

N° 220

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au fonctionnement de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et à sa transformation en OSEO-ANVAR,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'ANVAR : UNE ENTITÉ QUI A BEAUCOUP CHANGÉ CES DERNIÈRES ANNÉES...	7
A. DE L'EPIC ANVAR À OSEO INNOVATION.....	7
B. UN BUDGET QUI A CONNU DES VARIATIONS DIVERSES ET IMPORTANTES	8
II. UNE ACTION À RATIONNALISER ET À MIEUX ÉVALUER.....	13
A. UNE GESTION DES AIDES DIFFICILE	13
1. <i>La multiplicité des dispositifs</i>	13
2. <i>La croissance des actions déléguées par des tiers (ADT)</i>	13
B. UNE ÉVALUATION LONGTEMPS DÉFAILLANTE.....	14
1. <i>L'absence d'outils internes de suivi des coûts</i>	14
2. <i>Les difficultés relatives aux indicateurs de performance</i>	14
3. <i>Des premiers résultats en matière de productivité et d'efficacité</i>	14
III. DE GRAVES DÉFAILLANCES COMPTABLES ENCORE IMPARFAITEMENT CORRIGÉES.....	15
A. UN PILOTAGE DÉFECTUEUX ET DES OUTILS INADAPTÉS	15
1. <i>La réforme comptable a été mal conduite de 2001 à 2004</i>	15
2. <i>Des systèmes d'information inadaptés</i>	15
3. <i>Un conseil d'administration qui n'a pas réagi face aux errements comptables</i>	16
4. <i>Une régularisation des comptes tardive et inaboutie</i>	16
B. LES CONSIDÉRATIONS TRÈS SÉVÈRES DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPTES PRODUITS DE 1998 À 2005 PAR L'EPIC ANVAR.....	16
C. LES CONSÉQUENCES POUR OSEO-ANVAR	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE (ANVAR) ET SA TRANSFORMATION EN OSEO-ANVAR	19
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE (ANVAR) ET SA TRANSFORMATION EN OSEO-ANVAR	55

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, notre collègue, le président Jean Arthuis, a, par lettre en date du 25 janvier 2006, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'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, créé par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005, qui regroupe l'ex-ANVAR et l'ex-Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME), ainsi que sa filiale de garantie Sofaris.

Cette enquête a été adressée à votre 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^{ème} chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-Pierre Denis, président-directeur-général d'OSEO, de M. Jean-Philippe d'Issernio, conseiller budgétaire du ministre délégué à la recherche, de M. David Bouchoucha, conseiller technique au cabinet du ministre délégué à l'industrie, de M. Guilhem Blondy, conseiller technique au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, de Mme Delphine d'Amarzit, sous-directrice à la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), de M. François Tanguy, sous-directeur à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de M. Laurent Moquin, sous-directeur à la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL).

Selon l'usage, cette audition, eu égard à son objet, a été ouverte à nos collègues 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.**

Votre 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 **l'évaluation de la performance d'OSEO Innovation.** Cette exigence se situe, en effet, 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

A. 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 :

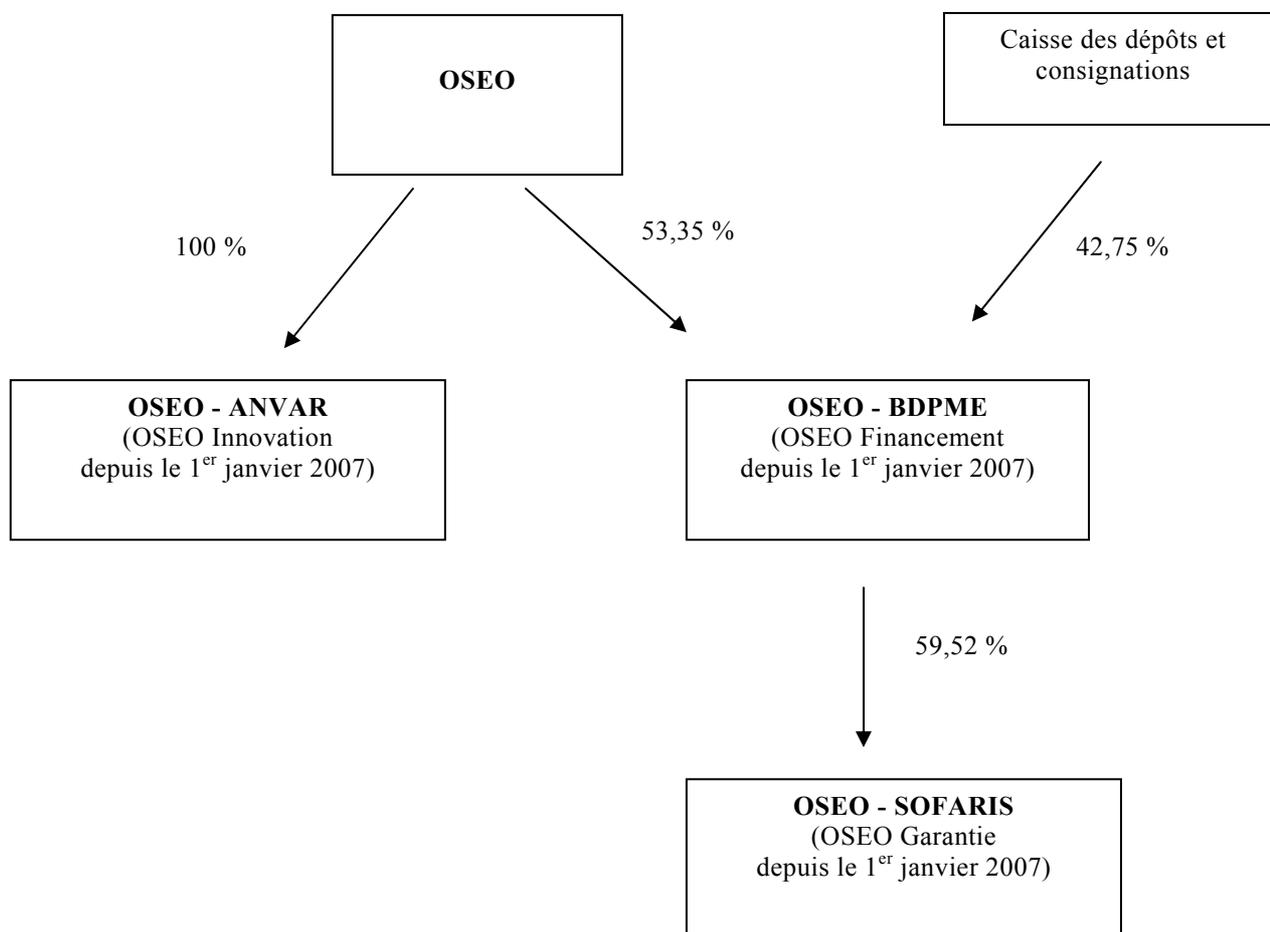
- d'une part l'ANVAR (rebaptisée OSEO-ANVAR, puis OSEO Innovation depuis le 1^{er} janvier 2007) ;

- d'autre part la Banque de développement des PME, ou BDPME (devenue OSEO-BDPME, puis OSEO Financement depuis le 1^{er} janvier 2007) ainsi que sa filiale de cautionnement et garantie Sofaris (devenue OSEO-Sofaris, puis OSEO Garantie depuis le 1^{er} janvier 2007).

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

L'actuel organigramme du groupe est retracé *infra*.

Structure du groupe OSEO



Il est important de relever que l'enquête de la Cour des comptes annexée au présent rapport porte sur la période « EPIC ANVAR » ainsi que sur la transformation de cet EPIC en la SA OSEO-ANVAR. La fin de l'exercice 2005 et l'exercice 2006 ne sont donc pas dans son champ.

B. 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. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits affectés par l'Etat à l'EPIC ANVAR et à la société qui lui a succédé au titre du soutien à l'innovation.

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

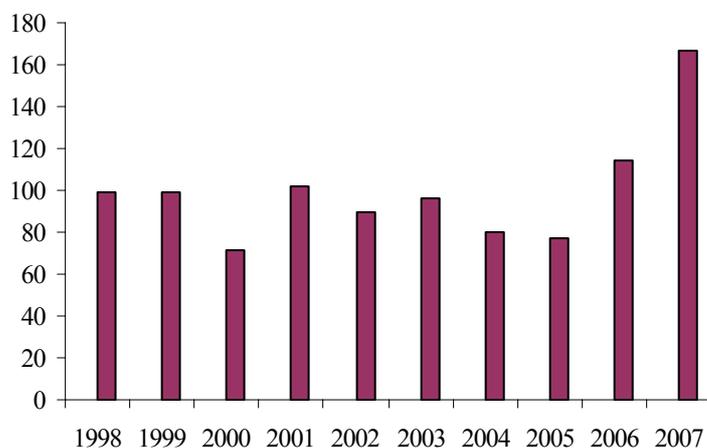
Exercice	Crédits de paiement
1998	98,9
1999	98,9
2000	71,4
2001	101,9
2002	89,5
2003	96,6
2004	80,4
2005	76,7
2006	114,1 ⁽¹⁾
2007	167 ⁽²⁾

⁽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

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



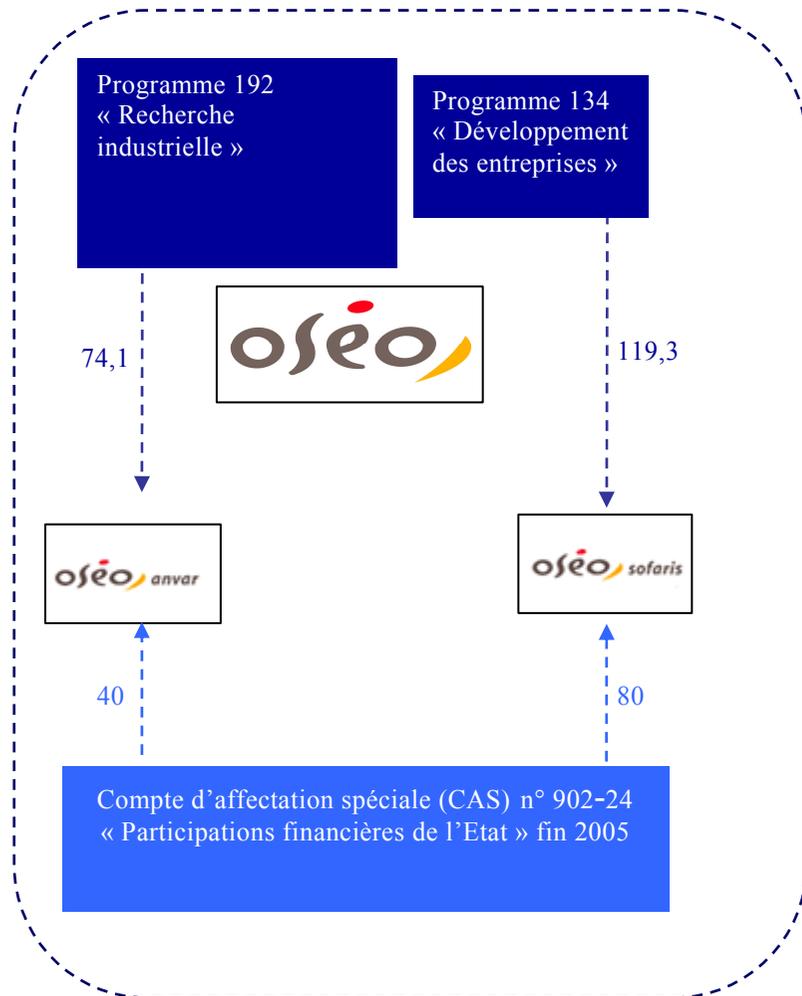
Sources : ANVAR, OSEO-ANVAR, direction du budget

Toutefois, comme l'a relevé notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007¹, 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^{er} janvier 2006. **La question de la pérennité de cet effort de l'Etat reste donc entière.**

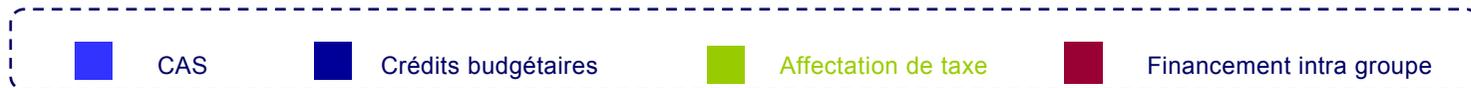
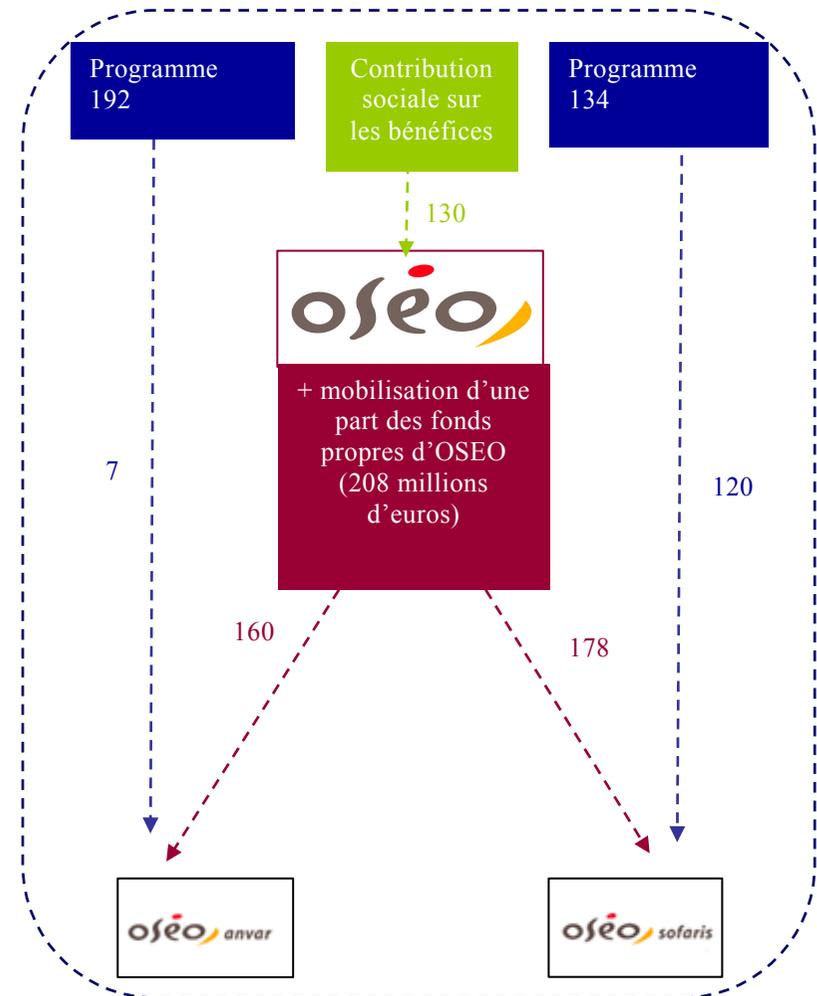
¹ Rapport général n° 78 (2006-2007) – Tome II – fascicule I – volume I.

Financement 2006-2007 du groupe OSEO (en millions d'euros)

Loi de finances pour 2006



Projet de loi de finances pour 2007



II. UNE ACTION À RATIONNALISER ET À MIEUX ÉVALUER

A. UNE GESTION DES AIDES DIFFICILE

1. 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.

Enfin, au sujet des types d'aides versées, la Cour des comptes précise que « *ni OSEO-ANVAR ni ses tutelles n'ont défini explicitement l'équilibre recherché entre les aides attribuées sous forme d'avances remboursables et celles qui le sont en subventions* ».

En somme, **le foisonnement des 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.**

2. La croissance des actions déléguées par des tiers (ADT)

L'ANVAR peut verser des aides pour le compte de tiers, en particulier le ministère de la recherche (aides au recrutement, concours de création d'entreprise...), le ministère de l'industrie (procédure ATOUT d'aide à la diffusion technologique...), certaines collectivités territoriales et même des fonds communautaires.

Ces actions ont représenté, en montant, 23,5 % des aides octroyées par l'ANVAR en 2005 (contre 5,7 % en 1998) et, en nombre de dossiers, un tiers de ces mêmes aides en 2003.

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

- **d'une part, que la gestion juridique, administrative et financières 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.**

B. UNE ÉVALUATION LONGTEMPS DÉFAILLANTE

1. L'absence d'outils internes de suivi des coûts

L'enquête estime logiquement **qu'un préalable nécessaire à l'évaluation de l'efficacité de l'ANVAR est la connaissance des différents coûts de ses interventions et leur analyse**. Or, la Cour des comptes « *a constaté que l'agence ne l'avait pas entreprise* ».

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.

2. 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 renseignés.

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.

3. Des premiers résultats en matière de productivité et d'efficacité

La décroissance des effectifs de l'agence grâce au non-remplacement intégral ou partiel des départs « naturels » s'est accompagnée d'une amélioration notable de la productivité de l'ANVAR dans le traitement de ces dossiers, souligne la Cour des comptes.

Elle se félicite, en particulier, de l'amélioration de 2 indicateurs : la part des dossiers instruits en moins de 3 mois et le délai de paiement moyen.

III. DE GRAVES DÉFAILLANCES COMPTABLES ENCORE IMPARFAITEMENT CORRIGÉES

A. UN PILOTAGE DÉFECTUEUX ET DES OUTILS INADAPTÉS

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.

1. La réforme comptable a été mal conduite de 2001 à 2004

Jusqu'en 2000, les avances remboursables, qui constituent le principal mode d'intervention de l'agence, étaient exclues du bilan. L'EPIC ANVAR a entrepris en 2001, à la demande de la Cour des comptes, d'instaurer une nouvelle procédure comptable afin de remplacer le système des ressources affectées par un mode de comptabilisation en droits constatés, traduisant l'ensemble des droits et obligations nés de l'activité de l'établissement.

Cependant, **l'enquête critique** :

- d'une part, **l'évaluation des créances faite à ce moment-là**, en particulier le choix d'un taux de provisionnement global et indifférencié de 45 % pour lesdites créances ;

- d'autre part, **le défaut de contrôle de la mise en œuvre de la réforme**. La Cour des comptes relève ainsi que « *les traitements informatiques et comptables ont généré de multiples erreurs qui ont provoqué des désalignements d'écritures (des remboursements d'avances n'ayant pu être appariés aux créances qu'ils étaient censés éteindre) et entraîné la constitution de soldes anormaux dans les comptes de bilan* ». Ainsi, un grand nombre d'écritures passées ne sont pas justifiées.

2. Des systèmes d'information inadaptés

La Cour des comptes indique que, jusqu'au printemps 2004, l'environnement informatique et comptable présentait des défaillances graves, notamment :

- l'absence d'interface entre le logiciel budgétaire et le logiciel comptable ;

- des logiciels ne permettant pas de vérifier la disponibilité des crédits, alors qu'il s'agit d'une exigence réglementaire ;

- l'absence d'interface entre la base de données de l'ordonnateur (engagements juridiques d'aides) et le logiciel budgétaire enregistrant les

engagements comptables, ce qui conduisait à des doubles saisies, sources d'erreurs ;

- le non-verrouillage du fichier « fournisseurs », ce qui a également été à l'origine d'erreurs.

Après avoir souligné que le changement de système informatique n'est intervenu que 5 ans après un audit de 1999 ayant montré sa nécessité, l'enquête relève que **le système installé en 2004 a continué d'être défaillant. Elle estime qu'en l'état actuel des choses, « la question du bon fonctionnement des systèmes d'information d'OSEO-ANVAR reste pendante ».**

3. 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 d'administration n'a donc *« pas exercé la plénitude de sa fonction de surveillance et de contrôle ».*

4. Une régularisation des comptes tardive et inaboutie

L'enquête souligne le travail entrepris d'une part, par le dernier agent comptable de l'EPIC ANVAR (en poste à partir du 1^{er} octobre 2004) et, de manière générale, l'action de régularisation des comptes menée depuis la transformation dudit EPIC en SA OSEO-ANVAR en 2005.

A cet égard, elle indique que la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a mis en place, en septembre 2005, une cellule de recherche et de régularisation comptable (CRER). Mais elle constate que, faute de temps et de moyens, la CRER n'a pas réellement pu aller au bout de sa mission.

B. LES CONSIDÉRATIONS TRÈS SÉVÈRES DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPTES PRODUITS DE 1998 À 2005 PAR L'EPIC ANVAR

Du fait des défaillances évoquées supra, le jugement de la Cour des comptes sur les comptes de l'EPIC ANVAR est sans appel :

- **les comptes de 1998 à 2003 sont jugés « non fidèles, non réguliers et non sincères »** ; l'enquête pointe, en particulier, les soldes faux, les comptes transitoires laissés en instance pendant plusieurs exercices, le manque de sécurisation du circuit des chèques arrivant à l'agence et la mauvaise gestion des dossiers contentieux (pas d'action suivie auprès des créanciers) ;

- 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) ;

- le compte 2005 de l'EPIC n'a pas pu être produit.

C. LES CONSÉQUENCES POUR OSEO-ANVAR

La Cour des comptes relève **qu'au moment du changement de statut, l'agence a missionné un prestataire extérieur** (le cabinet Price Waterhouse Coopers) **pour examiner ses pratiques comptables et évaluer quelle était l'ampleur des dépréciations, des risques et charges non provisionnées dans ses comptes.**

A la suite de cette étude, l'agence a décidé de **passer des provisions pour risques, exceptionnelles, au titre de l'exercice 2004 d'un montant de 262 millions d'euros**, aboutissant à un très fort déficit de l'exercice (261 millions d'euros) et à une réduction significative de ses fonds propres (de 348 à 84 millions d'euros). Ces provisions ont eu pour buts essentiels de remonter le taux de provisionnement du non-remboursement des avances, de couvrir le risque d'actifs injustifiés présents dans les comptes et de couvrir le risque lié à une gestion comptable défailante des aides pour le compte de tiers.

La Cour des comptes estime que le provisionnement des risques liés aux seules écritures comptables a peut-être été sous-estimé. De plus, si **elle relève qu'une « dynamique de prise en compte de [ses] recommandations s'est enclenchée »**, elle ne peut affirmer que l'ensemble des problèmes a été réglé, renvoyant à un contrôle ultérieur le soin de déterminer si les mesures engagées ont effectivement remédié aux dysfonctionnements constatés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION POUR SUITE A DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,
SUR L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA
RECHERCHE (ANVAR) ET SA TRANSFORMATION EN
OSEO-ANVAR**

Présidence de M. Denis Badré,
vice-président

Séance du mercredi 7 février 2007

Ordre du jour

Audition de M. Bertrand FRAGONARD, président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-Pierre DENIS, président directeur général de l'OSEO et, notamment, 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, du ministère délégué à l'industrie et du ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour suite à donner à l'enquête sur l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et sa transformation en OSEO-ANVAR, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

La séance est ouverte à 10 heures 10

M. le président - Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les directeurs, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, je vous présente les excuses du président Arthuis, qui n'a pu être parmi nous. Retenu à l'extérieur, il m'a demandé de présider notre séance.

Nous voici donc à nouveau réunis pour une audition de suivi d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF.

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête sur l'Agence nationale de valorisation de la recherche, l'ANVAR, établissement public créé en 1967, qui soutient l'innovation dans les PME.

Aujourd'hui, l'ANVAR est devenue une société anonyme, filiale à 100 % de l'établissement public OSEO et qui, après s'être appelée OSEO-ANVAR, a été tout récemment rebaptisée OSEO Innovation.

Elle dispose, pour remplir sa mission en faveur de l'innovation en 2007, de 167 millions d'euros de crédits en provenance de l'Etat. Ces dotations ont varié assez fortement au cours des dernières années.

Notre collègue Maurice Blin, rapporteur spécial de notre commission des finances pour la mission « Recherche et enseignement supérieur », dont relève OSEO Innovation, s'est interrogé quant à la gestion de l'ancien EPIC ANVAR et quant aux conditions de sa transformation en OSEO-ANVAR.

C'est ce qui a conduit la commission des finances à solliciter de la Cour des comptes, le 25 janvier 2006, une enquête sur ce thème, laquelle lui a été transmise le 20 octobre 2006.

La présente audition, comme les précédentes qui ont été organisées après livraison d'enquêtes de la Cour des comptes, a pour objet principal de faire en

sorte que les travaux réalisés et les rapports publiés connaissent une suite effective, ce dont nous souhaitons nous assurer.

Cette préoccupation, s'agissant de l'ANVAR, est commune à la commission des finances et aux commissions des affaires culturelles et des affaires économiques. Je suis donc très heureux de recevoir les membres de ces deux commissions qui ont pu se libérer. Je vous prie d'accepter également les excuses des présidents Emorine, des affaires économiques et Valade, des affaires culturelles, retenu à Munich.

Nous ne pouvons que nous réjouir du développement d'une étroite coopération entre nos commissions.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Bertrand Fragonard, président de la 2^{ème} chambre, M. Jean-Loup Arnaud, président de section, M^{me} Laurence Fradin, conseiller-maître et M. Paul Serre, magistrat ayant participé à l'enquête.

Le groupe OSEO, qui a intégré l'ANVAR en son sein, sera représenté par son président-directeur général, M. Jean-Pierre Denis.

Les tutelles et les représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration ont également été conviés.

Ainsi, pour le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, nous entendrons M. Jean-Philippe d'Issernio, conseiller budgétaire du ministre.

Le ministère chargé de l'industrie sera représenté par M. David Bouchoucha, conseiller technique au cabinet du ministre et par M. Luc Rousseau, directeur général des entreprises.

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales sera représenté par M. Laurent Moquin, sous-directeur de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales.

M. Guilhem Blondy, conseiller technique, parlera au nom du ministère du budget, ainsi que M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget.

Pour la direction générale de la comptabilité publique, nous entendrons M. François Tanguy, sous-directeur.

Enfin, M^{me} Delphine d'Amarzit, sous-directrice, interviendra au nom de la direction générale du trésor et de la politique économique.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes et d'OSEO se limitent aux observations principales, d'autant que tous nos collègues ont déjà été destinataires de cette enquête.

Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial.

Enfin, chaque commissaire pourra poser toutes les questions qu'il souhaitera.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Bertrand Fragonard, président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes, pour présenter les points principaux de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur l'ANVAR.

M. Bertrand Fragonard - Monsieur le Président, je me permets de rajouter à la liste des personnes que vous avez présentées, Francine Roulet qui a été, avec Paul Serre, rapporteur de ce dossier.

La communication que vous avez demandée à la Cour porte sur le fonctionnement de l'ANVAR. Ce titre traduit votre intérêt d'une part pour les conditions dans lesquelles cette Agence joue son rôle dans le secteur de l'innovation et, d'autre part, pour les conditions de changement de statut de cette Agence en 2005.

Je rappellerai d'abord, pour situer l'objet de mon propos, que l'ANVAR a versé, en 2005, 210 millions d'euros d'aides au soutien de l'innovation dans les PME, dont 77 ont été financés sur crédits d'État. Son effectif était de 470 équivalents temps plein et ses crédits de fonctionnement s'élevaient à 41 millions d'euros.

Je souhaiterais ensuite préciser le contexte et la méthode de la communication de la Cour.

Nous avons fait un premier contrôle en 2005. Il a été engagé dans le cadre classique des contrôles de la Cour sur ce type d'organismes. Il a porté sur la période 1998-2003 et a donné lieu à un rapport particulier qui a été transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en décembre, accompagné d'un référé aux ministres compétents.

Les constatations faites dans ce rapport et les changements intervenus sur le plan statutaire et politique nous ont amenés à faire un deuxième contrôle en 2006 -fait inhabituel- sur la période 2004-2005, c'est-à-dire jusqu'à la réforme de l'ANVAR et sa transformation en OSEO ANVAR. Ce contrôle a donné lieu à un rapport particulier transmis à votre commission en janvier 2007.

Tout ceci a été synthétisé dans la communication que nous avons faite le 20 octobre 2006, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, conformément à votre demande.

Les observations de la communication qui vous a été adressée ont toutefois une limite.

Tout d'abord, nous travaillons sur le passé, même si nous cherchons à actualiser. L'essentiel de nos observations porte sur la période durant laquelle l'ANVAR était un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), c'est-à-dire jusqu'au 8 juillet 2005. Si nos observations font état des

engagements de la direction de la S.A. OSEO ANVAR, elles ne peuvent pas évaluer les décisions prises depuis mi-2005. A la date de votre demande d'enquête et à celle du lancement de l'instruction de la Cour, les comptes d'OSEO ANVAR et d'OSEO n'étaient d'ailleurs pas produits et donc incontrôlables par la Cour.

Nos observations portent sur trois sujets : la définition des missions de l'Agence dans son environnement, les désordres de la comptabilité de l'EPIC ANVAR et les questions relatives à l'orientation des actions de l'ANVAR et à leur évaluation.

Première série d'observations : nous pensons qu'on pourrait mieux définir les missions de l'Agence. Tout d'abord, les textes de 1997 relatifs à l'EPIC ANVAR ne définissaient pas avec assez de précision les missions de l'agence et nous considérons que les textes de 2005 ne sont pas assez précis et aboutis sur ce point.

Ne sont définies aujourd'hui ni la cible des interventions de l'agence -même si, de fait, les PME sont au cœur de l'activité- ni la notion d'innovation. Il est vrai qu'il est quelquefois difficile de préciser ce type de concept. Les fonctions et la place de l'Agence se sont précisées, dans les deux cas, moins sur la base de textes que peu à peu, de façon empirique, ce qui ne facilite pas une claire définition de son rôle.

Nous pensons donc souhaitable un cadrage plus explicite des missions de l'Agence, d'autant que le contexte dans lequel OSEO ANVAR a inscrit son action est plus complexe que celui de l'EPIC : rapprochement avec la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME), création de plusieurs agences intervenant en matière d'innovation et de recherche -Agence nationale de la recherche (ANR), Agence de l'innovation industrielle (AII), pôles de compétitivité et, tout récemment, dispositif France Investissement de la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, nous pensons que l'Agence doit améliorer sa performance internationale, mieux aider les PME à accéder aux crédits communautaires et rattraper le retard français en matière de recherche et d'innovation.

Elle doit aussi tirer systématiquement parti des bonnes pratiques des homologues étrangers de l'agence, examiner si des leçons pertinentes peuvent être tirées de l'exemple américain.

Deuxième série d'observations de la Cour, plus techniques et qui n'engagent pas la politique même de l'institution, même si cela en gêne quotidiennement la marche : nous avons constaté des défaillances comptables de l'EPIC très caractérisées.

Le fonctionnement comptable de l'agence a été gravement perturbé, entre 2001 et 2004 par des éléments internes et externes à l'agence.

Il y a d'abord eu l'incapacité de l'Agence à mener à bien deux réformes clefs qu'elle avait engagées, la réforme comptable et la réforme des systèmes

d'informations. La Cour considère toutefois que ce n'est pas pour autant que les défaillances comptables de l'Agence peuvent être imputées exclusivement au système comptable.

Deuxième phénomène : l'Agence a éprouvé de grandes difficultés à absorber le transfert massif d'aides du ministère de l'Industrie, dont la gestion lui a été confiée puis retirée.

Nous signalons avec regret l'absence de réactions de la majorité du conseil d'administration face aux erreurs des comptes : le conseil d'administration a approuvé chaque année les comptes de l'EPIC, malgré leur erreurs, jusqu'à l'exercice 2004.

Au-delà des aspects procéduraux, ces dysfonctionnements ne sont pas neutres sur la façon dont l'équipe de direction peut gérer sa maison. Faute d'instruments comptables cohérents, elle s'expose à quelques erreurs ou incompréhensions.

C'est ce que nous avons décrit dans le rapport. Les dirigeants de l'EPIC ont pris conscience de ces faiblesses et entamé un processus de redressement. Les moyens attribués pour ces lourdes défaillances n'ont pas été suffisants pour permettre leur correction.

Une cellule de recherche et de régularisation comptable a été mise en place ; elle a bien fonctionné de fin 2005 à juin 2006, mais les moyens promis, en temps et en ressources humaines, ne lui ont pas été attribués. Elle n'a pu procéder qu'à des corrections partielles.

Quant à la S.A. OSEO ANVAR, devant la difficulté de ce problème, elle s'est davantage souciee de la qualité des comptes de la société anonyme que de la régularisation des comptes de l'établissement public. Les comptes, entre 2001 et 2005, sont donc sans signification. Ils ne donnent pas une image fidèle de l'organisme. Ils ne sont ni sincères, ni réguliers, comme le dit l'avis rendu par la Cour dans son rapport particulier de décembre 2005.

En ce qui concerne le compte 2004, la Cour l'a renvoyé à la direction générale de la comptabilité publique pour qu'il soit mis en état d'examen.

Quant au compte 2005 du dernier exercice de l'EPIC, jusqu'au 8 juillet 2005, il n'a été ni arrêté, ni approuvé par le ministre délégué au budget, comme il aurait dû l'être en application de l'ordonnance du 28 juin 2005, et n'est donc toujours pas produit à la Cour. La Cour n'a donc pu émettre d'avis sur le compte 2004, ni sur le compte 2005.

Cette situation a des conséquences sur l'EPIC, mais aussi sur la société anonyme.

L'EPIC ANVAR a dû ainsi passer de 262 millions d'euros de provisions exceptionnelles à la clôture 2004, creusant un déficit exceptionnel et diminuant d'autant les capitaux propres.

La société a établi avec raison un bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2005 mais dont le degré de fidélité est incertain.

Enfin, le refus par les administrateurs, au printemps 2006, d'arrêter les comptes 2005 de la S.A. a obligé l'Agence à lancer un chantier supplémentaire de redressement ou de régularisation comptable sur les aides pour compte de tiers. Le premier compte de la société OSEO ANVAR portant sur l'année civile 2005 a finalement été certifié par les commissaires aux comptes avec réserves et approuvé par le conseil d'administration en juillet 2006.

La clarification du régime fiscal applicable à OSEO ANVAR a amené cette société à renoncer au droit de reporter son déficit de l'année 2004, comme l'auraient permis les règles de l'impôt sur les bénéfices.

Ces défauts comptables nous semblent très significatifs et nous ne pouvons que souhaiter que le redressement entrepris soit mené à son terme.

Troisième série d'observation de la Cour : l'orientation des actions de l'ANVAR et leur évaluation doivent être améliorées.

La politique d'aide aux entreprises suivie par l'agence de 1998 à 2005 a souffert d'un manque de définition préalable par l'organisme et ses tutelles. C'est leur communauté d'action qu'il faut juger. On n'a pas déterminé de façon suffisamment efficace la part des aides avec retour par rapport aux subventions. Les bons de souscriptions lancés en 2000 ont dû faire l'objet d'une procédure d'extinction en 2006.

Enfin, le développement des actions déléguées par des tiers (ADT) peut être jugé comme traduisant surtout la volonté pour l'organisme de compenser la réduction des crédits versés par l'État dont vous avez, Monsieur le Président, souligné l'irrégularité.

En second lieu, les critères de sélection des projets aidés doivent être déterminés selon une approche d'ensemble que l'on peut améliorer.

Quelle place pour les entreprises récentes et de petite taille dans la priorité stratégique des dernières années de l'EPIC, et comment les justifie-t-on ?

Quelle mesure et quelle prise en compte des critères de potentiel de croissance et de création d'emploi dans l'attribution des aides ?

Troisième point : la rémunération que perçoit l'Agence pour gérer les aides pour compte de tiers exige une attention accrue. Nous avons le sentiment que les coûts complets de gestion de ces aides ont été sous-estimés, ce qui n'est pas pertinent.

Enfin, l'évaluation de la performance a été et reste insuffisante.

Les indicateurs mis en place dans le passé sont peu significatifs et ceux d'aujourd'hui ne sont pas encore tous renseignés.

Nous pensons que l'Agence a encore quelques difficultés à connaître les coûts et à mesurer son efficacité. Cela renvoie pour partie aux défaillances du système d'information que j'ai indiquées tout à l'heure.

Enfin, il faudra attendre le prochain contrôle pour savoir si le mouvement engagé a porté ses fruits.

Quelques mots de conclusion. Les problèmes qui se sont posés ont été correctement analysés par la société OSEO ANVAR. Ils demeurent, pour une bonne partie d'entre eux, encore à résoudre, tant par l'organisme que par ses tutelles. Ceci étant, nous avons le sentiment que les démarches entreprises vont dans le bon sens et c'est dans cet esprit que nous espérons que la communication que nous vous avons faite aidera les dirigeants et les tutelles à poursuivre leur action.

Je vous remercie.

M. le président - Merci pour cette intervention liminaire claire et forte, que vous avez tenu à centrer sur un état de la situation : en même temps, vous avez tenu à vous tourner vers l'avenir, en essayant de montrer que nous pouvions trouver des voies pour qu'il soit le meilleur possible.

La parole est à M. Jean-Pierre Denis.

M. Jean-Pierre Denis - Je voudrais tout d'abord revenir sur les principaux constats que l'équipe de direction d'OSEO a été amenée à faire fin 2004-début 2005, puis sur le travail de remise à niveau entrepris depuis lors et les résultats obtenus, qui me paraissent particulièrement significatifs et enfin consacrer un peu de temps à l'orientation des missions d'OSEO Innovation et du groupe OSEO de façon générale, l'ensemble de ses composantes ayant vocation à accompagner les entreprises innovantes dans leur parcours.

Premier des constats de l'équipe de direction effectués durant le second semestre 2004 : la comptabilité de l'ANVAR, dans sa forme ancienne, était une « comptabilité de caisse », malgré la mise en place d'une comptabilité dite patrimoniale en 2001.

L'objectif de la comptabilité se résumait au suivi des dotations budgétaires de l'année et l'ANVAR était au fond pilotée avec pour seule préoccupation le calibrage au plus juste des dotations, le maintien d'un volant de trésorerie minimale dans l'organisme et la quête, un peu formelle, de l'équilibre du compte de résultat, au prix d'un certain nombre de pratiques contestables et en particulier des reports de charges d'un exercice sur l'autre, voire de suspensions du versement d'aides aux entreprises.

Ce mode de pilotage, à horizon de l'année, nous est apparu totalement incompatible avec la durée du cycle d'exploitation de l'ANVAR -je pense à la gestion des avances remboursables, qui s'inscrivent dans des cycles de 7 à 8 ans en moyenne. Ce dispositif était incompatible avec les exigences qu'impose le suivi comptable et financier d'une entité comme l'ANVAR, établissement gérant des ressources publiques.

L'informatique de gestion était, au moment de la création d'OSEO, en cours d'installation et s'avérait très imparfaitement documentée à son démarrage, durant l'été 2004. Des retards avaient été pris en ce domaine.

Je voudrais également souligner la modicité, pour ne pas dire plus, des budgets d'investissement de l'établissement, notamment informatiques. Moins de

1 million d'euros par an n'est pas suffisant pour produire une informatique de qualité.

J'ajoute que le transfert des aides à l'industrie en 2004, puis leur retour en 2005, a entraîné un certain nombre de sujétions supplémentaires qui ont ajouté à la désorganisation de l'établissement.

Sur le plan purement technique, s'agissant de la comptabilité, je voudrais évoquer les anomalies principales qu'elle comportait.

Concernant les comptes au 31 décembre 2003, la comptabilisation injustifiée d'une créance sur l'Etat devenue sans objet pour un montant de 140 millions d'euros n'était pas négligeable au regard du total du bilan de l'ANVAR EPIC, de l'ordre de 800 millions d'euros.

Au titre des anomalies, je voudrais également évoquer la multiplication des comptes de suspens, l'absence totale de pistes d'audit et l'inexistence évidente de contrôle interne dans l'établissement.

J'ajouterai aussi l'existence d'un certain nombre d'investissements non financés ou de ressources consommées par anticipation par rapport aux emplois qu'elles étaient censées financer.

Au plan organisationnel, le système d'information comptable était non seulement complexe et très largement dépendant de la sous-traitance extérieure mais surtout déconnecté par rapport au cycle de l'exploitation et aux équipes de gestion. Ce cloisonnement allait bien au-delà de ce que requiert le principe, par ailleurs pleinement justifié, de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Pour terminer, sur le plan des hommes, la succession en quelques mois de trois agents comptables, entrecoupée de périodes de vacances à la tête de l'agence comptable, a été profondément perturbante et préjudiciable au bon fonctionnement de l'ANVAR EPIC dans cette période de transition.

Dès la fin 2004, quelques mois avant la transmission du rapport de la Cour, la nouvelle équipe en charge de l'ANVAR s'est attachée à identifier les zones de vulnérabilité et à constituer, sous la responsabilité du conseil d'administration (CA) qui arrêtaient les comptes, un certain nombre de provisions qui nous paraissaient se justifier sur le plan comptable.

La correction la plus forte a porté sur le provisionnement des constats d'échec sur les avances remboursables ; c'était un point fondamental pour donner une image sincère et fidèle de la réalité comptable de l'établissement.

Les comptes non documentés ou incertains ont également fait l'objet de provisions complémentaires.

Malgré cela, les commissaires aux comptes n'ont pas été en état de donner leur aval au bilan d'ouverture d'OSEO au 1^{er} janvier 2005, ni de certifier les comptes à la fin 2005.

Cette position ne traduisait pas un désaccord avec la direction générale d'OSEO mais était le résultat de l'existence de zones de flou, d'incertitudes dans

le système comptable et d'insuffisances de pistes d'audit interne, d'absence de contrôle interne.

J'ajoute que les désalignements observés entre les données de gestion et la comptabilité, anomalies particulièrement graves quand on veut donner une image fidèle et sincère d'un établissement, portaient sur un nombre considérable de lignes -plus de 9.000 sur 25.000. Ces désalignements ont tous été corrigés ; les corrections se sont achevées début 2006.

Au second trimestre 2006, un travail d'inventaire d'une ampleur exceptionnelle a été réalisé pour mettre à jour les données comptables relatives aux financements partenaires, c'est-à-dire les opérations gérées pour le compte de tiers, notamment les régions. Nous avons été amenés à constituer des provisions nécessaires.

Cette période a été également consacrée à repenser l'architecture comptable de ce qui allait devenir la société anonyme OSEO Innovation afin de rendre ces comptes significatifs et lisibles.

Nous l'avons fait avec le souci de segmenter le compte de résultats en deux sections, une section fonctionnement et une section intervention. Nous l'avons fait aussi en reclassant un certain nombre de données de bilan qui n'étaient pas comptabilisées à la bonne place dans le dispositif comptable antérieur.

Je voudrais insister sur les résultats obtenus et sur le saut qualitatif appréciable qui a été fait par la société du point de vue de sa gestion comptable et financière durant cette période.

S'agissant du compte 2005 de la société anonyme OSEO ANVAR, le travail considérable réalisé a permis d'arrêter les comptes 2005 le 21 juillet 2006, dans des conditions telles que les commissaires aux comptes les ont certifiés en y mettant simplement deux réserves : la première portait sur le bilan d'entrée de la société anonyme, la seconde sur l'absence de contrôle interne. Un contrôle interne ne se met pas en place en quelques semaines, ni même quelques mois.

S'agissant des comptes 2006, la clôture s'effectue dans des conditions normales, standards, qui n'ont rien à voir avec celles de l'an passé, et dans le respect des délais légaux.

Les prévisions de clôture de comptes 2006 donnent satisfaction à nos commissaires aux comptes qui devraient pouvoir les certifier sans réserve. Les comptes de la société OSEO Innovation seront, en 2006, globalement à l'équilibre, différence marquante par rapport au passé.

Désormais, grâce à l'appui des équipes d'audit du groupe OSEO, OSEO Innovation met en place un dispositif de contrôle interne.

OSEO Innovation est d'ailleurs dotée depuis quelques semaines d'un contrôleur permanent qui assure, au-delà du contrôle périodique de l'inspection générale, le suivi des chaînes de décisions et d'engagement dans la maison.

La gestion des opérations dans le réseau territorial est elle-même en cours de réforme. Nous mettrons en place une nouvelle organisation à partir de

mars, en séparant complètement les fonctions d'expertise et commerciales des fonctions de gestion administrative, ce qui permettra de dérouler un vrai contrôle interne.

Reste à mettre en place un suivi de trésorerie fin pour OSEO Innovation, à déployer un nouveau logiciel comptable. Ces opérations figurent au plan de travail 2007 et sont d'ores et déjà lancées.

Je ne veux toutefois pas donner le sentiment de critiquer la gestion antérieure, produit d'une évolution historique sur plusieurs années. J'en assume les conséquences, même si j'ai pris la responsabilité de cet établissement en août 2004, au moment où les pouvoirs publics avaient souhaité rapprocher l'ANVAR et la BDPME.

Je voudrais tirer quatre conclusions, de mon point de vue, de ce qui s'est passé.

En premier lieu, les lacunes de la comptabilité ont été mises en évidence non seulement grâce à la mission de la Cour des comptes, que je remercie sincèrement de nous avoir aidés à y voir plus clair, mais également à la faveur du passage à un statut de société anonyme et à une comptabilité privée, ce dont nous pouvons nous satisfaire aujourd'hui en termes de qualité de comptes.

En second lieu, je voudrais insister sur le fait que ces insuffisances ont été portées à la connaissance des administrations de tutelle, des autorités de surveillance -Cour des comptes mais aussi Commission bancaire- et à la connaissance de nos conseils d'administration dès le dernier trimestre 2004.

Nos administrateurs ne se sont pas distanciés -bien au contraire- des difficultés que pouvait connaître l'organisme et se sont beaucoup impliquées. En 2006, notre conseil s'est réuni cinq fois avec un ordre du jour très substantiel portant sur la situation comptable et financière de l'établissement. Le comité d'audit, pour ce qui est du groupe OSEO, s'est réuni lui-même trois fois et, à chaque fois, a été amené à examiner en détail la situation comptable et financière d'OSEO Innovation.

En troisième lieu, ce travail considérable a été conduit sans que l'organisme ne cesse d'exercer ses missions, dans un contexte où il a été amené à développer fortement son niveau d'activité. Ce n'était pas une période simple -il s'agit d'un organisme de quelques centaines de personnes. Il y avait là des sources de tension, mais nous les avons maîtrisées.

J'en viens au travail de reconstitution historique exercé par exercice pour régulariser les comptes passés de l'EPIC.

Je considère qu'il s'agissait, dans la période de transition qui était la nôtre, d'une tâche matériellement impossible qui n'aurait pu être assumée par une cellule de régularisation, même fortement étoffée.

Il faut avoir l'honnêteté de le dire ; c'est en tout cas l'analyse que j'ai faite de la situation. Une telle opération de reconstitution historique aurait eu pour effet de retarder un peu plus le travail de réparation comptable nécessaire à

l'arrêté des comptes au 31 décembre 2005. Il fallait choisir entre la remontée dans les comptes ou le travail qui nous attendait sur l'instant. L'impossibilité de clôturer les comptes de la société anonyme OSEO ANVAR nous a amenés à bloquer le processus d'arrêté des comptes d'OSEO, compagnie financière notamment au regard de la Commission bancaire. Voilà les raisons qui nous ont amenés à faire des choix en termes d'affectation de moyens.

Je ne voudrais pas que les sujets comptables, quelle qu'en soit l'importance, occultent ce qui a été fait depuis deux ans pour améliorer la qualité du service rendu aux missions innovantes, à travers OSEO Innovation mais aussi, de façon plus générale, à travers la création d'OSEO. C'est bien là l'essentiel.

Je voudrais mentionner à ce titre un certain nombre de choses.

La première, c'est le rapprochement entre la BDPME, sa filiale Sofaris et l'ANVAR qui a donné naissance, dans les faits, à un nouvel établissement réellement intégré, avec trois métiers -aide à l'innovation, garantie, financement des investissements et du cycle d'exploitation des PME- et un réseau territorial unique. La Cour nous appelait, dans une de ses observations, à aller dans le sens d'une fusion des réseaux territoriaux. C'est fait depuis le mois d'octobre 2006, dans des conditions optimales. Ce ne sont pas des opérations simples, mais elles ont été gérées comme il fallait.

Autre élément fort s'agissant de ce nouvel établissement : nous avons désormais fonctionnellement une direction générale unique, des services siège totalement unifiés et un pilotage de l'ensemble des métiers ouverts par le groupe qui se fait de façon intégrée.

Les PME innovantes disposent d'un interlocuteur unique et global, s'agissant en tout cas de l'Etat, pour les accompagner et les financer sur l'ensemble de leur parcours. Ce n'est pas un mince acquis de la période.

La seconde chose qui a été faite a été de simplifier l'offre aux entreprises innovantes. Nous avons veillé à recentrer l'aide à l'innovation, pour suivre certaines recommandations de la Cour, sur les principales procédures : aide au développement de projets, aide au recrutement, aide à la faisabilité.

Ce sont les objectifs que nous poursuivons, étant précisé qu'un certain nombre de dispositifs spécifiques subsistent du fait de leur ciblage particulier. Nous gérons par exemple des aides aux sociétés de recherche sous contrats ; nous gérons, pour les petites opérations de sensibilisation à l'innovation, les prestations technologiques de réseaux (PTR) ; nous gérons, pour le ministère de la recherche, la mise en oeuvre du concours à la création de la jeune entreprise innovante. Ce sont des missions spécifiques qui font partie des missions importantes de l'établissement mais l'essentiel demeure l'aide à l'innovation, pour lesquelles nous nous sommes recentrés sur les principales procédures.

L'offre aux entreprises innovantes du groupe OSEO tient aujourd'hui dans un recueil d'une petite vingtaine de pages, simple d'accès et de compréhension. C'est un travail de simplification qui s'imposait.

Je voudrais également insister sur le fait que la création du groupe OSEO a été l'occasion de mettre en place de nouvelles solutions de financement -c'est d'ailleurs une demande des pouvoirs publics- à fort effet de levier, là où le marché ne remplit pas tout à fait son rôle.

Je citerai à ce titre ce qui est fait désormais par le groupe dans toutes ses composantes, grâce à un travail entre les différents savoir-faire au titre du financement de l'amorçage des jeunes entreprises innovantes, du financement des investissements immatériels des PME innovantes -fonds de garantie innovation, contrat de développement innovation- et au titre de l'aide à l'export et du développement international de nos PME.

Je voudrais citer aussi ce que nous faisons au titre des partenariats européens et ce que nous allons faire de plus en plus à travers le fonds de garantie export, qui s'adresse principalement aux entreprises innovantes, que nous avons mis en place à partir du 1^{er} janvier 2007.

Ces produits nouveaux importants n'auraient pas été mis en place sans que les différents savoir-faire puissent dialoguer entre eux.

Nous poussons actuellement les feux, au rythme de 30 à 40 % de progression annuelle, en matière de gestion déléguée pour le compte des régions, qui ont une place croissante sur le plan de l'animation du développement économique local. Ceci nous a paru pertinent, dans un souci de simplification et de mutualisation des moyens, des expertises et des ressources, tout comme le développement des formes d'action conjointes, sur des priorités communes, et des actions cofinancées, dans le cadre de fonds régionaux de garantie ou pour l'innovation. Tout le monde y gagne et l'efficacité de la dépense publique, nationale ou locale, aussi.

Je voudrais également souligner, au titre de l'exigence d'évaluation qui repose sur l'organisme, la création d'une direction du développement et de l'évaluation chez OSEO, ce qui n'existait pas auparavant.

Je voudrais souligner encore la mise en oeuvre d'un programme d'évaluation courant 2006, qui développera ses effets en 2007, avec un certain nombre de focales qui parleront à certains ; nous travaillons beaucoup sur les indicateurs de la LOLF, pour évaluer des produits nouveaux en phase de lancement -contrats développement-innovation, prêts participatifs d'amorçage. Nous venons de lancer une enquête sur les entreprises labellisées fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI).

Par ailleurs, dans le prolongement de ce que nous a dit la Cour des comptes sur les coûts de gestion que nous supportons, à raison des activités gérées pour comptes de tiers, nous mettons en place une comptabilité analytique pour permettre à OSEO Innovation de facturer ces opérations à leur juste prix.

Ce que je dis de l'activité 2005-2006 ne serait pas complet si je n'insistais pas sur l'élément essentiel qu'est le fort développement de l'activité sur cette période, avec notamment les gains de productivité opérationnelle induits particulièrement notables.

L'essentiel de la croissance de l'activité du groupe en 2006 -plus 20 % sur les aides à l'innovation, plus 17 % sur les activités de garantie, plus 15 % sur le financement- a été essentiellement tiré par les produits de financement et d'accompagnement des entreprises innovantes. Ce n'est pas un élément neutre, à l'heure où l'on fait un premier bilan de la création d'OSEO. Cette création a profité presque exclusivement aux entreprises innovantes. On peut s'en réjouir du point de vue de ce qu'étaient les missions de l'ex-ANVAR.

En 2007, l'activité, par rapport à 2006, devrait croître à nouveau de près de 30 % au titre des aides à l'innovation et de 15 % sur la garantie, du fait de la montée en régime des fonds de garanties qui ont été créés -fonds de garantie innovation créé en 2006 et fonds de garantie développement à l'international lancé cette année.

Il est à noter que la forte augmentation de l'activité sur deux ans, supérieure à 50 %, va se réaliser avec des effectifs, s'agissant d'OSEO Innovation, en diminution de 6 à 7 %. Ceci donne la mesure des gains de productivité considérables par rapport à la situation antérieure.

En conclusion, la création d'OSEO est pour moi le cadre de référence, au-delà de la société OSEO Innovation qui, de mon point de vue, n'est qu'une composante, certes importante, du groupe. La création d'OSEO a été l'occasion de faire évoluer sensiblement les interventions de l'Etat en faveur des PME innovantes, avec un certain nombre d'évolutions notables, qui rejoignent des recommandations de la Cour.

Quatre évolutions principales sont à noter et tout d'abord une approche de l'innovation qui ne se résume pas à sa seule dimension technologique, même si l'innovation, au sens technologique, est essentielle. Nous accordons une place croissante à l'innovation de services, l'innovation dans les process, autour des produits. L'innovation prend aujourd'hui des formes diverses qui côtoient les investissements immatériels.

La seconde évolution remarquable et importante est l'élargissement des interventions en direction de nouvelles catégories d'entreprises, notamment des entreprises appartenant à des secteurs jugés traditionnels, hors nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), sciences du vivant, biotechnologies, etc. La focalisation est particulièrement marquée, à partir de fin 2006-début 2007, sur des entreprises de plus grande taille. Il est vrai que notre économie souffre d'un déficit d'entreprises à potentiel de croissance parmi les grosses PME. Nous allons leur réserver un traitement prioritaire.

La troisième évolution que je tiens à souligner est vraiment fondamentale. Au-delà du continuum de financement que nous améliorons, nous mettons en oeuvre une approche qui permet de proportionner le montant de l'aide publique aux besoins des PME innovantes, avec une gradation de l'aide publique en fonction du niveau de risque et de l'effet de levier que nous recherchons. Nous disposons pour ce faire d'une palette complète d'outils de financement, qui vont des subventions aux prêts bancaires partagés avec le système bancaire privé, en passant par les avances remboursables, notamment pour les phases amont de

recherche et de développement (R et D), les opérations de garantie sur des prêts ou des opérations en fonds propres.

Notre offre, au sein du groupe OSEO, s'agissant des entreprises innovantes, va bien au-delà des financements et intègre des logiques d'accompagnement, des prestations en ligne pour faciliter l'accès des PME à la commande publique ou aux grands comptes privés. Les services en ligne vont, par exemple, nous permettre de mettre en place cette année un espace « investisseurs » qui va permettre à ceux qui cherchent un financement par le capital risque de s'en rapprocher via Internet.

Dernier enseignement : il me semble que des progrès importants peuvent être réalisés en termes de qualité de gestion dès lors que l'on fait en sorte qu'un établissement public fonctionne selon des standards privés. Au moment de la création du groupe OSEO, la question s'est posée de savoir si l'on maintenait ou non un comptable public. Je me suis engagé à l'époque pour qu'on le supprime, non par hostilité de principes, mais parce que je pense que cela ne constituait pas le meilleur référentiel pour gérer un des établissements comme le nôtre.

Avec le recul, je regrette de ne pas avoir été plus insistant encore au moment où je plaçais pour cette suppression. Je crois qu'on y a vu beaucoup plus clair ensuite. C'est en tout cas le sentiment de l'équipe qui m'entoure en même temps qu'une conviction personnelle.

M. le président - Merci de cette analyse très complète.

La parole au rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général - Notre collègue, le rapporteur spécial Maurice Blin, a analysé ce dossier de la manière la plus approfondie et la plus percutante qui soit.

Il est très rare, au cours de nos auditions et lors de l'examen de sujets de finances publiques, de rencontrer des observations aussi sévères que celles faites par la Cour des comptes dans son rapport - observations matérielles, observations portant sur le système d'information et sur le système comptable.

De ce point de vue, notre audition de ce matin n'est pas une formalité car, même si certains remèdes sont apportés, si certaines réformes ont lieu, si certaines réactions s'expriment, prendre acte de faits aussi graves sur le plan de la qualité des informations, de la régularité des contrôles, de la gestion des fonds publics, de l'absence d'évaluation de nombreuses procédures, n'est pas anodin. Je crois qu'il faut commencer par cette remarque.

Je voudrais simplement relever deux aspects parmi les remarques de la Cour, en m'écartant de la stricte régularité comptable.

Le premier aspect concerne la dilution des actions de l'ANVAR et le grand nombre de dispositifs.

M. Jean-Pierre Denis est intervenu sur ce point mais j'aurais souhaité qu'il puisse nous apporter, de manière concrète, des exemples qui nous permettent de mieux comprendre comment les choses se sont éventuellement redéployées.

Dans les généralités, nous sommes en état d'infériorité car, dans la description générale des procédures, du mode de fonctionnement d'OSEO ANVAR, nous ne pouvons que vous écouter avec intérêt. Il faudrait nous apporter des éléments plus concrets montrant que cette tendance à la dilution a bien été contrariée.

De même, l'équilibre entre avance remboursable et subvention est un sujet considérable, posé à bon escient par la Cour. Il serait utile de nous montrer quelle a été votre réaction à la lecture de ces observations et comment vous opérez pour que les bonnes modalités d'intervention s'appliquent aux sujets qui nécessitent un financement soit par une avance remboursable, soit par une subvention.

Naturellement, les indicateurs de performance, dans le respect de la loi organique, sont pour nous des repères essentiels ; il serait bon que le président Jean-Pierre Denis nous dise concrètement les progrès qui peuvent être faits par rapport à la situation relevée par la Cour.

M. le président - Nous donnerons également la parole aux représentants de l'Etat, qui sont ici très nombreux. Ce fait même peut nous faire réfléchir sur la façon dont l'Etat intervient auprès de l'établissement. Il y a là une mine de réflexions, pour le passé comme pour l'avenir.

La parole est au rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial – Ce qui a conduit la commission des finances à s'intéresser aux difficultés que rencontrait l'ANVAR tient à un fait très simple.

L'Etat, en France, joue un rôle qui durera, quoi que l'on dise et quoi que l'on fasse, car c'est une constante de son histoire. Dans le même temps, ses PME n'ont pas la place qu'elles méritent, ni dans l'hexagone, ni à l'extérieur. C'est l'un des points faibles de l'économie française. Comment, dans des conditions optimales, réussir à surmonter ce déficit ? C'est une question qui, pour l'instant, n'a pas eu de réponse satisfaisante.

Les Etats-Unis -éthique libérale affichée, sinon toujours pratiquée- ont mis en place dès 1953 un organisme puissant et apprécié, la « Small business administration ». De la part de l'Etat, il offre un soutien financier important aux stat up. Ce n'est pas tout à fait conforme à l'éthique libérale ; pourtant, cela lui apporte le dynamisme que l'on sait. Or la France dans ce domaine capital, est mal équipée.

L'enjeu est clair : comment nouer des liens fructueux pour les PME entre, d'un côté, un Etat, avec sa lourdeur et quelquefois son manque de lucidité – l'histoire de l'ANVAR en est un bon exemple – et les petites entreprises qui se sentent à l'abandon.

C'est un vrai défi. Je souhaiterais, que grâce aux efforts que dépense la nouvelle équipe d'OSEO, nous puissions progresser dans une voie où nous avons un retard alarmant.

Première observation à l'adresse des nombreux représentants de l'Etat : le budget de l'ANVAR a connu au cours des dernières années des coups d'accordéon spectaculaires. Je m'interroge sur leur origine. L'Etat se serait-il rendu compte que l'ANVAR n'allait pas très bien et qu'il fallait calmer le jeu ? C'est plus que douteux. Il a plutôt servi, quand il le fallait, de régulateur budgétaire. Ce n'est pas motivant et n'a fait qu'obscurcir un peu plus l'horizon.

Seconde observation : le financement même de l'ANVAR est complexe. Inscrit dans le budget de l'Etat, il bénéficie aussi des procédures bien connues dont la plus simple consiste à se procurer, grâce à certaines voies extrabudgétaires ou occasionnelles -par exemple les privatisations- des ressources dont l'ANVAR avait besoin. En outre, la confusion a régné entre les avances remboursables et les simples subventions

Telles sont les désordres qui sont à la source de sa mésaventure.

Mais il en est d'autres. Par exemple, le conseil d'administration de l'ANVAR est composé de membres représentant chacun des ministères différents -PME, recherche, budget-, auxquels s'ajoutent des organismes spécialisés tels que la comptabilité publique et le trésor public.

Comment, en dépit de cette triple tutelle, des dévoiements aussi nombreux ont-ils pu se produire ?

Cette défaillance grave pose une question de principe : l'Etat peut-il se contrôler lui-même ? Je sais que Bercy y réfléchit et le recours à des audits est un commencement de réponse à un problème particulièrement sensible dans un pays où l'Etat joue un rôle capital.

S'agissant de l'évaluation de la performance, comment a-t-on pu laisser se dévoyer un organisme comme l'ANVAR sans mieux apprécier ses résultats et donc son utilité ? Là, le problème n'est plus seulement comptable ou financier. Il est politique. Il s'agit en effet du sort de PME pourvoyeuses privilégiées d'emplois et dont beaucoup mènent une vie difficile.

Par ailleurs, M. Denis a dit qu'il avait avec les régions des rapports particuliers. Je le crois volontiers mais alors comment a-t-on pu, dans le passé, aussi mal gérer les ADT ? Elles sont loin d'avoir été suivies comme elles le méritaient. C'est ainsi que certains dossiers auraient mis dix ans avant d'aboutir. Il y a là quelque chose de totalement contraire à la notion d'innovation, de créativité et de souplesse.

Le président de l'ANVAR a esquissé les perspectives dans lesquelles il convient d'engager un organisme qui a beaucoup coûté et dont les défaillances affectent l'image de l'administration. J'ai lu qu'il y avait dix-sept modalités différentes d'aide aux entreprises. C'est vraiment beaucoup. Ne pourrait-on simplifier ?

D'autre part, comment vont s'établir demain les relations entre OSEO et des organismes tels l'ANR ou l'AII, qui remplissent un office relativement complémentaire ? Allons-nous, comme dans les collectivités locales, multiplier

les échelons au risque de compliquer et alourdir encore un univers d'où l'innovation doit surgir ?

Enfin, trop de tutelle ne tue-t-il pas la tutelle ? Trois ministères, cela pourrait être pire mais c'est quand même beaucoup. En tout cas, on le constate, ils n'ont pas pratiqué à l'époque le minimum de veille indispensable.

Dernière question : vous avez évoqué, Monsieur le Président, la distinction qu'il convient de faire entre les start up. N'y a-t-il pas eu, dans le passé, des aides consenties à des sociétés établies depuis longtemps ? Ne conviendrait-il pas de favoriser les sociétés jeunes qui affrontent une évolution accélérée de la technologie ?

Les déboires de l'ANVAR comportent en tout cas une leçon. Le monde de la recherche est par essence aléatoire et comporte un droit à l'échec. Raison de plus pour imposer à ceux qui le soutiennent et le guident dans cette aventure, rigueur et contrôle. Malheureusement, à l'évidence, cela n'a pas été le cas.

M. le président - La parole est aux commissaires.

M. Francis Grignon - J'ai plutôt l'habitude d'être assez positif. Je voudrais donc retenir l'effet très constructif de ce rapport produit par la Cour des comptes. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas mais on a bien vu combien les choses sont prises en compte dans l'organisation et les objectifs.

J'aborderai ce rapport sous deux angles, celui des objectifs et des résultats sur le terrain et celui de l'organisation et du coût de gestion de ces actions.

Je viens d'Alsace ; les élus, les entreprises, les organismes de développement y ont toujours été très satisfaits de l'action de la BDPME et de celle d'OSEO maintenant.

En second lieu, je voudrais faire quelques remarques sur l'organisation et le coût de gestion des dossiers.

En 1997, j'avais produit pour la commission des affaires économiques un rapport sur la SBA, à l'intérieur de laquelle une dizaine de personnes appartenant à l'Advocacy Agency examine tous les textes législatifs et réglementaires ; ils produisent un rapport au président des Etats-Unis et veillent à ce que l'on ne complique pas la vie des entreprises. J'avais proposé ce rapport dans la loi Dutreil I sur les PME mais il n'a jamais vu le jour.

J'avais observé à l'époque qu'il y avait autant de monde à la BDPME qu'à la SBA, avec un rapport de puissance économique entre les Etats-Unis et la France, si l'on considère le nombre d'habitants au PIB, de l'ordre de 5 à 7. Aux Etats-Unis, l'instruction des dossiers n'est pas faite par la SBA. Il existe une différenciation entre le contact avec les entreprises, l'avenir, les objectifs et la gestion et les banques ont mandat pour instruire les dossiers. Où en est-on aujourd'hui dans cette nouvelle organisation ? Le contact avec le client et la gestion du dossier sont deux démarches différentes.

Autre exemple : nous avons en Alsace une société de crédit-bail qui consent des avances remboursables. Leur coût financier est de 20 %. Or, en page 39 de l'enquête, je lis que, dans le cas de l'ANVAR, le coût des avances remboursable représente les deux-tiers du montant des aides et que ces coûts apparaissent très élevés. Dans mon exemple alsacien, il y a une dissociation entre le pouvoir politique -le conseil général- qui dit s'il est d'accord ou non et la prise de responsabilités par la société de crédit-bail.

J'ai l'impression que l'on a tendance chez nous à mélanger les fonctions et les responsabilités. En matière de fonctionnement interne, va-t-on vers cette dissociation des responsabilités et des débats internes pour avancer sur les dossiers ?

M. le président - La parole est à M. Denis et aux représentants des différents ministères.

M. Jean-Pierre Denis - Plusieurs intervenants ont évoqué la question des avances remboursables. Elles occupent en effet une place forte dans le dispositif des interventions du groupe OSEO et de sa filiale OSEO Innovation, pour une raison simple : l'avance remboursable comporte un effet de levier sur l'argent public, ce que ne comporte pas la subvention. C'est plutôt une bonne chose.

M. Philippe Marini - Si elle peut être remboursée, c'est mieux !

M. Jean-Pierre Denis - Une innovation ne se décrète pas a priori et se constate « après coup ».

Nous sommes aujourd'hui sur des taux de remboursement de l'avance remboursable de l'ordre de 50 %. Le remboursement est un élément important. Nous travaillons à modifier la relation avec les entreprises pour améliorer les taux de remboursement sur les avances.

Il serait de 80 %, on me reprocherait de ne pas prendre assez de risques auprès des entreprises réellement innovantes qui ont des coefficients de succès en général inférieurs à 50 %. Ce taux de remboursement serait de 20 %, on pourrait me reprocher de prendre trop de risques, avec des perspectives de retour sur investissement trop faibles.

Je vous laisse apprécier le chiffre de 50 % ; c'est un chiffre qui se tient, qui a une certaine cohérence et qui a l'avantage de nous donner les moyens de réalimenter la capacité d'engagement de l'établissement sur la base des opérations antérieures.

M. Philippe Marini - Personne ne peut contester ce qu'a dit Jean-Pierre Denis en termes d'équilibre global mais j'ai noté dans les travaux de la Cour, pour le passé, que les créances détenues par le groupe OSEO au titre des avances susceptibles d'être remboursées n'ont pas toujours été suivies avec toute la rigueur nécessaire.

Il faut donc nous assurer que, quelles que soient les proportions globales, une créance reste une créance et que l'établissement public qui consent une telle

avance, parce qu'il croit à la valeur potentielle d'un dispositif innovant, n'en reste pas moins conscient de la nécessité de recouvrer sa créance et est en mesure de la suivre de manière aussi rigoureuse que possible, pour rendre compte des conditions dans lesquelles il est possible de la recouvrer.

Je ne veux pas en dire davantage -et je n'en suis d'ailleurs pas capable.

M. Jean-Pierre Denis - Je m'en suis exprimé avant votre arrivée : je porte le même diagnostic sur la gestion comptable de l'ex-ANVAR. L'effort de recouvrement qui est fait en gestion sur les avances remboursables versées aux entreprises n'a pas été critiqué par la Cour. Il y a eu des débats sur la traduction comptable de l'effort de recouvrement et j'ai parlé des déficiences -pour ne pas dire des graves défaillances du système comptable antérieur. Je ne conteste pas ce point ; en revanche, il y a bien un effort de recouvrement et nous cherchons à l'améliorer encore pour alimenter la capacité de réintervention de l'établissement.

M. Bertrand Fragonard - Dans la mesure où notre audition est publique, je voulais apporter un complément à ce qu'a dit M. Grignon.

Il a cité la page 39 de notre rapport, en disant que le coût des avances remboursables serait de deux-tiers de ce qui a été avancé.

Je voudrais le renvoyer à la page 39 ; nous donnons deux ratios. Dans le premier cas, le coût des avances remboursables est de l'ordre des deux-tiers du montant des aides qui ont donné lieu à remboursement ou du tiers si l'on prend en compte l'ensemble des aides attribuées par l'Agence.

Cela ne retire rien au fait que nous estimons qu'il s'agit d'un ratio élevé mais je pense que celui qui est le plus représentatif est celui d'un tiers.

Mme Nicole Bricq - J'admets que les avances remboursables produisent un effet de levier. Cela me paraît indéniable mais est-on capable, dans le système actuel, qui n'est pas comparable au SBA américain, d'apprécier celui-ci ?

Le rapport de la Cour, en page 20, dans un paragraphe bien fait, décrit très rapidement les effets de levier du système américain, notamment par l'intermédiaire du capital risque et de ce que l'on peut y investir. On mesure tout à fait l'effet de levier ; là, je ne l'ai pas entendu.

M. Jean-Pierre Denis - Les avances remboursables représentent un peu plus de 80 % des engagements de l'établissement. On peut toujours porter une appréciation sur cet équilibre ou sur ce déséquilibre. Il est vrai qu'en Europe, un certain nombre de pays font le choix d'intervenir selon des modalités plus subventionnelles. Ce n'est pas absurde.

Il faut évidemment préserver les effets de levier mais parfois, sur les phases amont de R et D, il est plus efficace, plus pertinent et peut-être plus intéressant pour la collectivité publique, d'intervenir en subventions.

Ce n'est sans doute pas « politiquement correct » de s'exprimer ainsi mais c'est la réalité. Les choses sont souvent plus compliquées qu'on ne peut le dire en globalisant les problèmes.

Il faut aujourd'hui apprécier les interventions de l'OSEO Innovation dans l'ensemble des interventions d'OSEO, sans quoi on commet une erreur d'analyse.

Je l'ai dit en introduction : ce qu'il y a de fondamental dans notre approche aujourd'hui, c'est de rechercher le meilleur effet de levier possible à travers une gradation de nos interventions en fonction du niveau de risques. La subvention, l'avance remboursable, le prêt, la garantie sont autant d'outils disponibles pour financer les PME innovantes. Tout l'enjeu est de bien proportionner la dose d'intervention publique, évidemment très forte sur une subvention, beaucoup plus faible sur la garantie et quasi nulle sur l'activité bancaire lambda.

Le vrai enjeu du groupe est de proportionner ses interventions et de les choisir en fonction du degré de risques qu'il s'agit d'accompagner.

Pour ce qui est de l'évaluation, nous mettons en place une équipe d'une dizaine de personnes, avec un programme lancé depuis mi-2006, qui se traduira par des contributions sous forme d'indicateurs, notamment les indicateurs LOLF, en termes d'enquête sur les produits et auprès de la clientèle ; nous aurons l'occasion de faire ressortir un certain nombre de données sur les effets de levier.

Je peux d'ailleurs, dans le prolongement de cette audition, vous faire passer une analyse sur le sujet, avec des tableaux reconstitués, sur les effets de levier sur les programmes accompagnés et sur les investissements induits à travers les programmes que nous accompagnons. Les niveaux obtenus sont loin d'être dérisoires.

S'agissant de la question de la simplification, je ne conteste pas la nécessité de présenter aux entreprises une offre aussi compréhensible et simple que possible. Il y avait des progrès à faire et nous essayons de les faire. La Cour avait pointé, s'agissant des recrutements, quatre formes d'aides : aide au recrutement de docteurs, aide au recrutement d'ingénieurs, aide au recrutement de techniciens et aide au recrutement de post-docs. Nous avons fusionné ces quatre dispositifs en une seule procédure.

Aller plus loin signifie supprimer l'aide au recrutement. Je ne suis pas sûr que les autorités de tutelle qui sont les nôtres ou nous-mêmes y trouvions notre compte !

Nous avons maintenu une procédure unique d'aide au recrutement -et je pourrais prendre d'autres exemples de simplification qui font que l'aide au recrutement, l'aide aux projets et l'aide à la faisabilité représentent près de 90 % des intégrations.

Pour le reste -je parle de la version de l'offre- arriver à faire tenir sur un document de ce format, compréhensible et lisible pas des entreprises, l'offre du groupe OSEO en matière d'innovations me paraît être suffisant. On ne peut résumer l'intervention d'un groupe comme le nôtre à une, deux ou trois procédures. On viserait très large et je ne suis pas sûr qu'en termes d'efficacité sur la dépense publique, on y gagne beaucoup. C'est un sentiment personnel.

S'agissant des catégories d'entreprises que nous accompagnons, je voudrais redire que l'inflexion que l'on a donnée depuis un an et demi consiste à ne pas réserver l'essentiel de nos interventions aux jeunes entreprises innovantes. C'était un moment de l'histoire de l'ANVAR, notamment dans des conditions de forte restriction budgétaire. La tendance a été de concentrer l'effort sur des entreprises en début de vie.

Nous considérons aujourd'hui que nous devons monter en gamme et en degré de maturité, viser les entreprises moyennes à potentiel de croissance et d'innovation, celles-ci s'entendant dans une définition beaucoup plus large que par le passé. Cela va nous amener à nous intéresser à des entreprises appartenant à des secteurs plus traditionnels, sans pour autant, bien sûr, désertier le front des jeunes entreprises innovantes.

Pour ce qui est de la SBA, je ne suis pas sûr que tout soit transposable en France. Pour autant, le ministre de l'économie et des finances, qui a annoncé ce rapprochement, faisait référence à la SBA. L'idée est de regrouper, au sein d'un même établissement, un certain nombre de métiers ou de procédures à destination des entreprises.

C'est ce que nous avons fait avec la constitution d'OSEO, qui est organisée en trois lignes de métiers. Pour autant, il est très important de ne pas devenir un généraliste de la PME. Nous restons un spécialiste de l'aide à l'innovation, du financement bancaire et de l'octroi de la garantie aux établissements bancaires et aux organismes de fonds propres qui y ont recours.

Ceci étant, il y a dans la capacité à communiquer entre les métiers des qualités d'interventions nouvelles. Je citais l'exemple du financement de l'amorçage ; nous n'aurions pas pris position sur le financement de l'amorçage comme nous l'avons fait si nous n'avions pas réuni, au sein du groupe OSEO, des compétences en matière de financements, d'aide à l'innovation et de gestion de la garantie.

Le prêt participatif d'amorçage, aujourd'hui, touche un nombre important d'entreprises en situation de risques maximum. Ce sont des entreprises en début de vie, qui cherchent des capitaux risqués.

Je précise que le groupe OSEO, à travers l'activité de garantie, a accompagné l'année dernière 93 % des entreprises de moins de 7 ans financées en capital-risque.

M. Maurice Blin - J'évoquais dix-sept dispositifs d'aide aux entreprises. N'est-ce pas beaucoup ? Pourquoi cette floraison ? Plus il y en a, moins c'est bon. Je souhaiterais, me référant à l'excellent travail de la Cour des comptes, que vous vous reportiez à la page 27 du rapport.

M. Jean-Pierre Denis - On n'en est pas là. Sur la base de quatre aides au recrutement, nous sommes passés à une aide au recrutement.

M. Maurice Blin - Il n'y a pas que l'aide au recrutement. Il y a tout le reste !

M. Jean-Pierre Denis - On est passé de dix-sept à quatorze et ainsi de suite. Toutes les entreprises que l'on accompagne n'ont pas les mêmes besoins. Une avance remboursable de plusieurs centaines de milliers d'euros correspond à un certain cas de figure. Ce que l'on appelle une prestation technologique de réseau pour des entreprises plus petites va au maximum jusqu'à 5.000 euros. C'est autre chose.

Ce sont deux procédures différentes, gérées différemment. On ne consacre pas le même soin à l'analyse d'un dossier d'avance remboursable à 500.000 euros et à une prestation technologique de réseau à 3.000 euros, mais il existe des procédures dont l'existence -sauf à réduire sensiblement la gamme de nos interventions- se justifie pleinement au regard des cibles que nous accompagnons.

Le concours à la création d'entreprises innovantes est un dispositif plus éparé. Supprime-t-on cette intervention ? Il faudrait se tourner vers le ministère de la recherche. Il me semble que l'on apporte là, avec le recul des cinq ou six années de collaboration avec le ministère de la recherche, des réponses très appréciées sur les territoires.

Les sociétés de recherche sous contrat, dispositif spécifique -les SRC- contribuent beaucoup, notamment pour les petites PME qui n'ont pas une capacité propre de R et D, à l'effort de R et D dans les PME. Supprime-t-on cette procédure ?

La simplification, c'est bien jusqu'à un certain point ; après, on risque d'affaiblir la capacité d'intervention et son intérêt.

M. Francis Grignon - Je suis président du comité d'expansion économique de mon département.

Notre travail est d'orienter les entreprises dans le maquis des aides. Il n'y a pas que vous ! Il y a la région, l'Europe, le département, etc. Ce n'est pas seulement OSEO ANVAR mais tout le système qui est compliqué et complexe.

M. Jean-Pierre Denis - Nous ne sommes pas seuls à intervenir, je le concède volontiers. Les régions interviennent notamment à travers des dispositifs nourris, à destination des PME innovantes en particulier.

Depuis deux ans, nous sommes passés d'une situation où on comptait quatre intervenants -BDPME, SOFARIS, ANVAR, régions- à pratiquement des dispositifs coordonnés en région. Nous avons mutualisé nos ressources et nos capacités d'expertise avec les régions. Si ce n'est pas de la simplification...

M. le président - Vous êtes donc sur le bon chemin !

M. Jean-Pierre Denis - Cela me paraît une évolution appréciable. On regroupe dans des dispositifs communs les moyens d'intervention des régions et ceux qui, par ailleurs, étaient dispersés au sein des sociétés qui composent le groupe OSEO. C'est de la vraie simplification.

M. Adrien Gouteyron - Est-ce vrai dans toutes les régions ?

M. Jean-Pierre Denis - Les fonds de garantie régionaux existent dans toutes les régions, les fonds régionaux pour l'innovation dans quatorze régions sur vingt-trois -mais nous avons des discussions pour aller en ce sens dans toutes les régions.

M. Philippe Marini - Pourquoi continue-t-on à parler de subvention ? Ne serait-il pas préférable de parler d'apport en fonds propres ? On est dans une logique d'entreprise et non de guichet administratif, à la mode des années 40, 50 ou 60 !

Même si les questions d'innovation ont un traitement particulier en droit communautaire, j'ai l'impression que plus on parle de subvention, plus on se tire une balle dans le pied ! Ce n'est pas une bonne image. Ce sont des illusions que l'on entretient. On ne montre pas qu'en face de ces apports de fonds, il y a dans le cadre du capital-risque une valorisation possible !

Une subvention, c'est un versement sans contrepartie. Un apport en fonds propres peut se traduire par une perte totale mais aussi par une valorisation de l'actif public.

La loi organique sur les lois de finances nous incite et vous incite, dans tous les organismes financés par le budget de l'Etat, à raisonner de manière plus patrimoniale. C'est pour ces différents raisons qu'il serait bon que l'on essaie de redéfinir les dispositifs, en raisonnant moins sur des logiques administratives et plus sur des logiques d'entreprise.

M. Jean-Pierre Denis - La sémantique ne fait pas d'OSEO un guichet. Il faut assumer le terme de subvention. Tous les pays qui nous entourent, y compris les plus libéraux, l'assument. Une subvention, ce n'est pas un don sans contrepartie. Une aide au recrutement, c'est une subvention qui s'accompagne d'un recrutement. On peut considérer que ce n'est pas pertinent d'aider au recrutement de chercheurs et de techniciens dans les PME mais c'est bien une contrepartie.

Il peut y avoir un débat sémantique sur la notion de subvention. « Apport en fonds propres » ou « contribution à l'effort d'innovation » serait peut-être plus actuel et plus vendable. Je retiens la suggestion et on va travailler en ce sens ; pour le reste, il y a bien des contreparties.

M. Maurice Blin - Je souhaiterais que l'on n'évite pas d'évoquer le problème qui, intellectuellement et politiquement, est le plus important. Je parle sous le contrôle de M. le rapporteur général. Nous en avons débattu lors du dernier budget. On voit se multiplier les agences qui ont un statut à la marge du budget et auxquelles l'Etat confie, fort raisonnablement, des tâches qu'il ne sait pas conduire comme il faudrait. Nous sommes donc dans le cadre d'une agence et je réitère ma question, qui est capitale. J'aimerais qu'on entende les représentants des ministères : comment trois ministères -et quelques autres- présents dans le conseil d'administration ont-ils pu, entre 1998 et 2004, constater ce dévoiement grave, coûteux et humiliant pour l'Etat ?

Cela me heurte ! Je respecte l'Etat quand il est respectable. Or, voilà un exemple éclatant de l'incapacité où se sont trouvés les représentants de l'Etat de gérer avec vigilance une opération difficile. Je reconnais qu'aider des milliers d'entreprises est difficile ...

M. Philippe Marini - Faire des comptes qui tombent juste est le minimum !

M. Adrien Gouteyron - Je ne voudrais pas non plus que l'on oublie la coordination entre l'Agence de l'innovation industrielle et l'Agence nationale pour la recherche, avant que les représentants de l'Etat ne prennent la parole.

M. le président - On a ici un Etat protéiforme et très silencieux depuis le début de nos travaux. Jean-Pierre Denis parlait des autorités de tutelle. Qui peut réagir sur les interpellations successives qui se sont multipliées depuis deux heures ?

M. David Bouchouca - Je peux peut-être commencer à apporter quelques éléments pour le compte du ministère délégué à l'industrie.

Vous avez dit que l'Etat avait été très silencieux ; nous avons aussi à cœur d'écouter. Je voudrais me joindre aux remerciements adressés à la Cour des comptes pour les éclairages qu'elle a apportés dans son rapport, très précieux pour la conduite de ces agences.

S'agissant de la cohérence du système mis en place entre les différentes agences et des objectifs visés par l'Etat pour l'avenir, l'action menée depuis deux ans qui coïncide avec l'annonce de la fusion d'OSEO met l'accent sur le concept de PME et d'innovation.

On constate que les PME contribuent à 16 % de l'effort de recherche nationale, ce qui est peu par rapport à nos voisins. On a donc besoin de mettre plus de moyens sur ce sujet.

En second lieu, le tissu de PME est plus faible que dans les autres pays européens. Nous avons deux fois moins d'entreprises moyennes que l'Allemagne par exemple.

Le but des agences qui ont été mises en place a été de faire plus en répondant aux différents besoins qui ont émergé. Dans ce cadre, la fusion opérée pour créer le groupe OSEO est un des maillons essentiels. Il répond pour l'Etat à la problématique des PME innovantes.

Par ailleurs, suite au rapport que Jean-Louis Beffa a remis au Président de la République, est apparu un besoin qui s'inscrit dans une échelle différente en termes de taille de projet. Cette agence se distingue donc, par rapport aux actions d'OSEO Innovation, par la taille des projets, qui sont beaucoup plus importants, ce qui ne veut pas dire que les PME en sont exclues, au contraire.

Je laisserai le soin à mon collègue de la recherche de parler de l'ANR mais je voudrais insister sur le fait que tous ces besoins ont été mis en place parce qu'on a estimé que certains étaient non couverts -financement de projets de recherche, grands programmes industriels, PME innovantes.

La cohérence d'ensemble du dispositif est une question que nous mettons, en tant que tutelle, au coeur de chacune des agences. Nous avons demandé à l'établissement et à la S.A. OSEO ANVAR d'organiser un plan stratégique. Celui-ci, à partir de 2007, met au coeur de ses réflexions l'interface de l'agence par rapport aux autres structures qui existent. Il en va de même avec l'Agence de l'innovation industrielle.

Enfin, le souci est évidemment que, dans les régions, dans les territoires, les interlocuteurs soient bien identifiés. La question de la réorganisation territoriale que souhaitaient les tutelles est une réponse importante. De la même manière, dans chaque agence, on souhaite organiser des réponses au plus près du terrain sur ces sujets.

M. Jean-Philippe d'Issernio - S'agissant du coup d'accordéon et des moyens budgétaires, des choses importantes sont intervenues. On a constaté -le rapport de la Cour le montre très bien- une baisse des moyens d'OSEO jusqu'en 2004. Depuis est intervenu le vote de la loi-programme sur la recherche le 18 avril 2006, qui a encadré les évolutions budgétaires et l'organisation en se penchant très sérieusement, pour les années à venir, sur l'augmentation des moyens de l'Agence nationale pour la recherche et d'OSEO.

On est revenu, en 2007, à un montant d'intervention raisonnable, qui correspondait à ce qu'il était par le passé et qui continuera à progresser dans les années à venir.

Je n'épiloguerai pas sur le point évoqué rapidement sur la nature extrabudgétaire des moyens attribués à ces agences ; il y a assez peu de marges de manœuvre à mon échelle sur ce sujet.

J'aimerais par ailleurs rappeler que l'ANR se situe dans la poursuite de dispositifs existants. Certaines choses qui n'étaient pas satisfaisantes ont été réformées -FNS, FRT, fonds particuliers. On a augmenté les moyens mais l'ANR est une modernisation de ces affaires.

L'articulation avec OSEO est un sujet important, sur lequel on travaille régulièrement. Il existe forcément des adhérences entre les politiques de recherche et d'innovation.

Je rappelle que l'ANR est un dispositif qui fonctionne à partir d'appels à projets. Ceux-ci sont thématiques dans leur très grande majorité, nationaux et sélectifs.

Ces projets s'adressent à la recherche plus fondamentale ou moins finalisée que les interventions d'OSEO, qui sont plus centrées sur le terrain. On voit donc mal les difficultés d'interaction. Il faut que les organismes se parlent. Sur des procédures européennes, il y a eu des travaux en commun et il faut les approfondir mais on n'a pas de difficultés à séparer les interventions. Il faut éviter toute prestation pour compte de tiers.

M. le président - Comment la tutelle fonctionnait-elle dans les années difficiles ?

M. Philippe Marini - Personne ne s'en souvient !

M. Laurent Moquin - Les tutelles, qui étaient présentes au conseil d'administration et travaillaient en étroite liaison avec l'établissement, avaient un dialogue très régulier avec les responsables de l'établissement ; elles n'ont aucunement eu le sentiment qu'on leur donnait des informations erronées ou insuffisantes. A l'époque, les outils comptables ou budgétaires dont nous disposions ne nous laissaient pas penser que nous étions dans la situation que la Cour des comptes a mise en évidence, notamment parce qu'un certain nombre d'hypothèses ont été ensuite infirmées par la réalité. Je tiens à le souligner pour que ce soit clair.

On peut estimer a posteriori que les tutelles ont joué un rôle insuffisant mais elles n'avaient pas le rôle de contrôle sur pièce et sur place et a posteriori qu'a eu la Cour des comptes dans cette affaire.

Les tutelles étaient avant tout soucieuses de l'intérêt des entreprises ; on n'a peut-être pas assez souligné, au-delà des financements et des apports financiers de l'ANVAR, que cette dernière réalise un accompagnement de projets, dans le cadre d'une mission de service public d'information d'accueil des chefs d'entreprises, qui sont confrontés à des problèmes difficiles et qui ont besoin d'une orientation dans un environnement industriel et économique complexe. Ceci nous semblait être important à préserver. Cela a été un point non négligeable des discussions des conseils d'administration.

Enfin, le ministère des PME se félicite de ce que les moyens donnés à l'ANVAR, désormais OSEO Innovation, permettent de mieux traiter que par le passé les PME d'une certaine taille – ce que l'on appelle parfois les gazelles – et aussi de s'intéresser davantage aux entreprises de moins de vingt personnes qui ont besoin de cet appui fourni par le réseau d'OSEO sur tous les volets de l'innovation.

M. Philippe Marini - J'aurais souhaité citer le bas de la page 54 du rapport de la Cour.

Il est dit que la Cour avait déjà dû émettre une réserve générale sur la gestion des comptables entre 1998 et 2000. Antérieure à la réforme comptable, cette réserve n'a été levée qu'en 2006.

Même si l'initiative du rapport de la Cour vient de notre commission des finances, il n'en reste pas moins que la Cour entreprenait des travaux avec continuité et, sur la question de la gestion de l'ANVAR, avait déjà eu l'occasion, son attention ayant été à plusieurs reprises attirée sur des problèmes de sincérité comptable et de procédures comptables, de réaliser des investigations, d'approfondir, de préparer toutes sortes de dossiers.

En outre, il me semble -là encore en me fondant sur le rapport- que le fait que les comptes 2004 ne soient pas en état d'examen, que les comptes 2005, sauf erreur de ma part, n'aient pas été produits, ne pouvait échapper aux administrateurs.

Quand on en arrive à ce point de défaillance, cela ne relève plus d'investigations sur pièce et sur place.

Je ne souhaite accabler personne et il est difficile de se mettre à la place de responsables qui ont été à un endroit donné, dans une situation donnée, pour exercer des responsabilités données mais le minimum, quand on est dans un conseil, est de s'assurer qu'il y a des comptes, qu'ils sont susceptibles de recevoir l'approbation ou au moins de ne pas susciter de réserves significatives du commissaire aux comptes ou de ce qui, dans le monde public, peut en tenir lieu.

Je me permets donc de réitérer ma surprise quant aux dysfonctionnements assez manifestes des organes de direction, de gestion et de contrôle de l'ancien établissement public.

M. Guilhem Blondy - L'organisation actuelle des tutelles compte aujourd'hui un commissaire du Gouvernement, représentant du ministre de l'industrie. C'est à lui que revient la charge de la coordination des tutelles ; un certain nombre de ministères sont également représentés : l'économie, les finances et l'industrie, la recherche et la composante budgétaire. On peut dire qu'il y a trop de monde mais qui enlever ? La réponse est difficile.

La coordination entre la recherche publique et la recherche dans les entreprises étant une priorité de ce Gouvernement, il ne paraît pas opportun d'enlever le ministère de la recherche.

A priori, OSEO est destinée à recevoir des financements publics ; il paraît donc difficile d'en retirer la composante financière.

M. le président - La question n'est pas de savoir quoi retirer. Vous dites que vous avez fait ce qu'il fallait pour que cela marche. Espérons que tel sera le cas ! Pourquoi cela ne marchait-il pas hier ?

M. Guilhem Blondy - Je voudrais revenir sur l'historique. Dans un premier temps, avant 2000, nous avons une comptabilité qui tombait juste mais qui ne donnait pas une image fidèle. C'est l'époque à laquelle fonctionnait une pure comptabilité de caisse -la preuve en est que le comptable est déchargé par la Cour- l'essentiel de l'activité étant une activité d'avances remboursables. Dans une comptabilité de caisse, vous ne pouvez retracer des engagements d'avances remboursables.

Intervient, en 2001, une réforme importante qui est une très bonne idée à la base. Il s'agit de mettre en place une comptabilité d'engagements qui retracent les avances remboursables. A partir de là, il y a eu deux difficultés majeures. La première était informatique. On a fait la bonne réforme mais pas avec les bons outils. On a voulu faire une réforme et on n'a eu un outil qu'en 2004 ; cet outil était imparfait, le lien entre l'agence comptable et les données de gestion n'étant pas adéquat.

L'autre difficulté a été évoquée par Jean-Pierre Denis. On s'est retrouvé avec un établissement qui avait une culture de projets, qui regardait

techniquement les dossiers mais dont la culture administrative n'était pas à cette époque pas suffisante.

Je crois que l'effort qui est fait aujourd'hui est de ce point de vue très important. De là viennent les difficultés.

Mme Delphine d'Amarzit – Je voudrais revenir sur le rôle du conseil d'administration.

Tout d'abord, le fait qu'il y ait un certain nombre de représentants de l'Etat au conseil d'administration ne signifie pas automatiquement que tout le monde soit tutelle ou que les tutelles s'expriment de manière désordonnée. Il y a un conseil d'administration avec un certain nombre de représentants des administrations concernées. Il y a également au conseil d'administration d'OSEO, aujourd'hui, des chefs d'entreprise qui nous apportent une expertise importante en tant qu'utilisateurs et connaisseurs du monde des entreprises.

Comme cela a été indiqué, il y avait une réforme en cours, ce qui est toujours délicat. Il faut s'adapter aux changements de référentiels.

Le conseil d'administration est dans un rôle de contrôle et de surveillance. Le management produit des comptes, sur lequel le conseil d'administration doit détecter d'éventuelles incohérences, poser des questions et revenir dessus tant qu'il n'a pas de réponse. La prise de conscience peut difficilement être immédiate. On n'est pas dans une situation de contrôle sur pièce. Ce n'est pas le rôle d'un administrateur de suppléer la gestion et parallèlement, la machine doit continuer à tourner et rendre des services aux entreprises. On voit, à travers les procès-verbaux des conseils d'administration, que la prise de conscience a bien eu lieu, que les questions se font plus nombreuses.

Je soutiens ce qu'a dit Jean-Pierre Denis sur les problèmes de réparation comptable. S'agissant de la comptabilité, le conseil d'administration a clairement indiqué en 2005 et 2006 à la direction qu'il souhaitait que la priorité soit donnée au rétablissement de la qualité des comptes de l'exercice 2005, pour pouvoir produire la meilleure comptabilité...

M. Philippe Marini - Il ne s'agit pas de qualité mais de l'existence même de comptes !

Mme Delphine d'Amarzit - Le conseil d'administration a toujours reçu des comptes, y compris avant 2004. Ce n'est qu'a posteriori que les comptes de l'ancien EPIC ANVAR n'ont pu être produits à la Cour.

Au début de l'année 2006, les commissaires aux comptes nous ont informés qu'ils ne seraient pas en mesure de certifier les comptes. Le comité d'audit était pleinement capable de poser toute une série de questions : avait-il plutôt intérêt à essayer d'arrêter les comptes sans certification ou d'utiliser le temps -même si l'on était hors délai par rapport au décret nous imposant d'approuver les comptes avant la fin mars 2006- pour faire porter la priorité sur

l'amélioration de la qualité des comptes de manière à ce qu'ils soient certifiables ?

En résumé : pour les exercices 2004 et précédents, ceux de l'EPIC, la prise de conscience a été progressive. A partir de la transformation de l'EPIC en société anonyme, il fallait « gérer » deux séries de comptes : les comptes historiques de l'EPIC ANVAR et les comptes de la société anonyme. Nous étions face à une équipe qui essayait de redresser les choses pour produire des comptes de la société anonyme. Nous étions face à une équipe qui essayait de redresser les choses pour produire des comptes de la société anonyme 2005 puis 2006 corrects. La volonté était donc d'être constructifs, même si nous étions conscients que la réparation historique des comptabilités de l'établissement public ANVAR qui n'ont pu être produites à ce jour en serait affectée.

M. François Tanguy - La direction générale de la comptabilité publique partage le constat selon lequel la comptabilité de l'ANVAR, sur la période examinée, n'est pas satisfaisante. L'absence de rigueur dans la tenue des comptes, la négligence dans la tenue de certains dossiers, la défaillance dans le suivi des régies sont des éléments sur lesquels le constat de la Cour des comptes est partagé et pour lequel on peut, je crois, essayer de retracer une partie de l'origine.

Je crois que cela a été une demande de votre part, Monsieur le Président. Pour ma part, il me semble qu'une partie des difficultés rencontrées ne tient pas à une cause unique mais à un faisceau d'origines. Je n'aurai pas la prétention de les hiérarchiser, ni d'être exhaustif mais j'en citerai quelques-uns.

L'absence de contrôle interne a probablement été un facteur de difficultés en ce domaine. Les difficultés liées au système d'information, qui ont été citées, sont également un des éléments qui a pu probablement être un facteur de fragilisation de la tenue des comptes de l'établissement.

Je rappellerai la multiplicité des outils composant le système d'information de l'établissement et la difficulté à faire communiquer ces outils entre eux, ce qu'un audit informatique réalisé en 1999 avait mis en évidence.

Au-delà, la priorisation insuffisante accordée à la comptabilité au sein de l'établissement est peut-être un élément qui a aggravé la situation. Dans son propos introductif, le président Denis m'a demandé par avance mon indulgence concernant son propos relatif au comptable public ; il me semble qu'il y a dans ce domaine effectivement eu un point de faiblesse dans les procédures et dans le comportement de certains acteurs. Il faut l'admettre ; je l'assume au nom de la direction générale de la comptabilité publique.

Une fois ce constat indiqué, je souhaiterais souligner que, lorsqu'elle a été alertée de ces difficultés, la direction générale de la comptabilité publique a nommé, en 2004, au sein de l'Agence comptable de l'établissement, un receveur des finances confirmé qui a entamé une procédure de redressement des comptes, s'appuyant sur un audit interne réalisé par la recette générale des finances, qui a pointé assez précisément les difficultés de nature comptable.

L'agent comptable a immédiatement adressé une note en ce sens à la direction de l'établissement et, conjointement avec l'établissement, entamé des mesures de redressement sur un certain nombre de points prioritaires : les comptes de subvention de l'Etat, les comptes de tiers ont fait partie des premiers éléments de redressement auxquels se sont attelés l'établissement et son agent comptable.

Au-delà, l'Agence comptable a été renforcée par l'octroi de moyens supplémentaires, notamment de cadres supérieurs du trésor public. Une cellule de recherche et de régularisation a été mise en place à la fois pour détecter des erreurs ou les irrégularités qui ont pu être observées dans les comptes et formuler toute proposition de régularisation des écritures au sein de l'établissement.

Cette cellule, je tiens à le préciser, a été créée à un moment où l'EPIC ANVAR n'existait plus juridiquement. C'est dire si la direction générale de la comptabilité publique et le ministère du budget ont souhaité, au-delà de la présence d'un comptable public au sein de l'établissement, continuer à aider celui-ci dans sa procédure de redressement de la situation comptable de l'établissement.

Je ne citerai qu'un chiffre pour témoigner de l'effort entreprise par cette cellule : plus de 4.000 écritures de régularisation ont été passées à l'initiative de cette cellule durant son activité et ont permis d'initier ce redressement de la comptabilité, qui a abouti récemment à la production des comptes 2005, qui ont été approuvés par le ministre et adressés à la Cour des comptes au début de cette semaine.

Au-delà, la direction générale de la comptabilité publique continue à souhaiter tirer les enseignements de cette situation et continue à accompagner les établissements publics dotés de comptables publics pour rechercher davantage de sincérité, de régularité et de transparence dans les comptes, à la fois en leur donnant un cadre méthodologique dans lequel elles peuvent s'inscrire pour préparer la certification de leur comptes, en application de la loi sur la sécurité financière du 1^{er} août 2003, en assurant un accompagnement sur la mise en place du contrôle interne dans ces établissements et en étant présent dans la procédure de fiabilisation du bilan de ces établissements.

M. Philippe Marini - Je voudrais adresser à la comptabilité publique et à Cour des comptes une question technique.

Quelles vont être les conséquences pour le groupe OSEO et, le cas échéant, pour l'Etat budget quand tout sera vérifié et que l'on aura une situation patrimoniale définitive issue des gestions passées ?

Il y a manifestement un risque latent. A combien faut-il l'estimer ? Appartiendra-t-il à l'Etat de le financer ? Je pense que ce sujet doit être clairement identifié. En d'autres termes, quel est le bouclage ?

Mme Delphine Amarzit - De ce point de vue, il y a un travail de réparation pour reconstituer des comptabilités passées de l'établissement public ANVAR, mais, aujourd'hui, nous avons des comptes certifiés d'OSEO

Innovation, société anonyme, dont un certain nombre de provisions se déboucleront progressivement et seront passées le cas échéant en pertes. L'exercice 2005 a été déficitaire mais cela a pu être supporté par le bilan.

Il y a aura une vie comptable, au cours des prochains exercices, qui est aujourd'hui parfaitement, je le crois sous le contrôle de la direction d'OSEO. On est plutôt dans un dimensionnement de provisionnement prudentiel du niveau de provisionnement, de telle sorte qu'il n'y a pas de trous qui seraient rémanents et que l'Etat devrait venir éponger in fine.

M. Jean-Pierre Denis - Je voudrais rappeler que nous avons été amenés à passer un certain nombre de provisions substantielles qui ont fait que le résultat comptable de l'exercice 2004 s'est élevé à moins 261 millions d'euros. Je pourrais donner le détail des provisions mais je considère que l'on est aujourd'hui couvert des risques identifiés grâce au travail en profondeur réalisé sur la période.

Je ne voulais pas être amené à parler de calendrier mais je vais le faire malgré tout en conclusion. Les dates ont leur importance. J'ai la responsabilité d'un établissement qui marche aujourd'hui selon les standards non seulement d'une société privée mais également d'une compagnie financière soumise au contrôle de la commission bancaire. Je le dis parce que la teneur de la discussion m'amène à préciser le calendrier et à identifier les périodes. Toutes ne se confondent pas et il est pour moi fondamental de dire ce que je vais dire à présent.

J'ai dit ce que je pensais, avant votre arrivée, Monsieur le rapporteur général, des défaillances -pour ne pas dire davantage- du système comptable antérieur et je ne crois avoir été plus indulgent que le président Fragonard.

On ne peut imaginer pour l'ex-ANVAR qualité de comptes plus dégradée. C'était là la situation historique qui prévalait de 1998 à 2003.

J'ai été personnellement nommé président de l'ANVAR EPIC, tout en cumulant les fonctions de président de la banque des PME, le 17 août 2004. Je voudrais, car c'est important pour le fonctionnement des conseils dont j'ai eu la responsabilité en tant que président, rappeler que, lors du conseil d'octobre 2004, j'ai attiré l'attention des administrateurs sur nos premiers constats, nos premières interrogations, à tel point que l'on a demandé à un cabinet extérieur, le cabinet Price, de conduire une mission entre le mois de novembre 2004 et le mois de mars 2005 pour entreprendre la remise à niveau qui s'imposait et notamment calibrer au bon montant les provisions qui se révélaient indispensables. On a fait un travail en profondeur. Je ne dis pas que l'on s'est bordé largement mais on a identifié les risques et on les a provisionnés en conséquence, quitte à faire ressortir le résultat net pour 2004 à un niveau négatif extrêmement spectaculaire.

Depuis, nous avons fait un travail de remise à niveau extrêmement sérieux, méticuleux. En 2005, on a été amené à différer la date d'arrêtés des comptes au-delà des délais légaux mais les comptes ont finalement été arrêtés le 21 juillet 2006, avec la certification des commissaires aux comptes, qui ont maintenu deux réserves « historiques » en quelque sorte : le bilan d'entrée de la

société anonyme d'un côté -qui par définition n'était pas purgé de toutes les anomalies antérieures- et une réserve sur l'absence de contrôle interne, point que je ne discute pas.

Nous avons d'ailleurs pris depuis, en liaison avec la commission bancaire, toutes les dispositions utiles et nous sommes équipés d'un véritable contrôle interne, avec un contrôle permanent au sein de l'activité OSEO Innovation, bien au-delà de l'activité bancaire.

Aujourd'hui -et c'est un point auquel je tiens absolument car je suis là pour développer l'activité de l'établissement public OSEO et de ses différents filiales- nous sommes en mesure d'assumer, dans des conditions de régularité absolue et en rendant compte comptablement et sincèrement de ce que nous faisons, les missions qui nous sont confiées par l'Etat mais aussi par les tiers qui nous font confiance.

Je pense en particulier aux régions avec lesquelles nous développons un courant d'affaires important. Nous pouvons aussi être amenés à intervenir sur les fonds européens de développement régional (FEDER) et sur des politiques structurelles européennes.

Il ne faudrait donc pas que ce qui s'est dit ce matin donne le sentiment d'un désordre qui subsisterait. Je crois que la remise à niveau s'est faite. Les comptes 2006 seront arrêtés avant la fin du mois de mars. Les commissaires les certifieront sans réserve selon moi. Ce sont d'ailleurs des comptes totalement équilibrés pour ce qui est de la société OSEO Innovation. Les comptes d'OSEO Financement, pour ce qui le concerne, et de l'EPIC, seront des comptes évidemment excédentaires, avec un résultat heureusement positif.

Je ne voudrais pas que le long débat et la montée dans les dernières années donnent le sentiment que le travail de remise en ordre n'a pas été fait. Ce serait dur à accepter pour nos collaborateurs et l'ensemble des conseils qui nous ont accompagnés dans cette vaste entreprise de remise à niveau, qui a été conduite en dix-huit mois, en allant au bout des choses.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation irréprochable, avec la capacité à gérer l'argent public comme il faut. Je ne suis pas moins sensible que les parlementaires à cette exigence.

M. Philippe Marini - C'est une bonne chose d'avoir changé de nom !

M. Jean-Pierre Denis - ... Et de référentiels complets par ailleurs !

OSEO, dans toutes ses composantes, constitue aujourd'hui une compagnie financière. Je me tiens à votre disposition, Monsieur le rapporteur général, pour vous en faire un peu plus la démonstration si nécessaire.

C'est le sens de ce qui a été fait il y a dix-huit mois qui est en cause.

M. le président - Je veux remercier le président Fragonard et les magistrats de la Cour, ainsi que le président Denis, ses collaborateurs et les représentants des différents ministères.

Je m'adresse à mes collègues de la commission des finances : êtes-vous d'accord pour que l'on publie dans un rapport d'information l'enquête de la Cour et nos travaux de ce matin ? Personne n'y voit d'inconvénient ? Je vous en remercie. Ainsi en est-il décidé.

ANNEXE :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'AGENCE
NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE
(ANVAR) ET SA TRANSFORMATION EN OSEO-ANVAR**



PA 46402

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

**article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
article L. 132-4 du code des juridictions financières**

**Le fonctionnement de l'ANVAR, acteur
important de l'innovation dans les PME,
et sa transformation en OSEO ANVAR**

Octobre 2006

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I : LES MISSIONS DE L'AGENCE ET SA PLACE DANS LE SOUTIEN À L'INNOVATION.....	5
I. DE L'EPIC ANVAR À OSEO ANVAR S.A.	5
A. LE CHANGEMENT DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE L'AGENCE	5
B. LA GESTION DU RAPPROCHEMENT DE L' ANVAR ET DE LA BDPME AU SEIN DU GROUPE OSEO .	8
C. LE CHANGEMENT DE SIÈGE	12
II. LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE DANS SON ENVIRONNEMENT NATIONAL	14
A. L'IMPRÉCISION DES TEXTES DÉFINISSANT LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE.....	14
B. L'ÉVOLUTION DU RÔLE ET DU POSITIONNEMENT D'OSEO ANVAR.....	16
III. LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE DANS SON ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL	18
A. LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION DE L'AGENCE DANS LES DISPOSITIFS EUROPÉENS DOIT ÊTRE RENFORCÉ.	18
B. UN EXEMPLE AMÉRICAIN SOUVENT ÉVOQUÉ MAIS PEU UTILISÉ.....	20
PARTIE II : LA GESTION DES ACTIVITES DE L'ANVAR	22
I. L'ÉVOLUTION DES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE L'AGENCE	22
A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE 2004 ET 2005 DE L'EPIC ANVAR.....	22
B. LE DOUBLEMENT DES CREDITS OUVERTS PAR L'ÉTAT À OSEO ANVAR	26
II. LA GESTION DES AIDES	27
A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES AIDÉES ; LA CROISSANCE DES ACTIONS DELEGUEES PAR DES TIERS (ADT).....	27
B. LE DEFAUT DE REPARTITION RATIONNELLE ENTRE DES TYPES D'AIDES NOMBREUX	27
C. LA NECESSAIRE AMELIORATION DE L'ATTRIBUTION ET DE LA VENTILATION DES AIDES.....	28
D. LES CRITIQUES SUR LES MODALITÉS DE GESTION DES AIDES.....	30
E. LES CRITIQUES SPÉCIFIQUES A CHACUN DES TROIS TYPES D'AIDES	32
III. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ANVAR	39
A. LA CONNAISSANCE DU COÛT DE SES ACTIONS PAR L'ANVAR N'A PAS ENCORE ABOUTI.....	39
B. LES DIFFICULTÉS RELATIVES AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	40
C. DES PREMIERS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE PRODUCTIVITÉ ET D'EFFICACITÉ.....	41
IV. LA GESTION DES MARCHÉS	41
A. L'ABSENCE DE RÈGLES CLAIRES	42
B. L'INFLUENCE DES DÉCISIONS DE LA BDPME SUR L'ANVAR EN MATIÈRE D'ACHATS	43

PARTIE III : LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	45
I. LES DÉFAILLANCES DE LA COMPTABILITÉ ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'EPIC ANVAR	45
A. LE PILOTAGE DÉFECTUEUX DE LA RÉFORME COMPTABLE DE 2001 À 2004	45
B. LES RÉSULTATS INSATISFAISANTS DE LA RÉFORME DES SYSTÈMES D'INFORMATION.....	46
C. L'INABOUTISSEMENT DES CORRECTIONS COMPTABLES DE 2004 ET 2005.....	48
D. UNE RÉGULARISATION DES COMPTES TARDIVE ET INABOUTIE.....	50
II. LES DÉFAILLANCES DES COMPTES DE L'EPIC ET LEURS CONSÉQUENCES.....	54
A. DES COMPTES 1998 À 2003 NON FIDÈLES, NON RÉGULIERS, NON SINCÈRES.....	54
B. UN COMPTE FINANCIER 2004 ENTACHÉ D'ERREURS ET QUI N'EST PAS EN ÉTAT D'EXAMEN.....	58
C. UN COMPTE 2005 DE L'EPIC NON PRODUIT.....	60
D. CONSÉQUENCES POUR L'EPIC ET LA SOCIÉTÉ ANONYME	61
III. LA GESTION FINANCIÈRE EN 2004 ET 2005.....	67
A. LE BILAN	68
B. LE COMPTE DE RÉSULTAT	71

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

L'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR) était, jusqu'au 8 juillet 2005, un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) avec agent comptable, transformé, par l'ordonnance 2005-722 du 29 juin 2005 et le décret 2005-766 du 8 juillet 2005, en une société anonyme, OSEO ANVAR. OSEO ANVAR est une filiale, avec OSEO BDPME, d'un nouvel EPIC, OSEO.

Quelques données rapides permettent dès à présent de situer l'agence : en 2005, elle a payé 210 M€ d'aides à l'innovation des PME, dont 77 millions financés par des crédits d'État ; elle avait un effectif de 470 équivalents temps plein ; ses crédits de fonctionnement étaient de 41 millions €.

La Cour, sur le fondement de l'article L. 133-1 du Code des juridictions financières, a contrôlé, en 2005, les comptes et la gestion de l'EPIC ANVAR pour les exercices 1998 à 2003, contrôle qui a donné lieu, notamment, à un référé adressé le 2 décembre 2005 aux ministres intéressés et à un rapport particulier adressé à l'agence, à ses tutelles et aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. En raison du changement de statut de l'organisme en juillet 2005 d'une part, et d'autre part des défaillances graves constatées lors de ce premier contrôle, la Cour a, en 2006, engagé un second contrôle, portant sur les deux derniers exercices de l'EPIC ANVAR, 2004 et 2005 (au 8 juillet).

Le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour, le 25 janvier 2006, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de l'article L. 132-4 du Code des juridictions financières, d'effectuer une enquête sur « *le fonctionnement de l'ANVAR, acteur important de l'innovation dans les PME, et sa transformation en OSEO ANVAR* ».

La présente communication répond à cette demande du Sénat et fait état des conclusions, autres que juridictionnelles, des deux contrôles successifs de la Cour (1998-2003 et 2004-2005). Elle ne porte ni sur le groupe OSEO ni sur l'établissement de crédit OSEO BDPME, institutions créées mi 2005 qui feront l'objet d'un contrôle ultérieur de la Cour.

Un tableau, qui fait la liste des recommandations de la Cour et de leur mise en œuvre par l'agence et ses tutelles, figure en annexe.

Cette communication a été établie à la suite d'une contradiction écrite et après que les personnes intéressées ont pu exercer leur droit à audition, conformément à l'article L. 135-4 du Code des juridictions financières.

PARTIE I : LES MISSIONS DE L'AGENCE ET SA PLACE DANS LE SOUTIEN À L'INNOVATION

I. DE L'EPIC ANVAR À OSEO ANVAR S.A.

A. LE CHANGEMENT DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE L'AGENCE

1. Statut et missions de l'EPIC ANVAR.

a. Missions

L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) a été créée par la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche et réformée par le décret n° 79-616 du 13 juillet 1979, qui a réorienté son activité vers le soutien à l'innovation et au progrès technologique. Elle était régie pendant la période sous revue par le décret n° 97-152 du 19 février 1997 relatif à son organisation et à son fonctionnement et par le décret 97-682 du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation.

Aux termes de l'article 1er du décret du 19 février 1997, la mission de l'ANVAR était 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. »* L'agence participe *« à la mobilisation des financements nécessaires à la croissance des entreprises, notamment par l'apport de son expertise. »*

Cette mission recouvrait, selon l'article 2 du même décret, des actions très diverses : l'attribution et la gestion des aides à l'innovation ; la participation à la gestion d'aides à la recherche, à la diffusion de l'innovation et au développement industriel ; la mise en valeur des résultats de travaux de recherche ; le conseil aux entreprises pour la conception, l'organisation et la conduite de projets d'innovation ; le conseil des établissements financiers dans leurs actions de soutien aux entreprises innovantes ; les actions d'information, de formation, d'animation liées à l'innovation, à la recherche et au développement industriel ; l'information des entreprises sur les procédures d'aides, y compris communautaires, accomplir des actions et gérer des projets dans le cadre de conventions avec des personnes morales .

Toutefois, la notion d'innovation n'était définie ni par le décret du 19 février 1997 relatif à l'ANVAR ni par le décret 97-682 du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation.

b. Organisation

L'EPIC ANVAR était administrée par un conseil d'administration de dix-huit membres, dont six représentants de l'État.

Le président du conseil d'administration exerçait en même temps les fonctions de directeur général, comme les textes le permettent. Monsieur Philippe JURGENSEN a exercé cette présidence jusqu'en juillet 2004, Monsieur Jean-Pierre DENIS lui ayant succédé jusqu'à la fin de l'EPIC, avant d'assurer les fonctions de président directeur général d'OSEO. M. DENIS est aussi président d'OSEO BDPME et d'OSEO ANVAR.

c. Tutelle de l'État

L'EPIC ANVAR était placé sous la tutelle de trois ministères : industrie, recherche, petites et moyennes entreprises. Les six administrateurs représentant l'État au sein du conseil d'administration provenaient des ministères chargés de l'économie et du budget, de l'industrie, de la recherche, des petites et moyennes entreprises, de l'aménagement du territoire. Le nombre important de représentants de l'État ne paraît pas avoir nui à l'harmonisation des points de vue, mais les tutelles ont paru davantage préoccupées par les questions propres à leur département qu'au fonctionnement général de l'ANVAR.

Mais surtout, le conseil d'administration n'a pas rempli sa fonction : bien qu'il lui incombe de délibérer sur les questions stratégiques et financières, sur le compte financier et la fixation des résultats de l'exercice (article 6 du décret du 19 février 1997) il n'a su ni prévenir ni pallier les graves défaillances comptables de l'ANVAR (voir développements infra, partie III, II).

d. Aspects financiers

Selon les textes, les ressources de l'EPIC ANVAR comprenaient, outre les subventions publiques, les revenus de ses prestations et de ses publications, le produit des redevances, l'intérêt et le remboursement éventuels des prêts et avances consentis et les produits de son patrimoine financier et corporel. La principale dépense de l'EPIC -ANVAR est l'aide à l'innovation.

L'article 18 du décret du 19 février 1997 disposait que « *le fonctionnement financier et comptable de l'agence est fixé par un arrêté du ministre du budget et des ministres de tutelle.* » En dépit des propositions faites par l'ANVAR et des observations de la Cour, cet arrêté n'a jamais été pris. L'EPIC ANVAR a donc fonctionné sans règle du jeu financière, situation qui a créé un vide juridique qui n'est pas sans lien avec les graves dysfonctionnements comptables de l'organisme.

2. La transition entre l'EPIC ANVAR et la S.A. OSEO ANVAR.

La fin de l'EPIC ANVAR appelle plusieurs observations.

- *En ce qui concerne la solution juridique retenue en juillet 2005* : le changement de statut n'a pas été une dissolution ou une liquidation mais un simple basculement de régime juridique¹.

- *En ce qui concerne la période de transition* : prévisible à partir du printemps 2004, annoncée début 2005, la fin de l'EPIC ANVAR, suivie de sa transformation en une société anonyme, OSEO ANVAR, est intervenue le 9 juillet 2005 par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 (en application d'une loi d'habilitation de décembre 2004) et du décret d'application n° 2005-766 du 8 juillet 2005. Le processus de transformation, depuis la perspective de changement jusqu'à sa mise en œuvre, s'est donc étalé sur une durée de plus d'un

¹ Article 8 de l'ordonnance « *La transformation en société anonyme de l'établissement public industriel et commercial Agence nationale de valorisation de la recherche n'emporte ni création de personne morale nouvelle, ni cessation de son activité, ni conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les personnels. Les biens, droits, obligations et contrats de la société OSEO ANVAR sont ceux de l'établissement public industriel et commercial Agence nationale de valorisation de la recherche au moment de sa transformation juridique. Cette transformation ne permet aucune remise en cause de ces biens, droits, obligations et contrats et n'a, en particulier, aucune incidence sur les contrats conclus avec des tiers par l'Agence nationale de valorisation de la recherche. Les opérations entraînées par cette transformation ne donnent pas lieu à la perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit.* »

an, qui a été pour l'EPIC ANVAR une longue période de transition, durant laquelle il n'a pu être porté remède aux errements antérieurs.

L'année 2005 est un exercice où se sont juxtaposées des procédures, des équipes, juridiques et comptables, distinctes, dans une agence dont le métier, lui, a perduré. Selon les termes du dernier agent comptable, « *l'imminence sans cesse repoussée de la transformation juridique de l'EPIC en SA, initialement prévue au 1^{er} janvier 2005 et qui finalement ne s'opérera que par la publication au journal officiel du 9 juillet a généré une phase 'transitoire' de plus d'un semestre durant laquelle l'esprit des actions était d'autant plus orienté vers les futures modalités de gestion que les comptes de 2004 avaient eux-mêmes été imprégnés de cette évolution, alors que le statut d'établissement public demeurait.* »

- *En ce qui concerne la production du compte financier 2005* : le deuxième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 29 juin 2005 prévoit que « *le compte financier de l'exercice 2005 de l'établissement public à caractère industriel et commercial Agence nationale de valorisation de la recherche est arrêté et approuvé par décision expresse du ministre chargé du budget. Il est transmis par l'agent comptable à la Cour des comptes dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice.* » Ces dispositions n'ont pas été appliquées, le compte 2005 n'étant, à la date de rédaction du présent rapport, toujours pas produit à la Cour (voir infra, partie III-II).

- *En ce qui concerne la mesure de la performance de l'agence en 2005* : une des conséquences du changement est que l'agence ne dispose pas d'indicateurs de performance de gestion pour le dernier exercice de vie de l'EPIC, du 1^{er} janvier au 8 juillet 2005. Au demeurant, de telles données, si elles existaient, n'auraient pas grande signification, car les dépenses et les ressources ont été budgétées et exécutées à l'échelle de l'année 2005 entière. Porter une appréciation sur la gestion propre à l'EPIC en 2005 est donc particulièrement malaisé, tout autant que le sera l'appréciation sur la gestion de la société anonyme en 2005.

Dans les observations qui suivent, la totalité de l'année calendaire 2005 est considérée, sauf lorsque mention contraire en est faite. Les observations portant sur les chiffres 2005 doivent être lues avec la plus grande prudence car elles se fondent sur les données incomplètes, les seules qui étaient disponibles lors de l'instruction 2006 de la Cour.

3. Statut et missions de la société anonyme OSEO ANVAR

La réforme de l'ANVAR faite en 2005 traduit la volonté des pouvoirs publics de permettre aux PME de trouver, au sein d'une même entité juridique et financière, une gamme de produits et prestations qui leur est dédiée.

OSEO ANVAR est régie par les textes de 2005 précités et les dispositions générales applicables aux sociétés anonymes. Ses parts sont détenues à 100 % par un nouvel établissement public industriel et commercial de l'État, OSEO, qui a OSEO BDPME comme autre filiale principale.

L'article 7 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 fixe comme suit les missions d'OSEO ANVAR : « *promouvoir et de soutenir le développement industriel et la croissance par l'innovation, notamment technologique, ainsi que contribuer au transfert de technologies. [OSEO ANVAR] peut se livrer à toutes activités de service, de conseil, de financement ou de mobilisation de ressources complémentaires, et d'expertise, aux échelons local, national, communautaire et international, de nature à soutenir la croissance des entreprises innovantes.* »

Ces missions sont proches de celles de l'EPIC ANVAR. Une mention expresse du transfert de technologies est ajoutée ; la liste des activités permises à l'ANVAR a été rallongée pour prendre en compte les missions effectivement exercées par l'agence.

Les observations relatives à l'évolution des missions et du statut de l'agence peuvent donc être résumées ainsi que suit :

- L'EPIC ANVAR avait pour principale activité d'attribuer l'aide à l'innovation financée par l'État. Il gérait aussi le financement de projets d'innovation dans le cadre de conventions de prestation de service passées avec des tiers. Son cadre juridique (absence de définition de l'innovation) et financier (absence d'arrêté financier) comportait des lacunes.

- L'EPIC ANVAR a changé de président-directeur général dans le cadre d'un rapprochement avec la BDPME, en juillet 2004 et changé de statut et d'organisation en juillet 2005, cette modification étant initialement prévue pour janvier 2005. Cette longue période transitoire a été difficile. Elle est imparfaitement décrite par les données financières.

- Depuis le 9 juillet 2005, l'EPIC ANVAR a été remplacé par OSEO ANVAR, société anonyme, filiale, aux côtés d'OSEO BDPME, d'un nouvel EPIC, OSEO. La S.A. OSEO ANVAR reprend l'intégralité des droits et obligations de son prédécesseur ; ses missions sont élargies par les textes mais correspondent à celles exercées de fait par l'EPIC ANVAR.

B. LA GESTION DU RAPPROCHEMENT DE L'ANVAR ET DE LA BDPME AU SEIN DU GROUPE OSEO

En octobre 2004, une « feuille de route » gouvernementale a indiqué aux deux structures, OSEO ANVAR et OSEO-BDPME, vers quel objectif général se diriger. Le président-directeur général d'OSEO a alors mis en place dix-huit groupes de travail pour concevoir un plan d'action coordonné pour 2005. Ces groupes ont travaillé de fin 2004 à avril 2005.

1. Le lancement d'une vaste réflexion sur les synergies ANVAR-BDPME

Les groupes de travail, à composition mixte ANVAR-BDPME², portaient sur cinq thèmes :

- l'offre de produits de financement et services associés, le cœur de la recherche de synergies sur l'offre (sept groupes de travail);
- les services en ligne, pour moderniser les canaux de l'offre (trois groupes) ;
- l'accès aux marchés et aux dispositifs publics, c.-à-d. permettre que les PME accèdent à des financements non OSEO (trois groupes) ;
- le conseil et l'accompagnement, autre grand métier de l'ANVAR (quatre groupes) ;
- l'interfaçage des réseaux ANVAR et BDPME (un groupe), le cœur de la recherche de synergies sur le fonctionnement.

Ces groupes de travail ont présenté un double intérêt. D'une part, la variété des sujets dont ils avaient la charge a augmenté les chances que tous les gisements de synergies entre les deux organismes soient détectés et pleinement exploités. D'autre part, les groupes ont été conçus pour pallier certains manques de l'agence : la difficulté d'accès des PME aux aides européennes, qui avait fait l'objet de critiques de la Cour, a orienté le travail d'un groupe particulier (groupe n° 13 « Accès aux aides européennes ») ; les prestations offertes par l'agence aux collectivités

² Le pilotage des groupes était ainsi réparti : six groupes pilotés par l'ANVAR, cinq groupes co-pilotés par l'ANVAR et la BDPME, le reste des groupes (sept) étant pilotés par la BDPME ou le groupement d'intérêt économique de la BDPME.

territoriales (aides déléguées par des tiers, ADT) ont, elles aussi, fait l'objet d'un groupe, de même que le remodelage de l'offre en termes d'apport de fonds propres au titre de l'amorçage.

Toutefois, des sujets clefs, touchant au cœur de métier d'OSEO ANVAR ou à sa performance, n'ont pas été traités. Le positionnement du groupe OSEO par rapport aux autres acteurs et au dispositif global de soutien à l'innovation a fait l'objet d'une réflexion uniquement centrée sur les pôles de compétitivité (groupe n° 1), qui ne traite de l'articulation d'OSEO ANVAR ni avec les agences nouvellement créées ni avec les actions de soutien de l'État. La question de la répartition des interventions de l'ANVAR, tant en termes de type d'aides que de types d'entreprises aidées, n'a pas non plus été abordée. Ces lacunes paraissent résulter de ce que ces thèmes sont plutôt spécifiques au domaine de l'innovation, dans lequel la BDPME n'a pas une expertise forte. Mais ces thèmes, qui relèvent du groupe OSEO, doivent faire l'objet d'une stratégie concertée entre les deux filiales du groupe.

2. Les résultats de la réflexion sur le rapprochement ANVAR-BDPME

En avril 2005, la totalité des rapports des groupes de travail était disponible, à l'exception du rapport du groupe sur le conseil en ingénierie de bilan, qui n'a pas pu conclure.

Les conclusions des groupes se répartissent schématiquement en trois catégories :

- une majorité de groupes est parvenue à une réflexion utilisable pour la conception d'une stratégie, avec des propositions articulées³ : renforcement ou fondements du contrat développement innovation (CDI), du prêt participatif d'amorçage (PPA), du pacte PME ;
- une minorité qui, pour des raisons qui varient, n'ont pas véritablement proposé une adaptation au nouveau contexte du rapprochement et en sont restés à une ébauche⁴ ;
- le groupe travaillant sur l'interfaçage des réseaux « ANVAR et BDPME », à l'importance stratégique, est difficile à classer dans une des catégories précédentes. Chargé de la réflexion éminemment sensible sur le rapprochement des équipes de terrain, il aurait pu conduire, en toute logique, à s'interroger sur les économies d'échelle à attendre de ce rapprochement. Mais il a produit un ensemble de mesures d'ampleur assez modeste : une partie de ses propositions vise à ce que les équipes ANVAR et BDPME se connaissent personnellement et connaissent leurs pratiques personnelles respectives ; d'autres justifient des opérations dont l'impact sur l'efficacité de l'agence n'est pas évident (visites en commun d'entreprises par des chargés d'affaires ANVAR et BDPME, démarches conjointes ANVAR et BDPME vers des acteurs institutionnels). Même si ces démarches ne sont pas injustifiées pour un nouveau groupe qui naît du rapprochement de deux entités et qu'elles permettent une sortie du cloisonnement antérieur, il convient d'y consacrer des efforts limités, en particulier en temps. En effet, l'objectif prioritaire doit être de recueillir les bénéfices rendus possibles par le rapprochement ANVAR-BDPME : accroissement de la qualité du service public, économies, amélioration de la

³ Groupes « Plate-forme de service aux collectivités », « Contrat de développement innovation », « Fonds propres et quasi fonds propres pour l'amorçage », « Crédit renouvelable à l'équipement », « Passeport pour l'innovation », « Services en ligne », « Observatoire des PME », « Accès aux marchés publics et privés », « Accès aux dispositifs fiscaux », « Accès aux aides européennes », « Entreprises en création », « Notation des PME et des projets ».

⁴ Groupes « Partenariat Défense », « Fonds propres et quasi-fonds propres pour le développement », « Site transmission d'entreprise » « Conseil en ingénierie de bilan », « Formation externe ».

couverture des besoins. Au niveau central, ces bénéfices passent par la mutualisation de certaines fonctions et l'articulation des autres. *Mutatis mutandis*, il devrait en être de même au niveau local, sauf à constater que le rapprochement avait en soi peu de valeur ajoutée.

Le président d'OSEO ANVAR, tout en estimant que les synergies créées au niveau des deux réseaux sont réelles, reconnaît le chemin qui reste à parcourir dans ce domaine en indiquant que ces résultats « *ne peuvent en effet qu'inciter à aller plus loin* » et que « *c'est le sens des réflexions actuelles menées par la direction générale d'OSEO* ».

Selon les informations données début septembre 2006 par OSEO ANVAR, l'objectif est de rapprocher physiquement la totalité des réseaux pour la fin de 2007, le chantier étant, début septembre 2006, largement avancé dans dix régions sur vingt-cinq. Les équipes locales seraient regroupées, avec à leur tête un responsable unique, tout en préservant des lignes métiers distinctes. Tout en accompagnant ce rapprochement, le ministère délégué à l'Industrie souhaite veiller à la prise en compte des spécificités du financement de l'innovation.

3. La création d'un outil nouveau d'aide aux entreprises innovantes : le « contrat de développement innovation » (CDI)

Le groupe de travail n° 3 a identifié un besoin de financement non couvert auparavant : le financement public des PME qui effectuent le lancement industriel et commercial d'une innovation, ou qui développent une nouvelle technologie, un nouvel outil ou une nouvelle forme d'intervention commerciale. L'EPIC-ANVAR intervenait en effet jusqu'au pré-lancement inclus, et les acteurs privés (secteur bancaire, capital développement, nouveau marché) répugnaient à investir dans les entreprises à ce stade de développement.

Le contrat développement innovation (CDI), mis en œuvre dès le 23 février 2005, répond à ce besoin. Sa cible est les entreprises de plus de trois ans, stabilisées, son assiette les investissements incorporels ou corporels à faible valeur de gage et l'augmentation du besoin en fonds de roulement.

Le CDI est commercialisé, étudié, versé par la BDPME. Mais il peut faire l'objet d'une prescription de commercialisation par l'ANVAR, pour des PME innovantes l'instruction de la demande de CDI par la BDPME est alors complétée par une instruction de l'ANVAR. Les premières projections estimaient que 10 à 15 % du flux de contrats seraient des entreprises relevant de l'ANVAR.

Le CDI a donc été lancé quatre mois avant l'entrée en vigueur juridique du rapprochement ANVAR BDPME. Il a représenté le premier stade d'une coopération entre les deux entités, et sa mise en œuvre rapide doit être saluée.

Au moyen de dix-huit groupes de travail mixtes ANVAR/ BDPME, un véritable exercice de réflexion a été mené sous l'égide du président-directeur général, six mois avant le changement de statuts de l'agence et le rapprochement des deux entités du groupe OSEO ANVAR.

Dans la majorité des cas, ce travail a rapproché les individus et les cultures professionnelles des deux entités autour de projets communs, ce qui constitue un résultat en soi. Il a parfois débouché sur des suggestions concrètes qui ont donné lieu à un renouvellement de l'offre de produits d'OSEO (contrat développement innovation). La pertinence de ce renouvellement de l'offre, en termes d'efficacité et d'efficience, ne pourra être évaluée qu'ultérieurement.

En matière de coopération « sur le terrain » entre ANVAR et BDPME, les propositions sont restées trop limitées. Elles doivent être complétées par la recherche d'économies d'échelle et l'amélioration de la qualité du service.

4. La stratégie commune ANVAR-BDPME reste à mettre en place concrètement.

Les métiers de l'ANVAR et ceux de la BDPME sont différents : l'ANVAR est en relation avec un nombre restreint d'entreprises, la BDPME en finance plusieurs dizaines de milliers. La première a pour mission principale le soutien à l'innovation, la seconde celui apporté aux PME.

Il faudra donc veiller à éviter qu'OSEO ne soit qu'une simple juxtaposition de l'action des deux filiales, comme l'article 1 de l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à la création d'OSEO pourrait le laisser craindre en distinguant d'une part l'action « *de promouvoir et de soutenir l'innovation, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies* » et d'autre part celle « *de favoriser la création, le développement et le financement des PME* ».

Il faudra préserver la culture et les missions propres à chacune des deux entités mais aussi assurer un objectif commun d'amélioration du service aux entreprises, notamment en harmonisant et coordonnant les actions d'aide, d'appui et de conseil. Parmi les éléments allant dans le sens d'une stratégie commune d'OSEO ANVAR ont été relevés :

- l'articulation étroite des calendriers et ordres du jour des organes directeurs au sein du groupe OSEO,
- l'élaboration en cours d'un plan stratégique du groupe OSEO, qui serait applicable dès 2007. Ses conclusions « *devront prendre en compte la cohérence d'ensemble de la stratégie du groupe* »,
- la coordination des deux filiales d'OSEO en matière de services et d'équipement (informatique, fonctions support, bâtiment du siège etc.),
- un « *recentrage d'OSEO ANVAR sur son métier d'ingénierie de l'innovation, avec un effort particulier au sein des pôles de compétitivité, et un développement des synergies intragroupe sont actuellement examinés.* »
- La création d'un comité d'audit « groupe ».

Ces éléments de réponse, quoique nombreux, sont toutefois limités dans leurs effets : il est trop tôt pour juger de la pertinence du CDI et, surtout, du prêt participatif d'amorçage, qui ont commencé à être attribués il y a moins d'un an ; le plan stratégique n'est pas encore en place. Le succès de la dynamique recherchée par le rapprochement ANVAR - BDPME ne pourra être apprécié que dans un certain temps, en fonction notamment de son effet de levier sur l'innovation des PME.

C. LE CHANGEMENT DE SIÈGE

A l'été 2005 l'ANVAR a abandonné les locaux parisiens qu'elle louait rue Caumartin et transféré son siège à Maisons-Alfort (Val-de-Marne), dans un immeuble déjà occupé en partie par le siège de la BDPME.

1. Les motifs du changement de siège

Le principe du changement de localisation du siège s'est imposé fin 2004 pour trois motifs.

Il était à craindre que de lourds travaux de rénovation des locaux de la rue Caumartin, dont la nécessité avait été découverte lors d'examen de la structure du bâtiment à la mi 2004, gênent les opérations de l'ANVAR, notamment en obligeant à un déménagement temporaire d'un quart tournant du personnel, chaque année, pendant trois ans.

Les travaux de rénovation étant estimés à 3,06 M€ (hors taxes), l'ANVAR aurait eu à acquitter la première année 5,90 M€ (loyer et prise en charge des travaux) puis annuellement 2,84 M€ de charges totales. L'agence a examiné d'autres solutions consistant en un déménagement dans des immeubles de Paris ou de la petite couronne. Pour ces solutions, les coûts de la première année variaient de 1,83 à 4,27 M€. La comparaison des coûts entre les localisations militait également pour un abandon des locaux de la rue Caumartin.

En dernier lieu, le rapprochement de l'ANVAR avec la BDPME, située à Maisons-Alfort, poussait à un déménagement de l'ANVAR ou de la BDPME, pour réduire ou supprimer les temps de liaison entre les deux entités et faciliter leur rapprochement.

2. Le choix du site

Le choix d'établir le siège de l'ANVAR dans l'immeuble occupé à Maisons-Alfort par la BDPME a été décidé par le conseil d'administration, avec l'approbation de la direction de l'ANVAR. Outre l'accompagnement du rapprochement entre les deux organismes, cette nouvelle implantation permettait de réduire une économie certaine sur les charges annuelles (Maisons-Alfort : 1,45 M€ contre rue Caumartin : 2,84 M€).

Le choix présentait quelques inconvénients : pour les personnels, les conséquences négatives possibles sur le trajet domicile-travail ; pour les visiteurs, notamment les personnels des délégations régionales de l'ANVAR, le trajet entre les gares et les aéroports franciliens et Maisons-Alfort ; enfin la surface était d'environ 3 900 mètres carrés, inférieure aux 6 100 mètres carrés de la rue Caumartin, inconvénient atténué par les salles communes à l'ANVAR et à la BDPME dans la nouvelle localisation.

3. Le coût du changement de siège

a. Un coût direct maîtrisé de 523 000 €

Les coûts totaux directs (frais de déménagement + accompagnement social) sont d'environ 523 000 €. Les coûts anticipés étaient de 600 000 €, dont 407 000 € de mesures d'accompagnement social⁵. Le coût effectif se situe donc dans la cible visée, légèrement en dessous.

Les frais de déménagement (de l'ordre de 186 000 €) n'appellent pas d'observations.

⁵ Le ministre des finances avait décidé d'octroyer une subvention exceptionnelle de 407 000 €.

Tableau n° 1 : Coût des mesures d'accompagnement social du déménagement (milliers €)

Versement au comité d'entreprise	Aides au déménagement	Primes (y compris cotisations sociales)	Aides à la mobilité (y compris cotisations sociales)	Financement carte de transport	TOTAL
51	9,1	247,1	20,7	8,9	336,7

Source OSEO ANVAR

En ce qui concerne l'accompagnement social, les dépenses directes s'élèvent à 336 700 € (cotisations sociales comprises), soit à 1 870 €⁶ par personnel du siège (environ 180 salariés)⁷.

b. L'incorporation de coûts indirects

Le renouvellement du mobilier (529 000 €)

Le renouvellement du mobilier du siège a été lancé en même temps que le déménagement était décidé, du fait de la volonté de ne pas déménager et réinstaller du mobilier vétuste⁸ dans les locaux neufs. Le coût de ce renouvellement doit donc être intégré pour former le coût complet du déménagement.

La dépense a été de 442 000 € HT, soit 529 000 € TTC, coût qui se situe tout en haut de la fourchette de l'appel d'offres, et dépasse de 190 000 € TTC la moyenne des premières réponses à l'appel d'offres : il correspond à du mobilier haut de gamme. Le choix du mobilier a donc eu aussi pour motif le désir d'accompagner le déménagement à Maisons-Alfort.

Ces deux éléments accréditent le fait que le coût du renouvellement du mobilier est à imputer comme coût indirect du déménagement, aboutissant à un coût total de 1,05 M€ pour le déménagement.

⁶ Environ 1 400 € par personne en net de cotisations sociales patronales, correspondant à 1 000 de prime brute et 400 d'avantages non soumis à cotisations, soit de l'ordre de 1 150 € en rémunération nette.

⁷ Les principaux postes de dépenses sont les suivants : 165 000 € ont été versés pour une « prime de sujétion » du changement de siège, et 51 000 € ont été versés au comité d'entreprise, dans le même but. Cette dernière dépense est conforme à l'accord entre l'ANVAR et les syndicats du 31 mai 2005. Trois personnes ont reçu des primes de mobilité géographique particulières, pour un total de 15 500 € ; 4 personnes ont reçu une participation aux frais de changement de domicile, pour un total de 9 100 € ; Un surcroît de cotisations sociales patronales en a découlé, à hauteur de 10 100 € pour les organismes spécifiques et de 75 000 € pour la sécurité sociale et la prévoyance. L'augmentation du taux de prise en charge des frais de transport en commun pour l'Île-de-France s'est montée à une dépense de 8 900 €.

⁸ Dans le compte 2004, le comptable a noté l'état d'amortissement élevé des immobilisations corporelles (83 % de taux de vétusté).

Le déménagement partiel de la BDPME

La surface nécessaire pour accueillir l'ANVAR à Maisons-Alfort n'était pas disponible. Pour en disposer, la BDPME a dû vider un étage de l'immeuble et louer des locaux dans un immeuble mitoyen⁹. Le coût du déménagement BDPME doit être ajouté à celui du déménagement ANVAR pour obtenir un coût total pour OSEO, et pour son financeur principal qui est l'État (sauf à montrer que cette opération s'est autofinancée par des économies sur l'activité de la BDPME).

Confrontée à des risques structuraux dans ses locaux de la rue Caumartin, et à la probabilité de travaux coûteux et du renchérissement de ses charges annuelles, l'ANVAR a décidé de déménager son siège à Maisons-Alfort, dans l'immeuble déjà occupé par la BDPME. Cette décision lui a permis, au prix d'une légère réduction de la surface, de réduire sensiblement ses charges annuelles et d'être proche de l'autre grande filiale d'OSEO. Néanmoins elle a suscité le désaccord d'une partie de l'effectif du siège, ce qui a rendu nécessaire un plan d'accompagnement social.

Le coût direct du déménagement de siège est de 0,523 M€, dont 0,337 pour le plan d'accompagnement social. Le coût indirect, pour le renouvellement du mobilier du siège, est de 0,529 M€, dont un surcoût de 0,19 M€ pour du mobilier plus haut de gamme. Au total, le coût complet du déménagement est de 1,05 M€, qui se compare favorablement aux 3 M€ de travaux que la rénovation de l'ancien siège aurait occasionnés.

II. LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE DANS SON ENVIRONNEMENT NATIONAL

La Cour avait constaté en 2005 que la place de l'EPIC ANVAR était mal définie dans l'environnement complexe des actions en faveur de l'innovation. La diversité accrue des acteurs conduit à reprendre et même à renforcer cette observation critique.

A. L'IMPRECISION DES TEXTES DEFINISSANT LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE

La typologie des aides publiques à l'innovation dans les PME est complexe : crédit d'impôt recherche; allègements d'impôts pour les fonds de capital-risque; interventions de la Caisse des dépôts et consignations dans le capital-risque; subventions et avances remboursables directes des ministères, notamment les aides du fonds de compétitivité des entreprises (FCE) attribuées par le ministère de l'Industrie, ou des collectivités locales.

a) Dans cet environnement complexe, le rôle de l'EPIC ANVAR n'était pas délimité par les deux décrets en vigueur, celui du 19 février 1997 relatif à l'ANVAR et celui du 31 mai 1997 relatif à l'innovation : absence de définition de l'innovation ; absence de disposition centrée sur l'action de l'EPIC ANVAR sur les PME, alors que, en pratique, ces dernières sont la cible principale de l'EPIC ANVAR (les PME de moins de 250 salariés représentant 97 % du nombre d'entreprises aidées par l'ANVAR en 2005 et 93 % du montant d'aide que celle-ci attribue). Dès lors, les actions de l'EPIC ANVAR interféraient sans règle de partage claire avec des politiques publiques autres que celle de l'innovation : action en faveur des PME en général, soutien à l'emploi, valorisation de la recherche en général, politique conjoncturelle par secteur d'activité, politique de développement économique régional.

⁹ Cf. le compte-rendu de la réunion de la commission de mise en concurrence d'octobre 2004.

En l'absence de définition réglementaire des limites des interventions de l'EPIC ANVAR, c'est par une simple note intitulée « *délimitation du champ d'action de l'ANVAR* » du 15 janvier 1998, adressée par le PDG de l'ANVAR au représentant du ministère de l'industrie au conseil d'administration – représentant qui assure les fonctions de commissaire du Gouvernement- que la délimitation des interventions entre l'ANVAR et le ministère de l'industrie a été fixée. Cette note définissait le champ d'action ordinaire de l'ANVAR comme étant les entreprises de moins de 2 000 salariés, non dépendantes à plus de 50 % d'un groupe de plus de 2 000 personnes. Le but déclaré de l'accord était d'empêcher « *que l'une des deux catégories d'entreprises [visées par les aides du ministère ou de l'ANVAR] puisse utiliser le dispositif qui ne lui était pas destiné comme moyen de recours à une insatisfaction du dispositif qui la concerne.* » La note reconnaît que « *l'adoption d'une telle règle retient une définition très extensive de la PME (...) et laisse à l'ANVAR un champ d'action important* ». Cette note visait à éviter les recouvrements entre le ministère et l'ANVAR. Mais on peut regretter que ce soit un simple échange bilatéral, sans aucune valeur réglementaire, qui définit, par une sorte de procédure de gré à gré, le champ d'action d'un établissement public. Les principes de cette note restent en vigueur depuis le changement de statut, confirmés par deux courriers d'OSEO ANVAR et de la direction générale des entreprises du MINEFI des 19 juin et 25 juillet 2006.

b) La définition d'OSEO ANVAR par son décret constitutif n° 2005-766, comporte des lacunes voisines du décret de 1997 sur l'EPIC ANVAR.

- *Le décret de 2005 ne fait pas référence au fait que les PME sont la cible principale d'OSEO ANVAR.*

L'annexe de la réponse¹⁰ du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au référé que lui avait adressé la Cour le 2 décembre 2005 explique cette lacune : « *la délimitation stricte du périmètre de l'intervention de l'ANVAR aux PME n'apparaissait pas [alors] autant nécessaire* » du fait que les textes relatifs à OSEO ANVAR étaient antérieurs à la création de l'agence nationale de la recherche (ANR) et de l'agence de l'innovation industrielle (AII), « *à un stade où le dispositif français opérationnel de soutien à l'innovation se limitait, outre le fonds de compétitivité des entreprises (FCE) géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à l'EPIC ANVAR* ».

- *Le décret de 2005 ne définit pas la notion d'innovation.*

Ce décret précise, certes, que les aides d'OSEO ANVAR peuvent concerner tous les stades de l'innovation et en donne une liste indicative. Il reprend d'ailleurs très largement les termes du décret n° 97-682 du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation et précise que la société anonyme peut « *accorder des aides à l'innovation à des personnes physiques ou morales et les gérer, dans les conditions prévues par le décret du 31 mai 1997 relatif à l'innovation* ».

Dans l'annexe de sa réponse au référé du 2 décembre 2005, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indique que dans un contexte de mutation économique, la notion d'innovation ne doit pas être « *trop précisément réglementée* » mais que l'« *opportunité d'un toilettage du décret (sur l'innovation) fait cependant l'objet d'une réflexion* ». Cette réflexion n'exclurait pas, selon cette réponse, de voir introduire dans le décret, d'une part, les services innovants et, d'autre part, l'objectif d'une recherche des synergies au sein du groupe OSEO. De

¹⁰ Réponse du 3 avril 2006.

plus, l'encadrement communautaire des aides à la recherche et développement serait révisé courant 2006, ce qui conduirait à une modernisation de la réglementation nationale des aides.

Même si l'innovation est une notion complexe à définir, la Cour confirme la nécessité d'une modification du décret du 31 mai 1997 relatif à l'innovation. Certaines notions et leurs liens avec l'innovation seraient aussi à définir, comme celle d'investissements immatériels, davantage présente dans la stratégie du groupe OSEO que dans les activités de l'EPIC ANVAR mais ne recouvrant pas précisément la notion d'innovation ; elle pose problème à tout financeur de projet car ces immobilisations ne peuvent pas gager un emprunt.

- *L'articulation avec les autres intervenants en matière d'innovation n'est pas explicitement précisée par les textes.*

Dans sa réponse au référé du 2 décembre 2005, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indique que « *le Gouvernement s'est attaché à mettre en place une gamme complète et cohérente d'instruments.* ». La complémentarité entre ces différents instruments ne résulte pourtant pas de façon claire des textes.

L'Agence de l'innovation industrielle (AII) a été créée quasiment simultanément avec OSEO ANVAR, par décret n° 2005-1021 du 25 août 2005. Cette agence a une mission « *de promotion et de soutien de grands programmes d'innovation industrielle* ». Confié à M. Jean-Louis BEFFA, nommé depuis lors président de l'AII, le rapport préfigurant les missions de l'agence a évoqué, à juste titre, la nécessaire articulation avec OSEO ANVAR, dans le souci de permettre la diffusion de l'innovation des grands groupes vers les PME.

L'articulation avec l'Agence nationale de la recherche (ANR), également créée en 2005 (convention constitutive d'un GIP le 7 février 2005), mérite également d'être clarifiée.

L'action d'OSEO ANVAR continuerait donc à se centrer, spontanément, sur les PME mais avec un double risque de redondance laissé ouvert par les textes : risque que des PME innovantes soient aidées par d'autres dispositifs que l'ANVAR ; risque que l'agence aide des grandes entreprises (de plus de 250 employés), fût-ce pour des cas isolés.

<p>L'action d'OSEO ANVAR se situe dans un dispositif plus complexe que celui de l'EPIC ANVAR de par la multiplicité des intervenants et des modes d'intervention publics. Il est regrettable que la place d'OSEO ANVAR dans cette chaîne d'intervenants ne soit pas suffisamment explicitée par les textes. Une des conséquences sera la difficulté à apprécier la performance d'OSEO ANVAR et à mesurer sa « valeur ajoutée » au sein de ce dispositif.</p>
--

B. L'EVOLUTION DU RÔLE ET DU POSITIONNEMENT D'OSEO ANVAR

Les réponses apportées à la Cour lors de la contradiction écrite et les informations données lors des auditions ont mis en évidence deux constats : le rôle d'OSEO ANVAR dans le dispositif d'aide à l'innovation évolue depuis 2005 ; la règle du jeu de cette répartition, si elle fait l'objet de textes ponctuels, est surtout informelle.

- *Le rôle d’OSEO ANVAR serait en cours de réorientation.*

Cette réorientation est évoquée dans la lettre précitée que le directeur général des entreprises du MINEFI a adressée le 25 juillet 2006 au directeur général d’OSEO ANVAR, aux termes de laquelle « *le renforcement du soutien d’OSEO ANVAR aux entreprises moyennes, dans le cadre du doublement de ses moyens, est un axe prioritaire ; il peut être mis en œuvre en privilégiant les entreprises de 50 à 500 salariés. Le soutien aux entreprises de plus de 2 000 personnes reste et devrait rester a priori un sujet marginal* » ».

Lors de leur audition par la Cour le 6 septembre 2006, les représentants d’OSEO ANVAR et du ministère délégué à l’industrie ont aussi mentionné cette réorientation de l’intervention d’OSEO ANVAR vers des entreprises de taille moyenne, chiffrées cette fois-ci à 50-250 salariés, non récentes, appartenant à des secteurs d’un niveau de risque technologique moins grand qu’auparavant, alors que dans les années récentes les entreprises de moins de 50 salariés recevaient la majorité des aides.

Cette réorientation de la cible des PME est a priori sans effet significatif sur la délimitation du champ d’OSEO ANVAR. Mais sa conséquence pourrait être un accroissement des difficultés de certaines entreprises de moins de 50 salariés pour accéder à une aide à l’innovation.

La Cour estime que l’organisation globale du dispositif doit veiller au risque de redondance des aides mais aussi s’assurer qu’il couvre de façon exhaustive la totalité des besoins.

- *La répartition des rôles entre acteurs de l’innovation reste à finaliser et à rendre lisible.*

Dans sa réponse à la Cour du 26 juillet 2006, le président d’OSEO ANVAR a indiqué que la question de la place de l’ANVAR dans le dispositif des acteurs reste posée : « *la question de l’organisation et de la place d’OSEO ANVAR reste à l’évidence majeure, d’autant plus que le paysage institutionnel de l’innovation a été bouleversé en 2005 par la mise en place de l’ANR, de l’AII et des pôles de compétitivité. Elle relève naturellement pour l’essentiel du rôle des administrations en charge des politiques afférentes* ».

Selon les informations données à la Cour, cette répartition serait la suivante :

- Le fonds de compétitivité des entreprises (FCE) géré par le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie (direction générale des entreprises) « *servira à partir de 2006 de fonds unique de soutien aux pôles de compétitivité en regroupant l’ensemble des crédits ministériels dédiés au subventionnement des projets de R&D dans les pôles* ». Ses interventions seraient de l’ordre d’1 à 2 millions €.
- L’AII soutient des projets innovants majeurs (plusieurs dizaines de millions d’€ d’assiette) sous le pilotage de grands groupes industriels.
- OSEO ANVAR est chargée, « *principalement en direction des PME* » de promouvoir et soutenir l’innovation proche du marché et des besoins des PME. Elle a une gestion déconcentrée, fait de l’aide aux projets individuels et vise une aide moyenne par dossier de 100 000 €.
- L’ANR soutient la recherche fondamentale et sa valorisation, notamment par les partenariats de recherche entre public et privé (voir schéma en annexe). Son positionnement est plus en amont.

Le ministère délégué à la recherche confirme cette répartition : à l'ANR les activités de recherche et l'action centralisée par l'appel à projets, à OSEO ANVAR l'innovation sur la base de projets de PME, à l'AII des « *projets mobilisateurs de très grande ampleur conduits par des grands groupes* ».

Le choix d'un financeur d'un projet de recherche se fonde donc sur deux critères : la plus ou moins grande proximité du marché d'une part, la taille du projet d'autre part (à l'exception des projets des pôles de compétitivité pouvant être financés par, en principe, toutes les agences et surtout le FCE).

Cette répartition entre les acteurs, non écrite, ne sera claire pour l'entrepreneur innovant que si des frontières objectives et quantifiées sont fixées entre les différents champs et acteurs. Ce n'est pas le cas actuellement, comme le prouve le schéma explicatif en annexe à la présente communication (« positionnement des dispositifs de soutien à l'innovation- source MINEFI- ») : l'ANR y est placée au niveau des projets de taille moyenne supérieure alors qu'elle était située, dans les versions antérieures, comme OSEO, au niveau des plus petits projets.

- La coordination entre les trois agences n'est que partiellement prévue et dépendra largement de la capacité de l'État à jouer un rôle d'arbitre.

L'articulation entre les acteurs de l'innovation est certes prévue dans certains cas : sur le plan juridique, OSEO ANVAR est membre du conseil d'administration de l'ANR et du conseil de surveillance de l'AII ; en ce qui concerne les pôles de compétitivité, la circulaire de 2005 organise l'information commune et simultanée des trois agences sur les projets de chaque pôle ; le plan stratégique d'OSEO ANVAR devrait définir l'articulation avec les autres agences.

Aucune agence n'a donc de rôle de chef de file (OSEO ANVAR ne détient que des droits de vote minoritaires ou nuls dans les organes dirigeants des deux autres agences ; ni l'ANR ni l'AII ne sont présentes dans les organes directeurs d'OSEO ANVAR). Le pouvoir de coordonner les actions des trois entités relève donc de l'État.

L'articulation entre les acteurs de l'aide à l'innovation n'est pas explicitement organisée comme un ensemble coordonné. La qualité de l'action stratégique de l'État, de son pilotage, sera donc essentielle pour assurer cette coordination et délimiter les frontières entre agences.

III. LE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE DANS SON ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

A. LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION DE L'AGENCE DANS LES DISPOSITIFS EUROPÉENS DOIT ÊTRE RENFORCÉ.

La mission de l'agence s'inscrit dans le cadre communautaire. L'agence assure le secrétariat de l'initiative intergouvernementale et interministérielle EUREKA. Elle est membre d'un réseau d'agences européennes en faveur de l'innovation (TAFTIE). Elle joue un rôle important dans l'accès des PME françaises aux crédits communautaires.

1. L'accès des PME françaises aux crédits communautaires reste inférieur à la moyenne européenne

L'ANVAR a un rôle institutionnel dans le processus d'accès des PME aux crédits communautaires : elle est devenue en 2000 « point de contact national (PCN) PME » du programme cadre de recherche et développement (PCRD) géré par la commission européenne. De 2000 à 2002, cette mission a été partagée entre l'association nationale pour la recherche et la technologie (ANRT) et l'ANVAR. A partir de l'année 2003, l'ANVAR est devenue l'unique

« PCN PME ». L'ANVAR estime avoir accompagné le tiers des PME françaises qui ont bénéficié d'un financement dans le cadre du 5^e PCRD (1998-2002), soit 190 PME sur un total de 579 PME ayant reçu 70 M€.

L'Union européenne a porté une attention particulière à l'accès des PME au PCRD : le 6^e PCRD (2002-2006) prévoit que 15 % du budget alloué aux priorités thématiques sont réservés aux PME ; s'y ajoutent des activités de recherche et développement spécifiques aux PME. Mais les études de la commission européenne menées en mai 2004 sur le PCRD montrent un déficit de participation des PME françaises aux priorités thématiques par rapport à la participation moyenne des autres États membres de l'Union européenne. Selon les thématiques, ce déficit varie de 10 à 20 %.

L'ANVAR ne peut être tenue pour seule responsable de ces difficultés d'accès des PME françaises aux crédits européens : la complexité des procédures communautaires et la trop faible mobilisation des PME françaises entrent aussi en ligne de compte. L'EPIC ANVAR a tenté de remédier à ces difficultés en prenant certaines mesures de restructuration interne. En 2003, a été créée une direction « Europe et international » ; en 2005, les directions du siège chargées de la technologie et des programmes européens ont fusionné.

Dans sa réponse du 3 avril 2006 au référé de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué qu'OSEO ANVAR « *va renforcer son action pour favoriser l'accès des PME au PCRD* ». Pour la première fois, le budget de l'opérateur a prévu une enveloppe de 4,5 M€ dédiée à « *l'examen de la faisabilité de partenariats entre PME innovantes et partenaires européens ou partenaires dans les pôles de compétitivité, notamment mondiaux* ». En 2006, les actions des centres relais-innovation et la participation aux réseaux thématiques devraient être poursuivies, de même que l'activité du point de contact national. Enfin, le ministre délégué à la recherche a indiqué à la Cour qu'il avait examiné avec l'agence et le ministère chargé de l'industrie la possibilité d'améliorer l'organisation de la participation des PME au PCRD.

Ces éléments attestent une conscience accrue des progrès à faire en matière d'accès des PME aux crédits communautaires. Mais ils ne constituent ni des objectifs concrets et chiffrés ni des engagements précis. Les résultats des efforts annoncés pour développer la participation des PME au PCRD devront être mesurés et évalués.

2. Le réseau européen « TAFTIE » n'entraîne pas l'agence dans une dynamique comparative

L'ANVAR est liée à quatorze agences homologues, principalement européennes, au sein du réseau TAFTIE (« The association for technology implementation in Europe ») qui permet de favoriser l'échange d'informations entre les membres.

Cette coordination a toutefois des limites.

D'une part, le réseau TAFTIE ne préfigure pas un espace communautaire de l'innovation : les membres du réseau TAFTIE ne recourent pas ceux de l'Union européenne ; certaines agences représentent des États qui ne sont pas membres de l'Union (comme la Norvège et la Turquie) ; d'autres États membres de l'Union (comme la Grèce, le Portugal ou le Danemark) ne sont pas représentés.

D'autre part, ce réseau ne donne pas lieu à une véritable dynamique comparative entre les agences. La dernière étude comparant de façon systématique les modes d'intervention des agences date de 1994. On pourrait penser que le contact régulier avec ces agences permettrait à l'ANVAR d'améliorer ses propres pratiques ; mais il n'y a pas d'analyse comparative avec ses homologues. Il n'est pas non plus fait référence à des agences étrangères dans les travaux préparatoires à la fusion de l'ANVAR avec la BDPME en 2004.

Le président d'OSEO ANVAR a indiqué que TAFTIE avait un résultat positif : les actions sur fonds communautaires, lesquelles font intervenir plusieurs agences nationales en réseau, progressent : cette réponse traite d'un aspect du sujet, la coopération inter-agences, mais non du renforcement nécessaire de la comparaison de la performance d'OSEO ANVAR à celle des autres agences.

B. UN EXEMPLE AMÉRICAIN SOUVENT ÉVOQUÉ MAIS PEU UTILISÉ

Aux États-Unis, la *small business administration* (SBA), créée en 1953, est l'organisme unique gérant les aides fédérales aux PME. Plusieurs caractéristiques de ce dispositif retiennent l'intérêt.

La SBA ne gère pas seulement les aides ; elle est aussi chargée de l'application des dispositions qui imposent à toutes les administrations fédérales d'attribuer au moins 23 % du montant de leurs marchés à des PME.

La SBA dispose d'un outil important pour faciliter la création et le développement des PME : le programme SBIC (*small business investment company*) : la SBA accorde des agréments à des professionnels du capital-risque pour créer des fonds spécialisés dans les prises de participation au capital des PME. Moyennant une rémunération, la SBA garantit les apports de tiers institutionnels à ces fonds ; les apports de leurs créateurs restent, eux, redevables de l'ensemble des dettes du fonds en cas d'échec. Il s'agit donc d'un effet de levier direct sur le capital-risque. La SBA n'impose de condition ni sur la nature de l'activité économique bénéficiaire, ni sur sa localisation, ni quant à l'examen de projets ; en revanche, elle vérifie chaque année que les fonds ainsi créés restent dans le cadre général fixé et ne donnent pas lieu à fraudes. Le montant moyen des interventions des SBIC est de 1,3 M\$, alors que dans le capital-risque il est de 12 M\$.

L'impact budgétaire du dispositif est maintenant faible, voire nul ou positif certaines années. Ce dispositif permet de mobiliser la compétence et la motivation directe des professionnels du capital-risque pour utiliser de la façon la plus efficace les fonds publics pour le développement des PME, voire postérieurement à leur transformation en entreprises de taille nationale ou mondiale.

Enfin, la SBA est le point de passage obligé de la plupart des ministères, dont ceux chargés de la défense et de l'espace, pour la partie de leurs programmes de transferts de technologie et de recherche qui vise les PME.

En raison du contexte propre aux États-Unis, l'action de la SBA ne peut évidemment pas être transposée telle quelle en France. Toutefois, la Cour a constaté que les tutelles citent spontanément cette administration comme un exemple à suivre. Or, dans les faits, il n'est jamais précisé de quelle façon, à l'échelle française ou européenne, le modèle américain pourrait donner lieu à des formes de transpositions partielles. De façon significative, les documents préparatoires à la réforme de l'ANVAR intervenue en 2005 ne présentent aucune analyse systématique de l'action américaine et de ses enseignements pour la France.

Dans sa réponse du 3 avril 2006 au référé de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a seulement indiqué que le « Pacte PME » mis en place par OSEO ANVAR, pacte qui prévoit que les grands comptes s'engagent à renforcer leurs relations commerciales avec les PME innovantes, s'inspire du *Small business Act* américain. Le président d'OSEO ANVAR a pris l'engagement que l'agence explicite mieux « *les comparaisons internationales la conduisant à orienter son activité.* » Un chantier sur les comparaisons internationales (*benchmarking*) a été lancé.

Le respect de ces engagements, en particulier quant au développement des comparaisons internationales dans le processus de décision stratégique, devra être évalué.

PARTIE II : LA GESTION DES ACTIVITES DE L'ANVAR¹¹

I. L'ÉVOLUTION DES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE L'AGENCE

Si l'on exclut les actions déléguées par des tiers (ADT), c'est-à-dire la gestion par l'ANVAR, pour le compte d'autres personnes morales, de projets d'aide à l'innovation, les moyens annuels mis à la disposition de l'ANVAR sont composés des crédits de paiement de l'État et des remboursements des entreprises.

Tableau n° 2 : Évolution des moyens de l'ANVAR en faveur de l'aide à l'innovation sur crédits d'État (1998-2004)

Exercice	CP LFI (M€) 1	CP LFR (M€) 2	Remboursements entreprises (M€) 3	Moyens en faveur de l'innovation (M€, 2+ 3)
1998	100,6	98,9	76,2	175,2
1999	101,9	98,9	74,2	173,1
2000	101,9	71,4	74,7	146,1
2001	101,9	101,9	82,2	184,1
2002	101,9	89,5	76,6	166,1
2003	101,9	96,6	79,3	175,9
2004	81,8	85,3 ¹²	80,0 ¹³	165,3

Source : ANVAR

L'ANVAR a retrouvé en 2003 les moyens dont elle disposait en 1998 (175 M€) après des années 2000, 2002 et 2004 marquées par une forte régulation budgétaire. L'État n'a pas respecté l'engagement qu'il avait pris dans le cadre du contrat quadriennal 2000-2003 : celui d'une stabilité en monnaie courante(102 M€ de crédits de paiement par an).

Les crédits versés par l'État à l'EPIC ANVAR ont été stagnants, voire en reflux pour certains exercices, bien que les pouvoirs publics aient toujours affiché la priorité donnée à l'innovation.

A. LA SITUATION BUDGÉTAIRE 2004 ET 2005 DE L'EPIC ANVAR

L'analyse des prévisions et de l'exécution budgétaire de l'ANVAR est notablement compliquée par le fait que, comme on le verra dans la partie de cette communication consacrée à la gestion comptable et financière, le compte 2004 comportait de telles défaillances qu'il n'a pu être jugé par la Cour, que les comptes 2005 de la société anonyme n'ont été arrêtés par le conseil d'administration d'OSEO ANVAR qu'en juillet 2006 et que le compte 2005 de l'EPIC n'est toujours pas arrêté par le ministre du budget.

¹¹ Les données chiffrées de ce chapitre résultent essentiellement du contrôle fait par la Cour en 2005 ; le dernier exercice sur lequel elles portent est donc 2003, ou, quand les données étaient alors disponibles, 2004.

¹² Dont 5 M€ transférés du budget de la Défense (DGA) non reconductibles sur 2005. En 2005, les crédits d'État ont encore diminué (76,7 M€ pour l'année).

¹³ Les remboursements effectifs des entreprises ont finalement été inférieurs, à 72,8 M€.

Les appréciations qui suivent sont donc effectuées sous ces réserves.

1. Les crédits versés par l'État à l'ANVAR et le transfert des aides gérées par le ministère de l'industrie

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des dotations d'État reçues par l'ANVAR sur la période 2003 à 2005 (la totalité de l'exercice 2005, y compris la période SA), au titre de son activité d'intervention économique (chapitre 66-02) et de son fonctionnement (chapitre 44-04).

Tableau n° 3 : Dotations de l'État à l'ANVAR : 2003-2005

Milliers €		2003	2004	2005
Chapitre 66-02	Actions en faveur innovation (art. 10)	96 601	85 388	76 738
	Subvention d'investissement (art. 20)	762	762	1 142
	Fonds de compétitivité des entreprises (art. 30, ex-article 80 du chapitre 66-01)	-	143 050	-
	Diffusion des techniques « Atout » (art. 40, ex-article 20 du chapitre 64-92)	-	18 412	n. c.
	Réseau des technologies pétrolières et gazières (art. 50, ex-article 30 du chapitre 62-92)	-	23 439	n. c.
	TOTAL	97 363	271 051	77 880*
Chapitre 44-04	Fonctionnement ANVAR (art.20)	36 649	37 230	37 917
	Fonctionnement Eurêka (art. 30)	2 729	909	859
	Fonctionnement réseau de diffusion technologique (art. 40)	2 078	2 661	2 511
	TOTAL	41 456	40 800	41 287
Contribution pour la présidence d'Eurêka		-	832	-

Source : Secrétariat Général ANVAR et Direction de la gestion d'OSEO ANVAR¹⁴

a) En ce qui concerne les crédits d'intervention, le principal événement de la période sous revue a été, en 2004, le transfert à l'EPIC ANVAR de la gestion de plusieurs aides spécifiques jusqu'alors gérées par le ministère de l'industrie :

- le fonds de compétitivité des entreprises (FCE), dont la gestion est ensuite revenue en 2005 au ministère de l'industrie (direction générale des entreprises, DGE) ;
- la procédure ATOUT (direction générale des entreprises);
- le réseau des technologies pétrolières et gazières (RTPG), géré par la direction générale de l'énergie et des matières premières¹⁵.

Selon les informations recueillies par la direction d'OSEO ANVAR, ce transfert s'est traduit par la gestion par OSEO ANVAR de 176,6 M€ pour le FCE, 45,7 M€ pour RTPG, 45,4 M€ pour Atout. Le total se répartit entre 213,5 M€ d'aides versées et 54,2 M€ de remboursements versés par les entreprises.

¹⁴ Le total du chapitre 66-02 pour 2005 ne tient pas compte du reliquat d'aides Atout et RTPG.

¹⁵ Le RTPG fait lui aussi retour au ministère à partir du 1^{er} janvier 2006 et n'est plus géré par OSEO ANVAR.

b) En ce qui concerne les crédits d'intervention d'État, ils étaient de 97 M€ en 2003, sont passés à 271 M€ en 2004, avant de redescendre à 78 M€¹⁶ en 2005.

En ce qui concerne la dotation de fonctionnement, elle s'est globalement maintenue en 2005 par rapport à 2004.

2. L'exécution du budget

S'il est possible d'analyser l'exécution de l'état prévisionnel des recettes et dépenses (EPRD) pour l'année 2004, en revanche l'absence d'arrêté des comptes pour l'exercice 2005 rend cette analyse impossible. Du fait du changement de statut, l'exercice 2005 était la dernière année où l'ANVAR devait établir un EPRD.

Tableau n° 4 : Réalisation des budgets d'intervention pour l'aide à l'innovation 2003-2005

<i>M€</i>	Réalisé 2003	EPRD + DM n° 1 2004	Réalisé 2004	EPRD + DM n° 1 2005	Réalisé 2005
- subventions	n. c.	36	36,3	31,1	31,4
- avances remboursables et bons de souscription d'action (BSA)	n. c.	141	163,5	121,3	141,2
- CRI	n. c.	1		1,0	
- expertises instruction		2		1,6	
TOTAL Engagements	199,4	180	199,8	155	172,6
- report n-1	8,5	-	10,1	-	10,2
- crédits d'État (CP)	96,6	80	80,4	76,7	76,7
- fonds recherche duale	-	5	5,0	-	-
- remboursements des entreprises (source Iris)	84,7	85	72,8	76,0	74,4
- cessions de BSA	-	1	-		-
TOTAL Ressources	189,9	172	168,3	152,7	161,3
TOTAL Paiements	179,8	172	158,1	152,7	161,9
Équilibre de trésorerie	10,1	n. a.	10,2	n. a.	-0,6

Source OSEO ANVAR –

- La Cour constate que des chiffres distincts figurent d'une part dans les documents fournis au conseil d'administration les 30 novembre 2004 et 19 mai 2005 et d'autre part dans ceux fournis par OSEO ANVAR datés du 11 avril 2006 : les paiements de 2004 sont évalués à 168,1 M€ en 2005, contre 158,1 M€ en 2006. Les engagements réalisés en 2004 sont évalués à 178,8 M€ en 2005, contre 199,8 M€ en 2006. Les ressources réalisées en 2004 sont évaluées à 159,5 M€ en 2005, contre 168,3 M€ en 2006. Cette discordance vient de ce que la valeur d'engagements « brute », qualifiant l'activité, est différente de la valeur « nette » (défalquée des dégage­ments), seule à devoir être financée. L'existence de données différentes sous un même intitulé n'aide pas à saisir aisément les évolutions budgétaires de l'agence.

¹⁶ Auxquels il faut ajouter les crédits versés par l'État au titre de RTPG et d'Atout. En 2004 et 2005, l'ANVAR (OSEO ANVAR) a reçu 68,5 M€ pour ces deux aides, ce qui fait donc 26,6 M€ pour 2005. Les crédits d'État totaux de 2005 se montent donc à 104,6 M€.

- La dotation effective de l'État pour l'aide à l'innovation a poursuivi sa baisse en 2004 et 2005 : 97 M€ en 2003, 85 M€ en 2004, 77 M€ en 2005. Les ressources totales destinées à financer les paiements ont en conséquence été inférieures aux prévisions, le total n'échappant à une baisse plus importante que grâce à la sous-consommation des ressources les années précédentes (en 2003 et 2004) et à leur report sur l'année suivante.

-Le montant des remboursements des entreprises a été inférieur aux prévisions fournies par le système de gestion des aides *Iris* (EPRD initial) de 13 M€ en 2004 et 2 M€ en 2005. La principale cause serait l'augmentation conjoncturelle des difficultés des entreprises et le plus grand nombre d'échecs de projets.

- En ce qui concerne les engagements, à partir de 2005, leur montant pour l'aide à l'innovation diminue de manière importante, de 200 à 173 M€, et accompagne la baisse globale des engagements sur toutes les interventions de l'ANVAR, illustrée dans le tableau suivant.

Engagements et paiements toutes interventions (aide à l'innovation et ADT mais hors FCE, Atout et RTPG) 2003-2005

M€	Réalisé 2003	Réalisé 2004	Réalisé 2005
- BSA	15,7	6,9	5,9
- avances remboursables	162,5	136,5	136,8
- subventions	78,4	62,3	67,2
TOTAL contrats payés	256,6 <i>Dont ADT : 29,9 %</i>	205,7 <i>Dont ADT : 23,1 %</i>	210,0 <i>Dont ADT : 22,9 %</i>
- BSA	17,2	8,6	3,7
- avances remboursables	190,8	174,3	152,5
- subventions	81,4	78,0	68,2
TOTAL contrats signés	289,4 <i>Dont ADT : 23,5 %</i>	260,9 <i>Dont ADT : 23,4 %</i>	224,4 <i>Dont ADT : 23,1 %</i>

Source OSEO ANVAR (rapport de gestion sur 2005)

Le total des contrats signés a baissé en montant, en 2004, puis plus nettement en 2005. Ce sont les aides pour le développement et la faisabilité de projets qui sont à l'origine de l'essentiel de la décre, passant de 243,5 M€ en 2003 à 218,3 puis 185,8 M€ en 2004 et 2005. A l'intérieur de cette catégorie d'aides, le public des entreprises de moins de trois ans est le plus concerné par la baisse de 2005 : le montant attribué à ces entreprises passe de 111 M€ à 65,1 M€. Les entreprises plus anciennes se maintiennent mieux.

Quant au budget pour les aides déléguées par le ministère chargé de l'industrie, l'EPRD 2005 prévoyait, pour le RTPG (aide à la recherche pétrolière) 15 M€ d'engagements et 8,3 M€ en ressources de paiement (+ les remboursements), et pour l'aide Atout, aucun engagement nouveau.

Pour synthétiser, l'ANVAR a dépensé en intervention 257 M€ en 2003, environ 390 M€ en 2004 (206 M€ pour les aides ADT et l'aide à l'innovation auxquels s'ajoutent 185 M€ des trois aides du ministère de l'industrie), environ 260 M€ en 2005 (210 M€ pour les aides ADT et l'aide à l'innovation, environ 49 M€ pour Atout et RTPG). Ces données chiffrées sont toutefois à considérer avec prudence car les comptes-rendus de la gestion de l'ordonnateur ne présentent pas de synthèse exhaustive de l'activité et des flux versés à l'agence et par elle.

La Cour constate d'abord l'absence de fiabilité des données comptables.

Sous cette réserve, les conclusions suivantes sur la situation budgétaire, en 2004 et 2005, peuvent être tirées.

En ce qui concerne les crédits d'intervention versés par l'État à l'ANVAR :

- Les crédits d'intervention d'État ont évolué de manière erratique. Ils sont passés de 98 M€ en 2003 à 271 M€ en 2004 puis à 105 M€ en 2005. Ce phénomène a deux causes. La première est le transfert de la gestion d'aides attribuées par le ministère de l'industrie. La plus importante de ces aides, le Fonds de compétitivité des entreprises, est retournée sous la gestion directe du ministère au bout d'une année. La seconde cause a été la baisse continue des crédits d'intervention de l'État, pour l'aide à l'innovation, principal métier de l'ANVAR, ceux-ci passant de 96 M€ en 2003 à 77 M€ en 2005.

- Une baisse du montant des remboursements à l'ANVAR des entreprises ayant bénéficié d'avances remboursables s'est produite à partir de 2004 du fait de la conjoncture économique, contribuant à dégrader les ressources d'intervention.

- Le montant des interventions pour compte de tiers (ministère de la recherche, collectivités locales, etc.) a représenté 23 % du total des interventions, compte non tenu des aides du ministère de l'industrie.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement

La dotation de fonctionnement versée par l'État est restée stable en euros constants (41,3 M€).

B. LE DOUBLEMENT DES CREDITS OUVERTS PAR L'ÉTAT À OSEO ANVAR

Lors de la présentation au public du groupe OSEO en janvier 2005, le Premier ministre a annoncé le doublement des moyens consacrés à l'innovation dans le cadre de la nouvelle entité.

Un tel renforcement serait cohérent avec la priorité affichée en faveur du soutien à l'innovation et avec l'engagement pris par la France, lors du Conseil européen de Lisbonne (2000), de porter son effort en matière de recherche et développement à 3 % du PIB, cet effort étant aujourd'hui inférieur à 2,2 % selon les informations données à la Cour lors de l'audition de septembre 2006.

Le Premier ministre a confirmé en avril 2005 l'intention « *d'accroître significativement les moyens budgétaires dont dispose le groupe OSEO pour financer, en particulier, ses actions de soutien à l'innovation* » avec pour objectif « *de doubler ces concours d'ici la fin de la législature par rapport à leur niveau actuel* ».

Le 14 juin 2005, le Premier ministre a annoncé devant la CGPME sa décision « *de renforcer très sensiblement, en les doublant en deux ans, les capacités d'intervention du groupe OSEO [...] : les aides de l'ANVAR en faveur des PME technologiques, car il y va de leur croissance et de notre compétitivité [...] Pour leur part, les aides à l'innovation gérées par l'ANVAR seront augmentées dès 2006 de 50 % pour soutenir directement les technologies les plus créatrices de valeur, en particulier dans le cadre des pôles de compétitivité* ».

Le président d'OSEO ANVAR a déclaré que le renforcement des moyens était confirmé pour 2006. La loi de finances initiale pour 2006 prévoit effectivement le versement de crédits de paiement pour les interventions à hauteur de 120 M€. L'accroissement des moyens de l'État se doublera, selon OSEO ANVAR d'un effort d'économies des frais de fonctionnement et de recherche d'efficience de l'agence.

II. LA GESTION DES AIDES

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES AIDÉES ; LA CROISSANCE DES ACTIONS DELEGUEES PAR DES TIERS (ADT)

L'irrégularité puis le reflux des crédits attribués par l'État a eu deux conséquences. D'une part, le nombre de contrats signés ou d'entreprises aidées a diminué en 2003 et en 2004 ; l'ANVAR n'a contracté en 2004 qu'avec 2 415 entreprises différentes contre 2 657 en 1998. D'autre part, les aides pour compte de tiers ont progressé considérablement dans le total des aides attribuées par l'agence, au risque de limiter son autonomie d'action.

Tableau n° 5 : Nombre de contrats signés entre l'ANVAR et les entreprises (1998-2004)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
Aides ANVAR	3 078	2 955	2 989	2 690	3 008	2 157	2 269
Aides ADT	599	843	914	963	1 116	1 087	1 007
TOTAL	3 677	3 798	3 903	3 653	4 124	3 244	3 276

Source ANVAR : *Iris* / (*). Pour 2004, données provisoires au 20 / 12 / 2004

Tableau n° 6 : Nombre de contrats signés et nombre d'entreprises différentes ayant signé un contrat (1998-2004)

Année signature	Nombre de dossiers signés	Nombre d'entreprises différentes ayant signé
1998	3 677	2 657
1999	3 798	2 770
2000	3 903	2 881
2001	3 653	2 779
2002	4 124	3 053
2003	3 244	2 524
2004 (*)	3 315	2 415
Total	25 705	19 080

(*) provisoire avant la clôture des comptes

Source : *Iris*

B. LE DEFAUT DE REPARTITION RATIONNELLE ENTRE DES TYPES D'AIDES NOMBREUX

1. Des dispositifs d'aide nombreux et aux dotations variables dans le temps

Le tableau synoptique des aides attribuées par l'ANVAR ne recense pas moins de 17 dispositifs, auxquels il faut ajouter la procédure de labellisation « entreprise innovante » pour les FCPI. Trois de ces dispositifs – le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, les subventions d'embauche de technicien supérieur, les subventions à l'embauche de post-docs – dépendent du ministère de la recherche. Les dispositifs peuvent être abondés par les collectivités locales et l'Union européenne – FEDER, FSE – dans le cadre des ADT gérées par l'ANVAR. La multiplicité des dispositifs peut certes permettre à l'ANVAR de mieux s'adapter à la diversité des besoins des entreprises. Toutefois, elle présente un risque de dilution de son action.

Certains dispositifs ont vu leur dotation fortement remise en cause au cours de la période, pour des raisons qui tiennent davantage à des impératifs budgétaires qu'à une évaluation de leur efficacité : il en va ainsi des aides au recrutement pour l'innovation, dont la dotation est passée de 24,37 M€ en 1998 à 12,30 M€ en 2003, alors même qu'il s'agit d'un dispositif apprécié des entreprises.

2. L'EPIC ANVAR et OSEO ANVAR n'ont pas arrêté leur position sur l'équilibre entre avances remboursables et subventions

Si l'on exclut le cas spécifique des bons de souscription d'actions (BSA), les aides de l'ANVAR aux entreprises prennent la forme soit de subventions, soit d'avances remboursables.

De 1998 à 2003, les avances remboursables, dont la part relative s'est accrue, ont représenté 70 à 75 % des crédits distribués par l'EPIC ANVAR, contre 20 à 25 % pour les subventions. Cette proportion résulte d'une décision prise, chaque année, par le conseil d'administration. Toutefois, plus qu'à de véritables considérations stratégiques sur les besoins des entreprises co-élaborées entre l'ANVAR et ses tutelles, cette répartition répond d'abord à des logiques d'ordre budgétaire et d'existence des dispositifs : moins coûteuses pour le budget de l'État, les avances remboursables sont plutôt destinées au soutien aux projets de développement des entreprises, alors que les subventions correspondent essentiellement aux aides au recrutement de chercheurs. Désireuse d'atténuer l'effet des restrictions budgétaires sur les dispositifs sous forme de subventions, l'ANVAR a utilisé les aides pour compte de tiers pour répondre aux besoins de financement en subventions.

Aujourd'hui, ni OSEO ANVAR ni ses tutelles n'ont défini explicitement l'équilibre recherché entre les aides attribuées sous la forme d'avances remboursables et celles qui le sont en subventions. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, dans l'annexe de la réponse du 3 avril 2006 au référé de la Cour, a indiqué que la part des aides pour compte de tiers (ADT) devrait diminuer du fait de l'augmentation importante des moyens consentis par l'État. Ce raisonnement arithmétique ne répond pas à la recommandation faite par la Cour en 2005, qui suggérait de mettre fin à la fluctuation du ratio aides de tiers/dotations de l'État, résultat des décisions unilatérales des financeurs de l'agence, et de fixer un équilibre raisonné entre activités pour compte de tiers et interventions au nom de l'État. Seul progrès enregistré sur ce point, la part des aides donnant lieu à un retour (c'est-à-dire toutes les aides autres que les subventions) est constante (79 %) et constitue dorénavant un indicateur suivi dans le rapport annuel du programme « Recherche industrielle », disposition qui répond à une recommandation de la Cour.

Le ministre délégué à la recherche a confirmé que les aides sous forme de subvention aux PME et les aides au transfert de technologie pour les établissements publics avaient été limitées du fait des difficultés budgétaires de l'ANVAR, alors que ces formes d'aide sont essentielles .

C. LA NECESSAIRE AMELIORATION DE L'ATTRIBUTION ET DE LA VENTILATION DES AIDES

1. Sur les secteurs économiques aidés par l'ANVAR

La répartition sectorielle des aides de l'ANVAR est indiquée par le tableau suivant.

Tableau n° 7 : Répartition sectorielle des aides de l'ANVAR (1999-2003)¹⁷

	1999	2000	2001	2002	2003
TIC	23,1 %	31 %	32 %	30 %	29,9 %
Sciences de la vie	27 %	28 %	27 %	26 %	28,2 %
Industrie de base et BTP	18,7 %	15 %	16 %	17 %	15,7 %
Équipements	18,1 %	17 %	16 %	17 %	19,1 %
Biens de consommation	10 %	9 %	9 %	10 %	7,2 %
Autres	3,1 %	0%	0%	0%	0%

Source : rapports d'activité annuels de l'ANVAR

Entre 1999 et 2003, les technologies de l'information et les sciences de la vie ont représenté 60 % des projets aidés. Cette surreprésentation de deux secteurs, considérés comme décisifs pour l'innovation, n'est pas critiquable en soi. Néanmoins, la Cour constate que cette stratégie sectorielle n'est pas annoncée par l'ANVAR, qui se fixe officiellement pour règle de soutenir les meilleurs projets sans prise en compte du secteur économique auquel ils se rattachent. Si certains secteurs sont considérés, à un moment donné, comme prioritaires, il convient de le dire explicitement.

2. Sur l'âge et la taille des entreprises aidées par l'ANVAR

Lors du contrôle qu'elle avait effectué sur l'ANVAR en 1999, la Cour avait regretté que les concours aux entreprises de création récente et aux PME de moins de vingt salariés restent trop limités. La période sous revue est marquée par une progression de la part de ces deux catégories d'entreprises dans le total des aides attribuées par l'ANVAR : elles représentent désormais le tiers des entreprises aidées par cette dernière.

Toutefois, le fléchissement observé en fin de période montre qu'une telle orientation n'est pas acquise et que les tutelles doivent rester vigilantes pour la confirmer.

3. Sur la capacité de l'ANVAR à limiter les phénomènes d'abonnement et à renouveler le portefeuille d'entreprises aidées

7 982 entreprises différentes étaient suivies par l'ANVAR au 1^{er} juin 2004 pour 12 360 dossiers vivants. Cela signifie qu'en moyenne, une entreprise cliente reçoit 1,54 aides de l'ANVAR.

Si l'on exclut les aides pour compte de tiers, le phénomène d'abonnement auprès de l'ANVAR s'établit ainsi : 77 % des entreprises aidées par l'ANVAR ne reçoivent qu'une seule aide de l'agence ; 23 % reçoivent des aides multiples. La pratique de l'abondement au titre des aides déléguées par des tiers concerne 1 310 entreprises sur les 7 982 aidées par l'ANVAR ou sur compte de tiers, ce qui signifie qu'environ une entreprise sur six bénéficie d'un abondement.

Si l'on ne retient que les aides les plus importantes – au dessus de 50 000 € -, le pourcentage des entreprises bénéficiant de plus d'une aide de l'ANVAR est de 14,6 %. Ces entreprises bénéficient de 28 % du nombre total d'aides attribuées.

¹⁷ En % des aides accordées pour les exercices 1999 à 2002 et des montants versés aux entreprises pour 2003 pour les projets innovants.

L'analyse par la Cour des dossiers d'entreprises ayant bénéficié d'aides répétitives (cf. infra) montre que celles-ci ne sont pas toujours suffisamment justifiées.

L'ANVAR doit renouveler régulièrement les entreprises à qui elle attribue des aides. Elle a, pour cela, assigné à ses délégations l'objectif de renouveler de moitié chaque année le portefeuille des entreprises aidées. Depuis 1992, le taux des entreprises aidées pour la première fois est compris entre 32 % et 40 %, et, pour la période contrôlée, entre 36 % et 40 %. Cette relative stabilité témoigne du temps nécessaire pour réorienter les actions de l'ANVAR. L'agence affirme être parvenue à un renouvellement de 47 % en 2004, taux proche de l'objectif qu'elle s'est fixé.

4. La recommandation de la Cour d'un meilleur pilotage par OSEO ANVAR des types d'aides reste à mettre en œuvre

Le président d'OSEO ANVAR a répondu en janvier 2006 que les recommandations de la Cour dans ce domaine « *impliquent une réflexion et des développements à moyen terme* ». Il a aussi annoncé la mise en place, au niveau du groupe, d'une « *direction de l'évaluation qui a pour objectif de mesurer l'impact des dispositifs gérés par le groupe* ».

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indique pour sa part, dans sa réponse du 3 avril 2006 au référé, que :

- le plan stratégique, en cours d'élaboration entre tutelle et agence, déclinera la stratégie d'OSEO ANVAR notamment selon la taille et l'ancienneté des bénéficiaires, le montant des projets, l'appartenance des projets aux pôles de compétitivité ou le rapport des projets avec des technologies-clés ;
- une partie des moyens supplémentaires d'intervention apportés à OSEO ANVAR sera prioritairement affectée au financement des pôles de compétitivité, et qu'ainsi la répartition sectorielle des interventions ANVAR serait rééquilibrée par l'équilibre thématique des pôles ;
- le ministère a demandé à OSEO ANVAR de proposer un ciblage des PME de taille moyenne ;
- les entreprises de moins de trois ans et de vingt salariés, qui devaient bénéficier, selon le contrat quadriennal 2004-2007, d'un effort particulier, représentent un nombre de contrats et un montant constant depuis 2003 en dépit de la baisse des ressources de l'opérateur.

En dépit de cette annonce d'orientations des aides, cette même réponse indique aussi, dans son annexe, que, « *encadrée par les orientations stratégiques qui lui sont fixées, l'approche d'OSEO ANVAR reste nécessairement pragmatique dans son activité quotidienne* » et que « *l'innovation, notamment de la part des PME, ne se décrète pas ; son soutien procède d'une démarche, dite bottom-up, partant des projets présentés* ». Ce souci d'adaptation au « terrain PME » est louable ; mais il ne doit pas signifier une absence de vision stratégique dans le pilotage des populations d'entreprises aidées. La Cour constate que le plan stratégique reste à élaborer.

D. LES CRITIQUES SUR LES MODALITÉS DE GESTION DES AIDES

1. Les discordances des différents systèmes d'information et leurs conséquences

Les différents systèmes d'information régionaux et centraux de l'EPIC ANVAR produisent des informations souvent discordantes. Les conséquences de cette défaillance sont lourdes :

- sur la gestion des dossiers : l'EPIC ANVAR devait interroger plusieurs systèmes d'information pour vérifier qu'une étape d'un projet avait bien donné lieu au remboursement prévu. Ces défaillances ont rendu très difficile la gestion des dossiers dans leur double aspect technique et financier ;

- sur la remontée d'information des délégations vers le siège ;

- sur les chiffres clés et les statistiques produits par l'EPIC ANVAR. Les chiffres présentés varient souvent en fonction des supports, ce qui ne facilite guère l'appréciation qui peut être portée sur l'activité de l'agence.

La Cour a été informée qu'OSEO ANVAR se doterait début 2007 d'un schéma directeur informatique. Les difficultés précitées restent donc encore à résoudre.

2. L'insuffisance des données relatives aux demandes d'aide non concrétisées et aux refus d'aide

a) Jusqu'au printemps 2004, l'EPIC ANVAR ne gardait aucune trace des contacts avec les entreprises qui n'avaient pas abouti au dépôt d'une demande d'aide. Or, pour connaître réellement le taux de pénétration de l'agence, la traçabilité des contacts noués avec les entreprises sans dépôt formel de candidature est importante. L'analyse à grande échelle de ces dossiers permettrait d'ailleurs de comprendre si certains types de projets ou d'entreprises ne sont pas adaptés aux dispositifs d'aide de l'ANVAR, alors même qu'ils présenteraient une démarche d'innovation qui mériterait d'être soutenue.

Dans le nouveau système d'information mis en place au printemps 2004, IRIS, tous les contacts avec des entreprises, même s'ils ne sont pas concrétisés par une demande d'aide, sont retracés. Le taux de refus pourra être calculé sur une base plus large qu'il ne l'a été durant la période contrôlée. Le président d'OSEO ANVAR a confirmé en janvier 2006 que le nouveau système d'information *Iris* intègre dorénavant cette information relative aux contacts non concrétisés par une demande d'aide. Il précise que « *des objectifs [avaient] été assignés aux directions régionales dans ce sens.* »

La Cour regrette qu'il ait fallu attendre le printemps 2004 pour que l'ANVAR dispose d'une information aussi précieuse. Elle souhaite que ces informations sur les contacts non suivis de demande d'aide soient exploités et intégrés dans les calculs statistiques de mesure de la performance.

b) Le taux de refus d'aide sur la période 1998-2004 – tous dispositifs confondus - diminue, puisqu'il passe de 10,3 % en 1998 à 8 % en 2003 et même 4,5 % en 2004. Selon l'ANVAR, cette moindre sélectivité est la conséquence d'une meilleure prise en compte en amont des demandes, qui évite ainsi certaines demandes non adaptées. Cette explication est intellectuellement acceptable, mais elle tendrait alors à indiquer qu'à l'inverse, en début de période, la qualité de la sélection opérée en amont par les agents de l'ANVAR a été faible. En outre, comme le nombre total de demandes d'aide diminue à partir de 2001, le recul du taux de refus peut aussi s'expliquer par la volonté de maintenir un haut niveau d'intervention de l'agence : il peut alors traduire une moindre qualité des dossiers aidés.

3. Le suivi incertain des constats d'échec

Comme l'avait réclamé la Cour lors du contrôle de 1999, les constats d'échec apparaissent depuis 2001 dans les comptes de l'ANVAR.

a) Le montant global des constats d'échec en 2001, équivalent à ce qu'il était annuellement depuis 1995 – environ 38 M€ dans les deux cas-, reflète l'effondrement des valeurs technologiques. Il connaît ensuite une diminution. La Cour a relevé des incohérences statistiques : les montants extraits des rapport d'activités annuels sont très différents de ceux communiqués par l'ANVAR à partir de la base d'information *Iris* (total des constats d'échec : 28,9 M€ en 2001, 23, 5 M€ en 2002, 21 M€ en 2003).

b) Les abandons de créance consentis à des entreprises connaissent une diminution régulière sur l'ensemble de la période, ce qui est satisfaisant. L'examen par la Cour d'une dizaine d'abandons de créance en région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'appelle pas d'observations.

Tableau n° 8 : Nombre d'entreprises bénéficiant d'un abandon de créances (1998-2003)

Année de signature de l'abandon de créance	Nombre
1998	435
1999	394
2000	407
2001	358
2002	347
2003	312

Source : *Iris*

4. La baisse du nombre de contrôles de l'EPIC ANVAR dans les entreprises

La Cour ne peut que regretter que, du fait des réductions des crédits budgétaires, une forte diminution des contrôles dans les entreprises ait été observée en 2003 : 120 contrôles ont été commandés en 2003 contre 208 en 2002. L'année 2004 marque un redressement relatif (175 contrôles).

L'annexe de la réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 3 avril 2006 a indiqué que les contrôles de l'ANVAR ont été supérieurs en 2004 et 2005 à ce qu'ils étaient en 2003. Le président d'OSEO ANVAR s'est engagé « à maintenir un taux de contrôle suffisant ».

E. LES CRITIQUES SPÉCIFIQUES A CHACUN DES TROIS TYPES D'AIDES

1. Les avances remboursables

La Cour a procédé à un examen détaillé de quatre-vingt dossiers dans quatre délégations régionales (délégations de Paris et Nanterre pour l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne).

a. La définition réglementaire des critères d'attribution des avances remboursables pose des difficultés de mise en œuvre

Le décret n° 97-682 du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation définit les critères d'attribution des aides à l'innovation : « Les demandes d'aides sont appréciées en fonction des critères suivants : le caractère innovant du programme, le potentiel de croissance et de création d'emplois, l'intérêt économique des produits ou procédés, la qualité technique du programme, la capacité technique, industrielle, commerciale et financière du bénéficiaire ». Quoique complexes, ces critères peuvent néanmoins se résumer à l'idée que le bon usage des aides doit s'apprécier au regard de leur impact sur l'économie.

Or, la Cour a constaté que cet impact était mal connu et mal évalué a posteriori par l'EPIC ANVAR, que ce soit pour un dossier spécifique, pour une région ou pour un secteur d'activité dans son ensemble. Des critères différents de ceux prévus par le décret ont été pris en compte pour attribuer des aides, comme celui du maintien des emplois existants. En outre, l'examen de certains dossiers a montré que le principe même de l'aide au projet n'est pas toujours adapté : dans certains cas, c'est l'entreprise dans son ensemble qui est concernée et non un projet en particulier.

b. Des aides répétitives sont parfois attribuées sans examen approfondi de la situation économique de l'entreprise

L'importance des aides répétitives dans le total des aides attribuées par l'EPIC ANVAR a été évoquée supra. L'analyse des dossiers révèle que leur versement était parfois contestable. Certes, le versement d'aides successives peut s'avérer justifié pour que l'entreprise accède à un niveau économique qui lui permette ensuite de se passer des aides de l'ANVAR. Mais la Cour a constaté que, dans plusieurs cas, il y avait peu de chances que l'entreprise devienne viable économiquement sans des aides récurrentes de l'ANVAR.

La Cour estime impératif qu'il soit procédé à une analyse économique au cas par cas de la situation de l'entreprise concernée, afin d'apprécier, comme l'exige le décret du 31 mai 1997 relatif à l'aide à l'innovation, « *le potentiel de croissance et de création d'emplois* » des aides accordées. Si le résultat de cette analyse révèle que la série des aides accordées ne conduit pas à un chiffre d'affaires induit suffisant permettant d'autofinancer l'innovation de façon permanente, il conviendrait de ne pas la poursuivre. Cette démarche n'a pas été prise en compte par l'ANVAR.

c. Le critère d'attribution qui vise le caractère « innovant » du projet est d'une application difficile

Pour certains dossiers examinés par la Cour, le caractère innovant du projet est peu démontré. Cela peut s'expliquer soit par le souci des délégations de remplir leurs objectifs annuels d'attribution des aides, soit par la confusion entre le caractère innovant d'un projet et l'appartenance de l'entreprise à un secteur économique supposé innovant, comme celui des nouvelles technologies.

d. La prise en compte des aspects commerciaux est insuffisante

Alors que l'analyse scientifique et technique et l'analyse financière des projets sont le plus souvent de bonne qualité, la Cour a relevé une insuffisante prise en compte des aspects commerciaux dans les dossiers présentés. Il s'agit d'ailleurs de la première des causes d'échec des projets : les produits issus des projets aidés ne trouvent pas leur place sur le marché.

e. Ce diagnostic de défaillance dans l'attribution des avances remboursables n'a pas reçu de véritable réponse

Ce diagnostic, qui concerne une des recommandations les plus fondamentales de la Cour, puisqu'il porte sur la justification principale d'une politique de soutien à l'innovation, n'a pas été évoqué dans les réponses des ministres à la Cour.

En ce qui concerne le défaut d'évaluation des aspects commerciaux, le président d'OSEO ANVAR a rappelé qu'il ne le trouvait pas totalement fondé. Il a renvoyé cette question à des « *travaux menés en matière d'évaluation* ».

La recommandation de la Cour de prendre en compte le potentiel de croissance et de création d'emplois dans l'attribution des aides n'a pas été suivi d'effet.

2. L'expérience des bons de souscription d'actions (BSA)

a. Le dispositif des BSA

En 1999, l'EPIC ANVAR a proposé à ses tutelles de créer un nouveau dispositif, les « BSA », dans le double souci de mieux répondre aux besoins des entreprises en haut de bilan et de bénéficier davantage des éventuelles retombées positives de son intervention. Le dispositif des BSA a été approuvé par le conseil d'administration le 15 décembre 2000.

Lorsque l'ANVAR juge qu'un projet peut conduire à l'augmentation substantielle de la valeur de l'entreprise, l'agence lui propose, à terme, une aide sous forme de BSA au lieu d'une avance remboursable. Les BSA sont souscrits par l'ANVAR à un prix qui tient compte de la valeur de l'action en cas de réussite du projet, ce qui ne correspond pas à une valeur « marché », puisque le risque d'échec n'est pas pris en compte. Si le projet réussit et si l'ANVAR trouve un acheteur, l'agence pourra vendre ses BSA au prix du marché et faire ainsi une plus-value très supérieure au remboursement qu'elle aurait obtenu si elle avait accordé initialement une avance remboursable. L'entreprise de son côté bénéficie au démarrage du projet d'une prime acquise définitivement, qui ira abonder ses fonds propres. Bien entendu, si l'entreprise ne se développe pas comme prévu, au bout de dix ans la valeur des BSA sera nulle, et l'ANVAR aura perdu le montant de l'aide accordée.

Fortement portée par la direction générale de l'EPIC ANVAR, le dispositif, malgré sa complexité technique pour les petites délégations, a connu une montée en puissance rapide à partir de l'année 2000.

Toutefois, en 2004, le rapport de la mission économique et financière a été très critique : montage juridique aux risques incertains, unique en son genre ; montage économique également incertain vu la faiblesse du marché de la revente des actions des PME rendant ainsi problématiques les « sorties » ; montage conduisant à des frais de gestion disproportionnés par sa complexité et dont la technicité juridique n'est pas dans la culture de l'ANVAR. La tutelle de l'ANVAR (MINEFI) a demandé que le plafond des aides sous forme de BSA soit limité à 15 M€ à partir de 2004.

b. La réforme du dispositif dans le cadre d'OSEO ANVAR

Le dispositif des BSA a été de nouveau évalué en 2005 dans la perspective de l'intégration de l'ANVAR au groupe OSEO. Le coût de gestion du dispositif a été évalué précisément, ce qui n'avait pas été fait auparavant. Ce coût paraît élevé : 1,2 M€ par an pour le portefeuille actuel, pour une valeur nette estimée à 27 M€.

En outre, selon cette même évaluation, le dispositif actuel ne pourrait fonctionner que si, pour les dossiers existants, un financement en capital complémentaire était dégagé pour participer aux tours de table indispensables avant de pouvoir "sortir" financièrement. Une telle sortie est difficile en l'état actuel du marché de la revente des actions des PME en France.

Les responsables d'OSEO ANVAR ont donc décidé de ne pas poursuivre le dispositif actuel, mais de le remplacer par des prêts participatifs d'amorçage (« PPA »), limités aux phases d'amorçage des start-ups. Ils sont affichés comme étant clairement non rentables financièrement tout en permettant une récupération partielle des investissements ; ils ne présentent pas de risque d'interférence avec le capital-risque et s'intègrent bien dans la panoplie des financements du groupe OSEO. La garantie des prêts serait partagée entre l'ANVAR et SOFARIS.

Des scénarios d'extinction du dispositif des BSA ont été étudiés par OSEO ANVAR et présentés au conseil d'administration ; des discussions devraient encore être tenues avec les tutelles. La direction se dit « *extrêmement attentive à la préservation des intérêts économiques d'OSEO ANVAR* » dans cette extinction. Cependant le président a souligné la difficulté « *de valoriser dans les meilleures conditions une activité en gestion extinctive et de surcroît à un stade de développement qui ne permet pas d'identifier très précisément les potentiels de plus-values.* » Le MINEFI a confirmé cette difficulté d'une valorisation qui « *présente d'importantes incertitudes de par la nature du produit* ».

La vigilance que recommandait la Cour quant à l'extinction du dispositif des BSA semble avoir été adoptée par OSEO ANVAR et par ses tutelles.

3. Les actions déléguées par des tiers (ADT)

Les actions déléguées par des tiers (ADT) ont représenté, en montant, 23,5 % des aides octroyées par l'ANVAR en 2005 contre 5,7 % en 1998, et, en nombre d'aides, 33 % en 2003 contre 16 % en 1998. Ce fort développement ne doit toutefois pas dissimuler les éléments négatifs constatés par ailleurs : la stagnation globale du montant des aides attribuées sur les crédits de l'ANVAR et le recul du nombre d'entreprises aidées à partir des ressources propres de l'agence en 2003.

En outre, la gestion des divers types d'ADT appelle plusieurs observations .

a. Les aides gérées par l'ANVAR pour le compte du ministère de la recherche

Depuis 1997, des aides au recrutement sont gérées par l'ANVAR, couvrant des emplois allant du niveau de technicien supérieur à celui de docteur : CORTECHS (conventions de recherche pour les techniciens supérieurs), DRT (diplômes de recherche technologique) et, à partir de 2000, conventions Post-Doc (post-doctorales). 1,12 M€ d'aides de ce type ont été attribuées par l'ANVAR en 2003, contre 7,62 M€ en 2001 et 4,72 M€ en 1998.

Les dotations du concours de création d'entreprises interviennent, elles, en aval de l'aide au transfert apportée aux laboratoires et en amont de l'aide à l'innovation de l'ANVAR. Au 1^{er} janvier 2004, 550 entreprises ont été créées à l'issue des cinq premières éditions du concours. Il reste difficile d'évaluer l'effet d'aubaine que peut entraîner le concours, auprès de créateurs d'entreprises qui auraient, de toute façon, lancé leur projet. La formule du concours de création d'entreprises technologiques innovantes paraît justifiée, même si un meilleur suivi des lauréats et une réflexion sur l'organisation des jurys contribueraient à asseoir sa légitimité.

b. Les aides gérées par l'agence pour le compte du ministère de l'Industrie

En 2003, l'État a été décidé de transférer la gestion et l'instruction des aides ATOUT à l'EPIC ANVAR, au 1^{er} janvier 2004, avant une éventuelle reprise par les conseils régionaux au 1^{er} janvier 2005. La procédure ATOUT, aide à la diffusion technologique, prend en compte le risque lié au saut technique effectué par l'entreprise.

Mais trois processus de décision se sont entremêlés pour aboutir à un transfert chaotique et incohérent de ces aides.

- Dans un premier temps, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans une optique de « recentrage » des missions et pour pallier une gestion insuffisamment maîtrisée des remboursements, a planifié un transfert de gestion de ces aides à l'ANVAR.
- En parallèle, la nouvelle phase de décentralisation a conforté l'attribution du développement économique - y compris le dispositif qui était déjà en voie d'extinction - aux conseils régionaux.
- Enfin, le transfert d'ATOOUT à l'ANVAR s'est inscrit dans un mouvement plus large par lequel l'État a décidé que l'ANVAR serait désormais l'organisme payeur pour l'ensemble des aides en faveur de l'innovation et de la recherche industrielle : procédure ATOOUT ; RRTPG (réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières) ; FCE (fonds de compétitivité des entreprises).

Dans de telles conditions, le travail de prise en compte matérielle, informatique et comptable des dossiers a constitué une tâche fort lourde et complexe pour l'EPIC ANVAR.

Le transfert de gestion des crédits du ministère de l'industrie a aussi comporté plusieurs conséquences négatives :

- Il est paradoxal que l'État, qui devait assumer la fonction administrative et comptable des procédures précitées, ait fait jouer à l'ANVAR un rôle de gestionnaire, alors que la mission de l'agence est de soutenir l'innovation technologique dans son contenu et pas seulement dans ses procédures. Cette logique est porteuse de risques quant à l'identité de l'agence, à son image et, de manière plus concrète, à sa capacité financière de long terme.
- La loi de finances initiale pour 2005 est revenue sur ce transfert de manière partielle, les crédits du FCE étant à nouveau entièrement de la compétence du ministère chargé de l'industrie. Cette succession d'arbitrages en sens contraire révèle une faible cohérence dans les choix d'organisation du soutien à la recherche industrielle.
- Cette succession de décisions contraires a eu pour conséquences des redéploiements internes à l'ANVAR, qui seront partiellement remis en cause, ainsi que le développement de moyens informatiques dont le coût est proche de 500 000 € et qui ne seront finalement utilisés que pour les crédits du RRTPG et pour l'extinction des crédits ATOOUT.
- Enfin, les recouvrements par l'ANVAR, qui ont débuté tardivement en 2004, puis ont été ralentis en prévision de cette nouvelle configuration, se sont avérés inférieurs aux attentes (35 M€ au lieu des 50 M€ prévus). L'absence de cohérence et de continuité dans la décision publique a manifestement nui au bon usage des fonds publics.

c. Les aides gérées par l'ANVAR pour le compte des collectivités territoriales

Les conventions, avenants et délibérations régissant en 2003 les relations entre l'EPIC ANVAR et les conseils régionaux permettaient l'attribution d'un maximum de 11,7 M€ d'aides. Trois régions n'ont pas signé d'accord avec l'ANVAR : Île-de-France, Picardie et Basse-Normandie. Le contenu des conventions est très variable, mais elles sont avant tout complémentaires des aides mises en place par l'ANVAR sur ses crédits propres.

Les conventions, avenants et délibérations régissant en 2003 la relation entre l'ANVAR et les conseils généraux permettaient l'attribution d'un maximum de 1,8 M€ d'aides. En proportion du nombre de conseils généraux, le développement des relations avec l'ANVAR reste circonscrit. Sur les dix-sept départements qui ont conclu une convention avec l'ANVAR à la mi-2004, huit ou neuf sont situés dans deux régions (Bourgogne et PACA).

La diversité des dispositifs en place avec les régions ne se retrouve que partiellement au niveau des départements. Ceux-ci agissent essentiellement en abondement des aides de l'ANVAR ou en surabondement d'abondements régionaux, en général sur des projets d'innovation classiques.

d. Les fonds communautaires

Les fonds structurels européens sont délégués aux préfetures de région. 18 conventions ont été signées entre celles-ci et l'ANVAR pour mettre en place la nouvelle génération de fonds FEDER, depuis 2001. Les fonds FEDER gérés par l'ANVAR sont utilisés pour financer des projets innovants d'entreprises situées dans les zones éligibles. Par ce biais, 23,5 M€ d'aides ont été attribuées en 2003, contre 2 M€ en 1998. Mais ces financements ont vocation à s'amenuiser au fur et à mesure de la réorientation des fonds structurels et régionaux vers d'autres territoires européens.

L'utilisation des fonds européens est très difficile concrètement : signature tardive des conventions ; règle du « n+2 » qui prévoit un dégageant d'office du financement européen si aucune demande de paiement n'est formulée ou recevable dans les deux ans de l'engagement ; archivage des justificatifs pendant huit ans ; caractère limité de la souplesse apportée par la possibilité de « décofinancement » ; avance de trésorerie par l'ANVAR.

e. Avantages et risques pour l'ANVAR de la gestion des aides déléguées par des tiers

- Des apports positifs au métier de base de l'ANVAR.

L'ancien président de l'EPIC estime dans sa réponse de juillet 2006 que les aides déléguées par des tiers (ADT) sont au cœur de la mission de l'ANVAR, dont le but est de mobiliser le maximum de ressources en faveur de l'innovation. Il estime que les ADT pouvaient répondre à l'objectif de représenter le tiers des aides de l'ANVAR. Il est vrai que le développement des ADT apporte une grande souplesse dans l'attribution des aides par l'ANVAR, qui peut recourir de manière quasiment indifférenciée à des sources de financement variées, en fonction d'impératifs structurels ou conjoncturels ou en fonction des caractéristiques du projet.

Sans effet négatif sur l'abonnement, les ADT constituent un complément de ressources utile pour l'ANVAR, qui en a une utilisation économique en effectuant un travail d'instruction identique à celui mis en œuvre pour l'aide à l'innovation traditionnelle. Ainsi confortée dans sa position prééminente par la gestion des dispositifs les plus importants en matière de soutien à l'innovation, l'ANVAR dispose de ressources qui complètent son action en amont et en aval dans le déroulement des projets et contribuent à compenser la diminution des dotations de l'État et à lisser son activité dans l'année.

- La gestion juridique, administrative et financière interne des ADT par l'EPIC ANVAR n'a pas été rigoureuse.

L'EPIC ANVAR n'a créé aucun outil de gestion commun aux ADT . Les opérations de reprise comptable en 2001 ont montré que la reconstitution et l'affectation des flux de trésorerie liés à certaines conventions étaient plus que malaisées. Une incertitude a longtemps pesé sur l'habilitation des signataires des conventions ADT. Les sous-budgets retraçant les différents

dispositifs d'ADT, même s'ils ne sont plus utilisés, n'étaient pas soldés. La Cour avait, lors d'un précédent contrôle, souhaité que, pour les futures conventions relatives à la gestion des ADT, une clause définisse expressément les conditions de reversement des soldes (lorsque les partenaires décident de mettre fin à l'opération ou au dispositif en cause), ainsi que les modalités pratiques du reversement ou la conservation du reliquat par l'ANVAR. Celle-ci n'a pas suivi cette recommandation de manière systématique, la situation s'améliorant surtout avec les collectivités territoriales.

L'ANVAR n'a pas de vue d'ensemble des aides reçues par ailleurs par l'entreprise aidée. Même si elle n'a pas compétence pour consolider les données relatives aux seuils permettant l'attribution d'aides publiques, l'ANVAR pourrait demander aux entreprises une déclaration exhaustive des autres aides reçues et l'engagement de respecter la réglementation communautaire.

La Cour souligne que des mesures de redressement s'imposent : développement d'un mode de gestion exhaustif et cohérent au niveau national, et notamment d'un outil de gestion interne pour améliorer un suivi administratif insuffisant ; résorption des difficultés de trésorerie liées aux ADT gérées pour le compte de l'État, qui incombe aux tutelles ; mise en place d'un encadrement juridique rigoureux et plus homogène, notamment pour les modalités d'extinction des dispositifs.

- Le problème de la « rémunération » de l'ANVAR pour la gestion des ADT

La « rémunération » perçue par l'EPIC ANVAR pour sa gestion des ADT était extrêmement variable d'un dispositif à l'autre, d'un tiers à l'autre. En outre, les frais de gestion perçus par l'ANVAR l'étaient souvent avec retard et avec de nombreuses difficultés administratives et comptables, en raison du manque de traçabilité desdits frais au sein de l'agence comme chez les tiers.

La « rémunération » de l'EPIC ANVAR est clairement insuffisante. Le taux moyen d'environ 3,5 % est presque certainement inférieur aux coûts réels supportés par l'agence. L'évaluation faite par les délégations régionales se situe entre 8 et 12 %, la gestion des fonds européens constituant un facteur important de charges. Le taux de 3,5 % constituait un « prix d'appel », dans un contexte de priorité forte au développement quantitatif des ADT, des pourcentages minima ont été retenus. Ce taux a été maintenu, alors que les tiers ont progressivement ajouté des actions et des procédures différentes.

Une mesure précise des coûts de gestion de ces aides par OSEO ANVAR et de leur ventilation est désormais indispensable pour fonder, puis parvenir à augmenter, ces frais de gestion. Cette mesure est d'autant plus nécessaire que le passage au statut de société anonyme impose des conditions au maintien d'une dotation de fonctionnement de l'État par l'Union européenne : il faut que cette dotation soit établie de manière objective et transparente, sur la base de la réalité des missions de l'ANVAR et des coûts supportés, dont elle sera la contrepartie. En aval, si l'agence se trouve dans la situation de soumissionner à des délégations de service public, voire à des marchés publics de prestations ou de services, elle devra être en mesure de justifier le fait que les dotations reçues de l'État ou de collectivités territoriales servent effectivement à couvrir des coûts précisément mesurés, afin de ne pas être en situation de rompre l'égalité entre candidats.

La Cour considère que le foisonnement des ADT exige une rationalisation et une augmentation des frais de gestion perçus par OSEO ANVAR, aujourd'hui hétérogènes, difficiles à suivre et faibles. Elle ne pourra pas faire l'économie, à cet effet, d'un outil analytique de mesure précise des temps et des coûts réels de gestion des ADT et devra amplifier les travaux entrepris qui risquent de se révéler trop partiels (sur la base de moyennes d'approximations

régionales, un dossier ADT reviendrait à 9 661 € hors frais de siège, soit 5,4 % pour une aide moyenne d'environ 180 000 €).

III. L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ANVAR

A. LA CONNAISSANCE DU COÛT DE SES ACTIONS PAR L'ANVAR N'A PAS ENCORE ABOUTI

a) L'absence d'analyse du coût des dispositifs d'avance remboursable de l'EPIC ANVAR.

Un préalable nécessaire à l'évaluation de l'efficacité de l'ANVAR est la connaissance des différents coûts de ses interventions et leur analyse. La Cour a constaté que l'agence ne l'avait pas entreprise.

La Cour a donc tenté de retracer elle-même l'ensemble des coûts du dispositif de l'avance remboursable, principale action de l'EPIC ANVAR auprès des entreprises en montant. Le calcul proposé par la Cour intègre les coûts directs de gestion du dispositif, les coûts financiers provenant du décalage dans le temps entre le versement des aides et leur remboursement par les entreprises, les coûts du non remboursement des aides.

Selon ce calcul, le coût des avances remboursables serait environ des deux tiers du montant des aides qui ont donné lieu à remboursement ou du tiers si l'on prend en compte l'ensemble des aides attribuées par l'agence. Ces coûts apparaissent très élevés.

L'EPIC ANVAR a contesté ce principe de calcul car il mélangerait les coûts de fonctionnement et les coûts d'intervention de l'agence. La direction du budget a souligné de son côté, dans sa réponse du printemps 2005 aux observations provisoires de la Cour, que « *le rapport entre la subvention de fonctionnement en loi de finances initiale 2005 (38,5 M€) et les moyens d'intervention de l'agence sur ses aides propres (175 M€) fait apparaître un coût de fonctionnement de plus de 20 %* ».

La Cour estime que le calcul du coût d'une action de l'ANVAR ne peut se limiter aux seules données prévisionnelles budgétaires de fonctionnement mais doit prendre en compte l'ensemble des coûts effectivement imputables à une action une fois celle-ci achevée. Une telle approche correspond d'ailleurs aux objectifs mêmes de la LOLF, laquelle privilégie une approche patrimoniale.

La Cour regrette que l'EPIC ANVAR n'ait pas entrepris de démarche visant à mesurer ses coûts. Elle ne peut 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.

b) Un effort de réflexion a été engagé par OSEO ANVAR sur cette question des coûts mais n'a pas encore abouti.

Selon le président d'OSEO ANVAR, un « *travail analytique interne a[vait] été mené et [devrait] être poursuivi en s'appuyant sur la comptabilité et le nouvel outil comptable de la société anonyme. Les taux compris dans les conventions négociées avec les collectivités ont déjà été progressivement relevés.* » Plus généralement, les conditions économiques d'exercice de ces activités sont destinées à constituer « *une priorité essentielle pour la direction générale* ». Le MINEFI a confirmé l'étude d'une « *comptabilité plus analytique qu'actuellement* ».

Seul un contrôle ultérieur permettra d'examiner dans quelles conditions cette connaissance analytique des coûts est déterminée et si le relèvement des frais de gestion perçus par l'entité correspond à ces coûts. La sensibilité de la direction à cette question de la juste

rémunération de ses prestations, qui impacte les résultats financiers de l'entité, constitue toutefois une donnée positive.

B. LES DIFFICULTÉS RELATIVES AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE

a) Une première approche de la question de l'efficacité et de l'efficacités de l'agence a été faite à l'occasion de l'élaboration par l'EPIC ANVAR des contrats quadriennaux le liant à l'État.

Pour le contrat quadriennal 2000-2003, la Cour a constaté que les indicateurs retenus étaient des indicateurs d'activité ou de moyens, mais non des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité de l'intervention de l'ANVAR et son efficacité.

Le contrat quadriennal 2004-2007 a défini douze indicateurs, qui visent à apprécier l'impact direct et indirect de l'aide à l'innovation, la satisfaction des entreprises et la performance de la gestion des aides à l'innovation. Mais en 2004, les informations introduites dans la base de gestion *Iris* permettaient de renseigner les indicateurs de performance en matière de gestion des aides à l'innovation, mais pas ceux visant à mesurer l'impact de l'aide à l'innovation.

b) L'application de la loi organique sur les lois de finance a également conduit à définir quatre indicateurs d'impact et d'efficacité touchant OSEO ANVAR¹⁸.

Compte tenu de la durée de vie des dossiers (plus de dix ans), la mesure de cet impact, qui doit se faire à long terme, est incertaine. Il est par exemple prévu, dans les indicateurs du contrat quadriennal, de donner trois informations : le chiffre d'affaires, le nombre d'emplois générés par l'innovation et l'effet de levier indirect des apports de fonds, ces informations étant ramenées au montant de l'aide. Ces indicateurs 2004-2007, tout à fait pertinents, doivent toutefois faire l'objet d'un recueil de données spécifique, difficilement vérifiable, et dont la permanence des modalités dans la longue durée est peu probable. En effet, ils ne peuvent résulter des comptes certifiés des entreprises aidées, qui ne sont pas fondés sur une approche par projets, approche qui constitue le fondement de l'action de l'ANVAR. Leur mesure conduira donc soit à un alourdissement des tâches administratives des entreprises aidées et de l'agence, soit à des approximations. Une forte incertitude existe donc sur la possibilité même de renseigner ces indicateurs d'impact.

En janvier 2006, le président d'OSEO ANVAR a reconnu partager ce diagnostic. Les indicateurs retenus dans les projets annuels de performance étaient insatisfaisants selon lui. L'annexe de la réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a simplement annoncé que la définition et la cohérence des différents indicateurs seront réexaminées « *en tant que de besoin* », que la mise en place au sein d'OSEO ANVAR d'une direction de l'évaluation, constituait un dispositif de mesure fiable des performances. Ce dispositif « *devra inclure une garantie de la qualité des informations collectées* ».

La Cour constate donc que les problèmes relatifs aux indicateurs d'activité et de performance de l'agence, existants du temps de l'EPIC ANVAR, perdurent avec OSEO ANVAR. Elle souligne notamment les difficultés de recueillir les données permettant de renseigner ces indicateurs.

¹⁸ Chiffre d'affaires cumulé généré par l'innovation ramené au montant de l'aide – Frais de gestion rapportés au montant des aides à verser et à recouvrer – Taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées en année n-7 – Part des aides donnant lieu à un retour, au sein de l'enveloppe des aides.

C. DES PREMIERS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE PRODUCTIVITÉ ET D'EFFICACITÉ

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité demandée par la Cour, le président d'OSEO ANVAR a rappelé en janvier 2006 la création d'une direction de l'évaluation au niveau du groupe. Il a informé la Cour de la mise en place, d'une part, d'une politique de réduction des emplois, d'autre part, d'une réflexion stratégique de l'équilibre entre aides pour le compte de l'État ou de tiers et services pour le compte de tiers.

Le ministre des finances a annoncé pour sa part (réponse d'avril 2006) une hausse de la productivité au moyen d'une « *décroissance des effectifs par le biais du non-remplacement des départs naturels* ». L'ampleur en est moyenne : à partir d'un effectif en fin d'année de 480 équivalents temps plein (ETP) fin 2004, décri à 471 ETP fin 2005, la perspective est de 450 ETP à la fin 2007. Il a également rappelé que l'efficacité d'OSEO ANVAR, opérateur de l'État, serait suivie dans les documents d'information sur la performance, produits au Parlement.

D'ores et déjà deux indicateurs sur l'efficacité de l'agence montrent des tendances à l'amélioration.

	2001	2002	2003	2004	2005 (OSEO ANVAR après le 9/7/05)
Part des dossiers instruits en moins de 3 mois	-	-	49 %	56 %	73 %
Délai de paiement moyen	-	-	48 jours	38 % des paiements < 20 j.	67 % des paiements < 20 j.

Les recommandations de la Cour relatives à l'activité de l'ANVAR ont commencé à être prises en compte, pour la plupart, même si seul un contrôle ultérieur pourra quantifier l'impact concret des mesures engagées.

Néanmoins, trois points fondamentaux ont fait l'objet d'une prise en compte insuffisante.

Le premier est la nécessité d'un accroissement de l'importance du critère « potentiel de croissance économique et de création d'emplois » d'un projet pour décider de l'aide qui lui serait attribuée.

Le second concerne la politique de gestion des types d'aides de l'agence. La recommandation de la Cour était de procéder à un examen régulier de la répartition des aides par type, et d'adapter cette répartition en fonction de l'efficacité de chaque dispositif. Jusqu'à présent, les événements budgétaires, étrangers à la politique de l'innovation, avaient principalement guidé cette répartition. Ce processus de maîtrise des choix entre les types d'aides n'a pas commencé.

Enfin la question des indicateurs de performance doit être rapidement menée à son terme.

IV. LA GESTION DES MARCHÉS

Les achats de fournitures et services extérieurs représentent un poste non négligeable des charges d'exploitation de l'ANVAR : 18 M€ en 2004, soit le même ordre de grandeur que la masse salariale.

Dans la période 2004-2005, l'ANVAR a passé plusieurs marchés de grande ampleur, comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau n° 9 : Principaux marchés passés par l'EPIC ANVAR – 2004 et 2005

Objet	Procédure	Montant	Prestataire retenu
6 ^e concours national de création d'entreprises	Marché négocié, publication novembre 2003 (20/1/2004)	600 000 €	
Réseau national d'interconnexion MPLS (transfert données informatiques)	Marché négocié, publication janvier 2004 (1/4/2004)	130 000 € / an	
Intégration dans <i>Iris</i> des aides Industrie (« tierce maintenance applicative »)	Avenant (1/4/04 28/5/04)	n. c.	Capgemini
Conférences à Bercy (présidence française d'Eurêka)	Appel d'offres restreint, publication mars 2003 (30/4/04 28/5/04)	n. c.	
Accompagnement du déménagement (déménagement conseil mobilier accompagnement)	Contact avec prestataire BDPME (conseil) Mise en concurrence simplifiée (déménag.) (6/10/2004 20/5/05)	88 000 € (conseil) 180 000 € (déménag.)	Adyal Euroflash + Conceptor
Mobilier de bureau	Marché négocié, publication février 2005 (28/1/05 4/3/05)	500 000 €	
Audit comptable	Mise en concurrence restreinte sans publication, par voie électronique + choix partagé par ANVAR BDPME Minéfi + commande sans mise en concurrence (audit informatique 36 000 €) + commande sans mise en concurrence (50 000 € calcul provisions) (6/10/04 2/12/04 28/1/05)	n. c.	PWC
Maintenance du parc matériel et logiciel	Reconduction mensuelle d'accord triennal (2/12/2004)	n. c.	
Maintenance <i>Iris</i>	Négociation avec prestataire précédent (2/12/04)	n. c.	Capgemini
7 ^e concours national création d'entreprises	Marché négocié, publication novembre 2004 (28/1/05)	600 000 €	Ernst & Young (Expertises de projets)
Renouvellement parc informatique	Publication décembre 2004 puis abandon et choix du fournisseur unique BDPME (28/1/05 4/3/05 5/4/05)	900 000 €	

A. L'ABSENCE DE RÈGLES CLAIRES

La réglementation des marchés publics ne s'imposait pas à l'ANVAR, qui était un EPIC. Toutefois, le conseil d'administration avait décidé que les règles suivies par l'ANVAR devraient s'inspirer de cette réglementation.

Les procédures de marchés examinées par la Cour s'apparentent la plupart du temps à la procédure du marché négocié, que le Code des marchés publics soumet à des règles strictes :

- avec publicité et mise en concurrence : précédent appel d'offres infructueux, impossibilité de décrire suffisamment précisément les spécifications, travaux de recherche ou d'expérimentation sans finalité commerciale, impossibilité de fixer le prix au préalable, marchés de travaux de faible montant (< 5,27 M€) ;
- avec mise en concurrence seule : urgence impérieuse, ou fournitures pour des travaux de recherche ;

- sans mise en concurrence : marchés complémentaires ou similaires à une prestation précédente, limités en montant.

Or, dans les conditions n'étaient pas remplies pour les marchés négociés avec publication (1^{ère} catégorie précitée) passés par l'ANVAR en 2004 et 2005. La nature des prestations demandées ne montrait pas de difficulté particulière pour donner les spécifications objectives du marché ; aucun appel d'offres n'avait été réalisé au préalable (exemple, renouvellement du parc informatique). Les critères du code ne sont donc pas observés.

Dans le cas du marché de l'intégration dans le logiciel *Iris* des aides Industrie, des travaux complémentaires ont été demandés au prestataire antérieurement retenu mais pour un montant dépassant les seuils définissant habituellement les travaux complémentaires (50 %) seuils qui permettent un marché négocié sans mise en concurrence.

L'absence de publication, que le code accepte pour des achats d'urgence, a été utilisée pour des chantiers qui ne résultaient pas d'évènements inopinés qui n'étaient guère du niveau des catastrophes technologiques ou naturelles mentionnées dans le code.

Le contrôleur d'État présent à la commission de mise en concurrence, qui exerce un rôle consultatif, a attiré l'attention en avril 2004 sur le manque de clarté des règles appliquées par l'ANVAR. Il a conclu qu'on ne pouvait pas dire que les décisions de l'ANVAR s'inspiraient du code des marchés publics, contrairement à ce qui avait été demandé par le conseil d'administration. Admettant la légitimité des dérogations à ces principes, « *compte tenu des contraintes de fonctionnement et de calendrier que l'État fait peser sur l'ANVAR* », il a toutefois estimé que leur multiplication aboutissait à l'absence de règles claires et lisibles, et présentait des risques. Le contrôleur a suggéré de faire formuler à la direction juridique des règles de bonne pratique, simples et peu nombreuses, puis de les appliquer et d'y déroger exceptionnellement selon une procédure connue. En mai 2004, cette recommandation a suscité le consensus de la commission de mise en concurrence mais est restée lettre morte.

L'EPIC ANVAR n'a pas appliqué de règles claires, dans la période sous revue, pour ses achats, et ne s'est pas inspirée du code des marchés publics alors qu'elle en avait reçu la mission par son conseil d'administration. Il est difficile de prouver que cette absence de règles ait entraîné un excès de dépenses pour l'établissement (excepté le renouvellement du mobilier, voir infra), qui serait de toute façon d'un ordre de grandeur inférieur aux incertitudes pesant sur la comptabilité.

B. L'INFLUENCE DES DÉCISIONS DE LA BDPME SUR L'ANVAR EN MATIÈRE D'ACHATS

Le rapprochement avec la BDPME a eu pour conséquence que, depuis 2004, les règles des décisions d'achats de l'ANVAR se sont adaptées au nouveau contexte.

A plusieurs reprises, les prestataires retenus par la BDPME (conseil immobilier, déménagement, informatique) ont été retenus par l'ANVAR, indépendamment de l'évaluation objective par cette dernière de la qualité du prestataire par rapport aux autres candidats potentiels.

Dans le cas du renouvellement du parc informatique, la procédure de type « marchés » s'est interrompue pour retenir uniquement le prestataire traditionnel de la BDPME. En ce qui concerne le déménagement et le renouvellement du mobilier, le choix final retenant à chaque fois deux prestataires, l'un familial de l'ANVAR, l'autre de la BDPME, a également résulté d'un compromis de principe plus que d'une analyse objective des offres en présence.

Enfin, le lancement du groupe OSEO, en janvier 2005, a donné lieu à une convention passée par la BDPME mais mise à la charge pour partie de l'ANVAR. La procédure de mise en concurrence a été totalement gérée par OSEO BDPME : rédaction et envoi d'un cahier des charges, brief aux trois agences présélectionnées (Publicis Events, Ogilvy Canaveral et Auditoire), audition des agences, choix du prestataire. La convention a consisté en la présentation animée du rapprochement, des nouveaux logos et du nom de la structure, un dîner spectacle et une soirée. La quote-part de l'ANVAR a finalement été de 197 000 €, sur la base du prorata du nombre d'agents de l'ANVAR présents le 17 janvier (la BDPME comptait environ 1 400 salariés et l'ANVAR 500, soit un ratio d'environ 26 % pour l'ANVAR). Or les structures de l'ANVAR n'ont pas pris part à la décision d'achat¹⁹. Le comptable public de l'ANVAR a refusé de payer cette facture en se fondant sur sa responsabilité de comptable public et sur l'absence des pièces nécessaires de la part de l'ordonnateur. La facture est restée en attente jusqu'à la fin du statut d'EPIC de l'ANVAR, mais la S. A ANVAR a ensuite payé ladite facture.

Le rapprochement BDPME ANVAR a introduit de nouvelles pratiques dans les achats de l'ANVAR, en fin de période, en tendant à uniformiser les fournisseurs et prestataires retenus par les deux futures filiales d'OSEO. Cette pratique a préfiguré, en un sens, la création effective du groupe OSEO, et la possibilité de mutualisation de fonctions que cette création offre. Mais elle a aussi accentué la tendance, déjà présente de l'ANVAR, à s'affranchir de règles simples. Elle a conduit l'ANVAR à assumer des décisions d'achat prises en dehors d'elle, achats pourtant payés sur ses propres crédits.

L'EPIC ANVAR a passé plusieurs marchés d'ampleur significative (concours national de création d'entreprises, renouvellement du parc informatique et du mobilier, déménagement). Il est apparu, en particulier au contrôle général économique et financier, que les décisions prises par l'agence ne suivaient pas des règles claires et lisibles, et a fortiori ne s'inspiraient pas du code des marchés publics, contrairement à ce que le conseil d'administration de l'agence avait décidé. Aucune formalisation de règles propres n'a suivi cette prise de conscience.

Cette tendance à ne pas suivre une politique d'achats cohérente s'est maintenue lors du rapprochement entre ANVAR et BDPME. En dépit de l'absence de cadre juridique adéquat – le groupe OSEO n'étant pas encore constitué – l'ANVAR s'est parfois laissé imposer ses prestataires par la BDPME.

Une attention soutenue devra à l'avenir être portée au cadrage et à la régularité des procédures d'achat du groupe OSEO.

¹⁹ Il appartiendrait à un contrôle éventuel de la BDPME pour l'exercice 2005 de déterminer si cet achat a répondu aux procédures usuelles de la banque, ce qui ne peut rentrer dans le présent contrôle.

PARTIE III : LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

I. LES ORIGINES DES DÉFAILLANCES DE LA COMPTABILITÉ ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'EPIC ANVAR

De 2001 à 2005, l'EPIC ANVAR a échoué dans la mise en œuvre de deux grandes réformes, celle de ses procédures comptables et celle de ses systèmes d'information. La remise en ordre, commencée en 2005, n'est pas achevée à la date de la présente communication. .

A. LE PILOTAGE DÉFECTUEUX DE LA RÉFORME COMPTABLE DE 2001 À 2004

Jusqu'en 2000, les avances remboursables qui constituent le principal mode d'intervention de l'agence, étaient exclues du bilan. L'EPIC ANVAR a entrepris en 2001, à la demande de la Cour, d'instaurer une nouvelle procédure comptable afin de remplacer le système des ressources affectées par un mode de comptabilisation en droits constatés, traduisant l'ensemble des droits et obligations nés de l'activité de l'établissement.

Cette réforme a été mise en œuvre après l'expertise d'un cabinet extérieur et les recommandations de la direction générale de la comptabilité publique. Les principes ainsi déterminés ont été suivis par l'ANVAR. L'agence a procédé, sans appui extérieur, aux opérations de recensement des 15 000 dossiers existants, à l'évaluation des créances et à l'intégration des opérations dans la comptabilité. Pour des raisons d'homogénéité de la gestion, le périmètre de la réforme a été étendu aux aides gérées pour le compte de tiers qui étaient également gérées, par le passé, de manière extracomptable.

1. Une évaluation des créances incomplète

Lors du versement des opérations dans la comptabilité, les contrats ont été analysés et classés, selon les risques de non recouvrement, dans une grille de risques comportant quatorze catégories.

L'ensemble des créances a été provisionné globalement à hauteur de 45 % de leur valeur. Les dirigeants de l'EPIC ANVAR estiment ce taux cohérent dans la mesure où le taux de recouvrement moyen des avances octroyées s'établirait selon eux autour de 55 %, ce dernier taux semblant recueillir l'assentiment des autorités de tutelle. La Cour estime pour sa part que le taux de non recouvrement de 45 % n'est ni actualisé, ni maîtrisé notamment du fait de l'absence de comparatifs avec des éléments externes et l'absence d'analyse par secteurs économiques.

La Cour considère qu'une évaluation plus exacte des risques sur les avances remboursables aurait dû être faite.

2. Le défaut de contrôle de la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable

Si les principes de comptabilisation selon les règles de la comptabilité d'engagement ont bien été respectés, la mise en application des nouveaux schémas a, en revanche, conduit à des désordres comptables graves dont la résorption n'a véritablement été entamée qu'en 2005. Jusqu'en 2004 les comptes ne traduisent pas l'ensemble des créances et des dettes de l'organisme. Les traitements informatiques et comptables des opérations ont généré de multiples erreurs qui ont provoqué des désalignements d'écritures (des remboursements d'avances n'ayant pu être appariés aux créances qu'ils étaient censés éteindre) et entraîné la constitution de soldes anormaux dans les comptes de bilan. La Cour a constaté, comme on le verra en détail *infra*,

l'absence de justifications pour un grand nombre d'écritures ainsi que la comptabilisation d'un volume important d'opérations dans des comptes d'attente, toujours en instance d'être régularisés.

La Cour estime que l'ANVAR aurait dû faire appel à des auditeurs extérieurs dans la période qui a suivi l'instauration des nouvelles procédures budgétaires et comptables, afin d'en vérifier la mise en application et de tester le nouveau dispositif. La mise en œuvre du nouveau dispositif budgétaire et comptable n'a été ni maîtrisée, ni contrôlée.

B. LES RÉSULTATS INSATISFAISANTS DE LA RÉFORME DES SYSTÈMES D'INFORMATION.

1. Des outils nombreux et sans interfaces, jusqu'en 2004.

Jusqu'à la mise en service du système *Iris* au printemps 2004, l'informatique de l'ANVAR reposait sur trois outils principaux : le système *Aba*, l'informatique documentaire *Infodoc* et le système budgétaire et comptable *Yole Cotre*. *Aba* était l'outil de travail des délégations régionales, permettant de suivre les dossiers depuis la demande d'aide jusqu'à la fin du projet. Cette base présentait l'inconvénient de ne pouvoir ni être alimentée en temps réel ni consultée directement par le siège. *Yole* était l'outil utilisé par l'ordonnateur pour la gestion du budget de fonctionnement de l'ANVAR et du budget des aides. *Cotre* était utilisé par l'agence comptable pour gérer les mises en paiement engagées dans la comptabilité budgétaire.

L'environnement informatique budgétaire et comptable présentait des défaillances majeures :

- Il n'y avait pas d'interface entre le logiciel budgétaire et le logiciel comptable.
- les logiciels ne permettaient pas de vérifier la disponibilité des crédits, alors qu'il s'agit d'une exigence réglementaire,
- il n'y avait pas d'interfaces entre la base de données de l'ordonnateur, appelée « AIDES » dans laquelle sont entrés les engagements juridiques d'aides, et le logiciel budgétaire *Yole* qui enregistre les engagements comptables. Cette situation conduisait à des doubles saisies,
- Le fichier « fournisseurs » n'était pas verrouillé : plusieurs personnes pouvaient y avoir accès. Cette situation a également été à l'origine d'erreurs comptables.

Des solutions auraient du être trouvées à ces défaillances qui ont perduré jusqu'en 2004.

2. Un audit informatique utile en 1999.

La direction générale de l'ANVAR a pris la décision de lancer un nouveau schéma directeur informatique pour la gestion des aides et a confié une mission d'audit des systèmes d'information au cabinet Arthur Andersen début 1999. Ce cabinet a constaté la circulation trop lente de l'information (saisies multiples) ainsi qu'une qualité insuffisante de l'information disponible pour la prise de décisions. Il préconisait la mise en place d'un nouvel outil totalement intégré, ayant pour vocation de se substituer au système décentralisé de gestion des aides et à l'informatique documentaire. Le rapport d'audit soulignait que les outils budgétaires et comptables présentaient des fonctionnalités insuffisantes.

L'ANVAR a suivi les recommandations du cabinet Arthur Andersen.

3. Un nouveau logiciel de gestion des aides (Iris) mis en place avec retards et surcoûts en 2004.

Entre l'appel à Arthur Andersen et la mise en place d'*Iris*, cinq ans se sont écoulés, soit environ trois de plus que ce qui était prévu.

L'ANVAR impute les difficultés rencontrées à l'incapacité de son maître d'oeuvre à livrer, dans les délais, les spécifications fonctionnelles du projet, par manque de compréhension des besoins de l'agence. Si cette explication est recevable, la lecture des différents avenants au contrat initial met en évidence que les responsabilités sont partagées entre le maître d'oeuvre, le maître d'ouvrage et son assistant.

Outre des délais importants de réalisation, ces difficultés ont entraîné une charge de travail importante pour les collaborateurs de l'agence et une dérive des coûts.

L'allongement de la durée du contrat et la nécessité de prendre en compte les besoins complémentaires ont conduit à verser 0,13 M€ TTC supplémentaires dans le cadre de quatre avenants successifs au contrat d'assistance à la réalisation et 1,033 M€ TTC supplémentaires, au maître d'oeuvre, ce qui correspond à une augmentation de l'enveloppe prévisionnelle du projet, dont le coût passe de 5,2 M€ TTC à 6,3 M€ TTC, en 2004.

4. Une réforme informatique qui na jamais résolu les insuffisances de l'informatique budgétaire et comptable de l'EPIC ANVAR.

La plupart des critiques formulées sur les outils budgétaires et comptables dans le rapport d'Arthur Andersen de 1999 sont restées d'actualité jusqu'en juillet 2005.

Le système d'information a continué à être gravement défaillant : la lecture d'une opération ne pouvait être effectuée qu'en passant par trois écrans successifs ; aucune écriture ne rendait compte, à elle seule, de la totalité des données nécessaires à la compréhension d'un enregistrement comptable.

Le comptable en fonction début 2004 a indiqué à la Cour que l'ergonomie de l'outil était très médiocre et que l'édition automatique des états financiers de fin d'exercice n'était pas possible. Ce comptable confectionnait le bilan, les comptes de résultats et autres tableaux de synthèse, lui-même, à partir des données de la balance et du grand livre, par saisie manuelle sur tableur Excel. L'ordonnateur a également admis les défaillances de l'outil en matière d'ergonomie et de sécurisation des opérations comptabilisées.

Diverses raisons expliquent cette situation.

Contrairement aux recommandations du cabinet Arthur Andersen, le système *Iris* n'a pas concerné l'agence comptable parce que, selon l'ANVAR, le prix aurait doublé le coût du projet et que les difficultés techniques auraient été importantes ; enfin, l'agence comptable, selon les informations données à la Cour, aurait refusé elle-même les aménagements qui auraient permis la cohérence du système car elle appréhendait les conséquences matérielles de ces changements.

Les systèmes *Yole* et *Cotre* n'ont fait l'objet que d'ajustements mineurs : en 2002, des interfaces automatiques ont été mises en place ; puis, des interfaces partielles ont été créées entre ces deux logiciels et la base *Aides*. Une nouvelle version des logiciels a été mise en place en mars 2003, et en septembre de la même année, l'outil Business Object d'interrogation et de contrôle de gestion a été introduit.

La Cour constate donc que depuis 1998, le système d'information a été défaillant ; que malgré l'importance des sommes consacrées au projet *Iris* mis en place en 2004, l'ANVAR n'a pas prévu l'intégration des données comptables et de gestion.

Les défaillances du système d'information, que ce soit dans sa version antérieure ou postérieure à 2004 (système *Iris*), ne sont pour autant pas responsables en elles-mêmes des carences graves des comptes, comme l'ont souligné eux-mêmes les représentants de la direction générale de la comptabilité publique lors de l'audition par la Cour le 6 septembre 2006.

5. Les difficultés du système d'information d'OSEO ANVAR

A l'issue de son premier contrôle en 2005, la Cour a recommandé que soient instaurés une cohérence et un interfaçage entre les systèmes de gestion, d'information et de comptabilité d'OSEO ANVAR et des autres composantes d'OSEO. Le président d'OSEO ANVAR a alors répondu qu'« *une nouvelle présentation des comptes de la SA a été élaborée et présentée à son premier conseil* » et « *un nouveau système d'information comptable sera déployé courant 2006* », *Arcole*.

Toutefois, le président d'OSEO ANVAR a indiqué en juillet 2006 que ce déploiement n'était plus planifié en 2006, car l'organisation comptable devait d'abord faire la preuve de « *sa capacité à produire de manière stable des états comptables sur l'exercice 2006* » avant tout changement d'outil.

La question du bon fonctionnement des systèmes d'information d'OSEO ANVAR reste donc pendante.

C. L'INABOUTISSEMENT DES CORRECTIONS COMPTABLES DE 2004 ET 2005.

1. Un conseil d'administration qui n'a pas réagi face aux errements comptables

L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration approuvant les états financiers annuels montre que les administrateurs ont peu posé de questions relatives aux comptes, malgré les erreurs de ces derniers. Ces erreurs ont été telles qu'elles ont conduit la Cour, dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'ANVAR 1998-2003, à émettre un avis selon lequel les comptes 2001 à 2003 ne sont pas sincères, pas réguliers et ne donnent pas une image fidèle du patrimoine.

Le 30 mars 2004, les administrateurs ont approuvé les comptes 2003 de l'EPIC. Sur onze administrateurs, outre le chef de la mission du contrôle général économique et financier, (CGEFI), seuls trois (représentant l'Inria, la direction du trésor et la direction du budget) ont posé des questions sur certains postes des comptes, en particulier les rubriques « à classer », le calcul de la capacité d'autofinancement, les éléments pour régularisation, la clarté du respect de l'autorisation de paiement²⁰. Les réponses données par l'ANVAR ont été relativement peu claires et incomplètes. Finalement, les comptes et le rapport de gestion de l'ordonnateur ont été approuvés à l'unanimité.

²⁰ De plus le contrôle général économique et financier a adressé deux demandes d'explications complémentaires en juillet et août.

Le 1^{er} juin 2005, ce sont deux administrateurs sur treize (la direction générale des entreprises et la direction générale du trésor et de la politique économique) qui ont demandé des éclaircissements sur les comptes 2004 soumis à l'approbation du conseil. Le président, le secrétaire général et l'agent comptable ont donné des explications ; mais surtout, l'agent comptable a annoncé qu'une « *structure spécifique devra être mise en place* » pour opérer les régularisations comptables, composée de « *trois personnes... [travaillant] entre un an et dix-huit mois* ». Ce sont 11 voix (6 contre) qui ont approuvé l'exécution et les états financiers de l'EPIC pour 2004.

Le conseil d'administration n'a pas été saisi des états financiers pour la période 1^{er} janvier - 8 juillet 2005, du fait de la transformation de l'EPIC en société anonyme le 9 juillet.

En conclusion, dans la période sous revue, seule une petite partie des administrateurs s'est inquiétée de l'ampleur des anomalies et erreurs comptables qui affectaient les comptes de l'ANVAR. Les comptes ont été approuvés. Le conseil d'administration n'a pas exercé la plénitude de sa fonction de surveillance et de contrôle.

2. Un service comptable qui ne pouvait pas redresser les errements antérieurs.

L'agent comptable, en fonction depuis 1997, sous la gestion duquel ont été constatés les errements, est resté jusqu'en juin 2004. Les pratiques antérieures ont continué jusque là.

Son successeur n'a été officiellement en fonctions que du 5 au 26 juillet 2004, et, pour raison de santé, n'est resté sur place que quelques jours. Lui a succédé une intérimaire, qui a été nommée, comme elle le dit elle-même, malgré elle, et ce jusqu'à l'arrivée du dernier agent comptable de l'EPIC, le 1^{er} octobre 2004.

Une telle succession de comptables, au moment même où l'ANVAR avait connaissance du projet de réforme qui conduira à la suppression de l'EPIC mi 2005, n'a pas facilité la gestion comptable de l'établissement.

A son arrivée, le 1^{er} octobre 2004, le dernier agent comptable a pris conscience de la nécessité de « *travaux de recherches et de régularisations, que les documents financiers 2003 laissaient percevoir comme nécessaires (soldes de sens anormaux notamment)* » (rapport du comptable sur les comptes 2004). Il a adressé un document exploratoire au président-directeur général à la mi-novembre 2004, demandant la mise en place d'une cellule supplémentaire ayant pour seule tâche la recherche et la régularisation.

Il a concentré ses travaux sur deux points : les procédures d'aide collectives, dont il a amélioré le suivi, et le recouvrement des recettes sur les remboursements d'aides, en mettant notamment en place des prélèvements automatiques. Le compte 441-700 (subvention État à recevoir) et son solde anormalement créditeur ont été régularisés. Le volume de certains comptes de tiers a aussi été réduit (subventions à verser, charges à payer sur ressources affectées, recettes à classer). Ce même agent comptable a, en mai 2005, constaté la difficulté de la tâche : il a dressé une liste précise des « *imperfections des comptes 2004* », et constaté que « *la réduction du nombre de comptes anormalement débiteurs et anormalement créditeurs n' [avait] pas pu être significative en 2004 en raison des charges spécifiques engendrées par le contexte particulier de cet exercice, et les montants résiduels ne se résorbent que lentement en raison d'un potentiel de recherche trop faible* ». L'ampleur du problème était connue et l'essentiel des défauts, que la Cour venait de relever, persistait ou s'aggravait.

Mais l'équipe comptable n'a pu engager tous les travaux nécessaires à la correction des erreurs comptables, pour plusieurs raisons.

- Ce n'est que progressivement que l'EPIC ANVAR a pris la mesure de la gravité des défaillances comptables.
- Le bouleversement de fin 2003-2004 dû à la charge nouvelle des 6 000 dossiers d'aide que le ministère de l'industrie avait demandé à l'ANVAR de traiter s'est aggravé, à partir de novembre 2004, par la décision d'en rapatrier la plus grande partie²¹ au ministère. Cet aller-retour a fait peser une charge maximale sur l'agence comptable et l'administration de l'agence. Neuf agents supplémentaires ont été mis à disposition des services concernés pour absorber ce surcroît d'activité, mais l'alourdissement de la charge a été néanmoins considérable.
- Faute de définition écrite des procédures, le service n'avait pas, après le départ de l'agent comptable en poste depuis 1997, la mémoire des choix pratiqués au cours du temps et des solutions apportées aux problèmes rencontrés.
- La perspective prochaine que l'ANVAR ne soit plus soumise aux principes de la comptabilité publique a accéléré les changements de poste : l'ancienne adjointe principale a quitté l'agence en février 2005 ; la seconde adjointe a obtenu, elle aussi, sa mutation à partir de mars 2005.
- Enfin, le calendrier du changement de statut de l'ANVAR a été retardé. Cela a créé une situation artificielle placée sous le signe du provisoire, non propice à un chantier devant être résolument mené. Dans les premières projections, l'EPIC devait disparaître à la fin de l'année 2004 et être remplacé en 2005 par la société anonyme. La mission du comptable devait elle-même s'arrêter au plus tard le 31 mars 2005, date limite de remise de l'état financier 2004. Lors de la prolongation de l'EPIC et du mandat du comptable jusqu'au 8 juillet et au delà pour l'établissement du compte financier, cet agent s'est partagé entre l'ANVAR et sa future affectation, déléguant une partie de ses tâches à un adjoint.

C'est donc une agence comptable sinistrée qui officiait en 2004-2005. Une attention plus grande aurait dû être portée à cette situation par l'ordonnateur et par la direction générale de la comptabilité publique.

D. UNE RÉGULARISATION DES COMPTES TARDIVE ET INABOUTIE

L'action de régularisation des comptes a, pour les raisons évoquées ci-dessus, été menée seulement après la transformation de l'EPIC ANVAR en S.A. OSEO ANVAR.

Bien que le contrôle de la Cour ne porte pas sur cette période – il se limite à l'EPIC jusqu'en juillet 2005 et à sa transformation en OSEO ANVAR – il convient, étant donné l'ampleur des problèmes comptables constatés, de présenter cette action de régularisation.

La direction générale de la comptabilité publique a mis en place, en septembre 2005, une cellule de recherche et de régularisation comptable (CRER) pour opérer les nombreux redressements justifiés par l'état des comptes. Un receveur principal des finances de première catégorie, a été nommé à sa tête.

²¹ Le fonds de compétitivité des entreprises.

Selon la réponse qui avait été adressée le 17 mai 2005 par le directeur général de la comptabilité publique à la Cour, cette cellule avait « *vocation à fonctionner sur une période d'environ 18 mois pour poursuivre, dans le cadre de la SA, l'ajustement des écritures comptables en instance dans les comptes de l'ANVAR* ». La mise à disposition d'un agent « *permettra également d'assurer la production du compte financier de l'ANVAR et la clôture du régime de comptabilité publique avant la transformation en SA* ».

Or, malgré cet engagement écrit de la DGCP, et en dépit de la qualité des travaux de la CRER, force est de constater que les résultats de l'action de la cellule ne sont pas à la hauteur des enjeux.

- Les travaux de la CRER ont duré 6 mois et demi (15 septembre 2005 – 31 mars 2006) et non 18 mois, contrairement à l'engagement qui avait été pris.
- L'ajustement des écritures comptables était si considérable qu'il n'a pu être que partiellement réalisé par la CRER.

De ce fait, la responsabilité des comptables devant le juge des comptes reste pendante sur l'ensemble des opérations, soit par la réserve émise sur leur gestion en raison des erreurs des comptes (2001-2003), soit parce que les comptes ne sont pas en examen (2004) ou n'ont pas été produits (2005).

1. Les limites du rôle de la cellule de recherche et de régularisation sur les comptes de l'EPIC

Le compte-rendu de la réunion du 29 septembre 2005 qui s'est tenue entre la cellule de recherche et de régularisation comptable (CRER), la DGCP et la direction générale d'OSEO ANVAR, illustre bien le renoncement à rectifier les comptes de l'EPIC : « *il ressort de la discussion qu'il n'est matériellement pas possible d'impacter 'fictivement' ou 'virtuellement' la comptabilité de l'EPIC de ces rectifications [de la cellule de régularisation] en vue de faciliter ultérieurement les réponses des anciens comptables publics aux injonctions probables de la Cour des comptes* ». En conclusion de la réunion, la représentante de la direction générale de la comptabilité publique a exprimé « *son accord sur l'ensemble du dispositif ainsi défini* » au nom de la direction générale, apportant ainsi sa caution à la décision de ne pas redresser les comptes des exercices passés de l'EPIC.

La cellule de régularisation n'a donc pas fait le redressement des comptes financiers de l'EPIC depuis l'exercice 2001.

La CRER, certes, n'aurait pu elle-même, juridiquement parlant, rectifier des comptes déjà produits. Mais l'inaboutissement de ses travaux résulte surtout d'une part de la conviction de la DGCP que la rectification des comptes aurait pour seule utilité, comme elle l'a exprimé devant la Cour, « *de faciliter les réponses du comptable aux injonctions de la Cour* » et d'autre part du choix d'OSEO ANVAR, clairement exprimé lors de l'audition du 6 septembre 2006, de privilégier les comptes de la S.A. OSEO ANVAR et non le rétablissement des comptes d'un EPIC disparu.

2. La faiblesse des moyens de la cellule de recherche et de régularisation

Le responsable de la cellule avait estimé qu'un effectif de cinq personnes était nécessaire pour effectuer le travail de régularisation. Or, à la fin du mois de janvier 2006, seuls les deux chargés de mission restaient affectés à la CRER, un certain nombre d'autres collaborateurs pressentis étant partis. Ils étaient toutefois assistés par une personne partiellement mise à la disposition de la cellule par le prestataire chargé de la maintenance informatique (GFI) qui devait permettre à la CRER d'accéder aux informations comptables contenues dans le logiciel, la

lecture des données étant particulièrement complexe tant en ce qui concerne l'outil que le contenu.

Ainsi les travaux de la cellule ont débuté tardivement car les moyens humains mis en œuvre ont été faibles. Cela a nui à l'efficacité et la rapidité du fonctionnement de la cellule.

La direction de l'agence et la direction générale de la comptabilité publique sont responsables de cette situation. Elles étaient l'une et l'autre pleinement averties de l'état général de la comptabilité, de la gestion défaillante des dossiers traités pour compte de tiers (dont le solde du compte avait fait l'objet d'une provision couvrant l'intégralité de son montant), de la difficile traçabilité d'un grand nombre d'écritures et de dossiers. La direction d'OSEO ANVAR a fait le choix de retenir ses meilleurs éléments financiers et comptables dans les équipes de la SA et d'allouer des éléments « *sans compétence comptable, mais minutieux* », considérant dans un premier temps que le travail de la cellule était surtout tourné vers la période EPIC. Puis la CRER a été progressivement « *réinternalisée* », aboutissant à une coopération réelle, quoique tardive.

Dans ces conditions, la Cour constate que l'obligation pour un établissement public de rendre des comptes n'a pas été respectée, avec l'accord de l'organisme et des tutelles.

3. La méthodologie des travaux de la cellule de recherche et de régularisation

Les recherches et les régularisations, après la clôture de l'EPIC, ont porté prioritairement sur les comptes à forts enjeux financiers : comptes aux soldes anormaux ; comptes aux soldes complexes ; comptes aux soldes anciens, de sens normal. Un nombre important de comptes comportait des doublons d'écritures et des écritures de régularisation erronées.

La CRER a reçu pour mission d'assainir les comptes des classes 4 et 5²²; l'analyse de ces comptes a permis à la cellule de proposer la régularisation de comptes qui ne lui avaient pas été spécifiquement signalés. Elle avait pour consigne de détecter les anomalies, puis de les transmettre à la direction financière pour transcription et passation des écritures rectificatives dans la comptabilité de la société anonyme.

La régularisation des comptes relatifs aux prêts et avances ainsi que celle portant sur les comptes clients et débiteurs/créditeurs divers ont été confiées à la direction financière d'OSEO ANVAR, ces travaux consistant en un alignement des comptes avec les dossiers du service gestionnaire.

4. Les résultats des travaux de la cellule de recherche et de régularisation

Le rapport à fin de mission du 31 mars 2006 conclut ainsi : « *la mission a permis d'apporter des précisions sur les anomalies repérées sur certains comptes par les corps de contrôle en 2004, de régulariser partiellement 8 comptes, et 16 intégralement. Toutefois, certaines régularisations ont eu pour effet d'aggraver le montant des soldes des comptes des tiers au lieu de les diminuer. Il en reste 7 dont l'enjeu est important pour l'établissement et dont la régularisation ligne à ligne s'avère incontournable* ».

²² Pour sa part, la direction comptable d'OSEO ANVAR a engagé un effort de régularisation portant sur tous les comptes de bilan.

a. Les comptes régularisés en totalité

Il s'agit des comptes relatifs aux classes 1 et 2 (en ce qui concerne les avances remboursables), les comptes de charges à payer relatifs aux exercices 1997, 1998, et 1999, les comptes d'avances fournisseurs et d'avances sur frais de mission.

Ont également été apurés : une partie des comptes 471 « recettes à classer » pour ce qui concerne les produits financiers à classer, les aides déléguées par les tiers, à classer et une partie des recettes à classer divers (régularisé à 92,62 %) ; ainsi que le compte 472 300 « dépenses des régisseurs à vérifier ».

b. Les comptes dont la régularisation est délicate et qui ne sont pas totalement apurés

Il s'agit de trois catégories de comptes :

1. Les comptes qui ont, en fin d'année et selon les exercices, enregistré le solde du compte 58 « virements internes », utilisé systématiquement comme contrepartie du compte de banque lors d'une opération d'encaissement.

A la fin de l'exercice, faute pour l'agence comptable de pouvoir identifier les opérations de remboursement, ce compte ne pouvait être soldé ; le solde restant était alors viré à un autre compte d'attente (471 810, 471 849 ou 472 800 selon l'époque). Ces comptes n'ont pu être régularisés car les écritures à corriger affectaient en contre partie le compte 411 « clients » relatif à l'aide ANVAR ; dès lors, une régularisation globale des comptes a été écartée par la direction de la société OSEO ANVAR.

Entre juillet 2005 et mars 2006, les travaux de recherche et de régularisation ont seulement permis de réduire les soldes de ces comptes comme il suit :

En €	Compte 471 810		Compte 471 849			Compte 472 800		
	Masse débitrice	Masse créditrice	Masse débitrice	Masse créditrice	Solde	Masse débitrice	Masse créditrice	Solde
Situation au 8/7/2005	11 254 926	16 728 056	42 228 844	43 983 324	1 754 480	5 906 312	4 381 092	1 525 220
Situation au 8/3/2006 ²³	10 631 730	16 106 032	0	1 661 865	1 661 865	1 921 535	372	1 921 163

2. Les comptes relatifs aux aides déléguées par des tiers.

L'ancienneté et l'absence des dossiers ont rendu cette régularisation difficile. Trois comptes sont concernés : 411 180 « produits à recevoir sur ressources affectées », 468 200 « charges à payer sur ressources affectées » et 473 121 « remboursements abondements conseils régionaux ».

²³ Au 26 juillet 2006 la situation a évolué : le compte 471810 a été régularisé pour les comptes débiteurs et garde un solde créditeur de 3,4 M€ ; le compte 471849 présente un solde résiduel de 440 000 € dont 422 000 sont identifiés ; le compte 472800 a été totalement apuré.

Leur évolution dans le temps est la suivante :

€	Compte 411 180	Compte 468 200	Compte 473 121
Situation au 8/7/2005	22 561 410	41 951 001	546 482
Situation au 8/3/2006	19 359 040	39 487 682	546 482

3. Le compte 411 clients et comptes rattachés.

Le solde anormalement créditeur est passé de 3 761 263 € à 2 815 798 € en fin de période. La régularisation de ce compte a commencé en juillet 2004 par l'équipe dédiée à l'assainissement et est toujours en cours, compte tenu de l'ampleur de la tâche. Les désalignements résultent de l'absence d'émission des titres de recettes, de remboursements mal enregistrés, de créances enregistrées à la fois comme exigibles et comme abandonnées, d'imputation de remboursement erronées.....

Contrairement aux engagements initiaux, la cellule de recherche et de régularisation mise en place en 2005 par la direction générale de la comptabilité publique a fonctionné six mois seulement – contre dix-huit prévus – et s'est vu affecter des moyens insuffisants.

Elle n'a pas reçu la mission de redresser les comptes financiers 2001-2003 (sur lesquels la Cour a émis en 2005 l'avis selon lequel ils sont irréguliers, non sincères et ne donnant pas une image fidèle de l'ANVAR). Elle n'avait pas celle de redresser ceux des exercices ultérieurs.

- Malgré cela, les recherches et les travaux de régularisation ont permis d'apurer un nombre important d'opérations erronées : le journal qui retrace les régularisations comporte plus de quatre-mille-cinq-cents lignes d'écritures.

- Deux grands postes n'ont pu être régularisés par la cellule: celui portant sur les aides déléguées par des tiers, pour lequel la régularisation a été menée en juin 2006, en lien avec l'arrêt des comptes 2005 de la société anonyme ; celui portant sur le compte d'attente 58, dont la régularisation est en cours.

II. LES DÉFAILLANCES DES COMPTES DE L'EPIC ET LEURS CONSÉQUENCES

A. DES COMPTES 1998 À 2003 NON FIDÈLES, NON RÉGULIERS, NON SINCÈRES

Les errements comptables des comptes des exercices 1998 à 2003, que la Cour analyse ci-après, ont été aussi constatés par l'audit effectué, en novembre 2004, par la mission régionale « Formation Contrôle » de la recette générale des finances. Les principales conclusions de cet audit ont été les suivantes : l'organisation de l'agence comptable est insuffisante ; il y a une absence de supervision des opérations qui explique la situation dégradée des comptes ; il n'y a pas de supervision centralisée du suivi des dossiers de prêts et avances, ce qui entraîne une inadéquation entre le suivi des opérations et les écritures comptables ; le manque de suivi des régies est avéré.

L'ordonnateur et le comptable ont, de manière récurrente, expliqué ces errements par les difficultés de l'ANVAR dans la mise en œuvre de la réforme comptable et par les dysfonctionnements dans le fonctionnement des systèmes informatiques. Ces explications ne sont pas suffisantes pour justifier les multiples et importantes irrégularités comptables de la période, d'autant qu'un certain nombre d'opérations irrégulières sont antérieures à la réforme comptable : la Cour avait d'ailleurs déjà dû émettre une réserve générale sur la gestion des comptables entre 1998 et 2000, antérieurs à la réforme comptable. Cette réserve n'a été levée qu'en 2006, au vu des régularisations apportées par la cellule de recherche et de régularisation comptable.

1. Des soldes de comptes faux

Plusieurs comptes de bilan présentent des soldes inversés pour des montants très élevés : des comptes d'actif affichent un solde au passif du bilan, des comptes de passif sont débiteurs.

a. Le poste « avances remboursables » : un solde anormal de 4,3 millions €

Le compte 27 « avances remboursables » figure à l'actif du bilan, au poste « autres immobilisations financières ». Il enregistre le montant des avances remboursables consenties aux entreprises. Au 31 décembre 2003, le compte présente un solde anormalement créditeur, figurant au passif du bilan, de 4,36 M€. Il résulterait d'erreurs intervenues lors de la saisie de la codification des contrats ou des avenants. L'agence comptable a, début 2004, dressé la liste des opérations erronées, sans pour autant effectuer les corrections comptables correspondantes, ce qu'elle ne pouvait faire en l'absence des titres de recettes adéquats.

b. Le compte clients : un solde anormal de 4,9 M€ et une majoration artificielle de 141 M€

A la clôture de l'exercice 2003, figure anormalement au passif du bilan un solde créditeur de 4,91 M€. Ce montant correspond d'une part, à des remboursements effectués par les entreprises mais dont la créance n'a pu être éteinte, en l'absence d'identification, et d'autre part, à des encaissements reçus à la fin de l'exercice pour lesquels les titres de recettes n'ont pas été établis, ce qui n'a pas permis d'établir un rapprochement entre le montant des fonds versés par l'entreprise et la créance client correspondante.

Le poste clients a par ailleurs été artificiellement majoré d'un montant de 141 M€ (sur un solde débiteur brut s'élevant à 398 M€), provenant des errements dans le fonctionnement du compte 441-700 (cf. développements point d).

c. Le compte 46-77 « Autres débiteurs à payer sur subventions » : un solde anormalement débiteur de 2,69 M€

Le crédit (passif du bilan) enregistre normalement les dettes de l'ANVAR à l'égard des entreprises. Le compte doit toujours présenter un solde créditeur. Dans les comptes 2003, le compte 46-77 présente au passif, un solde créditeur de 53 M€ et un solde anormalement débiteur de 2,69 M€ qui figure à l'actif.

d. Le compte « État : subventions d'exploitation » : une erreur de 141 millions €

Ce compte 441-700 doit, selon les normes comptables, enregistrer les dettes de l'établissement à l'égard de l'État. Il présentait, fin 2003, un solde créditeur anormal de 126,9 M€. Le solde réel²⁴ s'est avéré débiteur, et après reconstitution des opérations, a été arrêté à 14,1 M€, soit une erreur au total de 141 M€.

L'écart de 141 M€ a été détecté par la direction du trésor, en juillet 2004. La cause des désordres a été identifiée ; de 2001 à 2003, en raison de mauvaises codifications informatiques successives, les titres de recettes émis par l'ordonnateur au compte 441-700 ont été trouvés enregistrés au compte clients 411. En conséquence, les écritures de débit, qui devaient apurer le solde créditeur du compte 441-700, ont alimenté le débit du compte clients 411, le gonflant artificiellement à hauteur de 141 M€.

²⁴ En 2004, l'agence comptable avait entrepris de son côté une mise en état du compte, rendue nécessaire pour l'introduction des écritures dans l'interface reliant le logiciel comptable au système d'information Iris. L'état du compte 441-700 a donc été régularisé au cours de l'exercice 2004.

2. Des comptes qui enregistrent des opérations dont le contenu ne peut être justifié

L'ANVAR n'est pas en mesure de justifier l'intégralité des opérations enregistrées dans deux comptes de tiers.

a. Le compte 46-77 « autres créditeurs à payer sur subventions »

A la clôture de l'exercice 2003, en plus du solde débiteur anormal (cf. supra), ce compte présente un solde créditeur de 53,5 M€ qui ne peut être justifié. Cette situation résulterait des erreurs commises lors de la reprise des dossiers dans les comptes de l'ANVAR (apparemment des écritures de débit et de crédit, références des bénéficiaires).

b. Le compte 46-82 « charges à payer »

Ce compte enregistre les subventions reçues des tiers délégants, à verser aux entreprises. A la clôture de l'exercice 2003, ce compte affiche, au passif du bilan, un solde créditeur de 62 M€. Les opérations enregistrées dans ce compte n'ont pu être justifiées par l'ANVAR : du fait de l'absence de vérification des informations entrées au moment de la réforme comptable.

3. Des opérations comptabilisées dans les comptes transitoires et laissées en instance pendant plusieurs exercices

Au cours des exercices 1998 à 2003, un grand nombre d'opérations ont été, pour des raisons qui ne sont pas toujours éclaircies, comptabilisées dans des comptes transitoires de la classe 47 et n'ont pas été régularisées.

a. Le compte 4718 « recettes à classer » : un compte de 15 M€ fin 2003

Diverses opérations n'ont pas été imputées dans les comptes de produits de l'exercice auxquelles elles se rapportaient et se trouvent au compte 4718. Certaines opérations remontent à 1999. Figurent également en recettes à classer des remboursements d'entreprises par chèques, non comptabilisés dans le compte client correspondant. Certaines opérations remontent à l'exercice 2000.

Le comptable a mis en place depuis 1999, un dispositif curieux de comptabilisation des chèques de remboursement d'avances : les chèques sont enregistrés, à leur arrivée à l'agence, dans un compte transitoire 581, avant d'être validés et imputés dans le compte de banque. Lorsque le comptable ne peut appairier le remboursement reçu et la créance correspondante, la comptabilisation du chèque est laissée en instance d'être régularisée dans le compte 581. Compte tenu des difficultés grandissantes pour l'appariement des chèques et des créances, le solde du compte « recettes à classer » a gonflé pour atteindre plus de 15 M€, fin 2003.

b. Le compte 473 « recettes à transférer » : une absence de justification de 4,8 millions €

Le compte transitoire 473 « recettes à transférer » concerne des opérations réalisées pour le compte de tiers. A la clôture de l'exercice 2003, trois types d'opérations n'ont pu être justifiés : des paiements reçus de tiers, antérieurement à 2001 (0,16 M€), des remboursements reçus des entreprises antérieurement à 2001, et pour lesquels les créances n'ont pas été identifiées (0,71 M€), une opération d'un montant de 3,91 M€.

c. Le compte 472 « dépenses à classer »

Ce compte comporte :

- des écritures relatives aux régies (dépenses à vérifier) ; le solde du compte est à la fois débiteur (9 914 €) et créditeur (30 955 €) au 31 décembre 2003. Il s'agit d'opérations anciennes non vérifiées par l'agent comptable ;

- d'autres dépenses à régulariser, intervenues sur la période 1999/2003. Le compte présente également un solde débiteur (4,133 M€) et un solde créditeur (0,523 M€). Il s'agit d'opérations non soldées au moment de la réforme comptable.

L'existence d'un tel nombre d'écritures en attente d'être régularisées, en recettes ou en dépenses, remet en cause la valeur des résultats puisque les charges et les produits ne sont pas comptabilisés dans les exercices auxquels ils se rattachent.

4. Des carences graves dans les recouvrements, les encaissements et dans la gestion de la trésorerie

a. Le manque de fiabilité du compte clients et l'absence d'états de restes à recouvrer

Les anomalies des différents comptes qui viennent d'être décrites ont montré que de sérieuses incertitudes grèvent l'exhaustivité et la sincérité du compte clients, à partir duquel sont établis les états de recouvrement. Dès lors, ces états sont incertains. A partir de 2000, ils sont inexistantes.

b. Les carences graves dans le traitement des chèques reçus par l'EPIC ANVAR

Le circuit des chèques arrivant à l'EPIC ANVAR n'était pas sécurisé. Il n'existait pas de système d'enregistrement permettant de répertorier les chèques reçus quotidiennement, ceux-ci faisant l'objet d'un traitement « au fil de l'eau ».

L'agent comptable décrit lui-même cette situation dans sa réponse à la Cour en 2005. En l'absence de décentralisation des remboursements au niveau des délégations régionales, « *il restera toujours une impossibilité à tracer les chèques. Et pas seulement à l'agence comptable qui reste pourtant le lieu et le service privilégié dont on peut espérer quelques résultats alors que ce n'est évidemment pas en son sein qu'existent le plus de risques* ». Il précise : « *Bien sûr, le cachet n'était pas apposé sur la majorité des chèques – ne serait-ce que parce qu'il n'a jamais été possible de canaliser les chèques qui arrivaient également dans les services centraux du siège en sus des envois redirigés par les délégations régionales – mais à tout le moins l'était-il sur ceux d'entre eux qui étaient directement envoyés par les entreprises à l'agence comptable* ».

L'ordonnateur a indiqué, pour sa part, qu'il avait découvert, au cours de l'instruction de la Cour, les défaillances du circuit des moyens de paiement mis en œuvre à l'agence comptable : « *Si l'ordonnateur était conscient que les procédures de remboursement, comme l'ensemble des processus de gestion devaient être améliorées notamment pour supprimer tout risque d'erreur causé par des doubles ou triples saisies dans les logiciels de gestion, et s'il a mis en place à partir de 2001, un système de pointage entre les services de l'ordonnateur et du comptable, l'ordonnateur n'a pas eu connaissance d'éléments laissant supposer que des risques pouvaient exister sur la mauvaise conservation des fonds* ».

En 2005, une enquête sur le suivi des chèques a, été faite à la demande de la Cour par l'ANVAR. Elle portait sur les chèques du premier trimestre 2000, les modalités d'encaissement des chèques ayant peu évolué par la suite. Les résultats de cette enquête communiqués ont confirmé que la traçabilité des chèques n'était absolument pas assurée.

c. La trésorerie n'était guère suivie

Le suivi et la gestion de la trésorerie ont été confiés à l'agent comptable. L'ordonnateur n'a pas réclamé de situation de trésorerie complète et régulière ; il a seulement demandé, à partir de 2003, un tableau de trésorerie, assez succinct.

d. La gestion des dossiers contentieux

L'ordonnateur n'avait pas connaissance des difficultés de paiement des entreprises défaillantes : il n'existait pas à l'EPIC ANVAR de suivi exhaustif des entreprises aidées pour lesquelles des difficultés de recouvrement étaient avérées. Les incidents de paiement représentaient pourtant près de 50 % des dossiers d'aides. La disposition du règlement général sur la comptabilité publique selon laquelle « *les recettes sont recouvrées par l'agent comptable soit spontanément soit en exécution des instructions de l'ordonnateur* » n'a donc pas été respectée.

Les dossiers contentieux étaient particulièrement mal gérés, le service comptable se limitant à consulter les informations juridiques officielles (règlement judiciaire, liquidation de biens, clôture pour insuffisance d'actifs...) sans aucune action suivie auprès des créanciers.

L'agent comptable n'a pas tenu, de 2000 à 2004, d'état de restes à recouvrer. Il n'est donc pas possible de s'assurer de l'exhaustivité des productions de titres en non valeur. Ces productions, sur la période 2000-2003, ont été présentées de façon non systématique et souvent, plusieurs années après que le jugement de clôture pour insuffisance d'actifs de l'entreprise est intervenu.

5. Les autres manquements fin 2003

La Cour a aussi constaté d'autres irrégularités.

- L'EPIC ANVAR n'a ni recensé ses immobilisations ni fait l'inventaire physique des biens, contrairement aux prescriptions.

- L'EPIC n'évaluait et ne provisionnait ni les charges pour congés payés restant dues en fin d'année, ni les charges à payer pour indemnités de fin de carrière, alors que celles-ci constituent des charges de l'exercice.

- En 2003, les frais de déplacements, de mission et de réception, ainsi que les dépenses d'honoraires n'ont pas été comptabilisées dans les charges de l'exercice, contrairement aux principes de la comptabilité d'engagement. La Cour constate que le poste « frais de déplacements » a baissé de plus de 30 % par rapport à l'exercice 2002. Quant aux dépenses d'honoraires, l'ordonnateur a lui-même évalué leur minoration à 100 000 €.

L'ordonnateur a indiqué à la Cour que ce point était significatif de certaines difficultés de passage entre un système de comptabilité de caisse et un système de comptabilité d'engagement et que certaines dépenses, faute de justifications avant la clôture de l'exercice au cours duquel elles avaient été engagées, avaient fait l'objet d'un report de charges sur l'exercice suivant.

B. UN COMPTE FINANCIER 2004 ENTACHÉ D'ERREURS ET QUI N'EST PAS EN ÉTAT D'EXAMEN

1. Les erreurs ou incertitudes identifiées dans le compte 2004 sont multiples et importantes :

- quelques cas de reprises de balance d'entrée non conformes aboutissant à des montants faibles (cumul d'écarts de -124,9 € en débit, et de +124,81 € en crédits) ;

- une comptabilisation des aides sous forme de subvention en classe 6 qui aboutit à ce que ces écritures comptables traduisent des engagements pluriannuels et non des charges de l'exercice ; cette critique, peut-être excessivement rigoureuse, n'a pas été reprise à son compte par PWC qui a préconisé de conserver ce mode de comptabilisation ;
- l'absence de transit par le compte de résultat, des recouvrements des aides remboursables (73 M€ en 2004, 74 M€ pour l'année 2005) ;
- des actifs corporels mal suivis en valeur du fait de l'absence d'inventaire physique (2 M€ en 2004, 1,8 M€ en 2005) ;
- des écritures spécifiques non fiables : dans le compte 139-100 qui présente un sur-amortissement des subventions d'équipement inexplicé (0,37 M€ d'excès) ; un traitement fiscal des provisions incertain (voir ci-dessous) ; des états de créance antérieurs à 2004 non ajustés ; des procédures collectives probablement irrécouvrables en grand nombre ;
- le compte 274 800 « avances remboursables ANVAR » qui comporte encore un solde anormalement créditeur de 5,5 M€ et le compte 274 810 « avances remboursables ADT », un solde anormalement créditeur de 0,35 M€ ; ces soldes anormaux se sont légèrement accrus au cours de l'exercice 2004 ;
- le compte 467 700 qui enregistre les subventions à verser et qui comporte un solde débiteur résultant de reprises de soldes antérieurs et qui n'ont pas été justifiées au cours de l'exercice 2004 pour un montant de 0,228 M€ (il était de 2,9 M€ en 2003) ;
- le compte clients 411 présente toujours un solde anormalement créditeur de 4,06 M€ (en réduction toutefois par rapport au solde anormal constaté à la clôture des comptes 2003).
- l'état des comptes transitoires non encore régularisés à la clôture des comptes 2004, pour une masse totale de 26 M€ ;
- la situation, révélée à l'arrêté des comptes 2005 en matière de comptabilisation des fonds de concours, qui entache les comptes 2004 ;
- l'écart observé sur les opérations RTPG entre le comptable et l'ordonnateur.

Une partie des provisions supplémentaires constituées à la clôture de l'exercice 2004 confirment le mauvais état des comptes : la provision de 42 M€ a été constituée pour couvrir en intégralité le solde du compte de tiers qui enregistrait les opérations financières conduites avec les partenaires de l'ANVAR et une dotation de 17 M€ é été passée pour couvrir d'éventuels actifs injustifiés.

2. Les conséquences des défaillances du compte 2004 pour le juge des comptes : un compte qui n'est pas en état d'examen

Le compte financier doit être présenté au juge des comptes en état d'examen. Le compte 2004 n'est pas, pour de multiples raisons, en état d'examen.

a. Des informations incomplètes

Contrairement aux dispositions réglementaires, aucun état de développement de soldes exhaustif, aucun état de restes à recouvrer ou à payer, aucun état d'accord entre comptable principal et comptables secondaires ou régisseurs n'a été produit à la Cour avec le compte financier 2004. Le comptable aurait toutefois bien établi ces états. Les deux derniers états cités

devaient être produits, selon les indications données par la DGCP lors de l'audition du 6 septembre 2006, mais ils ne l'ont pas été à ce jour.

b. Des comptes en grande partie erronés

Les comptes 2004 sont entachés des erreurs évoquées supra. Bien que quelques corrections aient été apportées aux erreurs antérieures à 2004, notamment en ce qui concerne les comptes de régularisation, le compte financier n'a pas été redressé. La plupart des défaillances observées lors des exercices précédents, se sont soit maintenues, soit aggravées au cours de l'année 2004.

La Cour a en conséquence, par arrêt du 30 juin 2006, renvoyé le compte pour mise en état d'examen.

Lors de l'audition du 6 septembre 2006, la direction générale de la comptabilité publique et OSEO ANVAR ont considéré que la correction des erreurs du compte 2004 avait été poussée aussi loin que possible. Un tel constat signifie que l'on accepte qu'un établissement public ne rende pas de compte.

3. Les conséquences fiscales des défaillances du compte 2004

Les défaillances précitées ont aussi eu pour conséquence de priver l'agence de la faculté de reporter son important déficit 2004 (261 M€), possibilité qu'ouvrent les règles de l'impôt sur les sociétés. Cette conséquence est apparue en juillet 2006 à la suite des discussions entre OSEO ANVAR et l'administration fiscale.

C. UN COMPTE 2005 DE L'EPIC NON PRODUIT

1. La non-production du compte 2005

Il n'existe pas de compte financier de 2005 pour l'EPIC ANVAR (1^{er} janvier – 8 juillet 2005), mais seulement un projet de compte qui attend, comme l'exige l'article 15, 2^e alinéa de l'ordonnance du 29 juin 2005 transformant l'EPIC ANVAR en société anonyme, d'être arrêté et approuvé par le ministre chargé du budget.

Il résulte des informations données lors de l'audition du 6 septembre 2006 que le directeur du budget pourrait proposer au ministre chargé du budget d'approuver le compte 2005, « *sous toutes réserves quant aux comptes de bilan* » et ensuite produire le compte à la Cour.

A la date de rédaction de la présente communication, le compte n'est ni arrêté, ni approuvé, ni produit.

2. Le « projet » du compte 2005 : des produits surestimés du fait de la proratisation incomplète des dotations

Dans les comptes de l'exercice de 2005 de l'EPIC (189 jours sur 365), les dotations attendues de l'État ont été inscrites au *pro rata temporis* de leur valeur : 58,2 M€. Il n'en a pas été de même pour les financements attendus par l'ANVAR des autres collectivités publiques. La direction de l'ANVAR a estimé impossible de déterminer la part de ce subventionnement qui revenait à l'exercice 2005 et celle qui revenait aux autres exercices. La totalité, soit 23,4 M€, a donc été intégrée aux comptes 2005.

Cette réponse est, en soi, révélatrice d'un manque de maîtrise comptable et administrative des dossiers. Elle est également en contradiction avec le compte de résultat provisoire au 30 juin, établi par OSEO ANVAR pour le conseil d'administration d'octobre 2005, qui fixe les dotations issues d'autres mandants que l'État à 15,664 M€.

Cette proratisation incomplète porte atteinte à la fidélité du projet de comptes de l'EPIC 2005 : l'exercice tronqué se conclut sur une perte de 4,65 M€. Si, par exemple, non pas la totalité des subventions de collectivités publiques mais cent-quatre-vingt-neuf trois-cent-soixante-cinquièmes (*pro rata temporis*) avaient été intégrés, la perte au compte de résultat aurait atteint 16,8 M€, soit plus de 12 M€ de plus.

3. Les opérations comptables de l'EPIC postérieures au 8 juillet 2005

Comme on l'a dit, la transformation de l'établissement public en société anonyme résulte de l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à la création de l'EPIC OSEO et à la transformation de l'EPIC ANVAR en S.A. L'article 16 de cette ordonnance prévoit que cette transformation « *est réalisée à la date de la publication du décret approuvant les statuts initiaux de la société* ». Cette réalisation est intervenue, soudainement pour les services d'OSEO ANVAR, le 8 juillet 2005.

Le comptable a alors décidé de ne demander la clôture effective du compte de dépôt de fonds au Trésor que le 29 juillet. Ce temps supplémentaire a été utilisé pour informer les fournisseurs récurrents et les entreprises aidées de la nécessité de basculer le compte sur lequel ils opéraient, respectivement, leurs prélèvements et leurs remboursements. Les opérations enregistrées sur le compte jusqu'au 29 juillet ont été prises en compte dans le compte 2005 de l'EPIC, comme étant rattachées à l'exercice échu.

D. CONSÉQUENCES DES ERREMENTS COMPTABLES POUR L'EPIC ET LA SOCIÉTÉ ANONYME

1. Le « toilettage » financier et comptable préalable au changement de statut

La préparation de la transformation de l'EPIC a donné lieu à une étude réalisée par Pricewaterhousecoopers (PWC) sur la situation financière et comptable de l'ANVAR. Le terme « audit » est employé, mais comme le relève justement PWC, ce n'est pas un véritable audit qui a été réalisé. Un audit n'aurait pu faire l'économie de l'identification de toutes les anomalies comptables majeures, travail nécessitant de nombreux mois. A la suite de cet audit, l'ANVAR a décidé de changer sa politique de provisionnement.

a. Les propositions de Pricewaterhousecoopers sur la situation financière de l'agence

Le diagnostic de PWC a résulté de travaux menés en février et mars 2005, qui complétaient des travaux réalisés jusqu'en janvier 2005 et qui ne portaient que sur les comptes financiers au 31 décembre 2003.

La proposition finale de réforme comptable de PWC prend pour principe le passage de l'agence à la comptabilité bancaire. Ce principe de départ ne se justifiait pas entièrement, car OSEO ANVAR n'est pas un établissement de crédit, à la différence d'OSEO BDPME et de l'EPIC de tête OSEO. Il permettait cependant d'aborder les questions de la consolidation des comptes OSEO ANVAR et ceux d'OSEO BDPME sans délai. De plus, il s'est traduit par un ensemble de recommandations comptables s'appuyant sur les principes de base de la comptabilité générale et pas sur les spécificités de la comptabilité bancaire.

Les propositions de réforme comptable de PWC comportaient de nombreux changements de méthodes comptables.

Par ailleurs, en ce qui concerne le niveau des provisions, PWC a proposé deux scénarios pour le provisionnement des avances remboursables, se traduisant par un surcroît de 173 M€ ou 203 M€, selon un taux de perte théorique fixé à 50 ou 55 %, le choix entre les deux scénarios incombant à l'ANVAR. Le cabinet a renoncé à proposer une provision sur le risque fiscal,

l'administration fiscale n'ayant pas alors clarifié les problèmes invoqués devant elle par l'établissement.

Au total, la proposition de PWC conduisait à réduire de 264 M€ la situation nette ajustée au 31 décembre 2004, qui passait ainsi de 348 M€ à 84 M€.

b. Le provisionnement décidé par l'ANVAR

L'ANVAR a choisi d'appliquer l'essentiel des recommandations de PWC, en retenant l'idée d'un provisionnement maximum.

- Les positions des différents acteurs quant au provisionnement

La direction, commanditaire de l'étude à PWC, a décidé de mettre en œuvre les réformes comptables proposées, tant le provisionnement que le cantonnement dans les comptes des aides de l'Industrie.

Bien que le conseil d'administration ait donné son approbation à la position de la direction, en mars 2005, l'agent comptable a considéré que ces changements de méthode comptable étaient peu justifiés pour l'exercice normal d'un EPIC, statut qui se continuait au delà de 2004, et d'une ampleur telle qu'ils ne pouvaient être simplement mis en œuvre par ses services sans disposer d'une validation directement par la tutelle. Les ministres chargés des finances et du budget ont confirmé la validité du cantonnement des aides déléguées par le ministère de l'industrie et de leur neutralisation dans le compte de résultat, par un courrier au président-directeur général de l'ANVAR, de mai 2005.

- Les deux types de provisionnement supplémentaires décidés par l'ANVAR

Des provisions supplémentaires ont d'abord été passées pour couvrir le risque de non remboursement des aides.

- 173 M€ de provisions supplémentaires ont été inscrits pour accentuer la politique de provisionnement des aides non remboursables, par rapport à ce qui avait été la règle depuis 2001. Les taux de provisionnement par génération d'aides des années 2001 à 2004 étaient décroissants, de 50 % à 10 %, avant ajustement.
- 29,3 M€ supplémentaires ont été consentis pour les aides récentes à de jeunes entreprises, soit au total 203 M€ de provision (hypothèse haute de PWC retenue par l'ANVAR, passage de 40 % de provisionnement à 55 %).

L'augmentation du provisionnement est justifiée, pour quatre cinquièmes du montant, par un alignement du taux de provisionnement sur le taux de perte constaté historiquement, et pour le reste, par l'augmentation dans les années récentes de la proportion d'aides à des jeunes entreprises, présentant plus de risque moyen, suivant les axes du contrat de plan 2000-2003 ANVAR - État.

Le risque d'erreurs comptables a, lui aussi, fait l'objet de provisions. Il s'agissait, non de prendre en compte un risque dont la réalisation a été fréquemment constatée comme le non-remboursement des aides, mais d'appréhender la possibilité que des écritures comptables soient erronées. Compte tenu des incertitudes entourant l'estimation de ce risque, le calcul nécessitait des hypothèses fortes.

- 16,9 M€ ont été provisionnés pour divers postes comptables jugés probablement erronés ou injustifiés, principalement dans les comptes d'attente (classe 47), dans les subventions d'exploitation à recevoir de l'État (classe 441) et dans les comptes clients (classe 41);

- 42,5 M€ ont été provisionnés pour le risque comptable sur les écritures des aides pour compte de tiers (ADT), avec selon le cas un niveau de provisionnement de 50 ou de 100 %. Ils se décomposent en :

Un premier provisionnement de 13,3 M€ concerne le risque de remboursement des tiers, dans le cas des conventions qui prévoient que les remboursements d'aides doivent être rétrocédés aux tiers et non conservés par l'ANVAR. En premier lieu, 55,4 M€ de risque maximum de remboursement avaient été identifiés, à partir d'un provisionnement. Ce montant a ensuite été diminué de 42 M€ d'avances remboursables pour compte de tiers, octroyées mais non encore payées.

Un montant de 29,1 M€ concerne des incorrections dans l'encaissement ou un défaut d'encaissement de dotations de tiers.

Au total, 59,4 M€ ont été provisionnés pour risques comptables (voir tableau ci-dessous), aboutissant à un total général de 262 M€ de dotations aux provisions supplémentaires.

Tableau n° 10 : Provisions pour risques comptables au 31/12/04 (M€)

Provisions pour risques comptables	59,41
Dont : compte 441 700 subvention d'exploitation	5,88
Dont : compte 471 801 produits financiers débiteurs à classer	0,12
Dont : compte 471 810 recettes à classer (montants débiteurs)	5,83
Dont : compte 471 820 recettes régies à classer (montants débiteurs)	0,02
Dont : compte 472 300 dépenses régies à vérifier	0,01
Dont : compte 472 800 autres dépenses à régulariser	3,45
Dont : compte clients débiteurs non justifiés	1,61
Dont : erreur de saisie	0,00
Dont : provisions sur risques aides pour compte de tiers	42,48

Source : ANVAR

c. Analyse de ce provisionnement

La suite des opérations de l'agence a révélé que tous les risques liés à la comptabilité n'ont pas été provisionnés à la clôture de l'exercice 2004. D'autres anomalies comptables remontant aux années 2001 à 2004 ont commencé à être découvertes, à partir de la rentrée 2005, après l'entrée en activité de la nouvelle direction comptable de la société anonyme et de la cellule de régularisation (CRER) mise en place par la direction générale de la comptabilité publique.

Ces découvertes ont conduit à une dotation aux provisions exceptionnelle de 10,6 M€, en décembre 2005, pour l'exercice 2005. Cette dotation a permis de reconstituer, au passif, 5,8 M€ de subventions d'investissement qui auraient dû être inscrits pour compenser des charges d'amortissement de 5,8 M€ d'actif financé par prélèvement sur fonds de roulement, en particulier pour le logiciel *Iris* mis en place en 2004, pour 2,7 M€. Elle a aussi permis de comptabiliser 4,8 M€ de charges en retard (sur des projets CRI ou financés par la Commission européenne, dont les ressources avaient été comptabilisées au compte de résultat mais pas les dépenses).

Ces événements pourraient conduire à estimer que la réflexion de l'ANVAR sur le provisionnement à l'occasion du changement de statut était incomplète. Mais la connaissance précise des anomalies comptables a, de fait, nécessité un travail de longue durée, dont ni la mission de PWC, ni la réflexion interne à l'ANVAR EPIC ne pouvaient anticiper les résultats.

Par ailleurs, la provision de 16,9 M€ pour couvrir des actifs mal justifiés aurait dû être répartie entre les charges d'intervention et les charges de fonctionnement selon le cas. Faute de trouver les clés de répartition, la totalité de cette provision a été passée en charge de fonctionnement, réduisant la fidélité du compte de résultat au sein du compte financier.

Hormis ces remarques, l'avis de l'agence est que le conseil de PWC a été avisé. La politique comptable préconisée par le prestataire a permis de revenir à une agence dotée d'un niveau suffisant de fonds propres par rapport aux références du secteur bancaire et à son niveau d'activité.

Au moment du changement de statut, l'agence a missionné un prestataire extérieur pour examiner ses pratiques comptables et évaluer quelle était l'ampleur des dépréciations, des risques et charges non provisionnés dans ses comptes.

A la suite de cette étude, l'agence a décidé de passer des provisions pour risques, exceptionnelles, au titre de l'exercice 2004 d'un montant de 262 M€, aboutissant à un très fort déficit de l'exercice, de 261 M€, et à une réduction significative des fonds propres de 348 à 84 M€. Ces provisions ont eu pour buts essentiels de remonter le taux de provisionnement du non-remboursement des avances, de couvrir le risque d'actifs injustifiés présents dans les comptes, de couvrir le risque lié à une gestion comptable défaillante des aides pour compte de tiers.

Sous réserve de la grande incertitude des données comptables dont dispose la Cour, le provisionnement des risques liés aux seules écritures comptables serait sous-estimé. Toutefois l'état des connaissances au moment de la prise de décision, avant l'entrée en action de la cellule de régularisation comptable, ne permettait pas de le déterminer plus précisément.

2. Les premiers comptes de la société anonyme

La société anonyme a réalisé un bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2005 et des comptes provisoires au 30 juin 2005. Les grandes masses des comptes financiers de l'EPIC de 2004 (au 31 décembre 2004) et de 2005 (au 8 juillet 2005) devraient donc s'y retrouver, et les comptes être proches, aux retraitements de fin d'année près.

Toutefois, lors de l'examen de ce bilan et de ces comptes par le conseil d'administration d'OSEO ANVAR, le 7 octobre 2005, le représentant de la mission du contrôle général économique et financier a souligné que le montant des comptes de régularisation avait quadruplé du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin, à sa surprise. Le représentant de la direction du budget a indiqué qu'il ne pouvait retracer précisément l'évolution du montant du bilan entre le 31 décembre 2004 (compte financier EPIC) et le 1^{er} janvier 2005 (bilan d'ouverture SA).

**Tableau n° 11 : Compte de résultat provisoire d'OSEO ANVAR au 30 juin 2005
(milliers €)**

Interventions			
Emplois		Ressources	
Pour compte propre OSEO ANVAR	68 470	Dotation d'intervention État	42 909
Pour compte de tiers	15 870	Dotation d'intervention régions et autres	15 147
Dotation aux provisions pour risques	1 001	Récupérations et produits divers	1 001
		Imputation des constats d'échecs sur provisions	26 283
TOTAL	85 340	TOTAL	85 340

Fonctionnement			
Charges		Produits	
Dépenses de fonctionnement	19 708	Subventions d'exploitation	18 232 <i>autres qu'État : 417</i>
Dotation aux amortissements	1 040	Produits divers et exceptionnels	1 728
Impôt sur les sociétés	15	Déficit de fonctionnement	803
TOTAL	106 103	TOTAL	85 340

Tableau n° 12 : Bilan d'ouverture et situation provisoire au 30 juin 2005 (milliers €)

ACTIF	<i>1^{er} janvier</i>	<i>30 juin</i>	PASSIF	<i>1^{er} janvier</i>	<i>30 juin</i>
Immobilisations nettes	5 801	5 105	Capitaux propres	84 280	83 477
Aides pour compte propre	472 129	469 642	Dotations d'intervention	-	74 539
Aides pour compte de tiers	42 887	44 486	Provisions	421 453	442 356
Autres immo. financières	1 074	1 088	Passif circulant	146 976	118 076
Actif circulant <i>Dont comptes de régularisation</i>	130 819 21 471	198 127 83 525			
TOTAL ACTIF	652 710	718 447	TOTAL PASSIF	652 709	718 447
Opérations cantonnées (aides Industrie)	615 382	677 038	Opérations cantonnées (aides Industrie)	615 382	677 038
TOTAL GÉNÉRAL	1 268 092	1 395 485	TOTAL GÉNÉRAL	1 268 092	1 395 485

Source : OSEO ANVAR, réunion du conseil d'administration du 7 octobre 2005

La société anonyme s'est également trouvée en difficulté lorsqu'elle a dû faire certifier son compte de l'exercice 2005 (1^{er} janvier – 31 décembre), au printemps 2006. Les réserves projetées par les commissaires aux comptes et le report de l'arrêté des comptes par les

administrateurs de tutelle ont amené la SA à procéder à un effort supplémentaire, considérable, de régularisation comptable pour obtenir cette certification. Les commissaires aux comptes ont toutefois émis des réserves.

Un tel constat montre que les défaillances des comptes de l'EPIC ANVAR ne sont pas seulement un problème de respect des dispositions de la comptabilité publique : c'est le système comptable même de l'agence, dans ses fondamentaux, qui est en cause.

1) Dans son rapport particulier de 2005, la Cour avait jugé que les comptes 2001 à 2003 étaient irréguliers, non sincères et ne donnaient pas une image fidèle de l'établissement. La remise en ordre de ces défaillances graves a été très insatisfaisante. Elle n'a pas débuté dans la dernière année du statut d'établissement public. Un certain nombre de causes d'erreurs comptables est resté et a contribué à alourdir l'héritage d'erreurs antérieures à 2004.

Le conseil d'administration, qui aurait pu refuser d'approuver des états financiers qui paraissaient déjà anormaux, a validé sans réelles difficultés les comptes 2003 et 2004.

Les comptables publics en fonction à partir de juillet 2004 ont perçu les erreurs existantes mais n'ont pas pu y remédier, soit en raison de la brièveté de leur mandat soit, pour le dernier d'entre eux, parce que la correction des errements découverts dépassait les capacités du service.

Les erreurs des comptes financiers, malgré les travaux de la cellule de régularisation (CRER), n'ont pas été redressées. Le manque de conviction de la direction générale de la comptabilité publique et d'OSEO ANVAR pour redresser la situation d'un EPIC auquel il avait été mis fin, en est une des raisons. De fait, la situation traduit l'acceptation de l'administration qu'un établissement public ne rende pas de compte.

2) Le contexte de 2004 et du premier semestre 2005 a conforté ces renoncements.

En 2004 se sont succédé quatre agents comptables ; sont intervenus un changement de président-directeur général, une réorientation de l'agence et son rapprochement avec la BDPME, le déversement de six mille dossiers d'aides du ministère de l'industrie, suivi du retour de la plus grande partie vers le ministère en fin d'année.

En 2005, le changement de statut qui aurait dû intervenir au 1er janvier a été effectué le 9 juillet, créant entre-temps une situation d'attente et de démobilisation. La production ultérieure du compte financier a connu des conditions difficiles du fait de la superposition des exigences de la société anonyme naissante aux nécessités du statut antérieur.

3) La Cour a constaté d'une part que le compte financier 2004 de l'EPIC ANVAR n'était pas en état d'examen et l'a renvoyé au comptable d'autre part que le compte 2005 (exercice partiel de l'EPIC) arrêté et approuvé ne lui avait pas été produit.

III. LA GESTION FINANCIÈRE EN 2004 ET 2005

L'analyse de la gestion financière de l'établissement est obligatoirement imprécise, étant donné l'état des comptes de l'ANVAR. Pour 2005, faute de compte produit, c'est le projet de compte financier 2005 de l'EPIC qui a servi à l'analyse ci-après, analyse qui ne signifie aucunement que la Cour valide les éléments financiers qui y sont contenus.

A. LE BILAN

1. L'actif du bilan

Tableau n° 13 : L'actif du bilan de l'ANVAR (2003-2005) (en valeurs nettes)

Intitulé	2003	2004	Au 8/7/2005
Immobilisations incorporelles	2 698	3 800	3 369
Immobilisations corporelles	2 317	2 000	1 798
Participations	440	1 074	1 461
Autres immobilisations financières	553 718	815 548	385 530
<i>Dont BSA acquis</i>	<i>28 764</i>	<i>27 195</i>	<i>19 153</i>
Dt Avances remboursables ANVAR	483 478	346 789	334 343
Dt Avances remboursables ADT	40 864	33 510	32 034
<i>Dt AR FCE décaissées</i>	<i>n. a.</i>	<i>242 026</i>	<i>n. a.</i>
<i>Dt AR FCE non décaissées</i>	<i>n. a.</i>	<i>166 026</i>	<i>n. a.</i>
Fournisseurs et comptes rattachés	185	421	524
Clients	227 877	74 004	71 806
Personnel	14	12	96
État et collectivités publiques	101	10 703	8 810
Débiteurs divers	2 693	241	263
Comptes transitoires	5 938	219 447	9 225
<i>Dt recettes à classer</i>	<i>1 643</i>	<i>5 975</i>	<i>5 674</i>
<i>Dt dépenses à régulariser</i>	<i>4 143</i>	<i>3 463</i>	<i>3 389</i>
<i>Dt recettes à transférer</i>	<i>162</i>	<i>182</i>	<i>162</i>
<i>Dt comptes transitoires FCE</i>	<i>n. a.</i>	<i>209 846</i>	<i>n. a.</i>
Comptes de régularisation	1 311	501	262
Banques	15 786	47 102	50 479
Caisse	7	2	46
Régies d'avances	155	20	13
TOTAL	813 249	1 174 850	533 683

Source : ANVAR

a. L'effet exceptionnel des aides transférées à l'ANVAR par le ministère de l'industrie

L'intégration des aides données en gestion par le ministère de l'industrie en 2004 masque les variations ordinaires du bilan.

Alors que l'actif du bilan paraît avoir augmenté entre 2003 et 2004 de 362 M€ (passant de 813 à 1 175 M€), son niveau réel passe en fait de 260 M€ à 550 M€. En effet, l'impact des aides du Fonds de compétitivité des entreprises entraîne un apport exceptionnel de 623 M€ en actifs (avances remboursables, compte transitoire et trésorerie). Au 8 juillet 2005, l'effet FCE ayant disparu, le bilan est de 534 M€, ayant décréu réellement de 16 M€ (et non de 640, comme on pourrait le croire à la seule lecture des chiffres).

Par ailleurs les aides au titre du RTPG et d'Atout ont généré respectivement un surcroît de trésorerie de 17,6 et 9,3 M€ (26,9 M€ au total). Il est donc plus juste de considérer que le bilan 2004 a baissé de 288 M€, par rapport à 2003.

b. Les autres postes de l'actif

Les comptes de trésorerie

A partir de 2004, la trésorerie de l'ANVAR s'est trouvée mécaniquement améliorée grâce à la disponibilité des subventions versées par l'État afin d'honorer les aides de l'industrie dont la gestion avait été transférée à l'agence. Au 31/12/2004, le montant de la trésorerie globale est de 47,1 M€, contre 15,8 M€ en 2003 (+31,3 M€). 32 M€ se rapportent aux aides du ministère de l'Industrie, la trésorerie du représentant à elle seule plus de 17 M€.

2. **Le passif**

Tableau n° 14 : Passif 2003-2005 (en milliers €)

INTITULÉ	2003	2004	Au 08 juillet 2005
Dotation	5 131	5 131	5 131
Autre dotation de l'État	90 403	101 375	101 375
Réserves réglementées	5 050	5 050	5 050
Report à nouveau	233 188	212 211	-48 685
Résultat de l'exercice	- 21 273	-260 896	-4 650
Subventions d'investissement	22 479	21 408	21 103
CAPITAUX PROPRES	334 979	84 280	79 225
Provisions risques & charges	361	94 696	94 534
Avances remboursables à honorer	196 866	370 131	192 759
<i>Dont FCE</i>		166 026	
Avances et acomptes reçus	4 914	4 061	4 014
Dettes fournisseurs	5 826	11 150	3 705
Personnel	295	2	429
Dettes fiscales et sociales	128 592	1 868	303
Comptes rattachés EUREKA	1 266		
Créditeurs divers	116 350	565 724	101 406
<i>Dt prises en charges sur ressources affectées</i>		6	6
<i>Dt sub. interv. ANVAR à verser</i>		26 152	22 107
<i>Dt dû sur expertises</i>		490	321
<i>Dt subvent. Interv. ADT à verser</i>		39 670	36 443
<i>Dt subvent. Interv. FCE à verser</i>		457 309	-
<i>Dt charges à payer sur ressources affectées</i>		42 040	41 905
Comptes transitoires	23 798	42 937	57 596
<i>Dont recettes à classer</i>	18 544	9 513	12 393
<i>Dont recettes à transférer</i>	4 700	4 710	4 718
<i>Dont dépenses à régulariser</i>			1 869
<i>Dont compte transitoire RTPG</i>		17 612	22 200
<i>Dont compte transitoire Atout</i>		9 281	10 948
<i>Dont à reverser à l'État au titre FCE</i>			5 437
TOTAL GÉNÉRAL	813 249	1 174 850	533 683

La perte de 261 M€ qui résulte du montant considérable des provisionnements a conduit à une réduction des fonds propres qui sont passés de 335 M€ au 31 décembre 2003, à 84 M€.

Concomitamment, le montant des provisions figurant au passif du bilan 2004 a augmenté, et se répartit comme suit :

- provisions pour risques : 89 M€ ; 42 M€ correspondent au provisionnement des comptes ADT, 29 M€ aux risques et charges sur entreprises innovantes, 18 M€ pour couvrir l'insuffisance de justifications sur les comptes d'actif.
- provision pour impôt : 0,113 M€ ; il s'agit de la provision pour taxation libératoire de la réserve spéciale des plus-values à long terme ;
- provisions pour charges : 5,76 M€. Il s'agit à la fois d'une provision pour restructuration (déménagements) et d'une provision relative aux congés payés qui n'étaient pas auparavant provisionnés.

Figure également au passif, le montant des avances remboursables à verser, dont 166 M€ au titre du FCE.

Le poste des créditeurs divers est également majoré du montant des subventions FCE à verser aux entreprises (457 M€).

Les comptes transitoires enregistrent les dettes de l'ANVAR à l'égard de l'État pour les procédures Atout et RTPG, qui n'est autre que le montant des disponibilités mises à la disposition de l'ANVAR, aboutissant à un équilibre arithmétique des deux colonnes du bilan.

Parmi les comptes transitoires, le montant des recettes à classer a diminué. En effet, à la clôture de l'exercice 2004, il a enfin été mis fin à la pratique gravement critiquable selon laquelle les remboursements d'avances reçus des entreprises pour lesquels l'agence comptable ne détenait pas les titres de recettes étaient comptabilisés provisoirement en ce compte, dans l'attente de l'apurement des opérations. Le solde de ce compte était de plus de 18 M€, en 2003. Il était de 9,5 M€ au début de 2005 mais est remonté lors de l'exercice 2005 à 13 M€.

3. L'analyse financière

Le fonds de roulement de l'ANVAR a continué à décroître, dans les valeurs négatives. De - 26 M€ en 2003, il est passé à - 31 M€ au 31 décembre 2004, puis s'est légèrement rétabli à - 25 M€ au 8 juillet (sous réserve de la validité du résultat comptable à cette date).

Selon le dernier agent comptable, ce fonds de roulement insuffisant se traduit par des difficultés récurrentes de trésorerie, que les exercices 2004 et 2005 n'ont évitées que du fait du versement inopiné des aides déléguées par le ministère de l'industrie accompagnées de la garantie de l'État. La trésorerie hors aides Industrie n'est que de 14 M€, et n'est pas à la hauteur des besoins de lissage de l'insuffisance du fonds de roulement.

Le modèle économique de l'agence, qui conjugue le remboursement lent des avances (actifs) et des décaissements rapides d'avances à verser (dettes) et de subventions, en serait la cause.

Cependant le contrôle général économique et financier remarque dans sa réponse « *que l'ANVAR n'a connu, durant la période sous revue, aucun incident de paiement ; tout au plus percevait-on des à coups liés aux modalités de mise à disposition des crédits d'État* » et que « *ces modalités de versement des concours de l'État sont classiques, ainsi que le type de difficultés qu'elles suscitent, même au sein d'organismes ne connaissant pas d'insuffisance structurelle de trésorerie.* »

Quoi qu'il en ait été de la trésorerie de l'EPIC, il résulte de l'audit qu'OSEO ANVAR considère que le dimensionnement du bilan de la société anonyme et l'augmentation importante de la subvention d'intervention de l'État en 2006 ont permis de reconstituer un fonds de roulement à la hauteur des besoins de l'activité.

B. LE COMPTE DE RÉSULTAT

Tableau n° 15 : Le compte de résultat de l'EPIC ANVAR 2003-2005 (en milliers €)

INTITULÉ	2003	2004	Au 8/7/2005	Chiffres 2005 × 365 ÷ 189 ²⁵
CHARGES				
Conso. en provenance de tiers	16 713	18 278	5 272	10 181
Impôts et Taxes	647	1 031	417	805
Salaires et Traitements	18 267	19 028	10 151	19 603
Charges sociales	7 626	8 593	4 168	8 049
Dotations amort. & prov.	1 652	373 830	83 604	161 460
<i>Dont provision spécifique ADT</i>		42 479	26 888	51 927
Autres charges	178 250	127 485	58 359	112 703
TOTAL Charges d'exploitation	223 444	548 247	161 971	312 801
Charges financières	117 974	0	0	0
Charges exceptionnelles	15	1 434	3 493	6 745
Impôts sur les bénéficiaires	30	30	30	n. a.
TOTAL DES CHARGES	341 461	549 710	165 493	319 546
PRODUITS				
Produits des activités annexes	2 825	3 616	804	1 553
Subventions	158 522	196 514	86 566	n. a.
Reprises sur provisions	12	84 866	71 221	137 543
Autres Produits	7 972	0	0	0
TOTAL Produits d'exploitation	169 331	284 340	158 591	n. a.
Produits financiers	320	753	207	399
Reprises sur prov. AR et BSA	149 299	0	0	0
Produits exceptionnels <i>d' subv. d'investissement</i>	1 239 1 192	3 661	2 046	3 951
TOTAL DES PRODUITS	320 190	288 814	160 844	n. a.
PERTE	- 21 273	- 260 896	- 4 617	n. a.

Source : agence comptable ANVAR – Note de lecture : les dotations aux provisions pour dépréciation des avances remboursables sont présentées en 2003 en charges financières et à partir de 2004 en charges d'exploitation. De même pour les reprises sur provisions, en produits.

Le résultat d'exploitation 2004 est atypique en raison de l'importance des dotations aux provisions.

1. Les charges

On relève deux grandes catégories de charges d'exploitation, « autres charges » et dotations aux amortissements et provisions.

²⁵ Prorata de la période où l'ANVAR est resté un EPIC (1^{er} janvier – 8 juillet 2005)

- Les « autres charges », 127 M€ en 2004, se décomposent en « interventions en subventions » à concurrence de 81 M€ et en « charges diverses et constats d'échec » pour 45 M€. Il faut ajouter à cela 0,231 M€ qui sont des frais de gestion courante. Le montant des subventions versées, 81,369 M€, est proche de celui de 2003 (85,136 M€). Les charges « exceptionnelles » dans les charges d'exploitation se montent à 45,884 M€. Le détail en est le suivant : constats d'échec (37,457 M€, pour 31 M€ l'année précédente) ; créances irrécouvrables (2,862 M€) ; les constats d'échec et des créances irrécouvrables ADT (5,541 M€).
- Les dotations aux amortissements et aux provisions, d'un montant de 374 M€ en 2004, correspondent aux postes suivants : dotations aux amortissements sur immobilisation (2,0 M€), dotation provision de gestion : 5,8 M€ ; dotations spécifiques sur actifs non justifiés : 16,9 M€ ; dotations provisions spécifiques sur ADT : 42,5 M€ ; dotations provisions spécifiques pour aléas : 29,3 M€ liées aux entreprises innovantes ; dotations provisions pour dépréciation des aides ANVAR : 244 M€ ; dotations provisions dépréciation BSA : 9,3 M€ ; dotation provision dépréciation aides ADT : 23,9 M€ .

En ce qui concerne les charges exceptionnelles, leur montant est dû, en 2004, à la valorisation nette comptable des bons de souscription d'action (BSA)²⁶, pour 1,4 M€. En 2005 au contraire, il s'agit de charges exceptionnelles sur les aides ANVAR des exercices antérieurs, pour 3,5 M€ (6,7 M€ en rythme annuel).

Si l'on fait abstraction des événements spécifiques aux exercices 2004 et 2005, on constate que les charges de l'exercice partiel 2005 sont à un niveau bas (équivalant à 319 000 €, voire 313 000 € si l'on défalque les charges exceptionnelles, alors qu'elles étaient de 341 000 € en 2003). Cette baisse tient principalement à une baisse des consommations en provenance de tiers, due à un programme de réduction des dépenses non urgentes engagé en 2005.

2. Les produits

En ce qui concerne les produits d'exploitation :

- Les produits annexes sont constitués par les mises à disposition de personnel et des activités annexes, soit remboursements divers, concours ...
- Le montant des subventions comparativement à l'exercice 2003 est décrit dans le tableau suivant.

²⁶ Comme l'exprimait le contrôle précédent, les BSA sont un dispositif d'aide en capital pour lequel la sortie de l'ANVAR (revente des parts) était problématique, du fait du manque de liquidité du marché.

Tableau n° 16 : Tableau des subventions 2003-2004

INTITULÉ (en milliers €)	2003	2004	<i>Comptes</i>
Subvention générale État de fonctionnement	30 643	33 596	<i>741 000</i>
Subventions État : aides innovation	76 707	74 416	<i>741 200</i>
Subventions État : autres interventions (fonctionnement Eurêka)	1 782	2 660	<i>741 300</i>
Subventions ADT : aides à l'innovation	48 092	66 835	<i>744 200</i>
Subventions tiers de fonctionnement		29	<i>744 100</i>
Ressources affectées		7 472	<i>744 300</i>
Collectivités publiques : autres sub. (CNASEA)		200	<i>748 100</i>
Autres subventions de fonctionnement	1 399		
TOTAL SUBVENTIONS	158 522	185 211	

Le total des subventions représente 185,2 M€ (auxquels s'ajoutent environ 11 M€ qui correspondent à des remboursements sur exercices antérieurs et à des indus, ainsi que sur des pénalités de retard). L'augmentation des subventions entre 2003 et 2004 est très largement due à la croissance des opérations d'aides déléguées par les tiers (ADT).

En 2005, le montant des subventions n'est pas significatif en raison de la difficulté du comptable à faire la coupure entre la période de l'ANVAR EPIC et la période ANVAR SA (à partir du 8 juillet).

- Restent les reprises de provisions, d'un montant de 84,517 M€ en 2004, qui se répartissent en 58,263 M€ pour les provisions ANVAR et 22,554 M€ pour les aides ADT. Les reprises de provisions se font soit lorsque les remboursements interviennent, soit lorsque le constat d'échec ou la perte sont enregistrés. Le montant des constats d'échec est de 45 M€ en 2004.

En ce qui concerne les produits financiers, on note en 2004 l'importance des produits de placement par rapport aux autres années (0,641 M€). Ce sont des plus-values sur Sicav dont le détail n'est pas connu. Les liquidités ont été placées de manière globale, ce qui pose une difficulté lorsqu'il s'agit de distinguer les fonds qui ont été versés pour les aides Industrie (qui n'apparaissent qu'en trésorerie). Selon le dernier comptable, cette distinction n'était effectivement pas faite par l'agence, tout d'abord parce que le suivi quotidien de la trésorerie ne s'était mis en place que courant 2005, mais aussi parce que l'État n'avait jamais exprimé de demande à l'agence pour que celle-ci isole les produits issus de la trésorerie des aides Industrie. La Cour estime que l'identification, dans la trésorerie, de ce qui découlait de la comptabilisation des aides, événement transitoire, était utile pour l'agence, indépendamment des besoins de l'État, afin de faciliter la lecture du bilan et son analyse.

Les produits exceptionnels comportent en 2004 deux éléments principaux : le produits de cession des BSA et la quote-part de subvention d'investissement virée en compte de produit. Ces composantes représentent respectivement 1,688 M€ et 1,832 M€.

Sous réserve de la fiabilité très incertaine des données comptables sur lesquelles la Cour a dû se fonder, plusieurs conclusions sur la gestion financière de l'établissement dans la période sous revue peuvent être tirées.

- Une fois défalqué l'effet perturbateur sur le bilan de la délégation des aides par le ministère de l'industrie en 2004, on constate la persistance d'un fonds de roulement négatif, qui aurait pu se traduire par des difficultés de trésorerie, le montant moyen de celle-ci étant, selon le comptable et l'ordonnateur, trop faible. Toutefois, les erreurs des comptes interdisent de valider ou d'infirmer ce point de vue.

- Le montant des charges directement liées à l'exploitation semble avoir légèrement baissé, dans l'exercice partiel 2005, du fait d'un programme de réduction des dépenses.

ANNEXE 1 : RÉSUMÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE 2005 DANS LA NOUVELLE ORGANISATION

Une dynamique de prise en compte des recommandations de la Cour s'est enclenchée (voir tableau ci-dessous). Dans la plupart des cas cependant, les réponses apportées par l'agence et la tutelle ne peuvent suffire à considérer que les problèmes ont été réglés. Un contrôle ultérieur permettra d'observer si les mesures engagées ont effectivement remédié aux dysfonctionnements constatés par la Cour.

Quatre points majeurs restent en attente d'une prise en compte : la clarté du positionnement de l'ANVAR, la prise en compte du potentiel de création d'emplois dans l'instruction des projets, la définition d'un pilotage de gestion des types d'aides, la mise en place d'une évaluation de l'agence.

Tableau n° 17 : Tableau de suivi des recommandations faites par la Cour

	Mise en œuvre	Début de mise en œuvre, résultats à vérifier	Non-mise en œuvre
Organisation et place de l'ANVAR dans son environnement			
Définir clairement la place de l'ANVAR par rapport aux autres institutions publiques de soutien à l'innovation. + Articuler de façon effective l'action des trois entités publiques désormais chargées de la promotion de l'innovation : l'AIL, OSEO ANVAR et l'ANR.			X
Doter l'agence des procédures financières précises, conformément à l'engagement pris par le président directeur général le 6 juin 2005 auprès de la Cour (ABANDON)			
Mieux aider les PME françaises à accéder aux crédits communautaires du programme cadre de recherche et de développement (PCRD).		X	
Tirer un meilleur parti des comparaisons internationales à partir notamment des contacts réguliers au sein du réseau « TAFTIE ».		X	
Activité de l'ANVAR			
Attribuer les dotations à chaque dispositif d'aide en fonction de l'évaluation de son efficacité et non des fluctuations de crédits.			X
Expliciter l'équilibre souhaité entre subventions et avances remboursables d'une part, entre les aides de l'agence et celles pour compte de tiers d'autre part.			X
Enrayer la diminution du nombre d'entreprises aidées par l'agence.			X
Développer la part des entreprises de création récente et de moins de 20 salariés.	X		
Limiter le phénomène des aides répétitives (abonnement) - Renouveler de moitié chaque année le total des entreprises aidées par l'agence.	X		
Fiabiliser et rendre cohérentes les différentes séries statistiques produites par l'agence.		X	
Augmenter les contrôles ex post dans les entreprises bénéficiaires des aides de l'agence.	X		
Recenser non seulement les entreprises aidées par l'agence, mais aussi celles ayant pris contact avec elle.	X		
Etre capable de renseigner tous les indicateurs prévus par le contrat quadriennal 2003-2007, notamment ceux relatifs à l'impact économique.		X	
Pour les avances remboursables, privilégier le critère « potentiel de croissance et de création d'emplois », et mieux évaluer les aspects commerciaux lors de l'instruction de la demande d'aide.			X
Porter une attention particulière à l'extinction du dispositif des BSA.	X		
Améliorer la connaissance des coûts de gestion des aides pour compte de tiers afin de justifier le nécessaire relèvement progressif de la rémunération de l'ANVAR.		X	
Mettre en place un système de comptabilité analytique ou, à tout le moins, un outil analytique de mesure des temps de travail et des coûts de gestion administrative.		X	
Défaillance des systèmes comptables et d'information de l'ANVAR			
Redresser les comptes transitoires enregistrant des opérations en attente et clarifier la situation comptable de l'ANVAR-EPIC.		X	
S'assurer que les systèmes de gestion et d'information sont bien intégrés à ceux de la BDPME et ne sont pas un facteur de défaillances connues dans la période sous revue, notamment par une absence de cohérence globale des systèmes- Veiller de près aux interfaces avec le système comptable, qui vont devoir intégrer les spécificités de la comptabilité bancaire.		X	
Rapprochement ANVAR et BDPME			
Tenir le conseil d'administration d'OSEO pleinement informé des améliorations induites pour les entreprises et des synergies mises en œuvre entre les deux filiales.		X	
Etudier l'intérêt d'un rapprochement des réseaux locaux de l'ANVAR et la BDPME		X	
Renforcer les moyens et l'efficacité d'OSEO ANVAR		X	

ANNEXE 2: POSITIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INNOVATION (SOURCE MINERFI)

