



## L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE (ANVAR) : UNE GESTION À L'ENVERS

*Commission des finances*

**Rapport d'information de M. Maurice Blin, sénateur des Ardennes,  
rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur »**

Rapport n° 220 (2006-2007)

### **Présentation**

En application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances a, par lettre du 25 janvier 2006, demandé à la Cour des comptes une enquête sur la **gestion passée de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), acteur important de l'innovation dans les petites et moyennes entreprises (PME) et sa transformation en OSEO-ANVAR, société anonyme (SA) filiale à 100 % de l'EPIC OSEO.**

**Cette enquête a été adressée à la commission des finances le 20 octobre 2006.** Elle a donné lieu, le 7 février 2007, à une audition pour suite à donner en présence de M. Bertrand Fragonard, président de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-Pierre Denis, président directeur général d'OSEO, et de représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales et du ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche.

**Selon l'usage, cette audition a été ouverte aux membres de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires économiques, ainsi qu'à la presse.**

Elle a mis en lumière les **graves dysfonctionnements comptables ayant caractérisé la gestion de l'EPIC ANVAR, ainsi que le manque de réaction de la majorité de son conseil d'administration, au sein duquel plusieurs ministères étaient représentés, face à ces errements.**

La commission des finances a bien pris note **des évolutions positives** enregistrées dans ce domaine depuis l'intégration de l'agence au sein du groupe OSEO.

**Elle se montrera vigilante quant aux progrès réalisés à l'avenir** sur d'autres axes d'amélioration relevés par l'enquête de la Cour des comptes, en particulier **pour ce qui concerne l'évaluation de la performance d'OSEO Innovation**, cette exigence se situant au cœur de la culture que doivent acquérir l'ensemble des administrations et des opérateurs des missions de l'Etat.

## I. L'ANVAR : UNE ENTITÉ QUI A BEAUCOUP CHANGÉ CES DERNIÈRES ANNÉES

De l'EPIC ANVAR à OSEO Innovation

**L'ANVAR était un établissement public à caractère économique et commercial (EPIC) avec agent comptable jusqu'au 29 juin 2005.**

A cette date, elle a été transformée par l'ordonnance n° 2005-722, complétée par le décret n° 2005-766 du 8 juillet 2005, en société anonyme, détenue à 100 % par l'EPIC OSEO, lui-même créé par l'ordonnance précitée. Ce nouvel EPIC, dédié au soutien aux PME, regroupe :

- d'une part l'ANVAR (rebaptisée OSEO-ANVAR, puis OSEO Innovation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007) ;
- d'autre part la Banque de développement des PME, ou BDPME (devenue OSEO-BDPME, puis OSEO Financement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007) ainsi que sa filiale de cautionnement et garantie Sofaris (devenue OSEO-Sofaris, puis OSEO Garantie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007).

La direction de l'ensemble a été confiée à M. Jean-Pierre Denis, qui dirigeait l'EPIC ANVAR depuis août 2004.

Un budget qui a connu des variations diverses et importantes

La Cour des comptes souligne dans son enquête que l'ANVAR a retrouvé en 2003 les moyens dont elle disposait en 1998 (175 millions d'euros) après des années 2000 et 2002 et avant des années 2004 et 2005 marquées par une régression de crédits significative.

**La Cour des comptes relève à cet égard qu'après ne pas avoir respecté son engagement dans le cadre du contrat quadriennal 2000-2003, l'Etat a ramené le montant de ses crédits d'intervention pour l'aide à l'innovation (principal métier de l'ANVAR) de 96 millions d'euros en 2003 à 77 millions d'euros en 2005.**

Il convient d'ajouter que depuis lors, **les moyens d'OSEO-ANVAR ont été doublés entre 2005 et 2007**, conformément à l'engagement pris par M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, en janvier 2005.

Toutefois, la hausse observée depuis n'est pas budgétaire et a très largement sollicité le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », qui, du fait des dispositions de la LOLF, ne peut plus être utilisé à cette fin depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. **La question de la pérennité de cet effort de l'Etat reste donc entière.**

Evolution des crédits versés par l'Etat à l'ANVAR en faveur de l'aide à l'innovation, en millions d'euros (1998-2007)

| Exercice | Crédits de paiement  |
|----------|----------------------|
| 1998     | 98,9                 |
| 1999     | 98,9                 |
| 2000     | 71,4                 |
| 2001     | 101,9                |
| 2002     | 89,5                 |
| 2003     | 96,6                 |
| 2004     | 80,4                 |
| 2005     | 76,7                 |
| 2006     | 114,1 <sup>(1)</sup> |
| 2007     | 167 <sup>(2)</sup>   |

(1) *Projet de loi de finances pour 2006.*

(2) *Projet de loi de finances pour 2007, incluant la mobilisation de fonds propres d'OSEO en provenance du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Participations financières de l'Etat » versés fin 2005.*

Sources : ANVAR, OSEO-ANVAR, direction du budget

## II. UNE ACTION A RATIONNALISER ET À MIEUX ÉVALUER

### Une gestion des aides difficile

#### ► **La multiplicité des dispositifs**

L'enquête de la Cour des comptes relève que le tableau synoptique des aides distribuées par l'ANVAR « *ne recense pas moins de 17 dispositifs* ».

Tout en notant qu'une telle variété permet de s'adapter aux différents besoins des entreprises, elle s'interroge quant au **risque de dilution** de l'action de l'ANVAR. De plus, elle constate que l'évolution de la dotation des différents dispositifs tient davantage à des impératifs budgétaires qu'à une évaluation de leur efficacité.

En somme, **le foisonnement de ces dispositifs ne paraît pas réellement piloté sur la base d'une évaluation des besoins des entreprises d'une part, et de l'efficacité des différents types d'aides d'autre part.**

#### ► **La croissance des actions déléguées par des tiers (ADT)**

L'ANVAR peut verser des aides pour le compte de tiers. Si la Cour des comptes admet que le versement des ADT peut comporter des aspects positifs pour l'ANVAR, qui peut maximiser ses ressources en faveur de l'innovation dans les PME, **elle souligne :**

- **d'une part, que la gestion juridique, administrative et financière internes des ADT par l'EPIC ANVAR n'a pas été rigoureuse ;**

- **d'autre part, que l'ANVAR était sous rémunérée pour ces prestations,** au vu de l'effort de gestion nécessaire.

### Une évaluation longtemps défailante

#### ► **L'absence d'outils internes de suivi des coûts**

**La Cour des comptes a constaté que l'agence ne s'était pas dotée d'outils lui permettant de connaître et d'analyser les coûts de ses interventions.**

Elle s'est donc elle-même livrée à des calculs, qui aboutissent à des coûts très élevés. Surtout, elle indique ne « *pouvoir qu'établir une relation entre le peu de préoccupation de l'ANVAR pour cet enjeu et les défaillances constatées dans le recouvrement des avances remboursables* ».

Elle relève qu'à la date de l'enquête, un effort de réflexion sur cette question des coûts a été engagé par OSEO-ANVAR mais n'a pas encore abouti, renvoyant à un contrôle ultérieur le suivi de cette question.

#### ► **Les difficultés relatives aux indicateurs de performance.**

La Cour des Comptes constate que, si les indicateurs retenus dans le contrat quadriennal Etat – ANVAR 2004-2007 incluent, pour la première fois, des indicateurs visant à mesurer l'impact des aides sur les entreprises soutenues, seuls ceux relatifs à l'efficacité de la gestion de l'agence sont exploités.

D'autre part, elle ajoute qu'une « *forte incertitude existe sur la possibilité même de renseigner des indicateurs d'impact* », conformément aux principes de la LOLF. La durée de vie de nombreux dossiers (parfois plus de 10 ans) et la difficulté d'obtenir des informations précises des entreprises expliquent cet état de fait.

### III. De graves défaillances comptables encore imparfaitement corrigées

Un pilotage défectueux et des outils inadaptés

#### ► La réforme comptable a été mal conduite de 2001 à 2004

L'enquête de la Cour des comptes souligne que « de 2001 à 2005, l'EPIC ANVAR a échoué dans la mise en œuvre de deux grandes réformes, celles de ses procédures comptables et celle de ses systèmes d'information ». Elle indique d'autre part que la remise en ordre, commencée en 2005, n'était pas achevée à la date de sa communication.

A ce sujet, l'enquête critique l'évaluation des créances faite à ce moment-là ainsi que le défaut de contrôle de la mise en œuvre de la réforme, les traitements informatiques ayant alors généré des erreurs non corrigées, aboutissant à la constitution de soldes anormaux dans les comptes.

#### ► Des systèmes d'information inadaptés

La Cour des comptes indique que, jusqu'au printemps 2004, l'environnement informatique et comptable présentait des défaillances graves. L'enquête relève d'ailleurs que le système installé en 2004 a continué d'être défaillant et estime qu'en l'état actuel des choses, « la question du bon fonctionnement des systèmes d'information d'OSEO-ANVAR reste pendante ».

#### ► Un conseil d'administration qui n'a pas réagi face aux errements comptables

La Cour des comptes se montre sévère avec le conseil d'administration de l'EPIC ANVAR. Elle relève que **seule une petite partie des administrateurs s'est inquiétée de l'ampleur des anomalies et erreurs comptables qui affectaient les comptes de l'agence**, jugeant que le conseil n'a donc « pas exercé la plénitude de sa fonction de surveillance et de contrôle ».

#### Les conséquences de ces errements

La Cour des comptes sur les comptes de l'EPIC ANVAR juge **les comptes de 1998 à 2003 « non fidèles, non réguliers et non sincères »** ; , relève que **le compte 2004, entaché d'erreurs, n'est pas en état d'examen, ce qui a eu pour conséquence fiscale de priver l'agence de la faculté de reporter son important déficit 2004 (261 millions d'euros) et note enfin que le compte 2005 de l'EPIC n'avait pas pu être produit à la date de l'enquête.**

Pour réajuster les comptes, l'agence a dû **passer des provisions pour risques, exceptionnelles, au titre de l'exercice 2004 d'un montant de 262 millions d'euros.**



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.43  
Télécopie : 01.42.34.26.06

#### Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



#### Rapporteur spécial

**M. Maurice BLIN**  
Sénateur (UC-UDF) des Ardennes

