

N° 3621

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

sur

I'ANVAR

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MICHEL DESTOT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Dominique Frelaut, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Louis Guédon, M. Jacques Guyard, M. Pierre Hériaud, M. Edmond Hervé, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Pierre Méhaignerie, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila, M. Kofi Yamgnane.

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE PREMIER : L'ANVAR, UN OUTIL PRECIEUX ET EFFICACE AU SERVICE DE L'INNOVATION SUR TOUT LE TERRITOIRE | 9 |
| I.- L'ANVAR A SU EVOLUER POUR REMPLIR AU MIEUX SA MISSION DE SOUTIEN A L'INNOVATION AUPRES DES PME | 9 |
| A.- UN ETABLISSEMENT PUBLIC A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, AU STATUT RENOVE EN 1997 | 9 |
| 1.- Son statut d'EPIC garantit à l'Anvar une utile souplesse de gestion | 9 |
| a) <i>Avant 1997</i> | 9 |
| b) <i>L'inflexion de 1997</i> | 9 |
| 2.- En 2000 a été signé un premier contrat quadriennal entre l'Anvar et ses ministères de tutelle..... | 11 |
| a) <i>Typologie des activités de l'Anvar</i> | 11 |
| b) <i>Les actions menées en 2000 et 2001</i> | 12 |
| c) <i>L'état d'avancement du premier contrat quadriennal</i> | 13 |
| B.- BIEN GEREE, L'AGENCE A BENEFICIE CES DERNIERES ANNEES D'UN TRAITEMENT BUDGETAIRE SATISFAISANT | 16 |
| 1.- L'Anvar est bien gérée..... | 16 |
| a) <i>L'organisation de l'Agence</i> | 16 |
| b) <i>Une gestion souple et efficace</i> | 19 |
| c) <i>La procédure d'aide au projet d'innovation, intervention la plus importante de l'Anvar</i> | 20 |
| 2.- La dotation budgétaire de l'Agence a été préservée..... | 28 |
| II.- L'ATOUT MAITRE DE L'ANVAR : LA PROXIMITE | 29 |
| A.- « UNE PME PARMIS LES PME »..... | 29 |
| 1.- Les 25 délégués régionaux de l'Agence sont connus et reconnus..... | 29 |
| 2.- La dimension d'aménagement du territoire, sans être absente, n'est pas prioritaire | 29 |

| | |
|---|-----------|
| B.– DES ENTREPRISES SATISFAITES, MAIS QUI POURRAIENT ETRE DAVANTAGE STIMULEES..... | 31 |
| 1.– Le soutien de l'Anvar est très apprécié..... | 31 |
| a) <i>Typologie des entreprises aidées</i> | 31 |
| b) <i>Appréciation des entreprises</i> | 32 |
| 2.– L'encouragement au développement des PME mériterait d'être plus poussé..... | 33 |
| a) <i>Un manque de suivi des entreprises aidées</i> | 33 |
| b) <i>Des PME insuffisamment incitées à grandir</i> | 33 |
| | |
| CHAPITRE II : POUR UNE POLITIQUE DE L'INNOVATION PLUS PERFORMANTE : QUELQUES REFORMES INTERNES A L'ANVAR, ET UNE REDEFINITION DU RAPPORT AVEC SES TUTELLES | 35 |
| | |
| I.– L'EVALUATION DE L'ACTION DE L'ANVAR, ENCORE INSUFFISANTE, A INDIQUE QUELQUES PISTES DE REFORME DEJA EN COURS | 35 |
| A.– L'EVALUATION D'UNE POLITIQUE DE SOUTIEN A L'INNOVATION, UNE QUESTION COMPLEXE | 35 |
| 1.– La dernière évaluation en date s'est voulue des plus impartiales | 35 |
| a) <i>Présentation de l'évaluation menée par le cabinet Technopolis</i> | 35 |
| b) <i>Les évaluations antérieures</i> | 35 |
| 2.– Une action à poursuivre et à prolonger..... | 37 |
| a) <i>Les principales conclusions du rapport d'évaluation en termes d'objectifs atteints</i> | 37 |
| b) <i>Impliquer le Parlement</i> | 38 |
| B.– LES REFORMES INTERNES A L'AGENCE : DE SIMPLES AJUSTEMENTS..... | 39 |
| 1.– Le rapport d'évaluation recense des insuffisances minimales et pour la plupart déjà identifiées précédemment..... | 39 |
| a) <i>Les recommandations du rapport Technopolis</i> | 39 |
| b) <i>Analyse comparée des aides de l'Anvar et des autres dispositifs de soutien public à l'innovation</i> | 40 |
| 2.– Des améliorations sont également souhaitables sur deux autres points..... | 42 |
| a) <i>L'Anvar doit veiller à ne pas alourdir davantage ses procédures</i> | 42 |
| b) <i>La réforme de la comptabilité est en cours</i> | 42 |
| | |
| II.– UNE REFORME DES RELATIONS ENTRE L'ANVAR ET SES TUTELLES EST NECESSAIRE | 44 |
| A.– L'EMBLEMATIQUE DOSSIER DES BONS DE SOUSCRIPTION D' ACTIONS (BSA) | 44 |
| 1.– Une expérimentation prometteuse, qui bouscule quelques habitudes | 44 |
| a) <i>Présentation du dispositif</i> | 44 |
| b) <i>Les modalités de l'intervention de l'Anvar sous forme de BSA</i> | 45 |

| | |
|---|----|
| <i>c) Bilan de la mise en œuvre à la fin de 2001</i> | 46 |
| <i>d) Perspectives de ce nouveau mode d'intervention</i> | 47 |
| <i>e) Lien avec la démarche des sociétés de réindustrialisation</i> | 48 |
| 2.– Un exemple des rapports parfois tendus entre l'Anvar et ses tutelles ... | 49 |
| B.– POUR UN CONSEIL SUPERIEUR DE L'INNOVATION | 52 |
| 1.– La définition et le suivi de la politique de l'innovation manquent de cohérence | 52 |
| <i>a) La définition</i> | 52 |
| <i>b) Le suivi</i> | 53 |
| 2.– Le rôle de coordination et d'impulsion doit être tenu par un Conseil supérieur de l'innovation, dont l'Anvar assurerait le secrétariat..... | 55 |
| 3.– Un prolongement européen est à créer, en renforçant le «club des agences de l'innovation » | 56 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 59 |
| ANNEXE 1 : Composition du Conseil d'administration de l'Anvar..... | 62 |
| ANNEXE 2 : Liste des personnes contactées | 63 |

laisser cette page blanche sans numérotation

INTRODUCTION

En octobre dernier, à l'occasion des auditions menées dans le cadre de la préparation de son rapport consacré aux crédits de l'industrie dans le projet de loi de finances pour 2002, votre Rapporteur spécial rencontrait le Président-directeur général de l'Anvar et l'une des tutelles de l'Agence : la Directrice générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes au sein du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il a alors pris la mesure, dans un contexte budgétaire moins favorable que les années précédentes, de la nécessité de réaffirmer le soutien à l'innovation en France, plus que jamais « *moteur de la croissance et source de nouveaux emplois* »⁽¹⁾. En effet, rien ne serait plus fâcheux que de relâcher l'effort public très substantiel entrepris depuis 1997 dans ce domaine, sous prétexte que la « nouvelle économie » n'aurait été qu'un mirage, et que le ralentissement actuel de la conjoncture économique devrait inciter la puissance publique, sinon à réorienter ses aides, du moins à modérer son soutien.

Or, la conduite d'une véritable politique de l'innovation, à laquelle votre Rapporteur spécial est très attaché, ne saurait fluctuer au gré des engouements médiatiques pour tel ou tel secteur de notre économie. Plus que d'autres domaines de la politique industrielle au sens large, la politique de l'innovation exige une certaine constance dans les choix publics : c'est précisément parce que les investisseurs privés, les sociétés de capital-risque en particulier, monnayent leur soutien au gré de la conjoncture, que l'allocation de fonds publics – qu'il s'agisse de subventions, d'avances remboursables ou de participations en capital – se doit d'être fiable et aussi continue que la conduite d'un projet innovant le requiert. Ce qui ne signifie pas pour autant, d'une part, que les bailleurs de fonds publics ne doivent pas être attentifs à éviter le piège de « l'abonnement » aux aides, ni d'autre part, que le soutien public doit être réservé aux projets les moins prometteurs et les moins rentables.

C'est au cœur de cette problématique que se trouve l'Anvar, créée en 1967 en tant qu'Agence nationale de valorisation de la recherche, et réformée en 1979 puis en 1997 pour devenir une véritable « Agence française de l'innovation », tout en gardant le même nom et le même statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. « *Premier bras armé de l'État pour encourager les investissements technologiques des entreprises* »⁽²⁾ selon *Le Monde interactif*, supplément du quotidien consacré aux nouvelles technologies, « *l'Anvar ne fait pas qu'accompagner le mouvement, elle l'encourage* ». Au service de l'innovation dans les PME, dont elle est d'autant plus proche qu'elle se perçoit elle-même comme une PME, l'Agence mène aussi, par ses choix à moyen et long terme, une politique de l'innovation, sous l'autorité – et parfois à la demande – de ses tutelles : ministres chargés de l'industrie, de la recherche, et des petites et moyennes entreprises.

(1) Encourager l'innovation en France, moteur de la croissance et source de nouveaux emplois, *Rapport d'information* n° 2364.

(2) Gaëlle Macke, « L'État prend le virage de la nouvelle économie », in *Le Monde interactif*, 20 juin 2001.

On constate ici quelles tensions la situation particulière de l'Anvar, à bien des égards bénéfique, est susceptible de comporter : instrument d'une politique de l'innovation définie par des ministères distincts aux préoccupations différentes, lesquels ministères demeurent soucieux de ne pas rogner l'autonomie de l'établissement, l'Anvar doit également tenir le cap de sa bonne gestion, et possède naturellement ses idées propres sur ce que doit être une politique de l'innovation.

Votre Rapporteur spécial a été particulièrement sensible à cet aspect des choses dans le contrôle qu'il a effectué sur l'Agence de l'innovation. C'est pourquoi, au-delà d'une présentation de l'Anvar et de ses différents types d'intervention, ainsi que d'une analyse de sa gestion – donc de l'utilisation des dotations votées en loi de finances qui abondent le budget de l'Agence –, le présent rapport d'information développe quelques considérations sur ce que pourrait être une meilleure coordination de la politique de soutien à l'innovation dans notre pays, et en particulier une meilleure utilisation des compétences de l'Anvar, outil précieux et efficace.

À l'heure où le secrétariat d'État à l'Industrie, notamment, est engagé dans un effort substantiel en faveur de l'innovation industrielle, ainsi que M. Christian Pierret l'a annoncé lors d'un récent colloque organisé par votre Rapporteur spécial⁽¹⁾, avec 42,5 % de moyens supplémentaires entre 1999 et 2002, avec l'objectif porté par la France au niveau européen de porter la part du PIB de l'Union européenne consacré à la recherche & développement de 1,92 % actuellement à 3 % en 2010 (la France se situe à 2,2 % du PIB), et avec les mesures prises dans la lignée du rapport de notre collègue Michel Charzat⁽²⁾ pour améliorer la rémunération du risque et soutenir le développement des start-up, il est opportun de faire mieux connaître l'ampleur du rôle de l'Anvar, sa grande efficacité, et de repenser le cadre général de son action pour la rendre plus favorable encore à la croissance et à l'emploi.

En remerciant ses interlocuteurs, au sein de la direction générale de l'Anvar – et notamment M. Philippe Jurgensen, Président-directeur général, et M. Jean-Marie Sepulchre, secrétaire général, dont la sollicitude a grandement facilité l'élaboration de ce rapport – comme au sein des ministères de tutelle de l'Agence, qui ont bien voulu nourrir sa réflexion et répondre avec franchise à ses interrogations, votre Rapporteur spécial espère que les pages qui suivent, en montrant la volonté de la représentation nationale d'être présente dans le débat sur les choix politiques de long terme, diront assez sa profonde conviction que la politique de l'innovation en France est bien plus qu'un phénomène de mode : elle est vitale pour notre économie, et doit par conséquent s'appuyer sur les bases les plus cohérentes possibles.

*

* *

(1) L'innovation en France : de nouvelles mesures nécessaires ? Comparaisons européennes, colloque organisé à l'Assemblée nationale le 12 février 2002.

(2) Michel Charzat, Pierre Hanotiaux et Claude Wendling, juillet 2001, Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire français.

CHAPITRE PREMIER :

L'ANVAR, UN OUTIL PRECIEUX ET EFFICACE AU SERVICE DE L'INNOVATION SUR TOUT LE TERRITOIRE

I.- L'ANVAR A SU EVOLUER POUR REMPLIR AU MIEUX SA MISSION DE SOUTIEN A L'INNOVATION AUPRES DES PME

A.- UN ETABLISSEMENT PUBLIC A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, AU STATUT RENOVE EN 1997

1.- Son statut d'EPIC garantit à l'Anvar une utile souplesse de gestion

a) Avant 1997

Créée en 1967, l'Anvar était alors placée auprès du CNRS, et avait pour mission exclusive de contribuer à la valorisation de la recherche scientifique et technique. Son rôle consistait à intervenir en tant qu'opérateur chargé d'assurer des fonctions de courtage entre la recherche scientifique et le monde industriel. Les pouvoirs publics ont radicalement modifié, en 1979, la mission assignée à l'Anvar : il s'agissait désormais de mettre en valeur les résultats de la recherche scientifique et technique, mais aussi de promouvoir l'innovation et le progrès technologique. Passée sous la tutelle du ministère chargé de l'industrie, l'Agence pouvait également gérer ou attribuer des aides publiques à la recherche et à l'innovation, les délégations régionales de l'Agence étaient mises en place, et une nouvelle aide à l'innovation était créée, concernant une large gamme d'opérations susceptibles d'être soutenues : dépôts et extensions de brevets, études de marché, expérimentation, développement de produits nouveaux ou améliorés, le tout sous forme d'une avance dont le montant s'élevait à 50 % du coût de l'opération et qui était remboursée en cas de succès. Au milieu des années 1980, les interventions de l'Anvar ont été spécifiquement orientées vers les PME.

Ces grandes caractéristiques sont demeurées, jusqu'à aujourd'hui, celles de l'Agence, même si l'évolution de sa mission vers une priorité toujours plus grande accordée à l'innovation s'est poursuivie, en particulier depuis 1997.

b) L'inflexion de 1997

Nommé Président-directeur général le 11 octobre 1996, M. Philippe Jurgensen s'est vu confier par les tutelles de l'Agence la mission d'améliorer, avec des moyens plus restreints, l'efficacité de cet organisme, afin de lui donner plus de « lisibilité » vis-à-vis des porteurs de projets innovants, mais aussi des banques et des investisseurs spécialisés. Au nombre des objectifs qui lui étaient alors assignés,

on pouvait relever celui d'accroître l'impact économique de l'action de l'Anvar – en attachant autant d'importance à l'entreprise aidée qu'au projet innovant *stricto sensu* –, la décentralisation encore accrue de la gestion des dossiers d'aide, la mise en œuvre des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), ou encore la recherche de financements en partenariat avec les régions ou la Communauté européenne.

L'idéal était alors, toujours selon les termes de la mission confiée par les tutelles, de regrouper et de simplifier tout le dispositif de l'aide aux PME, « *allant éventuellement jusqu'à une formule unique d'aide à l'innovation* ». De surcroît, sur un plan plus administratif, les implantations physiques des différents partenaires de l'entreprise (directions régionales de l'industrie, directions dépendant du ministère de la Recherche et Anvar) devaient être systématiquement rapprochées à l'horizon 1999.

Ces inflexions dans la mission de l'Anvar ont notamment trouvé leur traduction dans la publication en 1997 de nouveaux décrets relatifs au fonctionnement de l'Agence et à son activité (décret du 19 février et du 31 mai 1997). La mission de l'Anvar n'est plus de « *mettre en valeur les résultats de la recherche* », mais simplement « *d'y contribuer* » ; en revanche, elle se doit maintenant de « *soutenir le développement industriel et la croissance par l'aide à l'innovation, notamment technologique, et de contribuer à la mise en valeur des résultats de la recherche scientifique et technique. Elle participe à la mobilisation des financements nécessaires à la croissance des entreprises, notamment par l'apport de son expertise* ⁽¹⁾ ».

L'Agence passe sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'industrie, de la recherche et des petites et moyennes entreprises, ce qui reflète bien les dimensions multiples et les spécificités de son action. L'aide à l'innovation devient la mission fondamentale de l'Anvar, passant avant la valorisation de la recherche – d'où la dénomination désormais mise en avant par l'Anvar d'« *agence de promotion de la croissance par l'innovation* », et même d'« *agence française de l'innovation* ».

Une autre différence importante concerne les débouchés commerciaux de l'innovation. Alors que le décret de 1997 rangeait au nombre des critères de sélection d'un projet « *la capacité [...] du bénéficiaire de mener à bien le programme d'innovation, d'assurer la promotion commerciale sur le marché ou de mettre en œuvre le procédé faisant l'objet de l'aide* », cette mention explicite ne figure plus dans le décret de 1997. De même, ce texte ne fait plus référence à l'évaluation des demandes d'aide « *en matière de perspectives de commercialisation du produit ou du procédé* ».

(1) Extrait de l'article 1er du décret n° 97-152 du 19 février 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence nationale de valorisation de la recherche.

D'une façon générale, il faut se féliciter du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial qui était et demeure celui de l'Anvar, et lui offre une souplesse de gestion parfaitement adaptée à sa mission ; la France peut d'ailleurs être considérée comme pionnière en Europe pour l'aide à l'innovation, via une agence *ad hoc*.

Autre élément de souplesse, introduit en 1997, qu'il convient de mentionner pour être complet : l'instruction financière, qui relevait auparavant d'une convention entre l'Agence et le Crédit national ou d'un établissement financier agréé par le ministre chargé de l'économie, ne revêt plus le même caractère obligatoire.

En définitive, l'Anvar n'a cessé, en trente-cinq années d'existence, de se développer et de se perfectionner pour se mettre au service de la croissance et de l'emploi dans une optique toujours aussi volontariste. Telle est notamment l'impression qui ressort de la lecture du premier contrat quadriennal entre l'Anvar et ses tutelles.

2.- En 2000 a été signé un premier contrat quadriennal entre l'Anvar et ses ministères de tutelle

a) Typologie des activités de l'Anvar

Les modes d'action de l'Anvar sont définis à l'article 2 du décret de 1997. Ils sont variés, mais tendent tous, par construction, à la réalisation des objectifs qui découlent de sa mission. On peut les classer en quatre catégories :

– l'attribution et la gestion des aides à l'innovation dont le financement est assuré sur fonds publics. Ces aides sont de natures variées, la plus importante en nombre de dossiers et en montants dégagés étant l'aide au projet d'innovation. Pour tous ces types d'aides, le rôle de l'Agence ne se limite pas à des opérations administratives et financières, mais comporte des tâches à forte valeur ajoutée : conseil aux entreprises, recherche de PME éligibles, ingénierie et suivi de projets ;

– la participation au transfert de technologies des milieux de la recherche vers l'industrie par un ensemble d'actions telles que le recueil d'informations sur les laboratoires, l'établissement de conventions avec les organismes publics de recherche et les universités, la coopération avec les incubateurs et les fonds d'amorçage, l'attribution d'aides à divers bénéficiaires (un laboratoire, une entreprise ou un intermédiaire). En 2000, les aides en faveur du transfert de technologies ont progressé ; elles se répartissent entre les émetteurs de technologies (61 % des aides pour les laboratoires, universités et écoles d'ingénieurs), et les récepteurs de technologies (39 % des aides pour les petites et très petites entreprises). Les personnels des délégations régionales de l'Anvar ont visité en 2000 plus de 900 laboratoires et s'appuient, pour accompagner la mise en œuvre des résultats de la recherche, sur les réseaux de recherche et de diffusion technologiques et les centres relais pour l'innovation ;

– le conseil aux entreprises en vue de leur permettre de conduire des projets d'innovation, ainsi que le conseil aux établissements financiers dans leur activité de soutien aux entreprises innovantes ;

– la participation à des actions d'information, de formation ou d'animation destinées à développer la capacité d'innovation des entreprises.

b) Les actions menées en 2000 et 2001

En 2000, l'Anvar a accompagné et financé 3.240 initiatives pour 217,18 millions d'euros (1,42 milliard de francs). Sur le terrain, les chargés d'affaires de l'Anvar ont visité près de 10.000 entreprises et laboratoires. Ces visites ont permis de faire émerger des projets d'innovation dans des entreprises jusqu'alors non bénéficiaires de l'aide : 53,5 % des clients de l'Agence en 2000 sont nouveaux.

RÉPARTITION DES AIDES DE L'ANVAR EN 2000

| | Nombre d'aides | Montants <i>(en millions d'euros)</i> |
|--|-----------------------|---|
| Développement et faisabilité de projets | 1.377 | 167,15 |
| Subventions | 441 | (n.c.) |
| Avances remboursables | 936 | (n.c.) |
| Recrutement pour l'innovation | 1.047 | 23,46 |
| Subventions | 1.047 | |
| Émetteurs de technologie | 45 | 5,16 |
| Subventions | 12 | (n.c.) |
| Avances remboursables | 33 | (n.c.) |
| Sociétés de recherche sous contrat | 49 | 11,22 |
| Subventions | 49 | |
| Réseau de diffusion technologique | 34 | 7,75 |
| Subventions | 34 | |
| Projets jeunes | 638 | 1,89 |
| Subventions | 638 | |
| Inventeurs indépendants | 50 | 0,55 |
| Subventions | 50 | |
| Total général | 3.240 | 217,18 |

Source : secrétariat d'État à l'industrie

En 2001, le budget d'intervention de l'Anvar s'établissait à 224,86 millions d'euros (1.475 millions de francs) en autorisations de programme et à 101,84 millions d'euros (668 millions de francs) en crédits de paiement.

– Projets et secteurs innovants

En 2000, 31 % des aides de l'Anvar ont été destinées aux technologies de l'information, 27 % aux sciences de la vie, 18 % à l'équipement, 15 % aux industries de base et 9 % aux biens de consommation.

Depuis fin 1999, l'Agence apporte un soutien aux services innovants destinés à l'usager, même s'ils recourent à une technologie déjà connue. Durant l'année 2000, l'Agence a soutenu 120 projets de faisabilité et de développement de ce type (9 % de son budget). Plus des deux tiers de ces entreprises, souvent de petite taille, ont moins de trois ans d'existence. A l'horizon du contrat quadriennal en 2003, l'objectif est d'atteindre 15 % du budget annuel.

Dans le même temps, l'Anvar a veillé à maintenir un équilibre entre les services et les autres secteurs innovants. Ainsi, ses interventions ont progressé dans le domaine des biotechnologies. Les secteurs dits « classiques » (mécanique, textile, agro-alimentaire, biens d'équipement...) représentent près de la moitié de ses aides à l'innovation : en effet l'innovation doit irriguer *toutes* les entreprises, et pas seulement celles de la « nouvelle économie ».

– Création d'entreprise et jeunes entreprises

En 2000, l'Agence a une nouvelle fois accentué ses efforts en faveur de l'émergence des projets, en leur dédiant 41 % de son budget d'intervention. De l'aide apportée aux lycéens ou aux étudiants porteurs de pré-projets jusqu'aux lauréats du Concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes lancé par le ministère de la recherche et géré par l'Anvar, ses actions en faveur des créateurs d'entreprises innovantes se situent très en amont.

L'année 2000 a été marquée par la montée en puissance des incubateurs. L'Anvar, qui siège au comité d'engagement national des incubateurs, a participé à la naissance de 31 incubateurs publics. Dans le même temps, le comité d'engagement a contribué à la mise en place de 3 fonds d'amorçage nationaux (C-Source, T-Source, Bio-am) et 5 fonds d'amorçage régionaux.

S'agissant de l'incidence de l'action de l'Anvar en termes de création d'emplois, dont votre Rapporteur spécial souligne qu'elle constitue le but ultime de tous les efforts entrepris, il apparaît extrêmement difficile de déterminer une liaison simple entre le montant des aides et le volume des emplois. La fiabilité des outils qui seraient mis en place ne serait pas assurée.

Toutefois, selon les délégations régionales et les industriels soutenus en 2000, les 780 développements de projets – représentant un montant total d'aide à l'innovation de 140 millions d'euros (918,34 millions de francs) – sont susceptibles de générer 3 milliards d'euros (19,68 milliards de francs) de chiffre d'affaires la troisième année d'exploitation, contribuant au maintien et/ou à la création de plus de 19.000 emplois. En d'autres termes, une tranche de 7.200 euros (47.200 francs), dans le cadre d'une aide à l'innovation, permettrait de créer ou de maintenir un emploi.

c) L'état d'avancement du premier contrat quadriennal

En 2000, l'Anvar a signé pour la première fois un contrat quadriennal (2000-2003) qui fixe les objectifs et les priorités de son action en accord avec ses autorités de tutelle. Il est le fruit d'une discussion entre toutes les parties prenantes

(y compris la direction du Budget et la direction du Trésor), réunies au sein d'un groupe de travail présidé par M. Jean-Jacques Dumont, Directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, commissaire du Gouvernement auprès de l'Anvar. Une fois résolue par consensus la difficulté principale qui consistait à accorder les objectifs aux ressources mobilisables, ce contrat a pu être signé ; il prévoit quatre axes d'actions :

– renforcer les actions « sur mesure » en faveur de la création et du développement des entreprises, depuis la conception initiale d'un projet, appelée « phase de faisabilité » jusqu'à sa concrétisation, la « phase de développement » ;

– développer des transferts de technologie, pour transformer les résultats de la recherche dans les entreprises ou dans les laboratoires en réalité industrielle ;

– augmenter l'effet de levier, c'est-à-dire mobiliser des sources de financement en complément de celles de l'Anvar. Sont concernés les acteurs privés (banques, capital-risque, fonds d'amorçage, FCPI et marchés boursiers) et publics, et l'Union européenne.

– intensifier la mise en relation des PME avec des partenaires à travers le Réseau de diffusion technologique, les rencontres technologiques, les forums de capitaux, les « bourses » dans lesquelles l'Anvar présente les entreprises. Un site Internet, le « portail de l'innovation », est en cours de développement, pour mettre les entreprises en relation avec les interlocuteurs adéquats.

Dans un deuxième volet du contrat sont abordées les ressources nécessaires à l'Anvar pour remplir ses missions. Le nouveau dispositif expérimental d'aide sous forme de bons de souscription d'actions permettra à l'Agence de bénéficier de la réussite de certains projets pour accroître ses interventions auprès de nouvelles entreprises innovantes, en assurant un retour de fonds plus important. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de porter ce dispositif particulièrement pertinent qui, loin de concurrencer les entreprises de capital-risque comme certains le craignent, le complète.

L'Agence pourra, par ailleurs, recruter du personnel sur les ressources propres dégagées, en contrepartie des nouvelles tâches dont elle assure la gestion pour le compte de tiers (concours de création d'entreprise, aides régionales, centres relais pour l'innovation et fonds européens notamment).

Le Conseil d'administration du 21 mars 2001 a examiné le premier état d'avancement du contrat quadriennal, qui indique que des progrès ont été enregistrés sur la quasi-totalité des points mentionnés au contrat. Le tableau d'indicateurs agrégés annexé au contrat est reproduit ci-après.

TABLEAU D'INDICATEURS AGRÉGÉS ANNEXÉ AU CONTRAT QUADRIENNAL 2000-2003

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|--------------|--------------|------|------|------|
| Une aide à l'innovation sur mesure | | | | | |
| • taux de succès des aides à l'innovation à n+4 ⁽¹⁾ | 57,5 % | 53,9 % | | | |
| • montant des engagements relatifs à l'innovation de services liés aux NTIC ⁽²⁾ (en millions d'euros) | 4,57 | 15,55 | | | |
| • nombre et montant { des engagements en faveur des créateurs d'entreprises ⁽²⁾ (personnes physiques ou PME de moins d'un an (en millions d'euros) | 518 34,76 | 837 63,42 | | | |
| Des actions favorisant le transfert de technologie | | | | | |
| nombre d'aides au recrutement ⁽²⁾ de : | 247 | 319 | | | |
| – chercheurs | 716 | 846 | | | |
| – ingénieurs | 385 | 325 | | | |
| – techniciens supérieurs | | | | | |
| La mobilisation de sources de financement externes complémentaires | | | | | |
| • nombre d'aides données par l'ANVAR à l'étude de faisabilité de programmes européens (PCRD ou Eurêka) ⁽²⁾ | 41 | 48 | | | |
| • nombre de ces programmes financés par la commission | (n.c.) | (n.c.) | | | |
| • montant des ressources externes engagées ⁽³⁾ (en millions d'euros) | 29,27* | 32,17* | | | |
| • montant des apports de fonds propres d'organismes de capital risque (dont FCPI) partenaires de l'ANVAR dans des programmes aidés par celle-ci | (n.c.) | 2.100* | | | |
| La mise en relations des PME avec les bons interlocuteurs | | | | | |
| nombre de connexions sur le portail de l'innovation | 150.000 | 241.000 | | | |
| Les moyens de l'ANVAR | | | | | |
| • montants des crédits d'interventions apportés par le dispositif permettant à l'ANVAR de bénéficier des projets | 0 28 | 0 40 | | | |
| • nombre de mobilités fonctionnelles, géographiques ou externes | | | | | |

(1) Rapport des remboursements cumulés perçus sur les quatre années suivant le constat de fin de programme au montant versé remboursable

(2) Indépendamment de l'origine des fonds (ANVAR - Ministères - Bruxelles - Collectivités territoriales...)

(3) Transitant par l'ANVAR.

(*) Chiffres provisoires

Source : Anvar

B.- BIEN GEREE, L'AGENCE A BENEFICIE CES DERNIERES ANNEES D'UN TRAITEMENT BUDGETAIRE SATISFAISANT

1.- L'Anvar est bien gérée

Structure de taille modeste, l'Anvar a réussi sa décentralisation (à hauteur de deux tiers de ses effectifs), et dispose à Paris d'une direction générale et de directions stratégiques de taille modeste. Sa gestion comme ses circuits de décision sont désormais bien rodés.

a) L'organisation de l'Agence

– Au siège

À la tête de l'Anvar, **la direction générale**, composée du Président-directeur général, du directeur général adjoint et du secrétaire général, fixe les grandes orientations et assure le lien avec les tutelles. Au siège de l'Anvar se trouvent également les directions sectorielles.

La direction de la technologie, qui compte une vingtaine de chargés d'affaires, a aujourd'hui un rôle de veille sectorielle et technologique ; elle constitue également le relais entre l'Anvar et les programmes de recherche et « centres de compétence » nationaux (organismes, universités, centres techniques...). Les chargés d'affaires réalisent chaque année un « bilan sectoriel » de l'action de l'Agence. Ces bilans permettent de comprendre les grandes tendances ; leur statut au sein de l'Agence ou leur impact sur le travail concret des délégations régionales est peu clair, et **ils gagneraient à être davantage mis en valeur, comme outils d'évaluation.**

La direction de la technologie a la charge de la gestion du fichier d'experts sélectionnés pour analyser les dossiers. Cette base de données contient environ 1.700 experts français, issus notamment de la recherche publique, et qui dès 2002 doivent être « partagés » avec la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP, l'actualisation des informations ayant lieu tous les trois ans.

La direction des affaires juridiques et de la propriété industrielle est souvent le premier – et le seul – relais de compétence pour les délégations régionales dans les matières qu'elle traite. L'avis de cette direction est obligatoire pour tout dossier centralisé, et pour les autres dossiers elle rend ses avis sur demande du chargé d'affaires intéressé. Elle assure également une mission de formation interne, ainsi que de gestion des pré-contentieux et des contentieux.

La direction de l'évaluation et du contrôle de gestion a pour objectif d'harmoniser les procédures d'évaluation et de traitement des dossiers à l'Anvar, et de définir les bonnes pratiques en matière d'instruction des demandes. Elle réalise des statistiques et des études sur la réalisation des objectifs fixés, sur les fiches de suivi retournées par les chargés d'affaires, sur le taux de remboursement de l'aide, ou encore sur l'impact et l'effet de levier de l'aide de l'Agence. Votre Rapporteur spécial estime que cette dernière fonction mérite indiscutablement d'être renforcée et développée.

La direction des ressources humaines assume les fonctions classiques dévolues à ce genre d'entité dans toute organisation, y compris la politique générale de recrutement et de formation. Les frais de salaires représentent 61 % du budget de fonctionnement de l'Anvar.

Les effectifs de l'Anvar sont longtemps restés stables, jusqu'en 1999-2000. L'initiative d'un recrutement venait des délégations régionales, en général pour remplacer des départs. En 1999-2000 a été décidé un renforcement de l'effectif en régions, en particulier au profit des plus grandes (35 personnes supplémentaires, dont deux tiers de cadres et un tiers d'assistants, affectés à 90 % en région). Il est procédé à une révision annuelle. En 1999, 18 % des salariés avaient moins d'un an d'ancienneté. Les tableaux ci-après décrivent la composition du personnel de l'Agence, pour un total de 373 équivalents temps plein :

EFFECTIFS DE L'ANVAR AU 31 DÉCEMBRE 2000

| | Cadres niv. 2 | | Cadres niv. 1 | | Assistants | | Agents | | Ensemble | |
|-------------------------------|---------------|-----------|---------------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|------------|------------|
| | H | F | H | F | H | F | H | F | H | F |
| Siège : 38 % | | | | | | | | | | |
| Effectif sur poste budgétaire | 30 | 17 | 13 | 17 | 4 | 39 | 8 | 30 | 55 | 103 |
| Régions : 62 % | | | | | | | | | | |
| Effectif sur poste budgétaire | 43 | 9 | 56 | 49 | 0 | 60 | 1 | 44 | 100 | 162 |
| Total | 73 | 26 | 69 | 66 | 4 | 99 | 9 | 74 | 155 | 265 |

Source : Anvar

PERSONNES OCCUPÉES À L'ANVAR AU 31 DÉCEMBRE 2000

| | |
|---|------------|
| Effectif budgétaire (373 ETP) | 420 |
| Autres emplois (alternance, jeunes, post-doc) | 23 |
| CDD (remplacements) | 8 |
| Mises à disposition (dont 21 du CEA) | 37 |
| VAT, CSN, divers | 9 |
| CRI | 6 |
| Total | 503 |

Source : Anvar

Le passage aux 35 heures s'est effectué, selon la direction générale, tôt et sans heurts, *via* un accord de modération salariale et la création, en contrepartie, de 8 postes.

Organisation « plate », l'Anvar a du mal à proposer de réelles perspectives de carrière : au-delà de la fonction de chargé d'affaires, il n'y a que la position de délégué régional ou de délégué régional adjoint. L'âge moyen des délégués régionaux s'établissant à 50 ans, très peu de postes se libèrent par remplacement naturel.

L'activité de formation de la direction des ressources humaines est perçue comme prioritaire (l'Agence dépense en moyenne 6 % de sa masse salariale en formation professionnelle). En particulier, chaque nouvel arrivant suit un module d'initiation. L'effort de formation a donc été très soutenu ces dernières années, du fait de l'importante vague de recrutements ; il a encore été accru à l'occasion de la mise en place d'une nouvelle forme d'aide, les bons de souscription d'actions.

La direction des relations internationales a la charge d'entretenir des liens avec les organisations homologues de l'Agence, de suivre la procédure d'aide au montage de partenariats technologiques communautaires, comme Eurêka ou CRAFT. Elle était également co-responsable, avec des partenaires européens, du développement d'une méthode internationale de cotation des projets, qui devait être utilisée dès la fin de 2001 pour l'évaluation des projets candidats à une aide au projet d'innovation ou à d'autres aides de l'Anvar.

– *En régions*

L'Anvar a parfaitement réussi sa régionalisation, conformément au souhait de ses tutelles lors de la nouvelle impulsion donnée à l'Agence. Depuis la création d'une seconde délégation en Île-de-France au dernier semestre de 1997, ce sont **25 délégations régionales** (23 en métropole, une pour les Antilles et la Guyane, et une à la Réunion), comprenant deux tiers des effectifs globaux, qui incarnent la réalité de l'Anvar au plus près du terrain.

Composition type d'une délégation régionale

- le (la) délégué(e) régional(e) ;
- un(e) délégué(e) adjoint(e) ;
- des chargé(e)s d'affaires, en nombre variable selon les besoins de chaque région (de quelques personnes dans les plus petites comme la Corse ou les DOM, à quelques dizaines dans les plus grandes comme l'Île-de-France ou Rhône-Alpes). Dans les grandes délégations, une organisation sectorielle est la règle, avec des chargés d'affaires aux responsabilités déterminées, alors que dans les petites régions les chargés d'affaires seront le plus souvent des généralistes ;
- des assistant(e)s travaillant directement au traitement des dossiers ;
- d'autres personnels administratifs (dont la tâche peut coïncider avec celle de la catégorie précédente) ;
- souvent, des personnels mis à disposition ou détachés, en provenance d'organismes de recherche comme le CEA par exemple, qui remplissent des fonctions de chargés d'affaires.

Sur cette organisation de l'Agence, le cabinet Technopolis, qui a remis en 2001 un rapport d'évaluation sur l'aide au projet d'innovation de l'Anvar, porte l'appréciation suivante :

« On peut décrire l'Anvar comme un "holding", dont les filiales (ou "business units") seraient les délégations régionales. La direction générale détermine la stratégie globale (par exemple par rapport aux nouvelles activités à intégrer tels de nouveaux services "hors budget Anvar", l'établissement des CRI, les FCPI ou les BSA...), et définit les objectifs généraux que les filiales doivent remplir. En échange, elle fournit aux délégations régionales les outils et les moyens transversaux (à travers les directions centrales) leur permettant de les accomplir.

« Les "filiales"(...) disposent d'objectifs fixés en concertation avec la direction générale et sont dotées d'un budget (...).

« Dans un tel modèle organisationnel, dont l'Anvar n'est théoriquement pas très éloignée depuis 1995 (date depuis laquelle plus aucun dossier n'est géré au niveau du siège), la question est de savoir si les délégations régionales parviennent à réaliser les objectifs fixés et comment les "services centraux" rendent aux délégations régionales les services appropriés. La comparaison avec le holding s'arrête au niveau de la nature des objectifs : là où une entreprise filiale d'un holding est in fine évaluée et contrôlée par rapport à sa performance en termes de parts de marché acquises avec une efficacité maximale, l'action de l'Anvar devrait théoriquement être évaluée en fonction de l'impact qu'elle a sur le tissu économique en termes de création de richesses ou d'emplois. Or, les objectifs fixés entre la direction générale et les délégations régionales concernent d'abord la productivité en nombre d'unités (c'est-à-dire, aides) "vendues", sans forcément en connaître l'impact. En l'absence d'une traduction explicite des objectifs globaux de la mission de l'Anvar (croissance, emploi...), en objectifs opérationnels par délégation régionale, définir l'impact souhaité ou escompté de l'Anvar au niveau régional est délicat. »

Si votre Rapporteur spécial ne récuse pas l'analogie avec une société à capitaux privés, puisque la direction générale de l'Anvar elle-même aime à définir l'Agence comme une PME – on notera toutefois la nuance entre holding et PME –, il s'inscrit en faux, en revanche, contre une analyse qui tendrait à réserver la notion de gestion par objectifs ou d'évaluation de l'impact des aides à la seule entreprise privée. Car c'est précisément parce que l'Anvar distribue des fonds publics que l'on souhaiterait pouvoir mesurer l'impact de son action aussi (mais seulement en bout de chaîne) en termes de contribution à la croissance et à la création d'emplois. Et l'on est tout à fait fondé à demander une évaluation la plus fine possible de l'action publique en tant que telle, sans forcément recourir à la phraséologie de la gestion privée.

b) Une gestion souple et efficace

Le statut d'EPIC n'exonère pas l'Anvar, bien entendu, de la rigueur nécessaire au maniement de fonds publics, et l'Agence ne peut être prise en défaut sur ce point. Mieux : la souplesse que lui confère son statut d'entité extérieure à l'administration lui permet « d'innover » également s'agissant de l'amélioration de ses ressources. Tel est l'objet – en partie – de l'introduction de la technique des bons de souscription d'actions, ou encore de la recherche de financements complémentaires à l'échelon communautaire, que prévoit d'ailleurs le contrat quadriennal. Ainsi, des contacts sont en cours avec la Banque européenne d'investissement (BEI).

La bonne gestion s'applique aussi en région, ce qui va de soi pour une Agence à ce point décentralisée. C'est pourquoi des objectifs précis sont fixés annuellement aux délégations régionales.

Les objectifs fixés par la direction générale aux délégations régionales pour 2001

- engagements sur budget Anvar
- montant des remboursements (budget Anvar)
- pourcentage d'entreprises de moins de trois ans (toutes aides confondues)
- nombre total d'entreprises visitées
- pourcentage de dossiers instruits en moins de trois mois
- nombre total de recrutements pour l'innovation (tous dispositifs confondus)
- nombre de visites de laboratoires publics
- préparations aux marchés boursiers, études d'opportunité
- qualifications FCPI
- nombre d'aides pour des opérations de partenariat européen (PCRD, Eurêka)
- taux de retour des fiches de suivi d'impact
- nombre d'exemples introduits dans la base de données innovation
- nombre d'entreprises auxquelles ont été proposés des bons de souscription

Votre Rapporteur spécial précise que ces objectifs concernent la quasi-totalité des prestations fournies par l'Anvar. Ils sont évalués par la direction générale et le délégué au début de chaque année. Une évaluation à mi-parcours existait jusqu'en 1997, mais elle a été remplacée par des ajustements, possibles à n'importe quel moment de l'année.

c) La procédure d'aide au projet d'innovation, intervention la plus importante de l'Anvar

– Étape liminaire : la prospection

La prospection peut se définir comme un processus continu, pendant lequel les chargés d'affaires identifient les entreprises susceptibles d'être aidées. L'instruction d'un dossier commence dès que les entreprises le soumettent. Elle consiste en une expertise technique et économique, réalisée par un expert indépendant externe, ainsi qu'en une expertise financière, souvent réalisée par un expert de la Banque de France. Des avis de la direction de la technologie ou de la direction des affaires juridiques sont parfois demandés. Au niveau régional, l'acceptation d'un dossier est formellement décidée par le délégué régional après avis de la commission territoriale (régionale dans les faits, conformément à la pratique antérieure) d'attribution d'aides à l'innovation, qui associe les autres acteurs publics régionaux impliqués dans l'innovation.

**Commissions territoriales d'attribution des aides à l'innovation
(art. 8 du décret relatif à l'aide à l'innovation)**

« Les décisions d'attribution des aides à l'innovation [...] sont prises après avis d'une commission territoriale d'attribution des aides à l'innovation (CTAAI) qui comprend :

- le préfet de région ou son représentant ;
- le délégué territorial de l'Anvar ;
- le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ou son représentant ;
- le trésorier-payeur général de la région ou son représentant ;
- le directeur de la Banque de France ou son représentant ;
- le délégué régional à la recherche et à la technologie ou son représentant ;
- les représentants régionaux des ministères concernés par les sujets traités et appelés par le président en tant que de besoin.

La présidence de la commission est assurée par le délégué territorial de l'Anvar.

Le président peut appeler à siéger toute personne dont la présence lui paraît utile, notamment les partenaires des collectivités territoriales, pour les dossiers relevant de financements faisant l'objet de convention avec l'agence. »

Pour remplir leur mission de prospection, les chargés d'affaires vont au-devant des entreprises et l'Anvar consacre un budget important aux frais de déplacement de ses agents. Il existe des pratiques hétérogènes entre les différentes délégations régionales. Dans les grandes régions (Île-de-France, et Rhône-Alpes dans une moindre mesure), l'Anvar est suffisamment visible – et les entreprises innovantes suffisamment nombreuses – pour que les dossiers soient présentés spontanément. Par conséquent, le travail de prospection d'un chargé d'affaires s'y limite en grande partie à un tri des dossiers soumis à la délégation, et à un travail de réseau pour maintenir la visibilité de l'Agence. À l'autre extrême, il existe des situations où les dossiers ne se présentent pas d'eux-mêmes. Il incombe alors aux chargés d'affaires d'effectuer un travail de prospection, pour rechercher les entreprises, et pour identifier des projets potentiels. En général, il n'existe que peu de traces d'un acte de prospection, dans la mesure où une relation avec une entreprise ne commence formellement qu'au moment où elle soumet un dossier pour la première fois.

– L'instruction des dossiers

La démarche de prospection est assez peu formalisée. L'instruction des dossiers, en revanche, est extrêmement bien rodée, au point que d'aucuns évoquent la « lourdeur » de celle-ci. Sans mésestimer les critiques visant cette procédure, votre Rapporteur spécial tient cependant à préciser que la notion financière dont est ressentie la lourdeur d'une procédure est toute relative ; il est des PME qui adressent ce reproche à une demande de crédit d'impôt qui tient sur une seule page...

Si le montant du programme est supérieur à 1,52 million d'euros, le dossier « monte au siège » : il doit être présenté par le chargé d'affaires et le délégué régional, devant un comité national présidé par le directeur général de l'Agence et impliquant la direction de la technologie, la direction des affaires juridiques et la direction de l'évaluation. Ce comité se réunit une fois par mois.

Aujourd'hui, les dossiers sont toujours gérés en région, indépendamment de leur taille. Jusqu'en 1995, certains d'entre eux étaient co-instruits par les délégations régionales et la direction de la technologie, au siège.

Dans le détail, les étapes de la procédure sont les suivantes :

- enregistrement ;
- lancement effectif du programme, qui peut avoir lieu dès le dépôt et l'enregistrement ;
- évaluation (avec d'éventuels allers-retours vers l'entreprise) avec expertise technique, économique et financière ;
- avis de la commission régionale et décision du délégué régional. Pour prendre cette décision, le délégué s'appuie notamment sur l'évaluation interne (confidentielle) réalisée de façon assez informelle par les services de l'Anvar selon la grille suivante : intérêt technologique du programme, et en particulier son degré d'innovation, impact économique prévu, qualité des dirigeants et stratégie de l'entreprise, probabilité de remboursement, incitativité financière du soutien de l'Anvar ;
- établissement du contrat, contenant les conditions techniques de réalisation du programme, les éventuelles questions de propriété industrielle, ainsi que les conditions de décaissement et de remboursement ;
- déroulement du programme au sein de l'entreprise ;
- constat de fin de programme.

Le délai d'instruction figure parmi les objectifs à atteindre : pour 60 % des dossiers, moins de trois mois entre le dépôt du dossier et son acceptation ou son refus. Seules les délégations régionales d'Île-de-France, de Corse et de la Guyane dérogent à cet objectif. Le chiffre en question fut presque atteint en 1996 et 1997 (58 %) ; il baisse depuis lors, avec un taux de 52 % en l'an 2000.

Au sein de l'Anvar comme dans les entreprises bénéficiaires, on constate que le suivi du programme d'aide pendant son exécution, qui couvre souvent plusieurs années, est faible. La plupart du temps, les relations se limitent à un contact téléphonique. Il faut le déplorer, car à l'évidence c'est là que se situe l'élément premier de toute démarche d'évaluation. Notons toutefois que l'Anvar travaille au développement d'une « base de contacts » pour pallier ce déficit de suivi, dans le cadre du schéma directeur prévu pour entrer en vigueur fin 2002.

– *Le constat de fin de programme*

Les modalités d'intervention de l'Anvar font l'objet d'un contrat entre l'Agence et l'entreprise bénéficiaire. Les droits et obligations ainsi fixés sont, pour l'entreprise : la réalisation du programme, l'engagement des dépenses (et leur justification), l'exploitation des résultats du programme aidé, les modalités du constat de succès (total ou partiel) ou d'échec, et le remboursement en cas d'exploitation. Pour l'Anvar, il s'agit de fixer les modalités de versement de l'aide, et celles de l'abandon de créance, en cas d'échec dûment constaté.

Le terme d'un programme d'innovation dans une entreprise consiste en un constat de fin de programme. Trois cas de figure peuvent se présenter :

– la somme avancée est remboursée par l'entreprise car celle-ci juge que le programme est un succès, ou pour d'autres raisons qui lui appartiennent ;

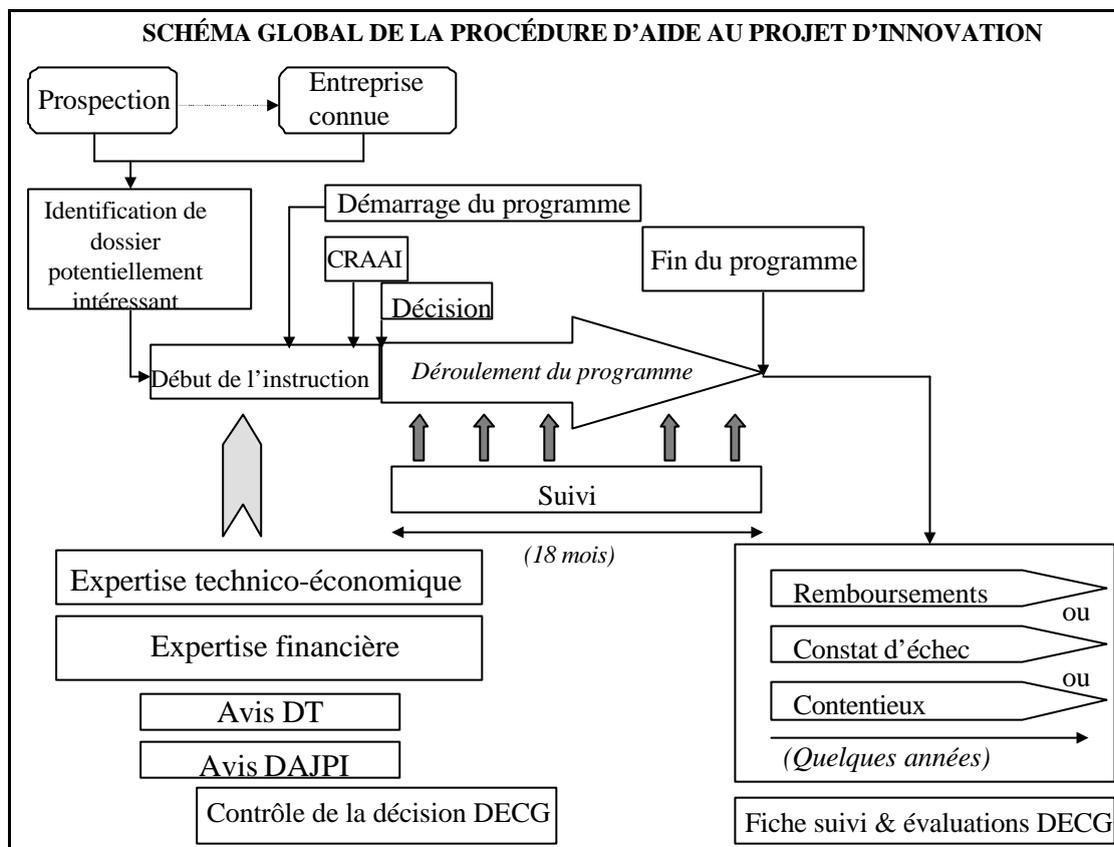
– un constat d'échec ou d'échec partiel est dressé (parfois avant le terme officiel du programme). Si l'échec est reconnu, l'entreprise ne remboursera que *l'acquis technologique* (dont le montant est défini dans le contrat initial) ;

– en cas de désaccord entre l'entreprise et l'Anvar sur le constat d'échec (l'entreprise constatant un échec contesté par l'Agence), s'engage une phase précontentieuse, voire contentieuse. Ces cas sont toutefois rares, et jusqu'à ce jour, selon la direction générale de l'Anvar, l'Agence a toujours obtenu gain de cause devant les tribunaux.

– *Après le programme*

Il est intéressant de noter qu'une fois le programme terminé, les liens entre l'entreprise et l'Anvar « s'intensifient », particulièrement en cas d'échec, qu'il soit partiel ou contentieux. En revanche, ils sont faibles en cas de remboursement, du moins quand l'entreprise ne sollicite pas une nouvelle aide. Jusqu'à une date récente, les entreprises ayant bénéficié d'un soutien de l'Anvar n'étaient pas systématiquement suivies. Aujourd'hui, un suivi plus formalisé, coordonné par la direction de l'évaluation, commence à s'effectuer au moyen d'une fiche de suivi qui doit être retournée par les chargés d'affaires. Cette fiche contient des données sur l'évolution du chiffre d'affaires et des effectifs des entreprises aidées. Un taux de retour de ces fiches figure dans les objectifs des délégations régionales. Outre cette fiche, le suivi consiste normalement en un contact informel entre le chargé d'affaires et l'entreprise. Selon le cabinet Technopolis, « *Il n'y a pas forcément de contact après le programme entre l'Agence et l'entreprise, et cela dépend beaucoup de la curiosité, du temps et de l'affinité du chargé d'affaires avec l'entreprise* ».

Le schéma ci-après résume la procédure :



CRAAI : Commission régionale d'attribution des aides à l'innovation

DT : direction de la technologie

DAJPI : direction des affaires juridiques et de la propriété industrielle

DECG : direction de l'évaluation et du contrôle de gestion

Source : Technopolis

Deux faits saillants ressortent de l'observation sur la durée des dossiers d'avances remboursables gérés par l'Anvar :

– la somme globale des avances remboursables se stabilise (malgré la régulation budgétaire) ;

– la taille moyenne des dossiers traités par l'Agence a crû fortement sur la période récente.

Le tableau ci-après indique le taux de remboursement des aides depuis la création de l'Anvar :

TAUX DE REMBOURSEMENT DES AIDES DE L'ANVAR PAR GÉNÉRATION DE DOSSIERS
(Tous résultats et situations des bénéficiaires de l'aide confondus)

| Années de première décision | Part des montants accordés remboursables correspondant à des dossiers clos | Part des montants versés remboursables correspondant à des dossiers clos | Part des montants versés remboursables moins les montants reversés correspondant à des dossiers clos | Dossiers clos | Dossiers vivants | Ensemble des dossiers |
|-----------------------------|--|--|--|-----------------|------------------|-----------------------|
| | % part | % part | % part | % remboursement | % remboursement | % remboursement |
| 1979 | 99 | 99 | 99 | 67 | 3 | 66 |
| 1980 | 95 | 95 | 95 | 52 | 57 | 52 |
| 1981 | 93 | 93 | 93 | 60 | 33 | 58 |
| 1982 | 86 | 86 | 86 | 56 | 12 | 50 |
| 1983 | 97 | 97 | 97 | 58 | 21 | 57 |
| 1984 | 89 | 89 | 89 | 62 | 13 | 57 |
| 1985 | 82 | 82 | 82 | 61 | 39 | 57 |
| 1986 | 87 | 87 | 88 | 59 | 33 | 55 |
| 1987 | 85 | 85 | 85 | 63 | 22 | 57 |
| 1988 | 81 | 81 | 82 | 61 | 27 | 54 |
| 1989 | 83 | 83 | 83 | 58 | 20 | 51 |
| 1990 | 75 | 75 | 75 | 63 | 20 | 52 |
| 1991 | 76 | 76 | 76 | 62 | 23 | 52 |
| 1992 | 63 | 63 | 62 | 65 | 32 | 52 |
| 1993 | 56 | 56 | 56 | 67 | 35 | 53 |
| 1994 | 42 | 43 | 423 | 62 | 34 | 46 |
| 1995 | 23 | 24 | 23 | 53 | 30 | 36 |
| 1996 | 9 | 10 | 9 | 39 | 21 | 23 |
| 1997 | 2 | 2 | 2 | 41 | 11 | 11 |
| 1998 | 1 | 1 | 1 | 53 | 3 | 4 |
| 1999 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 57 | 60 | 60 | 60 | 20 | 44 |

Source : Anvar

Une autre donnée est le taux des aides accordées, c'est-à-dire la part du financement d'un projet fournie par l'Anvar. Le taux plafond est fixé réglementairement à 50 %, et l'Agence a toute latitude pour moduler son taux d'intervention en deçà du plafond. Cette décision, qui repose sur le délégué régional, résulte de l'évaluation interne des projets. Un taux d'intervention inférieur à 50 % peut tenir à l'incitativité financière limitée d'un projet, à son impact économique modeste ou à un degré d'innovation peu important. La modulation peut également être mise en œuvre dans les régions où la demande est particulièrement forte, afin d'aider davantage d'entreprises.

Le tableau page suivante retrace les taux d'intervention par région en 2001.

TAUX D'INTERVENTION (*) SUR LES DOSSIERS D'AIDE AU PROJET D'INNOVATION ACCORDÉS PENDANT L'ANNÉE BUDGÉTAIRE EN COURS

| | COMMISSION NATIONALE (I) | | | | COMMISSION REGIONALE (II) | | | | TOTAL (I + II) | | | |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------|----------------|---------------------------------|---------------------|---------------|
| | Nb de dossiers | 1 ^{er} montant accordé | Taux d'intervention | Montant moyen | Nb de dossiers | 1 ^{er} montant accordé | Taux d'intervention | Montant moyen | Nb de dossiers | 1 ^{er} montant accordé | Taux d'intervention | Montant moyen |
| A ALSACE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 22 | 831.585 | 46,9% | 37.799 | 22 | 831.585 | 46,9% | 37.799 |
| B AQUITAINE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 62 | 1.130.609 | 47,8% | 18.236 | 62 | 1.130.609 | 47,8% | 18.236 |
| C AUVERGNE | 1 | 113.879 | 49,4% | 113.879 | 18 | 595.962 | 43,9% | 33.109 | 19 | 70.9843 | 44,7% | 37.360 |
| D BOURGOGNE | 1 | 92.963 | 40,0% | 92.963 | 36 | 589.640 | 39,5% | 16.379 | 37 | 682.603 | 39,6% | 18.449 |
| E BRETAGNE | 2 | 167.694 | 46,4% | 83.847 | 19 | 582.624 | 46,3% | 30.664 | 21 | 750.317 | 46,3% | 35.729 |
| F CENTRE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 45 | 1.033.343 | 44,7% | 22.963 | 45 | 1.033.343 | 44,7% | 22.963 |
| G CHAMPAGNE- ARDENNE | 1 | 103.665 | 48,9% | 103.665 | 15 | 338.100 | 48,1% | 22.540 | 16 | 441.765 | 48,3% | 27.610 |
| H CORSE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 3 | 42.091 | 40,3% | 14.030 | 3 | 42.091 | 40,3% | 14.030 |
| I FRANCHE-COMTÉ | 1 | 38.112 | 43,% | 38.112 | 14 | 313.885 | 46,8% | 22.420 | 15 | 351.998 | 46,4% | 23.466 |
| J ROUSSILLON | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 23 | 688.622 | 45,9% | 29.940 | 23 | 688.622 | 45,9% | 29.940 |
| K LIMOUSIN | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 25 | 377.993 | 49,1% | 15.120 | 25 | 377.993 | 49,1% | 15.120 |
| L LORRAINE | 1 | 54.882 | 46,4% | 54.882 | 31 | 825.448 | 48,3% | 26.627 | 32 | 880.330 | 48,2% | 27.510 |
| M MIDI-PYRENEES | 2 | 257.309 | 47,0% | 128.655 | 28 | 682.033 | 48,2% | 24.358 | 30 | 939.342 | 47,9% | 31.311 |
| N NORD-PAS-DE-CALAIS | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 39 | 834.044 | 48,7% | 21.386 | 39 | 834.044 | 48,7% | 21.386 |
| O BASSE-NORMANDIE | 1 | 92.994 | 49,7% | 92.994 | 22 | 356.646 | 44,6% | 16.211 | 23 | 449.640 | 45,5% | 19.550 |
| P HAUTE-NORMANDIE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 18 | 576.791 | 49,4% | 32.044 | 18 | 576.791 | 49,4% | 32.044 |
| Q ILE-DE-FRANCE | 6 | 762.656 | 43,9% | 127.109 | 60 | 2.072.929 | 46,3% | 34.549 | 66 | 2.835.585 | 45,6% | 42.963 |
| R PAYS DE LOIRE | 5 | 2.272.00 | 38,5% | 69.273 | 43 | 864.171 | 48,2% | 20.097 | 48 | 1.210.535 | 44,9% | 25.219 |
| S PICARDIE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 21 | 629.081 | 47,3% | 29.956 | 21 | 629.081 | 47,3% | 29.956 |
| T POITOU-CHARENTES | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 24 | 368.809 | 44,7% | 15.367 | 24 | 368.809 | 44,7% | 15.367 |
| U PACA | 6 | 620.527 | 47,4% | 103.421 | 29 | 837.155 | 46,0 % | 28.867 | 35 | 1.457.682 | 46,5% | 4.1648 |
| V RHONE-ALPES | 2 | 218.684 | 44,1% | 109.342 | 101 | 2.865.465 | 44,2% | 28.371 | 103 | 3.084.148 | 44,2% | 29.943 |
| W LA REUNION | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 2 | 13.607 | 50,0% | 6.803 | 2 | 13.607 | 50,0% | 6.803 |
| X GUYANE-ANTILLES | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 3 | 26.299 | 50,0% | 8.766 | 3 | 26.299 | 50,0% | 8.766 |
| Y ILE-DE-FRANCE OUEST | 7 | 662.360 | 39,9% | 94.623 | 40 | 1.555.122 | 35,6% | 38.878 | 47 | 2.217.482 | 36,8% | 47.181 |
| Z TOTAL ILE DE FRANCE | 13 | 1.425.016 | 41,9% | 109.617 | 100 | 3.628.051 | 41,0% | 36.281 | 113 | 5.053.067 | 41,2% | 44.717 |
| Total général | 36 | 3.532.089 | 43,7% | 98.114 | 743 | 19.027.480 | 45,0% | 25.615 | 779 | 22564143 | 44,8 | 28.965 |
| en milliers d'euros | 23.169 | | 644 | | 124.842 | | 168 | | 148.011 | | 190 | |

(*) taux d'intervention = premier montant accordé/montant de l'assiette

Source : Anvar

Le taux moyen d'intervention s'établit à 44,6 %, signe que la modulation est pratiquée, mais modérément ; peut-être l'outil de la modulation pourrait-il être davantage utilisé, pour rendre plus efficace, plus fin encore, le soutien de l'Agence, et pour élargir son spectre d'intervention.

2.- La dotation budgétaire de l'Agence a été préservée

Des entretiens menés par votre Rapporteur spécial et de l'analyse qu'il avait effectuée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, il ressort que la dotation globale de l'Anvar a été préservée, en particulier dans le cadre de la régulation budgétaire en 2001. Ce constat vaut en particulier en regard de la baisse des crédits de l'industrie prévue dans la loi de finances pour 2002 : - 4,3 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution récente des différentes composantes de la dotation budgétaire de l'Agence.

CRÉDITS ALLOUÉS À L'ANVAR ET REMBOURSEMENTS PERÇUS (2000-2002)

(en millions d'euros)

| | Nomenclature | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------------------------|--------------|-------|--------|--------|
| Crédits alloués | | | | |
| Subvention de fonctionnement ANVAR | 44-04-20 | 35,75 | 35,68 | 36,21 |
| Subvention de fonctionnement Eurêka | 44-04-30 | 0,909 | 0,907 | 0,907 |
| Réseau de diffusion technologique | 44-04-40 | 2,51 | 2,66 | 2,66 |
| <i>Aides à l'innovation</i> | | | | |
| Autorisations de programme | 66-02-10 | 121,2 | 121,2 | 121,2 |
| Crédits de paiement | | 71,42 | 101,91 | 101,91 |
| <i>Subvention d'équipement</i> | | | | |
| Autorisations de programme | 66-02-20 | 0,76 | 0,76 | 0,76 |
| Crédits de paiement | | 0,76 | 0,76 | 0,76 |
| Remboursements perçus | — | 80,04 | 89,18 | (n.d.) |

Source : secrétariat d'État à l'industrie

Les variations du budget de l'Anvar sont relativement importantes d'une année sur l'autre, en particulier s'agissant des annulations d'autorisations de programme. Cette pratique est contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit du contrat quadriennal, et n'est pas de bonne politique. Il faut assurer à l'Anvar un soutien budgétaire clair et suivi d'effet. **C'est pourquoi votre Rapporteur spécial suggère que soit fixée dans le contrat liant l'Anvar à ses tutelles une norme de progression annuelle de sa dotation qui serait traduite dans le projet de loi de finances de l'année, toute modification en cours de contrat devant passer par la négociation préalable d'un avenant. Ainsi l'Agence, et partant la politique de l'innovation, échapperaient aux aléas de la régulation budgétaire.**

II.- L'ATOUT MAITRE DE L'ANVAR : LA PROXIMITE

A.- « UNE PME PARMIS LES PME »

1.- Les 25 délégués régionaux de l'Agence sont connus et reconnus

Les délégations régionales sont bien implantées localement et peuvent être considérées comme **le point de passage obligé pour l'ensemble des acteurs s'intéressant à l'innovation** (réseaux de diffusion technologique, Conseils régionaux, services déconcentrés de l'État en particulier), non seulement du fait de leur rôle formel de gestionnaire de la plupart des procédures de soutien régional à l'innovation, mais également grâce à leur place effective au sein des différents réseaux d'acteurs régionaux : l'implication croissante de l'Anvar dans tous types d'aides conduit naturellement les responsables locaux et nationaux à considérer **l'Agence comme l'organisme le mieux à même de gérer un futur système de « guichet unique » du soutien public à l'innovation, dont la mise en œuvre rapide est hautement souhaitable.** En outre, elle est l'institution qui s'acquitte avec le plus de constance de sa tâche de gestionnaire de proximité, ayant accumulé auprès du tissu local des PME une expérience et une compétence sans pareilles.

2.- La dimension d'aménagement du territoire, sans être absente, n'est pas prioritaire

Les relations avec chaque région, sont soutenues, comme le montre le tableau suivant, qui dresse la liste des contrats conclus entre l'Anvar et les Conseils régionaux qui s'inscrivent dans la période 2000-2006, ce qui est un indice supplémentaire, si besoin était, du rôle pivot joué par l'Agence sur tout le territoire.

CONTRATS ANVAR – CONSEILS RÉGIONAUX 2000-2006

| Régions | Date de la signature | Durée | Disponible 2001 en AP (en euros) | Opérations concernées |
|-----------|----------------------|---|----------------------------------|---|
| Alsace | 01/01/01 | Jusqu'au 31/12/06. Possibilité de réviser fin 2003 | - | - Création d'entreprise (- 3 ans) - Développement économique - Développement final <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Aquitaine | 15/03/01 | Jusqu'au 31/12/06 | - | - Échange d'information - RDT - Création personnes physiques - Création personnes morales - Pré-lancement industriel <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Auvergne | 23/04/01 | 1 an renouvelable | 320.945,30 | - Pré-lancement industriel |
| Bourgogne | 06/11/00 | 31/12/06 | 1.818.329,87 | - Aide à l'innovation (financement alternatif ou abondement) - ARI : 2 ^{ème} année - Promotion de l'intelligence économique |
| Bretagne | 26/09/01 | 31/12/06 | - | <i>Assistance au CR</i> - RDT – PTR - CORTECHS - Jeunes - Faisabilité-développement, promotion de l'intelligence économique |

| Régions | Date de la signature | Durée | Disponible 2001 en AP (en euros) | Opérations concernées |
|----------------------------|----------------------------------|---|----------------------------------|--|
| Centre | 14/04/01 | Jusqu'en 2006. Révision au 31/12/03 | - | - Aide régionale à l'innovation : pré lancement - Sensibilisation des jeunes - RDT <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Champagne-Ardenne | 27/02/01 | 1 an | 513.116,46 | - Cofinancement des aides au recrutement pour l'innovation - Financement : faisabilité, développement, pré-lancement industriel, transfert |
| Corse | 03/10/00 | Jusqu'au 31/12/06 | 430.388,17 | - Abondement 1/3 : aides au projet d'innovation - ARI 2 ^{ème} année - PTR : 1/3 |
| Franche-Comté | Tacite reduct. | 1 an renouvelable par tacite reconduction | 483.413,27 | - Programme d'innovation à contenu « unicotechnique » - Pré lancement industriel - ARI 2 ^{ème} année |
| Île-de-France | Avenant 6 (17/03/98 au 16/03/01) | Convention nouvelle en cours | 649.575,66 | - Aide à l'innovation - Création d'entreprise - Rapprochement technologique écoles/entreprises - Coopérations technologiques européennes |
| Languedoc Roussillon | | Jusqu'au 31/12/06 | - | - Mobilisation de la recherche - Création d'entreprise - Financement du RDT - ARI : 2 ^{ème} année à 25 % <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Limousin | 08/09/00 | Jusqu'au 31/12/06 | 1.381.074,41 | - Aide à l'innovation - ARI : 2 ^{ème} année financement alternatif - RDT |
| Lorraine | 15/12/00 | 1 an renouvelable par avenant | - | - Aides au recrutement - API <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Midi-Pyrénées | 10/01/01 | 31/12/06 | 979.896,50 | 5 mesures : - PTR - Faisabilité amont - API aéronautique et espace - API NTIC - Extension des brevets |
| Nord Pas-de-Calais | 20/12/00 | Jusqu'au 31/12/06 | 457.347,05 | - Appels à projet à finalité économique - Pré lancement industriel |
| Basse Normandie | | En discussion | - | |
| Haute Normandie | 28/09/00 | Jusqu'au 31/12/03 | - | Échange d'information sur : création d'entreprise, renforcement des compétences, valorisation de la recherche, internationalisation des PME |
| Pays de Loire | 26/02/01 | Jusqu'au 31/12/06 | - | - RDT, CORTECHS - Transferts internationaux - Création d'entreprises - Mise en place d'un partenaire pour un fond d'amorçage <i>Assistance au Conseil régional</i> |
| Poitou Charentes | 27/11/00 | Jusqu'au 31/12/06 | 268.022,80 | - Échanges d'informations - Aide aux créateurs personnes physiques - Aide au transfert laboratoire - Soutien aux programmes d'innovation - CORTECHS, RDT |
| Provence Alpes Côte-d'Azur | 05/04/01 | Jusqu'au 31/12/06 | 2.011.223,76 | Convention cadre avec conventions particulières d'application : - RDT - Aide à l'innovation - ARI (CORTECHS DRT - Post Doc stages longue durée) - Aide à la valorisation de la recherche |
| Rhône-Alpes | 29/05/00 | 1 an renouvelable par tacite reconduction | 2.712.830,26 | - Programme d'innovation dans les industries du numérique et des biotechnologies - Pré lancement industriel |
| Réunion | 24/10/01 | Jusqu'au 30/12/06 | - | - Faisabilité - ARI : 2 ^{ème} année <i>Assistance au Conseil régional</i> |

Source : Anvar

Inévitablement, surgit la question de l'aménagement du territoire, et la direction générale de l'Anvar a le mérite de se l'être posée. Son Président-directeur général a rencontré le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), pour nouer de premiers contacts. Par ailleurs, le ministère chargé de l'aménagement du territoire est représenté au Conseil d'administration. La préoccupation d'équilibre régional dans l'action de l'Agence se borne pour l'instant à minorer quelque peu les interventions dans les « grandes » régions, celles où la culture d'innovation est le mieux enracinée (Île-de-France et Rhône-Alpes), pour ne pas trop pénaliser les régions plus petites. Cependant, le bon sens commande de ne pas répartir les aides en fonction de ce seul critère : la mission première de l'Anvar n'est pas précisément de mener une action volontariste de développement des régions les moins dynamiques. Ce chantier mérite réflexion toutefois, et ne doit pas être perdu de vue à l'avenir.

B.- DES ENTREPRISES SATISFAITES, MAIS QUI POURRAIENT ETRE DAVANTAGE STIMULEES

1.- Le soutien de l'Anvar est très apprécié

a) Typologie des entreprises aidées

Le cabinet Technopolis a établi une typologie des entreprises aidées par l'Anvar, sur le fondement de l'enquête postale qu'il a réalisée. Ce sont trois catégories d'entreprises qui sont distinguées dans le rapport d'évaluation, au moyen du critère principal de l'âge de l'entreprise aidée, et des critères secondaires de sa taille et de sa croissance :

a) le type « mature » : des entreprises anciennes, de taille moyenne ou grande, ayant une croissance souvent modérée, pouvant toutefois, pour certaines d'entre elles, atteindre 40 % ;

b) le type « central » : de jeunes entreprises stabilisées ayant de cinq à dix ans d'existence, un effectif le plus souvent compris entre 21 et 50 personnes, et une croissance variant entre 3 et 40 %. Ce groupe constitue probablement la clientèle la plus courante de l'Anvar ;

c) le type « jeune » : des entreprises très récemment créées et dans la plupart des cas très petites, avec des taux de croissance variables, qui se trouvent plus souvent que pour les autres types dans les extrêmes (soit négatifs, soit supérieurs à 40 % par an).

Naturellement, il existe une minorité d'entreprises atypiques, par exemple des entreprises très jeunes comptant plus de 250 salariés suite à une opération de reprise, ou bien des entreprises d'un âge d'au moins dix ans au moment du dépôt du dossier, mais très petites et à la croissance négative (parfois la conséquence d'une filialisation).

La donnée essentielle qui ressort de l'analyse par les évaluateurs est que l'Anvar apporte le plus souvent une aide à un projet central pour l'entreprise bénéficiaire, l'aide en question ayant facilité ou amélioré la réalisation du projet sans en être le facteur déclenchant : un rôle de « catalyseur », en quelque sorte. Cette conclusion n'a rien de bien surprenant aux yeux de votre Rapporteur spécial, mais elle a au moins le mérite d'être corroborée par l'enquête postale réalisée auprès de quelque 300 entreprises. De même, il n'est pas extraordinaire de constater que l'impact potentiel de l'aide de l'Anvar est une fonction décroissante de l'âge de l'entreprise bénéficiaire.

b) Appréciation des entreprises

Il ressort du rapport d'évaluation que « comparée avec nos expériences avec les homologues de l'Anvar dans d'autres pays européens, l'attitude générale des entreprises vis-à-vis de l'Anvar ne peut être interprétée que comme étant **extrêmement positive** ⁽¹⁾ ». Les chargés d'affaires sont très appréciés par les clients de l'Anvar, qui les considèrent comme très professionnels et hautement qualifiés. Leur maîtrise des dossiers sur le plan technique et administratif ainsi que leurs qualités humaines sont généralement reconnues.

L'argument de la proximité est particulièrement loué par les entreprises, et la direction générale de l'Agence tout comme les tutelles sont bien conscientes du fait qu'il s'agit là d'un atout maître pour l'Anvar.

L'appui de l'Anvar au stade de la définition et du montage des projets (notamment la remise en cause et la redéfinition du projet initial, l'expertise technique, économique et financière) est particulièrement apprécié. Les entreprises sont également sensibles à la « palette » des diverses aides de l'Anvar : les études montrent qu'en complément de l'aide au projet d'innovation, l'aide au recrutement est la plus recherchée (plus d'un tiers des entreprises interrogées en bénéficient).

Une force majeure de l'Agence, selon les entreprises, est son statut indépendant d'entité extérieure à l'administration. Couplée à l'atout de la proximité rendue possible par le traitement régionalisé des dossiers, cette caractéristique confère aux aides de l'Anvar un net avantage par rapport aux financements pilotés depuis Paris ou Bruxelles. Votre Rapporteur spécial doit à la vérité de dire que certains bénéficiaires assimilent parfois l'Agence à l'administration, tout en reconnaissant de façon assez paradoxale que la qualité de sa gestion, ses procédures et son personnel l'en distinguent avantageusement... **Pour résumer tous ces points de vue laudateurs, on peut donc considérer que l'Anvar jouit simultanément de la notoriété et de la fiabilité d'un financeur public, et d'un *a priori* favorable d'efficacité et de proximité attaché à sa souplesse de gestion.**

(1) *En gras dans le texte*

2.– L’encouragement au développement des PME mériterait d’être plus poussé

a) Un manque de suivi des entreprises aidées

Si la grande majorité des bénéficiaires s’accordent à reconnaître la qualité du travail d’instruction des demandes, le consensus est tout aussi large pour regretter le manque de suivi ultérieur, pendant l’exécution du programme et après la mise en œuvre du projet – hormis les cas où une nouvelle aide est sollicitée.

Le manque de suivi est ressenti, du côté des entreprises comme au sein des délégations régionales, comme d’autant plus préjudiciable que l’identification à un stade précoce des difficultés rencontrées permettrait d’y remédier plus aisément, et peut-être d’éviter un échec. Les études de terrain indiquent que le degré de suivi informel des projets, quand il existe, est largement fonction de l’ancienneté et de l’expérience du chargé d’affaires concerné. Le récent rajeunissement des personnels fait donc légitimement craindre, en l’absence de réforme sur ce point, que le suivi des projets aidés devienne encore plus lacunaire.

Un autre manque de suivi est identifié au stade, éventuel, de la commercialisation de l’innovation par l’entreprise. Cette remarque rejoint celle faite *supra* sur l’évolution des missions dévolues à l’Anvar.

b) Des PME insuffisamment incitées à grandir

C’est dans ce contexte que votre Rapporteur spécial souhaite évoquer un problème qui déborde largement le cas des seules entreprises innovantes, mais qui se pose à cette catégorie de PME peut-être plus qu’aux autres, étant donné le fort potentiel de croissance qu’elles recèlent par définition. Il s’agit de l’existence d’une « classe creuse » dans le tissu industriel français, la classe des entreprises d’une taille comprise entre 100 et 200 salariés.

Sans vouloir analyser tous les tenants et aboutissants d’une question qui mériterait à elle seule une enquête poussée, on peut suggérer qu’une entité telle que l’Anvar pourrait se voir assigner, comme un objectif parmi d’autres, la mission d’encourager les entreprises à fort potentiel avec lesquelles elle entretient des liens privilégiés, à adopter des plans de développement ambitieux, afin de sortir de la catégorie assez « précaire » des entreprises de 50 à 100 salariés.

Près de trente-cinq ans après sa création, l’Anvar s’est totalement transformée pour devenir un outil particulièrement efficace de mise en œuvre de la politique de l’innovation au plus près des réalités du terrain. Parce que votre Rapporteur spécial est convaincu qu’un bon travail est toujours perfectible, il convient à présent d’examiner quelques voies d’amélioration pour rendre la politique française de l’innovation plus performante encore : selon le premier sondage « innobaromètre » publié par la Commission européenne fin décembre 2001, résultat d’une enquête réalisée en avril et mai dernier, la France arrive en 14^e position sur 15 pour l’effort consacré par les entreprises (toutes tailles confondues, PME comme grands groupes) à la R&D, en pourcentage de leurs investissements.

Laisser cette page blanche sans numérotation

CHAPITRE II

POUR UNE POLITIQUE DE L'INNOVATION PLUS PERFORMANTE :

QUELQUES REFORMES INTERNES A L'ANVAR, ET UNE REDEFINITION DU RAPPORT AVEC SES TUTELLES

I.- L'EVALUATION DE L'ACTION DE L'ANVAR, ENCORE INSUFFISANTE, A INDIQUE QUELQUES PISTES DE REFORME DEJA EN COURS

A.- L'EVALUATION D'UNE POLITIQUE DE SOUTIEN A L'INNOVATION, UNE QUESTION COMPLEXE

1.- La dernière évaluation en date s'est voulue des plus impartiales

a) Présentation de l'évaluation menée par le cabinet Technopolis

Une importante évaluation de l'Anvar a été menée au cours de l'année dernière. Ses conclusions, élaborées par le cabinet Technopolis, ont été présentées au Conseil d'administration en septembre 2001. Portant sur les années 1993 à 1999, l'étude se proposait d'analyser plus particulièrement l'aide au projet d'innovation – principale modalité de l'action de l'Agence –, mais le sujet a été envisagé de façon très large. Surtout, c'est la méthode adoptée qui mérite d'être soulignée : le comité de pilotage de l'évaluation a volontairement été composé d'une grande majorité de personnes extérieures à l'Anvar, étrangères qui plus est. Une étude comparative avec un système américain de soutien à l'innovation a été annexée au rapport.

b) Les évaluations antérieures

L'aide au projet d'innovation n'avait jamais été évaluée en tant que telle, mais l'action de l'Anvar dans sa globalité l'a été à plusieurs reprises.

En 1993, l'INSEE a réalisé une analyse des entreprises aidées par l'Agence, aboutissant aux conclusions suivantes, s'agissant des PMI aidées pour la première fois :

- elles étaient plus dynamiques que les autres (en termes de rythme de croissance et d'investissement) ;
- elles étaient plus grandes que les autres, pour toutes classes de taille ;
- possédant des caractéristiques productives peu contrastées, elles produisaient cependant une valeur ajoutée plus élevée ;
- elles accusaient des faiblesses financières (faible capacité d'autofinancement, marges insuffisantes, ce que l'INSEE expliquait par le premier point).

En 1995-1996, une « *évaluation du positionnement de l'Anvar* » effectuée par MM. Chabbal et Greif ⁽¹⁾ constatait que :

- la stratégie de l'Agence était essentiellement réactive ;
- le bilan des interventions était équilibré, mais ne renseignait pas sur l'efficacité finale des aides ;
- l'Anvar adoptait « *un pilotage serré* », axé essentiellement sur la gestion budgétaire ;
- les entreprises étaient satisfaites, mais jugeaient les procédures trop lourdes.

Les recommandations du rapport étaient de passer d'une analyse des projets à une vision des entreprises et d'accentuer la dimension régionale de l'Anvar.

Enfin, pour les vingt ans de l'Agence, un sondage d'opinion auprès des bénéficiaires des aides a été réalisé par le cabinet Algoé, faisant ressortir les points suivants :

- une innovation de plus en plus globale ;
- l'importance croissante de l'innovation dans le secteur des services ;
- une innovation s'effectuant davantage « en réseau » (et à l'échelle régionale), même si 60 % des sondés n'avaient pas noué de partenariat ;
- un problème de différence de culture entre les laboratoires publics et les PME ;
- peu de partenariats entre entreprises ;
- l'importance déterminante d'un environnement local performant ;
- une bonne prise en compte par les PME des préoccupations de veille, de marketing et de développement de l'Internet, mais pas des ressources humaines ;
- le caractère crucial du financement de l'innovation.

Sur l'impact des aides de l'Anvar en particulier, l'étude signalait : l'importance de « l'effet label », une approche souvent trop rigide et trop peu différenciée, un accueil favorable réservé par les entreprises aux experts, un apport significatif en matière de propriété intellectuelle et la capacité de l'Anvar à mettre en relation les acteurs de l'innovation.

Le cabinet Technopolis ne fait pas siennes toutes ces analyses, bien qu'il en partage certaines (notamment, pour les aspects positifs, l'existence d'un « effet label », l'objectif de la propriété industrielle dans les projets d'innovation qui pour une grande partie est atteint, et l'importance du financement). Il ne relève pas les faiblesses relatives à une approche prétendument trop bureaucratique ou insuffisamment stratégique. En revanche, son rapport comporte des critiques communes à d'autres évaluations, parfois même accentuées, sans être excessivement sévères cependant (cf. *infra*).

(1) Chabbal, Robert et Rodolphe Greif, 1995, Rapport sur le positionnement de l'Anvar, non publié.
Chabbal, Robert, 1996, Un plan d'action pour les PME innovantes. Rapport présenté au secrétaire d'État à la recherche.

2.- Une action à poursuivre et à prolonger

a) *Les principales conclusions du rapport d'évaluation en termes d'objectifs atteints*

– *Objectifs techniques et économiques*

D'une façon générale les objectifs « techniques » (développement d'un nouveau procédé ou produit, acquisition de nouvelles connaissances) sont mieux atteints que les objectifs à caractère plus économique comme l'augmentation du chiffre d'affaires ou l'élargissement d'une clientèle. Ce que l'on dénomme « *l'effet label* » de l'aide au projet d'innovation se concrétise directement au travers de l'amélioration de la notoriété des entreprises bénéficiaires. Enfin, les entreprises considèrent le plus souvent que les objectifs relatifs à la propriété industrielle (dépôt de brevet) sont bien remplis, même si, comme dans d'autres secteurs, votre Rapporteur spécial est au regret de constater que les PME sont trop peu conscientes de l'importance cruciale que revêtent aujourd'hui les enjeux de propriété industrielle. Une bonne politique de l'innovation passe aussi par la protection des découvertes. À cet égard, les travaux en cours à l'échelle de l'Union européenne sur le développement d'un brevet communautaire sont à encourager.

Existe-t-il un effet d'abonnement aux aides ? Cette question s'impose puisque le rapport « Chabbal-Greif » de 1996 allait jusqu'à parler de clientélisme. Sans éluder la question, bien au contraire, le cabinet Technopolis aboutit à la conclusion inverse : sur la période étudiée (1993-1999), plus de la moitié des entreprises bénéficiaires ont obtenu une seule aide pour un seul dossier ; 14 % ont obtenu deux aides au projet d'innovation. Certes, trois entreprises de l'échantillon ont reçu six aides, dont forcément plusieurs en parallèle, mais les évaluateurs n'en déduisent pas l'existence d'un effet d'abonnement excessif.

Enfin, il est à noter que le comité de pilotage se refuse à évaluer *l'efficacité* de l'action de l'Anvar – c'est-à-dire le rapport coût/efficacité –, faute de données adéquates à ce type de mesure par ailleurs toujours délicat.

– *Complémentarité des procédures locales, nationales et européennes*

De nombreux mécanismes de coopération existent entre les acteurs régionaux, nationaux et européens – il faut d'ailleurs noter que les fonds communautaires sont souvent gérés au niveau régional. Néanmoins, même si à l'échelle nationale un important effort de simplification a été accompli depuis le très critique rapport Guillaume ⁽¹⁾, le nombre d'acteurs n'a cessé de croître, ce qui peut rendre problématique la compréhension, par une simple PME, du système des aides à l'innovation. Certaines régions ont rédigé des guides *ad hoc*, d'autres n'en disposent pas.

Dans la foulée des mesures prises pour faire suite au rapport Guillaume, dont les dispositions de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, la stratégie de l'Anvar s'est orientée toujours plus vers l'association aux

(1) Guillaume, Henri, 1998, Rapport de mission sur la technologie et l'innovation.

nouvelles actions nationales et régionales concernant l'innovation. Quelques succès notables ont déjà été enregistrés à cet égard :

– l'Agence gère, pour le compte du ministère de la Recherche, le concours d'aide à la création d'entreprise de technologies innovantes ;

– elle participe à l'ensemble des incubateurs ;

– elle est d'ores et déjà liée par des accords de partenariat à 14 organismes nationaux et 18 organismes régionaux de capital-risque ;

– elle est habilitée à reconnaître le caractère innovant d'une entreprise dans le cadre des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) ⁽¹⁾.

La complémentarité entre soutien de l'Anvar et réseaux de recherche sectoriels semble moins assurée. Les chargés d'affaires de l'Agence orientent apparemment peu les entreprises qu'ils conseillent vers les pôles d'excellence récemment créés. L'évaluation du cabinet Technopolis pointe cet aspect comme une faiblesse du dispositif global. **La DiGITIP adopte un point de vue plus nuancé : soit on considère que l'Anvar a « naturellement » vocation à appuyer la politique de consolidation des pôles d'excellence, soit au contraire, l'on considère que l'Agence « compense » l'action de ces pôles et ses inévitables lacunes. Pour votre Rapporteur spécial, l'Anvar a vocation à concilier et à mener de front ces deux objectifs évidemment complémentaires.**

Enfin, les évaluateurs ont cette formule intéressante : « À notre avis, le décret de 1997 ainsi que les réglementations internationales concernant les aides publiques aux entreprises laissent certainement davantage de possibilités que l'Anvar n'en exploite aujourd'hui. Il n'est pas interdit par exemple, de mettre en relation les entreprises avec les acteurs du monde financier ou commercial ou des porte-parole de clients potentiels des entreprises. » L'Anvar semble ne pas oublier cette voie, malgré les réticences que cette approche peu conventionnelle peut susciter (cf. infra). Elle demeure toutefois un acteur public. À cet égard, le Parlement a légitimement son mot à dire.

b) Impliquer le Parlement

Votre Rapporteur spécial déplore qu'aucune des évaluations citées n'ait exploré la piste consistant à impliquer le Parlement dans son rôle d'évaluateur. Or rien n'empêche, bien au contraire, que la représentation nationale puisse procéder à une forme d'audit, et puisse formuler des recommandations sur la conduite de notre politique de l'innovation. La MEC, en particulier, pourrait répondre à cet objectif.

(1) Décret n° 97-237 du 14 mars 1997 relatif aux fonds communs de placement dans l'innovation.

Le présent rapport est une contribution en ce sens, et les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux se conçoivent aisément comme une démarche d'évaluation ; sur le thème de l'innovation, on pourrait également avec profit **faire appel à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** dont l'expertise est largement reconnue. Autant de moyens de proposer d'utiles pistes de réforme.

B.– LES REFORMES INTERNES A L'AGENCE : DE SIMPLES AJUSTEMENTS

1.– Le rapport d'évaluation recense des insuffisances minimales et pour la plupart déjà identifiées précédemment

a) *Les recommandations du rapport Technopolis*

a.– *Sur l'augmentation de l'impact de la procédure :*

- renforcer le ciblage (notamment en intégrant des objectifs à cette fin dans ceux des délégations régionales) ;
- renforcer le suivi de l'impact.

β.– *Sur l'intégration de la composante commerciale (et ce dès le stade du montage des dossiers) :*

- former les personnels de l'Anvar à cette fin et recruter des « commerciaux » dans le corps des chargés d'affaires, ou des « seniors » provenant du monde de l'entreprise, comme le fait l'homologue néerlandais de l'Anvar, Senter ce qui ne va pas toutefois sans poser **le problème de l'attractivité des rémunérations à l'Anvar**, situées environ 15 % en deçà des salaires du secteur privé ;
- renforcer l'expertise relative à la faisabilité commerciale d'un projet (éventuellement par l'instauration d'une troisième phase dans l'évaluation des dossiers), ainsi que l'accompagnement et le suivi sur ce point.

?.– *Sur la mise en œuvre de la procédure*

- les délais de paiement sont à réduire, même si la responsabilité des délais actuels échoit en partie aux entreprises bénéficiaires (du fait d'un déficit d'information) ;
- la prospection est à formaliser davantage (avec un alignement sur les bonnes pratiques des délégations régionales où l'activité de prospection est importante) ;
- éviter une forme « d'abonnement des experts », au besoin en faisant appel à des experts étrangers, ou en encourageant la pratique de « contre-expertises » par la direction de la technologie ;

– compléter l'aide aux jeunes entreprises dans le domaine de la gestion et des partenariats ;

– améliorer encore le recrutement.

d.– *Objectifs stratégiques :*

– mieux mettre en relation les entreprises avec le monde de la recherche (les centres de compétences en particulier) ;

– mieux utiliser les compétences de la direction de la technologie de l'Agence sur le terrain.

Au vu de ces recommandations, votre Rapporteur spécial estime que nombre d'entre elles semblent tendre *in fine* vers le seul souci de «faire du chiffre» (amélioration du taux de remboursement des aides, augmentation du risque pris, etc.), préoccupation dont on peut se demander si elle doit effectivement être une priorité quasi exclusive pour l'Anvar. On peut légitimement s'interroger sur la réalité du lien direct entre meilleur taux de remboursement et promotion de l'innovation, de la croissance et de l'emploi, comme le fait le cabinet Technopolis. Par ailleurs, le cabinet évaluateur reconnaît que les améliorations qu'il préconise sont coûteuses en temps et/ou en argent. Aussi votre Rapporteur spécial entend-il ne pas se cantonner à ce type de préconisations. Une réflexion plus globale, d'ailleurs esquissée par le cabinet évaluateur, qui en a bien perçu la nécessité même si son mandat n'allait pas jusque-là, est nécessaire, sur la politique de l'innovation dans son ensemble.

b) Analyse comparée des aides de l'Anvar et des autres dispositifs de soutien public à l'innovation

La plupart des clients de l'Anvar interrogés s'appuient sur l'aide, comme moyen de renforcer leur capacité financière interne afin de pouvoir concevoir et mener un projet, de surmonter les blocages de financement externe, et de réduire le coût d'un tel projet. En outre, nombre d'entre eux considèrent l'aide comme un moyen pour l'entreprise de mieux maîtriser le risque d'un éventuel échec du projet. Enfin, une petite minorité d'entre eux, les gérants d'entreprises à haut potentiel de développement, souhaitent éviter de faire rentrer des capitaux externes trop tôt dans la vie de leurs jeunes PME. Il s'agit à la fois de mieux garder le contrôle du développement de l'entreprise, et d'avoir une activité suffisamment solide pour pouvoir discuter avec des capitaux-risqueurs sur un pied d'égalité.

Ainsi, les avantages principaux d'une avance remboursable de l'Anvar tiennent au fait qu'elle est largement moins chère et moins risquée pour les PME que les autres types de financement de projets innovants. Par ailleurs, elle permet aux entreprises de mener des projets auxquels les banques classiques et même les capitaux-risqueurs ne s'intéressent pas. Enfin, l'aide de l'Anvar se substitue, dans une minorité de cas, au capital-risque dans le cadre d'un choix stratégique de développement de l'entreprise.

Comme l'indique le rapport d'évaluation : « *Une bonne proportion des clients de l'Anvar sait naviguer parmi les différentes aides à l'innovation ou au développement des entreprises fournies par les financeurs français et européens, en s'appuyant sur plusieurs aides pour passer de l'idée au produit ou service commercialisé.*

« *En revanche, un nombre relativement important de clients ne semblent faire appel qu'à l'Anvar pour soutenir leurs projets d'innovation ; ce sont pour la plupart des entreprises de moins de trente employés.* »

– *Une forte complémentarité entre l'aide au projet d'innovation et le CIR*

Le crédit d'impôt recherche, géré par le ministère de la Recherche, est le dispositif national le plus fréquemment utilisé par les entreprises bénéficiaires d'aides de l'Anvar. De la comparaison entre crédit d'impôt et aide de l'Anvar, il ressort que deux différences majeures entre les deux dispositifs incitent à préférer cette dernière lorsqu'il s'agit de promouvoir un projet d'innovation bien spécifique :

1. le crédit d'impôt n'est pas destiné à accompagner un projet d'innovation précis, contrairement au dispositif de l'Agence ;

2. le crédit d'impôt est une créance sur l'État qui n'est encaissée qu'*après* la réalisation par l'entreprise de son projet innovant.

Le crédit d'impôt est néanmoins très apprécié par les entreprises et il n'est pas rare qu'il soit demandé suite à la conduite d'un projet aidé par l'Anvar : tel est l'indice d'une réelle complémentarité entre les deux procédures.

Dans le cadre de son enquête postale, le cabinet Technopolis a réalisé une comparaison entre entreprises bénéficiant de l'aide au projet d'innovation et entreprises bénéficiant du crédit d'impôt recherche. Il s'avère que ces entreprises ont un taux d'autofinancement de leurs projets beaucoup plus élevé que les entreprises aidées par l'Anvar : plus de la moitié des entreprises n'ayant pas soumis leur projet d'innovation à l'Agence le financent à 90 % ou plus, sur leurs propres financements. En revanche, parmi les entreprises aidées, 57 % financent leur projet à 50 % au plus, un taux qui tombe à 27 % parmi les entreprises qui se sont vu refuser une aide par l'Anvar.

– *L'aide et la procédure ATOUT*

ATOUT est une procédure gérée par le ministère de l'industrie, qui vise la diffusion de nouvelles technologies au sein des entreprises. Lorsque l'on procède par sondage parmi les entreprises aidées par l'Anvar, on constate que la procédure ATOUT est l'autre aide la plus communément utilisée. Cependant, les évaluations disponibles des divers dispositifs que recouvre la procédure ATOUT ne permettent pas de connaître le degré exact de complémentarité entre celle-ci et les aides de l'Anvar, en particulier dans le temps : quel soutien intervient-il en premier et pourquoi ? Les aides des deux types peuvent-elles être concomitantes ? Autant de questions qui démontrent, si besoin était, l'utilité d'une évaluation plus poussée de l'ensemble de notre politique de soutien à l'innovation.

Votre Rapporteur spécial rappellera à ce stade, pour en souligner le bien-fondé, la position adoptée par le rapport Guillaume, qui préconisait la fusion des deux procédures. Il serait dommage que cette solution de bon sens n'ait pas été retenue au seul motif de préserver des emplois publics qui seraient autrement devenus redondants, ou encore au motif de ne pas priver les DRIRE d'un aspect «industriel» de leur mission pour ne pas les placer de façon plus marquée sous la tutelle du ministère de l'environnement...

D'ores et déjà ont tout de même été mises en œuvre les recommandations visant à harmoniser les campagnes de prospection entre les diverses entités publiques compétentes, et à regrouper sous le même toit les sièges des DRIRE et ceux des délégations régionales de l'Anvar. Il faut sans doute aller plus loin dans cette démarche de « guichet unique ».

2.- Des améliorations sont également souhaitables sur deux autres points

a) L'Anvar doit veiller à ne pas alourdir davantage ses procédures

La dernière évaluation en date ne recense pas le problème de la lourdeur des procédures que l'évaluation 1996 identifiait nettement. Même si cette critique est subjective dans les relations avec des PME et plus encore avec des «start-up», cette question est de toute première importance. L'Anvar doit donc y veiller, et être attentive aux observations que les chargés d'affaires pourraient faire remonter en ce sens.

Dans le même ordre d'idées, il importe, dans un souci de simplification pratique, de renforcer la perception de l'Anvar par les bénéficiaires comme « **guichet unique** » de l'aide à l'innovation, ce qui s'inscrit d'ailleurs dans la volonté affichée par les tutelles ministérielles, mais demeure insuffisamment suivi d'effet.

b) La réforme de la comptabilité est en cours

La réforme des mécanismes budgétaires et comptables visant à faire apparaître dans les comptes de l'Agence la totalité des dossiers d'aides, précédemment gérés sur une base extra-comptable, qu'ils soient financés sur le budget d'intervention de l'Agence ou sur le fondement de conventions avec des tiers, est en voie d'achèvement.

Demandée par la Cour des comptes en 1998, pour des raisons d'opportunité puisque les comptes des exercices précédents n'étaient pas jugés irréguliers, la réforme a été évaluée en interne au cours de l'année 1999, puis a fait l'objet en 2000 d'une étude de faisabilité confiée au cabinet KPMG. Le Conseil d'administration du 12 décembre 2000 a été informé des conclusions de cette étude, conduisant les tutelles financières à en approuver les grands principes. La lettre de décembre 2000 du Directeur général de la comptabilité publique est le point de départ officiel de la procédure.

Au cours de l'année 2001, la réforme a été conduite selon deux axes :

– en interne, révision des procédures de codification des dossiers, gestion de chaque convention par date de signature et plus seulement par budget, création d'une nomenclature fine d'identification dans le compte financier de chaque type de mesure selon son financeur et la région de gestion, examen des clefs de provisionnement nécessaires au suivi des incidents affectant chaque dossier ;

– avec le fournisseur informatique de logiciel de gestion budgétaire et comptable, les modifications indispensables ont été spécifiées, pour une mise en marche effective du système à compter du mois de janvier 2002.

La création d'un poste de contrôleur de gestion interne à l'Agence en août 2001 a grandement facilité la conception concrète des modalités de gestion, en vue d'extraire ensuite automatiquement des outils informatiques l'ensemble des états et tableaux de bords nécessaires au suivi de l'activité.

L'ensemble des dispositions budgétaires et comptables adoptées à cette occasion a été simultanément intégré dans le cahier des charges du futur schéma directeur 2002-2003 des systèmes automatisés d'information.

En définitive, on peut espérer qu'au prix d'un important effort des services de l'Agence, entièrement financé sur son budget ordinaire pour un montant total estimé à près d'un million d'euros, le nouveau système de gestion mis en place sera de nature à faciliter le traitement des dossiers d'aide, à accélérer les paiements – sous réserve que les crédits de paiement votés en loi de finances soient versés à l'Agence sans à-coups –, et à rendre plus transparente la gestion des dossiers en stock.

L'impression générale qui ressort de cette démarche d'évaluation multiple est, d'une part, un relatif *satisfecit* adressé à l'Anvar, qui aurait tout intérêt à faire valoir avec toute la publicité requise ces résultats, pour se faire connaître au-delà de son champ de compétences immédiat, ce que permet déjà, par exemple, le partenariat désormais célèbre noué avec *France-Info*. D'autre part, **la procédure d'évaluation a laissé entrevoir la nécessité d'une réflexion qui dépasse la seule Anvar, pour englober la politique de l'innovation dans son ensemble.** Ces deux aspects sont d'ailleurs liés : une visibilité encore plus grande de l'Agence contribuerait à légitimer son ambition de jouer un rôle véritablement central dans la mise en œuvre de la politique de l'innovation.

II.- UNE REFORME DES RELATIONS ENTRE L'ANVAR ET SES TUTELLES EST NECESSAIRE

A.- L'EMBLEMATIQUE DOSSIER DES BONS DE SOUSCRIPTION D' ACTIONS

1.- Une expérimentation prometteuse, qui bouscule quelques habitudes

a) Présentation du dispositif

En 2001, parvenant enfin à obtenir de ses tutelles un accord sur l'expérimentation du procédé, l'Anvar a mis en place un nouveau mode de financement des entreprises innovantes, répondant à deux objectifs :

- permettre un financement en vrais fonds propres pour l'entreprise ;
- permettre un retour financier pour l'Agence en contrepartie de sa prise de risque. En cas de succès de l'innovation, les retombées financières seront réinvesties par l'Anvar pour soutenir d'autres entreprises.

Ce nouveau mode de financement est adapté aux besoins des entreprises qui présentent un potentiel de croissance élevé. Ces entreprises doivent mobiliser des fonds propres importants pour permettre le développement de leur projet avant d'atteindre une rentabilité financière. Leurs besoins en fonds propres sont particulièrement sensibles dans les premières étapes de leur croissance.

Les entreprises à fort potentiel de croissance, sélectionnées par l'Anvar, peuvent ainsi opter pour un financement en fonds propres, qui est le plus adapté à leurs besoins, ou un financement classique par avance à taux zéro, remboursable en cas de succès.

Avec ce nouveau mode de financement, l'Anvar entend favoriser l'investissement de capitaux dans les entreprises technologiques innovantes, sans se substituer aux bailleurs de fonds existants ou leur faire concurrence. Que l'Anvar intervienne aux côtés des fondateurs et d'investisseurs non institutionnels (les « *business angels* ») avant les sociétés de capital-risque, ou qu'elle accompagne ces dernières, elle contribue, par son financement, à partager les risques associés à l'investissement dans les entreprises technologiques innovantes.

b) Les modalités de l'intervention de l'Anvar sous forme de BSA

Un « bon de souscription d'action » (BSA) est une valeur mobilière qui donne le droit d'acheter une action de l'entreprise émettrice dans un délai déterminé et à un prix fixé à l'avance (prix d'exercice). L'Anvar verse à l'entreprise une aide et reçoit, en contrepartie de cette aide, des BSA émis par l'entreprise.

Deux situations sont possibles :

- soit l'Anvar reçoit des BSA au moment du versement de l'aide ;
- soit, si une aide sous forme d'avance remboursable a déjà été versée, la créance détenue par l'Anvar peut être convertie sous forme de BSA.

Le tableau ci-après, tiré du rapport spécial consacré aux crédits de l'industrie pour 2002 ⁽¹⁾, résume les avantages que présente la technique des BSA par rapport à l'aide « classique » de l'Anvar, à savoir les avances remboursables.

COMPARAISON ENTRE BONS DE SOUSCRIPTION D' ACTIONS ET AVANCES REMBOURSABLES

| BSA | Avances remboursables |
|--|---|
| Renforcement des vrais fonds propres et amélioration des ratios financiers | « Quasi-fonds propres », c'est-à-dire prêt amélioré |
| Amélioration de la trésorerie | Échéances de remboursement |
| Versement en 2 ou 3 tranches, dont 60 à 90 % du total dès la première | Versement fractionné |
| Pas de remboursement minimum | Remboursement minimum (acquis technologique) |
| Effet de la bel supplémentaire compte tenu des risques pris par l'Anvar | Effet de label simple |

Source : Anvar

D'une manière générale, l'aide versée par l'Anvar, dans le cadre de « l'aide à l'innovation », peut couvrir une partie des dépenses hors taxes retenues, internes et externes. L'aide est versée à l'entreprise en plusieurs tranches, au vu du bon déroulement du projet.

L'Anvar a fait le choix de retenir un prix d'achat des BSA élevé, en fixant le prix d'exercice à la valeur nominale de l'action. Un BSA est donc acheté par l'Anvar à un prix égal à la valeur estimée de l'action à la date de son intervention, diminuée du nominal. Ces modalités permettent d'apporter l'essentiel des fonds à l'entreprise au moment de la souscription des bons. Elles sont inverses de celles pratiquées habituellement lors d'émissions de BSA au profit d'investisseurs privés.

La valeur de l'entreprise, de laquelle découle le prix d'achat des BSA, est sa valeur de marché, définie sur la base d'un accord entre l'Anvar et les actionnaires de l'entreprise. De la même manière, le prix de vente des BSA résulte de la valeur de marché de l'entreprise au moment envisagé pour la cession.

(1) Doc. A.N. n°3320, annexe 13, page 29.

N'étant pas actionnaire, l'Anvar ne dispose pas de droit de vote et n'intervient en aucune manière dans la gestion de l'entreprise. L'Anvar n'exercera pas, de ce fait, elle-même les BSA qu'elle détient, mais les cédera. Elle pourra profiter des opportunités de vente lors d'événements affectant le capital de l'entreprise (entrée au capital d'un nouvel investisseur, cession de l'entreprise, entrée en bourse). Le délai d'exercice souhaité par l'Anvar est de l'ordre de 10 ans.

Les actionnaires de l'entreprise (fondateurs et investisseurs) disposent d'un droit de préemption qui leur permettra d'acheter en priorité les BSA de l'Anvar en cas d'offre d'achat par un tiers.

L'Anvar demande à disposer de droits de sortie en cas de modification notable du capital, notamment de changement de contrôle.

c) Bilan de la mise en œuvre à la fin de 2001

Depuis le lancement opérationnel du dispositif BSA au mois de mars 2001, plus de 200 dossiers ont été examinés par l'Anvar selon la procédure d'instruction BSA. Les résultats obtenus à fin 2001 sont, selon l'Agence, très positifs :

- 20 premiers dossiers sont finalisés à fin 2001. Ils représentent un montant d'engagements de 9,27 millions d'euros ;
- 28 dossiers sont en fin d'instruction : ils ont recueilli un avis favorable de la Commission régionale d'attribution des aides à l'innovation, et l'Anvar et les actionnaires de l'entreprise ont trouvé un accord sur la valorisation de l'entreprise. Cela correspond à un montant d'engagements prévisibles s'élevant à 9,81 millions d'euros qui seront faits en principe sous forme de BSA, mais n'aboutiront sans doute pas tous. Ces dossiers seront conclus dans le courant du premier trimestre 2002 ;
- 86 autres dossiers de financement en BSA sont en cours d'instruction ;
- plus de 70 dossiers n'ont pas eu de suite après instruction, soit qu'un avis défavorable de l'Anvar ait été émis sur l'opportunité d'un financement en BSA, soit que l'entreprise ait opté pour un autre mode de financement.

Les dossiers instruits correspondent pour deux tiers au versement de nouvelles aides et pour un tiers à la conversion d'aides déjà versées sous forme d'avance remboursable.

Le bilan des 20 premières interventions réalisées fait apparaître les constats suivants :

- les entreprises aidées relèvent en majorité du secteur des technologies de l'information et de la communication (de l'ordre de 60 %). Le secteur des biotechnologies représente de l'ordre de 10 % des dossiers ;
- les premiers financements BSA se concentrent dans les régions Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA ;
- les entreprises aidées sont majoritairement de jeunes entreprises de moins de 3 ans. Pour ces entreprises, l'aide de l'Anvar intervient au premier tour de financement, ou entre le premier et le deuxième tour. L'Anvar intervient systématiquement aux côtés d'autres investisseurs : « *business angels* », sociétés d'investissement régionales ou nationales, incubateurs privés ;
- l'aide apportée s'élève à 450.000 euros en moyenne ;
- la participation potentielle au capital de l'entreprise détenue par l'Anvar, après la première souscription de BSA, est de 4,2 % en moyenne (contre moins de 10 % dans tous les cas).

Ces premiers constats confirment le positionnement du dispositif recherché par l'Anvar : il répond aux besoins de financement des jeunes entreprises dans les secteurs technologiques de croissance. Au cours de ces premiers mois de mise en place, le dispositif a d'ailleurs trouvé un accueil très favorable auprès des dirigeants de ces jeunes entreprises. L'accueil par les investisseurs a été plus mitigé.

Par ailleurs, la direction générale de l'Anvar a d'ores et déjà décidé de rééquilibrer le dispositif en prospectant davantage le secteur des biotechnologies et les secteurs plus « traditionnels ».

Enfin, il a paru utile à votre Rapporteur spécial de s'intéresser aux réactions suscitées en interne par cette nouvelle procédure, petite « révolution culturelle ». Selon la direction générale, les jeunes personnels de l'Anvar ont été les plus séduits par le défi à relever – et l'on a dit plus haut que le recrutement à l'Agence s'était beaucoup rajeuni ces dernières années. Mais même chez les plus anciens, où certaines crispations pouvaient se faire jour, les nombreuses formations qui ont été organisées ont résorbé les craintes et les interrogations.

d) Perspectives de ce nouveau mode d'intervention

Ce nouveau mode d'intervention ne concerne que les entreprises à fort potentiel de croissance, et pour lesquelles les risques – technologiques notamment – sont élevés ; par conséquent il n'a vocation à viser qu'une partie seulement des entreprises aidées par l'Anvar (estimée à 20 % environ). Votre Rapporteur spécial a tenu à se faire confirmer qu'en aucun cas les interventions sous forme de BSA

n'avaient vocation à se substituer aux autres formes d'intervention de l'Anvar (avance remboursable ou subvention), mais à les compléter.

Le Conseil d'administration de l'Anvar, qui avait approuvé, le 12 décembre 2000, la mise en place d'une phase d'expérimentation du dispositif BSA du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2003, a confirmé, le 16 octobre 2001, cette résolution sur la base du bilan de l'expérimentation à cette date. Il a approuvé le dispositif opérationnel, tout en précisant qu'il était susceptible d'ajustements en fonction du retour d'expérience.

En outre, lors de sa séance du 4 décembre 2001, le Conseil d'administration a actualisé l'enveloppe allouée pour ces interventions : le montant des aides attribuées sous forme de BSA, y compris le montant résultant de la conversion en BSA d'avances remboursables décidées antérieurement, est fixé à 45,75 millions d'euros pour les années 2001 et 2002. L'enveloppe initialement fixée était de 15,24 millions d'euros pour l'année 2001, hors conversion en BSA d'avances remboursables décidées antérieurement.

Le budget alloué pour ce nouveau mode d'intervention ne représentera donc, pour l'année 2002, que 13 % environ du budget total de l'Agence. Le montant plafond envisagé pour 2003 est également de 30 millions d'euros.

e) Lien avec la démarche des sociétés de réindustrialisation

Votre Rapporteur spécial interrogé sur la démarche de prise de participation adoptée par les sociétés de réindustrialisation, telle la Finorpa (Financière du Nord-Pas-de-Calais).

Des réponses reçues, il ressort que jusqu'à la fin de l'année 2000, les relations de l'Anvar avec Finorpa étaient inexistantes. Les relations se sont nettement améliorées au début de l'année 2001 avec la demande de Finorpa de participer à une réunion avec le groupe « Œil pour Œil » en janvier. Déjà au capital du groupe, Finorpa a expliqué aux représentants de l'Agence, en présence de la DRIRE, la stratégie du groupe et des programmes de développement de jeux sur Internet pour un montant global de 20 millions de francs (3,05 millions d'euros). Ces financements n'ont pas pu être mis en place en raison de la situation financière tendue du groupe (pas de chiffre d'affaires, investissements de R&D élevés). Il n'existe encore aucune convention entre l'Anvar et Finorpa, ce qui conduit parfois l'organisme à intervenir seul alors que d'autres financements pourraient être trouvés.

Le 28 mai 2001, Finorpa a organisé une réunion avec la délégation régionale de l'Anvar dans le Nord-Pas-de-Calais, où tous les directeurs étaient présents. Les échanges sur le financement des PME de la région sont maintenant réguliers et une liste de PME dont Finorpa participe au capital, et qui ont été aidées par l'Anvar, a été établie.

Votre Rapporteur spécial salue ce rapprochement, qui souligne la qualité du travail de proximité de l'Anvar, ainsi que son aptitude à mettre en œuvre, localement, une politique de l'innovation cohérente avec la politique industrielle au sens large.

Et pourtant, force est de reconnaître, hélas, que les tutelles de l'Anvar se sont montrées – et se montrent encore – pour le moins circonspectes face à ce nouveau mode d'intervention.

2.– Un exemple des rapports parfois tendus entre l'Anvar et ses tutelles

Rompre avec une certaine tendance que d'aucuns qualifient, avec un rien de provocation, de « culture de la subvention », s'agissant de la conception de la politique industrielle en direction des PME, n'est pas chose aisée. Cette observation peut-être un peu abrupte est essentiellement motivée par les jugements peu amènes à l'égard de la procédure des BSA dont votre Rapporteur spécial a été le témoin, de la part de ceux-là mêmes à qui incombe la mise en œuvre de la politique de l'innovation.

Ont notamment été mises en avant des réactions parfois virulentes de la part des sociétés de capital-risque, ainsi qu'une pratique fortement incitatrice de la part des personnels de l'Anvar visant à développer les interventions sous forme de BSA.

Si, sur le deuxième point, la direction générale oppose verbalement un démenti formel, sur le premier point elle fonde aussi sa réfutation sur des faits avérés. Qu'on en juge par le nombre de conventions signées avec des organismes nationaux et régionaux de capital-risque, fruit d'une politique de partenariat engagée depuis 1998. Toutefois, il faut distinguer, au sein de cette politique, entre l'avant et l'après-BSA.

Les grandes lignes de cette action sont le renforcement des relations entre l'Anvar et les sociétés de capital-risque et l'amélioration de l'apport de fonds propres aux PME innovantes.

D'une part, des accords de partenariat ont été signés avec des sociétés de capital-risque nationales et régionales. Ces accords prévoient :

- l'apport réciproque de dossiers ;
- l'échange d'informations et d'expertises, l'investisseur apportant son expertise financière et l'Anvar apportant son expertise technico-économique du projet ;
- la mise en œuvre d'études conjointes.

L'Anvar, et réciproquement la société de capital-risque, s'engagent à examiner les projets recommandés par leur partenaire. Dans certains cas, l'Agence participe au comité d'investissement de la société de capital-risque, à titre consultatif exclusivement.

À ce jour, 18 organismes régionaux et 14 organismes nationaux ont signé une convention de partenariat avec l'Anvar, comme le montrent les tableaux ci-après.

14 CONVENTIONS SIGNÉES ENTRE L'ANVAR ET DES ORGANISMES NATIONAUX DE CAPITAL-RISQUE

| Date de signature | Organisme |
|--------------------------|----------------------------|
| Juin 1997 | Brienne conseil et finance |
| Mars 1998 | Sofinnova partners |
| Avril 1998 | Atlas Venture |
| Avril 1998 | Apax partners |
| Avril 1998 | Innovacom |
| Juin 1998 | Banexi |
| Juin 1998 | Financière Natexis |
| Septembre 1998 | CDC participations |
| Novembre 1998 | Spéf |
| Janvier 1999 | ABN-AMRO |
| Janvier 1999 | Galiléo partners |
| Juin 1999 | 3i (investors in industry) |
| Novembre 1999 | Siparex |
| Février 2001 | Emertec gestion |

Source : Anvar

18 CONVENTIONS SIGNÉES ENTRE L'ANVAR ET DES ORGANISMES RÉGIONAUX DE CAPITAL-RISQUE

| Date de signature | Région | Organisme |
|--------------------------|----------------------------|--|
| Octobre 1998 | Midi-Pyrénées | MPCréation, Irdi, Intellagri |
| Novembre 1998 | Aquitaine | Sebadour |
| Avril 1999 | Picardie | Secant (filiale de la Caisse des dépôts) |
| Avril 1999 | Rhône-Alpes | Rhône-Alpes création |
| Juin 1999 | Auvergne | Sofimac |
| Juin 1999 | Haute-Normandie | Cinindév |
| Juillet 1999 | Picardie | Picardie-avenir |
| Juillet 1999 | Aquitaine | Aquitaine création innovation |
| Octobre 1999 | Franche-Comté | Capital investissement Franche-Comté |
| Novembre 1999 | Pays de la Loire | Ouest croissance |
| Décembre 1999 | Languedoc-Roussillon | Sofilaro, Soridec |
| Décembre 1999 | Rhône-Alpes | Sudinnova |
| Mai 2000 | Limousin | Limousin participations |
| Juillet 2000 | Provence-Alpes-Côte d'azur | Samenar |
| Octobre 2000 | Rhône-Alpes | Crédit Agricole Création |
| Avril 2001 | Poitou-Charentes | Poitou-Charentes Expansion |
| Mai 2001 | Midi-Pyrénées | Fonds d'amorçage Midi-Pyrénées |
| Juin 2001 | Champagne-Ardenne | Champagne-Ardenne Croissance |

Source : Anvar

D'autre part, l'Anvar participe à l'organisation de **forums de capitaux**, mettant en relation des entreprises aidées et des investisseurs. Les manifestations les plus notables sont :

- les forums « Capital IT » organisés par France Finance & Technologie et aujourd'hui étendus, au-delà des technologies de l'information, aux biotechnologies ;
- les forums « Tremplin Entreprises » organisés par le Sénat et l'ESSEC ;
- les forums européens de capitaux organisés par la Commission européenne ;
- l'information auprès des investisseurs ;
- la participation au comité de sélection, ainsi que le conseil apporté aux jeunes entrepreneurs amenés à présenter leur projet devant les investisseurs.

Il faut mentionner également l'organisation, avec la Caisse des dépôts, d'une rencontre entre les lauréats du « Concours national d'aide à la création d'entreprise de technologies innovantes » et les investisseurs. En 2001, cette rencontre a eu lieu le jour de la remise des prix aux lauréats.

Cependant, **le nouveau mode d'intervention de l'Anvar sous forme de BSA a eu un impact important sur les relations entretenues par l'Anvar avec les sociétés de capital-risque**. Si le nouveau dispositif a reçu un accueil très favorable de la part des chefs d'entreprise, la position de certains investisseurs professionnels a été, il faut le reconnaître, plus mitigée.

Les sociétés de capital-risque régionales ont très vite coopéré avec l'Anvar, tout comme les investisseurs non institutionnels (les « *business angels* »). Les relations de partenariat déjà nouées par l'Anvar avec ces investisseurs pour les interventions classiques se sont naturellement prolongées pour les interventions BSA. L'Anvar s'est en particulier appuyée sur l'expertise financière de ses partenaires pour définir la valorisation de l'entreprise, lors de ces interventions. Les investisseurs régionaux (Trinova, Rhône-Alpes Création, Cofise, Cofimed, Samenar, Bretagne Participations, Ouest Développement...) apparaissent de fait comme les partenaires privilégiés de l'Anvar dans les premières entreprises financées sous forme de BSA.

En revanche, un certain nombre d'investisseurs nationaux ont montré un accueil plus que réservé. S'ils admettent, dans leur majorité, la légitimité de la démarche de l'Anvar, ils souhaitent des aménagements du dispositif, notamment dans ses modalités financières, au motif que le dispositif actuel aurait un impact jugé trop important sur la rentabilité de leurs investissements, le partage du risque entraînant pourtant à l'évidence un partage du profit. Des discussions ont été engagées avec l'Association française des investisseurs en capital (AFIC), pour aboutir à une optimisation des interventions conjointes. Ces négociations ont abouti le 28 janvier dernier à un protocole d'accord, aux termes duquel la phase 2001-2003 est clairement expérimentale, et « *l'Anvar ne cherche nullement avec ce nouvel outil de financement à venir concurrencer les investisseurs en fonds propres*

traditionnels. Par son intervention, l'Anvar cherche à répondre à des besoins de financement des entreprises innovantes non pleinement satisfaits aujourd'hui par les acteurs économiques. » En outre, la participation potentielle au capital de l'entreprise correspondant aux BSA de l'Anvar sera limitée à 12,5 %, et l'écart entre le montant d'une avance remboursable et celui du financement sous forme de BSA, qui peut exister pour répondre aux spécificités du financement en fonds propres, ne sera pas supérieur à 15 % en faveur des BSA. Enfin, le protocole d'accord fixe des règles de valorisation (prix d'entrée et de sortie) pour les BSA acquis par l'Agence. La coopération, ainsi instituée jusqu'à la fin de 2003, doit notamment prendre la forme d'une réunion semestrielle d'un groupe de travail.

Pour conclure sur ce dossier emblématique et encore sensible à l'heure actuelle, votre Rapporteur spécial estime que ce compromis transitoire est tout à fait satisfaisant. Les premières réticences ainsi vaincues, le dispositif des BSA doit pouvoir devenir une modalité d'action à part entière de l'Anvar. Au demeurant, les tutelles ne sont pas entièrement fondées à répéter que « *le métier de l'Anvar, c'est l'ingénierie de projets, pas la prise de participations* » :

– d'une part, au 10° de l'article 6 du décret du 19 février 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Anvar, sont prévues les « *prises, extensions ou cessions de participations financières* » ;

– d'autre part, il apparaît clairement dans l'évolution de la mission de l'Agence, en particulier depuis 1997 (cf. *supra*), que la logique de l'entreprise tend désormais à primer celle du projet, dans une optique finalement pas très éloignée de celle du capital-risque.

Cet exemple l'a démontré, d'autres pourraient être cités : une réforme des circuits de décision administrative est opportune, et permettrait mécaniquement de donner un souffle nouveau à notre politique de l'innovation, dans la mise en œuvre de laquelle l'Anvar doit jouer un rôle majeur.

B.– POUR UN CONSEIL SUPERIEUR DE L'INNOVATION

1.– La définition et le suivi de la politique de l'innovation manquent de cohérence

a) La définition

Est-il normal, pour ne citer qu'un seul exemple du manque patent de coordination dans la définition de la politique de l'innovation en France, que l'Anvar n'ait pas même été consultée à l'occasion de la publication, désormais régulière, d'un « tableau de bord de l'innovation » par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ? Pis : les quelques remarques soumises au ministère par l'Anvar à propos des données publiées n'ont pas eu l'heur de plaire aux auteurs du « tableau de bord »... Ce qui pourrait apparaître comme une simple chicanerie semble au contraire à votre Rapporteur spécial le révélateur de difficultés auxquelles il convient de remédier. Il n'est pas de bonne politique que l'État n'utilise pas à

plein les capacités de son « premier bras armé », selon l'expression déjà citée, en matière de soutien à l'innovation.

Est-il normal que malgré des demandes réitérées, le Président-directeur général de l'Anvar n'ait pas une seule fois en près de cinq ans rencontré le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, les trois titulaires du poste confondus ?

Certes, il existe une procédure de concertation destinée à faire converger les positions des tutelles, et à éviter qu'en cas de divergences persistantes celles-ci apparaissent en Conseil d'administration⁽¹⁾. Le rôle du commissaire du Gouvernement est crucial à cet égard. La procédure de concertation comporte :

– une réunion préparatoire associant l'Anvar et l'ensemble des services concernés (directions compétentes des trois tutelles, ainsi que les directions du Trésor et du Budget) ;

– en tant que de besoin, des réunions d'arbitrage au niveau des cabinets pour harmoniser les positions des tutelles sur des points particulièrement sensibles ;

– enfin, une rencontre entre le Président-directeur général de l'Anvar et le Directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, commissaire du Gouvernement, au cours de laquelle sont passés en revue tous les points de l'ordre du jour du Conseil d'administration.

Depuis la mise en place de ce dispositif, il semble qu'aucun conflit entre les tutelles ne se soit exprimé en Conseil d'administration, comme cela avait pu être le cas auparavant. Ce progrès mérite d'être salué, mais il ne peut s'agir, aux yeux de votre Rapporteur spécial, que d'un premier pas. Surtout, **il est éminemment souhaitable que les appréciations éventuellement différentes portées par les ministères chargés de définir et de mettre en œuvre la politique de l'innovation soient discutées autrement qu'au niveau des cabinets à l'occasion de la préparation du Conseil d'administration de l'Anvar.** Une véritable politique de l'innovation mérite mieux que cela.

b) Le suivi

Les lacunes dans la définition d'une politique ne peuvent qu'avoir des répercussions négatives au stade du suivi de celle-ci. Votre Rapporteur spécial en veut pour preuve, en particulier, la sous-utilisation de l'expertise et de la connaissance de terrain de l'Anvar en termes de « remontée d'informations » vers les ministères.

Certes, les rapports d'activité de l'Agence, comme les rapports réguliers au Conseil d'administration, constituent une première source d'informations utiles pour les tutelles sur l'innovation dans les différents secteurs industriels – et faut-il rappeler ici que *tous* les secteurs recèlent des capacités d'innovation ? Certes, les informations recueillies par les chargés d'affaires auprès des entreprises sont échangées avec les DRIRE dans le cadre des contacts fréquents entre Anvar, DRIRE et DRRT. L'Anvar prend en outre régulièrement l'initiative de propositions d'action

(1) La composition de celui-ci figure en annexe du présent rapport.

sur tel ou tel secteur, qu'elle transmet à ses tutelles, comme récemment à propos des biotechnologies.

Mais on a le sentiment qu'à ne pas organiser plus systématiquement la remontée d'informations et le suivi des politiques sectorielles, le risque est grand d'une moindre efficacité économique et d'un manque d'attention aux secteurs émergents.

À tout ce qui vient d'être dit, il convient cependant d'apporter une nuance : les relations entre l'Agence et ses tutelles comportent quelques réussites à souligner, telle la tâche de secrétariat général d'Eurêka (personne morale distincte, à caractère interministériel, regroupant Recherche et Industrie), assurée pour la France par le Président-directeur général de l'Anvar. Mais cette entité se situe hors du champ de la politique nationale de l'innovation.

Eurêka

Créée en 1985, à l'initiative de la France, pour stimuler la coopération entre les industriels européens en matière de recherche orientée vers le marché, l'initiative Eurêka est à l'origine de succès reconnus dans nombre de domaines. Le renouveau de l'industrie de la micro-électronique européenne, mais aussi l'implication croissante des PME dans des projets technologiques innovants visant des marchés internationaux, sont à porter à son crédit.

Au cours de ses premières années d'existence, Eurêka a essentiellement soutenu des projets pilotés par des grands groupes industriels. Dès le début des années 1990, les États membres ont largement mis à profit la souplesse de l'initiative, d'une part pour stimuler le développement international des PME, d'autre part pour intégrer rapidement, au sein d'une structure européenne reconnue, les pays d'Europe centrale et orientale. La France, notamment au cours de sa présidence en 1992-93, a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de ces orientations.

Eurêka a fait, à la fin des années 1990, l'objet d'une évaluation au cours de laquelle les industriels ont confirmé leur intérêt pour la souplesse de sa gestion. Une relance de l'initiative a été souhaitée par le Premier ministre qui l'a annoncée lors des assises de l'innovation en mai 1998.

Les entreprises françaises ont été, dans ce cadre, particulièrement performantes, obtenant divers prix (prix de l'environnement à quatre reprises au cours des cinq dernières années et premier prix Lynx couronnant un succès économique exceptionnel). C'est ce rôle joué par notre pays qui a conduit les membres du réseau à demander que la France en reprenne la présidence en juillet 2003 après le Danemark. Cette demande a officiellement été acceptée, lors de la conférence ministérielle de Madrid en juin 2001, par le ministre de la recherche. M. Schwartzenberg a indiqué à cette occasion que dans un souci de continuité, la présidence française et la présidence néerlandaise qui suivra seront conduites en très étroite coopération.

Le Secrétariat français d'Eurêka, en concertation avec les ministères et agences concernés, prépare actuellement un projet de programme de cette présidence. L'intégration d'Eurêka au sein de l'Espace européen de la Recherche et la mise en place d'une synergie concrète avec le programme-cadre de recherche et développement devraient en constituer l'objectif stratégique. Parallèlement, le secrétariat s'attachera à mettre en œuvre des méthodes améliorées de gestion de l'initiative qui, avec plus d'une trentaine de membres, s'est quelque peu alourdie.

Un budget, estimé à 4,9 millions d'euros sur les années 2002 à 2005, est actuellement en cours de discussion avec le ministère de la Recherche et le secrétariat d'État à l'Industrie. L'Anvar s'engage à mettre à disposition d'Eurêka, par convention, tous les moyens généraux nécessaires à la réussite de la présidence française, notamment en assurant le soutien contractuel des personnels, des locaux, et la gestion des dépenses de sous-traitance qui seront nécessaires.

En définitive, il revient à votre Rapporteur spécial de rendre hommage au Gouvernement et à l'administration qui ont fait la preuve, depuis cinq ans, de leur réelle ambition en matière d'innovation. Mais dans le même temps, il faut avoir le courage et la lucidité de dire que tous les moyens disponibles ne sont pas employés au mieux pour servir cette ambition. Le présent rapport vise à proposer quelques solutions en ce sens.

2.- Le rôle de coordination et d'impulsion doit être tenu par un Conseil supérieur de l'innovation, dont l'Anvar assurerait le secrétariat

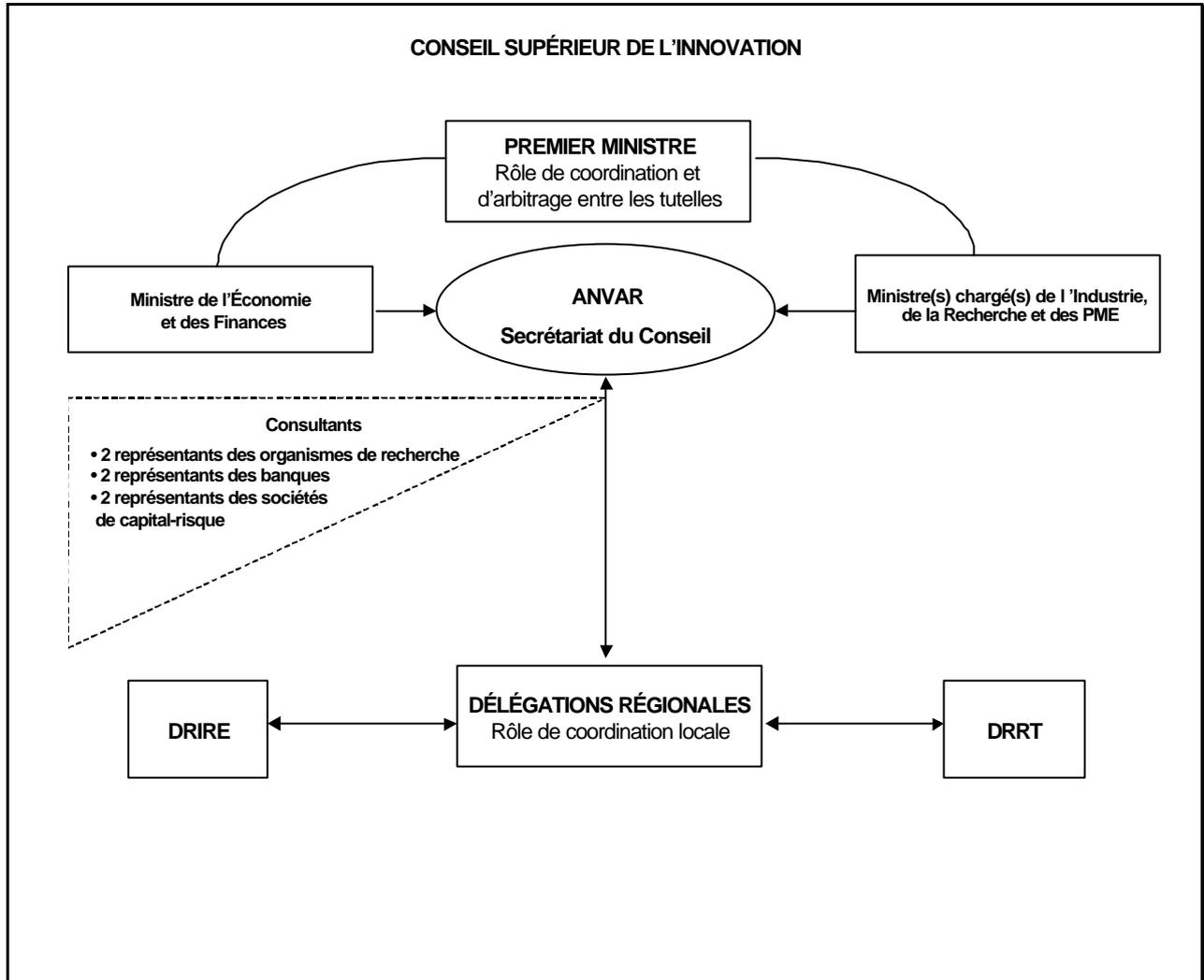
Le Conseil supérieur de l'innovation dont la création est proposée aurait vocation à remplacer, en augmentant considérablement son champ de compétences, l'actuel Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, créé par le décret n° 82-1012 du 30 novembre 1982, placé auprès du ministre chargé de la recherche et présidé par lui. Organe purement consultatif, il n'a jamais véritablement joué le rôle d'impulsion ou de coordination qui manque à la politique française de l'innovation.

Présidé par le Premier ministre, le Conseil aurait donc la forme d'un Comité interministériel. Il associerait *tous* les acteurs de la politique de l'innovation, et notamment les trois tutelles ministérielles de l'Anvar *ainsi que le ministère de l'Économie et des finances* – en pratique, la Direction du Budget et la Direction du Trésor. Les éventuels conflits entre tutelles, dont on a vu qu'ils n'étaient pas des cas d'école, seraient ainsi immédiatement tranchés après avoir été clairement mis sur la table. En particulier, l'aspect financier serait examiné de manière concomitante avec le fond des dossiers en discussion. Cela permettrait en outre de mieux coordonner l'action des administrations de la recherche, de l'industrie et du budget dans la négociation, la répartition et la gestion des crédits inscrits au budget civil de recherche et développement (BCRD), dont font partie les dotations budgétaires de l'Anvar. La question des éventuels recoupements ou redondances entre dispositifs d'aide à l'innovation (qu'il s'agisse d'équipes des services déconcentrés ou bien d'enveloppes de crédits) gérés par des tutelles différentes, serait réglée bien plus rapidement et plus complètement par cette voie.

Le Conseil d'administration de l'Anvar se trouverait du même coup déchargé d'éventuels contentieux sous-jacents ou de points à trancher au niveau des responsables politiques, pour se concentrer sur la bonne marche de l'Agence.

Le Conseil supérieur de l'innovation se réunirait chaque trimestre, l'Anvar en assurant le secrétariat permanent. Outre les membres y siégeant *ès qualités*, il comprendrait des observateurs ou « consultants » représentant les divers acteurs du monde de l'innovation : organismes de recherche (publics ou privés), banques et sociétés de capital-risque. *Via* l'Anvar, le lien avec la réalité du terrain serait aisément établi par le canal des 25 délégations régionales, permettant ainsi au Conseil de piloter la politique de l'innovation au plus juste.

Le schéma ci-après représente une esquisse de l'organisation proposée :



3.- Un prolongement européen est à créer, en renforçant le « club des agences de l'innovation »

L'Anvar est membre de TAFTIE (*Association for Technology Implementation in Europe*), le « club des agences de l'innovation », une association créée en 1992 à l'instigation de l'Anvar. Elle regroupe les agences homologues de 16 pays européens, et permet des échanges de vue ainsi que l'étalonnage (ou *benchmarking*) des différentes politiques de l'innovation conduites en Europe.

ORGANISATIONS MEMBRES DE TAFTIE

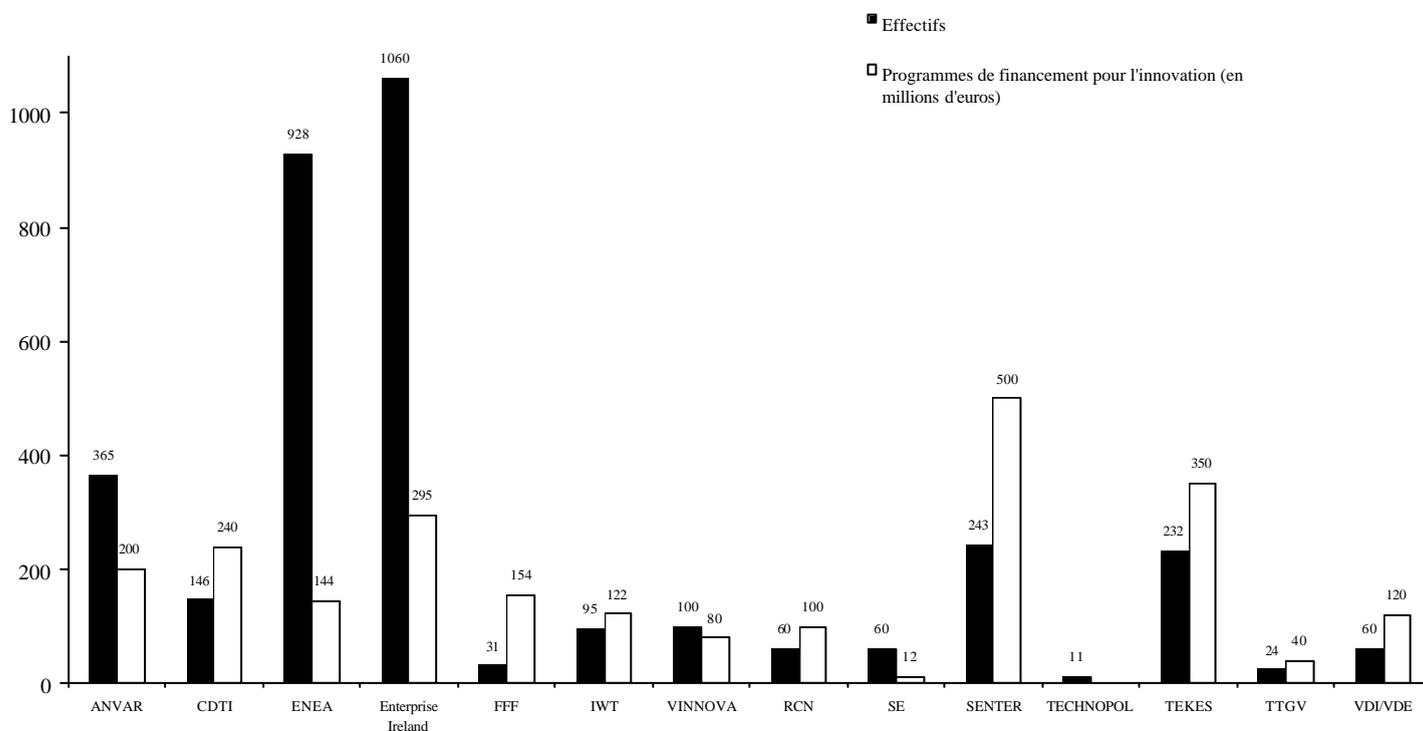
| Organisation | Nom complet | Pays |
|---------------------|--|-------------|
| ANVAR | Agence nationale de valorisation de la recherche | France |
| CDTI | Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial | Espagne |
| ENEA | Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente | Italie |
| FFF | Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft | Autriche |
| Enterprise Ireland | Enterprise Ireland (EI) | Irlande |
| IWT | Vlaamns Instituut voor de Bevordering van het Wetenschappelijk-technologisch Onderzoek in de Industrie | Belgique |
| VINNOVA | Agence suédoise pour les systèmes d'innovation | Suède |
| RCN | The Research Council of Norway | Norvège |
| Scottish Enterprise | Scottish Enterprise | Royaume-Uni |
| SENER | SENER | Pays-Bas |
| TECHNOPOL | Technopol Brussel Bruxelles | Belgique |
| TEKES | Centre de développement des technologies | Finlande |
| TTGV | Türkiye Teknoloji Gelistirme Vakfi | Turquie |
| VDI/VDE-IT | VDI/VDE Technologiezentrum Informationstechnik GmbH | Allemagne |

Source : TAFTIE

En 2000, TAFTIE, alors présidée par l'ENEA (Italie), s'est concentrée sur l'étude de quatre projets stratégiques : la globalisation de la R&D, la coopération TAFTIE/Eurêka, les indicateurs d'évaluation (cotation technico-économique), et les relations avec la Commission européenne.

Le graphique ci-après, élaboré par TAFTIE, dresse un panorama instructif de deux données clefs de la politique de l'innovation en Europe :

EFFECTIFS ET BUDGET DES AGENCES MEMBRES DE TAFTIE



Source : TAFTIE

En 2001, TAFTIE était présidée par le Président-directeur général de l'Anvar. Nul doute que, placée au cœur du dispositif français de la politique de l'innovation, l'Anvar serait d'autant mieux à même de s'illustrer au sein de ce groupe européen, et d'en faire un outil de la politique de l'innovation à l'échelle du continent. L'ambition est grande, mais elle est nécessaire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 20 février 2000, la Commission a examiné, en application de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information.

Votre Rapporteur spécial a tout d'abord rappelé qu'il y a deux ans, il présentait devant la Commission un rapport intitulé « *Encourager l'innovation en France, moteur de la croissance et source de nouveaux emplois* », et que la semaine dernière encore, il organisait à l'Assemblée nationale un colloque sur le même thème. C'est dans le cadre de ce bilan critique de la politique de l'innovation que s'inscrit le rapport sur l'Anvar. Au titre des aspects positifs du bilan, il faut mentionner, suite au rapport Guillaume de 1998 et à la loi de 1999 sur la recherche et l'innovation, impulsée par Dominique Strauss-Kahn, les progrès sensibles accomplis dans le domaine de l'ingénierie financière des projets, la création d'une vingtaine d'incubateurs, la mise en place de fonds d'amorçage en régions, le fort développement du capital-risque, et l'accroissement substantiel du soutien public à l'innovation (+ 42 % en trois ans). L'Anvar a également connu des progrès évidents.

La partie négative de ce bilan comprend trois aspects : en premier lieu, les comparaisons que l'on peut établir avec des pays aussi divers que les Pays-Bas, les États-Unis ou Israël, montrent que l'action menée en France est trop centralisée, ce qui nuit aux PME-PMI – pourtant les entreprises les plus créatrices d'emplois. Ensuite, le soutien public à l'innovation demeure trop exclusivement orienté vers les nouvelles technologies, alors que les secteurs de l'industrie traditionnelle méritent tout autant d'être encouragés à innover dans leur domaine. Enfin, l'innovation en France n'est pas assez sociale, et pas assez tournée vers la société.

Au sein de ce panorama, l'Anvar doit être considérée comme le « bras armé » de l'État en matière d'innovation sur tout le territoire. Établissement public à caractère industriel et commercial, l'Anvar dépend conjointement de trois ministères de tutelle : industrie, recherche, et PME. Elle gère, sur son budget propre de 217 millions d'euros ou pour le compte d'autres intervenants publics, 250 millions d'euros par an d'aides aux PME, laboratoires ou autres porteurs de projets. Depuis 1979, ce sont 61.000 projets qui ont bénéficié de ce soutien, pour un montant de 3,35 milliards d'euros. La dotation budgétaire de l'Agence a été préservée dans la loi de finances pour 2002, et c'est heureux. Au-delà, il est nécessaire de garantir à l'Anvar une dotation régulière, indépendante de la régulation budgétaire.

Le soutien de l'Anvar est très apprécié des PME-PMI, du fait de la notoriété et de la fiabilité de l'Agence comme gestionnaire de fonds publics, mais aussi grâce à l'efficacité et à la souplesse de sa gestion sur le terrain. Cependant, ce soutien, qui s'adresse aux entreprises comptant jusqu'à 100 salariés, mérite d'être étendu à la « classe creuse » des entreprises françaises de 100 à 200 salariés. D'autre part, l'atout de la proximité, qui est celui de l'Anvar, grâce à ses 25 délégations régionales, en fait manifestement l'organisme le mieux à même, localement, de remplir la fonction de « guichet unique » de l'aide à l'innovation, idée reprise tout

récemment par le ministre de la Recherche, M. Roger-Gérard Schwartzberg. Or, cette idée a encore beaucoup de mal à progresser, notamment à cause de la réticence des DRIRE à la voir mise en œuvre.

Trois préconisations découlent de ces commentaires : il faut mettre en place concrètement la politique du guichet unique, sous l'égide de l'Anvar, du fait notamment de la forte complémentarité entre les aides de l'Agence et les procédures comme ATOUT ou le crédit d'impôt-recherche, gérées par d'autres. Il faut également réformer les relations entre l'Anvar et ses tutelles. Cette nécessité a été démontrée par les récentes tergiversations administratives qui ont eu lieu autour de l'expérimentation par l'Agence d'un soutien sous forme de bons de souscription d'actions (BSA), technique qui permet, bien mieux que les traditionnelles avances remboursables, de valoriser le capital public investi – si les BSA peuvent se traduire par des prises de participation – et d'effectuer un suivi des entreprises aidées. La réorganisation du dispositif de tutelle de l'Anvar pourrait prendre la forme d'un Conseil supérieur de l'innovation, où le Premier ministre et les ministres compétents pourraient donner les grandes impulsions, et trancher au niveau politique les points de débat qui ne sont aujourd'hui évoqués, dans le meilleur des cas, qu'au niveau des cabinets, au stade de la préparation du Conseil d'administration de l'Agence.

Il faut, enfin, renforcer le « club des agences de l'innovation » constitué avec les homologues de l'Anvar à l'échelle européenne, afin de trouver un levier supplémentaire, dont on peut attendre beaucoup et où la France a un rôle à jouer, à l'image de ce qu'elle accomplit, *via* la direction générale de l'Anvar, dans le cadre de l'initiative communautaire « Eurêka ».

M. Pierre Forgues, évoquant son expérience d'élu, a estimé que l'intervention concrète de l'Anvar était difficile à bien connaître et à apprécier. L'Anvar peut-elle prendre en charge des salaires ou des crédits de fonctionnement ? A-t-elle une action de conseil ?

Votre Rapporteur spécial a répondu que les circuits des aides de l'Anvar pouvaient, de l'extérieur, paraître complexes, mais que les entreprises les identifient parfaitement. Le soutien de l'Anvar est multiple : il peut couvrir aussi bien des aides au recrutement que le conseil aux entreprises.

M. Louis Mexandeau a dit son adhésion aux propos de votre Rapporteur spécial, mais a exprimé son profond scepticisme quant à l'efficacité des procédures d'aide à la création d'entreprise. Le désastre économique et social qu'a occasionné la fermeture des usines Moulinex est venu rappeler la très grande complexité des mécanismes d'intervention et la diversité des intervenants en matière de politique industrielle, qu'il s'agisse des filiales de la Caisse des dépôts, des DRIRE ou des services de la DATAR, qui, souvent, se renvoient les problèmes. Un guichet unique est donc une très bonne idée, à condition qu'on la mette effectivement en œuvre et qu'il soit le lieu de gestion de fonds ! Et cela est encore plus nécessaire dans le domaine de l'aide à la création d'entreprise, de haute technologie ou non. Les États-Unis eux-mêmes s'appuient largement sur les financements publics en la matière, notamment pour le soutien à l'innovation. En France, on voit bien les limites du processus de contractualisation et la complexité des circuits, alors que « des

entreprises crèvent ». Il convient que l'aide à l'innovation ne se cantonne pas aux industries de pointe, que démarches et procédures soient simplifiées. M. Louis Mexandeau a souhaité, sur ce point, que le rapport comporte « *un peu plus d'acide dans l'encre* ».

Votre Rapporteur spécial a estimé que ces propos rejoignaient les siens. Même si Moulinex n'est pas STMicroelectronics, les chevauchements de compétences locales et les lourdeurs administratives qu'ils démontrent sont identiques. C'est bien pourquoi il faut avoir le courage politique de mettre en œuvre l'idée de guichet unique ; le rôle que joue l'Anvar localement, et en particulier les contrats qu'elle a conclus avec la quasi-totalité des Conseil régionaux, la qualifient pour revendiquer cette place centrale.

M. Gérard Saumade a tenu à appuyer ces préconisations, afin qu'il soit remédié à « l'émiettement des administrations », source d'inefficacité et de gaspillages de fonds publics.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport en application de l'article 146 du Règlement.

ANNEXE 1 : COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ANVAR

Président du conseil d'administration
Philippe JURGENSEN

| Représentants de l'État | Personnalités qualifiées | Représentants les salariés de l'Anvar |
|---|--|---|
| <p>Maurice COTTE Chef du service des industries manufacturières Digitipœœ Représentant du ministre chargé de l'Industrie</p> <p>Jacques SERRIS Directeur adjoint à la direction de la Technologie Ministère de la Recherche Représentant du ministre chargé de la Recherche</p> <p>Patrice VERMEULEN Directeur des entreprises commerciales, artisanales et de services Secrétariat d'État aux Pme, au Commerce et à l'Artisanat Représentant du ministre chargé des Pme</p> <p>François PHILIZOT Directeur, adjoint au délégué Datar Représentant du ministre chargé de l'Aménagement du territoire</p> <p>Jean-Baptiste MASSIGNON Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Direction du Trésor Représentant du ministre chargé de l'Économie</p> <p>Laurent FOURGUET Secrétariat d'État au Budget Direction du Budget Représentant du ministre chargé du Budget</p> | <p>Christian DESMOULINS Directeur des Technologies avancées CEA Nommé sur proposition du ministre chargé de l'Industrie</p> <p>Jean-Michel DELISLE Président directeur général Société Delisle Nommé sur proposition du ministre chargé des Pme</p> <p>Hugues SOUPARIS Président directeur général Hologram Industries Nommé sur proposition du ministre chargé de l'Industrie</p> <p>Laurent KOTT Délégué général au transfert technologique Inria Nommé sur proposition du ministre chargé de l'Enseignement supérieur</p> <p>Pierre TAMBOURIN Directeur général Génopole d'Évry Nommé sur proposition du Ministre chargé de la Recherche</p> | <p>François BERTRAND Sonia DORBES Véronique FÉCAMP Geneviève GELLY Martine GOSSELIN-CHAILLOT Maryvonne LE THIEC</p> <p>Commissaire du Gouvernement</p> <p>Jean-Jacques DUMONT Directeur Dar Pmi Secrétariat d'État à l'Industrie</p> <p>Contrôleur d'État</p> <p>Georges THOMA</p> <p>Agent Comptable</p> <p>Joël DEJOUX</p> <p>Secrétaire du comité d'entreprise</p> <p>Anne LONGHINI</p> <p>Secrétariat du conseil d'administration</p> <p>Jean-Marie SEPULCHRE Françoise BUTON</p> |

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

1.– Anvar

M. Philippe JURGENSEN, Président-Directeur général

M. Michel GUILBAUD, Directeur général adjoint

M. Jean-Marie SEPULCHRE, Secrétaire général

2.– Tutelles

– *Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie :*

M^{me} Jeanne SEYVET, Directrice générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, et M. Damien BOROT, Chef du service de l'innovation et de la qualité

M. Jean-Jacques DUMONT, Directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, commissaire du Gouvernement auprès de l'Anvar

M. Patrice VERMEULEN, Directeur des entreprises commerciales, artisanales et de services

M. Jean-Baptiste MASSIGNON, représentant de la Direction du Trésor au Conseil d'administration de l'Anvar

– *Ministère de la Recherche*

M. Alain COSTES, Directeur de la technologie

3621 - Rapport d'information de M. Michel Destot (commission des finances)
sur l'ANVAR