



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-139P

Appel à la générosité publique : contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur

2009 - 2011

**TOME I
RAPPORT DEFINITIF**

Établi par

Béatrice BUGUET

André BERNAY

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

- Avril 2013 -

Synthèse

- [1] En application de l'article 4 de la loi du 7 août 1991 et de l'article 42-II de la loi du 28 mai 1996, le contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur a été inscrit au programme annuel de travail de l'IGAS. En application de l'article 42-I de la loi du 28 mai 1996, le champ des investigations s'étend au-delà de l'emploi des ressources issues de la générosité publique à d'autres dépenses et ressources de la fondation ; il comprend plusieurs aspects du fonctionnement général et de la gestion financière dont la compréhension est nécessaire pour apprécier l'emploi des ressources issues de la générosité publique. Le contrôle a porté sur les trois derniers exercices clos, à savoir 2009, 2010 et 2011.
- [2] Le rapport présente les missions et la gouvernance de la fondation avant d'en analyser la gestion financière, puis le processus d'appel à la générosité publique et la traduction de l'utilisation des fonds collectés dans le compte emplois ressources.

L'INSTITUT PASTEUR, UNE FONDATION A LA GOUVERNANCE COMPLEXE, RECEMMENT MODIFIEE

- [3] L'Institut Pasteur est une fondation reconnue d'utilité publique. Constituée en 1887 grâce aux fonds collectés dans le cadre d'une souscription nationale lancée par l'Académie des Sciences, c'est en France l'un des très gros organismes faisant appel à la générosité publique, par l'importance tant de ses fonds propres (600 M€) que des montants collectés auprès du public (environ 50 M€ par an). Ses ressources sont cependant diversifiées avec un poids majeur des revenus de ses activités propres (environ 100 M€ par an), de fortes subventions de l'Etat (environ 60 M€ par an) et des produits financiers significatifs (environ 25 M€ par an).
- [4] L'Institut Pasteur entretient des liens divers avec un réseau composé de 31 autres Instituts Pasteur dans le monde. Sept d'entre eux sont institutionnellement proches de l'Institut Pasteur de Paris et certains présentent avec lui des « comptes combinés ». L'Institut Pasteur a par ailleurs créé à New York et à Genève deux fondations destinées à collecter des libéralités. Les documents publiés par la fondation n'informent ni sur le financement du réseau ni sur les flux financiers générés par les structures internationales dédiées à la collecte.
- [5] L'objet social de l'Institut Pasteur, sensiblement modifié en 2008, s'articule désormais en trois axes : le développement et la poursuite de travaux de recherche dans tous les domaines des sciences biologiques, l'enseignement et la formation en relation avec ces activités de recherche, et le transfert des connaissances en vue d'applications. La recherche est ainsi devenue l'une des trois missions de la fondation alors qu'elle était précédemment au centre de l'objet social. La notion de recherche fondamentale a disparu en 2008 des statuts, tandis que le « transfert des connaissances en vue d'applications » en devenait un axe à part entière.
- [6] La réforme statutaire de 2008, présentée comme un toilettage, a très sensiblement modifié d'autres points et notamment la gouvernance de la fondation.
- [7] L'Institut Pasteur est une fondation avec conseil d'administration. Sa gouvernance s'éloigne cependant des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat pour les fondations reconnues d'utilité publique, ce qui sur certains points s'explique par l'histoire de l'organisme ; par exemple, figure au nombre des instances une « assemblée », institution *sui generis*.

- [8] L'écart entre les statuts de l'Institut Pasteur et les statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique est accentué par les rôles respectifs des différents responsables : le directeur général détient à l'Institut Pasteur un pouvoir très important et assume une partie du rôle dévolu au président du conseil d'administration par les statuts-types. Son pouvoir a été statutairement renforcé en 2008. Il est encore accru par de larges délégations que lui consent le bureau, sans base juridique dans les statuts de la fondation non plus que dans les statuts-types. Enfin, sans que cela ne figure dans les statuts, l'actuelle directrice générale de l'Institut Pasteur est mandataire social de la fondation et rémunérée à ce titre. La base de fixation de sa rémunération n'est au demeurant pas tracée car aucun contrat n'a, selon la direction de la fondation, été signé entre l'Institut Pasteur et la directrice générale concernant les fonctions de direction et les conditions d'exercice du mandat social.
- [9] Le conseil d'administration a un fonctionnement formel correct, mais est insuffisamment informé et reste en deçà de son rôle de décision et d'impulsion. Sa composition et son fonctionnement sont atypiques pour ce qui concerne les membres de droit et membres d'institutions de l'Etat. D'une part, aucun représentant du ministère de l'intérieur ne figure parmi les membres de droit, contrairement aux dispositions des statuts-types pour les fondations reconnues d'utilité publique ne comportant pas de commissaire du gouvernement. D'autre part, l'un des membres de droit, représentant du ministère de l'économie et des finances, est trésorier de l'Institut Pasteur tandis qu'un magistrat de la Cour des comptes, membre du conseil d'administration et intégré de façon surnuméraire au bureau, est président du comité d'audit et financier. Ces personnalités sont par leurs fonctions très impliquées dans la gouvernance financière de la fondation.
- [10] L'assemblée a quant à elle vu ses pouvoirs encadrés et minorés par la modification statutaire de 2008.
- [11] Enfin, en 2008, les conditions nécessaires pour modifier les statuts ont été considérablement renforcées.

UNE GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE ORIENTEE VERS L'ACCROISSEMENT DES FONDS PROPRES NOTAMMENT PAR PRELEVEMENT SUR LES RESSOURCES ISSUES DE LA GENEROSITE PUBLIQUE

- [12] L'Institut Pasteur dispose, avec des produits d'exploitation de 230 millions d'euros (M€) en 2011, de ressources très conséquentes. Les produits d'appel à la générosité publique sont présentés aux donateurs comme représentant un tiers du budget d'exploitation de la fondation alors qu'ils en constituent en réalité moins de 20 % (14 % en 2011 selon les comptes publiés).
- [13] Ce hiatus s'explique par les choix de présentation comptable opérés par l'Institut Pasteur, qui découlent d'un mécanisme statutaire consistant à affecter directement en fonds propres une part dite « exceptionnelle » des libéralités. Ce prélèvement conséquent (pour 2011, 16 M€ soit un tiers du total des libéralités reçues) minore d'autant les produits d'exploitation et conduit à la présentation artificielle d'un résultat d'exploitation qualifié de « structurellement déficitaire ». Ce déficit affiché par la direction de l'Institut Pasteur auprès de tiers financeurs est par ailleurs accentué par les décisions du conseil d'administration qui n'utilise pas systématiquement la possibilité, ouverte par les statuts, de réaffecter en produits d'exploitation une partie des « ressources exceptionnelles » ainsi définies. Le déficit est également amplifié par les choix de présentation comptable conduisant à ne pas faire apparaître en compte de résultat une partie des produits financiers et de la subvention reçue du ministère de la recherche.
- [14] Les comptes de résultat de la fondation sont altérés par la minoration des produits d'exploitation, ce qui met en évidence le caractère construit du déficit d'exploitation présenté par l'Institut Pasteur, notamment dans sa communication à l'égard du ministère de la recherche.

Tableau 1 : Comptes de résultats redressés (M€)

	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation dans les comptes publiés	218,9	212,1	238,4	230,2
Produits réels	238,2	231,1	253,0	245,9
Charges d'exploitation dans les comptes publiés	236,8	229,9	248,6	240,8
Résultat d'exploitation publié	-18,1	-18,5	-10,0	-11,0
Résultat d'exploitation réel	1,2	0,5	4,6	4,7

Source : Mission IGAS

- [15] La subvention de fonctionnement octroyée par le ministère de la recherche est en augmentation de 17 % sur la période 2008-2011, hors les versements exceptionnels qui sont venus s'y ajouter. L'utilisation de cette subvention est entachée de graves irrégularités : la fondation n'a pu produire de comptes-rendus d'utilisation ou de documents de suivi, une partie de cette subvention de fonctionnement n'est pas portée au compte de résultat au motif qu'elle constituerait une subvention d'équipement.
- [16] Le ministère de la recherche verse également à l'Institut Pasteur une seconde subvention de fonctionnement dédiée à « l'animation du réseau ». En pratique, cette subvention est destinée à sept Instituts Pasteur du réseau national et international, choisis par l'Institut Pasteur qui décide également des montants alloués. Ce circuit contrevient aux dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions de l'État qui interdit les subventions en cascade. L'Institut Pasteur déduit de cette subvention destinée au « réseau » l'essentiel des rémunérations de ses salariés en poste dans ces mêmes instituts, retenant ainsi, hors de toute disposition conventionnelle autorisant une telle affectation, la moitié environ du montant total de la subvention.
- [17] D'importantes ressources proviennent par ailleurs de l'activité de l'Institut Pasteur (au total 100 M€ en 2011), particulièrement de la « valorisation » financière des résultats de recherche (73 M€ en 2011). Malgré l'implication quantitative forte de l'Institut Pasteur dans des partenariats industriels, le produit des contrats et conventions de recherche (45 M€ en 2011) provient pour l'essentiel du secteur public, le produit des contrats de recherche et développement avec l'industrie ne représentant que 5,6 M€ en 2011. En dépit de l'enjeu financier majeur de la valorisation financière de la recherche et de la sensibilité de sa gestion, la gouvernance du service qui en est chargé est insuffisante : les objectifs ne sont pas explicités, il n'existe ni cartographie des processus ni traçabilité homogène des dossiers. Contrairement au circuit de décision prévu par les statuts de la fondation, l'établissement de relations contractuelles avec des partenaires industriels pour commercialiser les fruits de la recherche est le plus souvent mené sans décision du conseil d'administration. Enfin, l'Institut Pasteur ne s'est donné aucun cadre de prévention des conflits d'intérêt et il n'en existe donc pas dans le service chargé de la valorisation financière de la recherche, pourtant au cœur d'intérêts économiques très forts.
- [18] En parallèle, le patrimoine de la fondation croît régulièrement sous l'effet de l'affectation des libéralités qualifiées « d'exceptionnelles ». Cette affectation se fait avant que ces ressources soient rendues disponibles pour réaliser les missions sociales de la fondation, y compris en cas de résultat annuel déficitaire. Ainsi l'Institut Pasteur augmente ses fonds propres de 15,7 M€ en 2011 alors que son résultat annuel est négatif de 25,5 M€. Les statuts induisent cette affectation en fonds propres y compris pour des dons et legs affectés par le donateur à une destination spécifique. Ce mécanisme est contraire aux statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat comme à la réglementation comptable ; il contrevient de plus directement à la communication adressée aux donateurs, selon laquelle les dons et legs affectés aux missions sociales sont mis à disposition des unités de recherche l'année de leur perception.

- [19] L'Institut Pasteur dispose d'un patrimoine estimé à près de un milliard d'euros au 31 décembre 2011. Ce patrimoine est composé pour 200 millions d'euros des locaux et pour 800 millions d'euros de patrimoine financier immobilier (200 M€) et mobilier (600 M€).
- [20] Les revenus de ce patrimoine financier sont présentés comme nécessaires à l'équilibre du résultat courant, alors que seuls 50 % des revenus générés par le patrimoine sont effectivement utilisés en 2010 et 2011. La mise en place récente d'une gouvernance des placements ne s'est pas accompagnée d'une politique de réduction des risques et ne s'est pas traduite par une plus grande transparence vis-à-vis des tiers. Au contraire les actions récentes tendent à augmenter l'exposition de l'Institut Pasteur aux risques financiers sans lien avec ses objectifs stratégiques ou son horizon de placement. De même la gestion déléguée au sein de fonds diversifiés libres de leurs choix d'investissement et investissant eux-mêmes dans d'autres fonds ne permet pas au Conseil d'administration ou aux tiers de connaître précisément les risques financiers acceptés par la direction financière. Enfin, l'Institut Pasteur devrait s'assurer que ses conseils extérieurs ne sont pas en situation de conflit d'intérêts.

UN APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE INSUFFISAMMENT RESPECTUEUX DE LA VOLONTE DES DONATEURS

- [21] L'Institut Pasteur se conforme à la plupart de ses obligations formelles en matière de publication comptable : ses comptes annuels comportent un compte d'emploi des ressources et l'ensemble est régulièrement publié au Journal officiel ; à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau règlement du comité de la réglementation comptable, la forme du compte d'emploi a été adaptée en conséquence. Néanmoins, la relation avec les donateurs est altérée par une communication incomplète quant à l'objet et à l'affectation des libéralités sollicitées et reçues, par un compte d'emploi inexact et par des coûts de collecte minorés en affichage. Enfin, les règles d'établissement du compte d'emploi des ressources sont très insuffisamment documentées.
- [22] Les appels à la générosité publique apparaissent décalés par rapport à l'utilisation effective des fonds collectés, de façon générale et même pour partie concernant les dons et legs affectés. L'appel à la générosité publique est massivement centré sur la recherche. Or la réalité de l'utilisation des dons et legs s'éloigne notablement de cette affectation univoque au service de la recherche, plus encore de l'utilisation affirmée comme immédiate au service de la recherche.
- [23] D'une part, une importante partie des dons et legs est affectée aux fonds propres et en nourrit la croissance, au lieu d'être affectée immédiatement aux équipes de recherche comme la communication de la fondation l'affirme aux donateurs, ce sans que soit fixé un niveau cible de fonds propres. En outre, les revenus financiers de ces ressources différées ne viennent pas augmenter les produits issus de la générosité publique dans le compte d'emploi des ressources. D'autre part, pour les dons et legs restant disponibles après ce prélèvement, il n'existe qu'un fléchage marginal en faveur des missions de recherche.
- [24] Le suivi des libéralités affectées, par les donateurs et testateurs, à une mission sociale spécifique est incomplet : il n'existe pas de tableau de passage entre la formulation de l'affectation par le tiers financeur et l'affectation retenue par l'Institut Pasteur ; seule une faible part des libéralités affectées fait l'objet d'un suivi budgétaire distinct ; enfin, le processus de suivi analytique mis en place n'est pas suffisamment abouti pour répondre aux exigences réglementaires de traçabilité des libéralités affectées ; en particulier, les fonds dédiés ne sont pas mouvementés de la part non consommée des libéralités affectées en fin d'exercice. Ceci n'est pas conforme à la réglementation comptable.

- [25] Les comptes d'emploi des ressources des exercices considérés sont inexacts en ressources comme en emplois. Les ressources, fortement minorées par le classement inapproprié des produits de placement et marginalement majorées par l'affectation à ce poste de ressources autres, sont fortement minorées globalement. En emplois, les missions sociales sont quant à elles majorées par une règle d'éclatement des charges générales surestimant le volume des missions sociales, par le l'utilisation de clés de répartition avantageuses.
- [26] Avant et après les corrections que nécessitent ces décalages, les comptes d'emploi des ressources présentent des écarts considérables. Ainsi, au 31 décembre 2011, le montant total de classement en missions sociales de frais de fonctionnement relatifs aux fonctions support et par ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice s'élèvent après correction à 212 M€ contre 89 M€ reportés par l'Institut Pasteur. L'écart s'explique principalement par le redressement du report initial au premier janvier 2009, par le reclassement des produits financiers en produits d'appel à la générosité publique et par la règle de répartition des emplois qui tient compte des ressources dites exceptionnelles directement portées en fonds de dotation. Les emplois affectables à la générosité publique varient peu dans leur ensemble. En revanche, au sein de ces emplois, la part des missions sociales apparaît, par rapport à la version publiée, en baisse de 13,6 M€ en 2009, 12,9 M€ en 2010 et 10 M€ en 2011. Le montant des missions sociales financées par l'appel à la générosité publique est surestimé de 6 M€ en 2009, 10,7 M€ en 2010 et 9 M€ en 2011.
- [27] Enfin, le montant des frais de recherche de fonds et le montant des frais de fonctionnement sont sous-estimés par l'Institut Pasteur, qui notamment agrège les coûts peu comparables de collecte auprès des entreprises, de sollicitations de legs et de collecte des dons auprès des particuliers.

Tableau 2 : Comptes d'emploi des ressources redressés (M€)

	2009	2010	2011
Ressources de générosité publique figurant au compte d'emploi des ressources (CER) publié	64,1	62,6	58,4
Ressources de générosité publique corrigées	85,0	74,4	72,2
Emplois des ressources de générosité publique dans le CER publié	53,4	56,7	53,4
Emplois des ressources corrigé (missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement)	57,2	55,2	53,3
Report de ressources dans le CER publié	80,3	84,9	89,2
Report de ressources corrigé	176,5	194,3	212,4

Source : IGAS

- [28] **En conclusion, il n'y a pas conformité entre le compte d'emploi des ressources et la communication adressée aux donateurs ; la transparence vis-à-vis des donateurs n'est pas suffisante au regard des mécanismes d'utilisation des dons.**
- [29] Les principales recommandations de la mission concernent la gouvernance de la fondation. Il est en effet impératif, si l'Institut Pasteur entend continuer à faire appel à la générosité publique, de rétablir la transparence requise à l'égard des donateurs. Pour ce faire, les clauses statutaires de « gestion financière » qui conduisent à affecter directement en fonds propres une importante part des libéralités y compris affectées ne sont pas conformes à la réglementation comptable. En conséquence elles doivent être supprimées. Indépendamment des statuts, la gestion des placements doit être plus encadrée et moins risquée, ne serait-ce que pour se rapprocher de la volonté des donateurs qui n'entendent pas, en pensant contribuer à l'effort de recherche, prendre des paris sur l'évolution des marchés financiers.

- [30] La modification des statuts actuels de la fondation est de toute façon une nécessité, dans la mesure où non seulement ils sont très éloignés des statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique, mais où ils ne respectent pas les normes comptables et s'écartent des règles de gouvernance propres aux organismes à but non lucratif. Cette modification devrait conduire très préférentiellement à une représentation de l'Etat par un commissaire du gouvernement et non par des administrateurs ou membres d'un conseil de surveillance, étant donnés les modes de financement de la fondation.
- [31] Hors considérations statutaires, l'Institut Pasteur doit accroître beaucoup la transparence par une information précise et qualitative du conseil d'administration, par l'instauration d'un cadre de prévention des conflits d'intérêt, par une présentation comptable fidèle, par le respect des cadres conventionnels et la fourniture régulière de documents de suivi, par une documentation claire des règles d'établissement du compte d'emploi des ressources et par une communication juste sur les coûts comme sur l'objet de la collecte.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	11
1. PRESENTATION DE LA FONDATION	12
1.1. <i>Un objet social en sensible évolution</i>	12
1.2. <i>Une gouvernance complexe et décalée par rapport aux statuts-types des fondations</i>	15
1.2.1. Une gouvernance apparemment équilibrée entre des instances nombreuses	15
1.2.2. Au-delà de la dispersion des instances, un poids très fort et croissant du directeur général.....	16
1.2.3. Une désignation et un positionnement atypiques des membres de droit et représentants d'institutions de l'Etat.....	24
1.3. <i>Des réseaux internationaux multiformes</i>	25
1.3.1. Le réseau international des Instituts Pasteur, un ensemble original	25
1.3.2. L'absence de présentation claire des liens institutionnels et financiers.....	26
1.3.3. Des organismes de collecte de la générosité publique créés à l'étranger par l'Institut Pasteur	29
2. LA GESTION FINANCIERE	31
2.1. <i>Des ressources très conséquentes et une fragilité affichée</i>	31
2.1.1. Des ressources conséquentes et multiples	31
2.1.2. Un patrimoine considérable et en croissance régulière	37
2.1.3. L'affirmation d'une fragilité financière « structurelle ».....	39
2.2. <i>Une gestion financière orientée vers l'alimentation des fonds propres</i>	40
2.2.1. Le mécanisme statutaire d'alimentation automatique des fonds propres	40
2.2.2. La construction induite de résultats d'exploitation déficitaires	43
2.2.3. L'obtention dans ce contexte de fortes subventions publiques	49
2.3. <i>Une politique de placements insuffisamment sécurisée</i>	56
2.3.1. La recherche de rendements financiers élevés.....	57
2.3.2. Une gouvernance des investissements, récemment organisée, à renforcer	62
2.3.3. Une gestion opaque des placements	68
3. L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE ET LE COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES	74
3.1. <i>Des appels à la générosité publique décalés par rapport à l'utilisation effective des fonds collectés</i>	74
3.1.1. Des appels à la générosité publique centrés sur la recherche	74
3.1.2. Une utilisation réelle des dons et legs sans affectation traçable sur la recherche.....	76
3.1.3. L'inégal respect de la volonté des donateurs faisant à l'Institut Pasteur des dons ou legs affectés	77
3.2. <i>Un compte emploi ressources inexact</i>	82
3.2.1. La sous-estimation des produits de la générosité publique	82
3.2.2. La surestimation des missions sociales	84
3.2.3. La sous-estimation des ressources non consommées	89
3.2.4. Analyse du compte emploi ressource corrigé.....	90
3.2.5. Une information insuffisante sur la conception du compte emploi ressources	90

3.3. <i>L'affichage d'un coût de collecte minoré</i>	91
3.3.1. Une communication présentant des frais de collecte très modérés	91
3.3.2. Les minorations des frais de collecte sur la base même des sources utilisées.....	92
3.3.3. Des coûts de collecte trois à quatre fois plus élevés que les frais affichés	94
CONCLUSION	96
RECOMMANDATIONS	99
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	105
LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS EMPLOYES	109

Table des annexes

Annexe 1 : Gouvernance et statuts
Annexe 2 : Organisation et ressources humaines
Annexe 3 : Le réseau des Instituts Pasteur
Annexe 4 : Les comptes
Annexe 5 : Gestion financière
Annexe 6 : Les subventions du ministère en charge de la recherche à l'Institut Pasteur
Annexe 7 : Les versements de l'INVS à l'Institut Pasteur
Annexe 8 : Générosité publique, documents non comptables
Annexe 9 : Les partenariats industriels
Annexe 10 : Non-respect des obligations de déclaration préalable par des entreprises pharmaceutiques faisant des dons à l'Institut Pasteur
Annexe 11 : Courrier de l'Institut Pasteur
Annexe 12 : Echange entre l'IGAS et la Cour des comptes

Introduction

- [32] L'Institut Pasteur est une fondation créée en 1887 et reconnue d'utilité publique par décret du 4 juin 1887. Constituée grâce aux fonds collectés dans le cadre d'une souscription nationale lancée par l'Académie des Sciences, elle fait régulièrement appel à la générosité publique et reçoit des dons et des legs. La fondation compte parmi les quelques organismes faisant appel à la générosité publique dont les fonds propres, particulièrement élevés, excèdent 100 millions d'euros et se situe de loin au premier rang à cet égard.
- [33] La fondation compte aussi parmi les organismes dont les produits annuels émanant de la générosité publique sont supérieurs à 20 millions d'euros. Ses principales ressources sont cependant les revenus de ses activités propres, d'importantes subventions de l'Etat et des produits financiers.
- [34] La dénomination « Institut Pasteur » désigne l'Institut Pasteur de Paris, juridiquement et comptablement distinct de celui de Lille. Les comptes de l'Institut Pasteur de Paris intègrent depuis 2008 ceux des Instituts Pasteur de Guadeloupe et de Guyane.
- [35] Le contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur a été inscrit au programme annuel de travail de l'IGAS, approuvé par les ministres de tutelle, en application de l'article 4 de la loi du 7 août 1991 et de l'article 42-II de la loi du 28 mai 1996. Etant donnée l'analogie entre l'objet de l'appel à la générosité publique et celui de l'essentiel des subventions publiques allouées, le champ des investigations s'étend à d'autres dépenses et ressources de la fondation, en application de l'article 42-I de la loi du 28 mai 1996. L'analyse concerne des aspects du fonctionnement général qui sont importants pour les donateurs : les placements financiers de la fondation ont ainsi été examinés de façon approfondie.
- [36] La mission a été notifiée au président de l'organisme le 9 février 2012. Le contrôle a porté sur les trois derniers exercices clos, à savoir 2009, 2010 et 2011. Les comptes 2011 ont été communiqués à la mission avec d'autres documents fin avril 2012 et les investigations, compliquées sur différents points par les imprécisions et réticences rencontrées dans la communication de l'information, ont dû être prolongées jusqu'en octobre. Outre ses vérifications sur pièces, la mission a notamment rencontré le président du conseil d'administration ainsi que six autres administrateurs, dont le trésorier de la fondation et le président du comité d'audit et financier, l'ancien président du conseil d'administration, la plupart des membres de l'équipe de direction, de nombreux membres des services administratifs et financiers, le commissaire aux comptes, ainsi que les responsables du bureau des associations au ministère de l'intérieur et à la Préfecture de Paris.
- [37] La mission a été confiée à Béatrice Buguet et Véronique Guillermo, ainsi, à partir d'avril 2012, qu'à André Bernay. Véronique Guillermo a cependant été requise à partir de juin 2012 par d'autres fonctions et n'a pas pu participer à la rédaction du rapport.
- [38] Le rapport présente les missions et la gouvernance de la fondation avant d'en analyser la gestion financière, puis le processus d'appel à la générosité publique et la traduction de l'utilisation des fonds collectés dans le compte emplois ressources.

1. PRESENTATION DE LA FONDATION

1.1. *Un objet social en sensible évolution*

- [39] Les statuts en vigueur, promulgués en 2008, définissent à l'Institut Pasteur un triple objet :
- le développement et la poursuite de travaux de recherche dans tous les domaines des sciences biologiques susceptibles de contribuer à des progrès en santé humaine,
 - l'enseignement et la formation en relation avec ces activités de recherche,
 - le transfert des connaissances en vue d'applications visant à prévenir ou combattre les maladies infectieuses, parasitaires ou immunitaires ou, plus largement, à améliorer la santé.
- [40] L'objet social ainsi défini fait donc de la recherche l'une des trois missions de la fondation.
- [41] Par rapport aux statuts précédents de 2003 et de 1992, identiques sur ce point, cet objet social a sensiblement évolué. Les statuts antérieurs centraient en effet les missions de la fondation sur l'étude et la recherche, les deux notions structurant chacun des quatre points qui articulaient la définition de l'objet social¹. Les modifications effectuées en 2008 atténuent nettement ce centrage et introduisent le « transfert des connaissances en vue d'applications », à part égale avec la recherche d'une part et l'enseignement d'autre part, comme l'un des trois axes de l'objet social. La notion de recherche fondamentale, mentionnée deux fois dans les statuts précédents, disparaît en 2008 des statuts.
- [42] Dans le même temps, faire du « transfert des connaissances en vue d'applications » un axe à part entière de l'objet social de la fondation représente une modification très notable. En effet, la création en 1971 de la société anonyme « Institut Pasteur Production » (IPP), qui a évolué en 1976 avec l'entrée de Sanofi au capital d'IPP avait répondu à la volonté exprimée par les pouvoirs publics, eu égard aux financements apportés, que soit externalisée par rapport à l'Institut Pasteur la production des produits issus de la recherche². Cette externalisation avait été prise en compte dans l'organigramme de la fondation avec la création la même année d'une « direction des applications de la recherche », chargée de la valorisation économique de la recherche auprès tout particulièrement du monde industriel. Il est tout différent, cependant, de prendre en charge fonctionnellement la valorisation financière d'une partie des résultats de la recherche et de se donner statutairement pour objectif de susciter des « transferts de connaissance en vue d'applications », tout en ôtant des statuts la notion de recherche fondamentale. **Cette évolution, comme celles qui ont été imprimées en 2008 à la gouvernance de la fondation³, va nettement au-delà du simple « toilettage des statuts » mentionné par la directrice juridique de l'Institut Pasteur dans sa présentation du projet de modification au ministère de l'Intérieur⁴.**

¹ Cf. annexe 1.2

² Selon la publication de l'Institut Pasteur intitulée « L'épopée pasteurienne », Pasteur Le Mag, janvier 2008

³ Cf. *infra*, 1.2

⁴ Courrier de la directrice juridique de l'Institut Pasteur au chef du bureau des groupements et associations du ministère de l'Intérieur, 20 mars 2007. Ce courrier a été communiqué à la mission par le ministère de l'Intérieur. La directrice juridique de l'Institut Pasteur n'a quant à elle pas répondu à la demande de la mission de fournir ce type de courriers ou les notes de présentation afférentes.

[43] **Ce choix de réorientation de l'objet social n'a pas non plus été explicité à l'égard du conseil d'administration de la fondation**, ni même du bureau du conseil d'administration. Le dossier remis aux membres du bureau le 5 avril 2007 comportait un comparatif dépourvu de modification relative à l'article premier. Le dossier remis au conseil d'administration pour sa principale séance de délibération sur ce sujet, le 24 avril 2007, ne contenait aucun comparatif mais seulement la version en projet des statuts. Le comparatif inclus dans le dossier de l'assemblée du 27 juin 2007 comportait pourtant l'ancienne et la nouvelle version de l'article premier - sans que la note de présentation correspondante ne mentionne le sujet parmi les modifications notables⁵ ; aucun document n'explique l'apparition de ce sujet important entre fin avril et fin juin 2007. La question n'a pas non plus été débattue ultérieurement en conseil d'administration. Le dossier remis au conseil d'administration en février 2008 mentionne seulement des modifications relativement marginales intervenues lors d'échanges avec des administrations de tutelle.

[44] **Si aucun dossier du conseil d'administration ou du bureau ne donnait connaissance de la modification de l'objet social de la fondation et n'invitait à en débattre, cette modification n'est pas non plus mentionnée dans un document stratégique préparé et adopté en 2008**, année même de validation de la modification statutaire⁶. Selon ce texte intitulé « Vision 2015 » qui se donne pour objectif de tracer pour les années à venir le projet stratégique de la fondation, les deux « fondements identitaires » de l'Institut Pasteur sont d'être :

- « un campus intégré de recherche et de formation, ouvert, attractif internationalement, reposant sur une dynamique scientifique large à la pointe des nouvelles approches de la recherche en biologie »,
- « un acteur majeur de la santé publique, par sa contribution aux activités nationales et internationales de recherche, de surveillance, d'expertise et de formation sur les maladies infectieuses, leurs déterminants et les moyens de les contrôler, et par sa grande réactivité ».

[45] Contrairement à la version refondue des statuts, ce document continue à inclure la notion de recherche fondamentale⁷, et ne fait aucunement du « transfert des connaissances en vue d'applications » l'un des trois axes de l'objet de la fondation.

[46] **L'examen des contours statutaires de l'objet social de l'Institut Pasteur montre qu'une évolution très notable a été imprimée en 2008, sans que ce sujet ait été présenté aux instances internes de gouvernance ni débattu par ces instances.** Il n'est mentionné ni dans la note communiquée à l'assemblée de 2007 concernant l'évolution statutaire, ni dans la note de présentation du « projet d'ajustement des statuts » communiquée au bureau le 5 avril 2007, ni dans la note légèrement différente communiquée au conseil d'administration le 24 avril 2007, ni dans le dossier remis au conseil d'administration en février 2008, ni dans le document stratégique adopté par le conseil d'administration en 2008.

⁵ Ne figurait à ce sujet dans la note remise à l'assemblée qu'une mention ponctuelle relative à la disposition permettant à la fondation de devenir fondation abritante

⁶ Ce projet stratégique a été annoncé à l'assemblée générale de juin 2008 et adopté par le conseil d'administration en novembre 2008

⁷ On y lit en effet: « *L'organisation en campus intégré de recherche ouvert, attractif internationalement, associant, sur le même site, recherche fondamentale, formation et enseignement, équipements technologiques, dispositifs translationnels avec la recherche clinique et relations avec le monde industriel constitue une référence pour la recherche en biologie. Au regard de ce modèle, l'Institut Pasteur dispose d'atouts importants qu'ils convient de renforcer* ».

- [47] L'article 2 des statuts, qui énumère les moyens que l'Institut Pasteur se donne pour atteindre ses buts, est quant à lui resté semblable à celui des précédents statuts à l'exception d'un point ajouté en 2008 autorisant l'ouverture de comptes individualisés destinés à recevoir les versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes qui s'assignent un but analogue au sien, en lien avec l'ajout, à l'article 1, de stipulations indiquant que la fondation a aussi vocation :
- conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 modifiée, à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés aux articles 200 et 238bis du code général des impôts, qui s'assignent un but analogue au sien,
 - conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi précitée, à recevoir, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif se rattachant à ses missions, l'affectation de biens, droits et ressources, avec ou sans personnalité morale, affectation pouvant être dénommée fondation.
- [48] Ces articles qui font de l'Institut Pasteur une fondation abritante sont restés lettre morte. Selon l'équipe de direction, ils ont été insérés à toutes fins utiles pour bénéficier de la possibilité correspondante.
- [49] Sans que cela se traduise dans les statuts, le périmètre d'activités évolue par ailleurs avec la cession de l'activité du laboratoire d'analyses médicales au sein du centre médical, annoncée après sélection d'un repreneur au conseil d'administration de mars 2011⁸. Le centre hospitalier de l'Institut Pasteur a quant à lui fermé en 1999, ce qui avait été pris en compte dans la modification statutaire de 2003.
- [50] Enfin, la modification statutaire ne concerne pas l'activité de financement ou co-financement de start up⁹, alors même que l'Institut Pasteur ne respecte pas actuellement ses propres statuts sur ce point. L'article 9 des statuts soumet en effet à une décision du conseil d'administration, prise sans opposition des membres de droit en cas de prise de participation majoritaire¹⁰, la participation à une société existante ou à créer en vue de valoriser les activités de la fondation. Le conseil d'administration n'est jamais saisi de dossiers de prises de participation dans des sociétés existantes¹¹, non plus que de sociétés à créer alors que l'Institut Pasteur cofinance couramment la création de start up. Ainsi en 2010, selon la liste remise à la mission, six start up cofinancées par la fondation ont été créées. Le bureau n'a été saisi que de deux dossiers dont l'un concerne une société ne figurant pas sur cette liste¹². Le conseil d'administration n'a été saisi d'aucun de ces dossiers de prise de participation.

⁸ François Ailleret, président du conseil d'administration, avait « confirmé que cette cession constituait la mise en oeuvre d'une stratégie qui avait été arrêtée précédemment », mais l'un des administrateurs s'était étonné de ne pas avoir été informé du processus de cession. Un an auparavant au conseil de mars 2010, l'administrateur Didier Sicard avait pris la parole « pour obtenir des précisions sur ce qui a été présenté comme le « repositionnement du Centre Médical », afin de savoir s'il s'agit d'un renforcement ou au contraire d'une réduction. » Aucun dossier de fond n'a été fourni aux administrateurs lors des conseils suivants.

⁹ L'Institut Pasteur finance ou co-finance la création de start up depuis 1997.

¹⁰ Cf. *infra*, 2.1.2.3.

¹¹ Le principe est que les décisions correspondantes sont déléguées au bureau, dans la limite de 150 000 € par société et de 1 M€ par an, avec obligation pour le bureau d'informer le conseil d'administration à la séance suivante (procès-verbal du conseil d'administration du 7 juillet 2011).

¹² Il s'agit de la prise de participation dans la société Sting Pharma SAS, proposée au bureau d'octobre 2010

[51] En outre, le cadre de référence des placements adopté en décembre 2009 indique que l'Institut Pasteur s'autorise à financer, dans la limite d'une prise de participation de 33 %, le « démarrage de nouvelles entreprises », « afin de répondre à certaines sollicitations d'accompagnement de projets ». La directrice générale mentionnait dans le programme présenté pour son second mandat¹³, un « nouveau mécanisme de création de start up favorisant le passage du laboratoire à la création d'entreprises, en s'appuyant sur le partenariat avec le fonds Kurma qui vient d'être créé (75 M€, Natixis et Caisse des dépôts et consignations, Institut Pasteur et Institut Curie) », à raison « d'au moins 1 start up chaque année ».

[52] Le cadre de référence des placements ou les propositions de la directrice générale, qui ne sont valides que dans le cadre des statuts en vigueur, ne peuvent valablement faire abstraction de la condition statutaire posée à ces créations d'entreprises. En outre, la compatibilité de l'article 9 des statuts avec leur article 2 devrait être interrogée si on interprète l'article 9 comme permettant la création de start up : l'article 2 des statuts, qui précise les formes et moyens possibles d'action de la fondation, autorise en effet l'Institut Pasteur à créer non pas tout type d'entreprises, mais des laboratoires de recherche ou d'étude, des laboratoires de référence, d'expertise et de contrôle, ou encore des services d'enseignement.

Recommandation n°1 : Soumettre, conformément aux statuts de la fondation, à une décision du conseil d'administration le financement ou cofinancement de la création d'entreprises

Recommandation n°2 : Supprimer du cadre de référence des placements les dispositions autorisant le cofinancement de la création d'entreprises et interroger dans le cadre d'une refonte statutaire la compatibilité des articles 2 et 9 des statuts, en ce que l'article 9 des statuts autorise l'Institut Pasteur à cofinancer la création d'entreprises différentes de celles mentionnées à l'article 2

1.2. Une gouvernance complexe et décalée par rapport aux statuts-types des fondations

[53] Les statuts de l'Institut Pasteur, modifiés en dernier lieu en 1992, 2003 puis 2008, sont ceux d'une fondation avec conseil d'administration, par opposition aux fondations à directoire et conseil de surveillance, second modèle possible au regard des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat. Ils diffèrent cependant de ces statuts-types sur des points majeurs.

1.2.1. Une gouvernance apparemment équilibrée entre des instances nombreuses

[54] Les instances de gouvernance d'une fondation avec conseil d'administration comprennent, aux termes des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat¹⁴, un conseil d'administration composé d'un effectif conseillé de 7 à 12 membres, un bureau composé de 4 membres (un président, un vice-président, un trésorier et un secrétaire), un conseil scientifique si l'objet de la fondation le justifie, et, de façon facultative, un directeur.

[55] Les statuts de l'Institut Pasteur comportent en outre une « assemblée ». Le conseil d'administration est composé de 21 membres, soit près du double de l'effectif maximal conseillé par les statuts-types. Le bureau peut comporter deux vice-présidents, soit au total 5 membres. Le directeur est un directeur général.

¹³ Adopté au conseil d'administration de mars 2010

¹⁴ Ces statuts-types ont été actualisés en mars 2012 ; la référence retenue ici est la version de 2003, en vigueur au moment de la dernière modification statutaire de l'Institut Pasteur, intervenue en 2008.

- [56] Au surplus, le bureau comprend un membre surnuméraire par rapport aux statuts de l'Institut Pasteur, un membre supplémentaire y étant intégré hors fonctions statutaires¹⁵.

Recommandation n°3 : A minima, respecter les statuts de la fondation dans la composition du bureau

- [57] L'assemblée, institution *sui generis*, comporte statutairement entre 93 et 109 membres relevant de cinq collèges. Le conseil d'administration comprend quant à lui des collèges proches de ceux que prévoient les statuts-types¹⁶, mais dans un schéma complexifié par rapport à cette norme. Il existe outre le collège des membres de droit celui des membres choisis en fonction de leur compétence scientifique, celui des membres appartenant au personnel non scientifique de l'Institut, celui des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur lui-même subdivisé en deux sous-collèges, pour accueillir des personnalités choisies d'une part « en raison de leur compétence générale, scientifique ou médicale », d'autre part « en raison de leur compétence financière, industrielle, commerciale, juridique ou de gestionnaire ».
- [58] François Ailleret, alors président du conseil d'administration, estimait en 2011 que « pour les deux catégories s'appliquant à des personnalités qualifiées, la frontière est relativement floue. Il avait été proposé en 2008 de confondre ces deux catégories, initiative qui peut être répétée »¹⁷. La distinction entre le collège des « membres choisis en raison de leur compétence scientifique » et le sous-collège des personnalités « n'exerçant pas leur activité à l'institut mais choisies en raison de leur compétence générale, scientifique ou médicale » manque peut-être encore davantage de lisibilité : le second est réservé aux personnalités n'exerçant pas à l'Institut, tandis que le premier peut lui-même comprendre une personnalité de compétence scientifique n'exerçant pas à l'Institut.
- [59] Le grand nombre d'instances et de membres en leur sein éloigne des statuts-types. Cet écart est accentué par les rôles respectifs : en apparence éclatée entre des organes plus nombreux, la gouvernance de cette fondation confère cependant un poids majeur au directeur général.

1.2.2. Au-delà de la dispersion des instances, un poids très fort et croissant du directeur général

1.2.2.1. Un directeur général statutairement investi d'un pouvoir majeur, encore accru en 2008

- [60] Dans les statuts-types des fondations établis par le Conseil d'Etat, la clé de voûte de la gouvernance est le conseil d'administration et tout particulièrement son président. Le conseil d'administration « règle par ses délibérations les affaires de la fondation », et le président élu du conseil d'administration nomme facultativement un directeur qui « dirige les services de la fondation et en assure le fonctionnement ».

¹⁵ La directrice de l'Institut Pasteur a expliqué en fin de mission que ce membre supplémentaire aurait été à l'origine un « invité permanent », puis qu'il aurait été de fait considéré comme un membre du bureau. Les procès-verbaux du bureau sont quant à eux constants sur la période 2008-2011 et mentionnent ce membre du bureau en qualité « d'administrateur, président du comité d'audit et financier », jamais d'« invité ». Peu importe au demeurant puisqu'il participe pleinement au bureau sur toute la période.

¹⁶ Qui prévoient un collège des fondateurs, un collège des membres de droit, un collège des personnalités qualifiées, et éventuellement un collège des salariés ainsi qu'un autre des amis de la fondation

¹⁷ François Ailleret, CA du 28/04/11

- [61] Aux termes des statuts de l'Institut Pasteur, le directeur - qui porte depuis 2003 le titre de directeur général - est nommé par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers de ses membres en exercice, ce qui lui confère une légitimité beaucoup plus forte qu'une nomination par le seul président du conseil. De plus, les statuts de l'Institut Pasteur ne prévoient pas, contrairement aux statuts-types, que le président (ou le conseil) puisse mettre fin aux fonctions du directeur. Celui-ci est nommé pour quatre ans, au lieu de six dans la version précédente des statuts.
- [62] En lieu et place du président dans les statuts-types, c'est, à l'Institut Pasteur, le directeur général qui représente la fondation dans tous les actes de la vie civile et en justice, et qui ordonnance les dépenses.
- [63] Les pouvoirs directoriaux ont été encore accrus par la dernière modification statutaire, intervenue fin 2008. Outre ses compétences antérieures, il revient désormais au directeur général de présenter au conseil d'administration les orientations stratégiques sur lesquelles celui-ci se prononce¹⁸. Ce transfert au directeur général de la conception même des orientations stratégiques peut être considéré comme cohérent avec l'existence d'un conseil d'administration nombreux et composé de personnalités pour la plupart très sollicitées par ailleurs. Il est pour autant antinomique de l'organisation voulue par les statuts-types. De plus, il n'apparaît pas cohérent avec la volonté exprimée en 2009 par une partie au moins des membres du conseil d'administration qui « ont insisté pour qu'une place plus large soit faite à la réflexion stratégique au sein du Conseil d'administration et du Bureau »¹⁹.
- [64] Outre sa faculté d'impulsion voire de décision sur les orientations stratégiques, le directeur général renforce encore le pouvoir qu'il avait préalablement sur le conseil scientifique. Aux termes des statuts de 2008 comme de ceux de 2003, c'est au directeur général que le conseil scientifique donne des avis « et, éventuellement, au conseil d'administration »²⁰ - sans qu'il soit précisé dans quels cas le conseil scientifique pourrait ainsi s'adresser au conseil d'administration. Mais les statuts de 2008 confèrent aussi au directeur une influence essentielle sur la nomination même des membres du conseil scientifique : hormis quatre membres élus par le personnel scientifique, celui-ci comprend douze membres désignés jusqu'en 2008 par le conseil d'administration ; depuis 2008 les nominations restent prononcées par le conseil d'administration, mais sur proposition du directeur général²¹. Enfin, selon les statuts de 2003 comme ceux de 2008, le conseil scientifique se réunit exclusivement sur convocation du directeur général, qui maîtrise donc l'essentiel de l'ordre du jour ; les statuts de 2003 précisaient toutefois que l'inscription d'une question à l'ordre du jour est de droit à la demande du tiers des membres du conseil scientifique, cette disposition a été supprimée des statuts en 2008 et ne figure plus que dans le règlement intérieur. Au total, le directeur général a une influence déterminante sur la nomination de 75 % des membres du conseil scientifique, convoque les réunions de cette instance, maîtrise son ordre du jour et reçoit ses avis.
- [65] Le règlement intérieur stipule que les procès-verbaux du conseil scientifique sont transmis par le directeur au conseil d'administration. Il n'en est rien. Selon le directeur général adjoint en charge de l'administration, les procès-verbaux du conseil scientifique ne connaissent aucune diffusion²² ; le conseil d'administration n'est donc pas éclairé dans ses orientations par les travaux ou évaluations du conseil scientifique.

¹⁸ Article 9 des statuts de 2008

¹⁹ Procès-verbal du conseil d'administration du 14 octobre 2009

²⁰ Article 13 des statuts de 2008 et de 2003

²¹ Article 6 des statuts de 2008 et de 2003

²² La mission a finalement obtenu communication des procès-verbaux du conseil scientifique pour l'année 2011 ; ils évaluent pour l'essentiel le fonctionnement de diverses unités de recherche et émettent des propositions de reconduction ou de non-reconduction.

- [66] Enfin, la gouvernance de l'Institut Pasteur a été enrichie de comités consultatifs : un comité d'audit et financier, un comité consultatif des placements, un comité des rémunérations et des nominations, un comité de vigilance éthique, un comité de veille déontologique et de conciliation, et le *Pasteur scientific advisory board*. La création de ces comités est conforme aux statuts de la fondation, selon lesquels « le Conseil d'administration peut créer en son sein des comités *ad hoc* »²³, et aux statuts-types aux termes desquels « le conseil d'administration peut créer un ou plusieurs comités chargés de l'assister ». Dans la période récente, ces comités sont cependant présentés comme placés « auprès de la directrice générale »²⁴.
- [67] La directrice générale, statutairement une personnalité scientifique, est depuis 2005 Alice Dautry, docteur ès sciences. Son mandat initial de six ans qui aurait dû venir à terme en 2011 a été clos par application rétroactive au mandat en cours des statuts de 2008²⁵, puis renouvelé à compter du premier octobre 2009. Le raccourcissement du mandat du directeur général avait été envisagé dès 2005²⁶. Il ne correspond pas en soi à une diminution de pouvoir, les équilibres de pouvoir s'appréciant par l'organisation statutaire et effective des circuits de décision. Quoi qu'il en soit, à la suite de la procédure dérogatoire décrite, la réduction de la durée des fonctions du directeur général n'a pas concerné Mme Dautry.
- [68] **Sans que cela ne figure dans les statuts ou dans le règlement intérieur de la fondation, l'actuelle directrice générale a aux termes même qu'emploie la fondation la qualité de mandataire social de l'Institut Pasteur. Elle est rémunérée d'une part comme salariée et d'autre part comme mandataire social. Elle est à ce titre, et étant données les responsabilités effectives qu'elle exerce²⁷, pleinement « dirigeante » de la fondation.**
- [69] Cette situation ne concernait pas le précédent directeur général qui notamment n'était pas rémunéré au titre d'un mandat social²⁸. Elle accentue encore le déport de responsabilités entre le président du conseil d'administration et la directrice générale, que les statuts amorcent nettement²⁹ et que la modification statutaire de 2008 ainsi que la pratique de gouvernance des dernières années ont accru. Elle représente en elle-même un fort risque pour la fondation si celle-ci souhaite rester un organisme à but non-lucratif³⁰ ; la rémunération globale de la directrice générale excède en effet le plafond admis par la réglementation fiscale pour la rémunération d'un dirigeant d'organisme à but non lucratif.

Recommandation n°4 : Positionner clairement dans les statuts à venir la fonction de dirigeant soit auprès du président de l'organe collégial, soit auprès du directeur général, en fonction du modèle institutionnel souhaité

²³ Article 8 des statuts

²⁴ Compte-rendu du conseil d'administration de mars 2010 : « Alice Dautry indique en outre aux membres du Conseil d'Administration les différents conseils autour de la Directrice générale ».

²⁵ Qui fixent à quatre ans le mandat du directeur général, *cf. supra*. Pour aboutir à l'interruption du premier mandat d'Alice Dautry immédiatement suivi de l'engagement d'un second mandat, il a fallu appliquer en 2009 à ce mandat signé en 2005 les statuts de 2008. Il a également fallu déroger aux statuts de l'Institut Pasteur dans leurs deux dernières versions qui, contrairement aux statuts-types, ne prévoient pas que le président ou le conseil d'administration puissent mettre fin aux fonctions du directeur.

²⁶ Procès-verbal du conseil d'administration du 2 septembre 2005

²⁷ Encore élargies au-delà des statuts par les délégations non statutaires dont elle bénéficie - *cf. infra* - et de plus par l'information diminuée du conseil d'administration - *cf. annexe 1.6*

²⁸ Comme en attestent les bulletins de salaire dont la mission a finalement obtenu communication

²⁹ Dans la mesure où ils attribuent au directeur général la fonction de représentation de la fondation et l'ordonnancement des dépenses

³⁰ *Cf. annexe 1.5*

[70] De plus, **aucun contrat n'a, selon la direction de la fondation, été signé entre l'Institut Pasteur et la directrice générale concernant les fonctions de direction et les conditions d'exercice du mandat social.** A la demande de la mission de consulter un tel contrat, l'Institut Pasteur a produit le contrat de travail à durée déterminée signé avec Mme Dautry à son arrivée à la fondation en tant que membre du personnel scientifique, contrat prenant fin le 31 décembre 1978 et renouvelable. Ce contrat ancien ne concernait ni les fonctions de direction, ni le mandat social au titre duquel la directrice générale reçoit actuellement une rémunération. Aucune base contractuelle ne préciserait donc notamment, dans leur principe et dans leur montant, les éléments de rémunération de la directrice générale.

[71] Les procès-verbaux du conseil d'administration et du bureau³¹ ne portent pour les exercices considérés aucune trace de décision concernant le niveau et l'évolution de la rémunération de la directrice générale, non plus que l'évolution de la rémunération des directeurs généraux adjoints. Il en va de même des quelques procès-verbaux du comité des nominations et rémunérations³². Concernant de façon générale le processus de décision relatif à l'évolution de la rémunération des trois principaux dirigeants³³, la direction de l'Institut Pasteur n'a fourni aucune explication et a renvoyé à Mme Van Lerberghe pour ses fonctions de présidente du comité des nominations et rémunérations ; mais Mme Van Lerberghe n'est de nouveau³⁴ membre du conseil d'administration que depuis juin 2011 et ne l'était ni en 2008³⁵, ni en 2009, ni en 2010. Concernant sa propre rémunération, la directrice générale a fait état en extrême fin de mission de courriers signés par le président du conseil d'administration. Ces courriers visent globalement une « part fixe / salaire de base » et une « part variable », et non l'ensemble des éléments de la rémunération de la directrice générale, qui s'articulent en une rémunération au titre de fonctions scientifiques, une rémunération de mandat composée d'une part fixe (distincte du salaire de base), d'une part variable d'autre part, et en primes³⁶.

[72] La direction de l'Institut Pasteur a par ailleurs communiqué à la mission le point 6 du procès-verbal du conseil d'administration du 12 décembre 2005 indiquant sous le titre « Situation de mandataire social de Madame Alice Dautry » que « le conseil d'administration confirme que Madame Alice Dautry, suite à sa nomination en qualité de Directrice Générale de l'Institut Pasteur, continue d'exercer ses fonctions salariales en qualité de Professeur et Chef de l'unité de Biologie des Interactions Cellulaires ». L'extrait communiqué ne comporte pas la suite du point considéré³⁷, constituée de la mention suivante : « Les membres du conseil d'administration demandent à ce qu'un examen plus approfondi de cette question soit porté à l'attention du Bureau ». La direction de l'Institut Pasteur n'a apporté aucune réponse à la question portant sur les suites données à cette demande du conseil d'administration.

³¹ Le conseil d'administration a délégué au bureau – et non à son seul président – sa compétence de décision en matière de négociations salariales (cf. en dernier lieu le procès-verbal du conseil d'administration du 7 juillet 2011, à l'identique des délégations précédentes). Le bureau a lui-même délégué à la directrice générale « en cas d'urgence », les décisions relatives aux négociations salariales ; outre que cette délégation à la directrice générale n'est pas licite aux termes des statuts et du règlement intérieur de la fondation, elle ne saurait par hypothèse concerner le salaire ou la rémunération de mandat de la directrice générale elle-même, sauf à ce que celle-ci décide sans contrôle de sa propre rémunération.

³² La direction de l'Institut Pasteur n'a pu fournir aucun compte-rendu de ce comité pour les exercices 2010 et 2011.

³³ Dont l'augmentation sur les exercices considérés a été très supérieure aux règles énoncées par la directrice générale, cf. *infra*, 2.2.3, et annexe 2.2.

³⁴ Après avoir été membre de ce conseil lors d'exercices antérieurs.

³⁵ Année d'entrée en fonctions du directeur général adjoint « administration ».

³⁶ Prime scientifique, prime de responsabilité, prime exceptionnelle.

³⁷ Vérifié par la mission sur le procès-verbal complet.

[73] **Les courriers produits sous la signature du président du conseil d'administration³⁸ ne concernent que l'une des composantes de la rémunération de la directrice générale. En l'absence de base contractuelle, et en l'absence de toute délibération correspondante du conseil d'administration et du bureau, la direction de l'Institut Pasteur n'a fourni aucun élément justifiant du processus de décision pour la fixation de la nature et du montant des rémunérations de la directrice générale, ainsi que de leur évolution annuelle.**

1.2.2.2. Une concentration supplémentaire de pouvoirs par des délégations en chaîne du conseil d'administration au bureau et du bureau au directeur général

[74] Le fonctionnement formel du conseil d'administration et du bureau répond aux exigences des statuts en termes de nombre de réunions, le conseil d'administration devant, aux termes de l'article 8 des statuts, se réunir au moins quatre fois par an et chaque fois qu'il est convoqué par son président ou sur la demande du tiers de ses membres³⁹, le bureau se réunissant chaque fois qu'il est convoqué par son président.

Institut Pasteur	Date des réunions du CA	Nombre de réunions du CA	Nombre de réunions du bureau
2011	mars, avril, juillet, octobre, décembre	5	5
2010	mars, avril, octobre, décembre	4	6
2009	février, avril, juin, octobre, décembre	5	7
2008	février, avril, juin, juillet, octobre, novembre, décembre	7	9

[75] Le quorum, constitué de la majorité des membres en exercice, est toujours largement atteint, témoignant de l'assiduité des administrateurs. Pour l'année 2011 par exemple les cinq séances du conseil d'administration ont réuni respectivement 15, 18, 17, 18 et 16 des 21 membres.

[76] Sur le fond, le fonctionnement du conseil d'administration est cependant éloigné de l'organisation statutaire qui prévoit que « le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'Institut Pasteur ».

[77] Le conseil délègue une grande part de ses attributions au bureau. La délégation, dont le champ est défini de façon à la fois large et non exhaustive, vaut « principalement en matière judiciaire, patrimoniale, sociale, et d'organisation scientifique » (CA 07/07/2011). Les comptes-rendus sont d'ailleurs peu explicites sur l'étendue de ces délégations. Le compte-rendu cité du conseil du 7 juillet 2011 affirme ainsi une « reconduction de la délégation de pouvoirs qui avait été accordée par le conseil d'administration au Bureau par le conseil le 19 octobre 2010 » ; mais en octobre 2010 le débat avait, selon le procès-verbal, porté uniquement sur le plafond de la délégation en matière immobilière. Le procès-verbal correspondant du bureau pour l'année 2009 est particulièrement elliptique⁴⁰, tandis que le conseil d'administration tenu juste après en octobre 2009 se réfère pour l'essentiel à une délégation « dans les domaines judiciaire, patrimonial, social et de l'organisation scientifique ». En octobre 2010, le compte-rendu du conseil porte exceptionnellement trace d'un élément de débat sur l'étendue de la délégation, l'un des administrateurs ayant souligné l'importance du seuil (10 millions d'euros) en deçà duquel le bureau recevait délégation pour les affaires immobilières. Pour autant, cette délégation a été acceptée, de plus le conseil a accepté que le bureau engage la fondation au-delà de ce seuil, « à titre exceptionnel et en cas d'urgence ».

³⁸ Qui ne sont de toute façon pas fondés sur une délégation du conseil d'administration ou du bureau en la matière.

³⁹ Alors qu'il suffit d'une demande du quart des membres aux termes des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat.

⁴⁰ « La délégation de pouvoirs au Bureau par le Conseil d'administration fait l'objet d'un document qui est distribué en séance. Notamment, le Bureau aura délégation pour décider des emprunts, mais avec un seuil qui devra être défini ».

- [78] Outre le champ très large des délégations du conseil au bureau, la modification statutaire de 2008 a minoré les obligations de rendre compte : jusqu'en 2008, le président et le bureau devaient « rendre compte des décisions prises en vertu de ces délégations à la première réunion du conseil d'administration », dans les statuts de 2008, il n'est plus question que de comptes-rendus « réguliers ».
- [79] **Cette modification intervient alors que le niveau d'information disponible pour les membres du conseil d'administration et même du bureau a sensiblement régressé.** D'une part, depuis 2006, les procès-verbaux du bureau ne sont plus joints aux dossiers de préparation adressés aux membres du conseil d'administration. D'autre part, sur différentes questions stratégiques, **les dossiers du conseil d'administration ne comportent plus depuis 2008 de présentation claire et étayée permettant d'appréhender les données et d'éclairer les choix⁴¹. Même hors domaines délégués, le conseil d'administration n'est donc pas véritablement en situation, sur nombre de sujets, de prendre des décisions ou d'imprimer des orientations.** C'est le cas notamment en matière de gestion financière, d'orientations relatives à la valorisation de la recherche ou d'implication à l'égard du réseau international.
- [80] Le bureau lui-même délègue à la directrice générale une partie des compétences qu'il détient par délégation du conseil. Selon le compte-rendu du bureau du 4 octobre 2011, ces délégations concernent pour partie des décisions à prendre dans des cas - non définis - d'urgence, pour partie des pouvoirs généraux d'administration. Elles permettent à la directrice générale « En matière judiciaire : en cas d'urgence, d'introduire les actes de procédures nécessaires ; en matière patrimoniale : de percevoir le montant de tous legs et libéralités ; en matière sociale : en cas d'urgence, de mettre fin au contrat de travail et application de mesures disciplinaires à l'égard de certaines catégories de personnes ; de prendre les décisions relatives aux négociations salariales ; en matière d'organisation scientifique : de décider de la création et la suppression des unités de recherche, après avis du Conseil Scientifique et sous réserve d'en rendre compte annuellement ». Si les statuts autorisent le conseil d'administration à déléguer une partie de ses pouvoirs au bureau (ou à son président), **ils ne permettent pas en revanche au bureau de subdéléguer ainsi tout ou partie de ses pouvoirs au directeur général⁴².** La composition du bureau (qui devrait comporter quatre membres aux termes des statuts-types et au plus cinq membres aux termes des statuts de l'Institut Pasteur) lui permet par contre de travailler de façon souple et de délibérer le cas échéant en cas d'urgence.
- [81] Selon les statuts-types dont c'est un axe essentiel, le pouvoir d'administration revient sans ambiguïté au conseil d'administration⁴³. Les facultés de délégation de celui-ci au bureau concernent les seules cessions et acquisitions de biens mobiliers et immobiliers ainsi que l'acceptation des dons et legs. Les statuts de l'Institut Pasteur prévoient des possibilités bien plus larges de délégation, mais ne permettent pas d'organiser, comme c'est le cas actuellement, des délégations du bureau à la directrice générale. Il convient soit de se conformer désormais, a minima, aux statuts de la fondation, soit de les réformer. Une réforme des statuts doit cependant conduire, en cas de divergence, à les faire converger pour les points considérés avec les statuts-types⁴⁴. Il paraît donc exclu d'introduire dans les statuts une possibilité de subdélégation du bureau au directeur général.

Recommandation n°5 : Se conformer en l'état aux statuts de la fondation et mettre fin en conséquence aux délégations du bureau au directeur général ; communiquer par ailleurs aux membres du conseil d'administration les procès-verbaux du bureau et fournir régulièrement au conseil d'administration sur les sujets stratégiques l'information nécessaire à l'exercice de ses pouvoirs

⁴¹ Cf. annexe 1.6.

⁴² En réponse à la question posée par un administrateur, la directrice juridique avait d'ailleurs observé, lors du conseil d'administration du 19 octobre 2010, que les statuts de la fondation ne permettent en aucun cas au conseil d'administration de déléguer ses pouvoirs au directeur général.

⁴³ Articles 3 et 7 des statuts-types.

⁴⁴ Cf. annexe 1.5.

- [82] **Globalement, les modifications de gouvernance introduites en 2008 ont accentué l'écart entre les statuts de l'Institut Pasteur et les statuts-types, en confortant encore le pouvoir du directeur général et en atténuant encore le rôle décisionnaire du conseil d'administration.** Ce dernier point est paradoxal alors que les statuts de 2008 instaurent le recrutement d'une partie des administrateurs sur la base de « leur compétence de gestionnaire »⁴⁵.

1.2.2.3. Des pouvoirs de l'assemblée très encadrés et minorés en 2008

- [83] L'assemblée, qui se réunit au moins une fois par an - et en pratique, sur la période considérée, effectivement une fois par an - sur convocation du président du conseil d'administration, a pour l'essentiel trois pouvoirs : elle approuve le rapport annuel présenté par le conseil d'administration, elle élit 16 des 21 membres du conseil d'administration, enfin elle adopte le règlement intérieur et vote les modifications statutaires.
- [84] Le pouvoir d'approbation - ou de rejet - du rapport annuel a été fortement atténué lors de la dernière modification statutaire⁴⁶. En effet jusqu'en 2008, le refus par l'assemblée d'approuver le rapport annuel à la majorité absolue des membres en exercice entraînait immédiatement le renouvellement de tous les membres élus du conseil d'administration. Dans les statuts adoptés en 2008, cette formulation subsiste mais sa portée est très réduite. Une première atténuation précise qu'il n'est pas procédé au renouvellement des membres du conseil d'administration malgré un rejet du rapport annuel « si le rapport présenté est relatif à un exercice au cours duquel le conseil d'administration en place n'a exercé aucune responsabilité ». Une seconde atténuation indique que dans les autres cas, l'assemblée est de nouveau convoquée dans un délai de trois mois pour statuer sur le rapport et se prononce alors non plus à la majorité absolue des membres en exercice, mais à la majorité relative des membres présents ou représentés. C'est seulement en cas de nouveau rejet dans ces conditions bien plus souples d'acceptation qu'il est procédé au renouvellement des membres élus du conseil ; encore une nouvelle possibilité alternative est-elle proposée par l'exclusion renouvelée du cas où le rapport présenté serait relatif à un exercice « au cours duquel le conseil d'administration en place n'a exercé aucune responsabilité ».
- [85] L'assemblée élit par ailleurs les membres du conseil d'administration, hors membres de droit. Concernant les quatre membres choisis en fonction de leur compétence scientifique et les deux membres appartenant au personnel non scientifique de l'Institut Pasteur, l'assemblée se détermine sur la base de propositions en nombre double présentées respectivement par le conseil scientifique et le comité d'entreprise. Concernant les dix membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut, ni les statuts ni le règlement intérieur ne déterminent les modalités de candidature et le pouvoir de l'assemblée n'est donc pas encadré statutairement. Néanmoins, pour les exercices examinés lors desquels est intervenu un renouvellement partiel du conseil d'administration (2008 et 2011) les décisions ont été fortement orientées par le président du conseil d'administration, la directrice générale et le conseil d'administration qui se sont donné le droit de proposer des candidatures.

⁴⁵ Pour six des dix administrateurs relevant du collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur, la compétence « de gestionnaire » a été ajoutée aux possibles critères de recrutement énumérés antérieurement.

⁴⁶ Historiquement, à la suite fort probablement du rejet par l'assemblée du rapport présenté par le conseil d'administration quelques années auparavant.

- [86] En 2008, six candidatures au total ont été proposées à l'assemblée pour cinq postes à pourvoir, dont deux candidatures proposées en commun par « le président, le comité des nominations et des rémunérations, la directrice générale et des pasteuriens, membres de l'assemblée », deux candidatures proposées par le président et la directrice générale, et deux candidatures proposées par « des pasteuriens, membres de l'assemblée ». L'assemblée a élu ces deux derniers candidats et l'un seulement des candidats proposés par le président et la directrice générale. En 2011, sept candidatures au total ont été proposées à l'assemblée pour six postes à pourvoir, dont six candidatures proposées par le président et le conseil d'administration et « une dernière candidature soutenue par des pasteuriens ». Cette dernière candidature n'a fait l'objet aux termes du procès-verbal d'aucune présentation en séance. Les six candidats présentés par le conseil d'administration ont été élus.
- [87] Selon le procès-verbal du bureau du 7 octobre 2010, la procédure adoptée « lors des dernières désignations faites par l'Assemblée » était une présentation d'un tiers des noms par le président du conseil d'administration, d'un autre tiers des noms par le directeur général et d'un tiers par l'assemblée. François Ailleret, président du conseil d'administration, avait alors proposé que la liste globale des candidatures soit élaborée par le bureau, puis adoptée par le conseil d'administration après consultation du comité des nominations. Un administrateur avait observé que le comité des nominations n'était pas compétent en la matière. Quoi qu'il en soit, ces propositions comme les procès-verbaux des assemblées manifestent un fort encadrement du pouvoir de vote de l'assemblée sur l'élection des administrateurs.
- [88] Enfin, l'assemblée adopte le règlement intérieur et vote les modifications statutaires. La dernière modification statutaire publiée par arrêté en novembre 2008 sur la base de modifications proposées à l'assemblée en 2007 durcit beaucoup les conditions de modification des statuts : précédemment adoptée à une majorité « qui ne doit pas être inférieure ni aux deux tiers des membres présents, ni à la moitié des membres en exercice », elle exige désormais la majorité des deux tiers des membres en exercice⁴⁷. De plus, les statuts de 2008, instaurant une compétence nouvelle du conseil d'administration et par dérogation aux règles habituelles de vote de cette instance, exigent en amont que des modifications statutaires soient proposées par le conseil, statuant à la majorité des trois quarts des membres en exercice.
- [89] Cette modification peut être lue positivement si l'on considère qu'elle tend à rapprocher les statuts de l'Institut Pasteur des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat, aux termes desquels la modification des statuts d'une fondation impose deux délibérations du conseil d'administration prises à deux mois d'intervalle et une majorité des trois quarts des membres du conseil en exercice. Une telle lecture ne va cependant pas de soi dans la mesure où les instances concernées ne sont pas les mêmes (conseil d'administration d'une part, assemblée d'autre part). De fait, **il résulte des modifications de 2008 un verrouillage des statuts de l'Institut Pasteur, qui dans leur formulation révisée ont notamment pour effet de diminuer le pouvoir de l'assemblée et d'accroître le pouvoir du directeur général**, avant même son accentuation supplémentaire par les délégations non statutaires opérées par le bureau.
- [90] En opportunité, la centralisation de pouvoirs importants à la direction générale peut constituer un facteur d'efficacité et de réactivité. Elle doit toutefois pour le moins s'articuler avec une information précise, en amont et autant que possible en aval, du conseil d'administration et du bureau, ce qui est très insuffisamment le cas aujourd'hui⁴⁸.

⁴⁷ Article 21 des statuts de 2003 et article 20 des statuts de 2008.

⁴⁸ Cf. annexe 1.6.

1.2.3. Une désignation et un positionnement atypiques des membres de droit et représentants d'institutions de l'Etat

- [91] Parmi les 21 membres du conseil d'administration, figurent 5 membres de droit et 16 membres élus. Les 5 membres de droit sont des représentants respectivement du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la santé, ainsi que le président du centre national de la recherche scientifique et le directeur général de l'institut national de la santé et de la recherche médicale⁴⁹.
- [92] Le ministère de l'intérieur n'est par contre pas représenté, contrairement à la règle dans les fondations reconnues d'utilité publique : jusqu'à la refonte des statuts-types par le Conseil d'Etat en 2003, un représentant du ministère de l'intérieur était obligatoirement membre de droit ; depuis, une alternative est proposée entre cette modalité et la présence d'un commissaire du gouvernement désigné par le ministère de l'intérieur au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. Les statuts de l'Institut Pasteur ne répondent ni à l'un ni à l'autre modèle.
- [93] Les représentants d'autres départements ministériels figurant aux statuts, ainsi qu'un magistrat de la Cour des comptes également membre du conseil d'administration sont, au moins en apparence⁵⁰, très impliqués dans la gestion notamment financière de la fondation :
- deux d'entre eux siègent au bureau et ces membres d'administrations ou institutions de l'Etat constituent donc le tiers du bureau ;
 - le magistrat de la Cour des comptes qui y siège est quant à lui agrégé à cette instance en sus de sa composition statutaire ; il préside le comité d'audit et financier, chargé spécialement d'examiner les dossiers à impact économique et financier soumis au conseil d'administration et notamment de préparer l'approbation des comptes⁵¹. Il est également membre du comité des placements ;
 - le trésorier de la fondation est le représentant du ministre chargé du budget, et est de plus l'un des trois autres membres du comité d'audit et financier.
- [94] Enfin, l'assemblée qui élit, dans les conditions décrites, 16 des 21 membres du conseil d'administration comprend elle-même, parmi ses membres de droit, sept représentants ministériels désignés respectivement par le ministre chargé de la recherche, le ministre chargé des enseignements supérieurs, le ministre chargé de la santé, le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'agriculture, le ministre chargé du budget et le ministre de la défense.
- [95] Les statuts de l'Institut Pasteur doivent se conformer au droit commun de la gouvernance des fondations, et accueillir en conséquence un représentant du ministère de l'intérieur. **La fondation Institut Pasteur percevant d'importantes subventions de l'Etat⁵², le modèle de gouvernance qui confère au représentant de l'Etat un rôle de commissaire du gouvernement serait nettement préférable à la présence au conseil d'administration et a fortiori au bureau, en position de décisionnaires ou co-décisionnaires, de représentants des ministères.**

⁴⁹ Selon le site Internet de l'institut Pasteur, un second représentant du ministre de la santé siège hors collège des membres de droit au conseil d'administration ; il s'agit cependant en réalité d'une personnalité qualifiée qui n'exerce plus depuis plusieurs années de fonctions au ministère de la santé.

⁵⁰ Sous réserve de l'analyse des pouvoirs effectifs des différentes instances, cf. *infra*.

⁵¹ Procès-verbal de l'assemblée générale de 2008.

⁵² Cf. *infra*.

- [96] Evoluer vers une représentation de l'Etat par un commissaire du gouvernement dans les associations et fondations reconnues d'utilité publique est au demeurant, même dans des organismes où l'implication de représentants de l'Etat en tant que membres du conseil d'administration est moins problématique qu'à l'Institut Pasteur, la préconisation émise globalement par le Conseil d'Etat⁵³ comme par le ministère de l'intérieur⁵⁴.

Recommandation n°6 : Modifier les statuts pour intégrer aux instances de gouvernance un représentant du ministère de l'intérieur ; opter très préférentiellement pour une représentation de l'Etat par un commissaire du gouvernement

1.3. Des réseaux internationaux multiformes

1.3.1. Le réseau international des Instituts Pasteur, un ensemble original

- [97] Les « moyens que l'Institut Pasteur se propose d'employer pour atteindre ses fins » se déploient statutairement en France comme à l'étranger. C'est notamment le cas de « la coopération avec tous organismes ou administrations poursuivant un but similaire, en particulier avec les organismes déjà créés par l'Institut Pasteur », « la création d'établissements poursuivant des buts similaires », ou de « l'organisation de missions scientifiques pour l'étude de tout problème correspondant à sa vocation ». Au premier rang des organismes que l'Institut Pasteur de Paris a créés ou avec lesquels il travaille en coopération, figurent les autres Instituts Pasteur.
- [98] Le réseau initié dès l'origine (sept Instituts Pasteur créés entre 1891 et 1900) s'est ensuite développé au XXème siècle et au tout début des années 2000 : fondation en 2003 de l'Institut Pasteur de Corée, en 2004 des Instituts Pasteur de Chine et de Montevideo (Uruguay), intégration également en 2004 de l'Institut Stephan Angeloff (Bulgarie) et de l'Institut Armand Frappier (Canada), fondation en 2007⁵⁵ de l'Institut Pasteur du Laos. Le réseau comptait en 2010⁵⁶ 31 Instituts Pasteur outre Paris.
- [99] Selon les documents disponibles, les Instituts Pasteur et autres organismes associés adhèrent au réseau sur la base du volontariat et d'une admission « décidée par le Conseil des Directeurs du Réseau International ». Ce conseil est lui-même composé des directeurs de chacun des instituts membres et présidé par le directeur général de l'Institut Pasteur.
- [100] Différents interlocuteurs rencontrés ont souligné la richesse du réseau des Instituts Pasteur comme outil de santé publique et par ailleurs son rôle pour la représentation de la France dans le monde.

⁵³ Dans un rapport de 1996, le Conseil d'Etat proposait même d'instituer un commissaire du gouvernement auprès de chaque fondation, y compris dans les cas où il subsisterait des membres de droit au conseil d'administration (« Rendre plus attractif le droit des fondations, Conseil d'Etat, étude adoptée par la section de l'intérieur et la Section du rapport et des études siégeant en sections réunies, 1996).

⁵⁴ Bureau des associations et fondations, par ailleurs Inspection générale de l'administration, « Rapport sur la tutelle administrative exercée sur les fondations et les associations et les associations reconnues d'utilité publique » 2010.

⁵⁵ Le rapport 2010 du réseau international présente l'Institut Pasteur du Laos comme une création 2011. La construction a semble-t-il été terminée en 2011 mais la fondation de l'Institut date de 2007 sur la base de contacts initiés en 2003, selon le rapport 2008 du réseau international et d'autres documents disponibles.

⁵⁶ Réseau international des Instituts Pasteur, rapport 2010.

1.3.2. L'absence de présentation claire des liens institutionnels et financiers

[101] Le rapport spécifique du réseau international des Instituts Pasteur ne présente ni la nature juridique des différents membres du réseau, ni les liens institutionnels qui les unissent à la fondation, ni l'implication financière du budget de l'Institut Pasteur dans le réseau. La mission a vainement demandé communication de documents internes qui explicitent ces différents points. Pourtant, il s'est avéré finalement que de tels documents existaient dans une période antérieure aux exercices considérés. Ainsi un dossier broché remis au conseil d'administration début 2006 présentait-il clairement chaque Institut Pasteur en mentionnant sa nature juridique, ses liens avec l'Institut Pasteur de Paris, son effectif et ses activités et thématiques de recherche, ainsi qu'un synoptique des ressources courantes de chaque structure. Le rapport du réseau international dont la création a été décidée en 2005 n'apporte ni dans sa première édition de 2008 ni dans la seconde de 2010 un niveau d'information tant soit peu comparable. Il est axé sur les thématiques de recherche ; la seconde édition, pourvue de photographies plus nombreuses et plus grandes, se profile de façon accentuée comme un document de communication plus que d'information.

[102] Les tableaux établis à la demande de la mission⁵⁷ font apparaître différents cercles, eux-mêmes non-homogènes, de proximité institutionnelle :

- dans 7 Instituts Pasteur (ceux de Guadeloupe, de Guyane, de Nouvelle-Calédonie, du Cambodge, de République Centre-africaine, du Sénégal et de Madagascar), le directeur, ainsi que les directeurs administratifs et financiers sont sous contrat avec l'Institut Pasteur ; par ailleurs un représentant de l'Institut Pasteur siège au conseil « d'administration de perfectionnement, conseil de Fondation » excepté dans les Instituts Pasteur de Guadeloupe, Guyane et Nouvelle-Calédonie, qui ne comportent pas de conseil d'administration⁵⁸ ; dans les sept établissements, un représentant de l'Institut Pasteur siège au conseil scientifique ;
- dans 8 autres Instituts Pasteur, l'Institut Pasteur est représenté au conseil d'administration, avec dans un cas un représentant à titre « d'observateur », ainsi qu'au conseil scientifique ;
- dans 16 Instituts Pasteur, l'Institut Pasteur n'est pas représenté au conseil d'administration ; selon les indications fournies à la mission⁵⁹, « les conventions signées entre les différents gouvernements et l'Institut Pasteur ne prévoient pas l'Institut Pasteur comme membre de certains Conseils d'Administration d'Instituts du Réseau » ; dans la moitié d'entre eux, l'Institut Pasteur est représenté au conseil scientifique ; pour les 8 autres, l'Institut Pasteur n'est représenté ni au conseil d'administration ni au conseil scientifique, et il n'existe selon les tableaux fournis aucun lien organique avec l'Institut Pasteur de Paris.

⁵⁷ Cf. annexes 3.2 et 3.3.

⁵⁸ Selon une note de l'Institut Pasteur à la mission en date du 23 juillet 2012.

⁵⁹ Note du 23 juillet 2012 de l'Institut Pasteur en réponse à la mission.

- [103] Les sept Instituts Pasteur du premier groupe mentionné sont considérés comme les éléments centraux du réseau international⁶⁰. Juridiquement, même ce « cœur » de réseau constitue un ensemble hétérogène. Les Instituts Pasteur de Guadeloupe et de Guyane sont des « établissements » de l'Institut Pasteur de Paris, dépourvus de la personnalité morale. C'est également le cas de l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie selon la réponse fournie à la mission⁶¹, bien que différents éléments désignent un statut plus autonome⁶². L'Institut Pasteur du Cambodge est une institution cambodgienne dotée de la personnalité morale, l'Institut Pasteur de Centre-Afrique est un « établissement reconnu d'utilité publique, objet d'une convention entre l'Institut Pasteur et la République Centre-africaine »⁶³. L'Institut Pasteur de Dakar est une fondation de droit sénégalais, l'Institut Pasteur de Madagascar est un Institut reconnu à caractère d'utilité publique selon le dossier remis en 2006 au conseil d'administration de l'Institut Pasteur, et une « structure placée sous le haut patronage du Gouvernement de la République Malgache » selon la réponse faite à la mission⁶⁴.
- [104] Comptablement, les Instituts Pasteur de Guadeloupe et de Guyane sont intégrés depuis 2008 à la fondation. Selon les annexes comptables, « cette intégration s'est traduite par une augmentation des fonds propres de 2,6 M€ à cette date. /.../ L'incidence de ce changement étant peu significative, il n'a pas été établi de comptes *pro forma* comparables pour l'exercice précédent »⁶⁵. Au compte de résultat, la « contribution au résultat d'exploitation hors métropole », faiblement positive en 2010, est négative à hauteur de 0,7 millions d'euros en 2009 et 0,5 millions d'euros en 2011. Les Instituts Pasteur de Nouvelle-Calédonie, du Cambodge, de République Centre-africaine et de Madagascar présentent avec l'Institut Pasteur de Paris des « comptes combinés », expression utilisée pour indiquer que « les règles et principes comptables retenus pour l'établissement de ces comptes sont identiques à ceux suivis pour l'établissement des comptes de l'Institut Pasteur »⁶⁶. L'Institut Pasteur de Dakar n'est quant à lui plus intégré dans les comptes combinés depuis le 30 juin 2010.
- [105] Financièrement, ces sept Instituts sont ceux auxquels l'Institut Pasteur de Paris reverse pour partie la subvention « animation du réseau international » versée par le ministère en charge de la recherche⁶⁷.
- [106] De même que les relations institutionnelles, les modes de financement des instituts du réseau et tout particulièrement les financements émanant de l'Institut Pasteur ne sont pas explicités dans les documents publiés, non plus que dans les documents présentés pour les exercices considérés au conseil d'administration. Par interrogations successives, la mission a identifié différents modes de financement :
- une subvention « réseau » émanant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (7,8 M€ en 2011) est pour partie versée aux sept Instituts Pasteur du « premier cercle »⁶⁸ ;

⁶⁰ « Les Instituts Pasteur du réseau international, exposé de la demande budgétaire » au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2009 et 2011.

⁶¹ Cf. annexe 3.1.

⁶² Selon le site de l'Institut Pasteur de Nouvelle-Calédonie, celui-ci est « une fondation privée reconnue d'utilité publique ». Par ailleurs les comptes de cet Institut Pasteur ne sont pas intégrés à ceux de l'Institut Pasteur de Paris.

⁶³ Site de l'Institut Pasteur de Bangui et plaquette en ligne.

⁶⁴ Cf. annexe 3.1.

⁶⁵ Règles et méthodes comptables, annexe aux comptes de l'exercice 2008 et suivants.

⁶⁶ « Afin de rendre le contenu des comptes homogènes, les comptes des différentes entités ont, le cas échéant, été retraités en application des méthodes de l'Institut Pasteur. Les principaux retraitements pratiqués concernent l'harmonisation des durées d'amortissement des immobilisations. Les comptes des Instituts Pasteur du réseau ont été convertis au taux de change en vigueur à la clôture. Les écarts de conversion relatifs aux éléments monétaires sont constatés au compte de résultat et ceux relatifs aux éléments non monétaires sont constatés en écart de conversion au niveau des fonds propres » (Institut Pasteur, rapport annuel 2009 par exemple).

⁶⁷ Cf. *infra*, 2.2.3.

⁶⁸ Cf. *infra*.

- 56 salariés de l'Institut Pasteur étaient en 2011 « expatriés »⁶⁹ dans 13 Instituts Pasteur : Guyane, Cambodge, Guadeloupe et Nouvelle-Calédonie principalement, et Niger, Laos, Cameroun, Hong-Kong, Uruguay, Corée, Sénégal et Centrafrique pour un à trois salariés par institut. La masse salariale correspondante est de 5,6 M€ en 2011. Elle concerne majoritairement des cadres administratifs et techniques (3,1 M€ en masse salariale). L'Institut Pasteur affecte une part conséquente de la subvention « réseau » émanant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au « remboursement » de cette masse salariale⁷⁰. Par ailleurs **le ministère des affaires étrangères prend conventionnellement en charge le salaire d'une partie des salariés expatriés ; l'Institut Pasteur n'a pas apporté de réponses précises aux questions posées à ce sujet et n'a pas fourni la programmation de postes prévue aux termes de la convention qui le lie au ministère**⁷¹ ;
- des « subventions aux instituts du réseau » figurent au compte de résultat pour un montant de 2,5 M€ en 2011. 54 % de ce montant bénéficie à des instituts du réseau dont les comptes ne sont pas combinés avec ceux de l'Institut Pasteur et 46 % aux instituts du réseau dont les comptes sont combinés avec ceux de l'Institut Pasteur. **Ces « subventions » diminuent de près de 50 % entre 2008 et 2011, sans que les présentations budgétaires soumises au conseil d'administration ne mentionnent cette évolution.**

Tableau 3 : Subventions aux instituts du réseau

€	2008	2009	2010	2011	Evolution sur la période
Subvention instituts du réseau non combinés	2 449 328	2 650 074	1 219 371	1 377 948	-44 %
Subvention instituts du réseau combinés	2 213 583	1 547 604	1 395 953	1 150 758	-48 %
Total	4 662 910	4 197 678	2 615 324	2 528 706	-46 %

Source : IGAS, d'après les comptes de résultat publiés

[107] En outre, contrairement à ce que suggère leur intitulé, **ces comptes ne correspondent que très minoritairement à des subventions de l'Institut Pasteur aux instituts du réseau**. Ils retracent en réalité différentes catégories de financements émanant à près de 90 % de partenaires externes⁷². La décomposition des comptes dits « subventions aux instituts du réseau » montre que **l'Institut Pasteur consacre en moyenne moins de 0,5 M€ par an sur son budget propre aux instituts du réseau, y compris les instituts de Guadeloupe et de Guyane qui sont des « établissements de l'Institut Pasteur »**.

[108] Enfin, et c'est le seul élément figurant dans les documents publiés ou facilement disponibles en interne, le réseau s'est doté d'un budget commun, chaque institut y participant à hauteur de 0,2 % de son propre budget. La gestion de ce budget est suivie par le bureau exécutif du réseau, créé en 2003 et présidé par le vice-président du conseil des directeurs.

⁶⁹ Terme utilisé par l'Institut Pasteur indifféremment pour les DOM-POM et les Instituts Pasteur étrangers.

⁷⁰ Cf. *infra*, 2.2.3.1.

⁷¹ Cf. *infra*, 2.2.3.1.

⁷² Cf. annexe 3.4.

- [109] Non plus que les relations institutionnelles et les modes de financement, la stratégie de l'Institut Pasteur pour le réseau ou la stratégie du réseau n'est explicitée dans le rapport du réseau international. Les présentations faites sur ce sujet au conseil d'administration sont ponctuelles et dénuées de dossier de base, la dernière note étayée figurant dans les dossiers de préparation du conseil d'administration datant de 2005.
- [110] En mars 2010, la directrice générale a indiqué au conseil d'administration que l'objectif est de « développer une politique scientifique visible, reconnue et porteuse de financements. Par ailleurs, il s'agit de renforcer la gouvernance en créant une structure pivot, du type association, qui permettrait de drainer des financements internationaux ». Cette association, le « Pasteur International Network » a été créée en mars 2011 ; selon la directrice générale de l'Institut Pasteur qui en est aussi « présidente-trésorière », elle n'est pas encore opérationnelle.
- [111] En mars 2011, la présentation de la directrice générale au conseil d'administration souligne le lancement de « nombreuses opérations de modernisation » des Instituts Pasteur du réseau « afin de répondre aux défis de santé publique ». L'objectif serait de « consolider la présence des Instituts, de les aider à mieux remplir leurs missions et de mobiliser des partenaires ». « Alice Dautry met l'accent sur les efforts financiers très importants qui ont été fournis ainsi que sur la mobilisation des équipes de l'Institut Pasteur sur les aspects technique, financier et juridique »⁷³. **L'affirmation de ces efforts financiers contraste avec la forte diminution de la subvention versée aux instituts du réseau, à propos de laquelle aucune donnée chiffrée ne figure dans le dossier de préparation du conseil d'administration.**
- [112] Fonctionnellement, la direction des affaires internationales a été transformée début 2010 en « division internationale ». La mission a rencontré ses deux responsables qui semblent peu à même de peser dans la construction budgétaire, hors les regrets émis sur l'absence d'augmentation de la subvention « réseau » versée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. La division des affaires internationales ne tient notamment pas de tableau de bord par institut des financements disponibles pour le réseau, en particulier en provenance de l'Institut Pasteur.

Recommandation n°7 : Présenter sous une forme claire, dans le rapport annuel dédié au réseau international des Instituts Pasteur, la nature juridique des différentes structures et les liens institutionnels et financiers entretenus avec l'Institut Pasteur de Paris ; informer annuellement le conseil d'administration des données financières et des enjeux afin de lui permettre de décider des orientations

1.3.3. Des organismes de collecte de la générosité publique créés à l'étranger par l'Institut Pasteur

- [113] Avant la nouvelle association *Pasteur International Network*, l'Institut Pasteur avait créé à l'étranger deux organismes ayant vocation à recueillir des libéralités. Une société de droit américain créée en 1985 et sise à New York, la *Pasteur foundation*, s'emploie à la collecte de fonds au profit de l'Institut Pasteur et finance semble-t-il des postes de post-doctorants. Le conseil d'administration en est présidé par Alice Dautry, directrice générale de l'Institut Pasteur, et composé par ailleurs de deux administrateurs dont la directrice juridique de l'Institut Pasteur.

⁷³ Conseil d'administration de mars 2011, procès-verbal.

- [114] Une seconde fondation dite « Pasteur suisse » a été créée en octobre 2010, alors que le document stratégique intitulé « Vision 2015 », adopté en novembre 2008 par le Conseil d'administration mentionnait au point « collecter à l'échelle internationale » l'orientation suivante : « Plutôt que de développer de nouvelles actions, il est proposé de renforcer les structures existantes, en particulier aux Etats-Unis ». Cette fondation sise à Genève est également présidée par Alice Dautry. Trois des salariés de l'Institut Pasteur sont membres du conseil d'administration. Les représentants de l'Institut Pasteur, au nombre de quatre, constituent ainsi la moitié du conseil d'administration. Sur les brochures présentant la fondation, le directeur de la communication de l'Institut Pasteur apparaît à la fois comme membre du conseil et comme contact « collecte », avec une adresse mail de la fondation suisse. En principe autonome, la fondation qui selon ce responsable n'a recruté aucun salarié bénéficie pour le moins du temps consacré par le directeur de la communication de l'Institut Pasteur et de sa déléguée au mécénat international.
- [115] La fondation n'a explicité aucune stratégie relative à l'utilité de ces deux structures ni, le cas échéant, à leur articulation.
- [116] Ni le compte de résultat ni le CER ne distinguent entre les ressources collectées (dons, legs ou mécénat) selon qu'elles le soient en France ou à l'étranger, ce qui pourrait permettre de suivre l'implication financière de l'Institut de Paris et le cas échéant le retour en termes de collecte. Le CER fournissait cette distinction jusqu'en 2008, ce n'est plus le cas depuis alors même qu'est intervenue en 2010 la création d'une structure supplémentaire de collecte.
- [117] En conclusion, les enjeux financiers, juridiques ou stratégiques liés aux divers organismes de collecte présidés par la directrice générale de l'Institut Pasteur et administrés pour partie par des salariés de la fondation ne sont explicités dans aucun document accessible au public, soumis au conseil d'administration ou remis à la mission.

2. LA GESTION FINANCIERE

2.1. Des ressources très conséquentes et une fragilité affichée

2.1.1. Des ressources conséquentes et multiples

2.1.1.1. Des ressources diversifiées

[118] Selon les comptes publiés par l'Institut Pasteur⁷⁴, les produits d'exploitation de la fondation se montent à 230 millions d'euros (M€) en 2011 et ont augmenté de 5 % entre 2008 et 2011, avec quelques fluctuations d'exercice à exercice.

[119] L'Institut Pasteur distingue trois types de produits dans sa présentation du compte de résultat : les produits d'exploitation, les produits financiers et les produits exceptionnels.

Tableau 4 : Les trois types de produits dans les comptes de l'Institut Pasteur

M€	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	218,9	212,1	238,4	230,2
<i>Dont transfert exceptionnel de libéralités</i>	6,0	6,0	4,0	0,0
<i>Dont libéralités < 300k€</i>	41,9	41,7	43,4	32,3
Produits financiers	20,5	20,5	11,8	13,7
Produits exceptionnels	24,0	76,5	41,7	29,2
<i>Dont libéralités >300k (avant transfert)€</i>	24,5	22,6	16,2	15,7

Source : Comptes annuels de l'Institut Pasteur

[120] Les « produits d'exploitation » sont divers. Ils sont composés en 2011 pour 62 M€ des subventions annuelles des ministères de la recherche (56,4 M€) et de la santé (5,5 M€), pour 45 M€ des contrats et des conventions de recherche et développement, pour 37 M€ des redevances industrielles, pour 18 M€ des ventes et prestations de services divers et pour 32,3 M€ des dons et legs. Les loyers reçus au titre des placements immobiliers sont intégrés en produits d'exploitation ; ils s'élèvent à 6,3 M€ en 2011.

[121] Les « produits financiers » correspondent aux revenus des placements financiers comptabilisés par l'Institut Pasteur. Ils sont stables en 2008 et 2009 puis connaissent une chute de 50% en 2010. Les revenus financiers comptabilisés par l'Institut Pasteur en 2011 sont comparables à ceux de 2010. Cette dynamique s'explique par les règles de comptabilisation et les choix de gestion de l'Institut Pasteur⁷⁵.

[122] Enfin les « produits exceptionnels » sont très variables d'un exercice à l'autre. Leur forte augmentation en 2009 et 2010 s'explique par les reprises de provisions pour dépréciation d'actif. Par ailleurs, une partie significative des libéralités est comptabilisée en produits exceptionnels en application d'un mécanisme statutaire décrit *infra*.

⁷⁴ Que les constats de la mission imposent de retraiter pour partie, cf. *infra*, partie 2 du rapport.

⁷⁵ cf. *infra*.

[123] Les ressources issues de la générosité publique et les ressources émanant de l'activité propre de la fondation requièrent une attention spécifique : les ressources issues de la générosité publique font en effet l'objet de présentations divergentes selon les sources proposées par l'Institut Pasteur, tandis que, parmi les ressources générées par l'activité propre de la fondation, la valorisation économique de la recherche apparaît insuffisamment pilotée.

2.1.1.2. Des chiffrages divergents des ressources de générosité publique, sans cohérence avec la communication envers les tiers financeurs

[124] La communication adressée aux donateurs présente de façon constante les dons et legs comme l'une des principales sources de financement, représentant un tiers du budget d'exploitation de la fondation. On lit par exemple : « les dons et legs financent à eux seuls le tiers du budget d'exploitation de notre Fondation » (courrier aux grands donateurs, 23 février 2009) ; « l'Institut Pasteur a besoin de vos dons qui représentent un tiers de son financement » (Lettre de l'Institut Pasteur, septembre 2009) ; « l'Institut Pasteur, centre de recherche biomédicale, est une fondation privée reconnue d'utilité publique, dont le tiers du budget repose sur la générosité du public (dons et legs) » (communiqué de presse et présentation sur le site Internet du Pasteurdon 2011).

[125] Or, selon les comptes de résultat publiés, les ressources générosité publique représentent non pas le tiers, mais seulement 19,6 % des produits d'exploitation en 2009, 18,2 % en 2010 et 14 % en 2011. On note à cet égard une baisse du poids de la générosité publique dans les ressources d'exploitation de l'Institut Pasteur.

[126] Cet écart pourrait provenir du fait que les données portées aux postes « dons » et « legs » du compte de résultat ne reflètent pas le niveau total des ressources générosité publique, une partie de ces ressources étant comptabilisée en « produits exceptionnels »⁷⁶. Cependant, la communication adressée aux donateurs n'est pas non plus cohérente avec les données redressées en réintégrant cette part. En effet, si l'on considère le total des ressources de générosité publique comptabilisées rapporté au total des produits de l'Institut Pasteur, les ratios sont alors de 20,8 % en 2009, 20,4 % en 2010 et 17,6 % en 2011.

[127] Selon ces données, le poids des produits de la générosité publique est donc inférieur à 20 % des ressources d'exploitation sur toute la période considérée et proche de 20 % du total des produits. La communication adressée aux donateurs ne correspond donc pas aux comptes de résultat publiés, même ainsi redressés.

[128] Si l'on confronte par ailleurs le montant des libéralités comptabilisées aux données publiées dans le cadre du compte d'emploi des ressources, la piste d'audit⁷⁷ ne peut être constituée. Le montant figurant à la rubrique dons du compte de résultat ne correspond pas au montant des dons porté au compte d'emploi des ressources, sans que cet écart soit expliqué en annexe aux comptes annuels.

Tableau 5 : Présentations du montant des dons 2009-2011

k€	2009	2010	2011
Dons au compte de résultat	16 380	18 075	17 493
Dons au compte d'emploi des ressources	16 469	18 281	17 702

Source : Mission IGAS, selon les sources mentionnées de l'Institut Pasteur

⁷⁶ Cf. *infra*, partie 2 du rapport.

⁷⁷ C'est-à-dire un cheminement cohérent permettant, en partant de la pièce justificative initiale au sein du service de gestion, de remonter à l'écriture comptable.

- [129] Pour les legs, le montant est très différent selon que l'on prenne connaissance du poste « legs » au compte de résultat ou au compte d'emploi des ressources - alors même que la colonne concernée du compte d'emploi des ressources est intitulée, conformément à la réglementation comptable, « ressources collectées sur N = compte de résultat ». De même que pour les dons, ces écarts ne sont pas justifiés dans l'annexe aux comptes annuels.

Tableau 6 : Présentations du montant des legs 2009-2011

k€	2009	2010	2011
Montant des legs au compte de résultat	23 977	23 840	14 842
Montant des legs au compte d'emploi des ressources	40 509	35 859	30 360

Source : mission IGAS, selon les sources mentionnées de l'Institut Pasteur

- [130] Par conséquent, **il est impossible, sur la base de l'information publique, d'avoir une vision claire et une lecture directe du montant des libéralités encaissées par l'Institut Pasteur.**

2.1.1.3. Un fort potentiel de ressources industrielles et commerciales, objet d'une gouvernance sous-encadrée

- [131] L'activité de l'Institut Pasteur, principalement la recherche en santé débouchant sur la découverte de produits thérapeutiques destinés à être développés et distribués, est de nature à générer des ressources financières élevées. L'Institut Pasteur vend les produits de ses recherches sous des formes diverses : licences, accords de transfert de matériel biologique, collaboration, consultance. Il perçoit de partenaires industriels des paiements ponctuels ou à diverses phases des contrats et des « redevances », revenus issus de contrats de licence de brevets. Les différents produits sont désignés dans les documents comptables et de communication sous le terme de « valorisation de la recherche ».
- [132] L'Institut Pasteur autorise les chercheurs qui le souhaitent à « valoriser » eux-mêmes les résultats de leurs recherches en créant des entreprises, et apporte des aides et financements aux chercheurs qui choisissent de le faire.
- [133] Enfin, l'Institut Pasteur commercialise principalement auprès du groupe Sanofi Pasteur le nom de Pasteur dont il est dépositaire, et qui figure dans le nom de différentes marques dont l'Institut Pasteur est titulaire ; il perçoit ainsi des « redevances de marque ».
- [134] Le total des ressources correspondant aux activités propres est de 100 M€ en 2011. Il comprend des « ventes, prestations et services divers » (18 M€ en 2011) dont les recettes n'émanent pas principalement des résultats de la recherche⁷⁸, les redevances de marque, et la valorisation de la recherche (73 M€ en 2011) composée pour l'essentiel de redevances de brevets (26 M€ en 2011), et du produit des contrats et conventions de recherche (45 M€ en 2011).

⁷⁸ Facturations de vaccinations et examens émanant du centre médical pour 5 M€ en 2011, ventes de marchandises en l'état pour 3 M€, locations de salles, enseignement etc.

Tableau 7 : Ressources correspondant aux activités propres, dont valorisation financière de la recherche

k€	2009	2010	2011
Redevances hors redevances de marque	20 909	26 782	26 443
Contrats et conventions de recherche	39 259	39 506	44 899
Principaux postes de valorisation de la recherche	62 177	68 298	73 353
Redevances de marque	10 467	10 396	10 797
Ventes, prestations et services divers	18 105	23 303	17 887
Total des ressources correspondant aux activités propres	88 740	99 987	100 026
Poids de ce total en % des produits d'exploitation	43	43	44

Source : Mission IGAS, selon les comptes de l'Institut Pasteur

[135] Le produit des contrats et conventions de recherche provient majoritairement du secteur public (21,5 M€ en 2011), et d'un ensemble divers baptisé « autres contrats de recherche » conclus principalement avec l'Union européenne (12 M€ en 2011). **Les contrats de recherche et développement avec l'industrie ne représentent que 5,6 M€ en 2011.** Ce montant a doublé par rapport à 2010 (2,8 M€). Il reste cependant faible si l'on considère le nombre de contrats signés avec des partenaires industriels (192 en 2011⁷⁹), même si une partie de ces contrats n'aboutit pas directement à une valorisation⁸⁰.

[136] Globalement, les produits tirés de la valorisation industrielle (redevances de brevets, contrats de recherche et de recherche-développement) paraissent particulièrement modérés au regard du stock de 3000 brevets dont dispose l'Institut Pasteur⁸¹ comme de l'implication de la fondation dans les partenariats industriels. Selon le directeur de la direction des applications de la recherche et des relations industrielles (DARRI), « ces dernières années ont été marquées par une intensification des échanges entre chercheurs de l'Institut Pasteur et industriels », et « la moitié des 109 unités de recherche collabore aujourd'hui avec des industriels ou des académiques sous diverses formes : contrats de recherche, concessions de licence, prestations de services, conseil ». Les produits qu'en tire l'Institut Pasteur sont très éloignés du coût de la recherche et de la recherche-développement affiché par l'industrie pharmaceutique. Selon la fédération des industries du médicament, le coût moyen de développement d'un produit est évalué à un milliard d'euros⁸² ; selon le groupe Sanofi Pasteur⁸³, qui affirme consacrer « chaque jour plus d'1 million d'euros à la recherche et au développement », « le processus de développement d'un nouveau vaccin nécessite entre 14 et 25 ans et représente un coût global de 300 millions à 1 milliard de dollars ». Ces ordres de grandeur au demeurant contestés⁸⁴ sont produits ou validés par des partenaires commerciaux de l'Institut Pasteur et situeraient à un niveau très bas les montants perçus par la fondation au titre de la valorisation industrielle de la recherche (pour 2011, 32 millions d'euros en tout). A la demande de la directrice générale, le directeur de la DARRI a fourni en extrême fin de mission des indications selon lesquelles les frais indirects pris en compte par l'Institut Pasteur seraient supérieurs à ceux d'autres institutions, sans cependant citer de références vérifiables.

⁷⁹ Source : DARRI, cf. annexe 9.1.

⁸⁰ Accords liminaires de confidentialité notamment.

⁸¹ Selon le directeur de la DARRI, « le portefeuille de l'Institut Pasteur est riche d'environ 3000 brevets. Ce portefeuille génère la gestion d'environ 4500 échéances par an. Un brevet, en fonction de sa revendication et de son potentiel, pourra être déposé dans plus d'une trentaine de pays ». Selon la directrice générale, ces brevets sont maintenant très majoritairement « actifs » car l'Institut Pasteur a récemment procédé à un « peignage » destiné à diminuer les coûts de maintenance et le pourcentage de brevets « passifs » serait désormais de l'ordre de 20 %.

⁸² LEEM, « Economie du Médicament », 12 juillet 2012.

⁸³ Cf. site du groupe.

⁸⁴ Voir par exemple « Coût de recherche et développement du médicament, la grande illusion », Revue « Prescrire », novembre 2003.

[137] La convention de licence de marque avec le groupe Sanofi Pasteur donne au groupe et à l'ensemble de ses filiales une licence concernant l'utilisation et l'exploitation des marques, comme l'utilisation du nom Pasteur dans la dénomination sociale⁸⁵. Elle donne aussi au groupe un droit de première information sur les résultats de la recherche de l'Institut Pasteur, ce qui représente un avantage considérable. Pour l'ensemble de ces droits, le montant contractuel des redevances a été établi, après une montée en charge, à 10 M€ HT à partir de 2009. L'augmentation contractuellement prévue de la redevance est ensuite fonction de l'évolution du chiffre d'affaires « développé » de Sanofi Pasteur (*cf. infra*), et de l'indice des prix à la consommation. Dans les faits, le montant de la redevance a évolué sur 2010, 2011 et 2012 uniquement en fonction de l'indice des prix à la consommation, et n'a donc que faiblement augmenté. **L'évolution du chiffre d'affaires dont est aussi fonction l'évolution de la redevance ne fait l'objet à l'Institut Pasteur que d'un suivi oral**, la DARRI vérifiant ensuite sur Internet, dans des « rapports audités et certifiés », les montants mentionnés verbalement par Sanofi Pasteur. Il s'avère après échanges avec la DARRI que les rapports consultés en ligne sont les rapports annuels et financiers publiés de façon consolidée par le groupe Sanofi, fournissant les comptes certifiés du groupe et non de Sanofi Pasteur, qui y est cité comme « division vaccins du groupe », ni de chacune des filiales ; le chiffre d'affaires de Sanofi Pasteur est mentionné dans ces rapports hors comptes certifiés. De plus, la convention en vigueur entre l'Institut Pasteur et Sanofi Pasteur retient comme base d'évolution le chiffre d'affaires de Sanofi Pasteur « développé », après impact des ventes opérées par les co-entreprises de distribution : cette donnée ne figure pas sur les documents que la DARRI a indiqué consulter en ligne. **Le suivi de la convention est donc pour le moins superficiel, ce qui est particulièrement surprenant au regard des montants financiers en cause.**

[138] Globalement, la négociation de la valorisation industrielle des processus et résultats de recherche est pour l'Institut Pasteur un enjeu financier premier, qui mérite une gouvernance particulièrement élaborée.

[139] Or, le directeur de la DARRI nommé en 2010⁸⁶, n'a pas reçu de lettre de mission, non plus que par exemple au sein de la DARRI la responsable du service de « transfert de technologie et entreprenariat ». La mission ayant demandé communication des documents émanant du conseil d'administration ou de la direction générale pourtant consignes ou orientations pour la DARRI, le directeur de la DARRI a renvoyé à quelques paragraphes en ligne sur le site de l'Institut Pasteur, qui évoquent l'histoire de l'Institut Pasteur bien plus qu'ils ne fixent à la DARRI un cadre ou des objectifs, a fortiori une méthodologie d'action⁸⁷. Lors du conseil d'administration d'octobre 2010, le conseil a demandé sur la proposition d'Yves Farge que le directeur des applications de la recherche et des relations industrielles « puisse leur présenter sa vision lors d'une prochaine séance ». Cela n'a pas été fait en 2011, le directeur de la DARRI a simplement participé à un échange consacré à « la dynamique scientifique actuelle de l'Institut Pasteur » au conseil d'octobre 2011. De façon plus générale, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et du bureau pour les exercices étudiés ne portent pas trace de débats sur ce sujet.

⁸⁵ Voir extraits du site du groupe en annexe 9.3.

⁸⁶ Il s'agit de Jean Dérégnacourt, nommé directeur de la DARRI en 2010 après avoir exercé différentes responsabilités dans la sphère publique et dans l'industrie pharmaceutique, et notamment occupé des postes de direction au sein des Laboratoires Fabre et de Sanofi-Aventis.

⁸⁷ Cf. annexe 9.2.

- [140] Selon les explications reçues, les chercheurs de l'Institut Pasteur décident s'ils souhaitent ou non collaborer avec un industriel. En principe c'est la DARRI qui démarche l'industrie pharmaceutique, ce peut aussi être le chercheur. Les contacts avec l'industrie pharmaceutique sont confiés aux chargés d'affaires de la DARRI selon une répartition thématique des portefeuilles. Il n'existe pas de cartographie des processus. Chaque chargé d'affaires trace individuellement son portefeuille sur feuillets Excel et dispose d'une importante capacité d'initiative pour engager et mener les négociations : détermination du ou des industriels à approcher, type de montage financier avec ou sans conservation de la propriété intellectuelle, mode de valorisation, montants notamment. Les négociations elles-mêmes sont fréquemment menées en première phase par une seule personne, sans association au chargé d'affaires d'un juriste par exemple. C'est ensuite sur un mode peu formalisé que la DARRI monte les dossiers pour avis d'autres services et aval de la direction générale. Les « demandes d'avis internes » rédigées par les chargés d'affaires portent généralement, mais non systématiquement, des remarques émanant d'autres services. **Le commissaire aux comptes a souligné en 2010 la nécessité « d'établir une note du service juridique et de la DARRI sur chaque dossier significatif en cours comportant des éléments d'incertitude afin de faciliter la compréhension des enjeux par toutes les parties intéressées et de mieux formaliser les propositions de provisions soumises par la DARRI à l'appréciation de la direction générale » et d'organiser ces notes de synthèse sous la forme d'un tableau de bord récapitulatif semestriel »⁸⁸. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.**
- [141] **Les créations de start up ne font pas l'objet d'une doctrine formalisée pour le partage des fruits de la recherche.** Pourtant, le règlement intérieur de l'Institut Pasteur dispose que « sauf convention contraire, les découvertes faites dans les services de l'Institut Pasteur appartiennent à ce dernier, qu'elles puissent ou non donner lieu à délivrance d'un brevet ». L'absence de doctrine préservant les intérêts financiers de la fondation ne s'explique pas par le caractère marginal des domaines de recherche concernés : par exemple, l'une des start up créées en 2010 est une société de développement de vaccins contre le cancer.
- [142] **Le conseil d'administration n'a pour autant pas été saisi, contrairement aux dispositions des statuts en vigueur, de la décision concernant la participation de l'Institut Pasteur à la création de cette société,** comme il n'a pas été saisi de décisions relatives à la création d'autres start up⁸⁹. De même, les partenariats contractés n'ont pas été soumis au conseil d'administration lors des exercices considérés. **Cela contrevient aux statuts en vigueur,** aux termes desquels « l'établissement de relations contractuelles avec une ou plusieurs sociétés ou la participation de l'Institut Pasteur à une société existante ou à créer » pour valoriser les activités de la fondation exige une décision du conseil d'administration.
- [143] Les statuts ont pourtant été considérablement assouplis sur ce point en 2003 puis en 2008⁹⁰. Jusqu'en 2003, une décision de participation de l'Institut Pasteur à une société existante ou à créer nécessitait, lors du vote au sein du conseil d'administration, la voix favorable des quatre membres de droit, ou à défaut l'approbation des ministres chargé du budget, de la santé et de la recherche. Les statuts de 2003 ont modifié la condition d'accord des membres de droit en en restreignant le champ à la création de sociétés filiales. Par ailleurs, sans que ce point représente un assouplissement, ils ont supprimé la possibilité alternative de l'accord des ministres en cas de désaccord de l'un au moins des membres de droit. En 2008, les statuts ont supprimé la condition d'accord des membres de droit pour la création de sociétés filiales en la remplaçant par une condition de « non opposition ». En 2003 comme en 2008, l'expression « assurer la production et la distribution de tout ou partie des produits issus de la recherche pasteurienne » antérieurement utilisée a par ailleurs été remplacée par celle de « valorisation des activités ».

⁸⁸ Comité d'audit et financier du 25 mars 2010.

⁸⁹ Cf. *supra*, 1.1.

⁹⁰ Cf. annexe 1.4.

[144] **L'Institut Pasteur a donc statutairement minoré les conditions nécessaires à la contractualisation avec des sociétés aux fins de commercialiser les fruits de la recherche, mais ne respecte pas pour autant la condition que contiennent encore les statuts.**

[145] La DARRI a été rattachée en 2010⁹¹ au directeur général adjoint « administration », qui selon le directeur de la DARRI signe désormais les contrats avec les industriels. Quoiqu'il en soit, le faible encadrement des procédures y est particulièrement surprenant alors que son champ d'intervention est aussi essentiel financièrement que sensible techniquement et déontologiquement. Il dessine une forte zone de risque pour l'Institut Pasteur, et ses lacunes laissent vraisemblablement une marge conséquente de progression à la fondation pour la valorisation financière de son cœur d'activité. François Ailleret, alors président du conseil d'administration, « indiquait » en octobre 2010 « que cette fonction de valorisation est tout à fait essentielle et qu'elle le sera encore davantage pour l'Institut Pasteur dans les années à venir »⁹².

[146] **Enfin, l'Institut Pasteur ne s'est donné aucun cadre de prévention des conflits d'intérêt.** Ni les contrats de travail, ni aucun document spécifique ne contiennent de dispositions à cet égard. Le directeur de la DARRI estime qu'il serait pertinent d'instaurer de telles dispositions. Selon la directrice juridique, le sujet ferait partie de ses « objectifs personnels » sans avoir à ce stade été posé au sein de l'équipe de direction. Le directeur des ressources humaines nouvellement nommé a mentionné à ce chapitre les clauses de l'accord d'entreprise portant obligation de confidentialité ou interdisant les activités professionnelles concomitantes susceptibles de faire concurrence à l'Institut Pasteur pendant le contrat de travail. Mais les procédures de prévention des conflits d'intérêt⁹³ visent également à éviter les situations de risques objectifs de partialité, créés lorsqu'une personne est directement ou indirectement « intéressée » par l'orientation de travaux et/ou de décision auxquels elle concourt ; il peut s'agir d'intérêts professionnels, patrimoniaux ou familiaux⁹⁴.

[147] La direction des applications de la recherche et des relations industrielles est au cœur d'intérêts économiques très forts et elle devrait être prioritairement concernée par les procédures de prévention des conflits d'intérêt. Or il n'y existe ni déclarations d'intérêt, ni sécurisation suffisante des procédures.

Recommandation n°8 : Structurer la gouvernance de la DARRI en donnant à son directeur et à ses chefs de service des objectifs formalisés et en instaurant une plus grande traçabilité et une homogénéité des instructions de dossiers de valorisation ; faire décider des partenariats par le conseil d'administration, conformément aux statuts de la fondation

Recommandation n°9 : Doter l'Institut Pasteur d'un cadre de prévention des conflits d'intérêt comportant notamment pour la DARRI des déclarations d'intérêt relatives aux intérêts professionnels, familiaux et patrimoniaux

2.1.2. Un patrimoine considérable et en croissance régulière

[148] L'Institut Pasteur dispose d'un patrimoine estimé à près d'un milliard d'euros, composé pour 200 millions d'euros de ses locaux et pour 800 millions d'euros de patrimoine financier immobilier (200 M€) et mobilier (600 M€). Au 31 décembre 2011, ce patrimoine est ainsi composé à 20 % d'immobilier d'usage, à 17 % d'immobilier de rapport et à 61 % de valeurs mobilières.

⁹¹ Procès-verbal du conseil d'administration de mars 2010.

⁹² Procès-verbal du conseil d'administration d'octobre 2010.

⁹³ mises en place par d'autres structures de valorisation industrielle telles que l'office du transfert de technologie et des partenariats industriels à l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris.

⁹⁴ Ainsi l'article L5323-4 du code de la santé publique relatif à l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé interdit-il aux agents contractuels en poste d'avoir des intérêts de nature à compromettre leur indépendance dans des établissements contrôlés par l'agence ou en relation avec elle.

[149] Le patrimoine de l'Institut Pasteur est constitué à titre principal par son fonds de dotation⁹⁵, qui atteint 658 M€ en 2011. Depuis 2008, le patrimoine mobilier est géré au travers de sept fonds communs de placement (FCP) de droit français dédiés⁹⁶, deux FCP obligataires, deux FCP actions et trois FCP « diversifiés ». Ces derniers « fonds diversifiés » sont des fonds en « multi-gestion », ou des « fonds de fonds », qui détiennent eux-mêmes des parts dans d'autres organismes de placements collectifs en valeur mobilières (OPCVM). L'Institut Pasteur possède également des investissements réalisés dans des fonds commun de placements à risques ou dans l'innovation (FCPR, FCPI) spécialisés dans les entreprises de biotechnologies, et, à la marge, des participations dans des sociétés de biotechnologie de type « start up » (représentant moins de 1 % du patrimoine).

Tableau 8 : Patrimoine et revenu des placements (M€)

	2009	2010	2011
Immobilier	324	373	373
<i>Immobilier d'usage</i>	198	200	200
<i>Immobilier de rapport</i>	126	173	173
Valeur mobilières	599	619	603
<i>Monétaire</i>	50	66	94
<i>Obligations</i>	210	146	146
<i>Diversifié</i>	182	210	200
<i>Actions</i>	157	197	163
Participations	14	14	14
Trésorerie	13	9	2
Autre	4	2	2
Total du patrimoine	954	1017	994
Revenus immobiliers	3,5	3,5	5,1
Revenus mobiliers	19,8	17,3	23,3
Total des revenus	23,3	20,8	28,4
Produits financiers nets en compte de résultat	20,5	11,8	13,7

Source : Institut Pasteur, bilan annuel de la gestion du patrimoine et compte de résultat

[150] L'Institut Pasteur dispose donc d'un fonds de dotation à fin 2011 correspondant à plus de 10 années de subvention versée par le ministère de la recherche et à 20 années d'appel à la générosité publique. Le fonds de dotation à fin 2011 permettrait, en l'absence de produits des placements, de couvrir le déficit du solde d'exploitation⁹⁷ de l'Institut Pasteur pendant 60 ans.

[151] Ce patrimoine considérable est de plus en croissance régulière. Entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2011, soit sur 7 ans, la valeur comptable du fonds de dotation a augmenté de 131,6 M€, soit de 25 %.

⁹⁵ La ligne « fonds de dotation » correspond à la première ligne du passif du bilan de l'Institut Pasteur. Il s'agit de la somme des comptes de fonds propres sans droits de reprises (comptes 102 dans la nomenclature prévue par le règlement comptable CRC 2009-01).

⁹⁶ Les parts de ces FCP sont limitées à 20 porteurs. En pratique il n'y a aucune publicité ou cotation. Ces fonds sont donc dédiés à la Fondation Pasteur qui en est le seul souscripteur.

⁹⁷ Ce déficit affiché était de 11 M€ en 2011. Il doit, selon l'Institut Pasteur, être couvert par les revenus financiers générés par le patrimoine (cf. *infra*).

Tableau 9 : Évolution du fonds de dotation

(M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonds de dotation au 31/12/N	527,3	583,9	593,7	610,8	629,3	645,9	658,1
Variation du fonds de dotation sur l'exercice N		56,6	9,9	17,1	18,5	16,6	12,2

Source : Comptes de l'Institut Pasteur, annexe relative aux fonds propres

[152] En conséquence, le montant élevé du patrimoine de l'Institut Pasteur garantit sa pérennité financière. Dans ce contexte, la politique affichée de croissance du patrimoine, avec un taux de croissance recherchée de 4 % par an, devrait être explicitement liée aux besoins de financement de l'Institut Pasteur à court et à long terme.

2.1.3. L'affirmation d'une fragilité financière « structurelle »

[153] Le résultat d'exploitation est régulièrement présenté comme « structurellement déficitaire ». C'est le cas dans la présentation des comptes au conseil d'administration : « le résultat d'exploitation, structurellement déficitaire, s'élève à /.../ »⁹⁸. C'est le cas à l'égard de l'assemblée : « Le résultat courant est équilibré depuis plusieurs années grâce à des efforts qui permettent d'atteindre de bons résultats financiers qui compensent le résultat structurellement déficitaire d'exploitation. »⁹⁹ C'est le cas dans les comptes annuels publiés¹⁰⁰. C'est le cas dans le rapport annuel ; dans le rapport annuel de 2010, il est même question du « déficit d'exploitation structurellement déficitaire »¹⁰¹.

[154] Devant le conseil d'administration et l'assemblée, l'indication de la « solidité » du bilan¹⁰² ou de la situation patrimoniale¹⁰³ forme parfois contrepoint, sans que soit jamais mentionnée la simultanéité du déficit d'exploitation et de la croissance du fonds de dotation.

[155] A l'égard de tiers financeurs, l'accent est mis de façon ciblée sur la seule « fragilité ». Ainsi la communication adressée aux donateurs affirme-t-elle couramment que les dons seraient indispensables au financement de tel ou tel type de recherche¹⁰⁴. De même, la communication à l'égard du ministère en charge de la recherche présente-t-elle une situation d'urgence financière : « l'Institut Pasteur doit trouver de nouvelles sources de financement, sauf à envisager à brève échéance une réduction de son format, tant en nombre d'unités de recherche qu'en effectifs. /.../ les efforts de l'Institut Pasteur sur ses ressources propres ne pourront à eux seuls empêcher une remise en cause du format de ses capacités scientifiques »¹⁰⁵.

⁹⁸ Procès-verbaux du conseil d'administration d'avril 2009, avril 2010 et avril 2011.

⁹⁹ Assemblée générale de 2010, présentation des comptes.

¹⁰⁰ Par exemple dans les comptes annuels 2008 et 2009, page 3.

¹⁰¹ Comptes 2010, « Situation de l'Institut Pasteur durant l'exercice écoulé ».

¹⁰² Conseil d'administration d'avril 2009 par exemple.

¹⁰³ Assemblée générale de 2010 par exemple.

¹⁰⁴ Cf. *infra*.

¹⁰⁵ Note de l'Institut Pasteur au ministère en charge de la recherche intitulée "PLF 2011 - Budget triennal 2011-13 dossier ministère note de synthèse", cf. *infra*.

2.2. Une gestion financière orientée vers l'alimentation des fonds propres

2.2.1. Le mécanisme statutaire d'alimentation automatique des fonds propres

2.2.1.1. Des clauses statutaires contraires aux règles financières et comptables régissant les fondations

- [156] La fondation¹⁰⁶ est « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. » La constitution d'une dotation en principe suffisante pour garantir des revenus annuels destinés à permettre la pérennité de l'établissement et la réalisation de sa mission est de plus une condition nécessaire à la reconnaissance d'utilité publique.
- [157] Les statuts de l'Institut Pasteur s'écartent des statuts-types des fondations en ce qu'ils ne décrivent pas la composition de la dotation¹⁰⁷. En lieu et place du titre « dotation et ressources » retenu pour les articles correspondants dans les statuts-types, figure dans les statuts de l'Institut Pasteur un titre « gestion financière ».
- [158] Par ailleurs, la typologie des ressources figurant dans les statuts de l'Institut Pasteur s'écarte de celle des statuts-types : contrairement aux statuts-types qui définissent des ressources « annuelles », les statuts de l'Institut Pasteur distinguent des ressources « courantes » et des ressources « exceptionnelles », dont la présentation est considérablement plus complexe¹⁰⁸.
- [159] Surtout, **les statuts de l'Institut Pasteur organisent via les « ressources exceptionnelles » une alimentation mécanique des fonds propres dans des conditions irrégulières.**
- [160] Aux termes des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat et de la réglementation comptable, la dotation initiale peut être abondée pour le maintien et, sur décision du conseil d'administration, pour l'accroissement de sa valeur par une fraction de l'excédent constaté en fin d'exercice. Cette fraction de l'excédent peut comprendre des dons, donations ou legs à la condition que ces libéralités n'aient pas été affectées par le donateur à une utilisation spécifique¹⁰⁹.

Paragraphe 1.1.2 ii du règlement comptable CRC 2009-01 relatif aux règles comptables applicables aux fondations et fonds de dotation :

« selon les dispositions des statuts, le conseil d'administration (ou le conseil de surveillance) peut décider d'abonder les dotations initiales en affectant une fraction de **l'excédent** constaté en fin d'exercice, constitué le cas échéant des dons, donations et legs reçus et non affectés par les donateurs. Ces dotations complémentaires constituées le cas échéant de dons, donations et legs non affectés par les donateurs sont comptabilisées préalablement en compte de résultat. »

¹⁰⁶ Définie tardivement par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987.

¹⁰⁷ C'est également le cas des statuts de l'Institut Pasteur immédiatement antérieurs aux statuts en vigueur, datant de 2003. Dans les statuts de 1992, l'article 18 définissait le fonds de dotation comme « celui retenu dans le dernier bilan approuvé par le conseil avant l'adoption des présents statuts ».

¹⁰⁸ Cf. annexe 1.3.

¹⁰⁹ Article 1.1.3 du règlement comptable CRC 2009-01 : « le maintien de la valeur des dotations pérennes, qui peut être prévu par les statuts est opéré par le conseil d'administration (ou le conseil de surveillance), en affectant aux dotations initiales une fraction, généralement définie par les statuts, de l'excédent constaté en fin d'exercice, constitué le cas échéant des dons, donations et legs reçus et non affectés de façon irrévocable par le (ou les) donateur (s) ainsi que par l'affectation de résultats issus de toutes autres ressources ».

Avis n° 2009-01 du conseil national de la comptabilité :

« les legs et donations qui correspondent à des biens durables mis à disposition de la fondation pour la réalisation de son objet social sont considérés comme des apports en fonds propres ; le maintien de la valeur des dotations pérennes peut être prévu par les statuts et est alors opéré par le conseil d'administration « en affectant aux dotations initiales une fraction, généralement définie par les statuts, de **l'excédent** constaté en fin d'exercice, constitué le cas échéant des dons, donations et legs reçus et non affectés de façon irrévocable par le (ou les) donateur (s) ainsi que par l'affectation de résultats issus de toutes autres ressources ».

- [161] Les statuts de l'Institut Pasteur ne comportent pas de règle relative au maintien ou à l'accroissement de la valeur de la dotation, et ne peuvent en comporter puisque précisément ils ne décrivent pas la composition de la dotation. Ils affectent par contre automatiquement en produits exceptionnels la part des libéralités qui est supérieure à un montant de 2 500 000 euros, ainsi que la part comprise entre 300 000 et 2 500 000 euros, sauf décision du conseil d'administration d'en porter une partie en produits d'exploitation « pour contribuer à la couverture des amortissements » ; cette possibilité statutaire d'affectation en produits d'exploitation est encore restreinte par l'article 19 des statuts selon lequel le montant ainsi porté en ressources courantes ne peut excéder, au total, le montant des amortissements de l'exercice non couverts par des subventions d'équipement.
- [162] Ces clauses complexes ne sont pas seulement différentes des règles comptables et des statuts-types, elles leur sont contraires en ce qu'elles affectent à l'augmentation de la dotation une partie des ressources que les règles destinent expressément aux ressources annuelles.
- [163] D'une part, l'article 19 concerne toutes les libéralités, y compris celles que les donateurs destinent expressément à une utilisation ciblée et notamment à telle ou telle mission de recherche. **Cette utilisation des fonds n'est pas conforme à la réglementation et constitue un détournement de la volonté des donateurs et testateurs.**
- [164] **Elle contrevient de plus directement à la communication adressée aux donateurs** selon laquelle « les dons et legs affectés à nos missions sociales sont, en respect de la volonté du donateur ou du testateur, mis à disposition de nos unités de recherche l'année de leur perception »¹¹⁰.
- [165] Au mieux, l'Institut Pasteur recrée pour une partie des libéralités considérées le lien avec l'affectation souhaitée par le donateur ou légataire en y destinant les revenus produits par les valeurs de placement des fonds¹¹¹, ce qui ne constitue qu'un palliatif pour une minorité des libéralités concernées.
- [166] D'autre part, cet article méconnaît les dispositions selon lesquelles c'est uniquement en cas de résultat excédentaire qu'une fraction des ressources annuelles peut être affectée en dotation. Il organise l'affectation en dotation d'une partie des ressources d'exploitation indépendamment du résultat comptable et donc en cas de résultat d'exploitation et même de résultat global¹¹² déficitaire. Or, **il est contraire à la réglementation comptable d'augmenter le fonds de dotation alors que le résultat de l'exercice est négatif.**

Recommandation n°10 : Mettre les statuts de l'Institut Pasteur en conformité avec le règlement comptable

¹¹⁰ Exemple : Lettre de l'Institut Pasteur n° 70, septembre 2010, « comptes 2009 de l'Institut Pasteur : l'essentiel ».

¹¹¹ Cf. « prix Duquesne » ou financements destinés à la recherche génétique, *infra* 2.3.

¹¹² Pour 2008 et pour 2011, non seulement le résultat d'exploitation, mais le résultat global sont déficitaires.

2.2.1.2. Un impact accentué par les choix opérés

[167] En application de ces stipulations irrégulières des statuts, une partie conséquente des ressources de l'Institut Pasteur n'est pas affectée aux ressources annuelles mais à l'augmentation du fonds de dotation. **Pour les exercices considérés, c'est le tiers des libéralités qui a ainsi été exclu des ressources annuelles** : 33 % en 2011, 27 % en 2010, 35 % en 2009.

[168] Ce mécanisme conduit à augmenter le fonds de dotation au détriment des ressources annuelles : sur la période 2008 à 2011, l'accroissement du fonds de dotation est de 10 % alors que les produits d'exploitation n'augmentent que de 5 %. **L'accroissement du fonds de dotation sur la période s'explique entièrement par l'affectation des dons et legs d'une valeur de plus de 300 000€.** Cette augmentation de 25% sur 7 exercices comptables excède la seule recherche de la pérennité de la fondation.

Tableau 10 : Augmentation du fonds de dotation sous l'impact du versement d'une partie des libéralités

(M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonds de dotation au 31/12/N	527,3	583,9	593,7	610,8	629,3	645,9	658,1
<i>Variation du fonds de dotation sur l'exercice N</i>		56,6	9,9	17,1	18,5	16,6	12,2
Dons et legs >300k€ en produits exceptionnels		14,9	23,1	24,5	22,6	16,2	15,7
Transfert au solde d'exploitation		-5,0	-6,0	-6,0	-6,0	-4,0	0,0
<i>Total des dons et legs exceptionnels à affecter au fonds de dotation au 31/12/N+1</i>	56,6	9,9	17,1	18,5	16,6	12,2	15,7

Source : Comptes de l'Institut Pasteur, annexe relative aux fonds propres

[169] Les ponctions sur les ressources annuelles sont aggravées par les décisions du conseil d'administration qui n'utilise pas systématiquement la possibilité, ouverte par les statuts, de réaffecter en produits d'exploitation une partie des « ressources exceptionnelles » ainsi définies¹¹³.

[170] Ainsi en 2011, cette capacité n'a pas été utilisée. Lors de sa réunion du 3 mai 2012 relative à l'affectation du résultat sur les comptes 2011, le conseil d'administration a décidé de ne pas réintégrer en produits d'exploitation la part correspondante des libéralités classées en produits exceptionnels alors que le résultat de l'exercice est déficitaire (-25.5 M€). Il résulte de ce mécanisme comptable un mouvement négatif du report à nouveau de -41,2 M€ et un mouvement positif du fonds de dotation de 15,7 M€¹⁴.

[171] En 2010, seul 50 % du plafond statutairement autorisé a été transféré en produits d'exploitation. L'Institut Pasteur n'utilise donc pas pleinement cette capacité. Ces décisions contribuent au-delà des dispositions statutaires à minorer le solde d'exploitation.

2.2.1.3. Des revenus financiers versés pour moitié seulement au résultat courant

[172] Le résultat courant de l'Institut Pasteur est minoré non seulement du tiers environ des libéralités, mais aussi de la moitié environ des revenus financiers.

¹¹³ Cf. supra.

¹¹⁴ Après affectation, le solde du report à nouveau apparaît de -21,2 M€ et le fonds de dotation s'établit à 675 M€.

- [173] En effet, la gestion déléguée au sein de fonds communs de placements¹¹⁵ permet à l'Institut Pasteur de ne pas comptabiliser les revenus de ses placements sans une décision de gestion consistant à « détacher » les revenus, ou « coupons », de chaque fonds. Cette gestion introduit de la flexibilité et permet de lisser les revenus des placements en fonction des attentes de l'Institut Pasteur. Toutefois, elle peut aussi masquer la situation financière réelle de la fondation, puisque les plus-values et moins-values latentes n'apparaissent pas à son bilan¹¹⁶.
- [174] Lorsque les revenus ne sont pas détachés, ils viennent augmenter la valeur des fonds mais ne sont pas comptabilisés en produits financiers par l'Institut Pasteur. Ils n'entrent donc pas dans ses ressources annuelles.
- [175] Cette politique mise en place pour la première fois en 2010 et poursuivie en 2011 explique la chute de près de 50 % des produits financiers au compte de résultat entre 2009 et 2010. Seule la moitié des coupons a été détachée en 2010 et 2011, ce qui minore les produits financiers comptabilisés, et par conséquent le résultat, de 10 M€ en 2010 et de 11 M€ en 2011.
- [176] Ainsi, ne pas constater en compte de résultat les revenus des placements et choisir de les réinvestir au sein des fonds communs de placement revient à augmenter la valeur de réalisation des fonds. Cette politique favorise l'accroissement du patrimoine de l'Institut Pasteur au détriment de l'augmentation de ses revenus courants. Dans ce contexte, le choix de réinvestir les coupons devrait se faire après détachement et comptabilisation en produits financiers et uniquement sur la base du résultat bénéficiaire de l'exercice¹¹⁷.

Recommandation n°11 : Détacher l'intégralité des revenus issus des placements afin de les intégrer aux ressources annuelles

2.2.2. La construction induite de résultats d'exploitation déficitaires

2.2.2.1. Des ressources d'exploitation minorées

- [177] La présentation comptable du compte de résultat, fondée comme indiqué sur la distinction entre des produits courants (produits d'exploitation et des produits financiers) et des produits exceptionnels, ne permet pas une lecture directe des ressources disponibles pour la fondation. Notamment, les revenus liés à l'activité financière sont éclatés entre le solde d'exploitation pour l'immobilier, le solde financier pour les revenus des placements mobiliers et le solde exceptionnel pour les réalisations de plus-values. Le tableau ci-après présente les ressources par nature, en distinguant les revenus des activités propres, les apports de l'Etat, les libéralités issues de la générosité publique, et les revenus financiers sans tenir compte, dans la mesure du possible, des traitements comptables appliqués par l'Institut Pasteur. Ce tableau vise à donner une juste vision des ressources dont dispose l'Institut Pasteur. Les montants totaux restent à confirmer par l'organisme¹¹⁸.

¹¹⁵ Cf. *infra*, 2.3.

¹¹⁶ Le choix de ne pas détacher une partie des coupons augmente mécaniquement la valeur du fonds commun de placement et par conséquent majore les plus-values latentes, ou minore les moins-values latentes de l'Institut Pasteur.

¹¹⁷ Cette procédure serait d'ailleurs sans incidence fiscale pour l'Institut Pasteur qui est exonéré d'impôt sur les sociétés sur les revenus de son patrimoine (article 206 du code général des impôts).

¹¹⁸ Ce tableau est une reconstitution à partir des éléments comptables de l'Institut Pasteur. En particulier les libéralités sont agrégées entre leur part « exceptionnelle » et leur part courante. Les revenus financiers prennent en compte les profits sur cessions de placements et la part non détachée des coupons de FCP. Les plus-values et moins-values latentes ne sont volontairement pas intégrées car elles ne représentent pas des ressources disponibles. En revanche, les ressources constitutives de subventions d'investissement, qui ne sont pas intégrées en compte de résultat, ne sont pas prises en compte dans ce tableau bien que ce classement puisse être contestable (cf. *infra*).

Tableau 11 : Ressources par nature de l'Institut Pasteur¹¹⁹

M€	2008	2009	2010	2011	% 2008 /2011
Revenu des activités propres	94,4	88,4	99,5	99,6	5,5 %
Apports directs de l'Etat	56,7	58,1	60,8	61,9	9,2 %
Libéralités	55,5	57,0	54,1	48,1	-13,4 %
Revenus financiers	28,7	26,7	23,3	25,9	-9,6 %
Total des ressources	235,3	230,2	237,7	235,5	0,1 %

Source : Mission IGAS, à partir de la balance comptable de l'Institut Pasteur

- [178] Les revenus des activités propres, émanant des contrats et conventions de recherche et développement, des redevances industrielles et de ventes et prestations de services divers représentent entre 37 % (2009) et 42 % (2011) du total des ressources.
- [179] Les apports directs de l'Etat¹²⁰ représentent 26 % des ressources en 2011. Leur poids dans le total des ressources comme leur montant absolu est en nette augmentation sur la période 2008 à 2011. Ils se composent des subventions du ministère de la recherche pour plus de 90 % et de la santé pour moins de 10 %.
- [180] Les revenus financiers jouent dans l'équilibre des ressources de l'Institut Pasteur un rôle modéré, au regard du fonctionnement de principe d'une fondation et de l'importance de la dotation. Ils représentent environ 10 % du total des ressources et sont composés à titre principal des revenus des titres mobiliers (actions, obligations), des revenus du patrimoine immobilier et des profits sur cessions de placements.
- [181] Enfin, les produits de la générosité publique apparaissent en baisse pour les trois derniers exercices. Leur poids dans le total des ressources diminue sur la période. Ces produits se composent principalement des dons émanant de particuliers ou d'entreprises et de legs¹²¹.

2.2.2.2. Des ressources générosité publique dynamiques sur longue période

- [182] Pour analyser les ressources provenant de la générosité publique, il convient de prendre en compte les dons et legs comptabilisés par l'Institut Pasteur en produits d'exploitation et ceux comptabilisés en produits exceptionnels.

¹¹⁹ Ce tableau de ressources ne tient pas compte de la taxe d'apprentissage qui représentait en 2011 1,3 M€ soit 0,5 % des ressources. Son montant est relativement constant sur la période 2008 (1,2M€) à 2011. En conséquence les pourcentages d'évolution ne sont pas significativement modifiés.

¹²⁰ Hors les contrats de recherche conclus avec des organismes publics.

¹²¹ Leur poids dans les ressources globales doit être apprécié au regard des comptes retraités, cf. infra.

Tableau 12 : Libéralités 2006-2011¹²²

M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% 2006 /2011
Dons en produits d'exploitation ¹²³	13,5	15,8	17,2	16,2	17,8	17,2	28 %
Dons en produits exceptionnels	0,0	0,5	0,3	0,1	0,2	0,2	1861 %
total des dons	13,5	16,3	17,5	16,2	18,0	17,5	29 %
Legs en produits d'exploitation	22,0	25,7	23,3	24,0	24,0	17,5	-20 %
Legs en produits exceptionnels	8,4	15,1	18,2	16,5	11,9	12,9	53 %
Total des legs	30,4	40,9	41,4	40,5	35,9	30,4	0 %
Total des libéralités comptabilisées	43,9	57,2	59,0	56,8	53,9	47,8	9 %
Legs en cours de réalisation (hors bilan)	99,8	92,3	87,7	72,6	74,6	93,6	-6 %
Legs acceptés par le bureau du conseil d'administration	40,2	24,0	26,3	26,6	29,1	39,7	-1,2 %

Source : mission IGAS, selon la balance comptable de l'Institut Pasteur

[183] En premier lieu il est très difficile de dégager une tendance générale sur le produit des libéralités. La part dite exceptionnelle des libéralités est très volatile¹²⁴. Sur cinq ans, les legs apparaissent revenir à leur niveau de 2006 après une période de hausse en 2007-2009. Le produit des dons est en revanche en forte augmentation. Au total, le produit des libéralités apparaît en hausse de 9 % sur cinq ans.

[184] En second lieu, les données publiées en compte de résultat, même en réintégrant aux lignes « dons » et « legs » les libéralités dites exceptionnelles, ne reflètent pas le total des ressources de générosité publique.

[185] D'une part, conformément aux règles comptables, les produits d'appel à la générosité publique affectés à un bien durable (achat d'une immobilisation) sont portés en subventions d'équipement (ou subventions d'investissement) et ne sont pas comptabilisés en compte de résultat¹²⁵. Ainsi l'ensemble des dons affectés à la construction du laboratoire BIME sont portés en subvention d'équipement. Ces montants de libéralités non comptabilisés en compte de résultat correspondent à 3,6 M€ en 2009, 1,4 M€ en 2010 et 4M€ en 2011.

[186] D'autre part, entre l'acceptation d'un legs par le bureau du conseil d'administration et sa réalisation définitive, qui conditionne son inscription en compte de résultat, plusieurs exercices comptables peuvent s'écouler. À cet égard la note 14 en annexe aux comptes annuels donne une estimation du total des legs et successions acceptés et en cours de réalisation qui apparaissent en engagements hors bilan ou en produits constatés d'avance, mais qui sont neutres au compte de résultat.

¹²² L'écart entre le total des libéralités et le total du mécénat s'explique par les petits produits annexes aux libéralités (entrées musée, cadeaux dans les manifestations...). Le montant en produits d'exploitation ici reporté tient compte du mécanisme de transfert statutaire décrit infra.

¹²³ Ce montant intègre pour la période 2006 à 2008 le versement annuel de 3,7 M€ au titre du « complément privé du CAS ». Ce versement ainsi dénommé dans les comptes annuels de l'Institut Pasteur correspond à un don de Sanofi Winthrop industries pour la recherche contre les maladies parasitaires dans le cadre d'une convention tripartite avec l'Etat et l'Institut Pasteur. Entre 2005 et 2008, Sanofi Winthrop a versé 16 M€ par an pour ce programme dont 14,6 M€ ont été portés en dons affectés par l'Institut Pasteur et 1,4 M€ en subventions d'équipement (non pris en compte dans ce tableau).

¹²⁴ Il s'agit de la part supérieure à 300 000€ des libéralités (voir infra). Le total des libéralités exceptionnelles peut dépendre entièrement de quelques dons ou legs de très gros montants.

¹²⁵ Seul le produit résiduel lié à la revente de l'immobilisation est porté en compte de résultat sous l'intitulé « quote-part subvention d'équipement ».

- [187] Le décalage temporel entre la date d'acceptation du legs par le bureau et sa date de comptabilisation permet un lissage de la reconnaissance en compte d'exploitation des ressources de générosité publique, qui sont par nature aléatoires. Conformément aux préconisations de la Cour des comptes, qui a réalisé un contrôle exhaustif de la gestion des legs sur la période 1998-2002, le service de gestion des legs a mis en place un séquençage des legs par lots¹²⁶ pour accélérer leur reconnaissance en compte de résultat¹²⁷. **L'Institut Pasteur dispose donc d'outils de gestion et de suivi des legs performants qui lui permettent un pilotage fin du rythme de réalisation des différents lots.** Dès lors, il n'est pas nécessaire de mettre en place un mécanisme statutaire pour effectuer un lissage en gestion¹²⁸.
- [188] **Le montant total des legs en cours de réalisation correspond à près de deux fois le montant des legs comptabilisés en 2011. Cette réserve de legs est en forte augmentation sur les exercices 2008 à 2011¹²⁹. Ainsi, même si le montant des legs comptabilisés apparaît en baisse, le montant total des legs accepté par le bureau est bien en forte augmentation sur la période 2007/2011 pour revenir au niveau de 2006 (cf. tableau 9)¹³⁰.**
- [189] En conclusion, **les libéralités reçues par l'Institut Pasteur, qu'il s'agisse des dons ou des legs, apparaissent en augmentation sur longue période.**

2.2.2.3. Un déficit d'exploitation induit par une construction comptable

- [190] Le résultat d'exploitation de l'Institut Pasteur, présenté comme « structurellement déficitaire »¹³¹, apparaît en déficit sur toute la période étudiée, le résultat de l'exercice étant en déficit pour 2011, comme il l'avait précédemment été pour 2008.

¹²⁶ Trois types de lots sont définis : titres et valeurs mobilières, immobilier et liquidités. Il est possible d'avoir plusieurs lots de même nature. Par exemple il est créé un lot par bien immobilier ou par compte de placements en valeurs mobilières. Ce mécanisme permet de régler les lots les plus "liquides" d'abord.

¹²⁷ Selon une étude réalisée en mars 2008 par le service des legs, le délai moyen entre l'acceptation par le bureau et le règlement total d'un legs est de 26 mois (10 mois pour obtenir l'autorisation administrative et 16 mois pour régler le legs).

¹²⁸ Sur l'exemple d'un legs de 1 M€, composé de 300 000€ de liquidités sur comptes bancaires, 200 000 € de placements mobiliers et de 500 000€ d'immobilier, qui aurait été accepté au bureau le 1er janvier 2011 après autorisation administrative donnée le 1er octobre 2011 : le séquençage par lot permet de réaliser d'abord les lots les plus liquides (comptes bancaires) dès la clôture des comptes au 31 décembre 2012 (300 000€), puis les valeurs mobilières en 2012 (200 000€) et enfin la vente du bien immobilier début 2013 (500 000€). Par ce mécanisme, l'effet de ce legs "exceptionnel" en compte de résultat est lissé sur trois exercices, en dehors de tout mécanisme statutaire spécifique.

¹²⁹ Le service de gestion des legs peut, dans une certaine mesure, piloter cette réserve. Par exemple, les legs sont découpés en lots distinguant les immeubles, les liquidités et les valeurs mobilières. Or le lot liquidité, en théorie le plus rapide à clore, est souvent fermé en dernier pour pouvoir y affecter d'éventuelles charges tardives liées à la réalisation du legs. Ce choix ralentit la réalisation du legs.

¹³⁰ La note 14 des comptes annuels 2011 montre le que montant de legs acceptés par le bureau du conseil d'administration passe de 24,0 M€ en 2007 à 39,7 M€ en 2011.

¹³¹ Cf. *supra*, 2.2.2.

Tableau 13 : Compte de résultat établi par l'Institut Pasteur

Compte de résultat agrégé (M€)	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	218,9	212,1	238,4	230,2
<i>Dont transfert exceptionnel de libéralités</i>	6,0	6,0	4,0	0,0
<i>Dont libéralités < 300k€</i>	41,9	41,7	43,4	32,3
Charges d'exploitation	236,8	229,9	248,6	240,8
Solde hors métropole	-0,2	-0,7	0,2	-0,4
Solde d'exploitation	-18,1	-18,5	-10,0	-11,0
Produits financiers	20,5	20,5	11,8	13,7
Charges financières	0,6	0,8	1,0	1,3
<i>Solde hors métropole</i>	0,0	0,1	0,0	0,0
Solde financier	19,9	19,8	10,8	12,4
Produits exceptionnels	24,0	76,5	41,7	29,2
<i>Dont libéralités > 300k€</i>	24,5	22,6	16,2	15,7
Charges exceptionnelles	136,2	1,0	7,5	56,0
<i>Solde hors métropole</i>	-0,6	-0,1	0,1	-0,1
Solde exceptionnel	-112,8	75,4	34,3	-26,9
Résultat de l'exercice	-111,0	76,7	35,1	-25,5
<i>Dont hors métropole</i>	-0,8	-0,7	0,3	-0,5

Source : Comptes annuels de l'Institut Pasteur

[191] En réalité, **le déficit d'exploitation est très largement construit par la soustraction au résultat d'exploitation d'une partie importante des libéralités reçues, au bénéfice d'une augmentation de la dotation.** L'Institut Pasteur minore ce faisant le solde d'exploitation et majore le solde exceptionnel. Comme indiqué, le déport en fonds propres d'une fraction des ressources qui devraient alimenter l'exploitation est d'autant plus conséquent que le conseil d'administration n'utilise pas pleinement la capacité de le limiter.

[192] Sans le mécanisme décrit de présentation comptable concernant les libéralités, le résultat d'exploitation de l'Institut Pasteur serait à l'équilibre sur la période 2008-2011, à l'exception d'un léger déficit en 2009. Le tableau ci-après présente le compte de résultat retraité par suppression du déport de libéralités en solde exceptionnel¹³² :

¹³² Ce tableau intègre également un reclassement entre solde d'exploitation et solde exceptionnel. En effet, les charges exceptionnelles présentées par l'Institut Pasteur incluent principalement les dotations aux provisions pour dépréciation des placements. Ainsi, dans sa présentation publiée, le compte de résultat de l'Institut Pasteur met en regard des données sans rapport entre elles : d'un côté les produits exceptionnels correspondant à un classement spécifique d'une part des dons et legs ; de l'autre des dépréciations correspondant à la reconnaissance de moins-values potentielles sur les placements. Ce mécanisme complexifie la lecture des informations financières, et il est préférable comme on l'a fait ici d'opérer un reclassement entre solde d'exploitation et solde exceptionnel, ce qui est sans incidence sur le résultat global de l'exercice.

Tableau 14 : Compte de résultat de l'Institut Pasteur retraité (1)

Compte de résultat agrégé (M€)	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	237,4	228,7	250,6	245,9
<i>Dont produit des libéralités</i>	<i>55,5</i>	<i>57,0</i>	<i>54,1</i>	<i>48,1</i>
Charges d'exploitation	236,8	229,9	248,6	240,8
Solde hors métropole	-0,2	-0,7	0,2	-0,4
Solde d'exploitation	0,4	-1,9	2,2	4,7
Produits financiers	20,5	20,5	11,8	13,7
Charges financières	0,6	0,8	1,0	1,3
<i>Solde hors métropole</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Solde financier	19,9	19,8	10,8	12,4
Produits exceptionnels	5,5	59,9	29,5	13,5
Charges exceptionnelles	136,2	1,0	7,5	56,0
<i>Solde hors métropole</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>
Solde exceptionnel	-131,3	58,8	22,1	-42,6
Résultat de l'exercice	-111,0	76,7	35,1	-25,5
<i>Dont hors métropole</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,5</i>

Source : IGAS

[193] Le résultat est encore minoré par les choix de gestion. L'absence de détachement de la moitié environ des coupons issus des fonds de placement¹³³ vient minorer les produits financiers et le résultat de l'exercice. Les procès-verbaux du conseil d'administration affirment à plusieurs reprises la volonté d'utiliser les revenus financiers pour équilibrer le résultat courant¹³⁴, mais cet équilibre intervient a minima.

[194] Au surplus, le résultat d'exploitation et le résultat de l'exercice ont été minorés complémentaires, de 2008 à 2010, par la comptabilisation en subventions d'investissement d'une fraction des subventions de fonctionnement¹³⁵.

[195] Le tableau ci-après présente le compte de résultat retraité comme ci-dessus par suppression du déport de libéralités en solde exceptionnel, mais aussi par comptabilisation de l'intégralité des subventions de fonctionnement et réintégration en produits financiers de la totalité des coupons.

¹³³ Cf. supra.

¹³⁴ Par exemple, conseil d'administration du 9 avril 2009 : Le résultat courant est « traditionnellement en équilibre grâce aux produits financiers qui compensent une partie des charges d'exploitation ».

¹³⁵ Cf. infra ; pour simplifier, ne sont redressées ici que les fractions de subventions versées au titre de la convention-cadre signée avec le ministère de la recherche.

Tableau 15 : Compte de résultat de l'Institut Pasteur retraité (2)

Compte de résultat agrégé (M€)	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	238,2	231,1	253,0	245,9
<i>Dont produit des libéralités</i>	<i>55,5</i>	<i>57,0</i>	<i>54,1</i>	<i>48,1</i>
Charges d'exploitation	236,8	229,9	248,6	240,8
<i>Solde hors métropole</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,4</i>
Solde d'exploitation	1,2	0,5	4,6	4,7
Produits financiers	20,5	20,5	21,8	24,7
Charges financières	0,6	0,8	1,0	1,3
<i>Solde hors métropole</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Solde financier	19,9	19,8	20,8	23,4
Produits exceptionnels	5,5	59,9	29,5	13,5
Charges exceptionnelles	136,2	1,0	7,5	56,0
<i>Solde hors métropole</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>
Solde exceptionnel	-131,3	58,8	22,1	-42,6
Résultat de l'exercice	-110,2	79,1	47,5	-14,5
<i>Dont hors métropole</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,5</i>

Source : IGAS

[196] **Après redressement, il apparaît que le solde d'exploitation est bénéficiaire sur la période 2008/2011.** Les produits financiers sont en progression, conformément à la politique d'augmentation de la prise de risque menée par l'Institut Pasteur. Enfin le solde exceptionnel demeure naturellement volatile compte tenu du mécanisme de provisionnement des plus-values et moins-values latentes.

[197] **En conclusion, la présentation du compte de résultat établi par l'Institut Pasteur est altérée par l'affectation en dotation d'une partie des libéralités, et par la sous-estimation des subventions de fonctionnement ; elle est sous-tendue, concernant les produits financiers, par des choix de gestion (non comptabilisation d'une partie des produits financiers en ressources annuelles) contestables en général et particulièrement quand le résultat est déficitaire.**

[198] La gestion financière de l'Institut Pasteur fonctionne dans une logique inversée. Ce n'est pas l'excédent de l'exercice qui vient abonder le fonds de dotation en fin d'exercice mais le déficit d'exploitation, artificiellement créé, de l'exercice qui est partiellement couvert par un transfert au résultat courant de l'année.

Recommandation n°12 : Rétablir une présentation exacte des produits au sein du compte de résultat

2.2.3. L'obtention dans ce contexte de fortes subventions publiques

[199] L'Institut Pasteur reçoit des subventions d'exploitation émanant du ministère chargé de la recherche (56,4 M€ inscrits au compte de résultat 2011), ainsi que, pour des montants bien moindres, du ministère chargé de la santé (5,5 M€ inscrits au compte de résultat 2011).

- [200] Il s'agit dans ce second cas de versements effectués par l'institut national de veille sanitaire (INVS) en contrepartie de prestations de services. L'Institut Pasteur intervient tout particulièrement en tant que centre national de référence (CNR) pour la lutte contre les maladies transmissibles¹³⁶, dans le cadre d'une convention signée, originellement en 2006, avec l'INVS ; en 2011, l'Institut Pasteur gère 23 des 77 CNR.
- [201] L'Institut Pasteur fait état notamment en conseil d'administration d'un fort sous-financement de ses prestations pour l'INVS. L'INVS a fourni des échanges de courrier documentant des divergences de vue sur l'ampleur des moyens requis. Par ailleurs, un audit effectué par le CEGEFI¹³⁷ a, sans se prononcer précisément sur les coûts¹³⁸, montré que parmi les laboratoires CNR, ceux de l'Institut Pasteur sont mieux financés que les autres par la subvention, les différences pouvant s'expliquer par une prise en compte plus complète par l'Institut Pasteur des charges de fonctionnement et le cas échéant par la diversité des opérations en fonction des agents pathogènes. La mission n'est pas en mesure d'aller au-delà de cette analyse. Quoi qu'il en soit, dans le cadre de l'appel d'offres de renouvellement organisé en 2011 par l'INVS, l'Institut Pasteur a renouvelé sa candidature pour 17 des 23 CNR qu'il coordonnait précédemment et a candidaté pour deux nouveaux CNR.
- [202] Le rapprochement entre les versements de l'INVS¹³⁹ et les comptes de l'Institut Pasteur a fait apparaître des écarts, pour l'essentiel élucidés par les réponses apportées par l'Institut Pasteur ; ces écarts résulteraient généralement d'apurements de provisions au titre d'exercices antérieurs. Cependant le nombre d'échanges pour y parvenir montre qu'il est nécessaire d'accroître la traçabilité, dans les comptes de l'Institut Pasteur, des entrées des versements INVS ; en l'état, l'Institut Pasteur a dû construire un « tableau de réconciliation »¹⁴⁰. Par ailleurs en 2011, une subvention complémentaire de 30 000 € a été versée au titre du CNR « rage » par la DGS et n'a pas été isolée comptablement en tant que telle, la ligne correspondant aux subventions DGS au compte de résultat de l'Institut Pasteur apparaissant à zéro.
- [203] La convention avec l'INVS comporte un objet et des engagements précis, rappelle les obligations en vigueur et fait l'objet d'un suivi comptable et de réalisation. Il n'en va pas de même pour la convention passée avec le ministère en charge de la recherche et les subventions correspondantes.

2.2.3.1. Un objet non ciblé, une réalisation non suivie et une seconde subvention non comptabilisée

- [204] Les relations entre l'Institut Pasteur et le ministère en charge de la recherche sont régies par une convention cadre pluriannuelle. Concernant les exercices considérés, une convention cadre a été signée pour trois ans le 3 mars 2008, la suivante a été signée pour quatre ans le 23 février 2011.
- [205] Cette convention met à la charge du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche le versement annuel d'une subvention de fonctionnement, charge en fait déclinée dans le versement annuel de deux subventions : l'une « pour l'Institut Pasteur », l'autre « pour les Instituts Pasteur du réseau international ».

¹³⁶ Article L. 1413.4 CSP : « Pour l'exercice de ses missions, l'Institut de veille sanitaire s'appuie sur un réseau de centres nationaux de référence pour la lutte contre les maladies transmissibles, dont les modalités de désignation ainsi que les missions sont fixées par arrêté du ministre chargé de la santé ».

¹³⁷ « Les coûts de fonctionnement des centres nationaux de référence et des laboratoires associés », M. Stutzman, CEGEFI octobre 2010.

¹³⁸ L'audit souligne la très grande difficulté d'établir précisément les coûts, du fait notamment des incertitudes de la partition pour les chercheurs ou praticiens hospitaliers entre la veille sanitaire et leurs activités autres.

¹³⁹ Qui a transmis à la mission sans délai des documents précis.

¹⁴⁰ Sur ces différents points, voir l'annexe 7.

[206] **La convention destinée à l'Institut Pasteur n'est pas expressément ciblée sur les activités de recherche** : en 2008 comme en 2001, elle vise à « soutenir l'Institut Pasteur sous la forme d'une subvention annuelle destinée au financement de son budget de fonctionnement général et de son programme d'activités ». Les engagements pris en contrepartie par l'Institut Pasteur concernent, dans la version 2008, la conduite d'activités de recherche, le développement de la valorisation des résultats de la recherche et des partenariats industriels, le renforcement de l'ouverture de plateformes technologiques, l'animation du réseau international des Instituts Pasteur et l'établissement, en concertation avec le ministère de la recherche, d'un schéma de programmation pluriannuelle. La convention de 2011 y ajoute des « activités de transfert des connaissances vers l'économie et une activité d'enseignement ouverte sur l'innovation technologique ».

[207] Une partie des activités de l'Institut Pasteur, notamment les activités d'enseignement, de soin ou de veille sanitaire¹⁴¹ se situe hors du champ du programme budgétaire 172 dédié aux « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », sur lequel le ministère en charge de la recherche impute la subvention. **La subvention n'est donc pas conforme à l'objet de ce programme dans la mesure où elle est destinée, sans ciblage, à financer le budget de fonctionnement général de l'Institut Pasteur et son programme d'activités.**

[208] Au surplus, aucun compte-rendu d'utilisation de la subvention ou document de suivi n'a pu être produit par l'Institut Pasteur ni par le ministère. Enfin, le schéma de programmation pluriannuelle prévu par la convention de 2008 n'a pas été établi. La convention de 2011 remplace d'ailleurs l'exigence d'un schéma de programmation pluriannuelle par celle d'une simple « projection pluriannuelle ».

Recommandation n°13 : A minima, réviser la convention cadre régissant le subventionnement de l'Institut Pasteur par le ministère de la recherche, définir un objet ciblé de conventionnement et introduire des procédures normales de suivi

[209] La seconde subvention annuelle prévue par la même convention cadre est quant à elle expressément destinée aux « Instituts Pasteur du réseau international ». Or, il n'existe aucun groupement des « Instituts Pasteur du réseau international » qui soit pourvu de la personnalité morale. **Cette seconde subvention, dénommée à l'identique de la première « la subvention » dans la convention, est stricto sensu dépourvue de destinataire. En fait, elle est également versée à l'Institut Pasteur de Paris.**

[210] La seule obligation relative à l'international dans la convention étant « l'animation du réseau international des Instituts Pasteur », la subvention correspondante devrait être dédiée à cette fonction d'animation. Ce n'est pas l'utilisation qui en est faite. En réalité, l'Institut Pasteur de Paris reverse cette subvention à une partie des Instituts Pasteur du réseau. La fondation décide des Instituts bénéficiaires et des montants alloués, sans d'ailleurs que la division internationale ou la direction de l'Institut Pasteur aient pu préciser à la mission à quel moment et selon quels critères ces choix de bénéficiaires et de montants ont été et sont opérés. Selon le directeur général adjoint « administration », les Instituts Pasteur bénéficiaires seraient tous des établissements de l'Institut Pasteur, dénués de personnalité morale ; c'est en réalité le cas des établissements de Guadeloupe et de Guyane mais non, par exemple, de l'Institut Pasteur du Sénégal ou de celui du Cambodge¹⁴².

[211] **Ce circuit de reversement contrevient aux dispositions de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif aux subventions de l'État qui interdit les subventions en cascade : « il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou œuvres sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées ».**

¹⁴¹ Cf. *supra*, point I.3 du rapport.

¹⁴² Cf. annexe 3.1.

- [212] Le versement d'une fraction de la subvention aux Instituts Pasteur de Guadeloupe et de Guyane, justifié par l'Institut Pasteur au motif qu'il s'agirait de ses propres établissements, entre d'ailleurs moins encore dans l'objet conventionnel « d'animation du réseau international ».
- [213] Contrairement à la convention, les documents adressés par l'Institut Pasteur au ministère de la recherche¹⁴³ mentionnent la réaffectation des sommes allouées à certains Instituts Pasteur, en l'occurrence ceux du Cambodge, de Centre-Afrique, de Guadeloupe, de Guyane, de Madagascar, de Nouvelle-Calédonie et du Sénégal.
- [214] Ni la convention ni les documents exposant les demandes de subvention n'indiquent par contre que le montant de la subvention versée par le ministère de la recherche n'est pas intégralement reversé aux Instituts Pasteur en question. En effet, l'Institut Pasteur déduit de la subvention versée aux Instituts Pasteur du réseau les rémunérations de ses salariés « expatriés »¹⁴⁴ dans ces mêmes instituts. Ainsi, **en 2011, sur une subvention totale de 7,8 M€, seulement 4,4 M€ ont été effectivement reversés aux sept Instituts du réseau retenus. Le solde, soit 3,4 M€, a servi à rémunérer le personnel de l'Institut Pasteur expatrié dans ces mêmes Instituts**¹⁴⁵. Pour certains Instituts Pasteur bénéficiaires et certains exercices, le montant « retenu » sur la subvention excède même la masse salariale correspondant aux salariés expatriés en poste dans ces Instituts¹⁴⁶. Les écarts correspondent selon l'Institut Pasteur à des transferts de provisions sur salaires dans le cas de changements d'affectation d'un salarié ; le grand nombre d'échanges nécessaires pour obtenir des réponses précises n'a pas permis de le vérifier complètement. La mission n'a par ailleurs pas obtenu de l'Institut Pasteur la programmation des postes d'expatriés financés par le ministère des affaires étrangères¹⁴⁷. Elle n'a donc pas pu s'assurer que le ministère des affaires étrangères n'est conduit à financer aucun poste d'expatrié dans les sept instituts mentionnés du réseau¹⁴⁸, pour lesquels les salaires des expatriés en poste sont pour l'essentiel financés par prélèvement sur la subvention « réseau » versée par le ministère de la recherche.
- [215] Le pourcentage de la subvention « réseau » effectivement versé aux sept Instituts Pasteur concernés a été de 38 % en 2009, 47 % en 2010 et 57 % en 2011. Le pourcentage de versement direct varie beaucoup d'un Institut Pasteur à l'autre et, pour un même Institut Pasteur, d'un exercice à l'autre¹⁴⁹.
- [216] Bien que la seconde subvention du ministère de la recherche soit versée comme la première à l'Institut Pasteur de Paris, elle n'apparaît pas dans les comptes de résultat. En effet, l'Institut Pasteur inscrit directement cette subvention au bilan, en comptes de créance, sans mouvoir ses produits en comptes de résultat¹⁵⁰. Ces comptes de créance sont tenus pour chaque Institut Pasteur concerné du réseau.

Recommandation n°14 : Supprimer les subventions en cascade et les utilisations étrangères à l'objet conventionnel de la subvention

¹⁴³ « Les Instituts Pasteur du Réseau International : Exposé de la demande budgétaire », 2009 et 2011-2013.

¹⁴⁴ Terme utilisé par l'Institut Pasteur s'agissant indifféremment de salariés en poste dans les départements et pays d'outre-mer ou à l'étranger.

¹⁴⁵ Cf. annexe 6.3.

¹⁴⁶ Chiffres surlignés en orange dans l'annexe 6.3.

¹⁴⁷ Cf. *supra*, partie 1.3 du rapport. La convention signée prévoit que le ministère prend en charge des assistants techniques qui sont des agents du ministère, aux termes d'une programmation définie annuellement. Selon la division internationale, le MAEE prend en charge des « Assistants techniques (actuellement Experts Techniques Internationaux) qui sont des chercheurs européens de l'IP ». Aucun dossier de demande de la part de l'Institut Pasteur et aucune programmation écrite ne seraient disponibles, la programmation de postes avec le MAEE se faisant « lors d'une réunion annuelle avec le MAEE qui se tient généralement au mois de mai ».

¹⁴⁸ Qui accueillent la majorité des salariés « expatriés » de l'Institut Pasteur.

¹⁴⁹ Cf. annexe 6.3.

¹⁵⁰ Seule la quote-part correspondant aux charges du personnel expatrié est reportée en compte de produits pour neutraliser l'effet en compte de résultat.

2.2.3.2. Une subvention très conséquente, en forte augmentation sur la période étudiée et minorée au compte de résultat

[217] La principale subvention versée à l'Institut Pasteur par le ministère chargé de la recherche au titre de la convention cadre s'est élevée à 48,2 M€ en 2008 et 56,4 M€ en 2011, soit une progression de 17 % sur la période, avec de fortes augmentations annuelles à l'exception du dernier exercice. Il faut comme indiqué y ajouter la subvention versée à l'Institut Pasteur de Paris pour « l'animation du réseau », ainsi que des versements exceptionnels :

Tableau 16 : Subventions versées à l'Institut Pasteur par le ministère de la recherche

	2 008	2 009	2010	2011
Montants versés à l'Institut Pasteur de Paris au titre de la convention cadre	48 184 592	52 454 334	57 455 713	56 422 394
Evolution annuelle en %		8,9 %	9,5 %	-1,8 %
Montants versés à l'Institut Pasteur "réseau" au titre de la convention cadre	7 792 762	7 992 577	7 868 605	7 772 782
Evolution annuelle en %		2,6 %	-1,6 %	-1,9 %
Montants versés à l'Institut Pasteur de Paris au titre de versements exceptionnels	4 000 000	2 000 000		
Montant total versé à l'Institut Pasteur par le MESR	59 977 354	62 446 911	65 324 318	64 195 176

Source : mission IGAS selon les données fournies et vérifiées par le ministère de la recherche

[218] Pour 2008, l'Institut Pasteur a reçu un versement exceptionnel de quatre millions d'euros constitué d'un « abondement à partir du compte d'affectation spéciale », au titre d'une demande présentée par la fondation « avec le soutien de Sanofi-Aventis »¹⁵¹, ce versement constituant la dernière tranche d'une subvention exceptionnelle de 16 M€.

[219] Pour 2009, il a reçu un versement exceptionnel de deux millions d'euros dont la mission n'a pas complètement identifié le circuit : il s'agirait selon l'Institut Pasteur d'une « dotation issue d'un redéploiement de crédit du programme 190 Recherche dans le domaine des transports et de l'habitat relevant du MEEDDAT vers le programme 172 en faveur de l'Institut Pasteur - amendement n°11-2 lors du vote des crédits de la Mission interministérielle MIREs », alors que ce serait selon le ministère de la recherche un « versement exceptionnel par virement du ministère de la culture pour le solde du contentieux avec la caisse des monuments historiques ».

[220] En tout état de cause, les subventions versées à l'Institut Pasteur par le ministère en charge de la recherche sont globalement très conséquentes¹⁵² et excèdent même pour certains exercices, malgré les mesures de gel budgétaire, les montants prévisionnels énoncés dans la convention cadre. Pour autant, la représentante de ce ministère au conseil d'administration et d'autres administrateurs affirment dans cette instance la nécessité d'augmenter ces subsides qui seraient « en diminution constante »¹⁵³.

¹⁵¹ Cf. annexe 6.5 ; ce versement de 4 millions d'euros ne figure pas dans le tableau récapitulatif de l'ensemble des versements, y compris exceptionnels, fourni par le ministère de la recherche.

¹⁵² À titre d'exemple, la subvention versée à l'Institut Curie est de 9,4 M€ en 2011 selon le PAP 2011.

¹⁵³ Cf. annexe 6.1 et, en annexe 6.4, les prises de position de différents administrateurs de l'Institut Pasteur sur le niveau de cette subvention.

- [221] Ces subventions sont, aux termes des conventions communiquées à la mission, des subventions de fonctionnement¹⁵⁴. Néanmoins elles ne sont pas intégralement versées au compte de résultat de l'Institut Pasteur, certaines fractions étant considérées selon l'Institut Pasteur comme des subventions d'équipement¹⁵⁵. Ont ainsi rejoint les fonds associatifs au lieu de figurer au compte de résultat :
- en 2008, 0,3 M€ émanant du versement exceptionnel de 4 M€ au titre du « compte d'affectation spéciale »,
 - en 2008 également, 752 000 € versés au titre de la convention-cadre signée avec le ministère de la recherche, car il a été considéré qu'il s'agissait « du contrat de plan Paris/Etat/Région « qui finance la construction du BIME à hauteur de 23 M€ : 3 M€ pour Paris, 10 M€ pour l'Etat, 10 M€ pour la Région »,
 - en 2009, 2,4 M€ au même titre,
 - en 2010, 2,4 M€ au même titre.
- [222] L'exercice 2011, pour lequel les comptes ont été clos pendant le contrôle de l'IGAS, est le seul pour lequel les subventions perçues du ministère de la recherche ont été portées en intégralité au compte de résultat. Aucune ponction n'a été effectuée pour cet exercice au bénéfice de la dotation de la fondation, alors même que la quote-part Etat du financement BIME n'était pas soldée. L'Institut Pasteur n'a fourni aucune explication sur cet écart de méthode entre 2011 et les exercices précédents.
- [223] L'explication fournie par l'Institut Pasteur des montants soustraits au compte de résultat pour 2008, 2009 et 2010 sur la subvention n'est donc ni recevable aux termes de la convention produite par l'Institut Pasteur comme par le ministère, ni cohérente d'un exercice à l'autre. Il est clair par contre que **l'abondement de comptes de bilan par des subventions versées dans le cadre d'une convention relative à une subvention de fonctionnement conduit à minorer les ressources courantes.**
- [224] **Globalement, l'utilisation des subventions du ministère en charge de la recherche à l'Institut Pasteur est entachée de graves irrégularités : absence de comptes-rendus d'utilisation ou de documents de suivi y compris pour les subventions exceptionnelles, seconde subvention partiellement reversée « en cascade » à des Instituts Pasteur hors stipulations conventionnelles, partiellement utilisée pour « rembourser » à l'Institut Pasteur de Paris les salaires des expatriés, subventions présumées d'équipement et à ce titre non portées au compte de résultat, quoique versées dans le cadre d'une subvention de fonctionnement.**
- [225] Enfin, l'Institut Pasteur ne se conforme plus depuis 2009 à l'obligation légale, pour les associations et fondations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et qui reçoivent une ou plusieurs subventions dont le montant est supérieur à 50 000 euros, de publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants ainsi que leurs avantages en nature. La publication de ces rémunérations, correctement individualisée jusqu'en 2008, n'est plus, depuis, opérée qu'en données globalisées¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Aux termes de la convention cadre, « l'administration s'engage, sous réserve de la disponibilité budgétaire des crédits, à soutenir l'Institut Pasteur sous la forme d'une subvention annuelle destinée **au financement de son budget de fonctionnement général et de son programme d'activités** » (passage souligné par la mission). Le rapport spécial du commissaire aux comptes confirme que la subvention d'équipement a bien été versée sous l'égide de la convention cadre : « Aux termes d'une convention cadre signée le 1er février 2008 et organisant sur trois ans les conditions d'octroi de subventions annuelles, le montant de la subvention accordée par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche à l'Institut Pasteur de Paris au titre de l'année 2009 s'élève à 54 454 334 euros, intégralement versés sur l'exercice 2009, dont 2 400 000 euros ont été affectés en subvention d'équipement pour le financement de la construction en cours du laboratoire BIME. » (Rapport 2010 du commissaire aux comptes sur l'exercice 2009).

¹⁵⁵ destinées en tant que telles à intégrer des comptes de classe 1 reclassés au bilan.

¹⁵⁶ Les données individuelles figurent en annexe 2.2.

[226] Cette présentation globalisée aurait été adoptée sur les conseils du commissaire aux comptes, lequel aurait indiqué que l'Institut Pasteur « pouvait valablement apporter une information consolidée de la rémunération des trois dirigeants, n'étant pas soumis aux obligations auxquelles les sociétés cotées se trouvent assujetties »¹⁵⁷. Or cette obligation découle de l'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, applicable aux fondations. En l'occurrence, la rémunération annuelle des trois principaux dirigeants a été en 2011 de 149 231 € pour le directeur général adjoint scientifique, de 185 143 € pour le directeur général adjoint « administration » et de 201 232 € pour la directrice générale, en augmentation sur deux ans, depuis 2009, de 6 % pour le directeur général adjoint scientifique, de 7,6 % pour le directeur général adjoint administration et de 8,8 % pour la directrice générale, alors même qu'est régulièrement soulignée pour les derniers exercices la « politique de maîtrise de la masse salariale »¹⁵⁸. La mission remarque que dans le même temps, le montant moyen des rémunérations versées aux chercheurs figurant parmi les dix personnes les mieux rémunérées¹⁵⁹ n'augmentait que de 1,7 %. Hors sa rémunération de mandataire social¹⁶⁰, la rémunération de la directrice générale est très nettement inférieure à celle du directeur général adjoint « administration ».

Recommandation n°15 : Publier individuellement, conformément à la législation et dans l'esprit de transparence attendu d'une institution qui fait largement appel aux fonds publics, les rémunérations des trois principaux dirigeants ; soumettre à la décision du conseil d'administration l'évolution de la rémunération de la directrice générale et des directeurs généraux adjoints

2.2.3.3. Une subvention obtenue sur la base d'un affichage de fragilité financière

[227] Le dossier de demande de subvention présente la subvention et son augmentation comme une condition indispensable au maintien même des capacités scientifiques de l'Institut Pasteur : « l'Institut Pasteur doit trouver de nouvelles sources de financement, sauf à envisager à brève échéance une réduction de son format, tant en nombre d'unités de recherche qu'en effectifs. /.../ les efforts de l'Institut Pasteur sur ses ressources propres ne pourront à eux seuls empêcher une remise en cause du format de ses capacités scientifiques. C'est la raison pour laquelle une augmentation programmée de la subvention de l'Etat, qui est passée entre 1980 et aujourd'hui de la moitié au quart des ressources de l'Institut Pasteur, apparaît indispensable »¹⁶¹.

[228] Il en va de même de la subvention dédiée au réseau international via l'Institut Pasteur de Paris, qui selon la fondation « constitue aujourd'hui un élément déterminant dans la conduite des activités de recherche dans les Instituts bénéficiaires. Un renforcement sensible de l'aide apportée aux Instituts du Réseau est donc indispensable pour qu'ils puissent poursuivre leurs missions »¹⁶².

¹⁵⁷ Mail du 13 août 2012 à la mission.

¹⁵⁸ La directrice générale souligne par exemple dans le procès-verbal du conseil d'administration de décembre 2011 « la politique de maîtrise de la masse salariale ainsi que la politique de réduction des frais de fonctionnement ». Le document présentant les « axes stratégiques - vision 2015 » de novembre 2008 affirme : « Les actions de maîtrise des dépenses courantes seront approfondies. /.../ En ce qui concerne les dépenses de personnel, il convient de dégager des marges de manœuvre pour les ressources stratégiques ».

¹⁵⁹ Hors situations de départ et indemnités afférentes, cf. annexe 2.2.

¹⁶⁰ Cf. *supra*, 1.2.2.1.

¹⁶¹ Note de l'Institut Pasteur au ministère en charge de la recherche intitulée "PLF 2011 - Budget triennal 2011.

¹⁶² Note de l'Institut Pasteur au ministère en charge de la recherche intitulée « Les Instituts Pasteur du Réseau International, exposé de la demande budgétaire, 2011-2013.

- [229] La communication ainsi élaborée à l'intention du ministère de la recherche relève d'une stratégie délibérée. Le procès-verbal du conseil d'administration de décembre 2009 souligne les efforts organisés de communication à l'égard du ministère : le directeur adjoint administratif de la fondation « souligne les efforts engagés auprès des pouvoirs publics, notamment au niveau du Ministère de la Recherche, pour sensibiliser l'Etat et les décideurs politiques à la fragilité du budget de l'Institut Pasteur. Cette action devrait se traduire par une augmentation de la subvention de 3,5 M€ en 2010. La subvention récurrente du Ministère de la Recherche a augmenté de 15 % entre 2005 et 2010 ».
- [230] Cette communication est manifestement efficace : les représentants du ministère de la recherche ont souligné en réunion avec la mission la grande fragilité financière de la fondation. Cette conviction se basait d'après eux sur leurs contacts avec l'Institut Pasteur et les comptes reçus. Comme indiqué, elle est en complet décalage avec la réalité financière de la fondation¹⁶³. Le chef de service rencontré à la direction du budget, lui-même administrateur de l'Institut Pasteur, a indiqué que la direction du budget n'avait pas négocié avec le ministère de la recherche le montant de la subvention versée à la fondation, la répartition des subventions « recherche » étant opérée au sein de l'enveloppe par ce seul ministère.

Recommandation n°16 : Prendre en compte pour déterminer le niveau de la subvention de fonctionnement la richesse propre et les besoins réels de financement de l'Institut Pasteur, sur la base d'un examen précis des comptes redressés

2.3. Une politique de placements insuffisamment sécurisée

- [231] La politique de placements est à l'Institut Pasteur un sujet prégnant du fait, globalement, de l'importance des fonds propres ; elle l'est tout particulièrement pour les exercices étudiés, immédiatement consécutifs à la constatation, en 2008, d'un déficit de 111 M€ qui s'explique par la dégradation de la valeur du portefeuille d'actifs financier.
- [232] Le patrimoine de l'Institut Pasteur (*cf.* description générale *supra*) est en effet marqué par l'importance de ses placements financiers qui représentent une valeur de réalisation de 509 M€ au 31 décembre 2011. À cette date, le portefeuille de placements comporte un volet très important de placements monétaires de court terme (94 M€). Ces placements de court terme visent à faire face aux échéances liées aux investissements immobiliers de l'Institut Pasteur, en particulier la construction d'un nouveau bâtiment d'exploitation et la rénovation des immeubles d'exploitation actuels.
- [233] Les placements financiers au sein des fonds communs de placements obligataires (116 M€), actions (163 M€) et diversifiés (200 M€) représentent donc 479 M€ en valeur de réalisation au 31 décembre 2011. Il faut également ajouter un compte sur livret pour 30 M€¹⁶⁴. L'allocation d'actifs au sein des fonds communs de placement privilégie les placements dans les fonds diversifiés qui comptent pour près de 40 % du portefeuille au 31 décembre 2011. Or ces placements, en fortes moins-values latentes, comportent un risque élevé et font l'objet d'une gestion complexe.
- [234] Dès lors, à la vue des performances décevantes du portefeuille de placements, dont les principaux déterminants sont explicités en annexe 5.4 à ce rapport, il convient de s'interroger sur la pertinence de la stratégie et sur l'efficacité du cadre de gouvernance mis en œuvre dans la période par l'Institut Pasteur pour la gestion de son patrimoine financier.

¹⁶³ *Cf. supra*, 2.1. et 2.2.

¹⁶⁴ Ce compte apporte une rémunération de 2,4 % (*cf.* annexe 5.3).

2.3.1. La recherche de rendements financiers élevés

2.3.1.1. Des revenus des placements couvrant les besoins budgétaires

- [235] Sans que cette stratégie soit formalisée, l'Institut Pasteur assigne un double objectif à sa politique de placements. D'une part, les revenus financiers doivent être suffisants pour couvrir les charges d'exploitation et permettre un équilibre du résultat courant de la fondation ; d'autre part, le patrimoine doit croître régulièrement afin d'assurer la pérennité de la fondation. En définitive, la stratégie implicite de l'Institut Pasteur se décline en un arbitrage entre rendement espéré et acceptation des risques financiers.
- [236] Or seul l'objectif de rendement est affiché par la direction financière de l'Institut Pasteur qui se réfère à un rendement cible de 4 % pour l'ensemble du patrimoine. Aucun objectif de prise de risque n'est formalisé.
- [237] En outre, le caractère insuffisant des rendements a été mis en avant pour justifier une augmentation de l'exposition aux risques financiers. Ce constat est pourtant erroné. Les objectifs de revenus financiers de l'Institut Pasteur sont fixés chaque année dans le budget en montant absolu. Les montants cibles ainsi budgétés étaient de 18,3 M€ en 2009¹⁶⁵, 17,3 M€ en 2010 et 22,2 M€ en 2011. Rapporté à la valeur du patrimoine (hors immobilier d'usage) au 31 décembre 2011, un rendement de 2,8 % suffisait à atteindre ce montant de revenus. Dès lors, la cible de rendement de 4 %, plusieurs fois mise en avant par la direction financière, n'est pas cohérente avec les montants absolus budgétés.
- [238] En sus, les revenus des trois derniers exercices sont supérieurs aux objectifs. Les revenus des placements se sont élevés à 19,8 M€ en 2009, 17,3 M€ en 2010 et 23,3 M€ en 2011. Cela dénote d'une part les revenus élevés du portefeuille financier et d'autre part le niveau élevé de risques déjà pris par l'Institut Pasteur.
- [239] Les produits des placements ont été largement suffisants pour couvrir le déficit d'exploitation affiché pour les exercices 2008 à 2011. En témoigne la décision de réinvestir la moitié des revenus financiers au sein des fonds communs de placements en 2010 et 2011 en ne détachant pas les coupons reçus. Les produits des placements ne sont donc pas entièrement consommés.
- [240] En conclusion, le montant total de revenus financiers est amplement supérieur aux besoins de la fondation, et l'augmentation de la rentabilité du portefeuille financier n'est pas une nécessité. Dès lors, il n'y a pas lieu d'augmenter l'exposition aux risques financiers du portefeuille de valeurs mobilières afin de rechercher une hypothétique augmentation des revenus pour atteindre une rentabilité ambitieuse de 4 % ; ce seuil n'étant par ailleurs pas fixé par les instances de gouvernance de l'Institut Pasteur.

¹⁶⁵ Il s'agit des objectifs de produits financiers hors loyers et revenus agricoles.

2.3.1.2. Un suivi de la performance n'intégrant pas de critère de risque

- [241] L'Institut Pasteur fixe des objectifs de performance à ses gestionnaires de fonds. Ces objectifs sont définis dans des conventions de gestion sous forme d'indices de référence que le gestionnaire est incité à « surperformer ». En conséquence, la fondation suit la performance de ses fonds en comparaison avec ces indices de référence. Les graphiques reproduits en annexe¹⁶⁶ montrent qu'à fin 2011, le fonds Pasteur Obligations 2 avait une performance significativement inférieure à son indice de référence. Le fonds Pasteur Obligations 1 avait en revanche une performance proche de son indice. Le fonds Pasteur Actions 2 avait une performance significativement inférieure à son indice de référence. En revanche, le fonds Pasteur Actions 1 a su limiter les pertes au deuxième trimestre 2011 en cédant une part importante de ses placements en actions au profit de placements monétaires peu exposés. Au 31 décembre 2011, ce fonds n'était investi en actions qu'à hauteur de 70 %.
- [242] L'indice de suivi de la performance des fonds diversifiés (eonia + 4 %) est sans lien avec les risques sous-jacents auxquels sont exposés ces fonds qui investissent en OPCVM diversifiés. En effet, les fonds diversifiés peuvent être investis en actions internationales, en produits structurés ou en obligations des pays émergents. L'utilisation d'un indice monétaire ne donne aucune information pertinente sur la performance du fonds par rapport à ses pairs. Si l'on observe la performance passée¹⁶⁷, l'objectif de performance n'a pas été suivi et la forte volatilité des valeurs liquidatives témoigne du risque considérable pris par l'Institut Pasteur au sein de ces fonds, qui représentent 230 M€ investis à fin 2011, soit 40 % de la valeur comptable des placements financiers.
- [243] En outre, la performance financière des fonds est appréciée au prisme d'indices de rendement avec coupons réinvestis. Or l'Institut Pasteur détache les coupons de ces fonds (50 % en 2010 et 2011). Dès lors, les fonds devraient structurellement avoir une performance inférieure à leur indice de référence. Cette « sous-performance » apparente pourrait biaiser les actions de gestion de l'Institut Pasteur.

Recommandation n°17 : Définir pour les gérants des indices de référence en lien avec l'objectif financier de l'Institut Pasteur et avec sa pratique de détachement des coupons

- [244] Enfin, la fondation n'associe pas de critères de risque à ces critères de performance. En effet, une politique de placements plus agressive peut conduire, en période de hausse des marchés, à une meilleure performance mais se révéler très défavorable en période de baisse de marché. Cette corrélation entre l'indice de marché et le rendement des fonds, couramment appelée « beta » ne fait l'objet d'aucun suivi particulier. De même aucun critère de volatilité n'est fixé aux gérants des fonds.
- [245] La définition d'un critère de risque avait pourtant été demandée expressément en conseil d'administration par Lionel Zinsou, administrateur de l'Institut Pasteur particulièrement qualifié en matière de gestion financière¹⁶⁸, approuvé par le président du conseil d'administration : « Lionel Zinsou estime que le degré d'amplitude accepté par l'Institut Pasteur doit être décidé par le Conseil d'administration. /.../. Il lui paraît essentiel de définir le montant des pertes acceptables /.../. Il estime qu'il faut concilier le besoin de liquidités et la nécessité de limiter les risques. Ce point relève de la décision du Conseil d'administration. François Ailleret appuie les propos de Lionel Zinsou et considère que ces précisions doivent être intégrées dans le document de référence »¹⁶⁹.
Ces demandes du conseil d'administration n'ont pas été mises en œuvre.

¹⁶⁶ Cf. annexe 5.4.

¹⁶⁷ Cf. annexe 5.4.

¹⁶⁸ Lionel Zinsou est directeur général du fonds d'investissement PAI Partners.

¹⁶⁹ Procès-verbal du conseil d'administration d'octobre 2009.

Recommandation n°18 : Définir des indicateurs de risque, prendre les décisions correspondantes en conseil d'administration, et rendre compte de leur respect dans le bilan annuel de la gestion du patrimoine

- [246] Dans ce contexte, et eu égard de façon générale à son statut de fondation qui oriente vers une gestion prudente, il est surprenant que l'Institut Pasteur développe une stratégie financière consistant à « accepter des risques »¹⁷⁰ sans en fixer clairement le niveau acceptable. Le document de référence n'est à ce titre pas suffisamment contraignant pour encadrer efficacement la prise de risques¹⁷¹.
- [247] La recherche de risques financiers n'entre pas dans l'objet social de l'Institut Pasteur tel que défini à l'article 1^{er} de ses statuts. Elle n'est pas non plus l'un des moyens d'action de la fondation définis à l'article 2 de ses statuts¹⁷². La gestion financière est une activité incidente, quoique à fort impact financier, dont les objectifs propres ne doivent pas devenir prééminents. En particulier, la recherche de croissance du patrimoine financier ne devrait pas être opérée au détriment de la prudence et de la liquidité des placements. Des prises de position spéculatives et la recherche d'un rendement élevé à court terme sont incompatibles avec l'objectif de pérennité de la fondation.
- [248] Enfin, compte tenu du poids des ressources d'appel à la générosité publique dans la constitution de ses fonds propres, l'Institut Pasteur a l'obligation morale de gérer son patrimoine en bon père de famille sans s'exposer à des placements financiers hasardeux afin de respecter au moins de cette façon la volonté, implicite ou explicite, des donateurs de financer les missions sociales de l'Institut Pasteur.
- [249] En conséquence, une gestion d'une extrême prudence devrait être privilégiée. La nécessité en avait au demeurant été très clairement soulignée par Lionel Zinsou lors du conseil d'administration d'avril 2009 : « il conviendrait de mettre en place une politique de gestion propre à minimiser les risques. Car si l'Institut Pasteur peut mettre en place une politique plus active pour améliorer les rendements en choisissant d'avoir des actions dans une proportion importante, cela représente une politique risquée dans le contexte de ces dernières années et s'éloigne d'une gestion de bon père de famille ».

Recommandation n°19 : Ajuster l'objectif de rendement de l'Institut Pasteur à ses besoins réels de financement et contenir la prise de risque

- [250] Au préalable, il sera nécessaire de doter l'Institut Pasteur d'une stratégie claire en matière de placements financiers, que ne constitue pas le cadre de référence¹⁷³. L'objectif de revenus et l'objectif de croissance du patrimoine financier doivent être distingués et confrontés aux enjeux de stabilisation des ressources et de pérennité de l'activité de la fondation.

2.3.1.3. Une situation financière dégradée

• **Des moins-values latentes structurelles**

- [251] Le portefeuille de placements de l'Institut Pasteur apparaît en moins-values latentes depuis fin 2008. Hors les difficultés émanant du contexte de crise, les actions de gestion récentes n'ont pas permis de redresser la situation financière et se traduisent par une exposition accrue aux risques financiers.

¹⁷⁰ Aux termes du procès-verbal du conseil d'administration du 14 octobre 2009, François Ailleret « considère que l'Institut Pasteur peut accepter un certain nombre de risques ».

¹⁷¹ Cf. *infra*.

¹⁷² Cf. *supra*, 1.1 et annexe 1.2.

¹⁷³ Cf. *infra*.

- [252] Les règles de comptabilité obligent l'Institut Pasteur à provisionner toutes les moins-values latentes. Ces dépréciations sont reportées en charges exceptionnelles au compte de résultat. Elles sont reprises lorsque la valeur de marché des placements augmente, dans la limite de la valeur d'acquisition des parts. Ce mécanisme comptable explique la volatilité du résultat et les fortes pertes comptables accusées en 2008 et 2011. Les dotations aux provisions des placements s'élevaient en effet à 132 M€ en 2008 et à 41,8 M€ en 2011. En 2009, 57,8 M€ de provisions avaient été reprises et en 2010 20,5 M€, ce qui pote le stock de provisions pour dépréciations de placements à 95,5 M€ au 31 décembre 2011. La forte volatilité des plus-values / moins-values latentes témoigne de l'allocation d'actifs risquée de l'Institut Pasteur.
- [253] Les pertes enregistrées au travers des dépréciations d'actifs ne sont pas uniquement comptables, elles traduisent une réalité économique. **Une allocation d'actifs plus prudente aurait certainement contribué à mieux immuniser le compte de résultat contre les variations de marché.**
- [254] Le stock de moins-values latentes demeure donc considérable malgré le relatif apaisement de la phase de « crise financière ». La situation financière de l'Institut Pasteur est donc particulièrement inquiétante. Les moins-values latentes représentent 20 % du total des placements à la clôture des comptes 2011 contre 9 % à la clôture des comptes 2010¹⁷⁴. Seul le fond Pasteur actions 1 a été en légère plus-value latente, fin 2010, sur la période 2008 à 2011. Il ne serait pas impossible que les moins-values latentes de l'Institut Pasteur eussent pris un caractère structurel.
- [255] En tout état de cause, cette situation financière dégradée n'est pas uniquement la résultante de variations conjoncturelles des marchés financiers. Les actions de gestion récentes décrites ci-après et en annexe 5.4 ont contribué à définir le portefeuille de placements actuel et expliquent son résultat.
- [256] En particulier, des moins-values ont été réalisées et des cessions de placements ont été opérées au sein des fonds communs de placements. Une part des pertes « latentes » pour l'institut Pasteur peut être considérée comme réalisée au 31 décembre 2011 étant donné les cessions réalisées au sein des fonds diversifiés à l'été 2011¹⁷⁵.
- **Des réalisations de moins-values**
- [257] La valeur comptable des placements de l'Institut Pasteur évolue en fonction de la politique de cession des placements, entraînant la réalisation des plus-values ou de moins-values, et en fonction de la politique d'investissement. La politique de placement menée en 2010 et 2011 a privilégié les investissements dans les fonds les plus risqués : fonds actions et fonds diversifiés. Sur la période, le prix de revient total des parts des fonds actions augmente de 18 % (176,9 M€ à 208,6 M€) et celui des fonds diversifiés de 9 % (210,5 M€ à 229 M€) tandis que celui des fonds obligations baisse de 21 % (de 171,6 M€ à 135,3 M€)¹⁷⁶. L'Institut Pasteur a donc désinvesti en obligations pour investir en actions et en OPCVM diversifiés sur la période, ce qui induit une augmentation des risques financiers pris par l'Institut Pasteur.
- [258] Ces actions de réallocation des portefeuilles ont par ailleurs conduit l'Institut Pasteur à réaliser d'importantes moins-values en 2010 et 2011 comme en témoigne le tableau ci-après.

¹⁷⁴ À cette date les marchés financiers s'étaient rétablis après la crise des « subprimes » et avant la crise des dettes souveraines.

¹⁷⁵ Cf. *infra* et annexe 5.4.

¹⁷⁶ Cf. tableau en annexe 5.4.

Tableau 17 : Plus-values et moins-values réalisées

	2008	2009	2010	2011
Plus-values réalisées	3,0	1,2	6,4	5,5
Moins-values réalisées	-2,9	-0,2	-6,9	-6,3
Solde	0,1	1,0	-0,5	-0,8

Source : Institut Pasteur, synthèse des portefeuilles

- [259] En 2011, l'Institut Pasteur a réalisé des moins-values en vendant pour 15 M€ de chaque fonds obligataire (Pasteur Obligations 1 et Pasteur Obligations 2). Le produit de ces cessions a été investi dans un compte à terme rémunéré 2,4 %. Un achat-vente a été réalisé sur le fonds Pasteur Actions 1 afin de réaliser une plus-value sur ce fond pour compenser la moins-value réalisée sur les fonds obligataires. Cette dernière opération vise à masquer l'importance des moins values réalisées.
- [260] En 2010, les moins-values réalisées proviennent de deux opérations d'achat-vente sur les fonds Pasteur Actions 1 et Pasteur allocations 1 pour respectivement 95,3 M€ et 24 M€, avec des réalisations de moins-values de 4,4 M€ et 1 M€. En parallèle, des plus-values de 5,7 M€ ont été réalisées consécutivement à la vente de 67 M€ d'obligations détenues directement par l'Institut Pasteur. Le produit des ventes a été alloué à hauteur de 13 M€ sur Pasteur Actions 1, 18 M€ sur Pasteur Actions 2, 3,5 M€ sur Pasteur Allocation 1, 16,5 M€ sur Pasteur allocation 2, et le solde mis en réserve monétaire pour financer une partie de l'achat d'un immeuble de bureaux¹⁷⁷.
- [261] Par ailleurs, l'Institut Pasteur a vendu en 2010 un portefeuille obligataire pour 66 M€. Ces obligations avaient été progressivement acquises afin, notamment, de placer la part des dons et legs reçus dont la valeur excédait 300 k€. Une partie de ces valeurs mobilières servait à produire des revenus en vue du versement du « prix Duquesne », conformément à la volonté du testateur concerné¹⁷⁸. Les revenus de ce portefeuille d'obligations servaient également à financer la recherche génétique conformément à la volonté d'un autre testateur¹⁷⁹.
- [262] Mise à part l'arrivée à échéance de deux lignes obligataires pour 12,5 M€, le choix de vendre ce portefeuille obligataire ne correspond pas à l'engagement comptable, pris en 2009, de les détenir jusqu'au terme.
- [263] L'Institut Pasteur s'était pourtant engagé¹⁸⁰ à conserver ces obligations jusqu'à leur échéance, ce qui l'avait conduit à ne pas comptabiliser de moins-values latentes sur 60 M€ de placements obligataires. Ce choix ne reposait sur aucune disposition comptable applicable à la fondation¹⁸¹. À la clôture de l'exercice 2009, l'Institut Pasteur n'a pas provisionné 13 k€ de moins-values latentes sur un titre obligataire qui devait être détenu jusqu'à échéance. Cet écart dans l'application des règles de comptabilité générale ne repose sur aucun fondement. En sus, l'obligation mentionnée n'a pas été détenue jusqu'à échéance mais vendue en 2010.

¹⁷⁷ Il s'agit de l'opération d'achat de l'immeuble rue de Tocqueville dans le 17^{ème} arrondissement de Paris.

¹⁷⁸ Il s'agit d'un legs de 2 M€ donnant lieu à un prix annuel de 84 k€ versé à un chercheur de l'Institut Pasteur.

¹⁷⁹ Il s'agit d'un legs de 2 M€ dans lequel le testateur a précisé que les revenus de ses placements devaient servir à financer la « recherche en génétique ».

¹⁸⁰ Cet engagement est retracé dans le document de justification des comptes de provisions pour dépréciations de titres à la clôture de l'exercice comptable 2009. Il précise « OAT maintenu pour son nominal suite à l'engagement de conserver le titre jusqu'à son échéance pour ne pas avoir à comptabiliser les moins values potentielles ».

¹⁸¹ Les règles comptables applicables aux fondations imposent de déprécier les placements au 1^{er} euro de moins-value latente, sans dérogation possible.

[264] La vente prématurée de ces titres paraît également surprenante compte-tenu de leur niveau élevé de revenu¹⁸², et du caractère relativement sûr que présentaient ces placements à faible risque de contrepartie, puisqu'il s'agissait de titres émis par les États européens centraux (France, Autriche, Allemagne), à l'exception de deux lignes portugaises.

[265] En conclusion, **les réinvestissements opérés par l'Institut Pasteur en 2010 et les réallocations réalisées sur les fonds diversifiés** (voir *infra* et annexe 5.4) **démontrent la politique d'augmentation de la prise de risque financiers mise en œuvre par la direction de l'Institut Pasteur. Cette politique n'a pas fait l'objet d'un accord du conseil d'administration.**

Recommandation n°20 : Limiter la réalisation de moins-values et les opérations d'achats-ventes

2.3.2. Une gouvernance des investissements, récemment organisée, à renforcer

[266] Des instances de gouvernance des investissements ont été mises en place en 2009 et 2010. L'Institut Pasteur s'est ainsi doté d'un comité d'audit et financier en charge du suivi du budget et de la préparation des comptes annuels avant approbation par le conseil d'administration. Le suivi de la gestion du patrimoine fait donc intégralement partie de son champ. Ont également été mis en place un cadre de référence des placements, un bilan annuel de la gestion du patrimoine et un comité consultatif des placements, afin d'améliorer le suivi de la gestion du patrimoine mobilier et immobilier de l'Institut Pasteur.

[267] Cette volonté d'encadrement de la part du conseil d'administration n'a cependant été mise en œuvre que de façon trop lâche et la gouvernance des investissements reste aujourd'hui à conforter. Le rôle respectif des organes de gouvernance n'est pas assez défini, et le cadre de référence des placements est peu contraignant.

2.3.2.1. Une information insuffisante du conseil d'administration

[268] De façon générale, le rôle respectif des organes de gouvernance n'est pas suffisamment défini. Les comptes-rendus de réunions sur les exercices 2009 à 2011 montrent que **le conseil d'administration** est tenu précisément informé des évolutions en matière de politique immobilière, notamment l'avancée des travaux du « BIME » (centre de biologie intégrative des maladies émergentes) et de la réallocation du portefeuille d'immobilier de rapport, mais **n'est pas suffisamment informé pour orienter la politique des placements, voir pour la connaître.**

[269] La direction générale met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle leur respect, avec le soutien d'un cabinet de conseil spécialisé, Amadeis¹⁸³, qui suit la performance des fonds, appuie l'Institut Pasteur pour la rédaction des appels d'offre et oriente la sélection des gérants. Le suivi des placements immobiliers est co-assuré par la direction financière et le service des legs et du patrimoine immobilier, segmentation qui s'explique par le poids de l'immobilier provenant de legs et par l'expertise du service des legs en matière de gestion immobilière. La gestion courante des placements immobiliers est déléguée à une société de gestion spécialisée.

¹⁸² Les coupons versés sur ces titres étaient supérieurs à 4 %.

¹⁸³ Les modalités d'intervention du cabinet Amadeis sont définies dans un contrat daté du 12 novembre 2009. Le cabinet fournit deux types de prestations : accompagnement global et conseil des fonds de multi-gestion. Le premier type de prestation est classique (conseil, contrôle et suivi des investissements). Le second fait de la société Amadeis un membre actif des comités d'investissements des fonds en multi-gestion. Il bénéficie à ce titre d'honoraires variables dont le montant dépend de la performance des fonds diversifiés (voir *infra* les conséquences de ce mode de rémunération).

- [270] La direction générale est en charge de la rédaction du bilan annuel de la gestion du patrimoine. Comme précisé dans le cadre de référence des placements¹⁸⁴, **ce bilan devrait être approuvé chaque année devant le conseil d'administration. Ce n'est aujourd'hui pas le cas.**
- [271] La mise en place du cadre de référence des placements marque de la part du conseil d'administration, une volonté d'amélioration de la gouvernance financière de l'Institut Pasteur. Mais ce cadre nouveau n'a pas été traduit dans les faits par une meilleure information du conseil d'administration sur la gestion des placements financiers. En effet, le contenu de ce bilan annuel établi en 2009, 2010 et 2011 apparaît quantitativement et qualitativement amoindri en comparaison des dossiers de « synthèse de gestion du portefeuille » qui étaient présentés par la direction générale au conseil d'administration jusqu'en 2007.
- [272] En particulier, ces dossiers fournissaient une information détaillée sur le rendement et l'évolution de la valeur du portefeuille sur longue période (10 ans). Ils indiquaient les résultats de chacun des gestionnaires de fonds, mentionnaient la cible d'allocation stratégique et la comparaient à l'allocation réalisée. Les 15 premières lignes obligataires (avec le taux de coupon, leur maturité et leur pays émetteur) et actions étaient indiquées. La synthèse comportait également une information précise sur les frais financiers et sur l'évolution du résultat financier des dix dernières années. Le résultat financier était décomposé entre revenus financiers et réalisations de plus ou moins-values sans compensation. Les moins-values latentes étaient indiquées et comparées au montant provisionné en fin d'exercice précédent.
- [273] L'actuel « bilan annuel de la gestion du patrimoine » ne contient en revanche que trois pages de commentaires sur l'allocation d'actifs et les performances récentes. La présentation de la situation du patrimoine à la clôture ne mentionne pas le niveau de réalisation de l'allocation stratégique. La composition des fonds "diversifiés" n'est indiquée que de manière très globale. Les performances financières ne sont pas mises en regard des choix d'investissement et ne sont pas comparées sur longue période. Aucune information n'est donnée sur les réalisations de plus-values ou sur les moins-values latentes.
- [274] En sus, l'information contenue dans le bilan annuel des placements n'est pas toujours claire. Ainsi, en 2009, les rendements financiers affichés dans le « bilan annuel de la gestion du patrimoine », apparaissaient assez faibles¹⁸⁵. Or ces rendements étaient rapportés au total du patrimoine, alors que celui-ci comprend de l'immobilier d'usage qui n'est pas destiné à produire des revenus financiers. La réévaluation du patrimoine immobilier réalisée en 2010 vient également mécaniquement accroître le poids de l'immobilier et diminuer optiquement le ratio de rendement. Cette minoration biaisée de l'indicateur de rendement est de nature à inciter à des décisions augmentant l'exposition aux risques financiers.
- [275] **L'instauration du « bilan annuel de la gestion du patrimoine » ne correspond donc en réalité pas à une innovation puisque le conseil d'administration disposait auparavant de dossiers précis, et s'est traduit dans les faits par une baisse du niveau d'information concernant la gestion des placements financiers.**

¹⁸⁴ L'article 7 du cadre de référence des placements dispose que le conseil d'administration « approuve chaque année le « Bilan annuel de la gestion du patrimoine » réalisé par la direction ».

¹⁸⁵ 2,76 % en 2009.

[276] Le conseil d'administration a approuvé en décembre 2009 le cadre de référence des placements. Depuis, les procès-verbaux ne font mention d'aucune discussion approfondie sur le suivi de sa mise en œuvre ou sur le respect des critères qu'il énonce ; seul figure point un très rapide sur la gestion du patrimoine fait le 28 avril 2011 par le président du conseil d'administration, qui a à cette occasion souligné la nécessité qu'un point sur la gestion du patrimoine soit fait au moins une fois par an devant le conseil d'administration. C'est en comité d'audit et financier que sont discutés les bilans de la gestion du patrimoine. Trois membres du conseil d'administration y siègent, mais le conseil dans son ensemble est concerné par cette politique qui engage des ressources très élevées. Sans attendre de chacun des membres du conseil d'administration qu'il mette en œuvre une compréhension fine des mécanismes financiers, il est nécessaire que soient fournis au conseil des données précises à l'appui d'enjeux explicités, afin d'éclairer les débats et de permettre les choix.

Recommandation n°21 : Faire figurer dans le bilan annuel de la gestion du patrimoine toutes les informations nécessaires à l'analyse de la performance financière et des risques financiers par le conseil d'administration. Faire approuver ce bilan annuel par le conseil d'administration et le publier, conformément au principe de transparence énoncé à l'article 2.2 du cadre de référence des placements

2.3.2.2. L'action décisionnelle du comité consultatif des placements

[277] Le cadre de référence des placements précise que « la direction peut renforcer ses moyens en se faisant accompagner par un comité consultatif des placements » composé d'experts bénévoles choisis par la direction. Le cadre de référence souligne le rôle non décisionnel de ce comité qui a pour vocation « d'échanger régulièrement avec la direction sur les différents aspects de la gestion du patrimoine et notamment au sujet de la politique d'investissement ».

[278] Pourtant, ce comité¹⁸⁶, qui s'est réuni trois fois en 2010 et quatre fois en 2011, prend en réalité des décisions qui orientent la gestion du patrimoine de l'Institut Pasteur, comme le montrent ses procès-verbaux : « Il est décidé de ne pas réaliser l'investissement dans le fonds d'Argyle Street Management dans l'immédiat »¹⁸⁷ ; « Il est finalement décidé de réduire le poids des obligations « investment grade »¹⁸⁸ de la zone Euro à 25 % d'ici un an, au profit des actions et des placements diversifiés¹⁸⁹ » ; « La proposition qui consiste à préparer le remplacement du gestionnaire (*du fonds Pasteur Obligations 2 géré par BNP Paribas*) [...] est validée par le comité¹⁹⁰ » ; « il est finalement décidé d'opter pour une mise sous surveillance du fonds (*fonds Pasteur Actions 2, géré par Rothschild&Cie*) et de la société de gestion, dans l'objectif d'une prise de décision éventuelle à l'occasion du Comité consultatif des placements de fin d'année ».

[279] Ces extraits témoignent du rôle décisionnel, et non simplement consultatif, du comité consultatif des placements pour l'allocation tactique du portefeuille de placements. Les membres externes à l'Institut Pasteur ont joué un rôle prédominant dans ces choix tactiques d'allocation d'actif, en particulier pour la redéfinition du portefeuille immobilier¹⁹¹. Mais l'articulation des responsabilités entre les choix stratégiques et les choix tactiques n'apparaît pas suffisamment claire.

¹⁸⁶ Composé de Anne-Marie de Chalambert, Patrick Gerschel et Jean-Marie Eveillard. Les réunions de ce comité associent également trois membres du Conseil d'administration (Bruno Rémond, Lionel Zinsou et Bernard Guirkingier), des membres de la direction générale (Christophe Mauriet, Valérie Gadaud, Emmanuel Salé et Frédéric Grosjean) et le cabinet de conseil Amadeis.

¹⁸⁷ Procès-verbal du 10 septembre 2010. Il s'agit d'un fonds d'investissement spéculatif « hedge fund » spécialisé dans les investissements en Asie. L'investissement dans ce fonds a été discuté sur proposition de la direction générale.

¹⁸⁸ Il s'agit des obligations de notation supérieures à BBB.

¹⁸⁹ Procès-verbal du 25 janvier 2011.

¹⁹⁰ Procès-verbal du 9 septembre 2011.

¹⁹¹ Cf. procès-verbaux des comités consultatifs.

Recommandation n°22 : Clarifier le rôle de chaque instance dans la gouvernance des investissements ; dédier des équipes spécialisées au suivi de la mise en œuvre de cette politique ; organiser à échéances régulières un rendu-compte au conseil d'administration

2.3.2.3. Un « cadre de référence des placements » peu contraignant

[280] Le cadre de référence, approuvé par le conseil d'administration le 16 décembre 2009 et accessible sur le site Internet de l'Institut Pasteur, affirme la nécessité de formaliser les principales règles de gestion du patrimoine compte-tenu de l'importance des ressources issues de la générosité publique.

[281] Son adoption est en soi positive. Cependant, ce « cadre de référence » est aujourd'hui peu contraignant et beaucoup trop imprécis.

- **Les principes d'investissement doivent être précisés**

[282] Le cadre de référence assigne à la gestion du patrimoine un double objectif de pérennisation de son action et de génération de ressources permettant d'assurer sa mission d'intérêt général. Il énonce également les principes généraux de politique d'investissement, à savoir la prudence, la transparence, la délégation et la responsabilité. Ces principes ne sont toutefois pas déclinés.

[283] Ainsi est-il mentionné au titre du principe de prudence (dit « principes élémentaires de prudence ») que « prudence ne signifie pas absence de risque, mais une prise de risque adaptée aux objectifs et aux engagements de l'Institut », sans que le périmètre de prise de risque acceptable et les engagements de l'Institut Pasteur soient définis : ne sont précisées ni la nature des engagements à couvrir ni les limite des risques qui en découlent.

[284] Le principe de « responsabilité » fait référence « au respect d'un certain nombre de valeurs collectives favorables à un développement économique, social et environnemental équilibré », sans que ces valeurs soient énoncées ni leurs implications définies.

[285] Le principe de transparence est quant à lui décliné mais incomplètement respecté : il prévoit la publication annuelle d'un bilan de la gestion du patrimoine, approuvé par le conseil d'administration. Comme indiqué, ce bilan n'est pas soumis pour approbation au conseil d'administration et n'est pas par ailleurs accessible sur le site Internet de l'Institut Pasteur.

Recommandation n°23 : Définir la notion de prudence en précisant notamment des limites de risques acceptés et la nature des engagements de l'Institut Pasteur ; formaliser une politique en matière de placements qui spécifie en des termes précis un objectif de rendement, un seuil d'acceptation des risques et un horizon d'investissement

Recommandation n°24 : Établir une liste précise des investissements exclus au titre de la gestion « responsable » des placements financiers

[286] Le cadre de référence des placements distingue dans une seconde partie les quatre types de biens qui composent le patrimoine de l'Institut Pasteur : l'immobilier, les placements financiers à long terme, la trésorerie et les titres de participation. La politique d'investissement en placements financiers à long terme distingue trois catégories d'actifs selon leur niveau de risque, en se référant pour l'allocation stratégique retenue à celle approuvée en conseil d'administration le 14 octobre 2009, à savoir un tiers dans chacune des catégories.

[287] Le cadre de référence indique que l'Institut Pasteur s'autorise à financer, dans la limite d'une prise de participation de 33 %, le « démarrage de nouvelles entreprises », « afin de répondre à certaines sollicitations d'accompagnement de projets » en s'interdisant de participer aux éventuelles augmentations ultérieures de capital. **Cette disposition ne relève pas dans son principe du cadre de référence¹⁹², mais des statuts de la fondation**, qui, pour autant qu'ils autorisent le financement du démarrage de nouvelles entreprises, y posent des conditions non rappelées dans le cadre de référence¹⁹³.

- **Les règles d'investissement doivent faire l'objet d'un suivi régulier.**

[288] Les règles d'investissement sont ensuite définies à l'article 4.2 du cadre de référence. Des limites par monnaie (plus de 50 % en euros), par origine géographique (plus 80 % dans les pays de l'OCDE) et par notation (plus de 80 % notés au dessus de BBB- par l'agence Standard and Poor's) ont été fixées. En sus, des contraintes de liquidité (75 % au moins du portefeuille doit être cessible en moins d'un mois), de délégation (pas plus de 40 % du portefeuille chez le même gestionnaire) et d'investissement dans les OPCVM (uniquement de droit européen) ont été instaurées.

[289] Mais les conventions de gestion des fonds communs de placements ne se réfèrent pas au cadre de référence. Les gestionnaires de FCP ne sont donc pas contraints d'en suivre les règles.

[290] Par ailleurs, l'Institut Pasteur ne vérifie pas le respect des critères du cadre de référence des placements. Les équipes en charge du suivi des placements au sein de la direction financière n'établissent pas de tableau de suivi des règles d'investissement et aucun fichier de suivi fourni par les gérants ou par la société de conseil Amadeis ne fait état du respect de ces critères.

[291] Le suivi du respect des règles énoncées dans le cadre de référence n'est donc pas formalisé par l'Institut Pasteur. Le seul document attestant du suivi de ces règles est une note du cabinet Amadeis répondant à des propositions d'investissements émises par P. Gerschel dans le cadre du comité consultatif des placements. La sélection opérée se limite à exclure les OPCVM qui ne sont pas de droit européen ; aucune précision n'est apportée quant au respect des autres critères.

[292] Cette absence de suivi formalisé implique que les dépassements de critères ne font pas l'objet d'alertes. Ainsi le critère de diversification des sociétés de gestion, qui fixe un plafond de 40 %¹⁹⁴ pour la part des investissements délégués à une même société de gestion, n'a pas toujours été respecté. Au 31 décembre 2010, l'Institut Pasteur déléguait à la société de gestion Fundquest, filiale de BNP Paribas, la gestion des trois FCP « diversifiés » pour un montant total d'investissements de 256,3 M€¹⁹⁵. Le montant total des investissements en valeurs mobilières s'élevant à cette date à 586,4 M€¹⁹⁶, la part des investissements délégués à cette société de gestion était donc de 44 %. Le cadre de référence a ultérieurement été pris en compte dans ce cas puisque 30 janvier 2011, la Fondation a changé de délégataire pour la gestion du FCP « Pasteur Allocations 1 », afin de s'y conformer.

[293] Cet épisode témoigne d'un suivi informel de certaines règles d'investissement du cadre de référence. La démarche est positive mais il est nécessaire de la formaliser et de la systématiser. En particulier il est nécessaire de préciser le dénominateur à considérer pour le suivi des ratios de limites¹⁹⁷. Seuls les placements risqués devraient entrer dans la composition du ratio.

¹⁹² Cf. *supra*, 2.1.1.3.

¹⁹³ Cf. *supra*, 1.1.

¹⁹⁴ Article 4.2 du cadre de référence.

¹⁹⁵ Il s'agit ici du prix de revient total des parts de FCP acquises par l'Institut Pasteur et non de leur valeur de marché afin d'apprécier le montant des investissements réalisés en neutralisant les effets de marché.

¹⁹⁶ Source : inventaire des placements de l'Institut Pasteur.

¹⁹⁷ Le portefeuille de placements financiers à long terme comporte une part conséquente de placements monétaires à des fins de gestion de trésorerie, qui ne répond pas aux mêmes contraintes que la gestion du patrimoine mobilier à long terme. Les placements monétaires ne peuvent donc pas être considérés comme des « placements financiers à long terme »

Recommandation n°25 : Instaurer un suivi du respect du cadre de référence des placements, en rendre compte annuellement au conseil d'administration et dans les publications comptables

- **Les critères d'investissement doivent être renforcés**

- [294] L'article 4.2 du cadre de référence impose à l'Institut Pasteur de détenir « plus de 50 % de placements financiers [...] libellés en euros ». Il convient d'apprécier ce seuil assez finement pour donner une vision exacte de l'exposition de l'Institut Pasteur à d'autres monnaies. Ainsi il est nécessaire de considérer en transparence les fonds « diversifiés » qui détiennent majoritairement d'autres OPCVM. Sans cette transparence le critère de congruence est vérifié (89 % en 2011, 91 % en 2010, 90 % en 2009).
- [295] Or, le fonds Pasteur Allocations 1 est investi à hauteur de 13,4 M€ dans un OPCVM britannique dont les parts sont libellées en euros mais dont le risque sous-jacent est en livres sterling. De même l'Institut Pasteur réalise des investissements dans des OPCVM eux-mêmes investis en titres libellés en dollars. La fondation s'expose donc à un risque de change indirect plus élevé. Les FCP utilisent à ce titre des techniques de couverture en souscrivant des produits dérivés (contrats à termes, contrats d'échange de monnaies). Ces techniques demeurent toutefois imparfaites. La valeur liquidative des fonds sera donc dans une certaine mesure affectée par les variations de valeur relative des différentes monnaies.
- [296] Les engagements de l'Institut Pasteur dans des monnaies autres que l'euro sont en revanche négligeables et gérés directement en trésorerie. En effet, il arrive que l'Institut Pasteur ait à payer ses fournisseurs dans d'autres monnaies, essentiellement en dollars américains. Pour ce faire, la fondation achète directement des devises auprès d'une banque intermédiaire (HSBC) en puisant dans ses liquidités. Il s'agit là d'un acte de trésorerie quotidien qui ne justifie pas une politique de placement à long terme dans les monnaies concernées.
- [297] En conclusion, la politique de l'Institut Pasteur consistant à pouvoir détenir jusqu'à 50 % de ses placements dans une monnaie autre que l'euro résulte d'un choix d'exposition au risque de change sans aucune relation avec ses objectifs de long terme. Dès lors une telle prise de risque apparaîtrait disproportionnée.
- [298] Enfin, **le cadrage des placements fait défaut dans les statuts de l'Institut Pasteur**. Les statuts-types approuvés par le Conseil d'État pour les fondations reconnues d'utilité publique précisent, dans leur article 11, la liste des placements envisageables pour les fondations. Une telle clause existait dans les statuts de l'Institut Pasteur¹⁹⁸ et a été supprimée lors de la modification statutaire de 2003. Aujourd'hui, le cadre de référence se substitue en quelque sorte aux statuts, où ne figure aucune clause de ce type.

au sens strict. Ils ne doivent pas entrer dans le périmètre du « portefeuille » mentionné à l'article 4.2 du cadre de référence. Par ailleurs, il ne serait pas adéquat d'apprécier ce critère à partir de la valeur de marché du fonds en date de clôture puisque les effets de la variation de valeur des FCP seraient intégrés dans le ratio alors qu'ils ne reflètent pas une action de gestion.

¹⁹⁸ Statuts dans leur version de 1992, article 19.

[299] Pour définir les actifs éligibles aux placements de ses fonds propres, les statuts-type se réfèrent à l'article R. 931-10-21 du code de la sécurité sociale, qui liste lui-même les placements admissibles en représentation des engagements réglementés des institutions de prévoyance. Cette liste est très large mais exclut notamment les placements non liquides (tableaux, métaux précieux). Elle prend tout son sens lorsqu'elle est associée aux principes de congruence (article R.931-10-19 du code de la sécurité sociale), aux contraintes de limitation par catégorie (article R.931-10-22 CSS) et de dispersion par émetteur (article R. 931-10-23 CSS). Le respect de ces contraintes renforcerait la qualité de sa gestion financière de l'Institut Pasteur¹⁹⁹.

Recommandation n°26 : Intégrer aux statuts de l'Institut Pasteur l'article 11 des statuts-type approuvés par le Conseil d'État, qui précise la liste des placements envisageables pour les fondations

Recommandation n°27 : Renforcer le critère de congruence et la limitation, au sein des fonds, des investissements exposés à d'autres monnaies que l'euro pour respecter le critère de prudence

2.3.3. Une gestion opaque des placements

[300] La gestion des immeubles de placement est suivie par le service des legs. Ce choix se justifie par l'origine du patrimoine immobilier qui provient uniquement de legs, et par la spécificité de sa gestion. La gestion quotidienne de ce patrimoine est déléguée à un cabinet de gestion spécialisé choisi par appel d'offres, en dernier lieu en 2010. Ce patrimoine, constitué fin 2009 de 17 immeubles d'habitation situés à Paris et de trois domaines agricoles et viticoles, a fait l'objet d'un audit en 2010, selon une décision du comité « consultatif » des placements (5 février 2010)²⁰⁰.

[301] La gestion des placements financiers est suivie au quotidien par le service Trésorerie de la direction financière. Les valeurs mobilières sont depuis fin 2007 détenues au travers de fonds communs de placements (FCP) dédiés. Elles étaient auparavant gérées ligne à ligne²⁰¹.

[302] L'Institut Pasteur a signé des conventions de gestion avec chaque gestionnaire des FCP dédiés. Les principaux éléments de ces conventions et des prospectus détaillés de ces FCP sont repris en annexe 5.4. Il apparaît que les contraintes de gestion incluses dans ces conventions ne permettent pas d'encadrer efficacement les risques financiers pris par les gestionnaires de fonds, en particulier des fonds diversifiés. Le mode de rémunération de la société de conseil Amadeis doit également être redéfini afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêt. Enfin, la direction financière de l'Institut Pasteur doit faire des efforts significatifs de transparence sur sa gestion financière, à l'égard du conseil d'administration comme du public.

¹⁹⁹ Ces contraintes sont plus restrictives que celles du cadre de référence des placements. En s'inspirant de ces critères, l'institut Pasteur pourrait limiter les investissements dans une même contrepartie, par exemple à 5 % de son patrimoine financier, et limiter les investissements dans des actifs risqués, par exemple à 60 % pour les placements en actions. Ces critères doivent être appréciés en transparence pour les fonds diversifiés.

²⁰⁰ L'Institut Pasteur a redéfini sa stratégie en matière de placements immobiliers en 2010. Il souhaite diversifier ses placements en achetant des immeubles de bureaux. Une première acquisition a été réalisée en décembre 2010. L'opération portant sur un montant de 26,2 M€ a été principalement financée par un emprunt de 20 M€. En 2011, l'Institut Pasteur a commencé un programme de cession de son patrimoine immobilier de rapport résidentiel en identifiant les biens à faibles revenus ou nécessitant des travaux importants afin de les céder en priorité. Les premières cessions devraient intervenir en 2012. En parallèle la fondation poursuit ses recherches de biens à acquérir en privilégiant l'immobilier de bureaux ou de commerce situé à Paris.

²⁰¹ Cette délégation permet à l'Institut Pasteur de se reposer sur l'expertise des gérants des FCP et offre plus de souplesse dans la mise en œuvre de la politique de gestion (la fondation peut ainsi modifier son allocation d'actifs sans avoir à réaliser les opérations ligne à ligne). Cette redéfinition a notamment eu lieu en 2008 quand, après la crise financière, la fondation a décidé de modifier son allocation stratégique de 55 % d'actions et 45 % d'obligations dans chaque FCP, pour une allocation plus « diversifiée » comprenant 1/3 d'actions, 1/3 d'obligations et 1/3 de « fonds diversifiés ».

2.3.3.1. Une gestion déléguée des placements à encadrer

- **Les contraintes d'investissement des conventions de gestion ne sont pas suffisantes**

- [303] Les conventions de gestion comportent des contraintes d'investissement inspirées des règles d'investissement que pose le cadre de référence des placements. D'autres contraintes de gestion peuvent s'ajouter dans les prospectus détaillés des fonds. Ces contraintes ne sont pas suffisamment restrictives.
- [304] Tout d'abord la mission a relevé plusieurs incohérences entre les conventions de gestion et les prospectus détaillés. Par exemple, le seuil maximum d'investissement en OPCVM du fonds Pasteur Actions 1 est de 50 % dans le prospectus contre 40 % dans la convention de gestion. De même, la possibilité d'investir dans des produits dérivés à des fins d'exposition et non de couverture est cochée dans le prospectus détaillé du fonds Pasteur Obligations 1 ; or la convention de gestion précise que les investissements en produits dérivés doivent se faire exclusivement en couverture.
- [305] Ensuite, les contraintes de gestion des FCP actions ne comportent ni limites de risque, qui pourraient par exemple être exprimées en cible de volatilité, ni contraintes de dispersion. À titre d'exemple la volatilité, mesurée par l'écart-type des rendements hebdomadaires de l'indice de référence dow jones euro stoxx, était de 8 % sur la période 2009 à 2011 tandis que l'écart-type de la performance hebdomadaire du FCP Pasteur Actions 2 était de 11 %. Il eut été opportun que l'Institut Pasteur imposât une contrainte quantitative pour limiter cet écart. La fondation aurait également pu inciter la société de gestion à ne pas trop s'exposer aux valeurs les plus volatiles, comme notamment les valeurs financières.
- [306] Enfin les contraintes ont dû être progressivement renforcées après les turbulences financières des exercices 2009 et 2010 ce qui souligne leur insuffisance initiale. Ainsi, l'Institut Pasteur a modifié, par avenant signé le 30 juillet 2010, le gestionnaire du fonds Pasteur Actions 2 géré par Rothschild & Cie. Au 31 décembre 2011, l'actif du Fonds Pasteur Actions 2 était en effet en très forte moins-value. Les pertes latentes représentent plus de 20 % de son actif net en valeur de marché et 28 % des investissements réalisés. Ce changement de gérant s'accompagne d'un changement de « processus mis en œuvre » pour atteindre « l'objectif de gestion » mais d'aucun renforcement des contraintes quantitatives d'investissement²⁰². Cette redéfinition qualitative demeure insuffisante et l'Institut Pasteur reste confronté à la « sous-performance » chronique du fonds²⁰³.
- [307] Ce renforcement des contraintes a souvent été effectué avec retard ce qui témoigne du manque de pilotage de l'Institut Pasteur en matière de gestion financière. Ainsi, les règles d'investissement applicables au fond « Pasteur Obligations 2 » ont été renforcées à partir de fin juillet 2011 après que le gestionnaire du fonds (BNP Paribas Asset Management) a fait le choix de s'exposer significativement aux obligations d'État des pays « périphériques » de la zone euro. Or le fonds détenait au 31 décembre 2010 23 % de son actif net en dettes émises par les Trésors portugais, italiens, irlandais, grecs et espagnols et cette politique était connue de l'Institut Pasteur au moins depuis le deuxième comité consultatif des placements, tenu le 25 mai 2010. Le gestionnaire avait alors présenté sa stratégie et le compte-rendu de séance indique : « La position de BNP Paribas AM au cours des dernières semaines a ainsi été plutôt acheteuse d'emprunts grecs ». Cette stratégie risquée aurait donc pu être identifiée en amont par l'Institut Pasteur.

²⁰² À l'exception de l'obligation, pour le nouveau gérant, d'être « en permanence investi et exposé à hauteur de 60 % au moins dans des actions de la zone euro » ce qui précise le « principalement investi en actions [...] des pays de la zone euro » de la convention précédente.

²⁰³ En date d'écriture de ce rapport, l'Institut Pasteur réfléchissait à la reformulation des contraintes de gestion sans exclure un nouveau changement de gestionnaire, voire de société de gestion.

- [308] De façon positive, les nouvelles contraintes de gestion du fonds « Pasteur Obligations 2 » fixent des limites par émetteur et par catégorie d'investissement, chacune étant ensuite déclinée par catégorie de notation. Cette approche garantit à l'Institut Pasteur une diversification correcte de son portefeuille de placements obligataires.
- [309] Le formalisme de ces règles a d'ailleurs été repris dans la nouvelle convention de gestion signée le 23 décembre 2011 avec Pimco, gérant du fonds Pasteur Obligations 2 à compter du 1er janvier 2012.
- [310] Ces renforcements successifs témoignent de l'insuffisance des règles d'investissement initiales mais également du souhait, encore trop peu systématique, de l'Institut Pasteur d'améliorer le contrôle de ses gestionnaires.
- [311] Enfin, les conventions de gestion prévoient la possibilité, pour l'Institut Pasteur, de réaliser des contrôles sur place dans les sociétés de gestion déléguées. De tels contrôles n'ont pas été mis en œuvre. Ils seraient pourtant nécessaires afin d'apprécier la qualité de la gestion de chaque société et de vérifier au moins par sondages le calcul des frais de gestion. Cette dernière vérification n'est pas non plus effectuée sur pièces, à partir des comptes publiés par les sociétés de gestion que l'Institut Pasteur ne se procure d'ailleurs pas systématiquement.

Recommandation n°28 : Réviser les conventions de gestion afin d'y renforcer les règles d'investissement en intégrant un seuil de volatilité, des contraintes de dispersion par émetteur, et des limites plus détaillées par catégories d'investissements ; renforcer le contrôle des sociétés de gestion

- [312] À l'inverse, le choix récent²⁰⁴ de la direction financière de permettre aux fonds diversifiés Pasteur ISR et Pasteur Allocations 2 de détenir des produits dérivés à des fins d'exposition et non plus exclusivement de couverture n'est pas compatible avec une gestion prudente des risques financiers. En effet, les stratégies que l'Institut Pasteur autorise par ce changement conduisent à amplifier son exposition aux variations de marché. Par exemple, les fonds pourraient ainsi détenir des produits dérivés à découvert, c'est-à-dire sans détenir les actifs sous-jacents, et cela en position acheteuse ou vendeuse.
- [313] Une politique d'exposition via des produits dérivés n'est pas cohérente avec les « principes élémentaires de prudence » énoncés à l'article 2.1 du cadre de référence. Détenir des produits dérivés à des fins d'exposition n'est pas adapté aux objectifs et aux engagements de l'Institut Pasteur.
- **La gestion des fonds diversifiés, partiellement déléguée, n'est pas suffisamment encadrée**

- [314] La gestion des FCP diversifiés est partiellement déléguée. Pour ces fonds, des comités d'investissement, associant l'Institut Pasteur, la société de conseil Amadeis et le gestionnaire du fonds²⁰⁵ ont été créés afin « d'assurer une gestion du Fonds au plus près des préoccupations et des contraintes d'investissement de l'Institut Pasteur »²⁰⁶. Ce comité a notamment pour rôle, conformément aux conventions de gestion, de valider l'allocation d'actifs appropriée et de sélectionner les OPCVM sous-jacents les mieux adaptés à la stratégie de gestion mise en œuvre. Les membres de ces comités sont, pour l'Institut Pasteur, le directeur général adjoint, le directeur financier et le trésorier.

²⁰⁴ Courriers de la directrice financière à la société de gestion Fundquest datés du 18 avril 2012.

²⁰⁵ Les fonds diversifiés Pasteur Allocation 2 et Pasteur ISR sont gérés par Fundquest, filiale de BNP Paribas. Depuis fin janvier 2011, le fonds Pasteur Allocation 1 est géré par AAA advisors, filiale de Neufilize OBC investments.

²⁰⁶ Source : Conventions de gestion Pasteur ISR, Pasteur Allocation 1 et Pasteur Allocation 2.

[315] Les conventions de gestion subordonnent toute décision d'investissement ou de désinvestissement à l'approbation préalable du comité d'investissement. Ainsi l'Institut Pasteur demeure formellement seul responsable des choix d'allocation²⁰⁷ mais, en pratique, les décisions d'investissement dans un fonds au sein des FCP diversifié sont conjointes entre les trois membres du comité d'investissement.

[316] La rotation des investissements au sein de ces fonds en multi-gestion est très élevée. Ainsi, de nombreux arbitrages sont réalisés par le comité des investissements au profit de nouveaux OPCVM. Les décisions survenues depuis 2010 ont notamment porté sur la baisse de l'exposition en actions des fonds Pasteur allocations 2 et Pasteur ISR. Au 31 décembre 2011, ces fonds étaient entièrement investis en OPCVM monétaires peu risqués après un mouvement de vente de l'ensemble des OPCVM en octobre 2011.

[317] Ces événements soulignent la forte inquiétude de l'Institut Pasteur face aux turbulences financières. La gestion a donc été très active au sein de ces fonds diversifiés, de nombreux achats-ventes ont été réalisés, conduisant à cristalliser des pertes par mouvement de panique. Les ajustements successifs qui ont été nécessaires démontrent l'inadéquation entre le choix initial d'allocation d'actifs et les objectifs de l'Institut Pasteur. Ces mouvements brutaux d'achat/vente engendrent des frais conséquents et contribuent à la réalisation de moins-values. Ces choix sont également sans lien avec les contraintes de liquidité de l'Institut Pasteur et contribuent à exposer la fondation à des risques financiers peu compatibles avec son activité.

Recommandation n°29 : Définir un cadre d'investissement contraignant pour la gestion des OPCVM diversifiés afin d'accroître la prudence et de réduire la rotation du portefeuille d'OPCVM détenus au sein de ces fonds de fonds

[318] Il s'agit de privilégier un cadre d'investissement rigoureux aux ajustements successifs au gré des fluctuations de marché.

[319] Depuis le 31 décembre 2011, les placements monétaires du fonds Pasteur Allocation 2 ont été réinvestis dans des OPCVM à très hauts risques, spécialisés sur les dettes des pays émergents, les actions asiatiques et les valeurs spéculatives américaines et pour certains identiques à ceux détenus en 2011. Le choix de désinvestir pour la clôture des comptes 2011 témoigne donc plus d'une réaction de panique conjoncturelle que d'une réflexion à long terme.

2.3.3.2. Un nouveau mode de rémunération de la société de conseil créant une situation potentielle de conflit d'intérêt

[320] La société de conseil Amadeis est liée à l'Institut Pasteur par un contrat dont les termes ont été acceptés par le directeur général adjoint administratif le 12 novembre 2009. Ce dernier contrat se substitue au contrat du 10 avril 2007. Entre 2007 et 2009, Amadeis facturait directement ses honoraires à l'Institut Pasteur, au titre de ses prestations de conseil.

[321] Le nouveau contrat précise que « l'Institut Pasteur a décidé de transformer trois FCP dédiés [...] en fonds de fonds dont la gestion s'appuiera sur les recommandations d'un comité d'investissement auquel participeront l'Institut Pasteur et Amadeis ». Dès lors, Amadeis est partie prenante au processus de décision en matière d'investissement au sein des « fonds de fonds ».

²⁰⁷ et notamment du respect du cadre de référence et de ses objectifs.

- [322] La rémunération d'Amadeis a été modifiée à cette occasion. Pour l'ensemble de ses prestations de conseil des fonds de multi-gestion et d'accompagnement global, Amadeis perçoit 0,15 % hors taxes (HT) des actifs sous multi-gestion. En outre « si l'un des deux fonds de diversification devait sortir du périmètre de la mission, nos honoraires seraient alors de 0,20 % HT des actifs conseillés. Ces honoraires sont prélevés trimestriellement, « directement sur les fonds de fonds ». Enfin « un relevé d'honoraires sera adressé par Amadeis à l'Institut Pasteur trimestriellement ».
- [323] Pour l'ensemble de ces prestations, la société Amadeis a perçu des honoraires TTC de 341,7 k€ en 2010 et 361,8 k€ en 2011. Ces montants ont été directement prélevés sur l'actif des fonds communs de placement Pasteur Allocations 1, Pasteur Allocations 2 et Pasteur ISR. **Ils n'apparaissent donc pas dans les frais financiers de l'Institut Pasteur, ce qui minore le coût affiché de la gestion financière.**
- [324] **Le contrat signé en 2009 intéresse directement Amadeis à la gestion financière de l'Institut. Dès lors, cette société n'est plus un simple conseil de l'Institut Pasteur. Or les intérêts des gérants, et désormais pas extension de la société Amadeis, ne sont pas nécessairement identiques à ceux de l'Institut Pasteur.**
- [325] Ce mode de rémunération variable incite Amadeis à maximiser l'actif net du fonds à court terme (les honoraires sont prélevés mensuellement). Ceci peut conduire à privilégier une allocation plus risquée, incohérente avec la stratégie de long terme de la fondation. Plusieurs actions récentes de gestion ont favorisé l'augmentation, ou le maintien, de la rémunération du cabinet de conseil Amadeis :
- les investissements faits en 2010 et 2011 en faveur des fonds diversifiés (*cf. supra*) ont été favorables à l'augmentation de la rémunération de la société Amadeis,
 - le choix, en 2010 et 2011, de ne pas détacher 50 % des coupons des fonds diversifiés conduit mécaniquement à augmenter l'actif net du fonds et donc à augmenter les honoraires d'Amadeis,
 - Amadeis a conseillé à l'Institut Pasteur de repousser le choix de modifier la gestion du fonds diversifiés Pasteur ISR²⁰⁸. L'Institut Pasteur souhaitait en effet revenir à un fonds détenant des titres directement et abandonner la multi-gestion. Ce choix aurait directement affecté l'assiette de rémunération d'Amadeis²⁰⁹. Dans sa note du 25 juillet 2011, Amadeis conseille à l'Institut Pasteur de conserver la multi-gestion tout en privilégiant l'investissement dans des fonds ouverts plutôt que dédiés.
- [326] Dans ce contexte, la neutralité des conseils de la société Amadeis n'est plus garantie.
- [327] En outre, il n'est pas souhaitable que l'Institut Pasteur perde la responsabilité de la facturation de sa société de conseil et que celle-ci soit placée en situation de co-décisionnaire au sein des comités d'investissement des fonds diversifiés. Les conventions tripartites entre les gestionnaires des fonds diversifiés, Amadeis et l'Institut Pasteur modifient le rôle d'Amadeis, qui de conseil devient co-gérant des placements.
- [328] La rémunération actuelle de la société Amadeis la place en situation au moins potentielle de conflit d'intérêt. Aucune convention ne devrait être signée entre les gestionnaires des fonds et la société de conseil Amadeis, fussent elles tripartites.

²⁰⁸ Dans une note du 25 juillet 2011 adressée à l'Institut Pasteur.

²⁰⁹ La rémunération d'Amadeis est liée à la forme de gestion en « multi-gestion » des fonds diversifiés. Ainsi, si l'Institut Pasteur souhaitait changer de mode de gestion, l'assiette de rémunération d'Amadeis s'en trouverait réduite, sans garantie que l'augmentation de taux prévu au contrat ne compense cette perte d'assiette, en particulier dans un contexte financier tendu.

Recommandation n°30 : Revenir à un mode de rémunération fixe de la société de conseil, facturé par l'Institut Pasteur, afin de rendre à la société son rôle de conseil neutre et indépendant des gérants

2.3.3.3. Une transparence des états financiers insuffisante

- [329] Les fonds communs de placement ne sont pas toujours investis en actions, obligations ou en OPCVM. Il est donc nécessaire de suivre, au sein de chaque fonds, l'allocation exacte d'actifs financiers. Ainsi, au 31 décembre 2011, les placements monétaires au sein des FCP de l'Institut Pasteur représentaient 182 M€ auquel il faut ajouter la trésorerie de 94 M€, seule reportée dans la partie « monétaire » du patrimoine de l'Institut.
- [330] La structure de ces fonds en « multi-gestion » augmente l'opacité des investissements opérés dans les conditions décrites par la direction de la fondation, qui ne rend compte ni au conseil d'administration ni dans les documents publiés de la composition de chaque fonds puis, au sein de ce fonds, de la stratégie et de l'allocation de chaque OPCVM.
- [331] La note n°3a de l'annexe aux comptes annuels relative aux placements agrège sous l'onglet « actions » l'ensemble de la valeur des fonds actions alors qu'une part importante de ceux-ci peut être investie en d'autres titres (OPCVM, liquidités, obligations).
- [332] De même, l'appellation « fonds diversifiés » ne recouvre aucune réalité économique, il est donc nécessaire de donner une information sur la composition de ces fonds. La présentation en « Obligations », « Diversifiée » et « Actions » ne fournit pas une information pertinente sur l'exposition de l'Institut Pasteur aux risques financiers.
- [333] Globalement, il est très souhaitable concernant les placements que les informations fournies au conseil d'administration d'une part, publiées d'autre part soient nettement plus précises et complètes. Etant donnée communiquées et que le rapport annuel comporte un chapitre distinct sur les placements financiers.

Recommandation n°31 : Préciser et enrichir l'information disponible dans le bilan annuel de gestion du patrimoine ; insérer dans le rapport annuel un chapitre dédié à la gestion financière

- [334] L'Institut Pasteur dispose de l'ensemble des éléments nécessaires pour améliorer cette transparence. Ainsi, le procès-verbal du conseil d'administration d'avril 2012 souligne que l'Institut Pasteur dispose « d'un accès en temps réel à l'ensemble de ses portefeuilles de valeurs mobilières, d'un tableau de bord hebdomadaire de contrôle des performances, d'un rapport de gestion mensuel ». La fondation pourrait donc aisément tirer profit de ces documents pour améliorer la transparence de ses rapports comptables et financiers.

3. L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE ET LE COMPTE D'EMPLOI RESSOURCES

3.1. *Des appels à la générosité publique décalés par rapport à l'utilisation effective des fonds collectés*

[335] L'Institut Pasteur utilise différents modes d'appel à la générosité publique : campagnes nationales de recrutement de nouveaux donateurs ou de fidélisation, actions spécifiques de communication à l'égard des grands donateurs²¹⁰, collecte appuyée sur des manifestations événementielles et notamment sur le « Pasteurdon » en octobre, actions ciblées du service des legs envers les notaires, actions de communication à l'égard d'entreprises intervenant en mécénat.

[336] Les appels à la générosité publique apparaissent décalés par rapport à l'utilisation effective des fonds collectés, de façon générale et même pour partie concernant les dons et legs affectés.

3.1.1. Des appels à la générosité publique centrés sur la recherche

3.1.1.1. La recherche, unique objet des campagnes d'appel à la générosité publique selon les déclarations de l'Institut Pasteur à la préfecture

[337] Conformément à l'article 3 de la loi 91-772 du 7 août 1991, l'Institut Pasteur adresse préalablement aux campagnes d'appel à la générosité publique des déclarations à la préfecture du département de son siège social, en l'occurrence la préfecture de Paris. Effectuant des campagnes successives, la fondation utilise la possibilité ouverte par la loi de procéder à des déclarations annuelles.

[338] Ces déclarations annuelles sont identiques d'exercice à exercice sur la période considérée ; l'objet déclaré de la collecte vise exclusivement « le soutien à la recherche biomédicale de la fondation » et donc l'une des trois missions statutaires de l'Institut Pasteur²¹¹.

3.1.1.2. La recherche, objet généralement énoncé de l'appel à la générosité publique dans les documents adressés aux donateurs

[339] En cohérence avec ces déclarations, les supports d'appel à la générosité publique destinés aux donateurs visent très généralement la recherche comme finalité de collecte.

[340] C'est le cas de la « Lettre de l'Institut Pasteur ». Publiée quatre à cinq fois par an, elle est bâtie autour d'un thème de communication scientifique principal et comporte souvent un ou deux encarts d'actualité sur des thèmes distincts. Elle comprend généralement une page dédiée à l'histoire des « pasteuriens », une page dédiée à l'international avec la mention d'un ou plusieurs Instituts Pasteur, et une ou deux pages finales adressées expressément aux donateurs. L'objet présenté des dons dans la Lettre est très explicitement la recherche, on lit par exemple dans le « billet » de la directrice générale en septembre 2009 : « L'Institut Pasteur a besoin de vous pour aider nos chercheurs » ; « pour tenir son rôle d'acteur majeur de la recherche, en France et à l'international, l'Institut Pasteur a besoin de vos dons qui représentent un tiers de son financement ». En octobre 2011, un numéro spécial « Pasteurdon » porte en gros titre : « Vaccinez nos chercheurs contre le manque de moyens ».

²¹⁰ Différentes définitions de la notion de « grands donateurs » ont été successivement fournies à la mission ; il s'agit finalement, selon le directeur de la communication et du mécénat, des personnes ayant donné au moins 750 € en un don.

²¹¹ Cf. annexe 1.2.

- [341] Le texte des mailings indique que l'objet de la collecte est la recherche biomédicale de l'Institut Pasteur. La communication est axée de façon constante sur le soutien aux chercheurs, orientation qui culmine dans le Pasteurdon, temps fort de la collecte organisé depuis 2007 en octobre, avec le mot d'ordre « Tous chercheurs ». De même, les formulaires de dons désignent couramment comme bénéficiaires « les chercheurs de l'Institut Pasteur » (« Je souhaite soutenir les chercheurs de l'Institut Pasteur et vous adresse un don de... »²¹²). C'est le cas notamment sur le site www.aiderpasteur.fr, qui propose en gros titre de « faire un don à la recherche ».
- [342] Les dons sont couramment présentés comme indispensables à la poursuite des recherches : « la poursuite de nos travaux dépend plus que jamais de la générosité des donateurs » (courrier 23/02/09 programme MAG-Tn3), « sans un soutien renouvelé de votre part, nous ne parviendrons pas à franchir ces dernières étapes » (lettre aux grands donateurs 24/08/09), « il nous faut à présent produire un lot de vaccin pour évaluer son innocuité /.../ le besoin de financement pour mener à bien ce programme s'élève à plus de 900 000 €. Pour arriver à compléter ce budget, nous avons besoin de réunir 900 donateurs prêts à s'engager aux côtés de nos chercheurs » (courrier 26/11/09), « sans votre aide la recherche ne peut progresser » (lettre de relance 15/12/09), « votre don, qui sera directement utilisé par nos chercheurs, nous est indispensable pour concrétiser les espoirs qu'ils soulèvent » (lettre aux grands donateurs, mai 2010), « sans vous, sans votre aide généreuse, nous ne pourrions voir ces travaux - de recherche dans la lutte contre le cancer - aboutir (courrier de prospection janvier 2011).
- [343] La communication souligne parfois l'efficacité des dons au service « immédiat » de la recherche. On lit par exemple sous la signature de la directrice générale, dans un courrier du 20 mars 2009 « je peux vous assurer de l'efficacité de votre soutien. Il parviendra directement à nos équipes de recherche, sans aucun intermédiaire » ; dans une lettre de septembre 2011²¹³ : « Très clairement, **si vous choisissez de nous adresser un don aujourd'hui, je peux vous assurer qu'il sera immédiatement et intégralement affecté à nos travaux sur les cancers**²¹⁴. Chaque jour, nos chercheurs font naître de nouveaux espoirs pour des millions de malades Je vous le rappelle, votre don est d'autant plus efficace qu'il sera affecté exclusivement et totalement à nos recherches sur les cancers. Je m'y engage personnellement ».
- [344] Si l'objet massivement énoncé de la collecte est la recherche et le soutien aux chercheurs, on trouve trace très sporadiquement d'une finalité plus large. En 2009, un courrier adressé aux grands donateurs indique que les dons sont utiles à la fondation « pour accomplir ses missions au service de la santé publique ». Pour le dernier numéro de la Lettre de 2011, seul dans ce cas sur les trois exercices étudiés, l'objet déclaré des dons est expressément constitué des « trois missions » de l'Institut Pasteur²¹⁵ : « Un Institut et trois missions /.../ une des équipes citée joue également un rôle majeur en santé publique, remplissant une mission nationale de surveillance, confiée par l'Institut de veille sanitaire. Vous apprendrez aussi l'ouverture, grâce à un généreux donateur, d'un centre de formation au CERMES (Niger) /.../ Ces missions majeures, nous les accomplissons grâce à votre soutien (Lettre n° 75, billet de la directrice générale). Enfin, sur le site mentionné www.aiderpasteur.fr, l'onglet d'ouverture s'intitule « faire un don à la recherche », le formulaire de don auquel il conduit répète cet intitulé et le double de la mention « Je veux aider les chercheurs de l'Institut Pasteur par un don », le sous-onglet « comment sera utilisé votre don – voir les charges courantes » indique quant à lui en caractères beaucoup plus petits que « grâce à l'ensemble de ses ressources (Dons, mécénat et produit du patrimoine / Apport de l'Etat / Revenus des activités propres), l'Institut Pasteur a pu consacrer en 2010 plus de 176 millions d'euros à ses 3 missions » et renvoie au rapport annuel d'activité.

²¹² Exemple : « formulaire de don moderne » 01/03/2010.

²¹³ Lettre de relance aux nouveaux donateurs - cancer - septembre 2011.

²¹⁴ En gras dans le texte du courrier cité.

²¹⁵ Et, au-delà, de la veille sanitaire, qui ne relève pas directement des missions statutaires.

[345] Les quelques indications selon lesquelles les fonds collectés par appel à la générosité publique sont destinés à une pluralité de missions de la fondation contredisent l'ensemble des autres qui affirment l'affectation unique et directe des libéralités aux missions de recherche. Elles sont également décalées par rapport aux déclarations faites par l'Institut Pasteur à la préfecture de Paris, elles-mêmes inexactes. En revanche, elles se rapprochent du fonctionnement réel de la fondation qui est loin d'affecter à la recherche la totalité des dons et legs reçus.

3.1.2. Une utilisation réelle des dons et legs sans affectation traçable sur la recherche

[346] La réalité de l'utilisation des dons et legs s'éloigne de l'affectation univoque largement soulignée au service de la recherche, plus encore de l'utilisation affirmée comme immédiate au service de la recherche. D'une part, une importante partie des dons et legs est affectée aux fonds propres de l'Institut Pasteur et en nourrit la croissance. D'autre part, pour les dons et legs restant disponibles après cette ponction, il n'existe qu'une affectation marginale sur les missions de recherche.

3.1.2.1. La traçabilité incomplète des dons et legs affectés à la recherche

[347] L'enregistrement des libéralités est effectué en comptabilité générale. Ces ressources provenant de l'appel à la générosité publique sont ensuite réparties entre les différents services (« entités »). Cette répartition « analytique » ne modifie pas systématiquement le budget du service. Les autres ressources ne font pas l'objet d'une répartition analytique.

[348] La répartition analytique des ressources provenant de la générosité publique n'a pas d'incidence dans la gestion des ressources de l'Institut Pasteur. Le produit des libéralités, à l'instar des autres ressources de la fondation, est géré globalement par le service Trésorerie de la direction financière. L'ensemble des dépenses enregistrées par les entités de recherche est mis en regard de leur budget général qui leur est affecté annuellement par la direction financière. Ce budget général n'est pas éclaté par type de ressources.

[349] La traçabilité d'une ressource provenant de la générosité publique vers le budget affecté à une entité de recherche n'intervient que pour une minorité de dons, subventions ou conventions de recherche spécifiquement affectés²¹⁶ par les tiers financeurs.

[350] Dès lors, la gestion actuelle des libéralités ne permet pas à l'Institut Pasteur de suivre, entité de recherche par entité de recherche, la consommation des ressources provenant de la générosité publique²¹⁷. La gestion globale des ressources ne permet pas à l'Institut Pasteur de justifier que les dons et legs reçus, non plus d'ailleurs que d'autres types de ressources, sont effectivement destinés à la recherche.

3.1.2.2. L'affectation du tiers des libéralités à la dotation de l'Institut Pasteur

[351] Le mécanisme de report des libéralités de plus de 300 000€ en produits exceptionnels détaillé précédemment²¹⁸ induit l'affectation d'une part des libéralités en fonds propres. Les libéralités dites « exceptionnelles », qui viennent ainsi, avec une année de décalage, augmenter les fonds propres correspondent à près d'un tiers du total des libéralités comptabilisées²¹⁹.

²¹⁶ Cf. *infra*.

²¹⁷ Cette caractéristique justifie l'utilisation d'une clé de répartition pour la présentation du CER puisqu'il est impossible de suivre directement en comptabilité analytique l'utilisation des ressources en provenance de la générosité publique.

²¹⁸ Cf. *supra*, 2.2.

²¹⁹ Cf. *supra*.

- [352] Pour ces libéralités, le lien entre appel à la générosité publique et recherche n'existe que par l'intermédiaire des produits financiers générés à partir du placement du produit de ces libéralités. Or, même ce lien différé n'est pas avéré : l'utilisation des produits financiers à des fins de recherche n'est pas démontrée par l'Institut Pasteur qui ne suit pas ses dépenses par nature de ressources. Et il est, au mieux, partiel, puisque l'Institut Pasteur fait le choix de ne pas utiliser l'intégralité des revenus financiers disponibles au sein de ses fonds communs de placement, et minore le produit de ses placements comptabilisés en réinvestissant directement au sein de fonds communs de placement²²⁰.
- [353] L'affectation du tiers des libéralités aux fonds propres de l'Institut Pasteur minore les ressources disponibles pour le financement de la recherche. En l'absence de fléchage des produits financiers, les libéralités exceptionnelles ne peuvent être considérées comme des ressources différées pour le financement de la recherche.
- [354] Cette pratique d'alimentation des fonds propres par les libéralités et leur gestion risquée²²¹ contreviennent à la communication de l'Institut Pasteur qui non seulement vise la recherche, mais souligne l'absence d'objectif de profit : « Notre mission est de faire des découvertes. Pas du profit »²²².

Recommandation n°32 : Mettre en adéquation l'affectation réelle des libéralités avec la communication sur l'objet des appels à la générosité publique auprès de la préfecture de Paris et des donateurs

3.1.3. L'inégal respect de la volonté des donateurs faisant à l'Institut Pasteur des dons ou legs affectés

- [355] Le suivi par l'Institut Pasteur des libéralités affectées, par les donateurs et testateurs, à une mission sociale spécifique est incomplet. En premier lieu, il n'existe pas de tableau de passage entre la formulation de l'affectation par le tiers financeur et l'affectation retenue par l'Institut Pasteur. En deuxième lieu, seule une faible part des libéralités affectées fait l'objet d'un suivi budgétaire distinct. Enfin, le processus de suivi « analytique » mis en place par l'Institut Pasteur n'est pas suffisamment abouti pour répondre aux exigences réglementaires de traçabilité des libéralités affectées ; en particulier, l'utilisation des fonds dédiés n'est pas conforme à la réglementation comptable.
- 3.1.3.1. L'absence de tableau de passage entre les dispositions des tiers financeurs et les catégories d'affectation comptable
- [356] En amont du processus d'affectation, et afin de s'assurer du respect de la volonté des tiers financeurs, il est nécessaire de réaliser un tableau de passage entre les dispositions mentionnées par les tiers financeurs dans les bulletins de don ou dans les testaments, et les thématiques de recherche retenues par l'Institut Pasteur.
- [357] La fondation réalise une cartographie des thématiques de recherche qui lui permet en principe d'affecter chaque don ou legs à une ou plusieurs thématiques. Cependant, le processus consistant à lier une disposition écrite sur papier libre à une thématique de recherche n'est pas documenté. Il n'existe pas de tableau de passage entre les dispositions testamentaires et les catégories d'affectation retenues en comptabilité. Le processus est donc partiel et la traçabilité incomplète.

²²⁰ Cf. *supra*, 2.3.

²²¹ Cf. *infra*, 2.3.

²²² Cf. affiche de communication de l'Institut Pasteur en annexe 8.2.

- [358] Les échanges entre le directeur général adjoint scientifique et le service des legs montrent qu'une réflexion existe sur ce sujet complexe pouvant éventuellement conduire le bureau de l'Institut Pasteur à refuser des libéralités mais les procès-verbaux de séances ne font pas état de débats à ce sujet au sein du bureau.
- [359] Par exemple, en date du 3 décembre 2008, le responsable du service des legs écrit au directeur scientifique : « Plusieurs legs acceptés par le Bureau du Conseil sont affectés [...] il faut maintenant que je puisse connaître le ou les unités ou laboratoires qui travaillent dans les domaines suivants : « pour la recherche cardio-vasculaire ». Dans sa réponse du 13 décembre 2008, le directeur scientifique précise : « Pour la recherche cardio-vasculaire, ceci n'est pas vraiment un sujet de Pasteur ». Il propose « [d']orienter le don vers les travaux sur le développement » en particulier sur une équipe travaillant sur la « cardiogénèse ». Cet échange entre le service n'a pas fait l'objet d'un compte-rendu au bureau à l'occasion de l'acceptation du legs.
- [360] De même, le legs n°2009008 d'un montant de 1,2 M€ accepté par le bureau le 23 octobre 2008 est affecté à « cardiovasculaire et diabète ». Le testament précise : « je voudrais que l'aide modeste que j'apporte aujourd'hui, soit sur petite partie pour aider à la recherche, en particulier à des affections cardio-vasculaires et au diabète [...] à la recherche au profit des enfants malades ». Le volet « enfants malades » ne semble pas avoir été retenu pour l'affectation définitive. Le procès-verbal du bureau ne mentionne pas l'affectation du legs.
- [361] Ces exemples dénotent un manque de contrôle par le bureau du conseil d'administration de l'affectation des legs. Or une discussion sur la pertinence de l'acceptation par le bureau du conseil d'administration d'un legs affecté devrait toujours prendre en considération l'adéquation de l'affectation aux thématiques de recherche de l'Institut Pasteur.

3.1.3.2. Un suivi incomplet des libéralités affectées

- [362] Les dons et legs affectés par les donateurs et testateurs à des missions de recherche spécifiques font l'objet d'un suivi en comptabilité analytique, mais ce suivi est partiel et peu cohérent.
- [363] Ce suivi est partiel car il ne concerne que la part inférieure à 300 000€. La part des libéralités affectées supérieure à 300 000€, comptabilisée en produits exceptionnels et utilisée pour augmenter le fonds de dotation ne fait quant à elle l'objet d'aucun suivi.
- [364] Ce suivi est peu cohérent car deux dispositifs coexistent. Le premier, appelé par l'Institut Pasteur « affectation analytique », consiste à attribuer, par des écritures comptables dites « analytiques », à chaque entité de recherche, thématique par thématique, un montant de ressources provenant des dons et legs affectés. Ce montant de libéralités affectées n'est souvent pas attribué à l'entité de recherche sous forme de budget complémentaire. L'« affectation analytique » permet de présenter les ressources provenant de dons et legs affectés entité par entité mais ne permet pas de suivre la consommation de ces ressources. Ce processus d'affectation analytique ne démontre pas que les ressources sont dépensées conformément à la volonté des donateurs et testateurs.
- [365] A titre d'exemple, un don de 400 000€ affecté à la thématique « infection bactérienne » ne fera l'objet d'une affectation analytique à toutes les entités travaillant sur cette thématique que pour 300 000€. L'entité de recherche affecte ses dépenses à un budget général, indépendant des thématiques de recherche, sans être informée de ces nouvelles ressources. L'Institut Pasteur ne distingue pas, au sein de chaque entité de recherche, les dépenses par thématique de recherche et ne détermine pas, pour chaque thématique, la part des ressources non consommées en fin d'exercice.

- [366] Un deuxième niveau d'affectation, appelé « affectation budgétaire », ne concerne qu'une part minoritaire (moins de 50 %) des dons affectés. Sur décision de la directrice générale dans un processus ne faisant l'objet d'aucune procédure écrite, un budget complémentaire, justifié par l'arrivée de ressources affectées à une thématique de recherche, peut être attribué en cours d'année à une entité de recherche. Dans ce cas un budget distinct du budget général de l'entité est créé par la direction comptable qui peut suivre les dépenses engendrées par l'entité de recherche pour ce projet spécifique. Dans certains cas, selon le directeur général adjoint scientifique, une fraction du budget courant de fonctionnement est alors retirée à l'entité bénéficiaire.
- [367] Ce deuxième niveau d'affectation budgétaire ne concerne pas les legs. Leur éventuelle affectation analytique ne se traduit donc jamais par la création d'une ligne budgétaire sur laquelle il est possible de reporter les dépenses de recherches. Les legs ne font donc l'objet d'aucun mouvement en fonds dédiés.
- [368] Enfin, avant affectation budgétaire à une entité de recherche, la direction administrative applique, *ex ante*, un taux de frais de gestion sur le montant des dons à affecter. La détermination de ce taux de frais ne fait l'objet d'aucune procédure et ne correspond à aucune donnée technique. Le taux appliqué varie de 0 % à 25 %²²³.

Tableau 18 : Suivi et affectation des libéralités²²⁴ (M€)

(M€)	2009	2010	2011
Total des libéralités comptabilisées (A)	57,0	54,1	48,1
Dont :			
<i>Libéralités exceptionnelles (>300k€) (B)</i>	22,6	16,2	15,7
<i>Dons affectés comptabilisés</i>	6,7	6,8	7,3
<i>Legs affectés comptabilisés</i>	12	7,4	5,1
Total des libéralités affectées comptabilisées(C)	18,7	14,2	12,4
Libéralités ayant fait l'objet d'une notification budgétaire à une entité de recherche (D)	2,3	3,1	3,8
Affectation effective à des unités de recherche après imputation de frais de gestion (montant pouvant donner lieu à variation de fonds dédiés) (E)	1,9	2,5	3,2
Taux moyen de frais de gestion appliqués (1-E/D)	16,6%	19,3%	17,1%
Pourcentage des libéralités exceptionnelles (>300k€) (B/A)	39,7%	30,0%	32,7%
Pourcentage des libéralités dont l'utilisation est traçable (E/A)	3,3%	4,6%	6,7%
Pourcentage des libéralités affectées faisant l'objet d'une utilisation traçable (E/C)	10,2%	17,6%	25,8%

Source : Balance comptable de l'Institut Pasteur, fichiers de gestion et calculs IGAS

- [369] Par exemple sur l'exercice 2010, le montant total des dons affectés comptabilisés était de 6,8 M€ dont 140 k€ de dons exceptionnels. Sur ce montant, seulement 3,1 M€ (46 %) ont fait l'objet d'une affectation budgétaire avec un suivi projet par projet au sein de chaque entité de recherche. Sur ces 3,1 M€, seulement 2,5 M€ (37 %) sont effectivement alloués après prélèvement de frais de gestion.

²²³ Il ressort des entretiens menés à l'Institut Pasteur que l'implication du chercheur dans la recherche de fonds serait un critère discriminant pour la fixation de ce taux de frais.

²²⁴ Le tableau exclut les libéralités affectées faisant l'objet de retombées budgétaires aux services supports, comme les dons affectés à la construction du nouveau bâtiment BIME (Biologie intégrative des maladies émergentes) qui sont comptabilisées en subventions d'équipement et non en dons affectés (1,4 M€ en 2010).

[370] **C'est donc une faible partie des libéralités affectées qui fait l'objet d'un budget distinct auquel l'entité de recherche rapporte ses dépenses et pour lequel il est possible de déterminer, en fin d'exercice, la part de budget qui devra être reporté pour l'exercice suivant. Or, seul ce dispositif « d'affectation budgétaire » permet de réaliser un suivi des libéralités affectées conforme aux exigences réglementaires de variation des fonds dédiés.**

3.1.3.3. Corrélativement, une utilisation incomplète des fonds dédiés

[371] Le règlement comptable du 16 février 1999 crée les « fonds dédiés » pour le suivi des ressources affectées : « Les fonds dédiés sont les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la partie des ressources, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard »²²⁵.

[372] Ainsi, dès qu'une ressource collectée est affectée à un projet défini, il est nécessaire, en fin d'exercice, de mouvementer les fonds dédiés de la part de ressources non consommée dans l'exercice. L'Institut Pasteur n'effectue ce suivi que sur une faible part des libéralités affectées. Il ne réalise pas, à fréquence régulière (au maximum annuelle), et selon une procédure clairement définie, un suivi du résultat de chaque entité de recherche. Seul ce suivi lui permettrait de déterminer, en fin d'exercice, le solde bénéficiaire de cette entité et, le cas échéant, de reporter une partie de ses ressources provenant de libéralités affectées en fonds dédiés.

[373] Par exemple, le don de 16 M€ versé par tranche de 4M€ entre 2005 à 2008 par Sanofi Winthrop et affecté à la lutte contre les maladies parasitaires a été reporté dans la ligne « complément privé du compte d'affectation spéciale » du compte de résultat, mais n'a pas fait l'objet de mouvements sur fonds dédiés.

[374] Le tableau de suivi « analytique » des dons et legs, tenu par le département contrôle de gestion, constitue une première ébauche d'un tel outil mais ne permet pas de suivre les dépenses par nature de ressources (libéralités, subventions, autres ressources...). Il convient également de préciser que ce suivi de « résultat » de chaque entité de recherche doit être réalisé en imputant les charges indirectes revenant à ces entités (personnel, frais généraux) selon des règles objectives et définies dans une procédure de comptabilité analytique²²⁶.

[375] Les fonds dédiés constitués par l'Institut Pasteur sont essentiellement composés de la part des ressources provenant de contrats de recherche pluriannuels répertoriés sous le nom de « subventions attribuées ». La part non consommée de ces ressources encaissées affectées par les cocontractants peut éventuellement faire l'objet d'une régularisation en fin de contrat. Ces ressources affectées ne proviennent pas de la générosité publique.

²²⁵ CRC 99-01, article 3.

²²⁶ Les comptes de résultat par entité de recherche produits, sur demande de la mission, par l'Institut Pasteur, imputaient les frais de personnel et les frais généraux des fonctions supports aux entités de recherche ce qui conduisait mécaniquement à construire un résultat déficitaire. Une telle imputation n'est pas appropriée pour analyser la correcte utilisation des libéralités affectées par les donateurs ou les testateurs aux entités de recherche uniquement.

Tableau 19 : Détail des fonds dédiés sur la période 2009 à 2011

	2009	2010	2011
Fonds dédiés ouverture	14,2	19,8	22,0
Engagements à réaliser sur ressources attribuées	20	22	26
Engagements à réaliser sur subventions attribuées	15,7	14,6	19,1
Engagements à réaliser sur dons affectés	4,0	5,0	5,4
Engagements à réaliser sur contrats R&D	0,0	2,3	1,9
Ressources non utilisées	-15	-20	-22
Report des ressources sur subventions attribuées	-14,1	-15,7	-14,6
Report des ressources sur dons affectés	-0,8	-4,0	-5,0
Report des ressources sur legs	-0,2	0,0	0,0
Report des ressources sur contrats R&D	0,0	0,0	-2,3
Fonds dédiés clôture	19,8	22,0	26,5

Source : Balance comptable de l'Institut Pasteur

[376] Les reports de ressources sur dons et legs affectés au 1^{er} janvier 2009 s'élèvent à 1 M€. La méthodologie de suivi des affectations a été révisée en 2009, ce qui a donné lieu à un report plus important fin 2009 (4 M€). Depuis 2009, il n'y a plus de report sur legs affectés. La méthodologie de suivi des dons affectés depuis 2009 est restée constante. À chaque projet est affecté le montant des ressources et des charges constatées dans l'exercice. Le montant reporté correspond au cumul des ressources non consommées. Cette méthodologie gagnerait à être étendue à l'intégralité des dons et legs affectés, indépendamment de la notion d'affectation budgétaire.

[377] Ainsi, la variation des fonds dédiés n'est pas expliquée, à titre principal, par la part des ressources affectées collectées auprès du public et non consommée dans l'exercice. En conséquence, l'information de l'annexe aux comptes de l'exercice 2011, page 18, « la partie non utilisée conformément à son affectation à la fin de l'exercice est enregistrée au passif en Fonds dédiés sur legs et donations affectés » est pour le moins incomplète, inexacte, et de nature à induire les lecteurs en erreur.

[378] En effet, les legs affectés ne font pas l'objet d'une dotation en fonds dédiés, et l'articulation entre le mécanisme de fonds dédiés et le mécanisme comptable d'éclatement des libéralités entre une part exceptionnelle et une part d'exploitation n'est pas expliquée. Un donateur ne peut donc pas savoir que sur 400 000 € affectés à la « lutte contre le cancer », 100 000€ viendront augmenter le fonds de dotation de l'exercice suivant (part dite exceptionnelle de son don) et 300 000€ seront utilisés par le budget général de l'Institut Pasteur. L'Institut Pasteur, par son mécanisme de comptabilité analytique, peut produire un éclatement des ressources aux différentes entités mais ne peut pas démontrer que la totalité des ressources, ici 400 000€, a bien été consommée en fin d'exercice en affectant à ce don les dépenses de chaque entité concernée par la « lutte contre le cancer » au prorata des ressources dont dispose la fondation. **La gestion des ressources collectées auprès du public et affectées à une thématique de recherche est gravement défailante.**

Recommandation n°33 : Formaliser le processus d'affectation des libéralités : en particulier, élaborer un tableau de passage et mentionner systématiquement dans les procès-verbaux du bureau l'affectation de la libéralité. Mettre par ailleurs en conformité le suivi des libéralités affectées aux dispositions comptables réglementaires ; en particulier, instaurer un suivi des libéralités affectées en fonds dédiés

[379] La mise en œuvre de cette recommandation passe par un suivi par catégorie d'affectation de l'intégralité des libéralités affectées. Un code projet doit leur être attribué indépendamment du processus de notification budgétaire.

3.2. *Un compte emploi ressources inexact*

- [380] L'obligation posée par la loi du 7 août 1991 et déclinée par l'arrêté du 30 juillet 1993 d'établir un compte d'emploi des ressources collectées grâce à la générosité publique a été complétée dans ses modalités par le règlement du comité de la réglementation comptable n°2008-12 du 7 mai 2008, applicable aux comptes des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2009.
- [381] L'Institut Pasteur a fait évoluer en conséquence la présentation de son compte d'emploi des ressources. Le contrôle portant sur les exercices 2009 à 2011, la mission n'a pas examiné la présentation précédente appliquée jusqu'à l'exercice 2008 inclus. L'analyse porte donc exclusivement sur le compte d'emploi des ressources des exercices considérés²²⁷.
- [382] Conformément aux obligations de publicité des comptes annuels instaurées par le décret n°2009-540 du 14 mai 2009 et l'arrêté du 2 juin 2009, l'Institut Pasteur publie chaque année ses comptes au Journal officiel.
- [383] Ce respect régulier des obligations formelles est cependant entaché par l'inexactitude du compte d'emploi ressources.

3.2.1. **La sous-estimation des produits de la générosité publique**

3.2.1.1. La sous-estimation des produits financiers relevant de la générosité publique

- [384] Aux termes de l'article 1.3 du règlement CRC n°2008-12, « les frais financiers se rapportant directement aux missions sociales, et qui disparaîtraient si la mission sociale était arrêtée, doivent être inscrits au titre des missions sociales, tels les intérêts d'un emprunt conclu pour construire un établissement dont l'activité relève des missions sociales. À l'inverse, les frais financiers qui ne se rapportent pas directement à la réalisation d'une mission sociale doivent être inscrits en frais de fonctionnement, comme des intérêts d'un emprunt conclu pour rénover le siège social. Les produits financiers sont affectés selon les mêmes critères ».
- [385] Sur cette base, les produits des placements attribuables à la générosité publique doivent être classés en ressources provenant de la générosité publique. Les libéralités exceptionnelles ont un poids prépondérant²²⁸ dans l'alimentation du fonds de dotation de l'Institut Pasteur. En conséquence, **l'Institut Pasteur devrait affecter à due proportion les produits financiers comme produits de la générosité publique**, or il ne le fait pas.
- [386] A contrario pourtant, cette répartition est effectuée pour les frais financiers qui sont répartis, comme charges générales, sur l'ensemble des services de l'Institut Pasteur. Cela revient en pratique à faire peser 80 % des frais financiers, en particulier les frais de conseil de la société Amadeis, sur les missions sociales de recherche de l'Institut Pasteur²²⁹. À cette affectation des frais financiers aux missions sociales (en emplois) devrait correspondre une affectation des produits financiers aux missions sociales (en ressources).

²²⁷ L'Institut Pasteur n'a pas, pour sa part, présenté en annexe des comptes 2009 une comparaison avec l'exercice précédent qui aurait pu rendre compréhensibles au public les changements de nomenclature induits par les évolutions réglementaires.

²²⁸ Sur la période 2006 à 2011, l'augmentation du fonds de dotation est exclusivement expliquée par l'affectation des libéralités exceptionnelles (cf. *supra*, partie 2).

²²⁹ Et 20 % sur les fonctions support.

Recommandation n°34 : Présenter, dans le compte d'emploi des ressources, les produits financiers dans le poste « autres produits liés à l'appel à la générosité publique »

- [387] L'Institut Pasteur ne respecte cette classification que pour les revenus des immeubles de rapport, effectivement reportés en « autres produits liés à l'appel à la générosité publique ».
- [388] À défaut de trouver une clé de répartition satisfaisante, il conviendrait d'affecter l'ensemble des produits financiers à ce poste. En toute rigueur, les produits financiers attribuables aux « fonds dédiés » ou aux fonds propres constitués de la non-consommation d'autres ressources devraient être éclatés et alloués respectivement au financement des missions sociales auxquelles ces fonds sont dédiés et au financement des frais de fonctionnement afférents²³⁰.
- [389] Cette dernière correction n'a pu être effectuée par la mission, car elle nécessiterait d'identifier sur longue période l'origine des fonds propres pour déterminer une clé pertinente, et de constituer un suivi des fonds dédiés qui n'existait pas. Cette modification devrait s'inscrire dans un processus global de redéfinition de la gestion des fonds dédiés. Il conviendrait que l'Institut Pasteur s'y engageât dans les meilleurs délais.
- [390] L'attribution des produits financiers aux ressources provenant de la générosité publique augmente significativement les « autres produits liés à l'appel à la générosité publique » du compte d'emploi des ressources. Toutes choses étant égales par ailleurs, le solde de ressources collectées auprès du public et non consommées se retrouve augmenté d'autant.
- 3.2.1.2. Plus marginalement, l'affectation erronée en produits de la générosité publique de recettes autres
- [391] L'Institut Pasteur classe dans la rubrique générosité publique du compte d'emploi un ensemble de recettes qui pour certaines n'en relèvent pas.
- [392] C'est le cas de l'abonnement à la lettre de l'Institut Pasteur qui apparaît dans cette rubrique du compte d'emploi des ressources. Or cet outil de communication payant (6€ pour quatre numéros par an) « a pour but d'informer la presse, les pouvoirs publics, les donateurs, les leaders d'opinion et, d'une manière générale, le grand public, sur les activités de l'Institut Pasteur ». Sa souscription ne donne pas droit à un reçu fiscal et ne constitue pas un don au sens fiscal. Il ne s'agit pas d'une libéralité mais de la rémunération d'une prestation de service médiatique. Il convient donc d'affecter cette ressource dans le poste « autres produits » et non dans les ressources collectées auprès du public.
- [393] De même, la commercialisation de produits supports de communication auprès du public ne constitue pas un appel à la générosité publique. Ainsi, la vente de pochettes « compagnon de voyage » à 10€ pièce, la vente de catalogues dans le cadre d'une exposition, la vente de « magnets » dans le cadre d'une journée Portes ouvertes ne sont pas des produits d'appel à la générosité du public. Ces biens ont été acquis à titre onéreux par l'Institut Pasteur qui les a revendus en réalisant une marge. Il s'agit donc de produits commerciaux. En revanche, les dons anonymes reçus à l'occasion de ces manifestations sont à classer dans la rubrique générosité publique. Le produit de la vente aux enchères des « Unes de France Soir » (850€ en 2009) peut aussi être considéré comme un produit de l'appel à la générosité publique puisque France Soir a donné, sans contrepartie, ses « Unes ».

²³⁰ Le choix d'une gestion financière globale, incluant les ressources en représentation des fonds dédiés et des autres fonds propres nécessite de déterminer des clés de répartition. Une attribution proportionnelle des revenus des placements aux fonds dédiés pourrait être envisagée. Les produits financiers restant pourraient être éclatés entre générosité publique et frais de fonctionnement au prorata de la part des fonds propres qui ne proviennent pas de la générosité publique mais des bénéfices liés aux autres activités.

- [394] En outre, l'Institut Pasteur éclate les subventions reçues entre les postes « appel à générosité publique », « fonds privés » et « subventions publiques » en fonction de la nature juridique du bailleur de fonds. Dès lors une libéralité qui provient d'une autre association ou d'une fondation est classée en appel à la générosité publique ; une libéralité qui provient d'un autre organisme de droit privé est classée en « autres fonds privés » ; une libéralité qui provient d'un organisme public est classée en subventions et autres concours publics. Ce classement par nature juridique du bailleur de fonds ne donne pas une vision adéquate du concours à la générosité publique. Il serait plus correct de répartir les subventions en distinguant les actions de mécénat, sans contrepartie, des autres subventions qui comportent une contrepartie. Les premières doivent être classées en ressources de générosité publique, les secondes en autres ressources. Cette analyse doit être conduite contrat par contrat. La question de la mesure de la contrepartie demeure toutefois complexe.
- [395] Par exemple, sont classées en « subventions privées » des revenus provenant de donateurs privés en échange de la création d'une chaire (SERONO pour 1 M€ par an) ou de l'organisation de colloques et de cours (EMBO pour 170 k€ en 2011). Dans ce cas, la contrepartie consiste à utiliser le nom de l'entreprise dans les colloques, les cours et la communication institutionnelle. On trouve également dans ce poste les commissions versées par les Instituts Pasteur membres du réseau au titre du droit d'exploitation du nom « Pasteur » (223 k€ en 2011). En revanche les subventions octroyées par des associations faisant appel à la générosité publique (ARC, FRM, SIDACTION principalement) sont classées en générosité publique. L'Institut Pasteur distingue ces subventions des dons et legs au motif qu'elles concernent un projet particulier, délimité dans le temps. Le plus souvent il s'agit de la rémunération de post-doctorants. La mission n'a effectué aucun retraitement sur ces subventions.
- [396] L'impact de ces éventuels retraitements devrait rester marginal. Le total des subventions était de 5,4 M€ en 2011 dont 4,3 M€ sont classés en générosité publique, 0,9 M€ en fonds privés et 0,2 M€ en subventions publiques.
- [397] **En conclusion, le poste « ressources collectées auprès du public » du compte d'emploi des ressources présenté par l'Institut Pasteur est fortement minoré par le classement inapproprié des produits de placement et marginalement majoré par l'affectation à ce poste de ressources autres. Globalement, il est fortement minoré.**

3.2.2. La surestimation des missions sociales

- [398] Cette surestimation provient d'une règle d'éclatement des charges générales surestimant le volume des missions sociales, du classement en missions sociales de frais de fonctionnement relatifs aux fonctions support comme la DARRI et la DI et de l'utilisation de clés de répartition avantageuses.

3.2.2.1. Le classement en missions sociales de frais liés aux fonctions support

- [399] Au sein des catégories « frais de fonctionnement », « missions sociales » ou « frais de recherche des fonds » du compte d'emploi des ressources, plusieurs postes sont distingués. Ainsi la catégorie frais de fonctionnement comporte en 2009 deux sous-catégories « fonctionnement » ou « charges générales » qui correspondent au choix d'allouer 100 % des dépenses aux frais de fonctionnement ou de reporter une partie des dépenses aux missions sociales selon le mécanisme décrit ci-dessus.
- [400] La catégorie « missions sociales » se décompose en « recherche », « versement autres organismes Etranger », « versement autres organismes « France », « enseignement », « Action de santé publique » et « actions réalisées à l'étranger ».

[401] Enfin la catégorie « frais de recherche de fonds » comprend un poste générosité publique, un poste recherche de fonds privés et un poste recherche de subventions publiques.

[402] Plusieurs corrections doivent être apportées dans la répartition effectuée par catégories.

● **Les dépenses de la direction des affaires internationales (DAI) sont principalement classées en mission sociale de recherche.**

[403] Cette direction²³¹ gère les relations avec les autres Instituts Pasteur membres du réseau international. L'Institut Pasteur considère notamment comme relevant du poste recherche les dépenses suivantes :

- les salaires des expatriés dans le réseau des Instituts Pasteur ou hors du réseau. La mission a reclassé le poste de dépense « expatriés dans le réseau des Instituts Pasteur » en « versement à d'autres organismes étrangers » et le poste de dépense « expatriés hors du réseau en frais de fonctionnement ». En effet, la mise à disposition de personnel à d'autres organismes ne relève pas de la mission sociale de recherche de l'Institut Pasteur. Tout d'abord, l'institut Pasteur ne distingue pas dans ces charges le personnel administratif du personnel de recherche. Par ailleurs, les chercheurs ainsi expatriés ne contribuent pas aux missions sociales de l'institut Pasteur mais aux missions sociales des autres instituts dans lesquels ils sont détachés²³². En sus, ces dépenses font souvent l'objet d'une compensation financière à l'Institut Pasteur, soit sous la forme d'un remboursement, pour les organismes hors réseau, soit sous la forme d'une retenue sur la subvention versée par le ministère de la recherche à destination du réseau²³³. Ainsi, seule la charge nette pour l'Institut Pasteur des seuls chercheurs expatriés pourrait éventuellement être prise en compte en mission sociale de recherche²³⁴ ;
- les dépenses de communication engagées par la direction des affaires internationales. Les dépenses de communication relèvent des frais de recherche de fonds. Ce poste de dépense initialement classé en mission sociale de recherche a été reclassé en frais de recherche de fonds privés ;
- les autres dépenses de la DAI, comme par exemple le poste « DAI réunion directeurs », sont classées en mission sociale recherche. Les dépenses engagées au titre de l'organisation d'une réunion de directeurs ne peuvent être considérées comme relevant des missions sociales de recherche. En l'absence de justificatif, il convient de reclasser les autres dépenses de la DAI en frais de fonctionnement.

● **Les dépenses de la direction « applications recherche et relations industrielles » (DARRI) sont principalement affectées aux missions sociales de recherche.**

[404] Cette direction support a pour mission la « valorisation de la recherche » effectuée à l'Institut Pasteur. En pratique, cette « valorisation » consiste à rechercher des financements en réalisant des déclarations d'invention, en déposant des brevets, en préparant des contrats de licence ou de recherche et développement.

²³¹ Transformée depuis 2010 en « division internationale ».

²³² La prise en compte en missions sociales des charges du personnel expatrié à la fois par l'institut financeur (ici l'institut de Paris) et par l'institut bénéficiaire reviendrait à comptabiliser deux fois ces charges de personnel en missions sociales.

²³³ Cf. partie 2.2.

²³⁴ Par exemple, dans le cadre de post-doctorants ou de missions temporaires à l'étranger de chercheurs à des fins de formation qui ne font pas l'objet d'une compensation financière par l'institut bénéficiaire.

[405] Les équipes de la DARRI sont chargées de développer les partenariats notamment industriels et de commercialiser sous différentes formes la propriété intellectuelle, en aucune façon de mener elle-même des recherches. Les dépenses engagées à ce titre ont pour objectif de maximiser les ressources de la fondation liées à son activité propre. Pourtant, les dépenses de cette direction (14 M€ en 2009, 21,2 M€ en 2010 et 13,1 M€ en 2011²³⁵) sont intégralement classées en mission sociale « recherche » ou en mission sociale « versement à d'autres organismes », pour les redevances de brevet. La mission estime qu'il convient d'opérer plusieurs retraitements :

- les dépenses effectuées au titre des « projets administratifs principaux » doivent être reclassées en frais de fonctionnement. Il s'agit en effet à titre principal des frais de personnel des différents services de la DARRI. L'affectation à la mission sociale « recherche » est incorrecte étant donné que ces équipes n'effectuent pas de recherche scientifique. Les dépenses de la DARRI étant pour partie des dépenses engagées en vue d'obtenir des financements privés, un classement de certaines dépenses en « frais de recherche de fonds privés » pourrait être envisagé si l'Institut Pasteur disposait d'une comptabilité analytique lui permettant de distinguer, parmi les équipes de la DARRI, le temps dévolu aux travaux de gestion du temps consacré aux activités de développement commercial dans le secteur privé notamment,
- l'ensemble des frais liés aux contentieux sur les droits d'inventeurs et les brevets sont classés par l'Institut Pasteur en « mission sociale recherche ». Ces frais, qui incluent les honoraires d'avocat, ont été reclassés en frais de fonctionnement. Les frais engagés pour résoudre un contentieux financier ne peuvent être considérés comme relevant d'une activité de recherche scientifique,
- les frais de fonctionnement des start up sont également classés en « mission sociale recherche ». Nonobstant l'ajustement statutaire nécessaire pour stabiliser le cadre de cette activité²³⁶, il semblerait plus adéquat de classer dans un premier temps ces dépenses en frais de fonctionnement puis de les éclater en missions sociales selon une clé appropriée.

[406] En comptabilité analytique, la DARRI prend aussi en charge les frais de contentieux liés aux contestations sur brevets et les frais liés au reversement des produits des brevets aux autres organismes qui en sont, éventuellement, copropriétaire. Ces reversements sont reportés au compte emploi-ressources en mission sociale « reversement à d'autres organismes ». Ces reversements n'entrent pas dans le champ des missions sociales tel que défini dans les statuts de l'Institut Pasteur. Un retraitement de ces dépenses devrait également être opéré par l'organisme en précisant, dans le compte emploi-ressources, les reversements à d'autres organismes liés au financement d'activité de recherches des reversements liés à des opérations commerciales.

● **Les dépenses de la direction juridique sont classées comme une activité de recherche.**

[407] Toutes les dépenses correspondantes doivent être reclassées en frais de fonctionnement. Il s'agit à titre principal des frais de conseils juridiques sur les litiges liés à la valorisation des vaccins et autres molécules développées par l'Institut Pasteur. Ces frais sont engagés comme ceux que génère la DARRI dans l'objectif de maximiser les ressources commerciales de l'Institut Pasteur et ne participent pas de l'activité de recherche.

● **Les dépenses de la mission « hygiène, sécurité, qualité et environnement » sont classées comme une activité de recherche**

²³⁵ Source : fichiers de construction du CER de l'Institut Pasteur. La hausse ponctuelle en 2010 s'explique par le reversement exceptionnel de redevances de brevets après la résolution de contentieux en cours.

²³⁶ Cf. *supra*, I.3.

[408] Cette mission permanente dite « HSQE » a pour objectif de former les équipes au respect des normes environnementales, aux règles de sécurité et d'hygiène ; elle effectue une veille réglementaire, des actions de prévention, apporte son expertise sur le projet d'aménagement de locaux et analyse les incidents. Il s'agit d'une fonction support nécessaire, mais non chargée d'un rôle de recherche. Dès lors, au lieu de classer les dépenses engagées au titre de cette mission en recherche, il conviendrait de les classer dans un premier temps en frais de fonctionnement, puis de les faire supporter en partie par les entités de recherche dans la mesure où les actions de ce service permettent indirectement d'améliorer et de pérenniser l'activité de recherche. La mission a opéré ce reclassement en utilisant la même clé de répartition que pour les charges générales (63 % des charges sont affectées aux missions sociales recherche).

• **Les dépenses du service des legs et de la gestion du patrimoine sont principalement affectées aux frais de fonctionnement**

[409] Or une partie des l'activité de ce service consiste à chercher à lever des fonds provenant de l'appel à la générosité publique. La mission propose d'éclater les dépenses au titre du projet administratif principal de ce service (essentiellement les frais de personnel) à 80 % sur les frais de fonctionnement et à 20 % sur la recherche de fonds provenant de l'appel à la générosité publique, clé de répartition qui correspond au temps estimé par le chef de service pour ces activités. Des mesures effectives de temps pourraient être réalisées pour la fiabiliser. De manière générale, un référentiel des activités des employés des services support assorti de mesures de temps pour les principales activités permettrait de fiabiliser le compte d'emploi des ressources.

[410] Les retraitements mentionnés ci-dessus ont été réalisés par la mission à partir des fichiers de gestion de l'Institut Pasteur. L'impact principal est celui du reclassement des dépenses de la DARRI en frais de fonctionnement. Ils conduisent à modifier comme suit le poste emploi du compte d'emploi des ressources :

Tableau 20 : Emplois totaux corrigés dans les CER 2009 à 2011

(M€)	2009		2010		2011	
	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction
Missions sociales	175,7	162,1	183,8	170,9	180,4	170,4
Frais de recherche de fonds	7	7,3	7,1	7,1	7	7
Frais de fonctionnement	21,7	35,0	22,6	35,5	24,9	34,9
Total des emplois²³⁷	204,4	204,4	213,6	213,6	212,3	212,3

Source : IGAS

Recommandation n°35 : Corriger les choix d'affectation qui altèrent la partie emplois du CER

[411] L'Institut Pasteur conteste la pertinence des retraitements appliqués aux dépenses de la DARRI. Une analyse contradictoire des arguments apportés par l'Institut Pasteur, avec l'appui de son commissaire aux comptes, est reportée dans l'annexe 4.6 de ce rapport.

²³⁷ Le total des emplois du CER apparaît en légère hausse par rapport au total des emplois issu de la comptabilité analytique. Cet écart s'explique par les charges financières et les charges exceptionnelles qui sont ajoutées aux emplois de l'exercice au sein des frais de fonctionnement.

3.2.2.2. Des clés de répartition avantageuses

- [412] Pour la construction du CER, une première clé de répartition permet de ventiler les charges générales entre toutes les entités opérationnelles de l'Institut Pasteur ; une seconde clé est ensuite utilisée pour rapporter une part des emplois spécifiquement aux ressources de générosité publique. Le fonctionnement détaillé de ces clés est explicité en annexe 4.6 à ce rapport.
- [413] La règle utilisée pour l'éclatement des charges générales rapporte aux entités de recherche les charges générales sur la base du rapport entre les effectifs dans les entités de recherche et les effectifs dans les entités supports. Or les entités de recherche disposent d'effectifs « supports » (secrétariat, correspondant du contrôle de gestion, cadres administratifs...). Les charges relatives à ces personnels ne doivent pas être directement supportées par les missions sociales de recherche. Une part importante de ces personnels ne travaille pas directement à la réalisation des missions sociales de l'Institut. Par exemple les correspondants du contrôle de gestion dépendent administrativement des départements de recherche alors qu'ils travaillent exclusivement pour la direction financière. En revanche certains postes de « cadres techniques » doivent être affectés aux missions sociales, comme par exemple les informaticiens qui exploitent les données de recherche. Il conviendrait donc de reporter aux missions sociales de recherche un pourcentage des charges générales sur la base du ratio des effectifs de recherche sur les effectifs « support », indépendamment de leur rattachement administratif. En 2009, le ratio de charges générales supporté par les entités de recherche aurait alors baissé de 79 % à 63 %.

Recommandation n°36 : Revoir la règle de ventilation des charges générales utilisée pour la construction du CER afin de ne pas surestimer les charges liées aux missions sociales

- [414] Par ailleurs, pour passer de la colonne « total des emplois » à la colonne « emplois provenant de la générosité publique », l'Institut Pasteur utilise une clé de répartition complexe censée correspondre au pourcentage des emplois relevant de la générosité publique. Or plusieurs choix tendent à biaiser le montant ainsi reporté en emplois provenant de la générosité publique.
- [415] Tout d'abord, tous les dons et legs affectés sont reportés en mission sociale de recherche alors que leur fléchage effectif est très incomplet (voir *supra*). Ensuite, les dons et legs exceptionnels sont pris en compte dans le calcul alors que ces ressources ne participent pas au financement des emplois de l'exercice. Enfin, les frais d'appel à la générosité publique sont répartis au prorata des ressources alors qu'ils sont entièrement engagés pour collecter des ressources d'appel à la générosité publique.
- [416] Des corrections sont donc nécessaires, pour lesquelles la mission a appliqué une clé simplifiée et plus proche des réalités de gestion de l'Institut Pasteur. Sa construction est détaillée en annexe 4.6. Après correction, il apparaît un niveau moindre de missions sociales, et un niveau considérablement plus élevé de frais de recherche et de frais de fonctionnement :

Tableau 21 : Emploi des ressources collectées auprès du public 2009-2011 avant et après correction

	2009		2010		2011	
	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction
Missions sociales (A)	48,1	41,9	50,7	40,0	47,6	38,7
Frais de recherche de fonds (B)	1,3	5,4	1,4	5,8	1,3	6,1
Frais de fonctionnement (C)	4	9,9	4,5	9,4	4,6	8,6
Total des emplois relevant de la générosité publique	53,4	57,2	56,7	55,2	53,4	53,3

Source : CER Institut Pasteur - IGAS

Recommandation n°37 : Modifier la clé de répartition utilisée pour répartir les emplois afin de donner une vision plus juste de la part des dépenses affectable aux produits de la générosité publique dans le total des dépenses

[417] Concernant les dons et legs classés en produits exceptionnels, cette recommandation doit être articulée avec les recommandations relatives à la construction du compte de résultat.

3.2.3. La sous-estimation des ressources non consommées

[418] Les ressources collectées auprès du public et non utilisées sur les exercices antérieurs figurent, conformément à l'arrêté du 11 décembre 2008, en première ligne de la colonne « ressources » du compte d'emploi. Ce poste augmente, d'un exercice à l'autre, du montant des ressources collectées mais non utilisées sur les exercices antérieurs.

[419] Au 31 décembre 2011, ce montant correspondait pour l'Institut Pasteur à 89,2 M€. Il avait été fixé au 1er janvier 2009, lors de la première élaboration du compte d'emploi des ressources sous ce format, à 75 M€. Selon cet indicateur, l'Institut Pasteur n'aurait pas consommé entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011, soit sur trois années, plus de 14 M€ de ressources collectées auprès du public sur un total de 181,1 M€ collectés.

[420] Le compte d'emploi des ressources tel qu'élaboré par l'Institut Pasteur affiche un taux de report d'environ 8 % par an et une hausse de 19 % du solde de ces reports sur trois ans. Même dans sa propre présentation comptable basée sur le classement des dons et legs les plus élevés en produits exceptionnels, il apparaît donc que l'Institut Pasteur ne consomme pas toutes les ressources allouées. Ces ressources non consommées viennent augmenter le fonds de dotation par le mécanisme statutaire et comptable appliqué aux dons et legs exceptionnels.

[421] En sus, la part des ressources de générosité publique non consommée dans l'exercice est sous-estimée par l'Institut Pasteur. D'une part les produits de la générosité publique sont sous-estimés (non prise en compte des produits financiers). D'autre part les emplois financés par la générosité publique sont surestimés (cf. 3.2.2). Dès lors le report de ressources non consommées d'un exercice à l'autre est fortement minoré par l'Institut Pasteur, comme le montre le tableau ci-dessous²³⁸.

Tableau 22 : Report des ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en début d'exercice, selon les comptes publiés

M€	2009	2010	2011
Selon les comptes publiés	75,0	80,3	84,9
Après corrections de l'IGAS	154,6	176,5	194,3

Source : Institut Pasteur

[422] La principale correction provient du montant de ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées au début du premier exercice d'application du CER, à savoir au 1^{er} janvier 2009. Ce montant a été reconstitué par l'Institut Pasteur à partir des éléments comptables disponibles à cette date. En effet, il n'était pas possible d'identifier directement dans les comptes de l'Institut le report initial. Avant cette date, les libéralités non utilisées ne faisaient pas l'objet d'un suivi comptable exhaustif.

²³⁸ La mission note à cet égard que sur la même période le fonds de dotation augmente de 47,3 M€ sous l'effet unique de l'affectation des dons et legs d'une valeur de plus de 300 000€. Il est donc surprenant que le solde de ressources de générosité publique et non utilisées n'augmente pas en proportion. Il n'est pas possible de rapprocher le solde de ressources non consommées de l'évolution du fonds de dotation de l'Institut Pasteur.

- [423] L'ensemble des redressements appliqués par la mission, indiqués ici dans leur principe et décrits en annexe 4.6, conduit à déterminer un solde de ressources à reporter initial au 1er janvier 2009 de 154,6 M€, soit 79,6 M€ de plus qu'indiqué par l'Institut Pasteur.

Recommandation n°38 : Corriger la minoration du report initial des ressources au premier janvier 2009

3.2.4. Analyse du compte emploi ressource corrigé

- [424] Les comptes d'emploi des ressources sont présentés en annexe 4.5 dans leur version publiée par l'Institut Pasteur et en résultat corrigé par la mission. Ils présentent avant et après correction, pour les exercices 2009 à 2011, des écarts considérables.
- [425] L'Institut Pasteur sous-estime le montant de ressources provenant de la générosité publique, principalement en excluant les produits financiers, et surestime le montant des emplois classables en missions sociales, en utilisant une règle de répartition des charges qui lui est favorable, en intégrant les dons et legs affectés en mission sociale de recherche à 100 % et en ne retraitant pas les libéralités exceptionnelles.
- [426] **Ainsi, au 31 décembre 2011, le montant total de ressources collectées auprès du public non affectées et non utilisées en fin d'exercice s'élèvent après correction à 212 M€ contre 89 M€ reportés par l'Institut Pasteur.**L'écart s'explique principalement par le redressement du report initial au 1^{er} janvier 2009, par le reclassement des produits financiers en produits d'appel à la générosité publique et par la règle de répartition des emplois qui tient compte des ressources dites exceptionnelles directement portées en fonds de dotation.
- [427] **La part des missions sociales dans le total des emplois apparaît, par rapport à la version publiée, en baisse de 13,6 M€ en 2009, 12,9M€ en 2010 et 10 M€ en 2011**Le montant des missions sociales financées par l'appel à la générosité publique est surestimé de 6 M€ en 2009, 10,7 M€ en 2010 et 9 M€ en 2011.
- [428] Enfin, le montant des frais de recherche de fonds et le montant des frais de fonctionnement sont sous-estimés par l'Institut Pasteur.
- [429] L'objectif du compte d'emploi des ressources est d'informer les donateurs de la destination des fonds. Dans le cas d'un organisme qui comme l'Institut Pasteur, dispose de plusieurs sources de financement, l'exigence de clarté et de vérifiabilité du compte d'emploi des ressources doit être particulièrement grande.
- [430] **Cette exigence n'est pas satisfaite aujourd'hui par l'Institut Pasteur. Par delà les chiffres, la fondation doit faire un net effort de fidélité dans sa communication financière, notamment à l'égard de ses donateurs et testateurs.**

3.2.5. Une information insuffisante sur la conception du compte emploi ressources

- [431] Aucune documentation exhaustive ni même tant soit peu utilisable de l'établissement du compte d'emploi des ressources n'a été mise à disposition des inspecteurs. La mission a dû procéder à un retraitements ligne à ligne à partir des informations à disposition et selon un principe de proportionnalité. Une documentation précise de la méthodologie d'établissement du CER reste à réaliser ; elle devrait inclure une discussion sur la pertinence des règles de répartition de charge et des règles de classement des emplois des entités.

- [432] La loi prévoit que le compte d'emploi « est accompagné des informations relatives à son élaboration »²³⁹. Cette obligation d'explicitation n'est pas remplie par l'Institut Pasteur qui se contente de commenter en annexe aux comptes annuels les agrégats du compte d'emploi des ressources et de définir ces agrégats, sans expliquer la méthodologie utilisée pour les élaborer. Il est impossible à partir des seules informations disponibles en annexe de recouper les montants indiqués dans le compte d'emploi des ressources à ceux portés au compte de résultat et au bilan.
- [433] Sans qu'une telle piste d'audit doive être entièrement transcrite en annexe aux comptes annuels, l'obligation légale implique que les principales étapes du mécanisme de répartition des ressources et des emplois y soient explicitées en des termes clairs, de même que les principales hypothèses retenues. Par exemple, un lecteur non expert devrait pouvoir trouver la réponse à des questions simples du type : comment sont traités les contrats industriels en emplois et en ressources ? Comment sont traitées les fonctions support ? etc.
- [434] La « note de commentaires » produite par l'Institut Pasteur dans son annexe aux comptes annuels ne répond pas à ces conditions et comporte des informations erronées. Ainsi le rapport annuel 2011 de la fondation (page 35) mentionne que « les dons et legs affectés à nos missions sociales sont, en respect de la volonté du donateur ou du testateur, mis à disposition de nos unités de recherche l'année de leur perception ». Cette affirmation de l'annexe aux comptes est fautive, comme relevé précédemment.

Recommandation n°39 : Documenter les règles d'établissement du compte d'emploi des ressources en justifiant chaque poste d'emploi et de ressources ; rendre claire et fidèle l'information figurant dans le rapport annuel

3.3. L'affichage d'un coût de collecte minoré

3.3.1. Une communication présentant des frais de collecte très modérés

- [435] Le coût de la collecte affiché par l'Institut Pasteur est communiqué annuellement à partir des données du compte d'emplois ressources publié. Ce coût fait également l'objet d'une communication spécifique pour les donateurs dans le cadre de courriers annuels, envoyés aux principaux donateurs, signés de la directrice générale et accompagnés d'une plaquette de comptes simplifiés reprenant, en page centrale, l'annexe relative au compte d'emploi des ressources.
- [436] Au-delà de son statut d'annexe financière obligatoire, le compte d'emploi des ressources tel qu'il est constitué par l'Institut Pasteur, et les ratios qui en découlent, sont utilisés comme argument de communication. C'est notamment le cas, à une fréquence au demeurant modérée, des ratios relatifs au coût de la collecte.

²³⁹ Article 8 de l'ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005.

- [437] Quand les frais de collecte sont évoqués, leur modicité est affirmée. On lit par exemple dans le numéro 74 de la Lettre de l'Institut Pasteur, paru en 2010 : « Les frais de recherche de fonds correspondent à ceux engagés pour collecter des fonds auprès du public (dons et legs principalement), pour la recherche d'autres fonds privés (correspondant à des actions de mécénat) ainsi que pour la recherche de subventions et autres concours publics dans le cadre d'appel d'offres de la Communauté européenne et de l'Agence nationale pour la recherche (ANR) par exemple. Ils représentent 4,5 % des ressources y afférentes ; ceux spécifiquement engagés pour la collecte auprès du public s'élèvent à 9,3 % des dons, legs et produits liés à l'appel à la générosité du public enregistrés ». Dans le courrier annuel 2009 à destination des grands donateurs²⁴⁰, la directrice générale précise « Vous pourrez constater que vos dons sont utilisés avec rigueur et efficacité pour aider directement nos équipes. Il vous apparaîtra également que nos frais de collecte de fonds auprès du public ont été limités, cette année encore, à 8,4 % ».
- [438] Le coût de la collecte affiché, calculé à partir du CER publié, rapporte les frais de recherche de fonds en provenance de la générosité publique aux ressources de générosité publique collectées. Ce taux est de 8,4 % en 2009, 9,3 % en 2010 et 10,4 % en 2011.
- [439] L'Institut Pasteur commente également dans son annexe aux comptes un taux de recherche de fonds qui rapporte le total des frais de recherche (privé, générosité publique et subventions publiques) au total des ressources collectées. Ce taux affiché est de 3,4 % en 2009, 4,4 % en 2010 et 4,5 % en 2011.
- [440] Enfin, l'Institut Pasteur publie avec le CER un taux de frais de fonctionnement qui rapporte le montant des frais de fonctionnement au total emplois inscrits en compte de résultat. Ce taux affiché est de 10,6 % en 2009, 10,6 % en 2010 et 11,7 % en 2011.

3.3.2. Les minorations des frais de collecte sur la base même des sources utilisées

3.3.2.1. La minoration des frais de collecte par l'élargissement du dénominateur

- [441] Sur la base de ses propres données CER, l'Institut Pasteur choisit pour sa communication un ratio de frais de collecte qui minore le taux affiché. Le dénominateur du ratio de frais de générosité publique inclut en effet les « autres produits liés à l'appel à la générosité publique », constitués principalement des produits des placements immobiliers et des subventions d'autres organismes faisant appel à la générosité publique. Or :
- il ne semble pas pertinent de rapporter des frais de collecte engagés pour recevoir des dons à des produits financiers dont le rendement devrait s'apprécier en regard de charges financières et non de charges d'appel à la générosité publique ;
 - les subventions reçues d'autres organismes faisant appel à la générosité publique (SIDACTION, ARC...) n'engagent, par construction, que très peu de frais de collecte.
- [442] Il apparaît plus pertinent de rapporter le montant des frais d'appel à la générosité publique aux dons et legs collectés dans l'exercice. Le ratio modifié est reporté dans le tableau ci-dessous.
- [443] De plus, les corrections apportées par la mission au CER modifient les ratios affichés par l'Institut Pasteur. Le taux de frais de fonctionnement en est significativement augmenté après ces deux types de corrections, comme le montre le tableau ci-après :

²⁴⁰ Lettre aux grands donateurs 05/08/09.

Tableau 23 : Coût de la générosité publique – données CER

	2009		2010		2011	
	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction	Avant correction	Après correction
Taux de frais d'appel à la générosité publique	8,4%	9,5%	9,3%	10,7%	10,4%	12,7%
Taux de frais de recherche de fonds	3,4%	4,8%	4,5%	4,8%	4,5%	4,8%
Taux de frais de fonctionnement	10,6%	17,1%	10,6%	16,6%	11,7%	16,4%

Source : IGAS – CER Institut Pasteur

3.3.2.2. La minoration des frais de collecte par l'agrégation de la collecte auprès des particuliers et du mécénat d'entreprise

[444] Alors que les notes de présentation du CER distinguent correctement les ressources collectées auprès du public des « autres fonds privés » constitués du mécénat d'entreprise et du financement de conventions privées, les frais de collecte affichés agrègent la collecte auprès des particuliers et le mécénat d'entreprise. Cela induit mécaniquement une forte minoration des frais de collecte puisque les produits élevés du mécénat d'entreprise suscitent en eux-mêmes des frais de collecte très modérés.

[445] Pour chaque campagne de collecte, le service en charge de la collecte des dons suit les montants collectés et retient comme coût de collecte une estimation réalisée par une agence de marketing direct (Maxyma) à partir des coûts unitaires des actions de recherche de fonds. Les ratios globaux de frais de collecte qui en découlent sont globalement de 13 % en 2009, 15 % en 2010 et 12 % en 2011, en eux-mêmes supérieurs aux ratios affichés en communication :

Tableau 24 : Coût de la collecte – données service collecte

Collecte (k€)	montant collecté (A)	dépenses totales (B)	Frais de collecte (B/A)
TOTAL COLLECTE 2009²⁴¹	18 352	2 410	14 %
<i>Particuliers</i>	11 282	2 324	21 %
<i>Dont prospection particuliers</i>	1 989	1 321	66 %
<i>Pasteurdon</i>	861	80	9 %
<i>Mécénat d'entreprises (hors taxe apprentissage)</i>	6 209	5	0 %
TOTAL COLLECTE 2010	19 068	2 899	16 %
<i>Particuliers</i>	11 297	2 887	26 %
<i>Dont prospection particuliers</i>	2 582	1 670	65 %
<i>Pasteurdon</i>	921	0	0 %
<i>Mécénat d'entreprises (hors taxe apprentissage)</i>	6 850	12	0 %
TOTAL COLLECTE 2011	21 350	2 618	12 %
<i>Particuliers</i>	13 058	2 598	20 %
<i>Dont prospection particuliers</i>	2 495	1 333	53 %
<i>Pasteurdon</i>	807	0	0 %
<i>Mécénat d'entreprises (hors taxe apprentissage)</i>	7 484	20	0 %

Source : Institut Pasteur

²⁴¹ Les montants totaux collectés incluent les dons portés en résultat d'exploitation, en résultat exceptionnel et en subventions d'équipement.

- [446] Le coût direct de la collecte auprès des entreprises apparaît très faible dans les tableaux de suivi du service des dons et partenariats. De plus, les dépenses directes reportées sont principalement constituées d'un montant forfaitaire de 100 k€ en 2009 et 2010 et de 120 k€ en 2011 pour la collecte de la taxe d'apprentissage. Les montants collectés auprès des entreprises au titre de la taxe d'apprentissage s'élèvent en moyenne à 1,4 M€ par an. Ainsi, hors taxe d'apprentissage, le coût direct du mécénat d'entreprise est négligeable (inférieur à 20 k€) pour des montants collectés très conséquents (de 6 M€ en 2009 à 7,5 M€ en 2011)
- [447] De manière générale, les ratios de coût de collecte sont fortement minorés par l'inclusion des produits du mécénat. Hors mécénat, ils s'élèvent respectivement pour 2009, 2010 et 2011 à 20 %, 24 % et 19 % :

Tableau 25 : Coût de la collecte – données service collecte – hors mécénat d'entreprises

Collecte (k€)	montant collecté (A)	dépenses totales (B)	Frais de collecte (B/A)
TOTAL COLLECTE 2009	12 143	2 404	20 %
<i>dont particuliers</i>	11 282	2 324	21 %
<i>dont Pasteurdon</i>	861	80	9 %
TOTAL COLLECTE 2010	12 218	2 887	24 %
<i>dont particuliers</i>	11 297	2 887	26 %
<i>dont Pasteurdon</i>	921	0	0 %
TOTAL COLLECTE 2011	13 865	2 598	19 %
<i>dont particuliers</i>	13 058	2 598	20 %
<i>dont Pasteurdon</i>	807	0	0 %

Source : Mission IGAS selon les données du service collecte, hors mécénat d'entreprises

- [448] Au sein des campagnes auprès des particuliers, le ratio de frais de collecte est, classiquement, plus élevé pour les opérations de prospection de nouveaux donateurs dont la rentabilité pour l'Institut Pasteur est très faible (taux de frais supérieur à 60 % en 2009 et 2010).
- [449] **Globalement, il apparaît sur la base même des données émanant du service collecte que l'Institut Pasteur minore nettement le coût de la collecte et le taux de frais de fonctionnement dans sa communication financière et dans ses lettres à destination des donateurs.** Il convient complémentarément de corriger ces données car elles ne retracent que les charges directes de collecte (impression, affranchissement), à l'exclusion des charges indirectes (salaires des employés du service des dons notamment).

3.3.3. Des coûts de collecte trois à quatre fois plus élevés que les frais affichés

- [450] La mission a calculé le taux de frais de collecte en retenant pour les recettes les données comptables (total des libéralités y compris la part classée en produits exceptionnels et en subventions d'équipement), et pour les dépenses, les données figurant au CER. **Le taux global ainsi obtenu, qui prend en compte toutes les formes de générosité publique et les charges de collecte directes (prestataires de services...) et indirectes (salaires des équipes de gestion, charges générales déversées en comptabilité analytique...), s'élève à 26 % en 2009, 29 % en 2010 et 27 % en 2011 même si on le globalise avec le mécénat d'entreprises, soit trois fois plus que le taux de frais de collecte affiché.**

- [451] Le calcul selon cette même méthodologie du taux de frais de collecte pour les dons auprès des particuliers (y compris le Pasteurdon) établit ce taux pour 2009, 2010 et 2011 à 38 %, 45 % et 40 %²⁴².
- [452] Le rendement des opérations de prospection, par construction plus faible que celui de la prospection auprès des donateurs avérés, apparaît quant à lui très faible à l'Institut Pasteur²⁴³. Pour 100€ collectés auprès d'un nouveau donateur, près de 65€ sont consommés en frais de collecte, seulement 35€ seront disponibles pour couvrir les frais de fonctionnement et financer les missions sociales.
- [453] Le calcul correspondant pour la collecte des legs est plus difficile d'interprétation compte tenu de la double activité du service des legs, qui gère également le patrimoine immobilier de l'Institut Pasteur, et du caractère pluriannuel de la réalisation des legs. Sur ce point, la mission a retenu en dénominateur le montant des legs acceptés par le bureau et non le montant des legs comptabilisés sur l'exercice comptable afin de rendre compte de l'activité de collecte uniquement.
- [454] Enfin, le coût total du mécénat d'entreprises, hors taxe d'apprentissage, demeure faible mais apparaît en hausse significative par rapport au seul coût direct du fait de la mobilisation des équipes du service des dons auprès des mécènes.

Tableau 26 : Coût de l'appel à la générosité publique

	2009	2010	2011
Coût de la collecte des dons	26%	29%	27%
<i>Particuliers</i>	38%	45%	40%
<i>Prospection particuliers</i>	69%	67%	63%
Coût de la collecte des legs	1,2%	1,0%	0,8%
Coût de l'appel à la générosité publique auprès des particuliers (dons + legs)	14%	14%	11%
Coût de collecte du mécénat d'entreprises (hors taxe d'apprentissage)	4%	6%	3%

Source : IGAS

- [455] **Globalement, la communication de l'Institut Pasteur minore très fortement le coût de la collecte.**

Recommandation n°40 : Mentionner dans le compte d'emploi des ressources et le cas échéant en communication les frais réels de collecte

²⁴² Il est possible d'isoler le taux de frais spécifique aux grands donateurs. Légèrement inférieur à 9 % en 2009 il augmente à 20 % en 2010 puis baisse à 15 % en 2011. Toutefois, ce taux de frais est volatile compte tenu du faible nombre de donateurs et des montants de dons très hétérogènes. En conséquence il est difficile de commenter ce taux de frais spécifique aux grands donateurs et une communication de ce taux dans la lettre aux grands donateurs aurait peu de sens.

²⁴³ Le tableau présente uniquement le taux de frais « directs » car les charges indirectes ne peuvent être éclatées entre les opérations de prospection et de fidélisation. Le service des dons ne dispose pas en effet de mesures du temps passé à chacune de ces activités.

Conclusion

- [456] La principale obligation des organismes qui font appel à la générosité publique est la transparence à l'égard de leurs donateurs. C'est l'objet de la loi fondatrice du 7 août 1991 comme des textes législatifs plus récents, ainsi que des normes comptables qui déclinent ce principe.
- [457] À l'Institut Pasteur, cette transparence est fortement altérée par les inexactitudes qui affectent le compte d'emploi des ressources, comme par le décalage entre la communication adressée aux donateurs et l'utilisation effective des fonds collectés. Les donateurs ne peuvent savoir qu'un tiers environ des dons et legs alimente directement les fonds propres de l'Institut Pasteur et en nourrit la croissance, au lieu d'être utilisé immédiatement par les équipes de recherche comme l'affirme la communication de la fondation. Ils ne peuvent pas davantage savoir que leurs dons et legs affectés ne sont en réalité que marginalement fléchés sur les missions de recherche. Les comptes d'emploi des ressources 2009, 2010 et 2011, inexacts en ressources comme en emplois, ne sont pas fidèles. Les coûts de collecte et de fonctionnement affichés sont minorés.
- [458] Concernant le montant des fonds collectés, le décalage entre leur poids affirmé dans les ressources d'exploitation (un tiers) et leur poids réel (toujours moins de 20 %, moins de 15 % pour le dernier exercice) concourt, à tort, à souligner auprès des donateurs l'immédiate urgence de leurs apports. Il contribue également à gommer la prédominance effective, mais qui n'est jamais mentionnée, des ressources provenant de l'activité de l'Institut Pasteur, particulièrement la « valorisation » financière des résultats de recherche.
- [459] Les inexactitudes relevées dans le compte d'emploi des ressources proviennent en bonne part de la comptabilité générale. La mission s'étonne que le commissaire aux comptes de la fondation ait certifié sans réserves les comptes 2009-2011 alors que le compte de résultat de l'Institut Pasteur ne donne pas une image fidèle de l'accroissement du patrimoine de la fondation, que le compte d'emploi des ressources ne donne pas une image fidèle de l'emploi des ressources en provenance de la générosité publique et que l'annexe aux comptes ne présente pas avec sincérité la nature des placements financiers de l'Institut Pasteur.
- [460] La tenue de la comptabilité générale est elle-même orientée sur un point majeur par les statuts de la fondation dans leurs clauses de « gestion financière ». Sur ce sujet comme sur celui de la gouvernance, les statuts de l'Institut Pasteur s'écartent très fortement des statuts-types approuvés par le Conseil d'Etat pour les fondations reconnues d'utilité publique, alors même que la modification statutaire demandée en 2007 par l'Institut Pasteur a été présentée au ministère de l'intérieur comme destinée notamment à tenir compte de l'évolution de ces statuts-types. Ils s'écartent également des règles comptables en vigueur. Or, les dérogations aux statuts-types, qui doivent être mesurées et justifiées, ne peuvent conduire à contrevenir aux normes législatives ou réglementaires. Pour ces raisons, il est nécessaire de modifier à brève échéance les statuts de l'Institut Pasteur. Aujourd'hui, l'Institut Pasteur ne se conforme d'ailleurs pas, sur différents points, à ses propres statuts.

- [461] Insistant de façon récurrente sur sa nature de fondation privée, l'Institut Pasteur bénéficie de fonds publics à trois titres : il sollicite et obtient de fortes subventions publiques ; il signe de nombreux contrats de recherche avec des organismes publics ; enfin, comme tous les organismes faisant appel à la générosité publique, il bénéficie directement des mesures de défiscalisation des dons accordées aux particuliers et aux entreprises ; il bénéficie de plus des exonérations fiscales propres aux fondations reconnues d'utilité publique. Cela lui impose des obligations qui ne sont à l'heure actuelle pas remplies. Outre les écarts constatés sur le compte d'emploi des ressources, la publication de comptes de résultat aux produits d'exploitation fortement minorés et présentant de ce fait des résultats d'exploitation artificiellement déficitaires contrevient aux obligations élémentaires à l'égard notamment de l'Etat financeur. Le versement et l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la recherche sont, au-delà même de la présentation de cette comptabilité biaisée, entachés de graves irrégularités.
- [462] L'équipe de direction de l'Institut Pasteur a abondamment souligné auprès de la mission les enjeux d'image tenant à la renommée de la fondation. Cette réputation émanant du travail des scientifiques exige *a minima* une gestion financière et comptable n'appelant pas de reproches notables, et sa présentation sincère aux tiers de la fondation.
- [463] Pour l'avenir, l'Institut Pasteur doit prendre en compte plusieurs impératifs. Il doit fournir aux chercheurs des financements leur permettant de travailler, ce qui passe au moins pour partie par la valorisation financière des résultats de la recherche ; le développement de cette dimension commerciale d'ores et déjà forte est susceptible de rétroagir sur la nature des travaux de recherche menés, ce qui pose la question de la pertinence d'un financement par subventions publiques et du traitement comptable et fiscal appliqué à ces activités. Il doit également, comme l'a rappelé l'un de ses administrateurs les plus qualifiés en la matière, garantir une gestion propre à minimiser les risques, adaptée à sa qualité de fondation. Il doit enfin, s'il reste une fondation faisant appel à la générosité publique, respecter la transparence requise à l'égard des donateurs.

Béatrice BUGUET

André BERNAY

Recommandations

N°	Recommandation	Responsable	Echéance
1	Soumettre, conformément aux statuts de la fondation, à une décision du conseil d'administration le financement ou cofinancement de la création d'entreprises	Institut Pasteur	Sans délai
2	Supprimer du cadre de référence les dispositions autorisant le cofinancement de la création d'entreprises et interroger dans le cadre d'une refonte statutaire la compatibilité des articles 2 et 9 des statuts, en ce que l'article 9 des statuts autorise l'Institut Pasteur à cofinancer la création d'entreprises différentes de celles mentionnées à l'article 2	Institut Pasteur	Réforme statutaire
3	A minima, respecter les statuts de la fondation dans la composition du bureau	Institut Pasteur, conseil d'administration	Sans délai
4	Positionner clairement dans les statuts à venir la fonction de dirigeant soit auprès du président de l'organe collégial, soit auprès du directeur général, en fonction du modèle institutionnel souhaité	Institut Pasteur, en lien avec le ministère de l'intérieur Calendrier et modalités de travail à définir par le président du conseil d'administration en lien avec les instances internes de gouvernance	Réforme statutaire : urgente mais nécessitant une réflexion stratégique. Un an (réflexion, orientations et échanges) hors processus de validation
5	Se conformer en l'état aux statuts de la fondation et mettre fin en conséquence aux délégations du bureau au directeur général ; communiquer par ailleurs aux membres du conseil d'administration les procès-verbaux du bureau et fournir régulièrement au conseil d'administration sur les sujets stratégiques l'information nécessaire à l'exercice de ses pouvoirs	Institut Pasteur, conseil d'administration	Sans délai
6	Modifier les statuts pour intégrer aux instances de gouvernance un représentant du ministère de l'intérieur ; opter très préférentiellement pour une représentation de l'Etat par un commissaire du gouvernement	Institut Pasteur, en lien avec le ministère de l'intérieur	Réforme statutaire
7	Présenter sous une forme claire, dans le rapport annuel dédié au réseau international des Instituts Pasteur, la nature juridique des différentes structures et les liens institutionnels et financiers entretenus avec l'Institut Pasteur de Paris ; informer annuellement le conseil d'administration des données financières et des enjeux afin de lui permettre de décider des orientations	Institut Pasteur	Prochaine édition du rapport annuel dédié au réseau international

8	Structurer la gouvernance de la DARRI en donnant à son directeur et à ses chefs de service des objectifs formalisés et en instaurant une traçabilité et une homogénéité des instructions de dossiers de valorisation ; faire décider des partenariats par le conseil d'administration, conformément aux statuts de la fondation	Institut Pasteur	Sans délai pour les points de simple application des statuts, échéance d'un an pour la structuration de la gouvernance de la DARRI
9	Doter l'Institut Pasteur d'un cadre de prévention des conflits d'intérêt comportant notamment pour la DARRI des déclarations d'intérêt relatives aux intérêts professionnels, familiaux et patrimoniaux	Institut Pasteur, conseil d'administration et direction	Un an
10	Mettre les statuts de l'Institut Pasteur en conformité avec le règlement comptable	Institut Pasteur	Formalisation à échéance de la réforme statutaire : application de la réglementation comptable dès l'établissement des comptes 2012
11	Détacher l'intégralité des revenus issus des placements afin de les intégrer aux ressources annuelles	Institut Pasteur	Etablissement des comptes 2012
12	Rétablir une présentation exacte des produits au sein du compte de résultat	Institut Pasteur	Etablissement des comptes 2012
13	A minima, réviser la convention cadre régissant le subventionnement de l'Institut Pasteur par le ministère de la recherche, définir un objet ciblé de conventionnement et introduire des procédures normales de suivi	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	Sans délai pour l'élaboration et la fourniture des documents de suivi, horizon du prochain exercice pour la révision du cadre conventionnel étant données les irrégularités constatées
14	Supprimer les subventions en cascade et les utilisations étrangères à l'objet conventionnel de la subvention	Institut Pasteur (utilisation de la seconde subvention de fonctionnement) et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (élaboration et contrôle du cadre conventionnel)	Prochain exercice comptable

15	Publier individuellement, conformément à la législation et dans l'esprit de transparence attendu d'une institution qui fait largement appel aux fonds publics, les rémunérations des trois principaux dirigeants ; soumettre à la décision du conseil d'administration l'évolution de la rémunération de la directrice générale et des directeurs généraux adjoints	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012 pour le premier point, préparation du prochain débat budgétaire pour le second
16	Prendre en compte pour déterminer le niveau de la subvention de fonctionnement la richesse propre et les besoins réels de financement de l'Institut Pasteur, sur la base d'un examen précis des comptes redressés	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	Travail à engager sans délai pour de premières décisions à échéance du prochain exercice
17	Définir pour les gérants des indices de référence en lien avec l'objectif financier de l'Institut Pasteur et avec sa pratique de détachement des coupons	Institut Pasteur	Trois mois
18	Définir des indicateurs de risque, prendre les décisions correspondantes en conseil d'administration, et rendre compte de leur respect dans le bilan annuel de la gestion du patrimoine	Institut Pasteur	Trois mois pour les premières mesures
19	Ajuster l'objectif de rendement de l'Institut Pasteur à ses besoins réels de financement et contenir la prise de risque	Institut Pasteur	Trois mois
20	Limiter la réalisation de moins-values et les opérations d'achats-ventes	Institut Pasteur	Sans délai
21	Faire figurer dans le bilan annuel de la gestion du patrimoine toutes les informations nécessaires à l'analyse de la performance financière et des risques financiers par le conseil d'administration. Faire approuver ce bilan annuel par le conseil d'administration et le publier, conformément au principe de transparence énoncé à l'article 2.2 du cadre de référence des placements	Institut Pasteur	Prochain bilan annuel de la gestion du patrimoine
22	Clarifier le rôle de chaque instance dans la gouvernance des investissements ; dédier des équipes spécialisées au suivi de la mise en œuvre de cette politique ; organiser à échéances régulières un rendu-compte au conseil d'administration	Institut Pasteur	Six mois
23	Définir la notion de prudence en précisant notamment des limites de risques acceptés et la nature des engagements de l'Institut Pasteur ; formaliser une politique en matière de placements qui spécifie en des termes précis un objectif de rendement, un seuil d'acceptation des risques et un horizon d'investissement	Institut Pasteur	Six mois
24	Établir une liste précise des investissements exclus au titre de la gestion « responsable » des placements financiers	Institut Pasteur	Six mois
25	Instaurer un suivi du respect du cadre de référence des placements, en rendre compte annuellement au conseil d'administration et dans les publications comptables	Institut Pasteur	Trois mois pour l'instauration du suivi, publication des comptes 2012 pour la publication

26	Intégrer aux statuts de l'Institut Pasteur l'article 11 des statuts-type approuvés par le Conseil d'État, qui précise la liste des placements envisageables pour les fondations	Institut Pasteur	Réforme statutaire
27	Renforcer le critère de congruence et la limitation, au sein des fonds, des investissements exposés à d'autres monnaies que l'euro pour respecter le critère de prudence	Institut Pasteur	Trois mois
28	Réviser les conventions de gestion afin d'y renforcer les règles d'investissement en intégrant un seuil de volatilité, des contraintes de dispersion par émetteur, et des limites plus détaillées par catégories d'investissements ; renforcer le contrôle des sociétés de gestion	Institut Pasteur	Six mois
29	Définir un cadre d'investissement contraignant pour la gestion des OPCVM diversifiés afin d'accroître la prudence et de réduire la rotation du portefeuille d'OPCVM détenus au sein de ces fonds de fonds	Institut Pasteur	Six mois
30	Revenir à un mode de rémunération fixe de la société de conseil, facturé par l'Institut Pasteur, afin de rendre à la société son rôle de conseil neutre et indépendant des gérants	Institut Pasteur	Trois mois
31	Préciser et enrichir l'information disponible dans le bilan annuel de gestion du patrimoine ; insérer dans le rapport annuel un chapitre dédié à la gestion financière	Institut Pasteur	Prochain bilan annuel de gestion du patrimoine et prochain rapport annuel
32	Mettre en adéquation l'affectation réelle des libéralités avec la communication sur l'objet des appels à la générosité publique auprès de la préfecture de Paris et des donateurs	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012
33	Formaliser le processus d'affectation des libéralités : en particulier, élaborer un tableau de passage et mentionner systématiquement dans les procès-verbaux du bureau l'affectation de la libéralité. Mettre par ailleurs en conformité le suivi des libéralités affectées aux dispositions comptables réglementaires ; en particulier, instaurer un suivi des libéralités affectées en fonds dédiés	Institut Pasteur	Six mois
34	Présenter, dans le compte d'emploi des ressources, les produits financiers dans le poste « autres produits liés à l'appel à la générosité publique »	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012
35	Corriger les erreurs d'affectation qui altèrent la partie emplois du CER	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012
36	Revoir la règle de ventilation des charges générales utilisée pour la construction du CER afin de ne pas surestimer les charges liées aux missions sociales	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012
37	Modifier la clé de répartition utilisée pour répartir les emplois afin de donner une vision plus juste de la part des dépenses affectable aux produits de la générosité publique dans le total des dépenses	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012
38	Corriger la minoration du report initial des ressources au 1er janvier 2009	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012

39	Documenter les règles d'établissement du compte d'emploi des ressources en justifiant chaque poste d'emploi et de ressources ; rendre claire et fidèle l'information figurant dans le rapport annuel	Institut Pasteur	Compte d'emploi des ressources 2012, qu'il conviendra d'accompagner d'une note enrichie de l'explication des écarts avec le CER 2011
40	Mentionner dans le compte d'emploi des ressources et le cas échéant en communication les frais réels de collecte	Institut Pasteur	Publication des comptes 2012

Liste des personnes rencontrées

• Institut Pasteur

Conseil d'administration

- Jean-Pierre Jouyet, président du conseil d'administration (collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur)
- Bernard Guirkinger, vice-président du conseil d'administration (collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur)
- Dominique Deville de Perrière (collège des membres de droit, représentante du ministre en charge de la recherche)
- Guillaume Gaubert, trésorier de la fondation, membre du conseil d'administration (collège des membres de droit, représentant du ministre en charge du budget) et membre du bureau
- Jean-Yves Grall (collège des membres de droit, représentant du ministre en charge de la santé)
- Bruno Rémond, conseiller-maître à la Cour des comptes, président du comité d'audit et financier, membre du comité consultatif des placements, membre du conseil d'administration (collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur) et membre du bureau
- Rose-Marie Van Lerberghe, ancienne présidente du groupe Korian, membre du conseil d'administration (collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur), ancienne présidente du comité des nominations et rémunérations (entretien téléphonique)
- Lionel Zinsou, membre du conseil d'administration (collège des membres n'exerçant pas leur activité à l'Institut Pasteur)

Ancien président du conseil d'administration :

- François Ailleret, directeur général honoraire d'EDF, président du conseil d'administration de l'Institut Pasteur de 2005 à 2011

Direction et services

- Alice Dautry, directrice générale
- Christophe Mauriet, directeur général adjoint administratif
- Anthony Pugsley, directeur général adjoint scientifique
- Sylvain Coudon, directeur de la communication et du mécénat
- Frédéric Théret, responsable dons, partenariats, événements jusqu'en juillet 2012
- Caroline Cutté, déléguée aux grands donateurs
- Christine Goudal, responsable de la collecte auprès des particuliers
- Evelyne Malanchère, chargée du mécénat auprès des entreprises
- Frédéric Grosjean, responsable du service des legs et de la gestion du patrimoine immobilier
- Valérie Gadaud, directrice financière jusqu'en juillet 2012
- Véronique Marchais, chef comptable
- Fabrice Brissé, responsable comptabilité générale et comptabilité fournisseur
- Marie-Pierre Gratius, direction financière, responsable du budget et contrôle de gestion
- Emmanuel Salé, responsable du service Trésorerie
- Maurice Strahm, gestionnaire back office
- Jean Derégnacourt, directeur des applications de la recherche et des relations industrielles
- Pascale Augé, chef du service de transfert de technologie et entrepreneuriat à la direction des applications de la recherche et des relations industrielles

- Fabrice Mouche, chargé d'affaires
- Noémie Pellegrin, chargée d'affaires
- Elodie Marie, responsable du service des accords industriels
- Marie Glomet, directrice des affaires juridiques
- Jérôme Salomon, responsable de la division internationale, directeur exécutif de *Pasteur international network*
- Marc Jouan, secrétaire général du réseau des Instituts Pasteur
- Olivier Gramail, directeur des ressources humaines
- Catherine Allard, responsable du département de gestion des personnels
- Françoise Genestier, chargée de ressources humaines
- Anne Peta, responsable du service paie

Ancien directeur général adjoint scientifique :

- Alain Gouyette, professeur des universités et membre de l'équipe "mission campus" au sein de l'université de Paris Sud, directeur général adjoint scientifique de l'Institut Pasteur de 2000 à 2005

● **Cabinet PricewaterhouseCoopers**

- Philippe Vogt, commissaire aux comptes, associé
- Floriane François-Rabillé
- Laurent Seel

● **Conseil d'Etat**

- Yves Robineau, président de la section de l'intérieur

● **Ministère de l'intérieur**

- Patrick Audebert, chef du bureau des associations et fondations
- Geoffroy Lissandre, chef du service des associations à la Préfecture de Paris

● **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- Christine Coste, adjointe au chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche, direction générale pour la recherche et l'innovation
- Dominique Deville de Perrière, département des organismes spécialisés (INSERM, ANRS, INCA, Pasteur et Curie), chargée de mission, administratrice de l'Institut Pasteur
- Maurice Caraboni, chef du département de la gestion et du pilotage budgétaires des programmes, service de la performance, du financement et de la contractualisation

● **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

- Guillaume Gaubert, chef de service à la direction du budget, administrateur de l'Institut Pasteur
- Aurélien Adam, direction du budget, bureau Recherche et enseignement supérieur
- Bernard Boët, responsable du département de contrôle budgétaire Education, Universités, Recherche

- **Ministère de la santé et des sports**

- Direction générale de la santé :**

- Jean-Yves Grall, directeur général, administrateur de l'Institut Pasteur
- Delphine Brard, chef de cabinet du directeur général de la santé
- Catherine Choma, sous-directrice des pratiques et des produits de santé (échanges téléphoniques et par mail)

- Délégation aux affaires juridiques**

- Catherine de Salins, directrice des affaires juridiques (échanges téléphoniques et par mail)

- **Institut national de veille sanitaire**

- Pierre Morisset, directeur financier (échanges téléphoniques et par mail)
- Béatrice Escande, adjointe au directeur du service financier (échanges téléphoniques et par mail)

- **Assistance Publique - Hôpitaux de Paris**

- Florence Ghrenassia, responsable de l'office du transfert de technologie et des partenariats industriels (échanges téléphoniques et par mail)

- **ARS d'Ile-de-France**

- Aude Boucomont, délégation territoriale de Paris, responsable du pôle offre de soins et médico-sociale (échanges téléphoniques et par mail)

Liste des sigles et abréviations employés

AM	Asset management
BIME	Biologie intégrative des maladies émergentes
CE	Conseil d'Etat
CER	Compte d'emploi des ressources
CGeFi	Contrôle général économique et financier
CNR	Centre national de référence
CRC	Comité de la réglementation comptable
CSP	Code de la santé publique
CSS	Code de la sécurité sociale
DAI	Direction (division depuis 2010) des affaires internationales
DARRI	Direction des applications de la recherche et des relations industrielles
DGS	Direction générale de la santé
FCP	Fonds commun de placement
FCPI	Fonds commun de placement dans l'innovation
FCPR	Fonds commun de placement à risque
HT	Hors taxes
INVS	Institut national de veille sanitaire
ISR	Investissement socialement responsable
IPP	Institut Pasteur productions
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (ancienne appellation)
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
TTC	Toutes taxes comprises

