponse du 22 février 2022.

⁴⁵ Réponse de France stratégie au questionnaire de la Cour des comptes, 10 février 2022

internes ». Enfin, la Chronique internationale de l'IRES est considérée comme un instrument unique par les organisations syndicales, comme les administrations.

Toutefois, les organisations syndicales regrettent ce qu'elles perçoivent comme l'absence d'association étroite de l'IRES aux travaux des administrations des secteurs solidarité, travail, emploi. Ainsi pour la CFE-CGC, l'expertise de l'Institut et sa connaissance profonde du monde syndical sont telles qu'elles pourraient être mises à profit par les administrations pour évaluer certains dispositifs économiques et sociaux avant d'envisager leur réforme ce qui est trop rarement le cas.

La critique symétrique est avancée du côté des administrations qui peuvent regretter que les syndicats ne se réfèrent pas plus systématiquement dans leur communication aux travaux de l'IRES, ce qui leur donnerait également une visibilité plus grande. La CGT réfléchit ainsi à une meilleure organisation de la diffusion de ses études et de ses lettres d'information. Par ailleurs, la DARES souligne que l'IRES travaille dans le cadre de plusieurs de ses appels à projets, ce qui participe de sa valorisation.

Enfin, le rapport d'évaluation de 2014 avait, à partir des mêmes constats, préconisé une « *stratégie de services et de communication rendant l'IRES plus visible* ». Mais sur ce plan, l'IRES a peu progressé. L'institut souligne qu'il lui manque du personnel de communication et estime nécessaire une subvention supplémentaire à ce titre. Cependant des travaux ont été engagés, comme la refonte du site internet pour accroître sa visibilité.

L'originalité du positionnement de l'IRES et la qualité de certaines études menées sont reconnues par ses partenaires. Toutefois, les administrations soulignent que les travaux de l'IRES reposent sur un petit nombre de chercheurs avec des difficultés de renouvellement en cas de départ. Elles notent également la faiblesse des travaux quantitatifs. Des efforts doivent être faits pour améliorer la visibilité et la diffusion de ses travaux qui restent relativement marginales en dehors de ses partenaires immédiats que sont les organisations syndicales membres de l'association. Enfin, l'IRES se singularise par rapport à d'autres centres de recherches par sa démarche interne et collective d'évaluation de ses travaux qui comprend outre l'auteur, les organisations syndicales membres de l'IRES⁴⁶. L'évaluation n'est pas menée de façon indépendante par des personnalités externes et indépendantes. La commission scientifique de l'IRES créée récemment n'a pas pour mission d'évaluer la qualité et la pertinence des travaux effectués par l'institut. L'IRES devrait confier à une commission d'évaluation, comprenant des personnalités indépendantes de l'IRES, la mission d'évaluer la qualité scientifique de ses travaux en respectant les normes académiques en la matière. Ces avis seraient rendus publics.

<p>Recommandation n° 1. (IRES) Confier à la commission scientifique, composée de personnalités indépendantes de l'IRES, la mission d'évaluer la qualité des travaux de l'institut tant ceux du centre de recherches que de l'agence d'objectifs, ainsi que les contrats de recherche préalablement à leur mise en œuvre. Ces évaluations sont rendues publiques.</p>

⁴⁶ Et quelques personnalités indépendantes

2.2 Un soutien direct à l'activité de recherche des syndicats : L'agence d'objectifs

L'agence d'objectifs a pour objet de financer des projets d'études présentés par les organisations syndicales membres fondatrices de l'association. Les statuts de l'IRES indiquent ainsi que « *au sein de l'agence d'objectifs, chaque organisation fondatrice est responsable du choix et de la conduite des actions qu'elle mène. Une action peut être confiée à un.e chercheur.e.s, expert.e.s, consultant.e.s, voire impliquer les moyens internes de l'organisation, ou encore associer ces divers moyens* ».

Les études effectuées au sein de l'agence d'objectifs permettent aux organisations syndicales de mener des travaux sur des sujets qui leur paraissent prioritaires pour leurs instances et leurs militants et qui doivent contribuer à construire leurs stratégies, soutenir leurs revendications et leur projets politiques.

Ces travaux sont réalisés sur commande spécifique et sous le contrôle de chaque organisation, le plus souvent par des centres de recherche ou des laboratoires universitaires. Chaque organisation syndicale décide seule de ses choix de sujet d'études comme des chercheurs qui auront la responsabilité de les mener. Elle ne rend compte à aucun autre organisme, pas même à l'IRES, de l'utilisation des dotations versées par l'IRES ni de la qualité du contenu des travaux ainsi financés. L'équipe de l'IRES et son directeur ne sont que marginalement associés à ces choix.

Les études réalisées dans ce cadre sont transmises à l'IRES et aux autres syndicats, au cabinet du Premier ministre, à France Stratégie, aux ministères chargés des affaires sociales (Dares et Drees) et à l'INSEE.

Les moyens consacrés par l'IRES à ces études, en baisse, restent significatifs puisque de l'ordre de 17,5 M€ depuis 2010, sur plus de 34 M€ de subventions versées à l'IRES sur la même période. Les conditions de leur utilisation soulèvent un certain nombre de questions.

2.2.1 Des moyens en baisse

Les statuts de l'IRES prévoient une clé fixe de répartition des subventions entre le centre commun de recherches et de documentation et l'agence d'objectifs. Ainsi, une part importante, mais décroissante sur les dernières années, du montant des subventions publiques est déléguée aux organisations syndicales qui les affectent au financement de leurs études.

C'est ainsi que jusqu'en 2017, deux tiers au moins du montant global des subventions publiques versées à l'Institut étaient réservés au financement de ces travaux et actions ainsi que « *des rémunérations des « conseillers techniques »⁴⁷ ... attachés à chaque organisation syndicale et appelés à favoriser la coopération scientifique et administrative nécessaire entre l'Institut et chacune des six organisations syndicales représentatives des travailleurs*⁴⁸ ».

⁴⁷ Article 3 des statuts de 2010

⁴⁸ Article 19 des statuts de 2010

Dans les statuts de 2017, la répartition des subventions de l'État a évolué : « *une part minimale de 40 % des subventions de fonctionnement contribue au financement des études de l'agence d'objectifs. (...) Une part minimale de 50% de la subvention contribue au financement du centre commun* ». Il n'est plus fait mention du financement de la rémunération de conseillers techniques.

Avant 2017, les organisations syndicales ont consenti, pendant trois années consécutives, une réduction de la dotation à l'agence d'objectifs afin de compenser partiellement la baisse de la subvention de l'État à l'IRES d'une part, et de limiter les difficultés rencontrées par le centre commun de recherches en raison de la diminution de ses effectifs. Ainsi, en 2013 elles ont, en cours d'année, renoncé à 339 156 € de dotation (sur 2 005 827 € inscrits au budget), en 2014 à 250 272 € sur 2 131 269 €, et en 2015 à 374 220 € sur 2 061 979 €.

Le taux réduit acté dans les statuts en 2017 s'inscrit dans la continuité des réductions précédemment consenties. Depuis, le taux de subvention a été plafonné à 45 %.

Tableau n° 4 : Évolution de la dotation aux syndicats en milliers d'euros

	2015	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Taux (%)</i>	67	43,5	44	45	42,25	43
<i>Montant (K€)</i>	2.061 (1.688 après réduction de la dotation)	1.145	1.191	1.218	1.147	1.167

Source : IRES

2.2.2. Une grande marge de manœuvre dans l'utilisation des dotations par les syndicats

2.2.1.1 Les modalités de répartition de la dotation de l'agence d'objectifs

La part de la subvention de fonctionnement attribuée à l'agence d'objectifs est répartie entre les organisations syndicales suivant une clé de répartition qui est la même depuis l'origine, soit :

- 19/90ème pour la CFDT, la CGT et la CGT-FO ;
- 11/90ème pour la CFTC, la CFE-CGC et l'UNSA-Éducation.

Jusqu'en 2017, les dotations pouvaient être abondées par d'autres financeurs (assemblées parlementaires, etc.). Réguliers jusqu'en 2014, ces abondements n'ont toutefois jamais dépassé 105 000 €⁴⁹ par an. Sur la période 2015-2017, année de suppression des réserves parlementaires par la loi sur la moralisation de la vie publique, l'IRES n'a pas

⁴⁹ Dotation de 2014 : 75 000 € par l'Assemblée nationale, et 15 000 € par le Sénat.

bénéficié de tels financements. Depuis lors, ces subventions ou celles de l'État portant sur un objet précis, sont affectées au centre commun de recherches.

Les statuts de l'IRES prévoient que les organisations syndicales constitutives informent l'assemblée générale de leurs projets d'études qu'elles envisagent de faire financer par l'agence d'objectifs. L'assemblée générale approuve chaque année le programme de l'agence, comportant l'ensemble des études proposées pour lesquelles elle se limite à vérifier leur conformité avec les objectifs de l'association.

Une délibération de 2001, prise à la suite du précédent rapport de la Cour, prévoit que l'assemblée générale se prononce sur les projets soumis à son approbation, présentés et renseignés selon une fiche type qui décrit l'objet, la méthode, l'échéancier, les moyens de l'étude envisagée ainsi que le financement de l'IRES.

La qualité des informations fournies par les organisations syndicales sur ces fiches est inégale. Elles permettent cependant une vision synthétique du contenu de l'étude, des moyens et méthodes retenus. Les calendriers prévisionnels sont indiqués. En revanche, les prestataires ou équipes de recherches ne sont que très rarement connus au moment de la présentation de l'étude à l'assemblée générale.

La conformité des sujets à l'objet de l'association est appréciée avec d'autant plus de souplesse que le champ de l'agence d'objectifs ne se limite pas aux « recherches de pointe » mais inclut également les « études de nature pratique, historiographique, didactique, etc. qui mobilisent les savoirs pratiques des syndicalistes et ont vocation en retour à les aider⁵⁰ ». Sur les dix dernières années, aucun avis négatif n'a été émis par l'assemblée générale à l'encontre d'une des plus de 150 études présentées par les organisations syndicales.

2.2.1.2 Des sujets d'étude parfois éloignés des enjeux économiques et sociaux du dialogue social contemporain

La dotation accordée sur le budget de l'agence d'objectifs à chaque organisation s'analyse de fait comme un droit de tirage au libre choix de l'organisation syndicale, en fonction de ses priorités propres.

Alors que les statuts de l'IRES⁵¹ indiquent que l'objectif de l'association est « d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social », ont été approuvées des études dont le thème pouvait paraître éloigné des enjeux économiques et sociaux du dialogue social ou très pointu⁵², comme le font apparaître les quelques titres d'études suivants :

- « Industrie et travail dans la peinture de la deuxième moitié du XIXème⁵³ », (81 900 €, CGT-FO, 2013)
- « La Turquie en route vers l'UE ? Une étude de la convergence régionale et structurelle vers l'Union européenne » (79 400 €, CGT-FO, 2008).

⁵⁰ Décision du 10-7-2006

⁵¹ Article 3 des statuts

⁵² 140.000 € obtenus par la CGT en 2015 pour une étude sur : « Travailler à bord des navires de la Marine marchande. Étude sociologique des risques et des violences physiques, psychologiques ou à caractère sexuel », Cerlis (UMR 8070 – Université Paris Descartes/CNRS), RRS-CGT

⁵³ Réalisée par l'école du Louvre et le centre Pompidou

- « Croissance et respect de l'environnement : une équation difficile à résoudre pour la Chine » (78 100 €, CGT-FO, 2010)
- « Le syndicalisme dans les révolutions arabes » (102 800 €, CGT-FO, 2014)
- « La Chine et les terres rares : un enjeu (géo) politique, social et environnemental » (58 500 €, CGT-FO, 2016).
- « Étude historique sur le rôle de Léon Jouhaux à l'OIT » (95 100€, CGT-FO, 2019).
- « L'impact du bâti scolaire sur l'égalité fille-garçon : le cas des lycées » (27 600 €, UNSA-Éducation, 2021)
- « Communication rapide (SMS, réseaux sociaux) et pratiques pédagogiques » (54 800 €, UNSA-Éducation, 2011)

La CGT-FO, qui est à l'origine de la plupart des études ci-dessus relevés, justifie ces choix de thématiques par le fait qu'elle a décidé de consacrer une part de son programme d'études à des thématiques internationales. L'UNSA indique, pour sa part, que les études mentionnées portent sur des sujets qui ont concerné le dialogue social au sein du ministère de l'éducation nationale⁵⁴.

D'autres sujets financés sur le budget de l'agence d'objectifs apparaissent déjà bien couverts par la littérature scientifique ou par des rapports de nombreuses institutions. À titre d'exemples :

- « Finances publiques et fiscalité locale. Quelle place des collectivités locales ? » (68 630€, CGT ;2020)
- « Le rôle économique des dépenses publiques » (CGT-FO, 2010, 75 310 €), remise en 2020 ; selon la CGT-FO, cette étude se distinguerait dans la littérature économique car « elle procède à une large revue de littérature » et remet en cause les fondements scientifiques et théoriques de l'austérité et « *esquisse les grandes lignes d'une économie politique de la dépense publique* ». L'auteur en a publié une version sous forme de livre en 2021 (« Vive la dépense publique »).

La CGT-FO, principalement concernée, a indiqué à la Cour, sous la signature de son secrétaire général, avoir « *du mal à saisir les raisons objectives qui cantonneraient les organisations sociales au dialogue social, de surcroît contemporain... Nos programmes d'études trouveraient vite leur limite s'ils ne devaient porter que sur le dialogue social contemporain* »⁵⁵. C'est pourtant bien l'objet de l'association.

Par ailleurs, les thèmes des études étant approuvés par le bureau de l'IRES, il existe bien une responsabilité collective des organisations syndicales dans leur choix.

Sans remettre en cause la capacité de proposition des organisations syndicales, il est paradoxal de constater la grande dispersion des thèmes d'enquête et donc des financements alors même qu'elles regrettent unanimement que l'IRES ne puisse pas couvrir certains champs de recherches qu'elles jugent stratégiques.

⁵⁴ Réponse UNSA, 28 septembre 2022

⁵⁵ Réponse du 30 septembre 2022 aux observations provisoires de la Cour des comptes

2.2.2 Un conventionnement particulièrement souple

En juillet 2007, le bureau de l'IRES a défini des procédures « *valant cahier des charges contractuel entre l'IRES et chacune des organisations syndicales* » pour l'établissement des conventions d'études.

Ces procédures concernent l'examen des études par l'assemblée générale, les modalités de paiement des organisations syndicales et mentionnent, sans plus les détailler, : « *une procédure en cas de non réalisation d'une étude ou d'un travail avec possibilité d'avenant modificatif soumis au Conseil d'administration ; une garantie de restitution en cas de défaillance au terme par l'organisation en charge d'une étude ou d'un travail ; la délivrance d'une attestation de conformité aux décisions de l'assemblée générale, à l'existence d'une étude ou d'un travail rendu dans les délais prévus ; des disponibilités de trésorerie dédiées pour les fonds retenus lors du versement initial pour financer l'étude ou le travail* ».

Une fois le programme annuel d'études validé par l'assemblée générale, l'IRES (représentée par son bureau et par son président) passe une convention avec chaque syndicat. Celle-ci précise le sujet de l'étude, le délai de réalisation prévu et le montant alloué. Il est rappelé que le bureau de l'IRES est composé de représentants des six organisations syndicales fondatrices. Aucune procédure de déport ne semble prévue lors de l'examen du financement des projets d'études d'un syndicat pour éviter les conflits d'intérêt.

Ces conventions ne contiennent aucune clause prévoyant la fourniture d'un justificatif *a posteriori* de l'utilisation des fonds versés ou leur restitution en cas de retard ou d'abandon de l'étude. Elles n'instaurent pas non plus de dispositif permettant d'associer l'IRES au suivi et au pilotage de l'étude à la seule exception de la mention de la possibilité d'organiser des réunions avec l'organisation syndicale concernée pour apprécier l'avancée de l'étude et les difficultés éventuellement rencontrées.

Les modalités de versement des fonds ont peu varié depuis l'origine de l'IRES : 70 % (90 % jusqu'en 2010) sont versés à l'organisation syndicale, sous réserve de la réception de la subvention de l'État, à la signature de la convention, le solde de 30 % est réglé à la fourniture de l'étude.

La faiblesse des procédures d'instruction et surtout l'absence de contrôle des conditions intellectuelles et financières de leur réalisation avait déjà conduit la Cour, en 1998, à souligner que ce dispositif (de l'agence d'objectifs) « *n'en demeure pas moins très modeste si on devait le comparer aux procédures courantes de subventionnement des organismes de recherche, notamment aux procédures d'appel d'offres et d'évaluation scientifique* ». Rien n'a changé depuis.

La CGT présente ainsi comme une subvention publique les dotations de l'institut : « *la CGT organisation reconnue représentative au niveau national et interprofessionnel reçoit donc tous les ans une subvention publique pour financer ses activités d'étude ou de recherche. Cette somme, identifiée sous l'appellation « agence d'objectifs », transite par l'IRES⁵⁶* ».

⁵⁶ Réponse du secrétaire général de la CGT aux observations de la Cour, 28 septembre 2022

2.2.3 La vérification de la « conformité » des études

Les études achevées par les organisations syndicales sont transmises au directeur de l'IRES qui doit émettre un « certificat de conformité » en vue de liquider le solde des sommes dues à l'organisation syndicale.

Cette attestation doit valider la conformité de l'étude à l'objet initialement défini. Le directeur se limite à « *demander des précisions ou des compléments pour faciliter la compréhension du travail ou sa mise en perspective ou sa mise en forme*⁵⁷ ». Il ne procède donc à aucune évaluation de l'étude au fond.

Le directeur n'a jamais eu à refuser le « certificat de conformité ». Sur les 10 dernières années il a ainsi validé 150 études.

Les études sont ensuite communiquées aux membres de l'assemblée générale et de la commission scientifique. Le directeur a indiqué à la Cour que « *les études transmises par les organisations syndicales n'ont fait l'objet d'aucune mise en cause, notamment par les représentants du premier Ministre* »⁵⁸, et par les membres de l'assemblée générale.

Chaque année, un bilan des travaux financés sur le budget de l'agence d'objectifs est présenté à l'assemblée générale. Il résume chacune des études terminées au cours de l'année sans jamais porter d'appréciation ni sur la qualité de travaux ni sur leurs coûts.

Il apparait donc qu'aucune évaluation approfondie des études des OS n'est effectuée en vue d'apprécier leur qualité au regard des critères courants en matière de recherche, et l'adéquation de l'étude avec le montant de la dotation attribuée.

La Revue de l'IRES ne se fait l'écho que d'un petit nombre d'entre elles - une à deux en moyenne par an - sur la quinzaine remises chaque année, ce qui peut témoigner d'un intérêt ou d'une qualité jugée limitée pour en faire la publicité. Elles sont mises en ligne sur le site de l'IRES sous la responsabilité de chaque syndicat.

2.2.4 Des délais importants de réalisation des études

Les délais de remise des études sont souvent importants voire excessifs, témoignant d'un défaut de pilotage de certaines organisations syndicales. Par ailleurs, ces dernières ne sont pas incitées à réduire les retards significatifs constatés dans la mesure où elles bénéficient d'un conséquent avantage en trésorerie lié au versement de 70% de la dotation à la signature de la convention avec l'IRES.

2.2.4.1 Des retards importants

Alors que le délai moyen d'une étude réalisée par le centre commun de recherches est inférieur à deux années, celles menées par les organisations syndicales connaissent souvent des délais bien supérieurs, particulièrement marqués pour certaines organisations.

⁵⁷ Réponses à un questionnaire du 5 janvier 2022

⁵⁸ Réponses à un questionnaire du 5 janvier 2022

Le tableau suivant fourni par l'IRES montre ainsi que leur stock d'études en cours est très important. Ce stock représente désormais entre quatre et cinq années d'études. Il est nettement plus élevé pour la CGT-FO (26 études en cours à fin 2021, soit 7-8 années de stock, pour trois études annuelles en moyenne), la CGT (16 études soit quatre années) et l'UNSA (neuf études, soit quatre années).

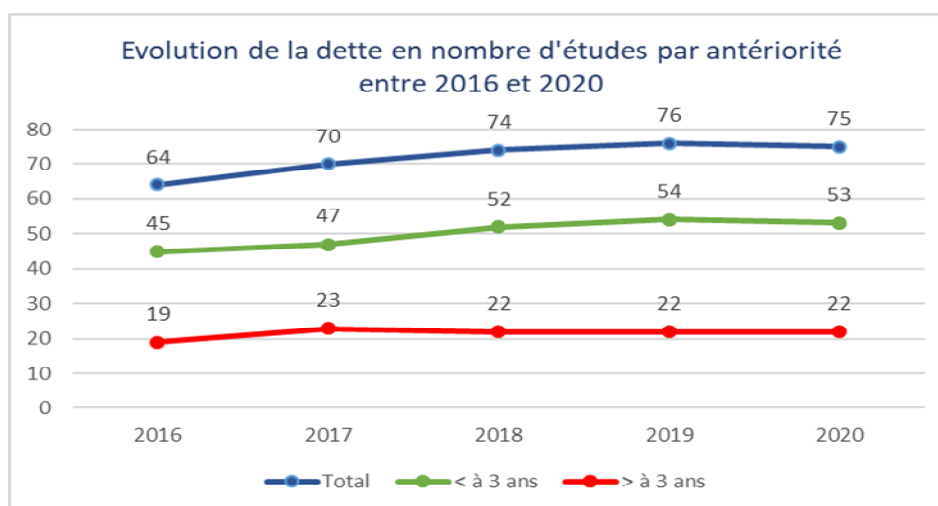
Tableau n° 5 : Évolution du nombre d'études en cours de l'Agence d'objectifs

Organisation syndicale	2017	2018	2019	2020	2021
CFDT	9	10	10	8	10
CFE-CGC	3	5	4	6	6
CFTC	5	7	7	7	7
CGT	17	16	16	16	16
CGT-FO	22	25	27	27	26
UNSA Éducation	14	11	12	11	9
Total	70	74	76	75	74

Source IRES – questionnaire Cour

Le graphique suivant, transmis par l'IRES, indique ainsi l'évolution du nombre d'études lancées depuis trois années ou plus et non terminées. La crise liée à l'épidémie de Covid-19 de l'année 2020 n'a pas modifié significativement la situation.

Graphique n° 1 : Évolution 2016-2020 de la dette en nombre d'études par antériorité



Source : IRES-questionnaire Cour

Les retards sont, en réalité, nettement plus prononcés que ceux indiqués par l'IRES. La signature fréquente avec l'IRES d'avenants aux contrats d'études afin d'en modifier le sujet, permet de rajeunir leur date, et par conséquent de réduire artificiellement le nombre d'études en retard et, par les délais moyens de réalisation.

Après réexamen de l'ensemble des études en cours, l'IRES a confirmé que 31 études sur 75 n'avaient pas été achevées trois ans ou plus après leur approbation par l'assemblée générale.

Les conséquences financières de ces retards sont significatives pour les organisations syndicales puisque l'IRES leur verse 70 % (90 % jusqu'en 2006⁵⁹) du montant prévisionnel des dotations liées à leur programme d'études dès sa validation par l'AG.

Les exemples qui suivent portent sur des études ou recherches inabouties dix ans voire exceptionnellement quatorze ans après le versement des fonds par l'IRES. Elles émanent de la CGT-FO mais d'autres organisations sont concernées pour des retards moindres.

2.2.4.2 Les retards dans la réalisation d'études lancées par la CGT-FO

Une douzaine d'études lancées par le syndicat CGT-FO n'était toujours pas achevée, voire commencée, en 2022 entraînant un délai de réalisation supérieur ou égal à 10 ans depuis leur approbation et leur financement initial.

En 2007, une étude sur la « Sous-traitance : enjeux économiques nationaux et régionaux » a été approuvée. Le syndicat a perçu la même année 53 297 € (70 % du montant prévisionnel de l'étude soit 76 139 €). En 2019, douze années plus tard et en l'absence de tout résultat, le syndicat a signé un avenant transformant le thème de l'étude devenu : « Étude prospective sur l'évolution des métiers dans les services à la personne⁶⁰ ». Le rapport a été remis en 2021, 14 ans après le financement de la première étude.

En 2008, la CGT-FO a proposé le thème de « La protection sociale, un levier du développement économique » et a perçu 58 610 € (70 % d'un budget de 83 729 €). Dix ans après, en 2018, un avenant est passé avec l'IRES, après approbation de l'assemblée générale, transformant le thème de l'étude qui porte désormais sur « le contrat d'impact social ». Près de quatre ans après, au 1er mars 2022, le syndicat n'avait toujours pas trouvé de prestataire pour la réaliser. Un délai de quatorze ans s'est donc écoulé depuis l'attribution de la dotation.

En 2008 toujours, ce même syndicat présente un projet d'études portant sur « Les 60 ans de la CGT-FO ». En 2019, le thème initial est abandonné par un avenant au profit d'une « Étude historique sur le rôle de Léon Jouhaux à l'OIT ». Le syndicat avait perçu 66 571 € en 2008 (sur 95 102 € budgétés). La CGT-FO a indiqué réaliser cette étude en interne. Le rapport, n'avait toujours pas été remis au 1er février 2023, soit 15 ans après le versement de 70 % du montant de l'étude.

Les thèmes d'études portant sur le syndicat lui-même sont relativement fréquents sans paraître l'inspirer. Ainsi, en 2009, les instances de l'IRES approuvent l'étude « Force Ouvrière et le paritarisme », avec un budget de 69 230 € (dont 48 461 € versés dès 2009). Treize années après, le projet est modifié à la marge par un avenant (en 2021) : « Le paritarisme et Force Ouvrière : analyse d'un engagement au service de la protection collective » et son budget significativement augmenté à 140 385 €. Cet avenant permet en

⁵⁹ Décision du conseil d'administration du 16 mars 2007

⁶⁰ Sachant qu'au même moment, au plan national, plusieurs rapports ont été rendus sur ces sujets (Rapport Libault dans le cadre de la concertation Grand âge et autonomie) ; rapport El Khomri.

réalité d'apurer une étude de 2008, non réalisée, qui, à l'origine, s'intitulait « Les nouvelles formes du capitalisme financier : l'appétit des LBO » puis qui, par un avenant de 2015, devait porter sur « Les réponses aux problèmes d'emploi des jeunes sont-elles à la hauteur ? ». Par un nouvel avenant de 2021, cette dernière étude est supprimée et son budget, ajouté à celui de la recherche, sur « Le paritarisme et Force Ouvrière : analyse d'un engagement au service de la protection collective ». Pour l'étude de 2008, la CGT-FO avait perçu 49 808 € sur un budget de 71 155 €. Au 1er octobre 2022, aucune des études financées n'avait été remise à l'IRES.

En 2011 puis en 2015, deux enquêtes successives ont été financées par l'IRES, la première sur « les délégués Force-Ouvrière au Congrès confédéral 2011 », l'autre sur « les délégués Force-Ouvrière au Congrès confédéral 2015 ». Le syndicat a perçu 43 148 € (sur un budget de 61 640 €) en 2011, puis 53 566 € (sur un budget de 76 523 €) en 2015. Au 1er mars 2022, aucune de ces deux enquêtes n'était achevée, voire commencée.

L'ancien président de l'IRES (2020-2022), président de FO-cadres, a plaidé pendant le contrôle de « *réels problèmes de suivi et de gestion en interne* », en lien avec « *une crise politique interne à l'organisation à la suite de la succession de Jean-Claude Mailly au poste de secrétaire général*⁶¹ »

Le constat de la Cour n'est effectivement pas contesté par la CGT-FO qui, dans la réponse de son secrétaire général⁶² a plaidé des problèmes internes : « *S'agissant des réponses aux remarques formulées par la Cour et sans toutefois les contester sur le fond, nous tenons à porter à votre connaissance les éléments suivants : Tout d'abord, nous souhaitons rappeler à la Cour, que notre organisation a traversé en 2018 de nombreuses difficultés qui ont affecté très sérieusement le bon fonctionnement de ses services et altéré la qualité de la gestion et de la vie internes. À l'issue de ces événements, nous avons été conduits à concentrer l'essentiel de nos efforts au rétablissement d'un bon fonctionnement et d'un climat interne apaisé. Ces efforts ne nous ont malheureusement pas permis d'agir aussi efficacement que nous l'aurions souhaité notamment pour résorber le retard dans la production des études en cours. Malgré ces difficultés, notre organisation a initié dès la fin de l'année 2018 sous la responsabilité de son Secrétaire général, Yves Veyrier, une démarche d'ensemble visant à apurer le stock des études en cours notamment les plus anciennes. Un travail collectif a permis ainsi de mettre en œuvre, en associant plus efficacement le conseiller technique et l'administrateur, un travail de relance et de réorientation des projets les plus anciens* ».

2.2.4.3 Les autres syndicats sont concernés mais dans une moindre mesure

En 2007, l'UNSA a proposé une étude sur « Les défis lancés au système éducatif français » pour laquelle elle a perçu 21 012 € (sur un budget de 30 018 €) et, en 2012, une étude sur « Les territoires apprenants » pour laquelle 22 550 € lui ont été versés (sur une dotation de 32 215 €). Or ces deux thèmes ont été abandonnés par un avenant en 2016 au profit d'une nouvelle étude « Favoriser une nouvelle vie professionnelle après le temps

⁶¹ Réponse du Président de l'IRES, le 15 mars 2022, aux questions de la Cour

⁶² Réponse de la CGT-FO au relevé d'observations provisoires, 30 septembre 2022

militant », pour le budget cumulé des deux précédentes. Le rapport a été remis en 2020, soit 13 ans après le financement de la première étude.

En 2003, la CFDT a engagé une étude, sur « L'évolution des pratiques de négociation dans les branches professionnelles » (40 410 € perçus sur 44 901 €) puis une recherche sur un sujet proche en 2005 « Les pratiques de négociation en entreprise » (161 190 € sur 179 100 €). Ces deux études ont été fusionnées et un rapport a été déposé en 2016 sous le titre « les négociations de branches et d'entreprises à la CFDT : acteurs, ressources et pratiques », soit respectivement onze et treize années après la réception de l'avance. Un avenant a été passé en 2016 pour permettre à la CFDT de bénéficier des soldes des deux études initialement approuvées, soit 22 400 € (sur un montant total de 201 600 €). Ce solde a été versé par l'IRES sans qu'aucun justificatif de dépense n'ait été fourni à l'appui de cette demande. En 2008, la CFDT a perçu 94 438 € pour une étude sur « le secteur associatif, raisons de l'engagement et relations du travail » qui a été remise en 2016. Globalement, les délais de remise des études de cette organisation sont revenus dans la normale après 2010. La CFDT reconnaît dans sa réponse que le temps pris pour finaliser les études est exagérément long, mais se justifie par une mauvaise appréhension initiale de l'ampleur de certains sujets⁶³.

La CGT connaît des retards moindres que ceux de la CGT-FO, mais relativement fréquents. Ainsi, une étude financée en 2013 relative à « L'extension des compétences des CHSCT aux questions environnementales » (44 022 € versés sur une dotation de 62 888 €) a été abandonnée en 2017 et sa dotation ajoutée à celle d'une recherche intitulée : « Syndicalisme et culture, des liens à redéfinir ? Le Havre » (2017, initialement dotée de 27 568 €). Ce travail a été remis en 2021, soit huit ans après le versement du premier acompte.

En 2014, une recherche, sur « L'issue des actions des salariés en matière prud'homale », pour laquelle la CGT a perçu 64 054 € la même année (pour un budget de 91 506 €) n'a jamais été rendue et a fait l'objet d'un avenant en 2021 pour transformer le thème de recherche devenu « le comportement des entreprises en matière d'emploi durant la crise du Covid-19 ». Au 1er février 2023, le rapport n'avait pas été remis. Une étude adoptée en 2015 concernant le CICE (107 694 €) a été abandonnée avant conventionnement, « *le sujet n'ayant plus lieu d'être*⁶⁴ ». L'étude a été réorientée sur une recherche consacrée aux 32h, elle-même abandonnée faute d'équipe de recherche intéressée par le sujet. Un nouveau sujet a donc été décidé par le bureau confédéral de la CGT, mais il ne devait être effectif qu'après adoption par l'assemblée générale de l'IRES en mars 2022.

La CGT a ainsi présenté plusieurs avenants (trois) à l'assemblée générale de mars 2022 pour modifier des thèmes d'études approuvées entre 2015 et 2019 et non réalisées. La CGT a précisé que « *elle est souvent conduite à réaffecter des financements d'un projet à l'autre, différents événements – crises sanitaires, rectificatif budgétaire - pouvant affecter leur déroulement*⁶⁵ ».

La CFE-CGC, est peu concernée par ces constats. Le nombre d'études non rendues datant de plus de trois ans à compter du versement de l'avance par l'IRES, est nul.

⁶³ Réponse de la CFDT aux observations provisoires de la Cour, 28 septembre 2022

⁶⁴ Réponse de la CGT, 18 février 2022

⁶⁵ Réponse du secrétaire général de la CGT aux observations de la Cour, 28 septembre 2022

Cette situation n'est pas nouvelle puisque la Cour l'avait déjà relevée en 1998. Elle avait ainsi souligné que « *l'ancienneté de la programmation de certaines études sans aucune indication sur leur état d'avancement ou de garantie sur leur menée à bonne fin devrait être considérée comme équivalant à une absence de service fait* ».

Telle n'est pas la politique de l'IRES qui n'a jamais réclamé le reversement des fonds versés aux organisations syndicales, même en cas de non-réalisation des études.

2.2.4.4 Les retards ont un impact en trésorerie.

a) Un pilotage insuffisant

Il n'existait pas de suivi des délais de réalisation des études des organisations syndicales avant 2015-2016 et l'arrivée d'un nouveau responsable administratif. La situation de certaines études très anciennes n'a pu être retracée.

Après avoir constaté l'absence de service fait (études non remises au-delà d'un certain nombre d'années), ou l'absence totale d'exécution (études non entamées après plusieurs années), l'IRES aurait dû demander la restitution des sommes versées. C'est d'ailleurs ce que prévoyait la procédure, élaborée en 2007 par le bureau. Elle était censée valoir cahier des charges contractuel avec chaque organisation. Mais, elle n'a pas été appliquée.

La passation d'avenants, utilisée comme un moyen d'apurer artificiellement la situation, a permis aux organisations de conserver ces fonds pendant plusieurs années

Cette situation résulte en partie d'une déficience du pilotage des études au sein de certaines organisations syndicales. Lors de la présentation d'une étude à l'assemblée générale de l'IRES, les organisations n'ont pas, en général, contacté les chercheurs susceptibles de les mettre en œuvre et il est fréquent qu'il faille parfois plusieurs années avant de passer convention. Ainsi la CGT-FO avait en 2022 13 conventions en cours d'établissement pour des études dont l'approbation remonte pour certaines à 2015.

De son côté, l'IRES se refuse à effectuer un suivi étroit de la mise en œuvre des conventions d'études qu'il signe avec les syndicats, considérant que l'agence d'objectifs relève entièrement de la responsabilité des organisations syndicales.

b) Un impact financier important pour l'IRES.

Cette situation est d'autant plus regrettable que l'IRES consent ainsi, de fait, aux organisations syndicales des avances de trésorerie qui pour certaines sont conséquentes, en proportion des études approuvées et non réalisées. De surcroît, l'IRES immobilise en trésorerie le solde pour chaque étude décidée, soit les 30 % restants.

À la demande de la Cour, la direction de l'IRES a reconstitué les montants ainsi engagés au profit des organisations syndicales au 31 décembre 2020 (et au 31 décembre 2019 pour éliminer les conséquences de l'épidémie de Covid-19).

Tableau n° 6 : Reconstitution des montants engagés pour les études des organisations syndicales en 2019 et 2020 en euros

2020							
Organisation syndicale	Toute étude			3 ans et plus			
	30% restant	70% versé	Total engagé	30% restant	70% versé	Total engagé	nbre d'etudes
CFDT	196 702	458 971	655 673	-	ns	ns	0
CFE-CGC	130 370	304 197	434 567	-	ns	ns	0
CFTC	145 549	339 614	485 163	15 179	35 419	50 598	1
CGT	388 988	907 639	1 296 627	124 347	290 143	414 490	5
CGT-FO	590 253	1 377 257	1 967 510	270 853	631 991	902 845	13
UNSA Education	165 865	387 018	552 883	40 319	94 077	134 396	3
Total	1 617 727	3 774 696	5 392 423	450 699	1 051 630	1 502 329	22
2019							
Organisation syndicale	Toute étude			3 ans et plus			
	30% restant	70% versé	Total engagé	30% restant	70% versé	Total engagé	nbre d'etudes
CFDT	235 072	548 502	783 574	21 798	50 863	72 661	1
CFE-CGC	88 322	206 085	294 407	-	-	-	-
CFTC	142 912	333 461	476 373	24 231	56 539	80 771	1
CGT	394 410	920 291	1 314 701	162 270	378 630	540 900	6
CGT-FO	551 482	1 286 791	1 838 274	284 504	663 843	948 347	13
UNSA Education	199 260	464 939	664 199	42 658	99 535	142 192	3
Total	1 611 458	3 760 070	5 371 528	535 461	1 249 409	1 784 870	24

Source IRES – questionnaire Cour

Ces tableaux montrent que, au 31 décembre 2020, l'IRES avait provisionné ou payé 5,39 M€ au titre des études de l'agence d'objectifs, soit quatre années de budget de cette dernière ou encore près de deux années de la subvention annuelle des services du Premier ministre à l'IRES. Les résultats sont peu différents pour l'exercice 2019 ce qui est contre-intuitif compte tenu de la crise liée à l'épidémie de Covid-19. Sur ce montant, 3,77 M€ avaient été effectivement versés aux organisations syndicales au titre des études engagées et non encore soldées, toutes années confondues. Dans le même temps, l'IRES avait provisionné 1,62 M€ au titre du solde dû (30 %) lors de la production de l'étude et versé cette somme au fonds de roulement de l'association.

Ainsi, au 31 décembre 2021, l'effet de trésorerie dont bénéficient certaines organisations syndicales est indiqué dans le tableau ci-dessous (en prenant en compte les études ayant fait l'objet d'avenants).

Tableau n° 7 : Dette 2021 en euros correspondant aux études de 3 ans et plus, non rendues

OS	Nombre d'études	Solde (€)	Déjà versé (€)	Total (€)
CGT	7	184 636	430 817	615 453
CFDT	1	21 798	50 863	72 661
FO	17	417 649	974 514	1 392 163
CFTC	2	43 665	101 885	145 550
UNSA-Éducation	3	44 391	103 578	147 969
CFE-CGC	1	21232	0	0
Total	31	733 371	1 661 657	2 373 795

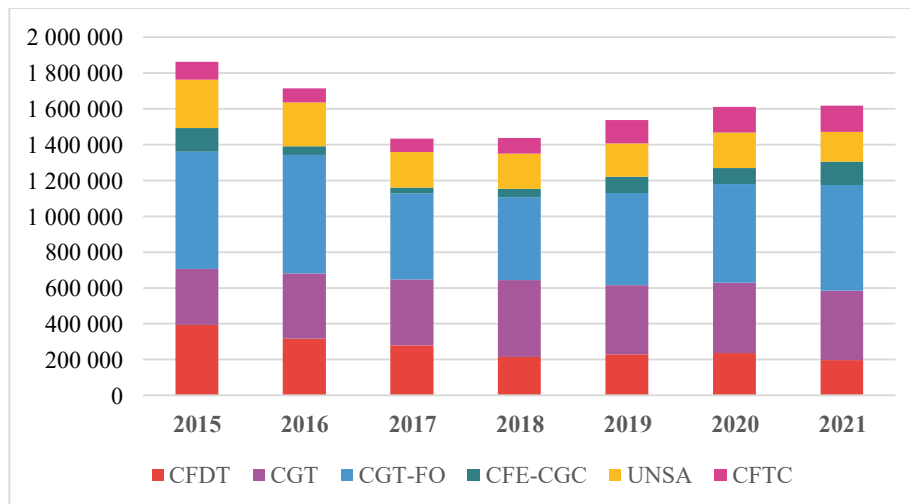
Source : IRES

Les sommes encaissées depuis la date d'approbation de l'étude et conservées par les organisations syndicales pour des études non remises après trois ans représentaient 1,66 M€.

La CGT-FO présentant un retard considérable – pour des études dont il est certain qu'elles n'ont jamais été entamées, comme le montre la multiplication des avenants – a bénéficié d'avances de trésorerie de la part de l'IRES, à hauteur de 0,97 M€ pour des études non remises au-delà de trois ans au 31 décembre 2021. La CGT, pour sa part, a bénéficié de 0,43 M€ d'avances au titre des études les plus anciennes. Les autres organisations ayant peu ou pas d'études en retard ne présentent pas de dettes aussi importantes vis-à-vis de l'IRES.

La trésorerie de l'IRES, d'un montant pléthorique (1,6 M€ au 31 décembre 2021), s'explique par les soldes de financements correspondant aux études restant à remettre, soit 50 %. Au 31 décembre, ils évoluent comme suit :

Graphique n° 2 : Trésorerie - Soldes en euros des études non rendues au 31 décembre



Source : IRES

Alors que l'IRES et les organisations syndicales fondatrices ont, depuis plusieurs années, alerté les services du Premier ministre sur la réduction de ses capacités de recherche en raison de la baisse de sa subvention, dans le même temps, l'institut immobilisait l'équivalent deux années de subvention dans sa gestion de l'agence d'objectifs. Fin 2020, l'IRES avait ainsi versé aux syndicats ou conservé au fonds de roulement 5,4 M€.

Le commissaire aux comptes indique dans son rapport annuel les montants immobilisés par l'IRES au titre des études non réalisées sans faire de commentaire sur le caractère anormal de cette situation. Destinataire d'un extrait des observations provisoires de la Cour portant sur ce point, le commissaire aux comptes n'a pas apporté de réponse.

Le mode de financement par l'IRES des études de l'agence d'objectifs doit être revu afin de lisser strictement les versements aux organisations syndicales, en fonction de l'avancée effective des études ou recherches menées.

Compte tenu des pratiques en la matière, les fonds devraient être versés en prenant en compte les étapes classiques de réalisation d'une étude : le choix d'une équipe ou d'un centre universitaire pour la réalisation de l'étude et la contractualisation avec elle, la production d'un rapport intermédiaire, le dépôt de l'étude et sa validation tant par

l'organisation syndicale que, ensuite, par l'IRES. Le premier versement pourrait être de l'ordre de 25 %, les autres, égaux, à chaque étape précitée ⁶⁶.

Dans sa réponse aux constats et recommandations de la Cour⁶⁷, l'IRES considère qu'il n'y a pas de déficience du pilotage des études mais « *un processus de programmation et d'anticipation* » et considère que les retards peuvent provenir de raisons différentes qui peuvent se cumuler. Néanmoins, l'association reprend les propositions de la Cour qui font l'objet des recommandations ci-dessous et accepte l'étalement des versements, un premier versement plafonné à la signature d'une convention de recherche avec un prestataire, le deuxième à la remise d'un rapport intermédiaire, etc.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La dotation accordée au titre de l'agence d'objectifs à chaque organisation syndicale consiste en un droit de tirage pour financer des études au libre choix de l'organisation syndicale. Les instances de l'association apprécient de manière très souple la conformité des sujets à l'objet de l'association. Les modalités de pilotage sont insuffisamment contraignantes. Les études sont largement financées dès la décision de l'assemblée générale de l'IRES. Les retards considérables de certaines organisations syndicales dans la production de leurs études ne sont pas justifiés. Ces retards constituent un avantage de trésorerie pour certains syndicats au détriment de l'Institut, en l'absence de service fait. Au contraire, la passation d'avenants entre l'IRES et certaines organisations syndicales permet de modifier les sujets des études, parfois plusieurs fois consécutives, et ainsi de conserver aux syndicats concernés les fonds versés.

Recommandation n° 2. (IRES) : Mettre en œuvre une procédure de suivi rigoureuse de l'exécution des contrats signés dans le cadre de l'agence d'objectifs. Elle doit prévoir, un premier versement d'un montant au plus égal à 25% du budget de l'étude conditionné à la signature d'une convention avec les chercheurs ; la production d'un devis financier et d'un échéancier de réalisation. Les versements suivants doivent être accordés au vu de la production de rapports intermédiaires présentant l'avancée de la recherche puis du rapport final.

Recommandation n° 3. (IRES) Inclure dans les conventions entre l'IRES et les organisations syndicales dans le cadre de l'agence d'objectifs, une clause prévoyant la restitution des fonds en cas de report de la réalisation de l'étude, au-delà de trois ans après la signature du contrat.

⁶⁶ Dans sa réponse, la CGT-FO observe que conditionner une avance de l'IRES, à la présentation de l'équipe de chercheurs chargée de la réalisation de l'étude, avance limitée à 25 % de son montant prévisionnel, risquerait de faire supporter à l'organisation l'ensemble des frais liés engagés pour sa sélection. Le montant de 25% paraît raisonnable et la maîtrise du risque tel que soulevé par la CGT-FO, relève davantage des modalités de pilotage et du cadrage contractuel qu'elle retient pour la réalisation de ses études.

⁶⁷ Réponse en date du 30 septembre 2022

2.2.5 Des budgets d'études fixés arbitrairement

L'efficience de l'agence d'objectifs doit s'apprécier à plusieurs niveaux : l'adéquation entre le montant des dotations approuvées par l'IRES et le coût des études ; le niveau de charges de gestion qu'une organisation syndicale impute sur la dotation reçue ; le caractère original des études et la vérification qu'elles s'appuient sur des recherches effectivement réalisées pour le compte de l'organisation syndicale.

2.2.5.1 Des dotations généreuses et forfaitaires

Chaque syndicat reçoit une dotation forfaitaire pour ses études selon une clé statutairement prévue, quel que soit le nombre d'études envisagé. Il n'existe aucun lien entre les dotations reçues et le coût des études.

Les projets de l'agence d'objectifs et leurs budgets sont toujours adoptés à l'unanimité sans abstention ni amendement ; aucune discussion n'a lieu sur le budget des études. Les administrations participant à la gouvernance n'ont jamais émis d'observations.

La direction de l'IRES, n'exerce aucun contrôle sur ces budgets. Au contraire elle confirme que le budget nécessaire à l'étude est évalué par la seule organisation syndicale en fonction du type d'étude anticipée ou des personnes mobilisées en interne à l'organisation ou en externe (un chercheur et un consultant n'ont pas la même rémunération). Le directeur note qu'« (...) *Au moment du dépôt du projet, le projet précis n'est pas toujours arrêté et l'équipe n'a pas non plus été choisie* ⁶⁸».

De surcroît, lorsqu'un avenant est voté par l'assemblée générale pour permettre à un syndicat de réallouer le budget d'une étude abandonnée à une nouvelle recherche, il lui est conservé le même budget, quand bien même les deux études n'auraient rien à voir en termes de contenu, de méthode, donc de coûts.

La Cour avait fait le constat en 1998 du « *caractère forfaitaire des montants en cause et (de) la déconnection complète entre le montant de la subvention et les chiffres attribués à chaque étude* ». Aucune amélioration n'a été apportée à ce système depuis 25 ans.

2.2.5.2 Des coûts d'études variables suivant les organisations syndicales

Les coûts moyens des études sont très variables suivant les organisations syndicales. Ils peuvent être comparés aussi au coût moyen des études menées par l'IRES et financées par des partenaires extérieurs (dans le cadre d'appels à projet, ...).

⁶⁸ Réponse au questionnaire du 28 janvier 2022

Tableau n° 8 : Coût moyen des études

2015-2020	CFDT	CFE-CGC	CFTC	CGT	CGT-FO	UNSA	IRES
Coût Moyen des études	83.400 €	62.000 €	67.200 €	80.000 €	65.000 €	53.800 €	35.800 €

Source IRES – Calculs Cour

Le coût des études menées dans le cadre de l'agence d'objectifs est donc de l'ordre du double des études ou recherches facturées par l'IRES à l'extérieur.

Ces indices semblent indiquer que les budgets des études des organisations syndicales sont bien supérieurs à ce que nécessite leur réalisation. La Cour avait ainsi souligné en 1998 que « *le caractère forfaitaire des estimations laisse présumer dans nombre de cas leur surévaluation* ». Elle n'avait toutefois pas pu effectuer de contrôle sur l'utilisation des fonds par les organisations syndicales. L'examen plus détaillé des dépenses exposées par les organisations syndicales a été effectué en 2022 dans le cadre de la présente enquête. Il a été demandé aux organisations syndicales de fournir les comptes d'emploi des dotations reçues pour les études depuis 2015.

2.2.5.3 Des dépenses internes imputées aux dotations

Lors de la présentation par les organisations syndicales de leurs projets d'études à l'assemblée générale, la seule information de nature financière communiquée est le montant de subvention sollicitée de l'IRES. Des fiches financières transmises par les organisations syndicales à la direction de l'IRES présentent le budget prévisionnel, ventilé entre « Frais généraux administratifs et de gestion » « Frais de personnel » « Frais de diffusion, valorisation, publication » et « Frais particuliers au projet ». Cette ventilation est retranscrite dans les conventions passées entre l'IRES et chaque organisation syndicale. Cette présentation, qui résulte d'une décision de l'IRES de 2001, prise à la suite du précédent rapport de la Cour des comptes, visait à apporter plus de transparence dans la présentation puis l'utilisation de ces dotations.

Le tableau suivant fourni par l'IRES présente la ventilation des frais exposés par les organisations syndicales de 2015 à 2020 telles que déclarés par ces dernières. En sus des dépenses de personnel destinées à rémunérer les chercheurs (et, le cas échéant, les personnels mobilisés au sein de l'organisation), des frais généraux et des dépenses de publication apparaissent pour des montants très variables suivant les organisations.

Tableau n° 9 : Ventilation déclarée des frais exposés par les organisations syndicales

2015-2020	CFDT	CFE-CGC	CFTC	CGT	FO	UNSA	Total
Répartition budgétaire							
Frais généraux	448 186,99	34 337,71	116 000,00	284 044,52	469 268,68	194 529,41	1 546 367,31
Frais de personnel	852 506,04	445 093,01	512 000,00	1 086 937,40	489 458,88	561 007,00	3 947 002,33
Frais de diffusion	193 380,00	107 647,71	107 000,00	63 233,95	260 025,04	4 500,00	735 786,70
Frais exceptionnels		219 216,62	71 295,31	5 950,00	275 320,64	46 258,81	618 041,38
Total	1 494 073,03	806 295,05	806 295,31	1 440 165,87	1 494 073,24	806 295,22	6 847 197,72

Source : IRES

Ainsi, les dépenses de personnel représentaient 57,6 % (mais seulement 32,7 % pour la CGT-FO et 75,4 % pour la CGT), les frais généraux représentaient 22,6% en moyenne (31,4 % pour CGT-FO et 4 % pour la CFE-CGC) et les frais de diffusion 9 % (17,4 % pour CGT-FO alors que cette organisation a indiqué n'effectuer « aucune réelle politique de valorisation à l'externe »⁶⁹).

Le niveau des frais imputés aux conventions d'études, leur hétérogénéité suivant les organisations, certains résultats atypiques (comme la faible part consacrée par la CGT-FO aux frais de personnel pour des travaux de recherche alors que, de surcroît, des études sont effectuées au sein de cette organisation) auraient dû justifier un contrôle et un pilotage plus étroit de l'IRES tant sur la réalisation des études que sur l'emploi des fonds publics dont l'association a la responsabilité⁷⁰.

À titre d'exemple, les informations communiquées par l'IRES ne permettent pas d'isoler les sommes destinées à rémunérer les équipes de chercheurs ou de consultants des dépenses internes de l'organisation syndicale, liées ou non aux études.

Interrogé sur la possibilité d'introduire un dispositif de plafonnement des frais de gestion (à un montant exprimé en euros ou à un pourcentage de la dotation accordée par l'IRES), le directeur a répondu qu'il « y a probablement lieu d'un travail d'une meilleure coordination pour éviter des interprétations de lecture ou d'affectation trop différentes les unes des autres. Je ne vois pas d'utilité à plafonner en %. Les frais doivent dépendre de la nature du projet et de la nature de l'engagement des CT (conseillers techniques) sur les études⁷¹ ». Il a également indiqué que la diversité de l'affectation avait déjà été discutée en bureau, mais que cela n'avait « pas conduit, faute de temps, à une conclusion »⁷².

Le manque d'implication des responsables de l'association, au premier rang desquels les organisations syndicales, pour une plus grande transparence sur la nature des dépenses imputées sur les subventions de l'IRES, est regrettable.

2.2.6 Montant et nature des dépenses internes par organisation

Aussi, afin de mieux cerner l'utilisation des fonds versés, la Cour a demandé à chaque organisation syndicale de communiquer le détail des frais imputés aux études et les modalités de leur estimation. Un échantillon d'une centaine d'études a ainsi été examiné. Ont été également demandées pour examen les conventions passées avec les centres universitaires, consultants et chercheurs chargés effectivement de la réalisation des études, lorsque ces études ne sont pas effectuées en interne, ce qui est le cas général.

⁶⁹ Réponse CGT-FO au questionnaire de la Cour, du 17 février 2022

⁷⁰ Réponse du 31 janvier 2022 : Les frais sont variables d'une organisation à l'autre, en effet. Cela peut refléter en partie des pratiques différentes par exemple des frais de personnel et des frais généraux. Nous n'avons pas le détail. Les frais de diffusion pourraient être liés à l'impression et la diffusion des documents dans les fédérations ou unités locales.

⁷¹ Réponse du 23 février 2022 au questionnaire de la Cour

⁷² Idem

2.2.6.1 Les conseillers techniques

L'un des postes de dépenses concerne des frais de « conseillers techniques », mentionnés jusqu'en 2017 dans les statuts : ceux-ci indiquaient que la part des subventions réservée aux syndicats devait permettre notamment les rémunérations de conseillers techniques⁷³ : « *attachés à chaque organisation syndicale et appelés à favoriser la coopération scientifique et administrative nécessaire entre l'Institut et chacune des six organisations syndicales représentatives des travailleurs* ».

Il est étonnant que les services du Premier ministre aient laissé inscrire cette disposition ou que, la connaissant, ils n'aient pas indiqué que la subvention de l'État n'avait pas à couvrir ces dépenses dès lors qu'elles n'étaient pas en lien direct avec les études et recherches censées être financées par l'IRES.

Depuis 2017, les conseillers techniques ne sont plus mentionnés dans les statuts même s'ils participent toujours aux instances de l'IRES. Selon le directeur de l'IRES, cette décision a été prise pour « *éviter toute ambiguïté sur le statut des conseillers techniques : ce sont des salariés des organisations syndicales et non de l'IRES. Leur rôle au sein de l'Agence d'objectifs est confirmé et une partie des leurs dépenses peut être intégrée dans les frais afférents aux études* »⁷⁴.

Les conseillers techniques participent pour le compte des organisations syndicales aux instances de l'IRES, au suivi et au pilotage des études menées par leur organisation et assurent l'interface avec l'association. Leurs missions peuvent ainsi varier d'une organisation à l'autre.

Le directeur de l'IRES a précisé n'avoir pas idée du montant de leur rémunération que les organisations syndicales imputent sur les subventions de l'association⁷⁵. En tout état de cause, selon lui, les relations avec l'IRES ne justifient pas des temps pleins pas plus que le suivi et le pilotage des études compte tenu de leur faible nombre et du fait qu'elles sont, en règle générale, externalisées. De surcroît, pour certaines organisations au moins, ce pilotage se révèle très peu efficient si l'on prend en considération les délais considérables de réalisation de leurs études.

Les organisations syndicales ont indiqué que les conseillers techniques sont désignés parmi leurs salariés et exercent des missions importantes en leur sein. Ainsi, à la CGT-FO, ce sont des assistants confédéraux au secteur économique (2018-2021) ou au secteur Europe et international (2006-2018) qui jouent ce rôle. Cela explique sans doute le tropisme particulier pour les études internationales de ce syndicat. A la CFE-CGC, c'est un chargé d'études économiques qui est conseiller technique. Outre sa mission au sein de l'IRES, il contribue au sein de son syndicat à définir la doctrine sur les sujets économiques et sociaux, à apporter des conseils aux militants et à participer aux représentations institutionnelles nationales et internationales. De fait l'activité de conseiller technique ne peut constituer, au mieux, qu'une occupation accessoire pour des responsables de niveau national des syndicats.

Pour l'imputation de leurs coûts sur la dotation reçue de l'IRES, les syndicats ont des pratiques hétérogènes : ainsi, la CGT et la CGT-FO ont indiqué imputer jusqu'en 2017 un

⁷³ Article 3 des statuts de 2010

⁷⁴ Réponse du 23 février 2022 au questionnaire de la Cour

⁷⁵ Idem

montant forfaitaire, de l'ordre de 39 000 €. Après cette date, sur la base d'une comptabilité analytique, la CGT décompte 19 300 € par étude soit 58 000 €/an. La CGT évalue à 94 000 € le coût salarial de son conseiller technique, imputé à hauteur de 60 % à l'IRES.

La CGT-FO pour sa part prélève annuellement depuis 2021 la totalité du salaire de ce conseiller technique sur les études, soit un montant de 111 837 €. La CFTC impute également la totalité de la rémunération du conseiller technique, d'un montant compris entre 70 000 et 110 000 € suivant les années. L'UNSA qui faisait financer jusqu'en 2017 un conseiller technique à temps plein par l'IRES, a indiqué le prendre en charge depuis.

Ces charges salariales grèvent de manière importante les budgets des études financées par l'IRES et réduisent d'autant les moyens consacrés à la recherche, objet de l'association et raison d'être de la subvention versée par l'État.

Les autres dépenses imputées sur la subvention IRES, sont examinées pour chaque syndicat successivement dans les paragraphes qui suivent.

2.2.6.2 La CGT-FO

Ce syndicat a indiqué que le budget de chaque étude recouvrait, à hauteur de 33 %, des frais généraux, de 32 % des charges de personnel, de 17 % des frais valorisation et de 18 % des frais « particuliers »⁷⁶.

Les frais généraux couvrent « *la comptabilité, la documentation, le service entretien, ...* », le conseiller technique de l'organisation à l'IRES et sont calculés « *selon une clé de répartition validée annuellement par nos experts*⁷⁷ ».

Cependant la CGT-FO a indiqué ne pas avoir tenu de comptabilité analytique des dépenses par étude jusqu'en 2020 et avoir appliqué la même clé de répartition d'un exercice à l'autre sur l'ensemble de la période. Par ailleurs, les frais affichés pour la diffusion et la valorisation ne sont pour leur part pas justifiés puisque le syndicat a reconnu, dans ses réponses, n'effectuer aucun travail de diffusion et communication.

Le syndicat a fourni les contrats passés avec des chercheurs ou des universitaires pour 28 des 45 conventions passées avec l'IRES sur la période 2010-2021. Pour les autres conventions, la CGT-FO a indiqué :

. qu'un certain nombre d'études sont réalisées en interne (5 sur l'échantillon). Il n'existe donc pas de contrat de chercheur dans ce cas. Les coûts directs de ces études ne sont pas suivis. Les thématiques traitées en interne sont variées et a priori éloignées de l'objet de l'IRES : « Le syndicalisme dans les révolutions arabes » ; « La Turquie en route vers l'UE » ; « L'Union européenne : comprendre pour mieux revendiquer ». Dans ces cas, c'est le secteur international de FO qui s'en est chargé. Jusqu'en 2018, le conseiller technique de la CGT-FO était le conseiller international de la confédération.

. n' avoir pas encore trouvé de prestataires pour 13 études, pourtant approuvées pour la grande majorité entre 2012 et 2019, l'une d'entre elles remontant même initialement à

⁷⁶ Réponse CGT-FO du 11 janvier au questionnaire Cour

⁷⁷ Réponse CGT-FO du 11 février à questionnaire Cour

2008⁷⁸. Le représentant de la CGT-FO à l'IRES a indiqué néanmoins prélever des frais internes sur la dotation des études non engagées, et ce dès réception de la dotation de l'IRES.

Pour les 28 conventions communiquées, les dotations de l'IRES versées à FO représentaient 2 210 937 € tandis que les contrats passés avec des institutions et chercheurs ayant réalisé lesdites études s'élevaient au total à 415 976 €, soit 18,8 % de l'enveloppe consentie par l'IRES.

Ainsi, sur cet échantillon, les frais globaux de structure de l'organisation syndicale s'élèvent à 81,2 % (soit 1,79 M€ sur 2,21 M€ de subvention IRES) ce qui paraît excessif. Les conventions passées avec des chercheurs ou universités précisait bien que le montant qui leur était alloué comprenait tous les frais d'enquête, de déplacement, de séjour ainsi que les dépenses relatives à la rémunération du personnel nécessaires à l'étude et incluant également les droits d'auteur.

Les études sont parfois sous-traitées à une des sections du syndicat, essentiellement FO-Cadres (8 études). Dans ce cas, c'est cette dernière qui contracte avec des partenaires extérieurs pour la réalisation de l'étude en prélevant une part de ses propres frais de structure.

Tableau n° 10 : Frais sur dotations études FO-cadres en euros

<i>Années</i>	<i>Études</i>	<i>Dotation IRES CGT-FO</i>	<i>Dotation FO-cadres</i>	<i>Contrat chercheur</i>
2012	Cadres, non cadres, de la catégorisation sociale à la construction d'un rapport identitaire.	72 630	12 000	7 056
2019	Algorithmes et ressources humaines	65 974	25 000	15 000
2019	Bilan de la dérégulation du marché européen de l'électricité	58 547	29 000	19 000
2020	Engagement syndical des cadres : pratiques, action collective	151 717	38 000	15 000
2021	Le désir de reconnaissance et les nouvelles compétences des cadres managers à l'ère (post-) Covid	121 422	32 500	18 000
2021	Le paritarisme et Force Ouvrière : analyse d'un engagement au service de la protection collective	140 385	32 000	19 800
Total		610 675	168 500	93 856

Source : CGT-FO, retraitement Cour

⁷⁸ Elle a fait l'objet d'un avenant en 2015 pour en changer le sujet mais aucune convention avec un chercheur n'a encore été signé

Sur l'échantillon des études sous-traitées à FO-cadres, la CGT-FO prélève ainsi 72 % de la dotation perçue de l'IRES tandis que la section FO-cadres prélève 44 % en moyenne sur le solde. Au final, il ne reste que 15 % de la dotation IRES pour financer le coût des équipes de chercheurs externes. FO-cadres ayant indiqué effectuer, dans ce schéma, le pilotage de l'étude, la justification des 72 % prélevés par la CGT-FO nationale n'est pas claire. Sur les six conventions examinées par la Cour, qui bénéficiaient d'une dotation de 610 675 € au total, la confédération a ainsi prélevé 442 175 € de frais et FO-cadres 74 644 € ce qui n'a laissé que 93 856 € pour les équipes de chercheurs réalisant ces études.

Les contrats passés entre les chercheurs et universitaires et la CGT-FO sont toujours signés par le secrétaire général de cette confédération, ils sont donc validés au plus haut niveau de la confédération. Cela étant, la proportion entre les fonds reçus par le syndicat et ceux versés au chercheur peut aller du simple au décuple :

- un économiste français, spécialiste de l'économie de l'Asie, notamment de la Chine et professeur à l'INALCO, a bénéficié d'un contrat avec la CGT-FO le 3 novembre 2010 pour réaliser un rapport sur « Croissance et respect de l'environnement : une équation difficile à résoudre pour la Chine ». La CGT-FO a perçu 78 100 € pour cette étude (dont 70 % versés en 2010, le solde en 2016) et le chercheur, 5 000 €, tous frais compris.

- une chargée de recherche à l'IRES puis chargée de mission universitaire et scientifique à l'ambassade de France en Chine, a signé un contrat en 2016 pour réaliser une étude sur « la Chine et les terres rares : un enjeu (géo)politique, social et environnemental ». Elle a perçu à ce titre 6 000 € sur un montant total de dotation perçue par la CGT-FO de 58 523 €.

- Une personne a reçu 6 000 € pour un rapport sur « Actualité du droit aux vacances » dans le cadre d'un contrat signé en 2018 sur un montant global de dotation de 37 545 €. Il a été impossible de retrouver les qualifications professionnelles de cette personne, au regard du sujet abordé.

- Un ancien conseiller technique de la CFTC a reçu 8 000 € dans le cadre d'un contrat signé en 2020 pour une étude sur « la loi sur le devoir de vigilance » pour lequel la CGT-FO a bénéficié en 2019 d'une dotation de 68 928 € (11,6 % pour le chercheur).

- Un professeur à Paris-Dauphine doit remettre en 2023 une étude sur « les politiques d'immigration en France et en Europe » pour 5 000 €. Cette étude approuvée en 2010 et dotée d'un budget de 66 130€ (7,5 % pour le chercheur) a fait l'objet d'une convention signée en 2014. Elle a treize années de retard.

À quelques exceptions près, les qualifications des personnes ou institutions (laboratoires universitaires ou CNRS) en charge des études dans le cadre des contrats avec la CGT-FO ou FO-cadres correspondent aux thématiques retenues. Les prestataires choisis sont des universités (Nanterre, Dauphine, Lorraine, ...), des laboratoires du CNRS, le CNAM, des entreprises, des consultants indépendants, des doctorants ou professeurs...

La CGT-FO a implicitement reconnu un montant trop élevé de frais puisque dans la réponse de son secrétaire général aux observations provisoires de la Cour, elle indique que, sur la période récente, « *le conventionnement avec des équipes externes est quasi systématiquement assorti d'un taux de financement compris entre 40 et 50 %* ».

Sur la période retenue, la CGT-FO impute des frais divers de gestion de l'ordre de 82 % aux dotations reçues de l'IRES, ce qui laisse 18 % pour les contrats avec les auteurs des rapports.

2.2.6.3 La CGT

Ce syndicat impute 25 % en moyenne de ses frais généraux sur les conventions IRES. Ces frais généraux peuvent inclure des dépenses de déplacement pour des militants amenés à participer à une recherche ou des dépenses liées à des journées d'études destinées à présenter les résultats d'une étude. S'y ajoutent les frais de personnel interne (y compris le conseiller technique) à partir d'une estimation moyenne des journées d'interventions en lien avec chaque étude. À ces frais calculés de façon forfaitaire, la CGT ajoute des frais de diffusion et de publication. Le solde détermine un montant « allouable » aux études qui constitue l'enveloppe effectivement disponible pour les contrats avec les prestataires.

Pour les exercices 2015-2021, sur les 21 études adoptées par l'IRES, seules 13 ont donné lieu à des contrats, les huit autres n'ayant pas démarré. Sur ces 13 études, les frais de gestion imputés par la CGT représentaient 44 % de la dotation IRES (soit 580 000 € sur 1 319 000 €). Tout en restant conséquent, le prélèvement pour frais de gestion au sens large est inférieur de presque moitié à celui constaté avec la CGT-FO.

La CGT a contracté systématiquement avec des laboratoires de recherche d'universités, une fois avec l'IRES et l'institut d'histoire sociale de la confédération.

Ainsi, en 2019, la CGT a passé une convention avec l'Université de Lille pour une étude sur « les effets inattendus, voire « pervers » des aides publiques aux entreprises ». Le montant de la convention est de 38 940 € pour une dotation IRES de 77 490 €. En 2020, le syndicat passait convention avec l'université Grenoble-Alpes pour une étude portant sur les « transformations liées aux nouvelles technologies dans les secteurs sociaux et médico-sociaux ». L'université a perçu 26 300 € sur un montant global de dotation versée par l'IRES de 82 510 €, soit 32 %. En 2021, la CGT a conclu un contrat avec l'institut Mines-Télécom (IMT) pour une étude sur le thème « Investir dans le secteur du soin et du lien aux autres : un enjeu d'égalité entre les femmes et les hommes ». L'IMT recevra 20 000 €, comprenant tous les frais liés à l'enquête, soit 21% de la subvention de 95 732 € versée par l'IRES à la CGT.

Pour la CGT, le relevé d'observations provisoires de la Cour « *est finalement empreint d'un « soupçon » infondé de financement du syndicalisme. La CGT ajoute aux sommes allouées aux centres de recherche qu'elle sollicite les coûts inhérents à la gestion et à la mise en œuvre des projets (finalisation des conventions, relecture, mise en forme et impression des rapports, etc.). Leur montant fait l'objet d'une évaluation certes forfaitaire, mais aussi minimale et tout à fait justifiée, du temps de travail utile* »⁷⁹.

2.2.6.4 La CFTC

Le tableau ci-dessous retrace la ventilation des dépenses retenues par la CFTC sur les dotations IRES. Outre le salaire du conseiller technique, souvent imputé à temps plein, le syndicat impute des frais divers conséquents.

⁷⁹ Réponse du secrétaire général de la CGT aux observations de la Cour, 28 septembre 2022

Tableau n° 11 : Ventilation des dépenses sur les dotations 2014-2021 reçues de l'IRES en euros

<i>Année</i>	Montant	Salaires conseillers techniques	Frais divers (y compris contrats auteurs)	Fonds dédiés (1)	Total charges et frais divers	Contrat auteur
2014	183 012	112 755	105 764	-34 742	183 777	25 500
2015	161 541	124 669	82 202	-41 899	164 972	8 500
2016	108 992	80 975	40 310	31 316	152 602	8 500
2017	140 159	81 828	33 669	-8 167	107 330	8 500
2018	145 549	90 264	41 368	65 350	196 982	18 500
2019	148 857	17 172	70 319,92	71 035	158 527	20 000
2020	140 159	74 445	49 058	18925	142 428	20 000
2021 (3)	142 647				-	20 000
Total	1 170 918					139 500

Source CFTC – questionnaire Cour

(1) Les fonds dédiés correspondent aux fonds perçus et non encore employés pour les études

(2) En 2015 et 2016, une étude a été réalisée en interne, les salaires de quatre personnes ont été partiellement affectés au budget IRES

Les frais généraux représentent 88 % de la dotation reçue de l'IRES tandis que celle des contrats de recherche n'en représente que 12 % seulement. Le niveau des rémunérations des chercheurs extérieurs est de l'ordre de 8 500 € à 10.000 €, suivant les contrats consultés (2015-2021). Au total, les frais généraux se sont élevés à 1 031 400 € sur 1 171 000 € perçus de l'IRES de 2014 à 2021.

À titre d'exemple, la confédération a signé un contrat en décembre 2019 avec le conseiller politique à la CFTC, chargé des politiques macro-économiques et de l'environnement depuis 2007, pour la réalisation d'une étude intitulée « Transition écologique : quelle opportunité pour l'emploi et les territoires », pour une somme de 10 000 € TTC comprenant tous les frais de mission. La CFTC avait reçu une dotation de 68 857 € pour cette recherche en 2019. Par ailleurs, la CFTC a conclu en juillet 2020 un contrat avec l'Université Lumière de Lyon-2 et l'Université de Franche Comté qui ont perçu respectivement 2 500 € et 7 500 € pour la réalisation d'un rapport sur « Les innovations managériales et les pratiques d'amélioration des performances sociales et économiques ». La CFTC avait perçu une dotation de 72 775 € en 2018 pour cette même étude.

La CFTC considère que le terme frais de gestion « *ne reflète pas l'action de notre Organisation tout au long de la réalisation des études ... ni le fonctionnement de ces recherches très participatives (qui) impliquent de nombreuses personnes au sein de notre Organisation pour la conception, l'animation et le suivi des études, ainsi que pour la valorisation des études* ». ⁸⁰ Toutefois, elle indique qu'elle « *est consciente que les montants*

⁸⁰ Réponse du Président confédéral aux observations provisoires de la Cour, le 27 septembre 2022

alloués aux chercheurs demeurent certainement insuffisants et propose d'y remédier de manière progressive afin de valoriser le travail des chercheurs»⁸¹

2.2.6.5 La CFE-CGC

Pour la CFE-CGC, les charges internes imputées sur la subvention de l'IRES se montent à 83 % soit 943 500 € environ sur 1 140 000 € versés par l'IRES sur 2014-2021. Plus de la moitié de ces frais internes portent sur les frais de personnel, comprenant tout ou partie du salaire du « conseiller technique ».

Tableau n° 12 : Ventilation 2014-2021 des dépenses internes imputées aux subventions IRES en euros

<i>Année</i>	Frais chercheurs	Frais publication	Frais de personnel	Instances politiques	Frais de communication	Charges fixes	Total
2014	23 325	12 173	70 279	5 022	28 492	43 721	183 012
2015	22 611	11 678	83 000	11 188	33 066	x	161 541
2016	16 176	7 200	59 639	3 791	22 185	x	108 992
2017	16 176	7 200	59 801	2 961	15 059	x	101 196
2018	20 176	7 200	99 478	6 390	20 395	x	153 639
2019	42 000	6 434	81 399	4 006	15 018	x	148 857
2020	24 000	6 427	45 091	16 616	7 176	40 850	140 159
2021	32 000	6 231	43 906	8 160	8 700	43 650	142 647
Total	196 464	64 542	542 593	58 134	150 090	128 221	1 140 044

Source CFE-CGC, questionnaire Cour

Ainsi, la CFE-CGC a conclu en 2018 un contrat pour un rapport sur « La rédaction des conventions et accords de branche relatifs à la protection sociale complémentaire : Analyses et propositions ». Cette étude, ultérieurement abandonnée, devait être rémunérée 8 000 € TTC sur une dotation IRES de 70 775 €⁸².

Les rémunérations des universités et chercheurs sont comprises entre 8 000 € et 12 000 € pour chaque étude. Pour la CFE-CGC, l'importance des frais de gestion vient de ce que « *le pilotage des études IRES s'inscrit pour la CFE-CGC dans le cadre d'un processus qui va de l'élaboration d'un plan de propositions d'études en lien avec les*

⁸¹ Idem

⁸² L'étude a été annulée en 2021 et un avenant a réaffecté le financement initialement prévu sur une étude intitulée « La prise en compte de la santé : les effets de la réforme des institutions représentatives du personnel » et rémunérée 12 000 €.

questions que se pose notre organisation, à la diffusion et à l'appropriation par nos militants des résultats obtenus ⁸³»

2.2.6.6 La CFDT

L'organisation syndicale met systématiquement en place des comités de pilotage pour le suivi de ces études pour lesquelles elle contractualise avec universités, laboratoires du CNRS ou consultants spécialisés. Les études sont, hors crise liée à l'épidémie de Covid-19, réalisées dans des délais inférieurs à deux ans à partir de l'attribution de la dotation IRES. Comme la CGT, la CFDT rémunère à un niveau plus élevé que les autres syndicats ses co-contractants dans la mesure où elle prélève moins de frais généraux et de frais de valorisation, même si ceux-ci restent significatifs.

Tableau n° 13 : Ventilation 2014-2021 des dépenses internes imputées aux subventions IRES en euros

<i>Année</i>	Subvention IRES (€)	Frais gestion 30 %	Valorisation	Conventions
2014	274 519	82 356	24 750	150 000
2015	323 083	96 925	33 000	174 900
2016	253 470	76 041	33 000	150 000
2017	202 392	60 718	33 000	105 000
2018	251 404	75 421	33 000	137 954
2019	257 117	77 135	33 000	144 000
2020	242 093	72 628	33 000	136 400
2021	246 391	73 917	29 001	135 000
Total	2 050 468	615 140	251 751	1 133 254

Source CFDT, traitement Cour

Le niveau des frais prélevés par la CFDT sur la période 2014-2021 s'élève à 45 % soit 917 214 € sur 2 050 468 € de subventions de l'IRES, soit un poids équivalent à celui constaté pour la CGT. La CFDT a précisé dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour que « *les personnels mobilisés sur le sujet IRES au sein de l'organisation sont comptabilisés dans les frais généraux* »⁸⁴. L'organisation a fourni un décompte des temps de travail consacrés à l'IRES pour les exercices 2020 et 2021. Il met en évidence que 90 %

⁸³ Réponse du président de la CFE-CGC aux observations provisoires de la Cour des comptes, le 28 septembre 2022

⁸⁴ Réponse de la responsable du service financier de la CFDT aux observations provisoires de la Cour des comptes, le 28 septembre 2022

du salaire d'une secrétaire confédérale du service économie et société a été imputé sur les dotations des études⁸⁵.

2.2.6.7 L'UNSA-Éducation

Cette organisation réalise les études soit en interne via son centre de formation, (centre Henri Aigueperse - CHA), soit avec le concours de chercheurs externes. Pour ces dernières, les conventions examinées font apparaître un prélèvement pour frais de gestion de l'ordre de 31 %, sensiblement inférieur à celui des autres organisations syndicales.

Dans le cas, plus courant, où la recherche est effectuée en interne, il est moins aisé de déterminer ce qui revient aux études, d'une part, et aux frais généraux de l'organisation, d'autre part. Les salaires de chercheurs œuvrant pour le CHA ont été fournis pour deux études seulement. Pour une étude de 2017, « Formation scolaire - formation professionnelle : quelles articulations ? », la chercheuse recrutée a bénéficié d'un contrat de dix mois de 7 000 € bruts, signé en 2020, alors que la dotation de l'UNSA-Éducation reçue de l'IRES était de 64 170 €. Pour l'étude Éducation et territoires, le CHA a recruté une chercheuse rémunérée 19 700 €, la dotation reçue s'établissant, elle, à 65 300 €.

Depuis 2017, l'UNSA sous-traite ses études au CHA qui fait parfois appel à des chercheurs ou doctorants externes. Dans ce cas les frais généraux représentent près de 80% des dotations reçues, se rapprochant ainsi de ce qui a été observé pour d'autres confédérations.

L'UNSA a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que, dans bien des cas, les études internes sont fréquemment effectuées par des bénévoles⁸⁶, les exemples couvrant la majorité des études conduites en interne ces dernières années⁸⁷. Depuis 2015, 16 études ont été dans ce cas, où les coûts réels sont donc vraisemblablement de l'ordre de 20 %.

⁸⁵ Cette secrétaire confédérale représentait par ailleurs la CFDT jusqu'en septembre 2021, date où elle a quitté ses fonctions, au conseil national de la transition écologique, à la Commission de l'économie du développement durable, au comité économique, éthique et social du Haut Conseil des biotechnologies, au Conseil National de l'Air (depuis 2018-2021) et était membre du CA de l'INED (2020-2021)

⁸⁶ Réponse du secrétaire général de l'UNSA, le 28 septembre 2022 « *Les études ... ont bien été réalisées à l'interne par le CHA avec quelques collaborations de labos ou instituts de recherche externes à titre gratuit. ... le délégué général du CHA est quelqu'un qui a de nombreux contacts et ne compte pas son temps, tout comme nombre des militants de la Fédération qui l'entourent, actifs ou retraités, notamment les membres du bureau du CHA. De la même façon, les relecteurs et correcteurs des études menées par le CHA sont des retraités bénévoles, enseignants de formation et ayant eu ou ayant encore des responsabilités syndicales et/ou dans le CHA.* »

⁸⁷ Réponse de l'UNSA au questionnaire de la Cour, 16 mars 2022 « *Notre organisation est sans doute différente de celle d'autres (agences d'objectifs), mais il faut noter que la Fédération est particulièrement impliquée dans le fonctionnement de son Centre de recherche. Par ailleurs, plusieurs des recherches ci-dessous sont menées :*

- avec des collaborations à titre gracieux (2016, 2017-3, 2017-3A, 2020-3)
- avec des embauches de doctorants (2018-2, 2019-2A)
- en interne avec participation du Centre d'Étude et de Formation de l'UNSA (2019-1A, 2021-2).

Au final, ce sont quatre recherches qui ont été ou sont actuellement menées totalement par le seul Centre Henri Aigueperse - UNSA Éducation (2018-1, 2019-2, 2019-3, 2020-2). À titre d'exemple, « la recherche-action 2016 « Favoriser une nouvelle vie professionnelle après le temps militant » a été réalisée à l'interne sous la responsabilité (du directeur du CHA) et rendue en mai 2020. Elle a impliqué les 10 collègues participant à la recherche-action et cosignataires du rapport à titre gratuit dans le cadre de leur engagement militant »

Les informations fournies conduisent à considérer que les dotations versées par l'IRES sont surdimensionnées par rapport au coût réel des recherches, car dans la majorité des cas elles sont réalisées par des membres ou anciens membres du syndicat bénévoles et le directeur du CHA.

2.2.6.8 Des dépenses élevées, non conformes à l'objet de l'IRES

Le tableau suivant récapitule pour chaque organisation syndicale, sur la période 2014-2021, la part des frais généraux imputés sur les dotations de l'IRES et celle des contrats avec les chercheurs. Pour la CGT et la CGT-FO, il s'agit d'une estimation reposant sur un échantillon significatif de conventions. Pour l'UNSA, les frais liés à la recherche dans le cas d'une internalisation n'ont été retenues que pour mémoire, le taux retenu étant celui des conventions passées avec des organismes externes.

Tableau n° 14 : Synthèse en euros

<i>OS</i>	CFDT	CGT (1)	CGT-FO (1)	CFE-CGC	CFTC	UNSA (1)
Nombre d'études	24	13	28	16	16	8
Dotations IRES (€)	2 050 468	1 318 736	2 210 937	1 140 044	1 170 918	425 474
Montant frais généraux	917 214	580 833	1 794 961	943 580	1 031 418	132 924
Montant recherche	1 133 254	737 903	415 976	196 464	139 500	292 550
Coût moyen étude	47 219	56 762	14 856	12 279	8 719	36 569
% frais généraux	45	44	81	83	88	31

*Source OS questionnaire Cour
(1) échantillon sur conventions*

Le niveau des frais généraux oscille ainsi entre 31,2 % pour l'UNSA (hors réalisation interne⁸⁸) et 88 % pour la CFTC, trois organisations présentant des taux supérieurs à 80 % (CFTC, CGT-FO et CFE-CGC).

Le coût moyen des études confiées à des prestataires (universités, chercheurs, consultants, ...) varie de façon importante selon les syndicats : 8 719 € pour la CFTC (sur 16 études couvrant la période 2014-2021) à 56 762 € pour la CGT (sur 13 études fournies).

Le taux moyen pondéré des frais généraux appliqué par l'ensemble des syndicats sur les subventions IRES est, pour l'échantillon considéré, de 60,2 %, en prenant l'hypothèse la plus favorable (non prise en compte des études réalisées en interne par l'UNSA, ...) ⁸⁹.

De 2014 à 2021, les subventions IRES à l'agence d'objectifs ayant représenté 10,57 M€, le montant estimatif des frais prélevés est de l'ordre de 6,36 M€. Bien que, sur

⁸⁸ En intégrant les études réalisées en interne, le taux serait de l'ordre de 64 % sur 24 études effectuées entre 2015 et 2021

⁸⁹ 66,2 % en cas de prise en compte des études UNSA internes

cette période, un certain nombre d'études n'aient pas été engagés ou soient très en retard, les frais généraux ont néanmoins été prélevés par toutes les organisations syndicales.

2.2.6.9 Des taux de prélèvements difficiles à justifier

Les dotations IRES ont vocation à financer des études et non des dépenses internes des organisations syndicales. Or, le niveau important des frais prélevés témoigne que les subventions ont permis, sous divers justificatifs, de financer les activités propres des organisations syndicales. L'objet de la subvention versée à l'IRES par l'État, à savoir financer des études dans le domaine de la recherche économique et sociale⁹⁰ afin de permettre aux organisations syndicales d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social, est donc détourné.

L'IRES aurait dû prévoir, dans les conventions qu'il conclut avec les organisations syndicales, un taux maximum de frais de gestion. Les taux généralement constatés dans les conventions de recherche passées par d'autres organismes sont plutôt de l'ordre de 10 %. Sans sa réponse la CGT⁹¹ rejette cette référence, « *Mais rappelons ici que la CGT n'est ni un organisme public, ni un organisme de recherche. La référence choisie par la Cour est donc inappropriée* ». Cet argument est cependant sans incidence sur la nature des fonds publics dont elle bénéficie en vue de leur emploi tel que prévu par les statuts de l'IRES. Le tableau n° 15 ci-dessous effectue une simulation de ce qu'aurait pu représenter l'application d'un taux de 10 % appliqué aux dotations globales obtenues par chaque syndicat sur la période 2014-2021.

Tableau n° 15 : Tableau Frais généraux 2014-2021 en euros

<i>Organisation syndicale</i>	Subvention IRES	Frais généraux estimés	Forfait 10 %	Excès
<i>CFDT</i>	2 348 363	1 050 468	234 800	821 668
<i>CGT</i>	2 348 363	1 034 329	234 800	799 529
<i>CGT-FO</i>	2 348 363	1 906 531	234 800	1 671 731
<i>CFTC</i>	1 174 181	1 034 293	117 400	916 893
<i>CFE-CGC</i>	1 174 181	971 834	117 400	854 434
<i>UNSA</i>	1 174 181	366 831	117 400	249'431
Total	10 567 632	6 364 285	1 056 800	5 307 485

Source IRES-OS, calculs Cour

Une économie de plus de 5,3 M€ aurait ainsi pu être réalisée sur la période 2014-2021. Si l'on retient la période 2010-2021, pour laquelle l'IRES a versé 17,5 M€ aux

⁹⁰ Article 1 de la convention annuelle France Stratégie-IRES

⁹¹ Réponse du secrétaire général de la CGT aux observations provisoires de la Cour des comptes, le 28 septembre 2022

organisations syndicales, le montant des frais de gestion se serait élevé, par extrapolation à 10,54 M€. En retenant une quote-part de frais de 10 %, l'économie pour l'IRES aurait représenté près de 9 M€ de 2010 à 2021.

2.2.6.10 Une absence de contrôle de la part de l'IRES

Le directeur de l'IRES a indiqué ne pas connaître le niveau des frais généraux réellement imputés sur les études commandées par les organisations syndicales⁹². L'IRES fait valoir dans sa réponse au relevé d'observations provisoires que les contrôles ne sont pas prévus par les statuts ou le règlement intérieur de l'Agence d'objectifs, ni par les conventions entre l'IRES et les organisations syndicales. Pourtant, l'association est en mesure d'exercer un contrôle plus étroit de l'exécution des conventions si elle en décidait ainsi.

En premier lieu, elle dispose des moyens internes lui permettant d'apprécier la qualité des études qui lui sont transmises ainsi que des méthodes et des compétences des équipes ou des chercheurs retenus par les organisations syndicales, donc de la pertinence des moyens engagés.

Ensuite, l'IRES est à même de mesurer les frais prélevés lorsqu'il est amené à effectuer des études pour le compte d'une organisation syndicale. Dans ces cas, certes très rares, le syndicat commanditaire passe un contrat de prestations avec l'IRES qui a donc parfaitement connaissance du ratio entre la part de sa dotation initiale affectée aux frais généraux du syndicat et ce qui revient au prestataire chargé de la réalisation effective de l'étude, en l'occurrence l'IRES lui-même.

Ainsi, en 2014, l'IRES a reçu 40 000 € de l'UNSA pour une étude sur les pactes sociaux en Europe pour laquelle il avait versé à ce même syndicat une subvention de 66 000 € ; le 23 octobre 2019, la CFE-CGC a passé un contrat d'études avec l'IRES pour 30 000 €, le syndicat ayant reçu à cet effet une subvention de 83 468 € de l'IRES la même année et a imputé 53 468 € (64 %) pour le « pilotage » de cette étude.

Pour le directeur de l'IRES *« les études de l'Ires, comme celles de tout centre de recherche, font l'objet d'un pilotage, d'une préparation en amont, de points d'étape comme de discussions sur les valorisations éventuelles. Il y a donc bien un pilotage qui est effectué par les OS lorsqu'elles confient une étude à l'Ires⁹³ »*. Il a reconnu que le pourcentage de frais généraux ainsi imputés par l'organisation syndicale sur la dotation reçue de l'IRES ne faisait pas l'objet d'une négociation. L'IRES accepte donc que les syndicats imputent des frais de gestion sans commune mesure avec la réalité du pilotage qu'ils déclarent assurer.

Pour nombre d'études, la disproportion des coûts est patente entre la rémunération des auteurs (par exemple, 5 000 € pour l'étude CGT-FO sur « les politiques d'immigration en France et en Europe » lancée en 2010) et le coût du pilotage (61 130 €, soit 12 fois plus).

⁹² Réponse du 23 février 2022 aux questions de la Cour

⁹³ Réponse du 25 février 2022 aux questions de la Cour

Par ailleurs, l'IRES peut évaluer les efforts consentis par les organisations syndicales pour assurer la diffusion et la valorisation de leurs études. Ainsi, l'organisation qui déclare à l'IRES les dépenses les plus élevées à ce titre a indiqué, en réponse à la Cour, n'effectuer qu'un effort très limité dans ce domaine (CGT-FO).

En l'absence de tout contrôle par l'IRES, les organisations syndicales ne sont donc pas tenues de justifier de l'utilisation des fonds publics reçus.

2.2.7 Des obligations contractuelles non respectées

En dépit des engagements contractuels de l'IRES, son directeur a indiqué que « *le contrôle de l'IRES ne s'exerce pas sur les dimensions financières* »⁹⁴. Pourtant aux termes de la convention liant l'IRES à l'État, l'Institut s'est engagé à ce que la subvention n'excède pas ce qui est nécessaire à la réalisation des travaux d'étude. Cette convention stipule qu'en cas d'exécution partielle ou imparfaite, l'IRES reconnaît que « (...) il devra rembourser au Trésor Public la part non utilisée de la subvention publique ou la part utilisée en dehors du cadre de la présente convention »⁹⁵

Il incombait donc au président, bureau et directeur de l'IRES de contrôler rigoureusement l'utilisation de la subvention de l'État versées aux organisations syndicales dans le cadre de l'agence d'objectifs. Ils ont clairement failli à cette obligation.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Compte tenu des constats effectués et persistants sur le caractère forfaitaire des dotations attribuées pour la réalisation de chaque étude, leur surestimation par rapport aux moyens effectivement mobilisés pour leur réalisation, l'importance des frais généraux imputés par l'ensemble des organisations syndicales, l'absence de vigilance des services du Premier ministre, et la défaillance des responsables de l'IRES, un redressement doit être opéré sans délais. Ces mesures urgentes et nécessaires face aux dérives constatées devront être accompagnées de décisions plus structurelles sur l'avenir de l'IRES. (Cf. infra).

Une réduction des dotations versées à l'agence d'objectifs doit-être engagée. Pour les études non lancées, les fonds doivent être récupérés auprès de chacune des organisations concernées, ou leur dotation à venir, réduite à due concurrence.

⁹⁴ Réponse au questionnaire du 28/1/22

⁹⁵ Convention annuelle pour l'année 2020 :

Article 1 : « l'IRES s'engage à utiliser la subvention allouée par France Stratégie à la réalisation de ses travaux d'études dans le domaine de la recherche économique et sociale »,

Article 4 : « La subvention versée ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des actions financées » « En cas d'exécution partielle ou imparfaite de l'objet décrit à l'article premier, l'IRES reconnaît qu'il devra rembourser au Trésor Public la part non utilisée de la subvention publique ou la part utilisée en dehors du cadre de la présente convention »

Pour les études en cours et celles à venir, le niveau de frais généraux sera plafonné à 10 (voire 15%), sous réserve de la production des pièces. Les contrats passés avec les chercheurs seront également transmis à l'IRES avec un état financier récapitulatif de l'utilisation de la dotation pour chaque étude.

Ces mesures, sans incidence sur le nombre d'études produites par les organisations syndicales, seraient de nature à garantir ainsi un financement public efficient. En outre, les excédents de financement qui seraient constatés ex post, pourraient être réaffectés au centre de recherches afin d'en accroître les moyens.

Ce dispositif permettrait au centre de recherches de renforcer ses moyens consacrés aux études et à la valorisation de ses publications.

En l'absence d'un accord sur une telle décision de réaffectation, les services du Premier ministre devraient réduire à due concurrence la subvention annuelle versée à l'IRES.

Recommandation n° 4. (IRES, France Stratégie) : Réviser la convention pluriannuelle entre l'État et l'IRES afin de fixer des objectifs pour l'utilisation rigoureuse de la subvention, de permettre un plafonnement des frais généraux que les organisations syndicales peuvent imputer aux dotations de l'IRES (soit un maximum de 10 à 15 %), de prévoir que la dotation versée pour chaque étude doit faire l'objet d'un compte rendu financier à l'IRES, sous forme d'un état certifié par le commissaire aux comptes de chaque organisation syndicale justifiant de l'utilisation de la subvention.

Recommandation n° 5. (IRES, France Stratégie) : Réduire les dotations annuelles de l'agence d'objectifs du montant des frais de gestion au-delà du plafond retenu dans la convention pluriannuelle.

2.2.8 La diffusion et la valorisation des études menées par les organisations syndicales

Les études des organisations syndicales sont mises en ligne sur le site de l'IRES sous un onglet consacré à chaque organisation. La diffusion et la valorisation de ces études sont pour l'essentiel laissées à l'appréciation des organisations syndicales. Toutes diffusent les études en interne ou les mettent à disposition de leurs fédérations.

Le directeur de l'IRES a indiqué qu'il ne disposait pas d'éléments d'information périodiques sur l'audience des études menées dans le cadre de l'agence d'objectifs et que les organisations syndicales ne faisaient aucun retour à l'IRES sur la diffusion de leurs études et sur les indicateurs d'audience.

Le nombre de consultations de ces travaux sur le site de l'IRES met en lumière que si certaines d'entre elles ont obtenu des scores de fréquentation notables sur ce site, la plupart

sont peu consultées⁹⁶. Ainsi l'étude UNSA mise en ligne en mars 2018, « *Les jeunes invisibles, ni en éducation, ni en formation ni en emploi et ni en accompagnement en France et en Europe* », a obtenu 7 404 vues depuis la mise en ligne en mars 2018, soit la 6^e page la plus fréquentée du site et celle de la CGT « *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage (1979-2020) ?* » mise en ligne en juin 2020 a bénéficié de 3 092 vues (24^{ème} page la plus vue). À part cinq études, dont ces dernières, toutes les autres sont mal classées sur le site de l'IRES (après la 130^{ème} place pour la 6^{ème}).

La mise en valeur de ces études par des articles dans la revue de l'IRES est très variable suivant les années mais reste globalement modeste. Ainsi, en 2021, deux articles ont été publiés issus d'une étude de la CGT, sur neuf articles parus au total. En 2020, deux également (sur 13 parus), six articles en 2019 (sur neuf) mais un ou aucun les trois années précédentes (sur 13 articles parus chaque année). Il est possible d'en inférer qu'elles sont jugées moins publiables que celles menées par le centre commun de recherches, ce que le directeur n'a pas contesté.

Selon l'ancien président de l'IRES⁹⁷, président de FO-Cadres, aucune réelle politique de valorisation de ces études n'est effectuée par son organisation à l'extérieur. Les rapports sont seulement adressés aux unions départementales et aux fédérations professionnelles FO. Elles peuvent faire l'objet de débat interne ou de colloques. Des publications peuvent avoir lieu mais pas de façon systématique. Dans certains cas, une édition est intervenue comme pour le livre blanc sur le SMIC et un livre sur l'Europe. Dès lors, les frais de publication et de diffusion sont nécessairement réduits.

Les études abordent une grande diversité de thèmes économiques, sociaux et internationaux. Leur intérêt est variable. Certaines études ne constituent qu'une synthèse de la littérature existante, sans plus-value particulière.

La CFTC effectue des appels à projets pour ses études. Elle les publie dans une collection « Arguments » qu'elle a développée dans le cadre des financements reçus de l'IRES.

La CFE-CGC publie ses études sur son intranet et les rend donc accessibles à l'ensemble de ses structures. Elles sont également accessibles sur le site internet public quand la Confédération organise un événement (colloque, conférence ou autre) en lien avec le thème d'une étude de l'agence d'objectifs. Ces événements restent rares jusqu'en 2019. Le syndicat a organisé en 2019 un débat autour de l'étude sur la « *couverture conventionnelle dans les branches : pouvoirs des partenaires sociaux et intervention étatique* », « *permettant d'éclairer les militants sur les incertitudes auxquelles ils étaient confrontés à l'époque dans le cadre des négociations faisant suite aux réformes législatives ayant touché le dialogue social dans les branches*⁹⁸ ». En 2021, la CFE-CGC a également organisé une table ronde sur l'étude « *La création d'entreprise : un rejet du salariat ?* ».

La CGT « *confie la réalisation de la quasi-totalité de ses études ou recherches à des laboratoires publics (universités ou CNRS) dont les programmes de travail et travaux sont soumis à des processus d'évaluation et dont la qualité proprement scientifique est*

⁹⁶ Analyse à partir de Google-Analytics réalisé par l'IRES le 3 mars 2022

⁹⁷ Réponse du 17 février 2022 au questionnaire Cour

⁹⁸ Réponse du 22 février 2022 au questionnaire de la Cour

« garantie » par leurs propres responsables (directeurs) ainsi d'ailleurs que par un fonctionnement communautaire, celui de la communauté scientifique »⁹⁹.

De manière générale, sauf exception, les études réalisées sont donc essentiellement à disposition sur les sites de l'IRES et des organisations syndicales. Leur intérêt interne est souligné mais l'évaluation de leur audience n'est pas effectuée par l'IRES.

L'administration porte un regard prudent sur les productions de l'agence d'objectifs. Pour France Stratégie¹⁰⁰ « il est très difficile de porter un jugement sur l'ensemble de la production ... mais il est à noter qu'un effort a été fait pour rendre « publics » et visibles ces travaux. À regarder le site de l'Ires, on découvre de nombreuses études d'organisations syndicales, parfois passées « sous le radar », mais consistantes. Elles ont parfois le mérite de reformuler pédagogiquement des sujets, de synthétiser les savoirs déjà existants, et de les compléter parfois avec des analyses de cas concrets. Juger de l'intérêt intrinsèque de chacune pour le débat public au sens large n'est pas aisé : certaines portent sur des thématiques assez larges et sociétales, et pourraient à cet égard avoir plus de résonance ; d'autres sur des sujets très spécifiques, (parfois en apparence anecdotiques) sont propres aux centres d'intérêts concrets d'organisations syndicales (des fédérations sectorielles notamment...) pour équiper leur capacité d'analyse sur des métiers ou univers de travail par exemple ; quelques-unes ont parfois avec une dimension historique ou interne à chaque syndicat (sur le militantisme ou l'histoire d'un concept au fil du temps, mais cela participe de la construction sociale et identitaire de chaque organisation) ».

La diffusion et la mise en valeur des études menées par les organisations syndicales est largement perfectible et devrait constituer une priorité pour elles et l'IRES, compte tenu des sommes qui leur sont consacrées.

2.2.9 Stratégie et cohérence des études programmées par l'IRES et les organisations syndicales

Les organisations syndicales sont, depuis l'origine de l'IRES, très attachées à leur indépendance dans l'utilisation de leurs dotations et, notamment, pour le choix des sujets. À la différence du centre commun de recherches de l'IRES, l'agence d'objectifs ne définit ainsi aucune priorité thématique. Alors que les moyens de l'IRES se sont réduits depuis une décennie, une stratégie et un recentrage sur des priorités sont devenus une urgence. Peu d'améliorations ont été apportées ces dernières années pour assurer une meilleure coordination entre les acteurs notamment pour éviter la redondance de certains sujets.

Un rapport remis fin 2014¹⁰¹ à la demande du bureau de l'IRES insistait déjà sur la nécessité de rechercher une cohérence globale de la programmation de l'IRES et de l'agence d'objectifs, et recommandait la mise en place d'une commission scientifique notamment à cette fin.

⁹⁹ Réponse du 31 janvier 2022 au questionnaire de la Cour

¹⁰⁰ Réponse du 10 février 2022 au questionnaire de la Cour

¹⁰¹ Rapport de M. Philippe Dole, IGAS

De fait, en amont du choix des études, des réunions du bureau et de la commission scientifique ont lieu pour échanger sur les projets des organisations syndicales et du centre de recherches de l'IRES puis sur le bilan des études, une fois celles-ci réalisées. Des représentants des organisations syndicales y participent avec des experts, ce qui permet d'éclairer utilement certains projets en amont. Il peut être ainsi rappelé, par exemple, que des études ont déjà été réalisées soit à l'IRES soit par d'autres instituts de recherche, une bibliographie utile, ou des compléments au cahier des charges de l'étude, etc. En revanche, le choix des thèmes n'est jamais questionné.

En dépit de cette amélioration du cadrage méthodologique, la primauté des organisations syndicales sur le choix des études reste, toutefois, périodiquement réaffirmée dans les instances de l'IRES¹⁰².

Bien que des coopérations intersyndicales, sur des thèmes communs de recherche aient été régulièrement évoquées, elles sont très limitées. Les débats au sein de l'assemblée générale montrent que certaines organisations considèrent que la mutualisation des travaux comporterait des risques. Il faut ainsi remonter au programme 2010-2011 pour trouver une étude commune, entre la CFDT et la CGT¹⁰³.

Le rôle de la commission scientifique limité à formuler des avis ou des conseils¹⁰⁴, souligne en creux les efforts à réaliser pour mieux articuler les sujets de recherche. Le programme de l'agence d'objectifs résulte ainsi davantage, d'une juxtaposition des propositions de chacune des organisations que d'une stratégie affirmée ciblant des priorités de recherche communes. C'est seulement *a posteriori* que l'IRES tente de regrouper les travaux produits par grands thèmes dont la présentation peut donner lieu à des colloques ou journées d'études comme le montrent les bilans de l'agence d'objectifs.

La CFTC, soutient dans sa réponse aux observations provisoires, la nécessaire complémentarité entre les études du centre de recherches de l'IRES et celles de l'agence d'objectifs appelant à une « plus grande écoute *ex-ante* et *ex-post* des travaux d'études par la commission scientifique ». Elle préconise en outre une plus grande coopération entre les organisations syndicales, les administrations publiques et le monde académique.

La diminution des moyens de l'IRES devrait être l'occasion de réfléchir à un recentrage de son programme de travail, sur un cycle pluriannuel de deux ou trois années, portant sur un nombre réduit d'axes de recherche. Même s'il est normal que l'agence d'objectifs conserve sa sensibilité dans son approche, elle devrait s'appliquer ces orientations en vue d'obtenir un impact maximal de ses travaux dans le débat public. Ainsi,

¹⁰² Ainsi le président de l'IRES précisait, lors de l'AG du 28 mars 2019, que « in fine, à la suite (des échanges avec la commission scientifique), ce sont bien les organisations syndicales qui doivent décider de leurs choix et angles de recherche »

¹⁰³ Ainsi, lorsque la commission scientifique a évoqué l'idée de réunir ensemble des organisations syndicales pour étudier des sujets d'actualité ou des sujets récurrents, plusieurs organisations s'y sont opposées comme la CFDT (qui sans être totalement opposée à un projet commun indique que « pour autant il ne faudrait pas se servir d'une (étude commune) pour faire émerger des consensus qui n'existeraient pas ») ou la CGT pour laquelle les échanges entre organisations sur le programme constituent déjà une forme de travail commun.

¹⁰⁴ PV du 27 mars 2021 de l'assemblée générale : le directeur « remercie la Commission scientifique de son avis (...). Aujourd'hui, en effet, il y a une douzaine d'études d'Agence d'objectifs et, à peu près autant en interne qui ont une thématique commune. Il s'inscrit dans l'idée de capitaliser, de renforcer les synergies, et d'observer les angles morts de ces sujets, en construisant collégialement avec la Commission scientifique ».

la mise en place d'une stratégie coordonnée à laquelle se plieraient les différents donneurs d'ordre, serait non seulement plus efficace, mais encore plus économe des deniers publics.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les développements précédents montrent qu'il n'existe pas de contrôle approfondi sur l'utilisation des fonds de l'agence d'objectifs de la part de l'IRES si ce n'est le « certificat de conformité » délivré par le directeur à la remise de l'étude dont la portée est limitée. De fait, l'IRES considère que les organisations syndicales agissent sous leur seule responsabilité. Quant à l'administration, elle n'exerce qu'un contrôle formel sur l'utilisation de la subvention qu'elle lui verse en dépit des instructions en vigueur.

Ainsi, l'allocation et le contrôle de l'utilisation des fonds attribués à l'agence d'objectifs suscitent des interrogations persistantes. La Cour constate que les frais divers de gestion imputés sur le montant des dotations reçues par les organisations syndicales atteignent des niveaux très élevés de 45 à 82 %. Il n'est donc pas établi que les fonds qu'elles reçoivent sont utilisés, conformément à l'objet de l'association et à celui de la subvention versée par l'administration.

Sans écarter le recours à une procédure contentieuse dont l'issue pourrait sanctionner les dérives constatées, la mise en œuvre, sans délai, des recommandations formulées doit permettre de définir un cadre de gestion rigoureux pour une utilisation transparente de la subvention de l'État facilitant le contrôle effectif de son utilisation.

En outre l'absence de complémentarité des études du centre de recherches et de l'agence d'objectifs, conjuguée à l'hétérogénéité des modes de programmation, de financement, de suivi, d'évaluation et de diffusion de ses travaux, conduisent également, à s'interroger sur le bienfondé du maintien de la structure et de la gouvernance actuelles de l'IRES.

3 LA NECESSITE D'UNE TRANSFORMATION

La Cour a formulé dans les parties précédentes des recommandations, à structure constante, en vue d'une plus grande efficacité et d'un meilleur suivi de la subvention de l'État.

Toutefois, l'avenir de l'IRES ou, en tout cas, de son mode dual de fonctionnement est posé. La gouvernance actuelle concentrée sur les membres fondateurs n'apparaît pas avoir réussi à faire de l'IRES le centre de recherches de référence à même d'influer sur le débat public, et de nourrir de façon étayée les positions des organisations syndicales dans les grandes négociations sociales.

Le poids décisif des organisations syndicales fondatrices dans les instances dirigeantes de l'IRES est constitutif de conflits d'intérêt dans la mesure où elles seules sont bénéficiaires des dotations versées dans le cadre de l'agence d'objectifs. Les constatations formulées par la Cour, il y a près d'un quart de siècle, n'ont en rien été corrigées et se sont aggravées.

Dès lors, un scénario de réforme de l'IRES consistant à scinder ses deux activités qui n'ont de fait que peu de synergie réelle pourrait être envisagé.

Les fonds actuellement versés dans le cadre de l'agence d'objectifs pourraient être transférés au Fonds pour le financement du dialogue social, dont c'est l'un des objets. Le centre de recherches devrait pour sa part être adossé à une structure universitaire de recherche ou à un grand établissement scientifique pour garantir sa pérennité, la qualité de ses travaux et son indépendance, sans pour autant que le lien avec les organisations syndicales ne soit rompu.

3.1 Le fonds pour le financement du dialogue social : une opportunité pour financer avec transparence les études des organisations syndicales

Ce fonds a été créé, en application de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014¹⁰⁵ et du décret n°2015-87 du 28 janvier 2015 pour donner les moyens au dialogue social de s'exercer, tout en assurant la traçabilité de ses financements, de leur utilisation, et de leur répartition entre

¹⁰⁵ Article 31 de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 dispose que « Le chapitre V du titre III du livre Ier de la deuxième partie du code du travail est complété par une section 3 ainsi rédigée : « Art. L. 2135-10. - I. — Les ressources du fonds paritaire sont constituées par :

« 1° Une contribution des employeurs mentionnés à l'article L. 2111-1 du présent code, (...);

« 2° Le cas échéant, une participation volontaire d'organismes à vocation nationale (...);

« 3° Une subvention de l'État ;

« 4° Le cas échéant, toute autre ressource prévue par des dispositions législatives ou réglementaires, par accord conclu entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou par accord de branche étendu.

« II. — La contribution mentionnée au 1° du I du présent article est recouvrée et contrôlée, selon les règles et sous les mêmes garanties et sanctions applicables au recouvrement des cotisations du régime général de sécurité sociale (...) »

ses acteurs. Investi de missions de service public, il est géré par l'Association pour la gestion du Fonds paritaire national (AGFPN) créée en 2015 qui regroupe les organisations syndicales et professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel. Participent à son conseil d'administration, cinq des six organisations syndicales membres de l'IRES (excepté l'UNSA-Éducation).

Les ressources du fonds, 135,5 M€ en 2021, sont réparties en trois missions légales. Il a vocation à contribuer à financer la conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement (87,4 M€ en 2021) ; la participation des organisations syndicales et patronales à la conception des politiques publiques relevant de la compétence de l'État auxquelles les partenaires sociaux sont associés (3 M€ en 2021) , et, s'agissant des organisations syndicales de salariés, la formation économique, sociale et syndicale et l'information du réseau des adhérents (44 M€ en 2021). Les organisations syndicales ont ainsi bénéficié d'une répartition de ses crédits à hauteur de 88,8 M€ en 2021.

Selon leur sujet, les études et recherches conduites de manière indépendante par l'agence d'objectifs pourraient être à l'avenir supportées par les missions du fonds. L'intégration de la part de la subvention de l'IRES qui revient aux organisations syndicales dans ce fonds, contribuerait à « *apporter un soutien à la qualité du dialogue social* », objectif en adéquation avec l'objet social de l'IRES.

Pour les pouvoirs publics, une telle intégration présente plusieurs avantages :

1/ Au titre de l'amélioration de la **transparence** sur le financement des organisations syndicales, les pouvoirs publics auraient l'assurance que les subventions qu'ils allouent, sont utilisées conformément à leur objet. En effet, l'utilisation des crédits du Fonds est encadrée par des dispositions strictes : les organisations attributaires ont l'obligation légale de justifier et de détailler l'utilisation faite de ces crédits dans le cadre d'un rapport annuel. Le règlement financier de l'AGFPN fixe les informations mentionnées dans ce rapport, rapport qui doit être attesté par le commissaire aux comptes de chaque organisation. Des sanctions sont prévues et sont mises en œuvre en cas de manquement à cette obligation. Les comptes de l'AGFPN sont également soumis à des commissaires aux comptes, l'AGFPN remettant, par ailleurs annuellement au gouvernement et au parlement un rapport détaillant les ressources, les crédits versés, et les actions engagées par les organisations attributaires

2/ La fongibilité avec les autres financements gérés par l'AGFPN laisserait aux organisations syndicales une marge de manœuvre plus importante pour financer leurs études et recherches, étant observé que les crédits non engagés par une organisation sont restitués au fonds.

3/ En adossant les études à l'AGFPN, il serait mis fin aux conflits d'intérêt dans lequel se trouvent les organisations syndicales au sein de l'IRES qu'elles dirigent et dont elles sont seules à bénéficier.

4/ L'intégration des financements de l'IRES dans ce Fonds, renforcerait notablement les contrôles sur leur utilisation par les syndicats, contrôles aujourd'hui inexistant dans le cadre de l'agence d'objectifs, (cf. *supra*)¹⁰⁶.

¹⁰⁶Compte tenu de l'importance des frais divers imputés par les organisations syndicales aux financements reçus de IRES, seule une quote-part du financement annuel – celle correspondant de fait à des études - devrait être reversée à l'AGFPN, le solde permettant de renforcer la subvention à l'IRES.

L'option de faire financer les études par le Fonds est diversement appréciée par les syndicats, sollicités dans le cadre de l'enquête. Ainsi pour la CGT, il apparaît « *inopportun de confondre les financements liés à la recherche, et donc aux études portées par l'IRES, avec ceux liés au syndicalisme. Ces études, si elles participent à une meilleure compréhension des enjeux de notre société, ne sont pas pour autant des éléments qui amènent directement à une plus grande appréhension du dialogue social* »¹⁰⁷. Pourtant la qualité du dialogue social est bien l'objet principal de l'IRES. Pour la CGT-FO, tout en n'écartant pas un financement spécifique, « *faire financer l'IRES par le fonds du paritarisme n'est pas a priori pas la meilleure piste à retenir. L'IRES n'est pas un organisme paritaire* »¹⁰⁸.

La CFE-CGC n'y est pas favorable, non plus : « *Non seulement les moyens attribués dans le cadre du financement du paritarisme sont insuffisants, mais il ne faudrait pas qu'en plus de la réduction des moyens attribués au syndicalisme la fongibilité des financements se traduise par une diminution encore plus grande des moyens attribués à la recherche des syndicats via l'IRES* »¹⁰⁹.

Si pour la CFDT, « *le versement direct à l'IRES de fonds de financement du dialogue social n'est pas envisagé par les instances de la Confédération CFDT aujourd'hui* », ce syndicat a néanmoins indiqué que « *les fonds versés par l'AGFPN (fonds de financement du dialogue social) financent trois missions dans lesquelles peuvent s'inscrire des activités de recherche* »¹¹⁰. Pour sa part, l'UNSA-Éducation, perdrait vraisemblablement le financement IRES dès lors que les règles de répartition de l'AGFPN lui seraient moins favorables.

3.2 Le centre de recherches : un adossement académique à trouver

L'IRES séparé de l'agence d'objectifs serait recentré sur les activités de son centre de recherches et de documentation. Sa dotation pourrait être accrue d'une quote-part du financement actuellement reçue par l'agence d'objectifs, et utilisé à d'autres fins, pour lui donner les moyens de mieux couvrir le champ économique et social et valoriser ces productions.

Même ainsi renforcé en budget et en effectifs, l'IRES aura une taille vraisemblablement insuffisante pour couvrir l'ensemble des domaines de recherche qui sont aujourd'hui les siens. Dès lors, le rattachement à un organisme de recherche nationale (EHESS, FNSP, ...) devrait être envisagé¹¹¹. Il s'agit également d'appliquer les normes académiques usuelles pour l'évaluation des travaux et des publications de l'IRES. L'avis de l'instance d'évaluation indépendante serait rendu public.

Cet adossement ou intégration devrait garantir l'indépendance de l'IRES, en associant à ses organes des personnalités scientifiques reconnues dans les domaines social

¹⁰⁷ Réponse du 31/1/22 au questionnaire Cour

¹⁰⁸ Idem

¹⁰⁹ Idem

¹¹⁰ Réponse à un questionnaire de la Cour du 11 janvier 2022

¹¹¹ L'OFCE créé en même temps que l'IRES est ainsi adossé depuis 2001 à la FNSP.

et économique. Il permettrait, en outre, de favoriser la mobilité des chercheurs de l'IRES ainsi que des échanges et apports extérieurs nourrissant une approche renouvelée du traitement des thèmes économiques, sociaux et syndicaux.

Lors de la contradiction sur le rapport d'observations provisoires de la Cour, la déclaration commune¹¹², signée de l'ensemble des secrétaires généraux ou président des organisations syndicales, rejette la scission proposée : « *Nous réaffirmons que l'IRES, institution singulière qui favorise un dialogue entre l'action syndicale et la recherche, est indispensable à la démocratie sociale. En démantelant l'IRES, on affaiblirait les capacités de réflexion des OS* ». Il s'agit bien, au contraire, de renforcer la capacité de recherche, l'indépendance et la qualité des travaux de l'IRES et de tirer les leçons des dérives persistantes observées.

Recommandation n°6 (Cabinet du Premier ministre, secrétariat général du gouvernement, Ministère du travail) : Scinder l'IRES en deux. Transférer l'agence d'objectifs au Fonds pour le financement du dialogue social qui financera les études des organisations syndicales, en mettant en œuvre les contrôles qui lui sont propres. Intégrer le centre commun de recherches et de documentation de l'IRES, à un grand organisme de recherche respectant les normes académiques pour la conduite et l'évaluation des études.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les statuts de l'IRES, en dépit des modifications apportées en 2017, ne lui permettent pas de remplir pleinement l'objet social pour lequel il a été conçu alors même qu'il est financé sur des fonds publics. Sa transformation apparaît donc non seulement nécessaire mais également urgente au regard des constats précédemment développés et, pour certains, déjà soulevés par la Cour en 1998.

Scinder l'IRES en deux structures juridiquement distinctes, le centre de recherches et de documentation d'une part et l'agence d'objectifs d'autre part, serait de nature à résoudre le conflit d'intérêt intrinsèque à ses statuts actuels, les membres des organes de gouvernance et les bénéficiaires des financements de l'IRES via l'agence d'objectifs étant identiques. L'organisation actuelle constitue un obstacle à un pilotage efficace de ses activités, à l'examen critique de sa programmation et de la qualité de ses productions

L'adossement à l'AGFPN de l'agence d'objectifs dont la majorité des dotations financent des dépenses internes des syndicats assurerait la conformité et le contrôle de l'utilisation des fonds publics à leur objet. Le rattachement du centre commun à une grande structure de recherches permettrait de lui appliquer les normes académiques de contrôle et d'évaluation de ses travaux et publications par une commission scientifique composée de personnalités indépendantes, reconnues dans ses domaines. Ce rattachement permettrait, également, de garantir l'indépendance du centre et de favoriser les échanges et apports

¹¹² Déclaration commune des organisations syndicales à la Cour des comptes, 28 septembre 2022

extérieurs sur les thèmes économiques, sociaux et syndicaux. Le lien avec les acteurs syndicaux serait maintenu sans une participation à la gouvernance dont les risques ont été mis en lumière.

Une transformation de l'IRES doit être engagée afin que les objectifs qui lui étaient assignés à sa création soient atteints, à savoir : « (...) nourrir le nécessaire pluralisme des débats de nature économique et sociale, à tous les niveaux (international, national, territorial, sectoriel, ...) et ainsi d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social. Elle participe ainsi à l'intérêt général ».

4 DES MOYENS EN BAISSÉ

La viabilité de l'IRES dépend exclusivement de la subvention versée par les services du Premier ministre. Toutefois, ses charges fixes, notamment la masse salariale et la contribution « statutaire » à l'agence d'objectifs, lui offrent peu de marges de manœuvre. La baisse de la subvention de l'État et le non renouvellement des personnels mis à disposition interrogent sur la pérennité de son modèle économique et sur sa capacité à fournir une expertise globale sur le champ économique et social.

En dépit de la réforme statutaire de 2017 et dans un contexte budgétaire significativement plus contraint, la situation financière de l'IRES reste, de manière persistante, fragile.

4.1 Une situation financière fragile

La Cour dans son précédent rapport relevait : « Compte tenu de(s) avantages de portée considérable (sic la mise à disposition des locaux et de personnels à titre gratuits), on comprend mal la situation déficitaire dans laquelle l'IRES est entré depuis quelques années. On ne peut en outre manquer de mettre en rapport l'existence de déficits avec la structure extrêmement contraignante des financements de l'IRES, qui empêche d'opérer des compensations entre la part dévolue à "l'agence d'objectifs" et celle attribuée à l'IRES "intramuros". (...) Dans ces conditions, on voit mal comment la poursuite du développement des activités de l'IRES "intramuros", considéré comme légitime par les membres de l'association, ne se traduirait pas par de nouveaux déficits, sauf à introduire une certaine fongibilité entre les quotes-parts des deux composantes de l'IRES. ».

4.1.1 Des comptes d'exploitation régulièrement déficitaires

Contraint par la réduction continue de la subvention des services du Premier ministre, l'IRES a adapté sa gestion en conséquence en réduisant certains coûts et en cherchant des financements nouveaux.

Les résultats d'exploitation de l'IRES, en raison notamment de l'existence de charges difficilement compressibles, sont régulièrement déficitaires. Préservé de la cessation de paiement par une trésorerie très élevée, l'Institut est néanmoins en difficulté pour maintenir sa situation à l'équilibre. Comme le révèle le tableau suivant, l'IRES peine à dégager des résultats d'exploitation excédentaires.

Tableau n° 16 : Évolution 2015-2021 du compte de résultat en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. en %
Produits d'exploitation (I)	3 368 501	2 817 325	2 801 265	2 998 609	3 034 592	2 956 678	3 026 722	-10%
Charges d'exploitation (II)	3 382 910	2 898 694	2 798 310	2 956 344	3 087 691	3 002 551	2 996 715	-11%
RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I-II)	-14 409	-81 369	2 955	42 265	-53 099	-45 873	30 007	
Produits financiers (I)	6 306	10 454	7 982	7 901	8 225	5 501	4 942	
Charges financières (II)	0	0	0	0	0	0		
RÉSULTAT FINANCIER (I-II)	6 306	10 454	7 982	7 901	8 225	5 501	4 942	
Produits exceptionnels (I)	24 466	54 693	2 750	570	48 620		1 093	
Charges exceptionnelles (II)	813	112	6 756	45 000	0	74 015**	0	
RESULTAT EXCEPTIONNEL (I-II)	23 653	54 581	-4 006	-44 430	48 620	-74 015	1 093	
TOTAL DES PRODUITS	3 399 273	2 882 472	2 811 997	3 007 080	3 091 437	2 962 179	3 032 757	-15%
TOTAL DES CHARGES	3 383 723	2 898 806	2 805 066	3 001 344	3 087 691	3 076 566	2 996 715	-10%
EXCEDENT ou DEFICIT	15 550	-16 334	6 931	5 736	3 746	-114 387	36 042	

Source : Comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

(*) Le compte de résultat détaillé figure en annexe 2

(**) cette somme correspond à une charge de copropriété engagée pour la réfection des ascenseurs

Les excédents 2015-2021 ne compensent pas les déficits cumulés, sur la même période, réduisant d'autant les fonds propres. Les réserves de l'IRES établies à 240 000 € en 2014, s'élèvent désormais à moins de 140 000 € au 1^{er} janvier 2022. Cette situation a pour conséquence une capacité dégagée annuellement pour s'autofinancer, faible voire nulle.

Tableau n° 17 : Capacité d'autofinancement 2015-2021 de l'IRES en euros (*)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capacité d'autofinancement	-44 683	1 930	23 856	61 632	37 054	-84 857	20 238

Source : Comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

(*) Le calcul de la capacité d'autofinancement est détaillé en annexe 4

4.1.2 Un bilan caractérisé par une trésorerie abondante mais des dettes élevées

Le compte de résultat de l'IRES contraste avec son bilan qui paraît solide. La trésorerie présente un solde de plus de 2 M€ au 31 décembre 2020, soit plus des deux tiers de ses produits d'exploitation. Cette abondance est la contrepartie de la dette non soldée constatée envers les organisations syndicales pour les études programmées et non finalisées (versement du solde de 30%).

Tableau n° 18 : Bilan 2015-2021 de l'IRES

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ACTIF IMMOBILISÉ (I)	247 548	250 014	222 590	261 305	256 528	236 782	235 887
<i>Dont Immo. financières</i>	219 179	219 909	212 545	217 373	212 968	212 710	212 710
ACTIF CIRCULANT (II)	2 340 764	2 067 957	1 984 166	2 171 699	2 205 791	2 174 330	2 342 365
<i>Dont créances</i>	86 445	79 275	122 360	17 311	21 038	17 486	48 704
<i>Dont disponibilités</i>	2 198 584	1 940 770	1 816 985	2 109 775	2 137 061	2 116 559	2 252 224
<i>Dont Charges constatées d'avance</i>	55 735	47 912	44 821	44 613	47 692	40 285	41 437
TOTAL ACTIF (I+II)	2 588 312	2 317 971	2 206 756	2 433 004	2 462 319	2 411 112	2 578 252
Fonds propres	217 306	200 974	207 905	213 641	217 387	103 359	139 401
<i>Dont réserves</i>	201 757	217 306	200 974	207 905	213 640	217 388	103 359
<i>Dont résultat de l'exercice</i>	15 549	-16 332	6 931	5 736	3 747	-114 029	36 042
Dettes	2 371 006	2 116 997	1 998 851	2 219 362	2 244 932	2 307 753	2 438 852
<i>Dont provisions</i>				89 141	51 745	58 095	49 470
<i>Dont dettes d'exploitation</i>	624 551	654 599	469 968	517 101	503 396	546 423	535 141
<i>Dont autres dettes</i>	1 725 279	1 461 412	1 479 445	1 581 256	1 689 445	1 695 763	1 731 723
TOTAL PASSIF (I+II)	2 588 312	2 317 971	2 206 756	2 433 003	2 462 319	2 411 112	2 578 253

Source : Comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

(*) Le bilan détaillé figure en annexe 3

Tableau n° 19 : Fonds de roulement de l'IRES 2015-2021 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capitaux permanents (I)	217 466	201 218	208 159	302 782	269 132	161 646	189 063
Total Immobilisations nettes (II)	247 548	250 014	222 590	261 305	256 528	236 782	235 887
Fonds de roulement	-30 082	-48 796	-14 431	41 477	12 604	-75 136	-46 824

Source : Comptes 2015-2020 publiés de l'IRES
 (*) L'analyse financière détaillée figure en annexe 4

La structure du bilan se caractérise par des fonds propres peu élevés, l'IRES n'est pas en mesure d'assurer le financement de ses engagements autrement qu'en utilisant sa trésorerie pour faire face à ses besoins pour cinq exercices sur les sept sous revue. Les fonds de roulement positifs dégagés en 2018 et 2019 correspondent respectivement à cinq et deux jours d'exploitation, ce qui est nettement insuffisant.

Tableau n° 20 : Besoin en fonds de roulement 2015-2021 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Actifs circulants d'exploitation (A)	142 180	127 187	167 181	61 924	68 730	57 771	90 141
Dettes d'exploitation (B)	2 370 846	2 116 009	1 996 565	2 128 357	2 192 841	2 249 011	2 388 972
Besoin en fonds de roulement (A-B)	-2 228 666	-1 988 822	-1 829 384	-2 066 433	-2 124 111	-2 191 240	-2 298 831

Source : Comptes 2015-2020 publiés de l'IRES
 (*) L'analyse financière détaillée figure en annexe 4

Le besoin en fonds de roulement (BFR) permet de faire le lien entre l'actif circulant et le passif circulant de l'IRES en analysant les décalages de ses flux de trésorerie. La dette la plus élevée s'apparente davantage à une dette à long terme (et non à court terme), et correspond aux soldes des études non remises par les organisations syndicales. Elle permet à l'IRES de disposer de liquidités nécessaires pour payer ses créanciers.

Sur les sept exercices sous revue, seuls trois dégagent des résultats d'exploitation excédentaires. La diminution des subventions de l'État observée depuis 2010, n'est que très partiellement compensée par d'autres financements, et par la baisse de la dotation à l'agence d'objectifs, et éclairent la fragilité financière de l'IRES. Son fonds de roulement est nettement insuffisant pour faire face à ses dépenses d'exploitation. La remise tardive des études par les organisations syndicales qui conditionne le paiement de la dette de l'IRES vis-à-vis d'elles, lui permet toutefois de disposer des liquidités pour faire face à ses dépenses courantes rapidement exigibles. Le fonctionnement actuel s'apparente dans les faits à une forme de « cavalerie ».

4.2 Des financements de l'État en nette diminution

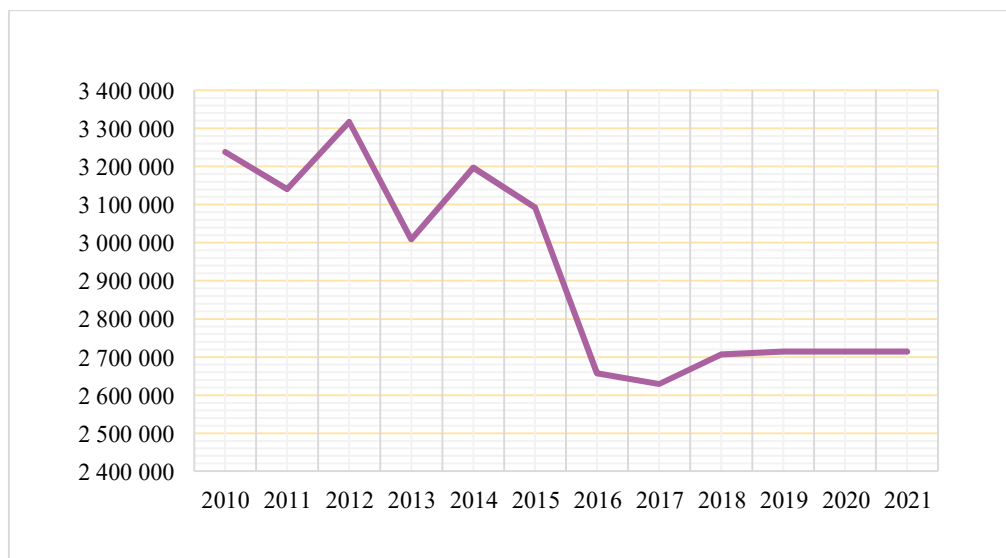
L'État concourt au financement de l'IRES selon plusieurs modalités : le versement d'une subvention, d'une part et la mise à disposition de locaux et de personnels à titre gratuit, d'autre part. Depuis 2010 ces financements diminuent significativement affectant directement les capacités du centre de recherches de l'IRES à faire face à ses missions.

4.2.1 - Des financements directs en diminution depuis 2010

4.2.1.1 - La subvention versée par les services du Premier ministre

La subvention reçue des services du Premier ministre est imputée sur les dépenses d'intervention de l'action n°11 « Stratégie et prospective » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental ». Elle représente entre 89 et 92% des ressources de l'IRES (cf. tableau n°1) sur l'ensemble de la période. Son montant diminue très significativement depuis 2010, et plus particulièrement entre 2010 et 2017 (-19 %), un abondement de cette subvention depuis 2018, limite cette décrue à (-16 % par rapport à 2010).

Graphique n° 3 : Évolution de la subvention des services du Premier ministre 2010-2021 en euros



Source : Comptes publiés de l'IRES 2015-2021

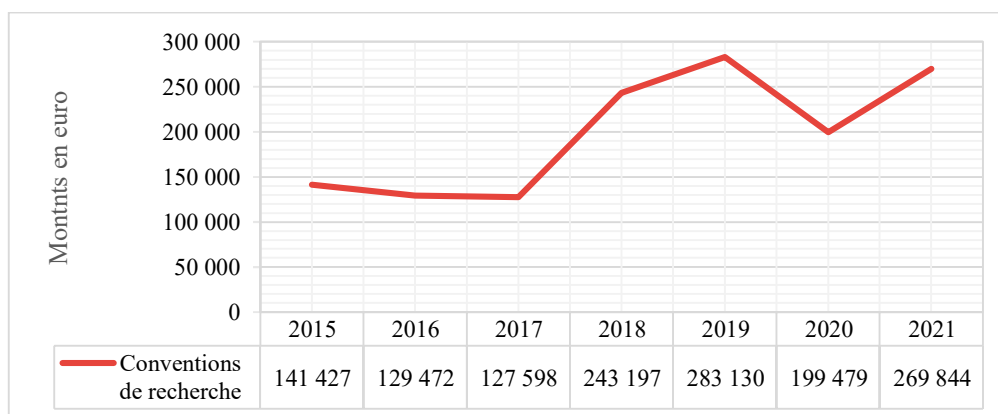
La réduction de la subvention de l'État n'est que partiellement compensée par d'autres financements.

4.2.1.2 - La recherche d'autres financements

La subvention de l'État est scindée en deux conformément aux statuts de 2010 et de 2017. Pour permettre à l'IRES de faire face à ses engagements, les organisations syndicales ont consenti entre 2013 et 2015 de diminuer la part de la subvention destinée à l'agence d'objectifs¹¹³. La réforme des statuts de 2017 a réduit la part de cette dernière. Jusqu'en 2017¹¹⁴, les deux tiers étaient affectés à l'agence d'objectifs et le dernier tiers au fonctionnement du centre commun de recherches contre désormais, 40 % *a minima*¹¹⁵ pour la première et 50 % pour le second. Cette réfaction de la dotation à l'agence apparaît aujourd'hui insuffisante pour maintenir le bon fonctionnement du centre de recherches

L'IRES s'est engagé de manière dynamique dans la recherche d'autres financements en répondant à des appels d'offre. Le montant des ressources tirées des conventions de recherche ainsi conclues a augmenté régulièrement (+41 %) depuis 2015, le contexte lié à la crise sanitaire affectant ponctuellement cette dynamique en 2020.

Graphique n° 4 : Ressources 2015-2021 tirées des conventions de recherches en euros



Source : Comptes publiés de l'IRES 2015- 2021

Bien que volontaire, la stratégie de conventionnement mise en place ne représente sur la période qu'entre 4 et 10 % des produits d'exploitation, ce qui demeure insuffisant pour couvrir de manière pérenne ses charges d'exploitation. Par ailleurs la capacité de l'IRES à maintenir cette stratégie en se positionnant sur les appels d'offre se heurte à la diminution du nombre de chercheurs, susceptibles de réaliser ces prestations de services.

¹¹³ Pour mémoire : en 2013, une réduction de 339 156 € de leur dotation a été consentie par les organisations syndicales (sur 2 005 827 € inscrits au budget). En 2014, la réduction a été de 250 272 € sur 2 131 269 € et en 2015, de 374 220 € sur 2 061 97 €.

¹¹⁴ Article 2 alinéa 3 des statuts de 2010

¹¹⁵ Article 18 des statuts de l'IRES de 2017

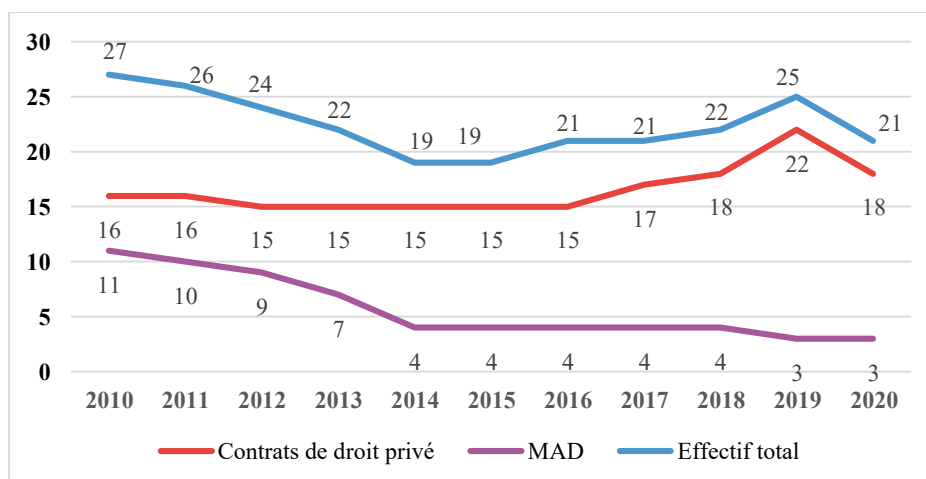
4.2.2 Une réduction des moyens mis à disposition à titre gratuit par l'État

L'IRES bénéficiait d'avantages en nature substantiels, par des mises à disposition de personnels d'une part et la mise à disposition des locaux par les services du Premier ministre d'autre part.

4.2.2.1 - Des mises à disposition de personnels gratuites qui se tarissent

Les mises à disposition de personnel à titre gratuit diminuent régulièrement depuis 2005. Sur la dernière décennie, elles ont été divisées quasiment par trois. Parmi les quatre subsistantes depuis 2015¹¹⁶, celle du directeur adjoint est consentie à titre onéreux. La trajectoire à la baisse des effectifs mis à disposition s'étant poursuivie en 2021 et 2022, en l'absence de renouvellement, un seul chargé de mission sera encore mis à la disposition gratuitement.

Graphique n° 5 : Évolution 2010-2020 de la répartition statutaire des effectifs de l'IRES



Source : IRES - dossier ministre

Le montant de la subvention indirecte tirée des mises à disposition a, compte tenu de l'évolution de cet effectif, considérablement diminué. Établie à 837 447.62 € pour neuf personnes en 2012, elle s'élevait à 297 548 € pour quatre personnes en 2014, et à 198 061 € pour trois personnes en 2020.

¹¹⁶ Mme X à disposition du ministère du travail depuis 1991, M.X mis à disposition depuis 1995 par l'INSEE, Mme X mise à disposition depuis 1986 par le Commissariat général du plan, M. X, mis à disposition de la DGFIP à titre onéreux depuis 2015

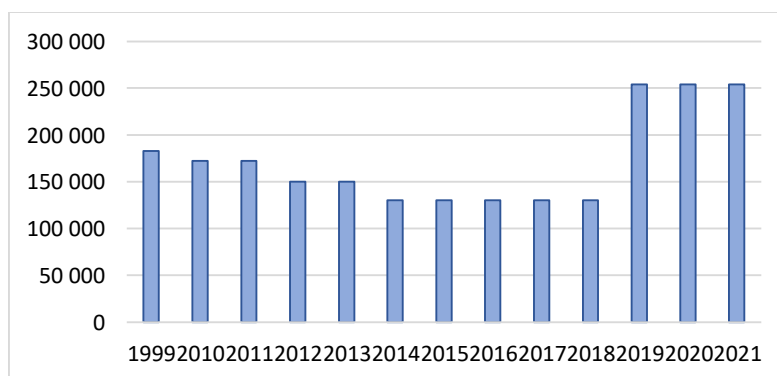
4.2.2.2 Des locaux désormais surdimensionnés :

Outre le versement d'une subvention, les services du Premier ministre mettent à disposition à titre gratuit des locaux, acquis en 1993 pour les activités de l'IRES. La Cour relevait dans ses observations définitives de 1998, son absence de fondement juridique. Pour régulariser cette situation, une convention associant le commissaire général au plan, le directeur des services fiscaux et le préfet de Seine Saint Denis, ainsi que le président de l'IRES, a été signée le 23 mars 2000.

L'ensemble immobilier occupé par l'IRES a été livré neuf en 1993. Il est situé à Noisy Le Grand en Seine-Saint-Denis. Il est constitué d'un plateau de bureaux au 9^{ème} et dernier étage, de 1 351m², désormais cloisonné. Il comporte également 22 places de stationnement au sous-sol de l'immeuble ainsi que 14 places dans le parking public « Parc Mont d'Est ». L'ensemble est structuré en 33 bureaux individuels susceptibles d'accueillir 37 agents permanents et des invités de passage (Annexe 5 Plan des locaux).¹¹⁷.

Le montant de la subvention indirecte liée à l'occupation de l'IRES a longtemps été sous-estimé. La convention d'occupation de 1999 fixait la valeur locative annuelle correspondant à l'avantage en nature à 1,2 million de francs (soit 182 938 €). Elle a été revue à la baisse de manière successive jusqu'en 2019 comme le révèle le tableau ci-dessous¹¹⁸. Ce n'est qu'à compter de 2019, à l'initiative du directeur adjoint de l'IRES, que la valeur locative a été estimée au prix du marché, soit à 254 066 € par an.

Graphique n° 6 : Valorisation 1999-2021 de la mise à disposition des locaux de l'IRES



Source : Comptes publiés de l'IRES

Les locaux sont surdimensionnés par rapport aux effectifs de l'institut, sans que l'IRES, ne puisse tirer parti de la surface excédentaire, la convention d'occupation lui interdisant la sous-location¹¹⁹. Le propriétaire unique des huit autres étages avait souhaité acquérir celui occupé par l'IRES. Ce souhait aurait constitué l'opportunité de rationaliser les surfaces occupées. À l'initiative des services du Premier ministre, en 2020, un comité de pilotage a été constitué dans la perspective d'un déménagement de l'IRES courant 2022. Il

¹¹⁷ Il comporte également : deux salles de réunion, l'une de 80m², l'autre de 30 ; une salle de documentation de 120m² ; infirmerie ; une salle d'archives ; des salles techniques pour le matériel et les réseaux informatiques.

¹¹⁸ Évolution de la valorisation de l'avantage en nature : 172 125 € en 2010, 150 000 € en 2012, puis 130 000 € en 2014 et ce jusqu'en 2018.

¹¹⁹ Article 1-6 de la convention de mise à disposition du 23 mars 2000

réunit France Stratégie, la direction immobilière de l'État (DIE), et la direction de l'IRES. Pour sa mise en œuvre, le calendrier est contraint, l'assemblée générale doit être convoquée, et voter le changement de localisation du siège social à l'unanimité.

Une agence immobilière a été mandatée pour trouver de nouveaux locaux à acquérir d'une surface minimale de 600 à 700 m², adaptés aux besoins immobiliers tels qu'ils ont été définis par l'IRES¹²⁰. L'enveloppe dédiée par les services du Premier ministre à cette acquisition s'établirait à 2,5 M€.

Le Président de l'IRES, lors de son audition par la Cour le 19 octobre 2022, a indiqué que ce projet était ajourné. Le nouveau propriétaire de l'immeuble renoncerait à l'acquisition du dernier étage. Des négociations en cours conduiraient à réduire la surface actuellement occupée par l'IRES.

4.2.3 Évaluation des ressources de l'IRES jusqu'en 2019 : les contributions volontaires en nature

Les concours financiers directs et indirects de l'État ont diminué de 26 % en 10 ans comme le confirme le tableau ci-dessous. Toutefois l'IRES bénéficie de contributions volontaires¹²¹ significatives (0,5 M€) dont il n'est pas possible à ce jour de dresser une revue analytique.

Tableau n° 21 : Évolution des financements directes et indirectes de l'État 2010-2021

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2015- 2021 En %
Subvention	3,24	3,14	3,32	3,01	3,20	3,09	2,66	2,63	2,71	2,71	2,71	2,71	-16%
Locaux	0,17	0,17	0,15	0,15	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,25	0,25	0,25	47%
Personnels	0,89	0,79	0,84	0,73	0,30	0,27	0,27	0,27	0,28	0,23	0,20	0,21	-76%
<i>Nbre</i>	10,2	10	9	9	5	3	3	3	3	3	3	2	-80%
Total	4,30	4,11	4,30	3,89	3,62	3,50	3,06	3,03	3,11	3,20	3,17	3,18	-26%

Source : Comptes publiés de l'IRES 2010-2021

¹²⁰ Les besoins exprimés par l'IRES sont les suivants : une localisation dans Paris intra-muros ou petite couronne en vue d'en faciliter l'accès au public, des espaces individuels mais également partagé, voire par la mise en place de partenariats ; avec une douzaine de parkings (voitures, moto, borne électrique.), une salle de documentation, de consultation et deux de réunion, un accueil/salle de convivialité ; ainsi qu'un accès à une restauration collective.

¹²¹ Elles sont comptabilisées « au pied » du compte de résultat. Cette information financière n'a toutefois pas d'incidence sur la détermination du résultat comptable de l'Institut. Elle se présente sous la forme d'un compte de résultat « simplifié » comprenant d'une part les prestations en nature et le bénévolat, et en contrepartie, les charges afférentes, telles que la mise à disposition gratuite de biens tels que les locaux, de prestations, et les charges liées au personnel bénévole d'autre part.

En effet, l'IRES valorise pour la première fois en 2020, à hauteur de 532 258 € les contributions volontaires conformément au nouveau règlement comptable¹²². Elles sont réparties en prestations en nature (452 127 €) et en bénévolat (80 131 €) par 14 chercheurs. L'évaluation de l'ensemble des ressources dont l'Institut a effectivement bénéficié, est donc partielle pour les exercices antérieurs.

Les concours de l'État à l'IRES ont diminué continûment. La structure du financement du centre de recherches d'une part et de l'agence d'objectifs d'autre part induit des rigidités, et ce en dépit de la réforme des statuts de 2017. L'IRES, néanmoins adapte sa gestion, notamment en rationalisant ses dépenses de gestion immobilière. La réduction des mises à disposition à titre gratuit et de sa subvention pèsent sur sa masse salariale et sa capacité d'expertise.

4.3 La gestion administrative

4.3.1 Des progrès de la qualité de l'information financière à poursuivre

Les comptes annuels de l'IRES sont présentés conformément aux prescriptions du plan comptable général¹²³ et des dispositions particulières relatives aux comptes des personnes morales à but non lucratif¹²⁴. Le nouveau règlement comptable applicable aux associations dès 2020 n'a pas conduit à modifier sensiblement la présentation des comptes de l'IRES, excepté l'introduction de la valorisation des contributions volontaires en nature développée *infra*.

Les observations de la Cour issues du précédent contrôle portant sur la qualité des comptes ont été prises en compte. La tenue des comptes n'appelle donc plus d'observations particulières. La comptabilité est assurée au sein de l'IRES par une comptable salariée et les dispositifs de contrôle en place sont nombreux. Les opérations sont supervisées par le directeur adjoint, (agent de la DGFIP mis à disposition de l'IRES), puis contrôlées par un expert-comptable Enfin, annuellement les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes.

¹²² Art. 211-1 du règlement de l'autorité des normes comptables n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif, : « Une contribution volontaire en nature est l'acte par lequel une personne physique ou morale apporte à une entité un travail, des biens ou des services à titre gratuit. Ceci correspond à :

- des contributions en travail : bénévolat, mises à disposition de personnes ;
- des contributions en biens : dons en nature redistribués ou consommés en l'état ;
- des contributions en services : mises à disposition de locaux ou de matériel, prêt à usage, fourniture gratuite de services.

¹²³ Règlement n° 2014-03 du 5 juin 2014, relatif au plan comptable général, règlement homologué par arrêté du 8 septembre 2014 publié au Journal Officiel du 15 octobre 2014 (ANC n°2014-03)

¹²⁴ Règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018, relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif

Au titre des prestations de services qu'il réalise, l'IRES entre dans les champs d'application de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. Au regard du montant modeste de ces produits par rapport à l'ensemble de ses ressources, l'Institut n'a pas mis en place de secteurs distincts d'activités. Il collecte la TVA des prestations qu'il facture, et ne déduit que la TVA afférente aux dépenses engagées pour leur réalisation. L'IRES n'a pas fait l'objet d'un contrôle fiscal susceptible de remettre en cause sa pratique.

En revanche, l'information financière sur les modalités d'utilisation de fonds publics est, comme développé *infra*, perfectible. Contraint par ses statuts à allouer aux organisations syndicales une dotation annuelle, il est regrettable que ces dernières n'aient pas l'obligation de produire des états certifiés par leurs commissaires aux comptes respectifs sur la concordance dans leurs comptes des montants versés par l'IRES, ainsi que sur la conformité de leur emploi à l'objet mentionné dans les conventions.

Par ailleurs, le commissaire aux comptes aurait pu interroger l'IRES sur la dette sur les organisations syndicales, au vu des retards très importants de production de certaines études.

4.3.2 Une équipe de direction resserrée aux missions étendues

4.3.2.1 Une équipe de direction réduite et polyvalente

L'IRES dispose d'une équipe réduite et polyvalente pour assurer sa gestion administrative. Placée sous l'autorité du directeur administratif et financier, elle comprend deux personnes en charge de l'élaboration du budget, du suivi de son exécution, de la tenue des comptes, de la gestion des ressources humaines, du conseil juridique et de l'élaboration de conventions de recherches et/ou de partenariats. Le trésorier de l'association lui apporte ponctuellement son concours dans ses missions budgétaires.

4.3.2.2 Les modalités d'élaboration du budget et la répartition de la subvention

Le directeur adjoint prépare la présentation du budget prévisionnel. Une fois obtenue confirmation, en janvier, par France Stratégie du montant de la subvention annuelle, le bureau décide de sa répartition entre les organisations syndicales et le centre de recherches dans les limites prévues par les statuts.

Les organisations syndicales élaborent les annexes financières adossées à leurs propositions d'étude, approuvées préalablement en assemblée générale.

La subvention est versée en juillet à hauteur de 75 % et le solde en septembre. Les financements aux organisations syndicales sont versés à partir d'octobre.

4.3.3 Les dépenses de fonctionnement de l'IRES

Les charges d'exploitation de l'IRES s'infléchissent sur la période (-9 %), principalement sous l'effet de la réduction de la subvention qui entraîne mécaniquement une diminution de la dotation aux organisations syndicales ¹²⁵. L'IRES tend cependant à maîtriser ses dépenses de fonctionnement en optimisant ses achats. Ainsi met-il régulièrement en concurrence ses fournisseurs. Non soumis à la réglementation sur la commande publique, et au regard de sa politique, l'examen de ses achats n'appelle pas d'observations particulières. Les autres achats de « gestion courante » correspondent aux versements à l'agence d'objectifs.

Tableau n° 22 : Évolution des dépenses d'exploitation 2015-2020

Cptes	Nature des charges	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. en %
60	Achats	25 235	34 444	30 667	33 065	31 062	25 243	0%
61	Autres charges externes	244 282	227 309	209 521	226 463	176 193	181 099	-26%
62	Autres services extérieurs	142 680	208 102	174 021	214 551	261 077	184 464	29%
63	Impôts et taxes	103 893	104 348	89 151	89 582	100 874	100 682	-3%
64	Masse salariale	1 159 090	1 161 570	1 133 357	1 145 924	1 263 623	1 334 407	15%
65	Autres achats de gestion courante	1 687 963	1 144 656	1 144 668	1 190 863	1 221 553	1 146 766	-32%
67	Charges exception.	813	112	6 756	45 000	0	74 015	NS
68	Dot. amort. et aux provisions	19 767	18 264	16 925	55 896	33 308	29 890	51%
Total Charges		3 383 723	2 898 806	2 805 067	3 001 344	3 087 691	3 076 566	-9%

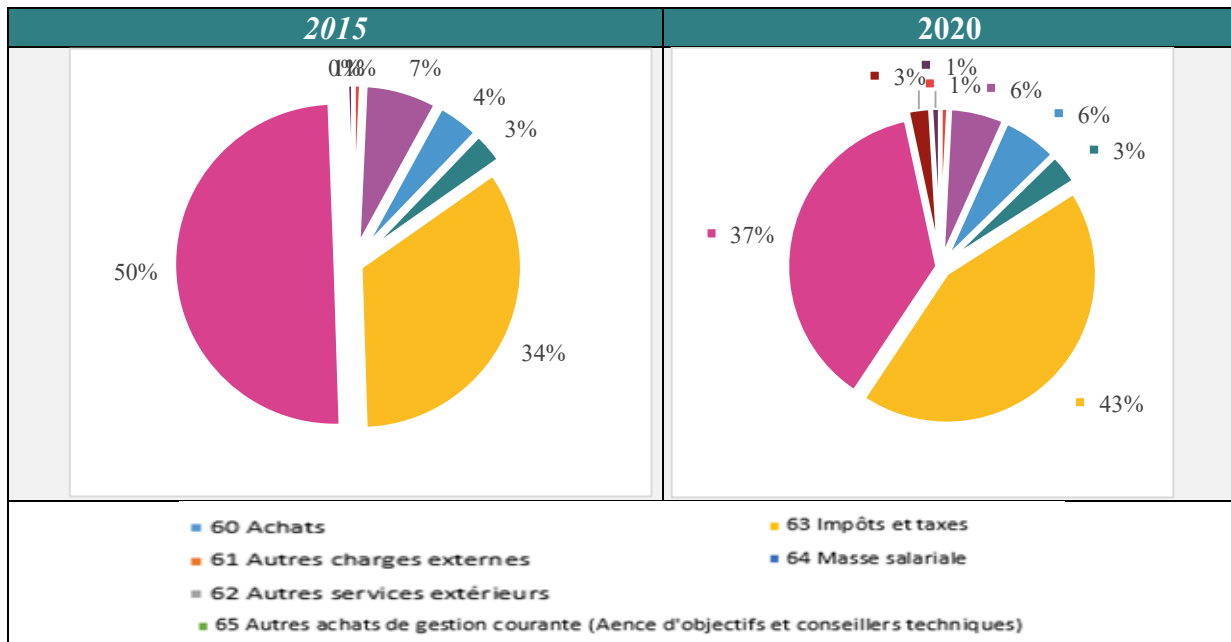
Source : comptes 2015-2020 de l'IRES

¹²⁵ La dotation est enregistrée dans le poste « autres achats de gestion courante (65) ».

4.3.3.1 Les dépenses de personnel

La masse salariale, difficilement compressible en raison du tarissement des mises à disposition de personnel à titre gratuit, constitue en 2020 le poste de dépenses le plus élevé.

Graphique n° 7 : Répartition des charges d'exploitation de l'IRES en 2015 et 2020

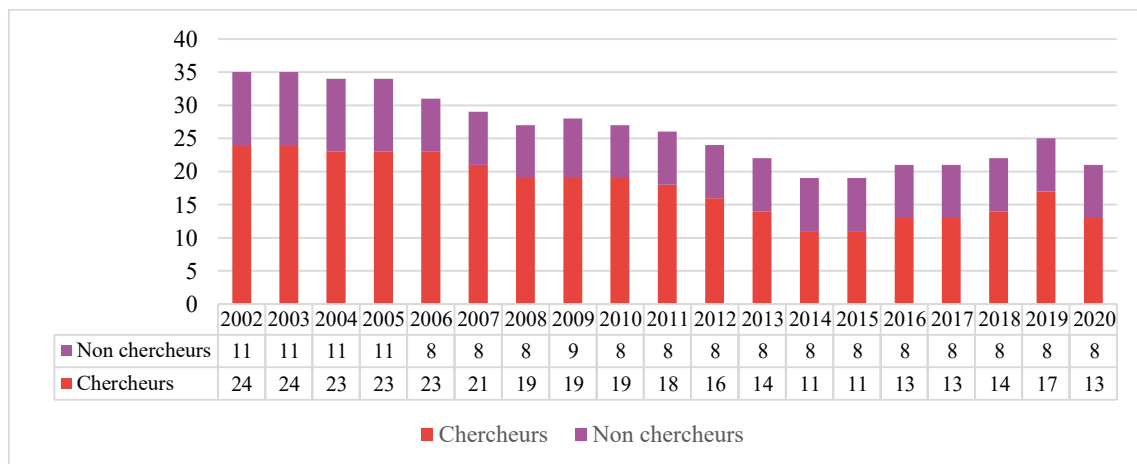


Source : Comptes 2015-2020 publiés de l'IRES

Les modalités de gestion des personnels retenues par l'IRES sont raisonnables. Il n'a pas été mis en évidence de dérives dans la gestion des personnels tant pour la détermination des rémunérations que pour les remboursements de frais. Les règlements de gestion applicables, antérieurs à la réforme statutaire et à celle du règlement intérieur nécessitent d'être actualisés et simplifiés. L'IRES a fait appel à un avocat en droit du travail pour l'accompagner dans la révision de ces règlements. La mise en œuvre prévue en janvier 2023, nécessite une information des instances (l'assemblée générale, le comité social et économique, le représentant du personnel), ainsi que la révision des contrats de travail.

La rémunération des salariés est fixée dans les contrats. Les salaires augmentent par référence aux dispositions relatives au traitement des fonctionnaires de l'État, et sont alignés sur l'évolution du point d'indice. La rémunération est composée d'un salaire brut de base en fonction de grilles salariales distinctes pour les personnels administratifs et les personnels chercheurs. Il existe par ailleurs quelques primes spécifiques selon les fonctions occupées (exemple : prime de rédacteur en chef). Les salariés disposent d'une mutuelle santé obligatoire financée par l'employeur et d'un accès au restaurant administratif auquel l'IRES participe à hauteur de 1,68 € par repas, indistinctement selon les catégories de personnel.

L'IRES gère deux catégories de salariés répartis comme suit :

Graphique n° 8 : Répartition des effectifs selon leur fonction

Source : Dossier Ministre transmis par l'IRES

Les chercheurs disposent d'une grille d'évolution salariale distincte selon qu'ils sont docteurs ou non. Un docteur d'État bénéficie d'une rémunération supérieure de 10 % au non titulaire d'un doctorat. Leur rémunération est composée d'un salaire brut de base selon les grilles précitées et d'une prime d'ancienneté. Ils sont évalués tous les trois ans par des personnes extérieures et internes à l'IRES (membre de l'AG ou de la commission scientifique ou un membre extérieur) à l'appui d'un dossier de présentation de leurs travaux (étude, articles, colloques...). L'évolution salariale est de 10 % pour les deux premières évaluations, 5 % pour les trois suivantes et 2,5 % ensuite.

- Les personnels administratifs bénéficient d'une prime calculée en fonction de leur ancienneté (2 % pour les deux premières années puis 1 % par an) ainsi qu'un 13^{ème} mois (salaire brut hors prime). Ils sont répartis en trois fonctions auxquelles correspondent des fiches de postes recensant les qualifications nécessaires. Sont adossées à ces fonctions, des grilles de déroulement de carrière. Les personnels administratifs sont au nombre de cinq en CDI : une comptable, un documentaliste, une assistante de direction, et deux secrétaires¹²⁶. L'IRES offre des possibilités, à l'instar de la comptable, d'étendre et de valoriser leurs compétences par des dispositifs de formation qualifiante. Le documentaliste est également webmestre du site de l'IRES et la secrétaire de rédaction étend ses fonctions en assurant désormais des missions dans le domaine de la communication.

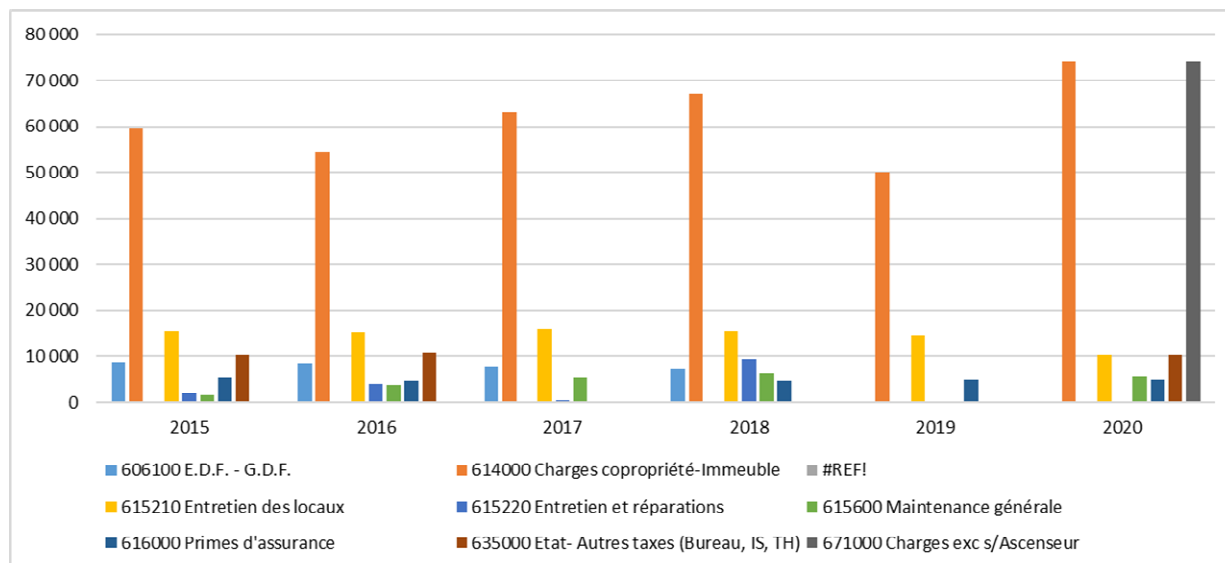
À l'instar des dispositifs existants dans la fonction publique d'État, l'IRES subordonne le remboursement des frais professionnels à l'établissement d'un ordre de mission. Les frais sont remboursés pour les montants engagés sous présentation des justificatifs, et non pour des montants forfaitaires. Leur examen n'a pas mis en évidence de dérives tout comme les frais de représentation. L'IRES a fait l'objet d'un contrôle de l'URSSAF en 2021, contrôle qui n'a donné lieu à aucun redressement.

¹²⁶ Une secrétaire de rédaction et une secrétaire PAO

4.3.3.2 Les dépenses immobilières

Les dépenses immobilières constituent le troisième poste de dépense des charges d'exploitation. Aux termes de la convention liant l'État à l'IRES, l'Institut assume l'ensemble des charges qui incombent aux propriétaires ainsi que les impôts, taxes et assurances liés à son occupation. Ces dépenses sont comprises entre 96 000 et 183 000 € sur la période, et représentent entre 3 et 6 % des charges d'exploitation

Graphique n° 9 : Charges immobilières 2015-2020



Source : Cour des comptes depuis les grands livres 2015-2020 de l'IRES retraités

Les exercices 2019 et 2020 sont atypiques : le premier en raison d'un montant de dépenses réduit lié au contexte sanitaire ; le second, à l'inverse, en raison d'une charge de copropriété élevée consécutive à la réfection des ascenseurs (74 000 €). Si L'IRES n'est pas en mesure de tirer profit de la sous-occupation de ses locaux en raison de l'interdiction de les sous-louer, l'Institut a réussi à ne pas contribuer à certaines charges de rénovation de la copropriété¹²⁷.

¹²⁷ Le propriétaire des huit autres étages a souhaité la réfection rapide des halls d'entrée de l'immeuble. La direction de l'IRES arguant de la nécessité d'inscrire cette dépense dans son budget à venir, a obtenu du propriétaire pressé, de ne pas contribuer financièrement à cette opération (mél d'acceptation du syndic du 4 novembre 2019)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la qualité des comptes a significativement progressé depuis le précédent contrôle, ils ne sont toutefois pas complètement transparents, l'IRES renonçant à disposer d'informations sur les modalités d'utilisation des fonds qu'il alloue aux organisations syndicales. Pour autant, la gestion administrative et financière de la direction de l'IRES est saine et rigoureuse. Elle repose sur une équipe réduite mais polyvalente qui, accompagnée par l'Institut, gagne en compétences. Les dépenses d'exploitation engagées pour le fonctionnement de l'IRES sont raisonnables, et n'appellent pas d'observations ou de recommandations particulières.

ANNEXES

Annexe n° 1. Comptes de résultat 2015-2021 en euros	89
Annexe n° 2. Bilan 2015-2021 de l'IRES en euros.....	90
Annexe n° 3. Analyse financière 2015-2021 de l'IRES.....	91
Annexe n° 4. Plan des locaux occupés par l'IRES.....	93

Annexe n° 1. Comptes de résultat 2015-2021 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015-2021 Var.en %
Produits d'exploitation (I)	3 368 501	2 817 325	2 801 265	2 998 609	3 034 592	2 956 678	3 026 722	-10%
Prestations de services (convention de recherches)	141 427	129 472	127 598	243 197	283 130	199 479	269 844	
Subventions	3 095 301	2 670 470	2 643 610	2 734 169	2 730 219	2 734 377	2 721 044	
<i>dont subvention Premier ministre</i>	<i>3 092 968</i>	<i>2 656 470</i>	<i>2 628 907</i>	<i>2 706 502</i>	<i>2 714 219</i>	<i>2 714 219</i>	<i>2 714 219</i>	
Produits de gestion courante	51 773	17 383	17 025	16 681	14 763	8 598	15 543	
<i>dont cotisations</i>	<i>329</i>	<i>329</i>	<i>900</i>	<i>900</i>	<i>900</i>	<i>1 350</i>		
Reprise sur provision/ Amort	80 000	0	0	0		360	20291	
Transfert de charges	0	0	13 032	4 562	6 480	13 864		
Charges d'exploitation (II)	3 382 910	2 898 694	2 798 310	2 956 344	3 087 691	3 002 551	2 996 715	-11%
Achats	25 235	34 444	30 667	33 065	31 062	25 243	14 156	
Autres achats et charges externes	386 962	435 412	383 542	441 014	437 271	365 563	432 818	
<i>dont frais sur contrat</i>	<i>13 617</i>	<i>43 484</i>	<i>31 245</i>	<i>33 929</i>	<i>92 506</i>	<i>62 331</i>		
Impôts et taxes	103 893	104 348	89 151	89 582	100 874	100 682	96 069	
Masse salariales	1 159 090	1 161 570	1 133 357	1 145 924	1 263 623	1 334 407	1 282 033	
Autres achats de gestion courante	1 687 963	1 144 656	1 144 668	1 190 863	1 221 553	1 146 766	1 167 152	
Dot.amort. et prov.	19 767	18 264	16 925	55 896	33 308	29 890	4 487	
RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I-II)	-14 409	-81 369	2 955	42 265	-53 099	-45 873	30 007	
Produits financiers (I)	6 306	10 454	7 982	7 901	8 225	5 501	4942	-13%
Charges financières (II)	0	0	0	0	0	0		
RÉSULTAT FINANCIER (I-II)	6 306	10 454	7 982	7 901	8 225	5 501	4 942	
Produits exceptionnels (I)	24 466	54 693	2 750	570	48 620		1 093	
Charges exceptionnelles (II)	813	112	6 756	45 000	0	74 015		
RESULTAT EXCEPTIONNEL(I-II)	23 653	54 581	-4 006	-44 430	48 620	-74 015	1 093	NS
TOTAL DES PRODUITS	3 399 273	2 882 472	2 811 997	3 007 080	3 091 437	2 962 179	3 032 757	-11%
TOTAL DES CHARGES	3 383 723	2 898 806	2 805 066	3 001 344	3 087 691	3 076 566	2 996 715	-11%
EXCEDENT ou DEFICIT	15 550	-16 334	6 931	5 736	3 746	-114 387	36 042	

Annexe n° 2. Bilan 2015-2021 de l'IRES en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations incorporelles	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles	28 369	30 105	10 045	43 932	43 560	24 072
Immobilisations financières	219 179	219 909	212 545	217 373	212 968	212 710
ACTIF IMMOBILISÉ (I)	247 548	250 014	222 590	261 305	256 528	236 782
Créances	86 445	79 275	122 360	17 311	21 038	17 486
<i>Dont avances et acomptes versés sur commandes</i>	14 750	21 460	29 165	0	0	0
<i>Dont créances et comptes rattachés</i>	46 334	11 647	78 182		500	12 802
<i>Dont autres créances</i>	25 361	46 168	15 013	17 311	20 538	4 684
Disponibilités	2 198 584	1 940 770	1 816 985	2 109 775	2 137 061	2 116 559
Charges constatées d'avance	55 735	47 912	44 821	44 613	47 692	40 285
ACTIF CIRCULANT (II)	2 340 764	2 067 957	1 984 166	2 171 699	2 205 791	2 174 330
TOTAL ACTIF (I+II)	2 588 312	2 317 971	2 206 756	2 433 004	2 462 319	2 411 112
Fonds propres (I)	217 306	200 974	207 905	213 641	217 387	103 359
<i>Dont réserves</i>	201 757	217 306	200 974	207 905	213 640	217 388
<i>Dont résultat de l'exercice</i>	15 549	-16 332	6 931	5 736	3 747	-114 029
<i>Dont autres fonds associatifs</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont fonds dédiés</i>	0	0	0	0	0	0
Dettes (II)	2 371 006	2 116 997	1 998 851	2 219 362	2 244 932	2 307 753
<i>Dont provisions</i>				89 141	51 745	58 095
<i>Dont dettes financières</i>	160	986	2 286	1 864	346	647
<i>Dont dettes d'exploitation</i>	624 551	654 599	469 968	517 101	503 396	546 423
<i>Dont autres dettes</i>	1 725 279	1 461 412	1 479 445	1 581 256	1 689 445	1 695 763
<i>Dont produits constatés d'avance</i>	21 016		47 152	30 000		6 825
TOTAL PASSIF (I+II)	2 588 312	2 317 971	2 206 756	2 433 003	2 462 319	2 411 112

Source : Comptes publiés de l'IRES

Annexe n° 3. Analyse financière 2015-2021 de l'IRES

1°/ La capacité d'autofinancement de l'IRES

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Résultat net	15 550	-16 334	6 931	5 736	3 746	-114 387	36 042
Plus dotation aux amortissements	19 767	18 264	16 925	55 896	33 308	29 890	4 487
Plus dotation aux provisions pour risques et charges							
Moins reprises sur provisions pour risques et charges	80 000	0	0	0		360	20 291
Moins les plus-values de cession (ou plus les moins-values)	0	0	0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement	-44 683	1 930	23 856	61 632	37 054	-84 857	20 238

Source : Cour des comptes de puis les comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

2°/ Fond de roulement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
+ Fonds associatifs	201 757	217 306	200 974	207 905	213 640	217 388	103 359
+ Réserves et résultat	15 549	-16 332	6 931	5 736	3 747	-114 029	36 042
+ Emprunts LMT	160	244	254			192	192
+ Provisions pour risques et charges				89 141	51 745	58 095	49 470
+ Total des dettes à LMT)	160	244	254	89 141	51 745	58 287	49 662
= Capitaux permanents (A)	217 466	201 218	208 159	302 782	269 132	161 646	189 063
+ Immob. incorporelles nettes (1)	0	0	0	0	0	0	
+ Immob. corporelles nettes (2)	28 369	30 105	10 045	43 932	43 560	24 072	23 177
+ Immob. financières (3)	219 179	219 909	212 545	217 373	212 968	212 710	212 710
= Total immob. nettes (B)	247 548	250 014	222 590	261 305	256 528	236 782	235 887
Fonds de roulement (A-B)	-30 082	-48 796	-14 431	41 477	12 604	-75 136	-46 824

Source : Cour des comptes de puis les comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

3°/ Besoins en fond de roulement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
+ Stocks	0	0	0	0	0	0	0
+ Clients (+ affacturage)							
+ Autres créances d'exploitation	86 445	79 275	122 360	17 311	21 038	17 486	48 704
Charges constatées d'avance	55 735	47 912	44 821	44 613	47 692	40 285	41 437
Actifs circulants d'exploitation (a+b+c)	142 180	127 187	167 181	61 924	68 730	57 771	90 141
<i>Fournisseurs (1)</i>	624 551	654 597	469 968	517 101	503 396	546 423	535 141
<i>Autres dettes d'exploitation et diverses (2)</i>	1 725 279	1 461 412	1 479 445	1 581 256	1 689 445	1 695 763	1 731 723
<i>Produits constatés d'avance (3)</i>	21 016		47 152	30 000		6 825	122 108
Dettes d'exploitation (1+2+3)	2 370 846	2 116 009	1 996 565	2 128 357	2 192 841	2 249 011	2 388 972
Besoin en fonds de roulement	-2 228 666	-1 988 822	-1 829 384	-2 066 433	-2 124 111	-2 191 240	-2 298 831

Source : Cour des comptes de puis les comptes 2015-2021 publiés de l'IRES

