

RAPPORT SUR LE POSITIONNEMENT DE L'ANVAR

Le présent rapport a été établi par M. Robert Chabbal et M. Rodolphe Greif, assistés de M. Frédéric Schneider- Maunoury, à la demande de Monsieur le Ministre de l'Industrie, de Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Insertion Professionnelle, de Monsieur le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat, et de Madame le Secrétaire d'Etat chargé de la Recherche, par lettre de mission en date du 21 août 1995.

RAPPORT SUR LE POSITIONNEMENT DE L'ANVAR

Table des matières

INTRODUCTION	5
I LE CONTEXTE: LE CADRE OU SE PLACE L'ACTION DE L'ANVAR	7
I.1 Une politique d'innovation maintenant bien définie et très diversifiée	7
I.2 La politique de soutien aux PMI est avant tout régionale	7
I.2 A Les contrats de plan Etat-Régions	8
I.2 B Les fonds structurels européens	9
I.2 C Les exercices d'évaluation incités par l'Union européenne	9
I.2 D Les comités régionaux de pilotage de la politique d'innovation	9
I.3 Un large éventail d'outils ciblés sur une grande diversité de besoins des PMI	10
I.3.A Pour une typologie d'entreprises fondée sur l'aptitude à la croissance	10
A1 Les entreprises à fort potentiel de croissance	10
A2 Les entreprises disposées à innover ou se moderniser, mais à croissance plus modérée	11
A3 Les entreprises encore peu ouvertes aux démarches d'innovation/modernisation	11
I.3.B Le tableau des aides publiques à l'innovation et à la modernisation	13
B1 Phases en amont du projet	14
B2 Etude de faisabilité et de définition	14
B3 Phases de développement allant jusqu'aux prototypes	15
B4 Phases d'industrialisation puis de forte croissance	15
B5 Aides fournies à l'occasion d'un projet innovation/modernisation	15
B6 Aides au renforcement des équipes	15
B7 Aides à l'offre spécialisée ou au conseil polyvalent	16
I.4 Pour réduire et gérer la complexité, une stratégie globale et des actions coordonnées	16
II. L'APPROCHE ACTUELLE DE L'ANVAR	17
II.1 La stratégie de L'ANVAR est essentiellement réactive	17
II.2 L'ANVAR présente ses interventions selon un bilan très équilibré	18
II.2 A Le bilan en volume de l'activité API de l'ANVAR	18
II.2 B Une majorité d'API pour les secteurs de basse et moyenne technologie, avec un souci d'élévation générale du niveau technologique des entreprises	19
II.2 C Une agence au service des PMI	19
II.2 D Les risques pris sont équilibrés, avec un taux de remboursement des API de 50%	20
II.2 E La création d'entreprise est la priorité implicite de l'agence	20
II.3 Mais ce bilan ne renseigne pas sur l'efficacité finale des aides	21

II.4 Un pilotage très serré visant essentiellement la qualité de la gestion budgétaire.	25
II.4 A Les objectifs fixés annuellement prennent peu en compte les spécificités régionales	25
II.4 B Un souci, certes louable, de perfection gestionnaire.	26
II.4 C les objectifs ne sont pas reliés à des éléments d'efficacité	26
II.5 La contrainte budgétaire se durcit d'année en année	28
II.5 A La capacité d'intervention de l'Agence	28
A1 Le simple maintien en francs courants des moyens d'intervention n'est pas satisfaisant au regard de la double priorité définie par tous les gouvernements depuis 10 ans en faveur de l'innovation et les PMI	28
A2 La tendance récente laisse entrevoir le risque d'une baisse des capacités d'intervention de l'ANVAR	29
A3 La limitation des interventions à la seule garantie du risque pour certains projets ne résout pas le problème	29
II.5 B La situation de la trésorerie est critique	30
II.5 C La marge de manoeuvre est devenue très faible	31
II.6 Les entreprises sont généralement satisfaites de l'aide financière qu'apporte l'ANVAR, mais jugent ses procédures trop lourdes et l'accompagnement des projets insuffisant	33
II.7 L'ANVAR est relativement éloignée du jeu institutionnel local	34
II.7 A Relations de l'ANVAR avec les responsables régionaux	34
A1 Innovation et aménagement du territoire.	34
A2 Les relations de l'ANVAR et des collectivités locales	34
A3 L'approche nationale	35
II.7 B Le poids du siège de l'ANVAR	35
II.7 C Le fait régional	37
Conclusion de la deuxième partie : l'ANVAR doit redéfinir sa stratégie	37
III ELEMENTS POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE D'INTERVENTION DE L'ANVAR	39
III.1 L'aide à l'innovation doit mieux s'intégrer dans la politique d'ensemble de développement industriel mise en oeuvre par les pouvoirs publics.	39
III.2 Deux axes pour l'orientation de la stratégie de l'ANVAR	40
III.3 Passer d'une analyse des projets à une vision des entreprises	41
III.3 A Le choix prioritaire des entreprises à potentiel de croissance. Le couplage projet-stratégie	41
III.3 B Une première conséquence sur la procédure API : y introduire une phase de faisabilité (économique et technologique)	42
B1 La phase de définition-faisabilité (API faisabilité) :	43
B2 La phase de développement	43
B3 Elargir les critères d'éligibilité de l'API	44
III.3 C Une API identifiable à des quasi fonds propres	44
C1 A quelles attentes doit répondre l'API ?	44
C2 La formule actuelle de l'API, l'avance remboursable en cas de succès de projet (ARCS) répond elle à ces attentes ?	45
C3 Une formule qui aurait l'avantage de la simplicité consisterait à remplacer l'ARCS par une subvention.	45
C4 Une autre formule, que nous recommandons, consiste à ce que l'aide de l'ANVAR dans la deuxième phase de l'API (API/développement) soit fournie sous forme de quasi fonds propres.	46
III.3 D Définir une grille de modulation.	47
III.3 E Limiter le montant des projets et supprimer la CNAAI	47
III.3 F Les autres procédures de l'ANVAR	48
F1 Simplification des procédures	48
F2 Le rôle de l'ANVAR comme porteur de programme	48
III.3 G Précautions, conséquences et phase transitoire.	49

III.3 H Mieux travailler avec le capital risque	50
H1 L'ANVAR peut intervenir dans des cas qui ne relèvent pas du capital-risque traditionnel	50
H2 Dans d'autres cas l'ANVAR et le Capital-Risque peuvent joindre leurs efforts : le cofinancement	51
H3 Un capital-risqueur prend le relais de l'ANVAR.	51
III.4 Le soutien à la valorisation de la Recherche doit être élargi :	52
III.5 La dimension régionale de l'ANVAR doit être accentuée	54
III.5 A Une action coordonnée des acteurs du développement industriel en Région est indispensable	54
III.5 B Vers un renversement des rapports siège-délégations	54
III.5 C Une formalisation de la coopération en région est-elle nécessaire ?	55
C1 Les projets actuels de réorganisation de l'administration de l'Etat offrent une opportunité de formalisation qu'il faut saisir.	55
C2 Un rapprochement DRIRE/ANVAR ?	56
C3 Les procédures de contractualisation avec les Conseils régionaux doivent être approfondies	56
Conclusion de la troisième partie	57
IV LES CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES, HUMAINES ET BUDGETAIRES	59
IV.1 Le cadre institutionnel et l'organisation de l'Agence doivent être revus	59
IV.1 A Les instances de direction	59
IV.1 B La tutelle	60
B1 Situation actuelle	60
B2 Evolution souhaitable	60
IV.2 L'adaptation de la gestion des cadres	60
IV.2 A Mobilité et polyvalence	60
IV.2 B Le renforcement du corps des experts	61
IV.3 La répartition territoriale des moyens peut être adaptée	62
IV.3 A Le siège	62
IV.3 B Les délégations régionales	63
IV.4 L'équilibre budgétaire	64
IV.4 A Le fonctionnement	64
IV.4 B Les remboursements	65
Conclusion de la quatrième partie	66
ANNEXE I : TABLE DES SIGLES	68
ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	70
ANNEXE III : LETTRE DE MISSION	75

INTRODUCTION

L'ANVAR apparaît aujourd'hui comme une maison stabilisée et en ordre, ce qui doit être mis au crédit de l'actuelle direction générale : les budgets sont votés dans de bonnes conditions, les procédures fonctionnent, la gestion est optimisée, les crédits sont totalement consommés.

Promue Agence de l'Innovation en 1979, l'ANVAR peut se prévaloir d'un bilan impressionnant et reconnu, à juste titre: près de 40.000 interventions auprès d'entreprises, petites et grandes, pour un volume d'aides se montant à 17 milliards de francs environ.

Cependant, la maison s'interroge.

Elle perçoit qu'elle n'a pas pleinement tiré les conséquences des évolutions fortes de son environnement depuis 1979 : connaissance des processus liés à l'innovation, évolution des besoins des entreprises, évolution des milieux financiers, décentralisation et déconcentration, montée en puissance de l'Union européenne. La baisse lente mais continue de son budget l'interpelle, des initiatives régionales empiètent sur son domaine, elle semble hésiter devant les changements devenus nécessaires dans son organisation et son mode de fonctionnement.

Pour rester un acteur majeur dans l'action régionale de demain, l'ANVAR doit aujourd'hui se mobiliser autour d'une nouvelle ambition et d'une nouvelle stratégie.

Il ne s'agit certainement pas de remettre en cause une institution qui marche bien, mais de redéfinir sa position au sein d'un système national et régional d'innovation où les actions publiques se sont multipliées. Il convient en particulier d'harmoniser son action avec celle des autres acteurs publics et avec le système financier privé, de façon à mieux répondre aux besoins des entreprises.

Par le passé, l'ANVAR a démontré sa capacité à évoluer : en 1979 l'ANVAR, jusque là centrée sur la valorisation des brevets de la recherche publique, a été chargée de mettre en oeuvre un système original d'aides aux entreprises innovantes ; c'était en fait le premier affichage d'une politique d'innovation indépendante de la politique de la recherche. Dès 1980 a été menée à bien une décentralisation qui prenait acte du caractère régional de l'innovation. En 1985 l'ANVAR a essayé, sans grand succès cependant, de se rapprocher du système bancaire. En 1987 des mesures ont été prises pour inciter les PMI à travailler avec des partenaires extérieurs, puis, plus récemment, pour leur faciliter l'accès aux aides européennes.

En 1990 et tout récemment, des travaux internes à l'ANVAR ont fait avancer la réflexion sur la stratégie de l'agence, travaux que ce rapport a pris en compte.

Cependant, malgré les efforts déployés, les modes fondamentaux d'intervention et de fonctionnement de l'ANVAR ont peu évolué. La politique de terrain de l'Anvar reste essentiellement réactive (" bottom up "), elle n'affiche pas de priorité claire dans la prospection ou l'attribution des aides. Elle reste réservée en ce qui concerne la coopération avec les autres acteurs de l'innovation et du développement industriel

Cependant, l'ANVAR possède une véritable capacité de mobilisation et d'adaptation à partir de ses forces vives que sont ses délégations régionales. C'est en s'appuyant sur elles, et en leur donnant des capacités d'initiative plus larges, tenant compte des réalités de chaque région, qu'une évolution vers de nouveaux objectifs a les meilleures chances de réussir.

Ce rapport a été établi à la suite de nombreux entretiens, ou visites, tant au sein de l'ANVAR qu'avec les partenaires actuels ou potentiels de l'Agence.

Un excellent accueil nous a été réservé par tous nos interlocuteurs. Qu'ils en soient ici remerciés. Nous remercions tout spécialement les responsables de l'ANVAR, à Paris et en région, qui nous ont ménagé le meilleur accès aux sources d'information dont ils disposent, ainsi qu'aux documents d'organisation et de gestion qu'ils utilisent. Nous remercions aussi la Direction de l'ANVAR pour ses remarques sur une version préliminaire de ce rapport ; elles ont aidé à le consolider et à en clarifier la présentation

Nos conclusions reposent sur un diagnostic qui constate le bon fonctionnement de l'Agence dans sa logique actuelle. Cette logique est en ligne avec les décrets de 1979 et les instructions qui ont été données à l'Agence par ses Ministres de tutelle successifs.

L'ANVAR est un outil remarquable pour aider nos entreprises à mieux faire face aux défis du monde économique de demain, où l'intensification de la compétition internationale sanctionnera de plus en plus impitoyablement les entreprises qui restent à la traîne.

Les réflexions menées au cours de ces dernières années, et auxquelles l'ANVAR a largement participé, ont mis en lumière les principaux paramètres qui influent sur le succès ou l'échec des entreprises innovantes. Ils donnent un éclairage nouveau des mécanismes de l'innovation. C'est à la lumière de ces travaux que la tutelle doit fixer à l'Anvar de nouveaux objectifs, pour orienter son action dans un sens qui favorise davantage la croissance et la compétitivité des entreprises françaises.

Nos propositions ont pour objet d'aller vers des choix guidés en priorité par le souci de la croissance, et finalement de l'emploi, plutôt que par le simple encouragement aux projets innovants à caractère technologique. La validité de ces choix devra constamment être vérifiée par l'expérience, et la stratégie correspondante infléchie en conséquence, afin de coller au plus près aux besoins des entreprises, et notamment des plus dynamiques d'entre elles. Cela nécessitera le recueil auprès des entreprises et l'exploitation systématique des données pertinentes sur l'innovation et le développement, qui font aujourd'hui défaut, en raison même d'une orientation de l'aide à l'innovation qui a privilégié jusqu'ici la technologie et non la performance économique.

I LE CONTEXTE: LE CADRE OU SE PLACE L'ACTION DE L'ANVAR

L'ANVAR est un acteur majeur mais pas unique, du système d'aide à l'innovation. Nos analyses comme nos propositions doivent donc se référer à un cadre qui fournira une vision d'ensemble des problèmes rencontrés par les entreprises innovantes et des soutiens qu'elles reçoivent de leur environnement.

I.1 Une politique d'innovation maintenant bien définie et très diversifiée

Il s'est développé, depuis une dizaine d'années, une politique de l'innovation qui tend à faciliter le succès des projets d'innovation des entreprises, c'est à dire le développement et la commercialisation ou la mise en oeuvre réussies de nouveaux produits et procédés. Cette politique s'efforce en particulier de faciliter l'émergence d'un environnement favorable et d'aider l'entreprise à en tirer parti. Elle est clairement différente de la politique de recherche dont le but consiste à élargir les connaissances dans lesquelles puisent les entreprises innovantes en fonction de leurs besoins technologiques ou scientifiques.

La diversité des PMI et celle des problèmes qu'elles ont à résoudre, de la simple modernisation jusqu'à l'innovation radicale, nécessitent la mise en place d'un système de mesures riche et complexe. Celles-ci doivent prendre en compte la globalité du processus d'innovation qui inclut l'appel à la technologie mais aussi l'intervention de différentes sortes de consultants et l'injection de ressources financières venant des secteurs public et privé. Une politique d'innovation devra donc créer un climat favorable à l'innovation, stimuler les entreprises et s'assurer que les ressources nécessaires (notamment financières) leur parviennent avec la qualité et la rapidité souhaitables ; elle favorisera le développement d'une expertise très diversifiée et mettra en place des mécanismes de coordination de ces experts.

I.2 La politique de soutien aux PMI est avant tout régionale

Une PMI ne peut pénétrer dans un système dont elle se sent trop distante ; la complexité doit donc être gérée par une offre d'aides et de compétence qui soit proche de la PMI, du point de vue de ses préoccupations comme du point de vue géographique, et qui parle le même langage qu'elle.

C'est pourquoi, et de manière universelle, les politiques d'innovation sont mises en oeuvre à l'échelon régional ou infra régional. Les lois de décentralisation de 1982 ont consacré cette approche en confiant l'animation économique locale aux Régions.

Cela ne dispense pas d'une réflexion nationale, interrégionale et internationale en particulier pour la diffusion des meilleures pratiques. La diversité des expériences locales enrichit le travail de conceptualisation et conduit à un système d'aides évolutif et finalement plus efficace.

L'organisation institutionnelle française a progressivement conduit à structurer la réflexion stratégique et la planification des actions à moyen terme (cinq ou six ans) autour de deux temps forts de l'action publique : les contrats de plan Etat-régions, auxquels sont associés l'ensemble des collectivités territoriales, et les fonds structurels européens.

Il est essentiel de bien prendre conscience de la portée de ces deux outils : par leur ampleur financière (près de 250 milliards de francs sur cinq années), ils structurent profondément le rythme de la politique économique locale, que ce soit au niveau de la réflexion stratégique, de la négociation des contrats ou de leur mise en oeuvre ; ils absorbent la plus grande part des marges de manoeuvre de l'Etat ; ils agissent dans la durée.

Le complexité croissante du système d'aide à l'innovation , tel qu'il s'est développé au fil du temps, a provoqué un besoin de clarification et surtout de cohérence fondée sur la réflexion stratégique.

1.2 A Les contrats de plan Etat-Régions

Depuis quinze ans, cet exercice quinquennal de réflexion et de prévision converge vers un plan d'actions mené en commun sur le plan régional par l'Etat et par les Régions. “ Contractualiser ” une action consiste donc à s'accorder sur la stratégie générale et les objectifs particuliers, à mettre en commun les moyens, à assurer une coordination minimale de la mise en oeuvre.

Au départ, il s'agissait d'un simple arbitrage entre les propositions d'actions des différents ministères en région, mais la troisième génération de contrats (1994-1998) a marqué une rupture avec les précédentes, tant par les procédures utilisées qu'en raison des moyens mis en oeuvre.

Pour la première fois en effet, la préparation de ces contrats a été largement déconcentrée et a laissé une réelle priorité à l'initiative et à la concertation régionales.

Les objectifs retenus dans les contrats de plan 94-98 laissent une plus grande place aux soutiens directs aux PMI et aux investissements à vocation immatérielle, en particulier de formation, aux dépens des infrastructures classiques. Le ministère de l'industrie a “ contractualisé ” la quasi-totalité de ses procédures d'aide aux PMI, à l'exception de celles gérées par l'ANVAR. Ainsi, les moyens consacrés aux PMI et gérés au niveau des régions sont passés de 1,2 milliards à 3 milliards de francs, avec pour la première fois un soutien marqué à la technologie (500 MF sur ATOUT¹).

La prochaine génération des contrats de plan Etat-Régions devrait logiquement suivre la même tendance : la politique d'aide au développement industriel sera conçue, pour l'essentiel, à l'échelon régional ; elle privilégiera les investissements immatériels et notamment l'innovation aux dépens des investissements physiques.

¹ ATOUT désigne la procédure de diffusion des techniques gérée par les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE).

1.2.B Les fonds structurels européens

Parallèlement aux contrats de plan, la mise en oeuvre de la politique régionale communautaire à travers les fonds structurels européens est une seconde occasion de définir des perspectives à moyen terme pour les bassins économiquement les plus touchés (46% de la population française est concernée pour les programmes 1994-1999).

Les programmes européens ont pour objectif de favoriser le rattrapage économique en renforçant le tissu local et en enclenchant des évolutions structurelles des comportements.

Ils s'appuient sur les contrats de plan Etat-Régions (en ce qui concerne les crédits de l'Etat), mais laissent une grande marge de liberté pour renforcer telle ou telle action : le soutien à l'innovation est totalement dans la ligne des objectifs poursuivis. Ainsi, le programme STRIDE, lancé sur certaines zones du territoire et dont la gestion en France avait été déléguée à l'ANVAR, avait pour objectif spécifique de favoriser le développement de la veille technologique.

1.2 C Les exercices d'évaluation incités par l'Union européenne

Les négociations des programmes européens font interférer un nombre considérable d'acteurs et de projets. Pour être retenus, les thèmes plus immatériels comme le soutien à l'innovation demandent à être soigneusement préparés. C'est l'objet des programmes communautaires RTP (Régional Technology Programme) et RITTS (Régional Innovation and Transfer of Technology Strategy). Il s'agit dans les deux cas d'évaluer d'abord puis de définir en commun une stratégie d'innovation à l'échelon d'une région. Trois régions françaises (Poitou-Charentes, Lorraine et Aquitaine) ont déjà bénéficié de ces exercices d'évaluation qui s'avèrent très fructueux.

1.2 D Les comités régionaux de pilotage de la politique d'innovation

La mise en oeuvre quotidienne des actions de développement industriel et le grand nombre d'acteurs et de procédures, suppose une prise en charge régulière de leur coordination par les principales institutions concernées. Dans le cadre des contrats de plan et des programmes européens, de nombreux comités consultatifs ou décisionnels se sont mis en place.

En ce qui concerne l'innovation, des "Comités régionaux de pilotage de la politique d'innovation"² ont commencé à fonctionner informellement dans beaucoup de régions et rassemblent de manière régulière le DRIRE, le DRRT (Délégué régional à la Recherche et à la Technologie), le responsable de la recherche et du développement économique du Conseil régional et le délégué régional de l'ANVAR. Là où ils fonctionnent bien, leur rôle consiste à définir une stratégie régionale (dans le prolongement des exercices dont on vient de parler), à

² souvent désignés par le terme familier de "bande des quatre"

évaluer les actions déjà lancées (ce qu'on appelle le programme ORATE) et à coordonner la politique d'attribution des aides à l'innovation et à la modernisation.

I.3 Un large éventail d'outils ciblés sur une grande diversité de besoins des PMI

Depuis une quinzaine d'années, la politique d'innovation et de diffusion des technologies s'est considérablement sophistiquée, donnant naissance à une grande multiplicité d'aides. Ces aides sont gérées essentiellement par plusieurs intervenants, notamment les Conseils régionaux, les DRIRE, les DRRT, et, bien entendu, l'ANVAR.

La multiplication des procédures à but spécifique a des inconvénients et surtout celui de rendre le système moins facile à décrypter pour les PMI. Tout en entreprenant un sérieux effort de mise en cohérence et d'harmonisation de ces aides, il faut cependant admettre que cette complexité ne fait que refléter une réalité faite d'une grande diversité d'entreprises (taille, secteur, niveau technologique...) dont les projets diffèrent, quant à eux, par leur nature (innovation - modernisation, radical - au fil de l'eau) et leur degré d'avancement.

Cette diversité conduit à préciser une typologie des entreprises et des projets, et à proposer des critères de ciblage des mesures d'aide ou d'accompagnement, mesures dont la mise en cohérence fera l'objet du paragraphe I.4.

I.3.A Pour une typologie d'entreprises fondée sur l'aptitude à la croissance

Sous le vocable de PMI se cache une grande variété de modèles d'entreprises. Il y a bien des manières de les classer. Compte tenu des préoccupations actuelles, il semble pertinent de retenir comme facteurs de comparaison le potentiel de croissance, et donc de création d'emplois, ainsi que l'aptitude à l'innovation et à la modernisation.

A1 Les entreprises à fort potentiel de croissance

Une première catégorie (A) est constituée des entreprises qualifiées " d'entreprises de croissance ". On y trouve les " JET " (jeunes entreprises technologiques), mais aussi des entreprises qui, bien que plus anciennement établies ou moins technologiques, connaissent des croissances fortes, parfois supérieures à 10% par an.

Leur fort potentiel de croissance permet aux plus performantes d'entre elles d'envisager à plus ou moins court terme l'accès aux marchés financiers (accès bien entendu facilité par un marché des valeurs de type NASDAQ, qui leur soit consacré). Pour toute entreprise de croissance, le besoin majeur est celui des fonds propres : une croissance annuelle supérieure à 10% ne peut que très exceptionnellement se réaliser avec les seules ressources propres de l'entreprise. L'intervention des capitaux risqués est donc presque toujours indispensable. D'autres appuis sont aussi nécessaires, par exemple ceux :

- d'experts en matière de propriété intellectuelle et de marchés (notamment pendant la phase de faisabilité/définition) . Leur compétence doit être internationale et leur coût est généralement élevé;
- d'un " architecte de projet " qui synchronise et coordonne l'action des divers partenaires de la jeune entreprise pendant sa croissance ;
- d'une équipe de management spécialisée dans les fortes croissances ;

- de scientifiques en nombre rapidement croissant.

Une deuxième catégorie voisine (A') est celle des petites sociétés intensives en recherche (SIR). Elles se distinguent des "entreprises de croissance" par une stratégie différente, qui consiste à rester sur un créneau étroit mais solidement maîtrisé, ainsi que par leur activité plus orientée vers la fourniture de connaissances, licences, tests que vers la fabrication et la commercialisation de produits industriels et de services. Malgré leur petite taille, leur rôle est important pour la diffusion des technologies dans le tissu industriel. On les nomme de manière générale les SIR, les plus connues d'entre elles étant les SRC (sociétés de recherche sous contrat). Le Gouvernement les aide essentiellement par des aides à la recherche : subventions de type GPI ou FRT, contrats de recherche, soutien aux SRC, etc.

A2 Les entreprises disposées à innover ou se moderniser, mais à croissance plus modérée

Une troisième catégorie (B), beaucoup plus nombreuse, est celle des entreprises dynamiques placées par la concurrence dans la nécessité d'innover, mais dont les perspectives de marché conduisent à des taux de croissance plus modérés.

Les idées qui sont à l'origine de leurs innovations sont fréquemment de caractère commercial (bien que leur réalisation puisse aussi impliquer un appel très fort à la technologie). Une bonne étude de faisabilité/définition est alors particulièrement utile ; elle doit réduire l'incertitude commerciale et technologique, préciser la définition, le "design" du produit, et converger vers un plan de financement réaliste. Les aides publiques de financement sont en général nécessaires, accompagnées ou non selon les perspectives de croissance de l'intervention d'un capital risquer. L'embauche de cadres ou de techniciens ouverts sur l'innovation et capables d'aider la PMI à travailler avec des partenaires externes apparaît particulièrement souhaitable.

Une quatrième catégorie d'entreprises (C) ressemble beaucoup à la précédente si ce n'est qu'on y parlera plutôt de modernisation (procédés, qualité), que d'innovation. Ce sera par exemple le cas des sous-traitants dynamiques qui doivent rester compétitifs vis à vis de leur donneur d'ordre mais dont seule une petite minorité se lance dans le développement de produits innovants qui leur soient propres.

Les besoins sont comparables à ceux qui viennent d'être décrits, mais il faut un effort de sensibilisation et de prospection plus marqué pour déclencher l'initiative de la PMI. Quant aux procédures d'aides, elles diffèrent peu dans la méthodologie mais assez sensiblement dans leurs critères d'attribution.

A3 Les entreprises encore peu ouvertes aux démarches d'innovation/modernisation

Dans la typologie que nous utilisons, toutes les autres entreprises sont rangées dans la dernière catégorie (D), celle des entreprises bien souvent dénuées de véritable stratégie à long terme, faisant peu ou pas appel à leur environnement, notamment à l'expertise immatérielle, au capital risquer, etc...

A ces entreprises, c'est avant tout un gros effort de sensibilisation et de premier conseil que doivent offrir les autorités publiques.

La typologie qui vient d'être décrite peut être représentée par la pyramide de la figure 1.

A

A'

B

C

D

Figure n°1

Cette typologie (basée, rappelons le, sur le potentiel de croissance et la stratégie d'innovation et de modernisation) est particulièrement utile dans un contexte économique où le souci porte sur l'emploi et la compétitivité internationale du pays. L'émergence d'entreprises qui savent interagir fortement avec leurs clients, leurs fournisseurs et leur environnement, est une condition nécessaire pour progresser dans ces deux directions

En fonction de leurs marchés, les entreprises ont naturellement des stratégies de croissance différentes, et ont plus ou moins besoin d'innover. Cependant, la place de l'innovation devient prépondérante dans toute stratégie de croissance

I.3.B Le tableau des aides publiques à l'innovation et à la modernisation

Avant d'examiner comment les autorités publiques peuvent, région par région, établir une stratégie adaptée à ces diverses catégories d'entreprises, il convient de rappeler de quels outils elles disposent.

Pour démêler l'écheveau des aides dispensées par l'ANVAR mais aussi par les DRIRE, les DRRT et les autorités régionales, on se référera au tableau 1 qui combine deux critères: le degré d'avancement des projets et le ciblage des aides (catégories d'entreprises et points d'application)

Tableau N°1 : panorama des aides à l'innovation et à la modernisation

Tableau des Aides à l'innovation et à la modernisation																
PHASE	Financement d'un projet				Renforcement de l'Equipe d'innovation de la PME				Aide à l'offre spécialisée				Aide au Conseil polyvalent			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
En amont de l'Innovation																
Sensibilisation					Stages longue durée				CTI				INNO + CIT-PAT ANVAR RDT DRIRE			
Recherche	AAP FRT CIR PCRD				CIFRE ARI				Abond.SRC FRATT							
Etudes de Faisabilité		API.fais.		ATOUT.fais.	Conseil en recrutement				Tous types de Conseils APCT - PTR FRAC ASI				Conseil en Innovation CIT			
Phases de Développement		API		ATOUT					Abond.CRT CTI FRAC ASI							
		Capital Risque Innovation CIR			ARI ARC CORTECHS											
Industrialisation		Capital Risque Innovation LIC			ARC				Aides au Cap.Risque (SOFARIS, FCPRI, M4,...)							
Croissance forte		Cap.Risque Innov. Développ.														
		EURASDAQ														

PMI réparties en 4 catégories ; **A** (forte croissance et/ou intensif en Recherche) ; **B** (innovante mais sans R&D) ; **C** (en modernisation) ; Voir la table des SIGLES en Annexe au rapport

Les actions de l'ANVAR sont imprimées en caractères gras

L'explication des lignes du tableau est détaillée de B1 à B4, celle des colonnes de B5 à B7.

Comme on le constate, les différentes procédures s'organisent selon un petit nombre de familles, à l'intérieur desquelles la diversité résulte en partie de la pluralité des gestionnaires.

Tout essai de simplification pose donc immédiatement le problème de cette pluralité, que l'on pourrait réduire de deux façons : par des regroupements de services ou organismes (qui se heurtent à des obstacles nombreux et divers) ou par un mode de fonctionnement en réseau.

B1 Phases en amont du projet

Pour les projets de haute technologie il faut avant tout encourager la R&D. C'est l'objet des procédures suivantes : crédit d'impôt recherche, GPI (grands projets innovants), AAP (appels à proposition), sauts technologiques, programmes européens (PCRD), mais aussi d'aide au renforcement des équipes grâce aux conventions CIFRE et à l'embauche de chercheurs (ARI);

Pour les entreprises de catégorie D mais aussi B et C il faut un effort de sensibilisation et de premier conseil polyvalent (conseillers en innovation et technologie : les ingénieurs DRIRE, les chargés d'affaires ANVAR et les autres). Il convient aussi d'effectuer un effort d'information sur les technologies (programme " Référence " des DRIRE, RDT, ARIST, ADIT, etc.) ; les stages de longue durée, récemment expérimentés, peuvent aussi être l'occasion pour une PMI de "tâter " le terrain.

B2 Etude de faisabilité et de définition

De la bonne exécution de la phase de faisabilité, dépend tout l'avenir d'un projet ; son importance est de plus en plus reconnue ; elle fait appel à de l'expertise spécialisée (divers cabinets de conseil, CRT, et autres compétences technologiques, etc.) mais elle exige aussi l'aide de conseillers polyvalents (conseil en innovation, ou à défaut, accompagnement par les CIT).

S'il apparaît à ce stade des perspectives de croissance supérieures à 50 % sur trois ou quatre ans (chiffre simplement destiné à fixer un ordre de grandeur), un capital risquer devrait intervenir.

Les autorités publiques peuvent agir à ce stade :

- en développant le " professionnalisme PMI " chez les partenaires de l'entreprise, et éventuellement en attirant les meilleurs experts vers ce domaine (abondement CRT, ou SRC, mesure de soutien aux sociétés de capital de proximité, etc...) ;
- en prenant en charge une part notable des dépenses d'expertise (ASI, FRAC, FRATT) ;
- en aménageant au sein des aides aux projets (ATOUT et API) une phase de faisabilité suffisamment consistante pour permettre une bonne définition et une bonne maîtrise du projet.

B3 Phases de développement allant jusqu'aux prototypes

A ce stade la PMI a encore besoin de partenaires experts, surtout technologiques, mais aussi

- de se renforcer au plan interne : aides au recrutement (ARC, ARI, CORTECHS) ;
- de se garantir contre le risque : c'est un appui qui devrait être maintenu sous une forme ou sous une autre. Dans ce domaine, la SOFARIS joue un rôle croissant par les garanties qu'elle fournit à l'apport de capitaux externes ; on reviendra au paragraphe III.3 D sur d'éventuelles extensions de cette garantie ;
- de renforcer son " haut de bilan " bien entendu en obtenant l'intervention d'un capital risquer, mais aussi en bénéficiant de la formule proposée au III.3 C pour l'API.

B4 Phases d'industrialisation puis de forte croissance

A ce stade l'aide publique doit normalement être relayée par les capitaux privés : citons cependant l'aide aux recrutements (ARI et ARC) ou aux conseils (FRAC) ou l'aide européenne au lancement industriel et commercial (LIC), actuellement en phase de test dans quelques régions. Mais dès qu'il se confirme que la croissance va être significative, il faut avant tout pouvoir compter sur les sociétés de capital risque.

Le développement de nouveaux projets à forte croissance sera donc globalement dépendant de la capacité des capital risqueurs de mobiliser des fonds supplémentaires pour l'innovation. Or ceux-ci ne sont actuellement pas assez nombreux, et de loin, dans le domaine de la création/innovation. Il est donc essentiel de créer un climat favorable à l'investissement dans l'innovation (SOFARIS, apparition du Nouveau Marché, autres mesures tendant à assurer la rentabilité du capital innovation, etc...) : l'action publique doit y concourir en priorité.

B5 Aides fournies à l'occasion d'un projet innovation/modernisation

Ce sont les plus connues et les plus couramment utilisées. Ces aides ne sont accordées qu'à l'occasion d'un projet bien défini : elles apportent un soutien financier en trésorerie et une garantie partielle en cas d'échec (API, Atout). Elles devront tenir de plus en plus compte des perspectives de développement de l'entreprise.

B6 Aides au renforcement des équipes

La capacité d'absorption de connaissances externes, et, finalement, d'innovation dépendent beaucoup de l'existence dans la PMI d'une équipe compétente et ouverte sur son environnement, et particulièrement sur les partenaires de l'innovation. L'essentiel des aides de type ARI, CORTECHS, ARC, CIFRE converge vers la constitution ou le renforcement de cette équipe.

B7 Aides à l'offre spécialisée ou au conseil polyvalent

La PMI doit compenser les effets négatifs de sa petite taille par un appel à des partenaires qui détiennent l'expertise qui peut lui manquer. Un certain nombre d'aides l'y encourage et/ou permettent d'augmenter la "professionnalisme PMI" de ces experts et de les orienter vers les PMI.

I.4 Pour réduire et gérer la complexité, une stratégie globale et des actions coordonnées

La grande diversité des outils nuit à la vision d'ensemble des actions publiques en faveur des entreprises innovantes. Leur efficacité passe par une forte concertation des intervenants publics, notamment par un service de premier conseil et la constitution de réseaux bien identifiables.

- *La concertation* doit s'exercer à l'échelon national comme à l'échelon régional ; elle doit conduire à la définition et à l'affichage d'une politique nationale d'innovation ; puis à son adaptation aux besoins de chaque région par un effort concerté des divers partenaires (cf. chapitre III). Ceci concerne directement l'ANVAR que son statut d'EPIC ne doit en aucun cas dispenser d'une étroite coopération avec les autres intervenants publics.

- Il faut aussi définir une "*enveloppe innovation*" qui regroupe toutes les aides présentées dans le tableau N°1. Comparable à l'enveloppe recherche des années 60-70 elle jouerait le même rôle, donnant aux responsables nationaux et régionaux un instrument de mesure pour :

- connaître l'évolution de l'effort national en faveur de l'innovation ;
- pouvoir le comparer aux dépenses analogues des autres pays ;
- vérifier la cohérence des diverses formes d'aide ;
- ajuster les modes d'intervention et les cibles.

Une première esquisse de cette enveloppe est présentée en annexe III.

- *Des services de premier contact* sont progressivement mis en place qui ont la tâche d'orienter les PMI, à leur demande ou par prospection, vers les partenaires et les aides adaptées aux problèmes de chacun. Le rôle de ces conseillers d'interface peut être amplifié par les divers réseaux de contact.

- Le caractère interactif de l'innovation (et plus généralement de l'activité économique actuelle) suscite l'apparition de nombreux *réseaux*, plus ou moins formalisés. Citons les RDT, les RFI, mais aussi de nombreux réseaux d'entreprise ou d'établissements financiers.

Au-delà de l'intérêt évident que ces réseaux présentent pour leurs membres, ils offrent une version réaliste du fameux "guichet unique". Idéalement, il suffit par exemple qu'une PMI prenne contact avec un fournisseur de technologie pour être assurée qu'elle sera orientée par celui-ci vers celui des membres du réseau RDT et qui est le mieux qualifié pour l'aider (c'est en tout cas l'engagement que prennent les adhérents du réseau RDT). Les chargés d'affaires de l'ANVAR, les ingénieurs DRIRE, les CCI doivent à l'évidence être des membres actifs de ces réseaux. Une bonne coordination des réseaux accroîtra sensiblement l'efficacité des aides publiques pour l'ensemble du tissu des PMI.

II. L'APPROCHE ACTUELLE DE L'ANVAR

L'examen des statistiques d'activité de l'ANVAR permet de constater la cohérence de ses objectifs explicites ou implicites et des moyens d'action mis en oeuvre dans le cadre des décrets de 1979 et des instructions ministérielles. Le positionnement de l'agence au regard du tissu des entreprises et le mode de régulation de son activité *méritent toutefois d'être analysés* : l'ANVAR est une mécanique qui tourne parfaitement du point de vue de la gestion de ses procédures, mais sur des objectifs qui ne correspondent plus nécessairement à l'optimum en termes d'efficacité économique.

II.1 La stratégie de L'ANVAR est essentiellement réactive

L'ANVAR résume son approche par la formule schématique du “bottom up”. Les projets sont en principe présentés et soumis à l'instruction de l'ANVAR à la seule initiative des entreprises ; les aides sont attribuées sur des critères à caractère général, tels qu'énoncés dans le décret de 1979. Le principe est en effet que l'affichage d'une quelconque priorité (secteur d'activité, discipline technologique, type d'entreprise, etc) risquerait de limiter la diversité des projets.

Cette logique est toutefois modulée par la fixation d'objectifs quantitatifs par délégation, traduisant des priorités implicites ou explicites arrêtées par la direction générale. Ces objectifs sont actuellement les suivants :

- nombre d'entreprises nouvelles visitées,
- pourcentage de nouveaux clients sur API,
- pourcentage d'entreprises dans les secteurs traditionnels sur API,
- pourcentage de créations d'entreprise sur API,
- pourcentage d'entreprises de plus de 100 salariés sur API,
- pourcentage de partenariats sur API,
- pourcentage de projets à composante internationale forte sur API,
- nombre de cas à envoyer à France Info,
- nombre d'expertises à envoyer à la GED (base de données centralisée),
- total des contacts avec les entreprises à l'occasion du suivi.

Des objectifs spécifiques peuvent être retenus à l'initiative des délégués régionaux.

Ce cadre a un caractère normatif pour les délégations régionales. Il traduit cependant un volontarisme assez relatif. A titre d'exemple, le nombre d'entreprises nouvelles à visiter vise à augmenter la pénétration de l'agence dans le tissu industriel ; on verra plus loin que cette pénétration n'augmente cependant que faiblement chaque année.

II.2 l'ANVAR présente ses interventions selon un bilan très équilibré

II.2 A Le bilan en volume de l'activité API de l'ANVAR

Les tableaux 3 et 4 reprennent les données consolidées du passé³ : depuis 1979, l'ANVAR a examiné 26 000 dossiers de demande d'API, concernant 16 400 entreprises. Elle en a financé 19 400, soit un taux de refus de 26%, dont 16 700 aides à l'innovation et 2 700 aides à l'embauche de cadres.

La procédure ARI, introduite en 1988, connaît un développement très rapide. Elle représente 36% des dossiers API en 1994 (41% pour les 9 premiers mois de 1995) ; en montant, ces chiffres sont de 9% et 11%.

Tableau N° 2 : bilan en nombre des dossiers ANVAR

API : bilan du nombre de dossiers étudiés par l'ANVAR																	
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
examinés	163	1302	1760	1700	1671	1466	1416	1431	1727	2033	1910	1850	1970	1920	1780	1992	26091
acceptés	87	877	1215	1111	1141	1024	1059	1060	1332	1512	1585	1473	1486	1469	1372	1622	19425
taux refus	47%	33%	31%	35%	32%	30%	25%	26%	23%	26%	17%	20%	25%	23%	23%	19%	26%
AE+PL	87	877	1215	1111	1141	1024	1059	1060	1332	1352	1216	1068	1025	1085	1014	1044	16710
région	0	656	1023	950	973	875	910	983	1277	1281	1108	1005	950	1003	932	972	14898
siège	87	221	192	161	168	149	149	77	55	71	108	63	75	82	82	72	1812
%siège	100%	25%	16%	14%	15%	15%	14%	7%	4%	5%	9%	6%	7%	8%	8%	7%	11%
ARI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	160	369	405	461	384	358	578	2715
AE+PL																	
clos	82	822	1112	1004	1027	877	891	852	1040	975	693	484	238	128	63	13	10301
vivant 10.95	4	48	98	104	114	145	167	205	291	374	518	575	786	954	947	1004	6334
% vivant	5%	6%	8%	9%	10%	14%	16%	19%	22%	28%	43%	54%	77%	88%	94%	99%	38%

³ Sauf précision, les données citées couvrent la période 1979-1994. Elles concernent les API (aides aux projets pour l'innovation), regroupant les API-AE (avance remboursable pour financer un projet) et les ARI (aide au recrutement pour l'innovation, sous forme de subvention), mais n'incluent pas les Aides au transfert "récepteurs"

Tableau N° 3 : bilan en montant des dossiers ANVAR

API : bilan global des financements accordés par l'ANVAR																	
en MF	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Total API	147	468	599	527	611	604	806	634	744	805	1027	997	1012	1112	1042	1061	12197
AE+PL	147	468	599	527	611	604	806	634	744	781	967	927	930	1042	978	964	11730
région	0	163	272	250	299	292	334	402	578	591	586	657	670	698	655	672	7118
siège	147	305	327	277	313	311	471	232	167	190	381	270	260	344	323	292	4612
%siège	100%	65%	55%	53%	51%	52%	59%	37%	22%	24%	39%	29%	28%	33%	33%	30%	39%
ARI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24	60	70	81	70	64	97	467
AE+PL																	
clos	128	423	517	399	542	467	560	461	493	463	348	226	110	35	14	3	5188
t au 10.10.95	8	37	68	128	69	136	246	173	250	312	616	697	820	1001	958	926	6443
% vivant	6%	8%	12%	24%	11%	23%	30%	27%	34%	40%	64%	75%	88%	97%	99%	100%	55%

II.2 B Une majorité d'API pour les secteurs de basse et moyenne technologie, avec un souci d'élévation générale du niveau technologique des entreprises

Comme dit plus haut, l'ANVAR ne définit pas d'objectifs sectoriels. Deux éléments dérogent à ce principe :
 - d'une part, l'ANVAR participe aux appels à proposition du ministère de l'industrie (AAP), qui ont le plus souvent une logique sectorielle. Toutefois, ces cas sont marginaux (quelques dizaines de MF par an) et ne conduisent à aucun effet sensible dans la typologie des entreprises aidées;

- d'autre part, l'ANVAR fixe un objectif d'API pour la basse et la moyenne technologie. Ceci a pour but de ne pas enfermer l'agence dans le seul soutien au secteur "high tech", l'ANVAR considérant que ses interventions ont aussi pour objectif une élévation générale du niveau technologique de l'industrie française. De fait, les secteurs traditionnels l'emportent en nombre (60% des dossiers).

En ce qui concerne les secteurs de basse et moyenne technologie, le décompte sectoriel des entreprises soutenues, établi a posteriori à l'échelon régional, reflète assez bien, autant qu'on puisse en juger, la structure du tissu industriel local.

II.2 C Une agence au service des PMI

L'ANVAR se présente d'abord comme une agence au service des PMI. En règle générale, les grandes groupes et leurs filiales sont exclues des aides depuis 1987 ; les dossiers d'entreprises de plus de 2000 salariés et de leurs filiales doivent obtenir un accord du siège.

La répartition des aides (API-AE) en nombre consacre en effet la place des PMI : depuis 1987, 32% des dossiers concernent les entreprises de moins de 10 salariés, 34% les entreprises de 11 à 50 salariés, 29% les entreprises de 51 à 500 salariés et 6% les entreprises de plus de 500 salariés.

II.2 D Les risques pris sont équilibrés, avec un taux de remboursement des API de 50%

L'ANVAR considère que la moitié des projets aidés comporte un risque d'échec supérieur à 50%.

Pour ces projets, il y a risque commercial dans 79% des cas, risque financier dans 53% des cas et risque technique dans 41% des cas. Les risques commerciaux et financiers sont maximaux pour les créations d'entreprise, le risque technique pour les secteurs traditionnels.

A posteriori, les 10300 dossiers clos au 10 octobre 1995 se répartissent par tiers entre les échecs totaux (remboursement < 10%), les échecs partiels (remboursement entre 10 et 90%), les succès (remboursement > 90%) ; en volume les succès représentent 42% des montants, les échecs partiels 35%, les échecs complets 23%

L'examen des engagements hors bilan de l'ANVAR depuis 1979 montre que sur 10,7 milliards d'avances engagées au 31.12.94, 35% ont été remboursées, 35% sont des créances vivantes et 30% ont été abandonnés. Les non valeurs et procédures collectives concernent 11% de ce montant.

Il y a donc un équilibre quasi parfait entre échecs et succès, si on assimile globalement le taux de remboursement au taux de réussite. Dans la mesure où "l'acquis technologique" est toujours remboursé, et que certaines conventions prévoient un remboursement de l'avance en tout état de cause, le taux de réussite est en fait un peu inférieur à 50%.

On peut remarquer dès à présent que le taux de remboursement des API n'a qu'une signification très relative, s'il n'est pas rattaché aux critères de sélection et d'acceptation des projets d'une part, et au protocole d'instruction des dossiers d'autre part.

II.2 E La création d'entreprise est la priorité implicite de l'agence

De l'avis unanime du siège et des délégués régionaux, les créations d'entreprise à vocation technologique sont quasiment toutes traitées par l'ANVAR. En effet, la notoriété de l'agence, soit directement auprès des créateurs, soit auprès de leurs prescripteurs naturels est suffisante pour qu'aucun projet sérieux et à caractère technologique ne lui échappe. On dispose là d'un socle solide sur lequel peut être fondée une politique de soutien à la création d'entreprises à caractère technologique.

II.3 Mais ce bilan ne renseigne pas sur l'efficacité finale des aides

Avec la masse de données dont dispose l'ANVAR, on pourrait s'attendre à disposer d'analyses fines sur les effets économiques d'ensemble des aides. Il n'en est rien.

La structure de l'information consolidée est tournée soit vers la gestion administrative et comptable, soit vers la connaissance technologique des projets (base de données Infodoc). Le système informatique mise en place en 1989 a peu évolué et n'est pas utilisé au maximum de ses possibilités. Encore faudrait-il que la collecte des données à finalité d'analyse économique soit complétée et conçue en fonction de cette utilisation.

A) Au plan macro-économique il n'existe pas d'évaluation (en terme de création de richesse et de compétitivité) de l'efficacité des aides passées s'appuyant sur l'évolution des entreprises aidées et celle de leurs concurrentes. Il est vrai que les méthodologies d'évaluation des systèmes d'aide publique sont trop balbutiantes pour être d'un grand secours et ceci d'autant plus que l'action de l'ANVAR n'est qu'un élément parmi d'autres de la politique de développement industriel.

La seule référence récente mise à notre disposition est l'étude réalisée en 1992 par couplage des données ANVAR et des données INSEE. L'intérêt des éléments contenus dans ce document devrait inciter à approfondir davantage les travaux d'évaluation et de réflexion.

B) Mais on note également un manque d'analyse entreprise par entreprise, qui serait plus facile à réaliser et certainement riche d'enseignements en ce qui concerne l'impact de l'API et des autres aides de l'ANVAR sur l'évolution de l'entreprise (divers paramètres de la croissance, création d'emplois, exportation, etc). Ces questions sont devenues cruciales pour la définition d'une action publique en faveur des PME.

Le temps consacré au suivi et à la collecte des données nécessaires à ce type d'analyse est donc manifestement insuffisant. L'ANVAR a récemment pris conscience de ce manque. La fiche d'instruction et de suivi des dossiers a été remaniée en 1995 afin de récolter ces éléments, qui nourriront la base de donnée en cours de création.

C) En ce qui concerne le portefeuille de clients⁴ le choix du " bottom up " conduit naturellement à ne pas suivre certaines données pourtant utiles à une réflexion sur le positionnement de l'agence. Deux exemples sont significatifs :

- *les abonnés* : le nombre de dossiers API/entreprise n'est pas suivi par l'ANVAR. A l'issue d'un traitement statistique spécifique effectué à notre demande, il apparaît que chaque entreprise a en moyenne bénéficié de 1,5 API ; 11% des entreprises ont bénéficié de plus de trois dossiers, les cas extrêmes (plus de 11 dossiers) étant objectivement très rares (27 cas). Le phénomène d'abonnement est donc moins important qu'on ne l'entend dire parfois. Il n'est d'ailleurs pas critiquable en soi s'il correspond à une stratégie bien étayée (cf.III 3 D).

⁴ Le terme " client " est employé par simplification. La relation entre l'ANVAR et une PME se rapproche par de nombreux aspects, dont les relations contractuelles de droit privé ou le souci de professionnalisme, des relations PME milieu financier et conseil ; elle ne peut bien entendu s'y résumer compte tenu de la notion d'intérêt général et de financement public que comporte la mission de l'ANVAR.

- *les filiales de groupe* : la notion de filiale est en théorie suivie par l'ANVAR, et la liste des dérogations données aux filiales des grands groupes est connue. Mais, la notion de filiale est définie de façon stricte (50% du capital détenu) alors qu'une participation à moins de 50% peut recouvrir un contrôle de fait dans beaucoup de cas.; par ailleurs, les filialisations en cascade ont peu de chance d'être analysées ; enfin, cette notion n'est appliquée, dans un sens restrictif, qu'aux 60 premiers groupes français et aux groupes étrangers de même taille.

Globalement, il n'y a donc pas de données synthétiques pour les groupes. Or, le phénomène de groupe est une spécificité du tissu industriel français : les groupes détiennent 8% des PMI de 20 à 50 salariés, mais 90% des PMI de 500 à 1000 salariés à parité entre groupes français et étrangers ; les secteurs de haute et moyenne technologie sont plus contrôlés par des groupes que ceux de basse technologie.

L'absence d'analyse autour de ces thèmes se traduit par la faiblesse constatée en termes de ciblage.

D) Le taux de pénétration : Entre l'analyse macro économique et l'analyse par entreprise, peut être développée une analyse par type d'entreprise, qu'on peut par exemple mener sous l'angle du taux de pénétration. Une évaluation de l'action de l'ANVAR ne prend effectivement son sens que si l'on compare ce qui est fait, catégorie par catégorie, à ce qui pourrait se faire.

On peut, à titre d'exemple, tirer quelques premières indications du tableau 4, basé sur l'étude ANVAR/INSEE de 1992. Bien que fournissant des résultats relativement banals elles méritent d'être commentés.

Tableau N° 4 : taux de pénétration du tissu industriel

Taille des entreprises	< 20	20 < < 500	> 500
taux global	3,4%	13,1%	34,4%
par nature de secteurs :			
basse technologie	1,7%	7,9%	27,5%
moyenne technologie	6,8%	24,9%	48,2%
haute technologie	13,6%	28,8%	34,4%

Que constate-t-on à ce stade ?.

a) *Plus les entreprises sont grandes, plus elles sont aidées* : En termes de pénétration, l'écart par taille est très significatif et se retrouve dans tous les secteurs d'activité à l'exception du textile. Ceci n'est ni surprenant, ni incompatible avec la volonté de se rapprocher des petites et très petites entreprises. Cela montre d'abord que l'ANVAR a saturé le tissu des moyennes entreprises. Cet effet historique est renforcé par un effet de structure du tissu industriel : entre 1979 et 1992, la part des PMI de 20 à 500 salariés dans l'emploi industriel est passé de 41,8% à 51,8% aux dépens des plus de 500 salariés. Mais ceci pose tout de même le problème de la facilité d'accès aux procédures d'aide des entreprises qui n'innovent que de manière occasionnelle ; il s'agit là d'une difficulté que l'ANVAR semble d'ailleurs résoudre mieux que d'autres.

b) *Les secteurs high tech sont les plus pénétrés ; d'autres sont peu touchés* : Nous avons réalisé **une estimation** de la pénétration par secteur d'activité. Les chiffres présentés ci-dessous rapportent le nombre estimé d'entreprises ayant bénéficié d'un API-AE au nombre d'entreprises d'une classe donnée au 31.12.92 (chiffres SESSI). Le premier chiffre a été calculé à partir du nombre de dossiers API-AE aidés entre 1979 et 1993 divisé par 1,5, coefficient moyen d'abonnement. Cette estimation se heurte à la faiblesse du système de suivi statistique de la démographie des entreprises ; les facteurs surévaluants (disparition d'entreprises aidées) et sous-évaluants (nouvelles entreprises dans la tranche) sont supposés s'équilibrer.

L'analyse n'a pu être faite que pour les entreprises de l'industrie manufacturière (hors agro-alimentaire et BTP), et pour les entreprises de plus de 20 salariés.

Les taux de pénétration calculés, globalement cohérents avec l'analyse de 1992 mais non comparables, montrent de très forts écarts entre secteurs.

Les secteurs les plus pénétrés sont les suivants (chiffres respectifs des classes 20 à 500 salariés et plus de 500 salariés) :

- matériel électrique et électronique : 33,6% et 100%
- naval, aéronautique, armement : 32,7% et 100 %
- transport terrestre : 26,4% et 58,8%
- travail des métaux : 24,8% et 99 %

Les secteurs les moins pénétrés sont :

- imprimerie : 2,5% et 72,1%
- textile habillement : 5,6% et 0,5% (sic).

Il est difficile de croire que ces secteurs, bien qu'effectuant peu de Recherche, soient aussi pauvres en entreprises innovantes

c) *La pénétration ne peut progresser que lentement* : L'ANVAR réalise chaque année 1040 dossiers d'API-AE (moyenne 90-94), répartis ainsi : 270 créations d'entreprise⁵, 320 nouveaux "clients", 450 entreprises déjà connues de l'ANVAR.

⁵ Par convention, toute entreprise de moins de trois ans est classée parmi les créations d'entreprise, ce qui correspond également à la pratique des sociétés de capital investissement.

Ces flux annuels, et leur répartition, semblent aujourd'hui stabilisés après une décroissance rapide et forte : 1987 : 1332 dossiers, 1988 : 1352, 1989 : 1216, 1990 : 1068. Une part de cette baisse s'explique par la forte diminution des crédits budgétaires de 1986 et 1987 (-300 MF) ; en revanche l'absence de redressement à partir de 1989, alors que les dotations ont fortement progressé pour retrouver le niveau de 1985, mérite une analyse approfondie.

Ces chiffres sont petits par rapport au nombre de PME qu'on voudrait voir innover. Malgré l'effort évident de l'ANVAR pour sortir du cercle des habitués, le taux de pénétration dans l'industrie ne croît que très lentement. En fait ce serait encore le cas même si la totalité des PME aidées étaient de nouveaux clients.

d) Deux interprétations possibles : ces résultats, si banals qu'ils soient, montrent qu'une analyse des taux de pénétration pourrait être très utile si elle était approfondie et suivie d'actions. Une fois le numérateur connu (ce que permettra probablement l'exploitation plus poussée des données que possèdent l'ANVAR), il faudra préciser le dénominateur. On pourra pour cela s'appuyer sur les enquêtes sur l'innovation, qui se sont multipliées depuis quelques années (OCDE, SESSI, EUROSTA, Small business administration, etc.). Elles fournissent une image du tissu industriel où l'on décompte beaucoup d'entreprises innovantes dans des zones de taille et de spécialisation où l'on fait peu de R&D. Ceci conduit à deux interprétations possibles du taux de pénétration constaté :

- ou bien la capacité d'innovation (production et commercialisation réussies de produits, procédés et services nouveaux) est celle que reflète le taux de pénétration de l'ANVAR et on se trouverait en France dans une situation vraiment inquiétante;
- ou bien les distorsions constatées tiennent au fait que l'accès aux actions de l'ANVAR est facilité par les facteurs organisationnels de l'entreprise et notamment par l'existence d'équipes capables de monter de bons dossiers.

Il est certain en tout cas que la politique du bottom up conduit à privilégier ceux qui structurellement sont déjà le plus à même d'aller à l'ANVAR. La question se pose alors de savoir si les capacités de l'agence ne sont pas saturées par ces entreprises, laissant peu de place aux autres.

II.4 Un pilotage très serré visant essentiellement la qualité de la gestion budgétaire.

II.4 A Les objectifs fixés annuellement prennent peu en compte les spécificités régionales

L'observation des méthodes de fixation par le siège des objectifs et de leur suivi révèle un pilotage très serré et d'abord tourné vers le respect de la contrainte budgétaire. La fixation des objectifs régionaux est très encadrée ; le tableau de bord mensuel est très détaillé ; l'enjeu central reste la répartition de l'enveloppe budgétaire (AP, CP, objectif de remboursement, contrainte de ratio subvention/avance fixé à 25% en 1995, cf. IV.4 B). Elle est faite à partir de trois types de critère : les réalisations passées ; le poids régional ; la moyenne nationale. L'expression d'un certain volontarisme dans telle ou telle direction demeure limité.

L'examen des objectifs 1995 montre qu'ils varient très peu d'une région à l'autre (écart type allant de 4% pour les objectifs de création ou de nouveaux clients à 10% pour les objectifs secteurs traditionnels et international), malgré des structures économiques locales très différentes. Ainsi par exemple, l'objectif de création d'entreprises est identique en Rhône Alpes et dans le Limousin ; l'objectif d'API dans les secteurs traditionnels est le même en Alsace et dans le Nord-Pas-de-Calais.

Un excès de contrainte peut avoir des effets pervers et conduire en région à des biais dans l'imputation de l'activité, ôtant une part de son objectivité au contrôle de gestion.

En termes budgétaires, les régions sont en grande majorité à leur poids industriel. Ainsi, le tableau ci-dessous présente la répartition des régions en fonction du ratio (part de la région dans les AP)/(part des effectifs industriels de la région).

Tableau N° 5 : répartition des régions d'après leur poids relatif AP/effectifs industriels

60 << 80	80 << 120	120 << 140	> 140
Centre Franche-Comté Nord Pas de Calais Pays de la Loire Picardie	Alsace Auvergne Bourgogne Bretagne Champagne Ardennes Ile de France Lorraine Midi Pyrénées Basse Normandie Haute-Normandie Poitou-Charentes Rhône-Alpes	Limousin	Aquitaine Corse Languedoc-Roussillon Provence-Alpes-Côte d'Azur

La moitié des régions sont dans une fourchette 80/120. Parmi les régions défavorisées on observe celles où le poids relatif de l'industrie est fort (l'effet du choix du dénominateur n'est pas neutre) au profit de celles où il est faible.

Depuis 1995, l'ANVAR constitue en début d'année une réserve budgétaire nationale (environ 10% du budget). Elle est en principe répartie à la fin de l'été en fonction d'un point intermédiaire d'activité. En fait, cette procédure n'a pu fonctionner compte tenu du gel des crédits intervenus en loi de finances rectificative de l'été 95.

II.4 B Un souci, certes louable, de perfection gestionnaire.

Un système de bonus-malus a été mis en place. Ciblé sur la qualité des dossiers, il conduit à stimuler la recherche de " bons " dossiers. Ce procédé, en soi intéressant, mériterait d'être complété par la mise au point d'une grille claire de ce qu'est un " bon " dossier, notamment au regard d'objectifs nationaux comme les perspectives de croissance.

Les dossiers instruits par les DR et transmis au siège pour leur mise en place opérationnelle et paiement étaient fréquemment rejetés pour non-respect du formalisme administratif. Maintenant que de bonnes habitudes ont été prises, on peut penser qu'il y a trop de temps passé tant au siège que dans les DR et au détriment d'autres tâches, à vérifier que tout est administrativement parfait.

Un bilan d'engagement mensuel diffusé à toutes les délégations régionales constitue un stimulant très fort pour tenir les objectifs. Il est complété par des évaluations régulières des délégations régionales, qui donne lieu entre autres à un suivi statistique de 13 critères, pour lesquels est indiquée la position de la délégation vis-à-vis des autres.

L'ensemble de ce corpus donne le sentiment, y compris au sein même de l'agence, d'un pilotage excessivement sophistiqué, pouvant peser sur la capacité d'initiative des délégations. L'avantage est une certaine homogénéisation nationale et une très grande réactivité aux consignes de la Direction Générale. Il a pour inconvénient une faible adaptabilité locale. Si au plan conceptuel cela ne peut être reproché, on est en droit de se demander si on n'est pas au-delà de ce que nécessite le bon fonctionnement de l'Agence.

II.4 C les objectifs ne sont pas reliés à des éléments d'efficacité

Le ciblage est nécessaire jusqu'à un certain point pour donner un cadre de référence aux DR, notamment pour la prospection, mais aussi pour le traitement des demandes d'aide spontanées. Cependant on ne perçoit pas clairement le lien entre les objectifs fixés aux DR et l'efficacité finale des aides.

- par exemple les critères de taille ou de niveau technologique du secteur sont à traiter avec précaution, puisque les résultats en masse et en pénétration sont inverses ;
- l'objectif visant les entreprises de plus de 100 personnes n'a pas de signification en soi, dans la mesure où il n'est pas relié à un objectif d'efficacité, lui-même dépendant du potentiel de croissance des dites entreprise

- l'objectif de 60% de projets en partenariat recouvre des réalités très diverses, allant de vrais partenariats avec de fortes complémentarités technologiques ou managériales à la simple implication d'un sous-traitant ;
- l'objectif de renouvellement chaque année de 1/3 d'entreprises aidées hors créations ne permet chaque année qu'une augmentation faible de la pénétration du tissu des PMI (voir supra).

On pourrait dire que les objectifs fixés par la direction générale répondent bien aux besoins de la communication institutionnelle visant à illustrer un comportement vertueux de l'ANVAR, mais de façon plus incertaine à la recherche de l'efficacité optimale du dispositif d'aide à l'innovation.

Ce sentiment est renforcé par le fait que la masse d'informations que détient l'ANVAR n'a jusqu'ici pas été exploitée systématiquement en vue de cette recherche.

II.5 La contrainte budgétaire se durcit d'année en année

II.5 A La capacité d'intervention de l'Agence

Au plan de ses moyens d'intervention, la situation budgétaire de l'ANVAR s'est stabilisée au cours de la période 1990-1994. Compte tenu des AP nouvelles votées, annulations et gels pris en compte, des reprises d'AP et des remboursements, la capacité annuelle d'intervention de l'ANVAR est d'environ 1,4 milliards de francs.

La part des remboursement fluctue modérément autour de 30% des ressources.

Cette situation ne doit pas masquer deux difficultés :

A1 Le simple maintien en francs courants des moyens d'intervention n'est pas satisfaisant au regard de la double priorité définie par tous les gouvernements depuis 10 ans en faveur de l'innovation et les PM

Les programmes d'innovation des entreprises s'alourdissent en francs courants, sous l'effet multiple d'une concurrence internationale accrue, de l'accélération du renouvellement des produits, de la complexité des projets et de l'évolution des prix. Parallèlement à la baisse de la taille moyenne des PMI aidées on constate ainsi un accroissement sensible du montant moyen des dossiers :

- baisse continue de la proportion des aides de moins de 500 kF de 81% en 1980 à 45% en 1994
- hausse continue de la proportion des aides de 500 kF à 1 MF de 9% en 1980 à 29% en 1994
- hausse continue de la proportion des aides de plus de 1 MF de 10% en 1980 à 25% en 1994

Dans les CRAAI ⁶, on constate une hausse régulière de l'assiette des programmes (+86000 F/an soit plus de 5% par an, avec une corrélation linéaire de 95%). Pour une base 100 en 1985, l'assiette moyenne est à 191 en 1993, l'évolution des prix de vente industriels étant à 101,1 pour les biens intermédiaires, 126,8 pour les biens professionnels et 125,8 pour les biens de consommation courante. Le taux d'aide fluctue entre 44 et 47%, ce qui dénote un recours très limité à la modulation puisqu'il est très proche du maximum autorisé de 50%

En ce qui concerne la CNAAI, l'évolution est plus erratique. La tendance est à une hausse très sensible de l'assiette (+361 000 F/an avec une corrélation linéaire de 85% seulement). La CNAAI représente 30% du volume des API-AE, de façon stable depuis 1990.

Ces éléments correspondent naturellement à une contraction du nombre de dossiers.

⁶ Les aides de l'ANVAR sont décidées comme suit :

- par le délégué régional sur avis de la CRAAI (commission régionale d'attribution des aides à l'innovation) pour les dossiers dont l'assiette est inférieure à 5 MF ;
- par le directeur général sur avis de la CNAAI (commission nationale d'attribution des aides à l'innovation) pour les dossiers dont l'assiette est supérieure à 5 MF ;

A2 La tendance récente laisse entrevoir le risque d'une baisse des capacités d'intervention de l'ANVA

La tendance haussière des AP depuis 1986 a culminé en 1992 avec 1010 MF d'AP nouvelles ; depuis elle a laissé place à une tendance baissière, particulièrement accélérée en 1995 où, suite aux annulations décidées les AP seront de 746 MF seulement. En 1996, le PLFI indique un chiffre de 986 MF.

Si cette tendance devait se poursuivre, elle atteindrait rapidement la crédibilité de l'action de l'ANVAR dans sa forme actuelle. On l'a vu, la régulation actuelle des dossiers est principalement d'origine budgétaire. Ainsi, pour ne pas susciter des dossiers qu'éventuellement les disponibilités budgétaires ne permettraient pas de soutenir, la prospection est atténuée en particulier vis à vis d'entreprises ne connaissant pas l'ANVAR ; en fin d'année, des dossiers sont repoussés pour être imputés sur l'année suivante.

L'ANVAR gère cette situation au mieux : les reports d'AP en fin d'année sont nuls. Néanmoins, cela ne peut être l'objectif principal de l'agence. Cette situation n'est pas tenable sur le long terme.

A3 La limitation des interventions à la seule garantie du risque pour certains projets ne résout pas le problème

L'ANVAR envisage de mettre en place une procédure par laquelle les entreprises ne nécessitant pas une aide en trésorerie pourraient néanmoins bénéficier d'une garantie de risque. Une telle formule ne résoudrait la question budgétaire que très marginalement et de façon seulement provisoire.

En effet, la conséquence serait que les remboursements seraient aussi réduits à terme de 4/5 ans, diminuant ipso facto les moyens d'intervention totaux.

Le financement des projets d'entreprises larges en trésorerie doit être envisagé à notre avis selon les mêmes critères que celui des autres entreprises, à savoir, comme on le verra plus loin, les perspectives de croissance et le caractère incitatif de l'aide (sans négliger, bien entendu, les critères classiques) La consistance de l'aide (montant, taux) doit être adaptée en conséquence.

II.5 B La situation de la trésorerie est critique

Chaque année, les engagements nets de l'ANVAR (annulation de projets et reprises d'AP déduites) sont systématiquement supérieurs aux paiements de l'année. Depuis 1988, le surplus d'engagement net de l'ANVAR s'est accru de 1,1 milliards ; en 1994, cet écart s'est stabilisé, si bien que le reste à payer accumulé a atteint à la fin de 1994 le chiffre de 1,8 milliards de francs

Tableau N° 6 : situation de trésorerie de l'ANVAR

Flux financiers en MF	86	87	88	89	90	91	92	93	94
engagements nets		865	1078	1185	1324	1357	1445	1324	1345
payés		889	901	968	1230	1184	1214	1187	1326
cumul du reste à payer au 31.12	741	717	894	1111	1205	1378	1609	1746	1765

Ceci est due à une couverture insuffisante des AP par les CP: en moyenne, 84% depuis 1979, soit un manque cumulé de 1,9 milliards.

Cette situation pose à terme un grave problème de trésorerie à l'ANVAR. Le choix de la direction, à juste raison nous semble t-il, est de payer d'abord les engagements antérieurs et ne payer qu'ensuite les nouveaux engagements. Ce choix privilégie la crédibilité, mais se fait au dépens de l'avantage de trésorerie qu'attendent les entreprises d'une aide de l'ANVAR. En effet, il conduit à ne pouvoir payer dans l'année que 40% des nouvelles aides décidées.

On constate ainsi, que les flux financiers de paiement et de remboursement des avances sont en moyenne les suivants :

décision 100 année n	n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5	n+6	n+7	n+8
flux des paiements	40	40	15	5					
flux des remboursements			5	15	20	25	20	10	5

(flux de remboursements ramenés à 100, le coefficient d'échec n'étant pas pris en compte dans cette présentation).

Il est certain que si la situation ne s'améliore pas, l'ANVAR sera conduit à étaler encore plus dans le temps ses mises en paiement, ce qui limitera l'intérêt en trésorerie de l'API. L'intérêt de l'API se réduirait alors à la

garantie du risque ; mais dans ce cas, il vaudrait mieux explorer des solutions du côté de la SOFARIS qui sait faire jouer d'importants effets de levier.

II.5 C La marge de manoeuvre est devenue très faible

Les délégués régionaux sont confrontés à un dilemme : il ne sert à rien d'aller prospecter des entreprises si, pour des raisons budgétaires, les dossiers ne peuvent être soutenus dans de bonnes conditions. La crédibilité de l'action de l'agence en pâtirait. De ce point de vue, les à coups budgétaires (par exemple le gel de 250 MF l'été 1995) ont des conséquences très néfastes.

Tous nos interlocuteurs l'ont confirmé : la prospection est une action difficile et coûteuse en moyens humains. Elle est aujourd'hui utilisée comme action régulatrice : tout chargé d'affaires expérimenté sait où aller susciter un dossier d'API pour répondre à tel ou tel objectif budgétaire; si les contraintes budgétaires s'alourdissent, la prospection est tout simplement arrêtée, les demandes spontanées suffisant à consommer les crédits.

La question des marges de manoeuvre se pose donc de façon pressante. D'elles dépend la permanence et la qualité de la prospection, qu'il faudrait non pas diminuer mais au contraire fortement augmenter, pour mieux cibler les aides.

On pourrait penser que la marge de manoeuvre de l'ANVAR réside dans les gros dossiers. En fait, la répartition des dossiers par tranche de taille montre que les très gros dossiers (> 10 MF d'aide) sont peu nombreux : environ 2 dossiers par an depuis 1986, date à laquelle le soutien aux 60 premiers groupes français et à leurs filiales a été abandonné.

Tableau N° 7 : répartition des API par montant individuel des aides

API : répartition du nombre de projets aidés par tranche de taille																		
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL	
en kf																		
< 250 kf	7	374	579	608	539	444	480	468	555	494	357	273	235	224	212	191	6040	
250 < < 500	19	333	414	247	277	244	225	279	348	389	343	286	261	284	252	277	4478	
500 < < 1000	29	76	130	185	236	244	201	190	262	300	272	262	252	277	260	307	3483	
1000 < < 1500	8	38	25	28	28	34	58	77	122	109	144	109	123	120	128	118	1269	
1500 < < 2000	4	21	25	15	19	16	27	19	21	28	26	56	73	78	69	62	559	
2000 < < 2500	4	9	7	7	7	13	13	8	7	10	20	28	36	36	37	34	276	
2500 < < 5000	10	20	27	15	27	20	32	28	20	24	45	44	38	42	36	41	469	
5000 < < 10000	3	6	7	4	6	5	13	9	8	8	12	6	9	21	19	12	148	
> 10000	3	0	1	2	2	4	10	1	0	0	5	6	2	2	2	2	42	
TO TAL	87	877	1215	1111	1141	1024	1059	1079	1343	1362	1224	1070	1029	1084	1015	1044	16764	

En volume, les chiffres sont les suivants :

- moins de 2,5 MF d'aide : 73,2 %
- de 2,5 à 5 MF d'aide : 14,4 %
- de 5 à 10 MF d'aide : 9,0 %
- plus de 10 MF d'aide : 3,4%

La marge résiduelle sur les gros dossiers s'est fortement réduite : la compression à 5 MF par exemple des dossiers supérieurs à cette somme ferait gagner quelques %, ce qui ne serait qu'une faible contribution au rétablissement d'une marge de manoeuvre significative.

Sauf à répartir la pénurie, la restriction des crédits risque donc de toucher des projets de taille moyenne, qui correspondent précisément aux entreprises ayant les meilleurs potentiels de croissance, ou bien la masse des petits dossiers qui proviennent d'entreprises n'ayant pas d'autre moyen pour financer leurs innovations. Mais on ne dispose actuellement d'aucun critère objectif pour faire ces choix.

XXXX

II.6 Les entreprises sont généralement satisfaites de l'aide financière qu'apporte l'ANVAR, mais jugent ses procédures trop lourdes et l'accompagnement des projets insuffisant

Une étude de perception de l'ANVAR par des PMI, ayant ou n'ayant pas eu affaire avec l'agence, a été confiée au cabinet Bossard. Cette analyse s'appuie sur des interviews approfondies dans 40 entreprises (réparties sur 3 régions et dont le tiers, quoiqu'innovantes, n'ont pas bénéficié d'une aide de l'ANVAR), ce qui est considéré, à l'aune de ce type d'enquête qualitative, comme déjà significatif.

Il existe un décalage entre la perception qu'ont de l'Anvar les entreprises interrogées par le consultant et l'image qu'elle donne d'elle-même à travers sa communication.

L'Anvar est bien identifiée comme un organisme positionné sur l'aide à l'innovation, cette dernière étant parfois confondue avec la recherche. Les entreprises perçoivent principalement la composante financière de l'Anvar, et fort peu la composante "ingénierie de l'innovation".

Globalement, l'intervention financière de l'Anvar est jugée positive par la plupart des entreprises qui ont eu recours à elle, même si elles souhaitent une meilleure écoute et plus de réactivité.

Les entreprises critiquent la lourdeur de ses procédures et l'opacité de ses critères de décision. Les opinions exprimées sur la qualité des relations avec l'Anvar et sur son expertise sont variables. L'accompagnement en phase de développement des projets aidés est généralement considéré comme insuffisant, même si certaines entreprises n'en éprouvent pas clairement le besoin.

Les entreprises, y compris celle qui ont eu recours à des aides, ont une connaissance généralement très partielle et peu précise des dispositifs d'aide aux PMI. Elles souhaitent plus de clarté dans les rôles respectifs des différents intervenants du développement industriel.

Parmi les entreprises n'ayant pas fait appel jusqu'ici à l'ANVAR, quelques unes ne se sentent a priori pas concernées. Les principales critiques formulées portent sur la complexité (supposée) du système. Les attentes le plus souvent citées portent sur la mise en relation avec des partenaires, la simplicité des procédures et la qualité du dialogue.

Cette image et ces attentes, résumées ici à grands traits, pourraient s'expliquer par une présence insuffisante des agents sur le terrain (manque de cadres dans les délégations régionales), par une communication qui ne parvient pas à atteindre les PME, ou encore par les critères et modes d'intervention de l'ANVAR qui restent trop éloignés de la démarche et du langage des entreprises. En fait les opinions recueillies diffèrent peu de celles qui seraient exprimées sur un autre intervenant public ; satisfaction d'avoir été aidé mais gêne vis à vis d'un interlocuteur classé comme appartenant à un autre univers.

II.7 L'ANVAR est relativement éloignée du jeu institutionnel local

II.7 A Relations de l'ANVAR avec les responsables régionaux

La prise en charge des problèmes de développement industriel au niveau des Régions a été progressivement renforcée par les lois de décentralisation et par les procédures de contractualisation Etat-collectivités territoriales.

Les aides ANVAR continuent cependant de suivre une logique essentiellement nationale, la prise en compte des données régionales venant au deuxième rang des critères d'attribution.

A1 Innovation et aménagement du territoire.

Le seul facteur à caractère d'aménagement du territoire concédé par l'ANVAR est le sous-dimensionnement relatif de la délégation Ile de France. Cette dernière comporte 16 cadres, soit 14% des cadres régionaux et distribue 19% des aides. En comparaison, l'Ile de France comporte une proportion de PMI de plus de 20 personnes de 23% en nombre d'établissements et 17% en effectif (enquête SESSI, industrie manufacturière) ; son poids économique approche les 25% du PIB, ses capacités de recherche et de développement représentent près de 50% des capacités nationales et près de 40% des PMI des secteurs de haute technologie y sont situées.

Le principe de ne pas confier à l'ANVAR une responsabilité en matière d'aménagement du territoire⁷ nous paraît fondé. Dès lors que l'on se propose de favoriser l'émergence de grosses PMI innovantes, capables d'affronter la concurrence internationale à l'image de leur homologues européennes, il faut répartir les moyens d'intervention publique en conséquence, quitte à privilégier les zones où le vivier est le plus riche. Cette option n'élimine en rien l'idée d'aménagement du territoire, qui peut s'exprimer à travers les abondements des collectivités régionales, et qui, en tout état de cause, se concrétise à travers les programmes européens dont l'application est géographiquement cadrée.

A2 Les relations de l'ANVAR et des collectivités locales

L'ANVAR a mis en place un certain nombre de conventions avec les Conseils régionaux. Leur objet est généralement d'abonder les aides de l'ANVAR par des crédits de la Région, selon des critères variables. Ces conventions n'ont pas de caractère contraignant, les deux parties intervenant en parallèle ou successivement, après s'être informées réciproquement dossier par dossier, avec l'accord de l'entreprise. Certaines de ces conventions portent sur des partenariats avec des sociétés d'investissement de proximité soutenues par les Conseils Régionaux.

⁷ Tel qu'il est généralement conçu en France, c'est à dire au sens de rééquilibrage entre territoires inégalement favorisés.

Actuellement, quinze régions ont une convention en cours. Elles portent globalement sur environ 20 MF par an, somme marginale au regard des budgets de l'agence.

A ce jour, l'ANVAR s'est toujours tenue à l'écart *du* processus de négociation des contrats de plan Etat-Régions, se privant par là d'une capacité d'influence sur leur contenu. Cette attitude parfois interprétée comme une volonté excessive d'indépendance explique en partie le sentiment de "citadelle" exprimé par certains acteurs du développement économique en région.

De façon similaire, l'ANVAR a été absente de la mise en place des crédits européens. La mise au point récente de conventions permettant de financer des phases de lancement industriel et commercial sur des crédits FEDER vont à l'évidence dans le bon sens. Elles ne pourront néanmoins que demeurer assez marginales, car lancées et négociées plus d'une année après le bouclage des plans d'action.

L'ANVAR n'a pratiquement pas de relation contractuelle avec les autres autorités territoriales, notamment avec les Conseils généraux.

A3 L'approche nationale

Le maintien d'une approche nationale est justifiée par la direction de l'ANVAR par plusieurs séries d'arguments ayant principalement trait à la complexité du processus de l'innovation et l'impossibilité de conduire efficacement 24 politiques régionales de l'innovation; l'équilibre entre Régions est un second argument, une déconcentration de l'aide à l'innovation pouvant conduire à des disparités trop fortes entre Régions. L'ANVAR considère également que ses interventions ont pour objectif une élévation générale du niveau technologique de l'industrie française en général et non une modification de la géographie industrielle du pays.

Enfin, l'ANVAR estime qu'une planification de ses budgets, qu'elle soit géographique (régionale) ou temporelle (sur plusieurs années), irait contre la logique du bottom up

Ces arguments, qu'on les trouve ou non justifiés ne doivent pas faire obstacle à une prise en compte des spécificités régionales dans la mise en oeuvre concrète de la politique de soutien à l'innovation: à titre de comparaison, les aides gérées par les DRIRE s'inscrivent à présent dans la planification Etat-Région sans faire pour autant obstacle à une synthèse nationale, notamment pour ce qui concerne les critères d'attribution et de gestion. Quant à la prévision à moyen terme, elle peut être un outil efficace de limiter la contrainte du pilotage budgétaire annuel.

Un rééquilibrage paraît donc s'imposer entre l'approche nationale et l'application en Région. S'y refuser ferait courir à l'ANVAR un risque de marginalisation progressive face aux initiatives régionales qui commencent à se dessiner. L'expérience accumulée par l'ANVAR ne serait pas employée au mieux dans cette éventualité.

II.7 B Le poids du siège de l'ANVAR

Composée d'un siège, de vingt-deux délégations en métropole, de deux délégations dans les Départements d'outre mer, et de représentations à l'étranger, l'ANVAR disposait en fin d'année 1994 de 365 postes

budgétaires

ainsi

répartis

:

Tableau N° 8 : effectif budgétaire 1995 de l'ANVAR

	cadres ⁸	non cadres	total
siège	72	95	167
région	117	71	188
hors affectation	7	3	10
total	196	169	365

L'effectif budgétaire du siège est relativement important (46%) par rapport à l'effectif budgétaire total de l'ANVAR. Ce pourcentage élevé traduit à la fois un probable sureffectif à Paris et un sous-équipement des régions pour des tâches qui se sont diversifiées et alourdies. A titre de comparaison, l'effectif moyen d'une délégation régionale est de 8 personnes dont 5 cadres. Les DRIRE possèdent un effectif double pour le développement industriel, ce qu'on peut décrire comme une meilleure " productivité " de l'ANVAR, mais traduit plutôt une plus grande capacité de contact des DRIRE avec les entreprises.

Depuis quelques années, l'ANVAR procède à un transfert d'effectifs en région en jouant sur les départs en retraite, systématiquement compensés par des embauches en région. Mais ce transfert est cependant très lent, en raison de la structure de la pyramide des âges. Il devrait être amplifié en incitant le personnel à davantage de mobilité interne mais aussi externe⁹. La mobilité est très réduite de Paris vers la province, alors qu'elle est remarquablement maintenue entre régions (elle est d'ailleurs inscrite depuis 1979 dans les contrats de travail).

Compte tenu des personnels mis à disposition (37 dont 11 au siège), des VSNA (17 dont 3 au siège), des CES (34 dont 8 au siège), des journalistes et pigistes (12 au siège) et de personnels remplaçants, l'Agence employait 488 personnes au 15 décembre 1995. Ces effectifs supplémentaires ne modifient pas le rapport siège/région. Un grand nombre d'entre eux ne sont ou n'ont été occupés qu'à temps partiel ou de façon occasionnelle.

Le siège, situé à Paris dans le 9ème arrondissement, emploie 187 personnes au 15 décembre. Ces personnes se répartissent de la manière suivante:

Direction générale : 7 personnes, dont 3 cadres,
Secrétariat général : 47 personnes, dont 11 cadres et un mis à disposition,
Agence comptable : 10 personnes, dont 3 cadres
Direction des affaires juridiques et de la propriété industrielle : 12 personnes, dont 8 cadres
Direction de la communication : 33 personnes, dont 9 cadres (17 postes budgétaires)
Direction de l'évaluation : 8 personnes, dont 5 cadres
Direction internationale : 13 personnes, dont 6 cadres
Direction de la technologie : 42 personnes, dont 20 cadres et 5 mis à dispositions
Eureka : 15 personnes dont 5 cadres et 4 mis à disposition

⁸ Par convention, les rédacteurs, personnels n'ayant pas le statut cadre, ont été comptabilisés avec les personnels administratifs et de service.

⁹ La mobilité externe ne signifie pas nécessairement perte de statut ANVAR (mises à disposition, détachement, échanges de personnel, contribuant aussi indirectement à une formation polyvalente).

II.7 C Le fait régional

Comme cela a été dit, l'ANVAR se caractérise par une forte centralisation des décisions stratégiques et du pilotage des délégations.

Les décisions individuelles d'attribution d'aides sont certes déconcentrées, mais dans un cadre contraignant avec des ratios très précis, des objectifs peu différenciés entre les régions et qui ne tiennent pas compte d'une politique régionale de développement industriel et d'innovation, concertée entre les divers responsables régionaux..

Le ciblage retenu actuellement à travers les objectifs de gestion ne paraît fondé ni sur une analyse de l'efficacité finale des aides, ni sur une vision stratégique du développement régional de l'innovation.

En l'absence de méthodes éprouvées et fiables permettant de mesurer l'efficacité comparée des aides en termes de création de richesse et de compétitivité à l'échelle macro-économique, une plus grande flexibilité dans le ciblage des aides région par région, en fonction des caractéristiques de l'économie locale, que nul ne connaît mieux à l'ANVAR que le délégué régional, est non seulement possible mais souhaitable. L'efficacité globale du système serait certainement améliorée par une meilleure adéquation des interventions de l'ANVAR à la politique de développement industriel des Régions.

Le pilotage par la base régionale paraît dès lors plus à même d'approcher l'optimum que l'approche centralisée actuelle. Le centre devrait néanmoins continuer de fixer un cadre aux interventions de l'Agence, mais fortement assoupli.

XXXXX

Conclusion de la deuxième partie : l'ANVAR doit redéfinir sa stratégie

Les choix de l'ANVAR ont une cohérence interne, qui se retrouve dans la bonne organisation de l'agence et son fonctionnement très opérationnel. Ils constituent une stratégie implicite, conduisant à un positionnement dont la principale caractéristique est qu'il est plus déterminé par la contrainte budgétaire que par des critères objectifs d'efficacité économique.

Cette logique nous semble atteindre ses limites : l'image de l'ANVAR auprès des entreprises reste floue ou incomplète; les liens avec le milieu financier sont faibles ; la pénétration du tissu industriel stagne. Le fait régional s'impose.

Après quinze années d'aide à l'innovation, le moment est venu de préciser les choix. Ils doivent intégrer une double perspective : un positionnement plus net par rapport aux entreprises de croissance ; une articulation plus étroite avec les acteurs régionaux du développement économique.

Les deux dernières parties du rapport présentent les orientations possibles sur ces deux thèmes

III ELEMENTS POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE D'INTERVENTION DE L'ANVAR

III.1 L'aide à l'innovation doit mieux s'intégrer dans la politique d'ensemble de développement industriel mise en oeuvre par les pouvoirs publics.

Le choix d'une stratégie relève en dernier ressort de la tutelle. L'aide à l'innovation, qui constitue la mission principale de l'ANVAR, doit donc s'intégrer dans la politique de développement industriel définie et mise en oeuvre par les pouvoirs publics. Ceux-ci le font à deux niveaux, national et régional. Il importe donc que l'ANVAR dispose d'une part d'un cadre d'intervention cohérent à l'échelon national, d'autre part d'une large capacité d'adaptation régionale qui lui permette de s'intégrer dans la politique définie à ce niveau.

A l'échelon national, il importe de définir une politique globale de l'innovation qui s'intègre elle-même dans une politique nationale de développement industriel. Pour y parvenir il est nécessaire d'organiser une concertation permanente entre les différents ministères compétents : ministère en charge de l'industrie (direction générale des stratégies industrielles, direction de l'action régionale et des PMI), ministère en charge de la recherche (direction de l'innovation, de la technologie et de l'action régionale) et l'ANVAR. De fait, un groupe informel réunit ces divers partenaires depuis trois ans ; l'institutionnaliser serait un moyen de pérenniser cette concertation et d'effectuer une synthèse permanente et globale sur l'innovation ; le cadre d'intervention que l'ANVAR doit fixer à ses Délégations régionales ne peut être qu'un élément de la stratégie d'ensemble ainsi définie.

A l'échelon régional, se développent aussi une réflexion et une action spécifiques, notamment à l'occasion de la négociation du contrat de plan Etat/Région et de la répartition des fonds européens (cf. I.2.A et I.2.B); En effet la tendance est irrésistiblement à la régionalisation de la politique d'innovation et il sera de moins en moins admissible qu'il n'y ait pas de coordination forte à ce niveau. Il convient donc d'y travailler en tirant les enseignements de la pratique actuelle.

Il importe que l'ANVAR participe à cette réflexion et prenne en compte dans son action la politique régionale ainsi définie ; elle devra, dans cette perspective, développer sa coopération avec les administrations compétentes de l'Etat et les collectivités territoriales.

Les Comités régionaux de pilotage de la politique d'innovation (cf. I.2 D) sont l'instance adéquate de concertation. Ils devront fonctionner dans toutes les régions de manière plus active. A cet effet, il serait bon de formaliser ces comités pour les administrations de l'Etat et si possible par des accords entre l'Etat et les Régions. Un bilan d'activité devrait être dressé tous les ans et communiqué aux Présidents de Conseils Régionaux, aux Préfets de Région et aux administrations centrales concernées.

III.2 Deux axes pour l'orientation de la stratégie de l'ANVAR

Il faut intégrer l'analyse des projets innovants dans une perspective d'entreprise. La logique du “ bottom up ”, conduisant à juger principalement le projet sur ses qualités technologiques, est insuffisante. L'enjeu pour les entreprises consiste à générer de la croissance sous toutes ses formes, et donc à tirer au maximum profit de leur capacité d'innovation : l'ANVAR doit les y aider. L'enjeu pour le pays consiste à soutenir en priorité les entreprises à potentiel de croissance et donc de création d'emplois. Cela conduit à faire de ce potentiel le critère principal d'attribution des aides de l'ANVAR ainsi qu'à stimuler les comportements générateurs de croissance. La nouvelle approche de l'ANVAR doit être au carrefour de ces préoccupations : “ **la croissance par l'innovation** ” pourrait être son nouveau slogan.

Ceci ne serait que l'aboutissement d'une évolution de l'Agence qui la conduit progressivement d'une approche technologique à une approche entrepreneuriale.

Il faut rapprocher le coeur de l'ANVAR des entreprises et donc l'ancrer plus fortement encore sur le terrain. La force de l'ANVAR sont ses délégations régionales, sous réserve qu'elles ne soient ni isolées des autres acteurs régionaux, ni soumises à des contraintes nationales trop fortes. Si la conception des procédures doit rester une fonction nationale, rien n'interdit en revanche que des marges de modulation soient laissées à l'initiative des délégations, que ce soit en termes de moyens financiers (taux d'aide et montants) ou de ciblage. C'est à travers les degrés de liberté laissés aux acteurs de terrain que peuvent s'exprimer le mieux les spécificités régionales et se mettre en oeuvre une politique réellement adaptée aux PME.

III.3 Passer d'une analyse des projets à une vision des entreprises

III.3 A Le choix prioritaire des entreprises à potentiel de croissance *Le couplage projet-stratégie*

Les analyses traditionnelles de l'aide à l'innovation mettent l'accent sur le progrès technologique. Nous avons rappelé au chapitre I, que ni la technologie, ni même l'innovation ne constituent une fin en soi, et qu'elles ne sont que des moyens d'assurer le développement des entreprises, ainsi que leur capacité à créer de l'emploi (si possible de bon niveau). Ce constat (détaillé dans l'analyse de la première partie) amène à modifier la hiérarchie des critères de choix dans l'aide à l'innovation :

- le critère central devrait devenir la capacité d'une entreprise à se développer grâce aux projets innovants qu'elle présente¹⁰;
- le deuxième critère, important mais subordonné au premier, reste celui de la différenciation par l'innovation, notamment (mais pas uniquement) au plan technologique.

L'application de ces deux critères ainsi hiérarchisés, conduit à aider trois catégories d'entreprises :

- les entreprises qui couplent un projet à forte originalité technologique avec une stratégie crédible de croissance (le cas idéal);
- les entreprises qui présentent un bon potentiel de croissance mais dont le projet d'innovation, quoique original, n'est pas centré sur la technologie, ce qui sera souvent le cas dans l'innovation de service (cf. III,3¹¹ B)
- les entreprises qui présentent un projet de bonne qualité technologique, qu'elles sont capables de mener à bien, mais qui ne leur offre pas d'autre perspective que la possibilité de se consolider sur leur activité et leur marché actuels.

Les trois types de proposition seront éligibles à une API de l'ANVAR. Notre approche consiste à leur donner un ordre de priorité décroissant.

Dans la mesure où la deuxième catégorie est nouvelle, ceci risque évidemment, à budget constant de l'ANVAR, de diminuer le nombre d'aides à la troisième catégorie. Le progrès technologique ne va-t-il pas en souffrir ? C'est à ce stade que doit intervenir une forte coordination entre l'ANVAR et les autres acteurs de l'innovation technologique. Depuis 15 ans en effet, se sont développées de nouvelles formules pour la promotion et la diffusion de la technologie : en fait chacune a son champ d'application : le FRT et le PCRD par exemple se placent en amont des projets, dans la phase recherche ; de même ATOUT intervient lorsqu'il s'agit de mise à

¹⁰ Ce couplage projet-stratégie est évidemment très courant chez les entreprises. c'est aussi une approche qui devient familière aux chargés d'affaire de l'ANVAR. Mais ce n'est pas affiché. En conséquence les entreprises s'adressent à l'ANVAR lorsqu'elles ont un projet à forte composante technologiques, mais pas lorsqu'elles veulent se développer en s'appuyant sur un nouveau produit, service ou procédé. L'absence de données sur la croissance des entreprises aidées par l'ANVAR montre d'ailleurs que cette préoccupation n'est pas encore prioritaire.

¹¹ Mettre au point des critères de sélection pour l'innovation de service sera difficile mais c'est un enjeu incontournable.

niveau technologique, de modernisation, alors que les projets API sont caractérisés par leur caractère fortement innovant. Une concertation étroite entre ces divers intervenants est donc indispensable. Elle permettra de mesurer avec plus de précision l'ampleur des besoins à satisfaire¹²

En résumé, notre proposition consiste à fixer une mission supplémentaire à l'ANVAR, celle du soutien à la croissance basée sur des projets innovants (l'ANVAR devra alors agir en synergie avec le capital risque/innovation ; cf. III,3.H), sans que l'agence abandonne pour autant sa mission actuelle de soutien au progrès technologique, mais en coordonnant étroitement ses actions avec les autres intervenants, et tout spécialement les DRIRE et les Conseils régionaux.

L'ANVAR devra donc continuer, en coopération avec les DRIRE qui disposent de moyens mieux répartis sur le terrain et formés aux questions de développement industriel, à prospecter un large éventail d'entreprises, le choix de la meilleure procédure étant discuté, quand il y a doute, au cas par cas. La présence sur le terrain apparaît plus que jamais indispensable, tous les points du territoire régional devant être également irrigués. Ceci n'est réalisable que par un effet de réseau entre les agents de l'ANVAR, des DRIRE, de la Région, ainsi que des CCI qui doivent très étroitement coopérer, en se transmettant toutes les informations utiles. Les DRIRE sont les mieux placées pour assurer la coordination de ces réseaux, en s'appuyant notamment sur leurs relations avec les CCI.

III.3 B Une première conséquence sur la procédure API : y introduire une phase de faisabilité (économique et technologique)

Si le potentiel de croissance de l'entreprise qui présente un projet devient le critère prioritaire de sélection des dossiers API, il devient essentiel que la PMI comme l'ANVAR puissent évaluer ce potentiel. Il est alors indispensable que l'intervention de l'ANVAR soit précédée d'une solide étude de faisabilité économique (en moyenne de l'ordre de quelques centaines de milliers de francs).

En effet, compte tenu des causes d'échec telles qu'elles apparaissent dans le bilan de l'ANVAR, les phases de préparation des projets doivent certainement être renforcées. L'objectif est de mieux maîtriser les facteurs de risque, de mieux définir le produit (d'où le nom souvent utilisé de phase de "définition") et d'organiser la conduite de projet. L'ensemble des intervenants internes et externes doit être parfaitement coordonné.

Aujourd'hui, les expertises externes diligentées par l'ANVAR, certes de bonne qualité, sont de trop petite taille (10000 F au total) pour répondre à toutes ces questions ; elles sont de nature essentiellement technique ; et surtout elles n'apportent rien à l'entreprise (puisqu'elles ne lui sont pas communiquées), ni aux éventuels financeurs privés qui, dans la pratique, sont amenés à reprendre à la base l'instruction du dossier ; en fait elles ne sont destinées qu'à fournir au chargé d'affaires, puis au délégué régional, une garantie minimale pour sa prise de décision.

¹² Comme on le verra plus tard, on peut espérer que la systématisation des études de faisabilité et les nouvelles modalités de remboursement des API et d'ATOUT, augmenteront le taux de remboursement et de ce fait le montant des sommes réutilisables au soutien de nouveaux projets.

Nous proposons de réorganiser les aides aux projets innovants (API) en deux phases distinctes : une phase de faisabilité (économique et technologique) éventuellement suivie d'une phase de développement sous des formes à définir (cf. III.3 C ci dessous).

B1 La phase de définition-faisabilité (API faisabilité) :

Cette première phase a pour objectif d'identifier, de quantifier et de mettre en perspective les risques, de définir les moyens les plus appropriés pour les maîtriser et d'évaluer la rentabilité et les potentialités de croissance du projet et de l'entreprise.

Elle fait normalement appel à des compétences externes, technologiques, financières, commerciales, juridiques, organisationnelles, que l'API faisabilité (API f) doit financer à hauteur d'un pourcentage à définir (50% pour fixer les idées).

Contrairement à l'expertise actuelle, l'étude de faisabilité économique - définition est destinée à l'entreprise et à ses partenaires, qui bénéficient ainsi de l'éclairage nécessaire pour décider, chacun pour ce qui le concerne, de la suite du projet.

Cette première phase, passage obligé¹³, doit être adaptée en volume et en consistance aux besoins réels de l'entreprise. Conçue de façon très large pour être ouverte au plus grand nombre, son volume individuel pourra varier de façon très sensible en fonction de la nature de l'entreprise ou de son projet. Sa consistance doit être discutée en Comité d'attribution des aides (CRAAI); ses résultats tiennent alors lieu d'expertise technique et financière pour l'éventuelle phase de développement.

La phase de faisabilité économique donne la possibilité d'associer les futurs partenaires financiers très en amont du projet et de préparer ainsi leur entrée pour la phase de croissance qui suivra l'API développement.

B2 La phase de développement

A la suite de la phase de faisabilité économique, l'entreprise aura amélioré sa perception du risque et du potentiel de croissance lié au projet.

Si elle décide de poursuivre son projet d'innovation, elle demandera normalement à bénéficier d'une " API développement ". Un nouveau passage en Comité d'attribution des aides est alors nécessaire : il permet de faire le point sur les résultats de la faisabilité économique et de réduire les éventuelles divergences d'appréciation entre l'ANVAR et l'entreprise.

Ce passage doit être très rapide, l'étude de faisabilité économique tenant naturellement lieu d'expertise approfondie.

¹³ Une entreprise qui aurait déjà effectué cette étude de faisabilité dans des conditions jugées satisfaisantes par l'ANVAR, en serait évidemment dispensée.

La forme de l'intervention de l'ANVAR dans cette phase de développement fait l'objet d'une autre série de propositions détaillées ci-dessous (cf. III.3 C).

B3 Elargir les critères d'éligibilité de l'API

Les critères actuels limitent les API à l'innovation technologique. On constate toutefois que la réussite des projets d'innovation (qu'il s'agisse de produits, de services ou de procédés) dépend en fin de compte au moins autant de la réussite commerciale et de la capacité managériale de l'entreprise, que de la réussite technique. Il convient donc d'apprécier la composante innovation d'un projet non seulement sous ses aspects techniques, mais aussi commerciaux et managériaux

En conséquence, les innovations ayant une forte composante organisationnelle ou commerciale devront être éligibles à l'API lorsqu'elles ouvrent à l'entreprise une perspective de forte croissance ; et ceci quel que soit le secteur, y compris celui des services, auquel la PME appartient¹⁴

III.3 C Une API identifiable à des quasi fonds propres

Si les résultats de la phase de faisabilité-définition sont encourageants, l'entreprise décidera de poursuivre son projet et l'ANVAR d'accorder une API.

C1 A quelles attentes doit répondre l'API ?

Elle doit être adaptée au mieux aux quatre cas qui vont être décrits et auxquels se rattache plus ou moins exactement la situation de l'entreprise lorsque le projet d'innovation est achevé :

a - dans le cas où l'entreprise se trouve dans une phase de bonne croissance (chiffre d'affaires, effectifs, valeur ajoutée, résultats...), cette croissance est normalement alimentée par une injection des capitaux dans le haut du bilan, à la fois interne à partir des résultats et, le plus souvent, externe. Dans tous les cas il est très pénalisant d'avoir alors à rembourser des capitaux. Ce problème est évidemment particulièrement crucial pour les entreprises à fort potentiel de croissance, mais pas seulement pour celles-là.

b - dans le deuxième cas, le projet n'a pas changé la situation de l'entreprise, qu'on se trouve ou non d'ailleurs dans la situation d'échec ou de réussite du projet. Il est alors tout à fait normal que l'entreprise rembourse l'avance qui lui a été consentie, exactement comme elle le ferait pour un prêt bancaire traditionnel (avec, si nécessaire, un étalement des remboursements).

¹⁴ La conformité aux règles européennes relatives aux aides à l'industrie doit être respectée dans la définition des critères d'attribution.

c - dans le troisième cas la situation de l'entreprise s'est plus ou moins détériorée, notamment parce que son projet d'innovation a échoué (ou a remporté un succès commercial médiocre qui ne compense pas les pertes de marchés sur les produits plus anciens). On peut considérer alors que la prise de risques a eu un résultat négatif. Or c'est un des avantages reconnus de l'API actuelle que de participer aux risques pris par l'entrepreneur. Il est donc souhaitable que ceux-ci soient reconnus et que l'entreprise n'ait à rembourser qu'une partie de l'avance qui lui a été consentie.

d - dans le quatrième cas il y a faillite. Il est alors normal que l'ANVAR soit considérée comme un débiteur de dernier rang.

C2 La formule actuelle de l'API, l'avance remboursable en cas de succès de projet (ARCS) répond elle à ces attentes ?

a - Certainement pas dans le cas que nous souhaitons voir privilégier, c'est-à-dire celui d'un succès qui entraîne une forte croissance. Il faut alors rembourser intégralement l'avance de l'ANVAR au moment même où les capitaux hauts de bilan sont nécessaires (*cf. fin de C2*).

b - Trop bien dans le deuxième cas, où on autorise l'entreprise à ne pas rembourser l'avance qui lui a été consentie, alors même qu'elle est en bonne situation financière malgré l'échec d'un projet particulier. C'est ce qui fait dire que l'ARCS conduit à financer les échecs des uns par les succès des autres.

c - Correctement dans le cas d'un échec de projet qui entraîne effectivement une situation difficile pour l'entreprise. Tout n'est pas parfait cependant car la transformation de l'aide en subvention entraîne une inscription aux résultats, c'est-à-dire une taxation fiscale de l'ordre de 35%. De fait l'Etat n'a abandonné que 65 % de sa créance.

d - Dans le cas de la faillite, l'ARCS n'est ni meilleure, ni moins bonne que toute formule de dettes subordonnées.

En bref, l'ARCS ne répond vraiment aux attentes que dans le troisième cas qui est celui d'un échec cuisant. En revanche elle est mal adaptée aux cas des entreprises en bonne santé, et tout particulièrement aux cas des entreprises de forte croissance qui constitue la cible à privilégier.

En particulier elle ne répond pas au souci général de développement des entreprises par une injection de fonds propres. Inscrite parmi les dettes de l'entreprise, elle n'est pas assimilée par les banquiers à des quasi fonds propres. Elle n'augmente pas les capacités d'endettement.

C3 Une formule qui aurait l'avantage de la simplicité consisterait à remplacer l'ARCS par une subvention.

Nous ne la recommanderons pas pour les raisons suivantes :

- le non-remboursement de l'avance se traduirait par une diminution d'environ 50 % du montant disponible pour les API. L'économie en frais de gestion ne compenserait évidemment pas cette déperdition de fonds budgétaires.

- si la subvention est inscrite aux résultats, elle est soumise à une ponction fiscale qui réduit encore le montant global d'aides aux entreprises.

- par ailleurs la subvention ne peut pas être apportée sous forme de fonds propres non récupérables, car ceci signifierait que l'ANVAR deviendrait actionnaire de toutes les entreprises qu'elle aiderait.

C4 Une autre formule, que nous recommandons, consiste à ce que l'aide de l'ANVAR dans la deuxième phase de l'API (API/développement) soit fournie sous forme de quasi fonds propres.

Il existe dans cette catégorie toute une gamme de solutions développées dans les dernières années et sur lesquelles on peut s'appuyer pour résoudre cette question.

L'avance de l'ANVAR pourrait être comptabilisée sous forme " d'une dette subordonnée remboursable en actions", avec une durée négociable, mais en tout hypothèse longue par rapport au projet en cause.¹⁵

Comment fonctionnerait cette formule dans les quatre cas déjà décrits ?

a - Dans le cas d'une bonne croissance, l'ANVAR n'aurait pas de difficulté à trouver acquéreur pour ses actions (résultant donc de la conversion de son avance juste avant la vente)¹⁶. L'ANVAR récupérerait ainsi sa mise, avec une éventuelle plus-value. Quant à l'entreprise elle n'aurait rien à déboursier, le seul changement étant la transformation dans son bilan de quasi fonds propres en fonds propres. De plus, elle rentrerait ainsi dans la logique du capital risque et si sa croissance se poursuit, aurait moins de problème à lever d'autres capitaux. Il ne sera pas rare d'ailleurs que ce soient les actionnaires eux-mêmes qui rachètent les actions de l'ANVAR.

b - En cas de croissance nulle ou modérée, l'ANVAR ne parviendrait pas à trouver acquéreur. Selon la convention établie au moment de l'avance, l'ANVAR demanderait alors le remboursement de sa créance¹⁷

c - dans le cas où l'échec du projet (ou sa réussite insuffisante) a mis l'entreprise en difficulté celle-ci n'aura à rembourser à l'ANVAR qu'une somme inférieure à celle qu'elle a reçue. En effet nous proposons que l'avance soit remboursée à l'ANVAR à sa valeur de conversion en actions ; celle-ci serait calculée selon une règle convenue dans le contrat, s'inspirant d'une pratique très répandue, et sur la base de critères objectifs (situation nette, cash flow, résultats des années antérieures, etc...). Si l'entreprise est vraiment en difficulté cette valeur a beaucoup diminué, et la somme à rembourser devient donc faible.

¹⁵ Citons comme exemple l' "avance en compte courant bloqué convertible en actions", les obligations convertibles, etc.

¹⁶ cf. la remarque de III.3 H3 sur le rôle privilégié que pourrait avoir un fonds, par exemple CDC innovation, dont l'ANVAR serait actionnaire.

¹⁷ Il pourrait d'ailleurs être opportun de retenir une option d'abandon partiel de la créance contre une augmentation de même montant du capital de l'entreprise (cf. une mesure adoptée par l'ANVAR mais pas encore appliquée).

Dans la mesure où les entreprises attacheraient une grande importance à l'aspect garantie des risques qu'elles prennent en se lançant dans l'innovation, il faudrait cependant explorer la voie d'une garantie SOFARIS qui serait offerte à l'entreprise, moyennant cotisation, dans le cadre d'un fonds spécialement créé à cet effet et qui ferait l'objet d'une étroite coopération SOFARIS-ANVAR.

d - En cas de faillite, l'avance n'est pas remboursée puisqu'il s'agit d'une créance de dernier rang.

La formule proposée a plusieurs avantages :

- elle favorise un triple partenariat ANVAR/entreprise/capital risque
- elle stimule le capital risque qui intervient dans une deuxième phase ;
- l'ANVAR conserve la maîtrise de la conversion ;
- elle privilégie la réussite et la croissance ;
- elle conserve une couverture du risque d'échec.

Globalement, ce système est particulièrement bien adapté au financement des fortes croissances, en coopération avec le capital risque, mais il convient à toutes les situations (à condition de savoir trouver la forme de quasi-fonds propres qui convient le mieux à la taille et aux traditions de l'entreprise).

Sa mise en oeuvre peut nécessiter un aménagement des bases statutaires de l'ANVAR. Sa gestion nécessite un suivi étroit de type capital risque, mais que nous recommandons en tout état de cause pour les entreprises de cette catégorie.

III.3 D Définir une grille de modulation.

Pour assurer un ciblage correct des aides, l'ANVAR peut jouer sur trois paramètres principaux :

- le pourcentage des aides
- le plafonnement des aides
- la répétitivité

Toujours pour favoriser la croissance, le taux des aides pourrait être plus favorable pour les entreprises de la première catégorie (Sociétés à fort potentiel de croissance, JET); de même pour la répétitivité : deux aides API successives pourraient être plus rapprochées (2/3 ans) que dans le cas général (4/5 ans).

III.3 E Limiter le montant des projets et supprimer la CNAAI

Les décisions d'attribution des API devraient être entièrement déléguées aux délégués régionaux (sauf éventuellement dans certains domaines délimités par le Conseil d'Administration ¹⁸). Pour éviter les dérapages, nous proposons de limiter le montant maximal de l'API. Ce maximum pourrait être fixé à un montant d'aide de 5 MF par exemple. On pourrait ne pas s'interdire le dépassement, notamment pour pouvoir aider efficacement les entreprises moyennes à forte croissance, mais ces dépassements devraient rester l'exception et être réservés à la signature du Directeur général, qui rendrait ensuite compte au Conseil d'Administration.

Le plafond devrait s'appliquer aux en cours en cas d'aides répétitives.

La CNAAI n'a dès lors plus de raison d'être. Tous les dossiers, y compris ceux réservés à la signature du Directeur général, passeraient en CRAAI, ce qui n'empêcherait nullement de continuer à demander l'appui des experts internes nationaux.

L'absence de CNAAI n'empêcherait pas le Directeur Général de s'entourer d'un comité d'expertise; comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui pour les dossiers CNAAI (trois réunions par dossier : experts, pré-CNAAI, CNAAI)¹⁹.

III.3 F Les autres procédures de l'ANVAR

F1 Simplification des procédures

Dans le cadre qui vient d'être proposé, l'ensemble des autres procédures serait simplifié : les ASI auraient vocation à disparaître en tant que telles, puisque intégrées à la phase faisabilité. Quant au recours à des consultants en dehors de l'API-faisabilité, il pourrait être couvert par les procédures FRAC et FRATT.

De même, les procédures " AT demandeur " et APTE n'ont pas de raison d'être distinguées de l'API-faisabilité. Etant recentrée sur l'entreprise, celle-ci permet tout à fait la recherche de partenariat.

En revanche il nous semble important de conserver une procédure ARI clairement identifiée.

F2 Le rôle de l'ANVAR comme porteur de programme

Les procédures " jeunes ", " inventeurs indépendants ", ou " abondement SRC " relèvent d'une autre démarche. Elles ne sont pas au coeur du métier de l'ANVAR, mais sont des éléments de politiques de l'innovation qu'il est demandé à l'ANVAR de mettre en oeuvre. C'est à la tutelle de dire si elle souhaite poursuivre dans cette voie et avec quel porteur.

¹⁸ Si, par exemple, l'ANVAR étendait son champ d'intervention aux entreprises de service, le Conseil d'Administration pourrait décider que les dossiers seraient contrôlés au siège, ceci pendant les 3 ou 4 années nécessaires pour établir des critères de sélection pertinents.

¹⁹ La CNAAI offre un avantage accessoire mais apprécié, celui d'une concertation entre ses membres sur les règles d'attribution des API. Si la CNAAI était supprimée ce rôle de concertation avec les tutelles financière et techniques pourrait être assuré par une instance informelle à laquelle l'ANVAR ferait un rapport sur les aspects importants relatifs aux modalités d'attribution des aides.

En utilisant le terme de “ porteur ”, on se réfère à la formule allemande du “ Projekt Träger ” dans laquelle les ministères, tout en gardant la maîtrise et l’appropriation d’un programme, en confient l’exécution à un organisme tiers. Cette approche mérite d’être mieux explorée et codifiée :

- elle ne doit pas se traduire par une dispersion et une surcharge de chargés d’affaire de l’ANVAR ; toute nouvelle action déléguée à l’ANVAR devrait donc correspondre à une masse budgétaire bien identifiée et dont une fraction adéquate serait consacrée à payer le personnel nécessaire.

- Chaque action déléguée ferait l’objet d’une convention à durée limitée ; les liens avec l’autorité (nationale ou régionale) qui délègue le programme doivent rester forts, au niveau de l’évaluation et même de certaines décisions.

Sous cette forme il est concevable que les programmes ainsi délégués par conventions constituent, à côté du métier de base de l’ANVAR, une fraction notable des actions de l’Agence ; ceci permettrait de tirer le meilleur parti des services situés au siège, dont la qualité est reconnue mais qui sont surdimensionnés.

Ce mode d’action peut être particulièrement adapté à la prise en charge d’actions dont la Commission de l’Union Européenne voudrait déléguer la gestion au niveau national ou régional. Ce fut le cas de STRIDE (DG 16) avec un plein succès. Dans le cas où le 5ème PCRD comprendraient des actions de ce type (particulièrement adaptées au cas des PME ordinaires), il serait tout indiqué de s’adresser à l’ANVAR (qui jouit d’ailleurs d’une forte réputation internationale).

III.3 G Précautions, conséquences et phase transitoire.

Une phase transitoire serait nécessaire pour définir, dans le respect des règles de l’Union européenne, les paramètres du nouveau système et l’ajuster aux procédures mises en oeuvre par ailleurs.

a) Dans cette phase transitoire, il faudra conserver la formule actuelle de l’API pour certaines catégories d’interventions, mais en en diminuant progressivement l’importance . Par exemple, on pourrait pendant les trois premières années limiter les API-faisabilité et les nouvelles modalités de remboursement à trois catégories d’entreprises : les créations, les aides supérieures à 2,5 MF et les “ nouveaux éligibles ” (innovations n’ayant pas un caractère technologique marqué, etc.). Quant à l’avance sous forme de quasi-fonds propres elle serait, pendant cette période, réservée aux créations et aux “ nouveaux éligibles ” et par ailleurs à toute entreprise qui en ferait la demande ; a contrario rien ne serait changé pour la clientèle technologique de l’ANVAR.

b) La montée en gamme de l’ANVAR ne doit pas conduire à créer des solutions de continuité avec les autres procédures de soutien. Cela signifie qu’elle doit s’accompagner d’un repositionnement relatif des autres acteurs, et en particulier des DRIRE.

L’évolution proposée n’est cohérente que dans la mesure où la procédure ATOUT est consolidée. Maintenant rodée et connue des entreprises, ATOUT pourrait relayer si nécessaire certaines actions purement technologiques de l’ANVAR, mais à quatre conditions :

- un élargissement de la procédure à l’ensemble des technologies ;
- un accroissement significatif des moyens d’intervention, en améliorant simultanément les taux de remboursement des avances consenties dans la phase développement.

- une efficacité de gestion, en particulier pour les paiements, comparable à celle de l'API;
- une excellente liaison entre les DDI-DRIRE et l'ANVAR pour répartir les projets en question entre les programmes API et ATOUT, dans un esprit de complémentarité et non de concurrence, comme c'est parfois le cas actuellement.

Ces deux dernières conditions seraient remplies si la gestion administrative du programme ATOUT était déléguée à l'ANVAR selon la formule "porteur de projet" dont les modalités ont été décrites au paragraphe précédent. La compétence bien reconnue de l'ANVAR en matière de gestion et de contentieux et la forte présence sur le terrain des DDI-DRIRE auprès des PME à sensibilité technologique pourraient alors se conjuguer selon une coopération à définir²⁰. Dans ce cadre la continuité entre les actions API et ATOUT serait parfaitement assurée. Compte tenu de l'intérêt de cette formule et pour en maîtriser les difficultés, on pourrait l'expérimenter dans deux ou trois régions.

Cette évolution, pour souhaitable qu'elle peut paraître, ne dispensera pas l'ANVAR de continuer à satisfaire par la procédure API, les besoins de soutien d'une large fraction des projets technologiques.

III.3 H Mieux travailler avec le capital risque

Dès lors que l'accent est mis sur la croissance, les Sociétés de Capital-Risque deviennent des interlocuteurs privilégiés des délégations régionales de l'ANVAR. En effet la concertation systématique avec le capital risque est un moyen excellent, et peut être indispensable, de passer de "l'approche projet" à "l'approche entreprise" : il apporte en effet ce que l'on peut appeler l'expertise croissance" et une forte capacité d'accompagnement.

Actuellement l'ANVAR manque d'expérience sur ces relations avec le capital risque parce que celui-ci, quoique en développement rapide, est encore peu présent sur le terrain et reste largement ignoré des PME. Il faudra donc du temps pour fixer les règles du jeu, en veillant notamment à ce que l'action de l'ANVAR ne rentre pas en concurrence avec le capital-risque de proximité et ne gêne pas le développement de celui-ci.

Il est évident que "l'approche entreprise", (qui amène à examiner une affaire plus en termes de stratégie d'entreprise que d'analyse d'un projet), rapprocherait les points de vue de l'ANVAR et du capital-risque. En effet c'est bien dans une entreprise, et pas dans un projet, que le capital-risqueur investit du capital (naturellement il est toujours possible d'isoler un projet en le faisant porter par une société filiale) et c'est en fonction des hypothèses de croissance de l'entreprise qu'il prendra sa décision.

Les rôles respectifs de l'ANVAR et du capital-risque devront être précisés. On pourrait craindre que, dans la politique proposée, l'ANVAR se pose en concurrent du capital-risqueur (notamment de proximité). Mais, ce risque est faible compte tenu des besoins à satisfaire et ne pourrait provenir que d'une dérive par rapport au rôle de service public que doit conserver l'ANVAR. A la tutelle d'y veiller.

²⁰ par exemple la DDI-DRIRE continuerait d'instruire les demandes au fond, et l'ANVAR prendrait en charge la gestion, y compris la mise en forme juridique des conventions d'aide ; dans ce cadre les DRIRE pourraient aussi bénéficier des compétences du service technologique central de l'ANVAR (effet d'échelle !).

H1 L'ANVAR peut intervenir dans des cas qui ne relèvent pas du capital-risque traditionnel

Ce sera le cas toutes les fois que les perspectives de plus-value sont faibles même si la croissance prévue pour la PMI est significative en valeur absolue (mais pas en valeur relative). On pense, par exemple, au cas de PMI de bonne taille, dont les innovations ne touchent qu'une fraction de l'activité. L'action de l'ANVAR aura bien favorisé la croissance mais le capital-risqueur n'aurait pu réaliser de plus value, et surtout aurait du mal à "sortir".

Ce sera le cas aussi dans les phases initiales du projet où il s'agit d'injecter ce qu'on nomme du capital d'amorçage ("seed money"). De fait, aux Etats-Unis, ce sont les "Business Angels" et pas les Sociétés de capital-risque qui interviennent à ce stade. C'est donc à la carence actuelle des investisseurs particuliers que l'ANVAR apporte une réponse.

H2 Dans d'autres cas l'ANVAR et le Capital-Risque peuvent joindre leurs efforts : le cofinancement

L'ANVAR travaille alors en synergie avec le capital-risqueur ; c'est le cas où les perspectives de croissance, (par exemple de l'ordre de 50%), justifient qu'un capital-risqueur de proximité se joigne au plan de financement, aux côtés de l'ANVAR. Il est souhaitable que le capital risqueur soit "dans le coup" aussi en amont que possible du projet. C'est de préférence pendant la phase de faisabilité économique que doit se nouer le contact. L'ANVAR, la PMI et le capital risqueur potentiel peuvent se mettre d'accord sur le choix des experts ; la définition même du projet sera différente si le capital risqueur y participe en introduisant son sens commercial et son souci de croissance. De plus la décision du capital risqueur sera finalement beaucoup plus facile à prendre à la fin d'une étude de faisabilité économique dont le but, rappelons-le, consiste à réduire l'incertitude économique et technologique.

Dans ce deuxième cas on peut explorer des formes de co-opération particulières qui incitent le capital-risqueur à s'engager sur des affaires qu'il serait normalement enclin à délaissier.

H3 Un capital-risqueur prend le relais de l'ANVAR.

C'est l'hypothèse dont on souhaite qu'elle soit la plus fréquente. Elle serait facilitée par l'API développement dans sa nouvelle formule. Le moment venu, l'ANVAR convertit son avance en actions et revend celles-ci immédiatement à un capital-risqueur (ou aux actionnaires si ceux-ci le désirent). L'Agence peut d'ailleurs réaliser à cette occasion une certaine plus value, mais en se souvenant que sa mission de Service Public consiste avant tout à trouver un acquéreur , c'est à dire à renforcer les Fonds propres de l'Entreprise.

Un fonds particulièrement bien placé pour cette prise de relais serait le Fonds CDC-Innovation récemment créé. Dans la nouvelle logique qui est proposée, il n'y aurait d'ailleurs que des avantages à ce que l'ANVAR participe à ce Fonds. Elle pourrait par exemple y investir les plus-values réalisées lors de la cession à des Capitaux-risqueurs.

H4 Dans le cas de la création d'une entreprise fondée sur un produit à très fort potentiel de développement, il y a intérêt à ce qu'une grosse Société de Capital-Innovation prenne tout de suite la charge du financement. L'ANVAR n'aura alors participé qu'à la phase de faisabilité et à la recherche du capital-risqueur.

La coopération de l'ANVAR et du capital-risque est riche de perspectives. Encore faut-il que se développe très vite en France un capital-innovation capable d'injecter dans les PMI innovantes des sommes équivalentes à celles qu'apporte l'ANVAR.

III.4 Le soutien à la valorisation de la Recherche doit être élargi :

Le nom même de l'agence rappelle ce qu'était au départ sa mission unique : la valorisation de la recherche. Dans la mesure où l'innovation profite largement des efforts nationaux de recherche, il importe de s'assurer que l'ANVAR contribue à coupler innovation et recherche, comme on souhaite qu'elle sache dorénavant coupler innovation et croissance.

En fait la notion de valorisation s'est fortement élargie : on ne parle plus seulement de résultats mais aussi et surtout de compétences développées et tenues à jour au sein des laboratoires. L'utilisation par les entreprises de cette ressource se fait alors par cinq canaux :

- 1- l'essaimage, c'est-à-dire la création d'une entreprise par le chercheur qui est à la base du projet fondateur ;
- 2 - la coopération d'un laboratoire public ou des sociétés de recherche sur contrat avec un laboratoire de recherches industriel ;
- 3 - la participation comme partenaire technologique au projet innovant d'une entreprise ;
- 4 - la mobilité des chercheurs publics vers l'industrie se traduisant par leur embauche dans les entreprises ;
- 5- l'exploitation par licence des brevets pris par les laboratoires (ce qui était la définition d'origine de la valorisation) ;

Certes il appartient aux établissements de recherche (Universités, EPST, EPIC...) de promouvoir et de contrôler ces cinq vecteurs de la valorisation et c'est aux DRRT de s'assurer au plan régional que le système fonctionne. Mais l'ANVAR peut, et doit, contribuer au succès de ces opérations :

- Sur le premier axe, elle soutient tout naturellement l'essaimage en utilisant les procédures API, ASI-crédit et Aide au transfert ; il faut noter que ces créations par essaimage sont parmi celles qui ont le taux d'échec le plus faible, probablement parce que, plus qu'ailleurs, s'y pratiquent déjà de fortes études de faisabilité.

- Sur le deuxième et sur le troisième axe, elle gère la procédure d'abondement des SRC, et s'est déjà vu confier la gestion de la procédure d'abondement de certains Centres de Ressources Technologiques. D'autre part l'Agence encourage le partenariat entre les PME innovantes et les CRT/SRC/laboratoires (30% des API).

- Sur le quatrième aspect de la valorisation, l'ANVAR joue aussi un rôle important en aidant à l'embauche de cadres pour les équipes d'innovation des PME, dont plus de 300 par an viennent de la Recherche.

- En contraste avec le rôle croissant que joue et doit jouer l'ANVAR sur les quatre premiers canaux, l'intervention sur le cinquième axe, celui de la valorisation au sens ancien du terme, a été fortement réduite. Ce sont principalement les organismes qui assurent la détection des recherches brevetables (il y faut un fort degré de spécialisation) ; l'évaluation économique et la prise du brevet sont en général confiées à des Sociétés spécialisées (notamment FIST, dont le CNRS et l'ANVAR sont les principaux actionnaires), ainsi d'ailleurs que le courtage (recherche d'entreprises partenaires et contrats de licence). L'ANVAR n'est donc plus maître d'ouvrage en la matière mais elle apporte une aide financière : aide aux services de transfert, aide aux laboratoires pour le transfert dont le montant total s'est réduit à quelques millions par an.

Il est nécessaire de renforcer l'efficacité de ce cinquième canal de la valorisation en développant dans chaque région une action coordonnée par le DRRT, qui rassemble les spécialistes des organismes et des universités capables de détecter et de suivre les recherches brevetables, et qui implique la délégation régionale de l'ANVAR. Celle-ci pourrait, dans le cadre de cette action concertée, signer des conventions avec ces organismes.

En bref, il s'agit ici pour l'ANVAR d'élargir sa contribution à la valorisation de la recherche mais en l'élargissant à toutes les formes de transfert vers les PME innovantes. Dans certains cas il suffira d'utiliser les outils déjà mentionnés (API faisabilité, API développement, ARI) dans d'autres cas il faudra réactualiser des formules telles que l'abondement et l'ATT (aide au transfert de technologie).

De manière générale chaque délégué régional devra, sur ces sujets, travailler en liaison étroite avec le DRRT.

Quant aux chargés d'affaires des délégations régionales ils devront consacrer une fraction significative de leur activité à visiter les laboratoires de leurs régions afin de se tenir au courant de l'offre de technologie dont pourront bénéficier les entreprises aidées par l'ANVAR.

III.5 La dimension régionale de l'ANVAR doit être accentuée

III.5 A Une action coordonnée des acteurs du développement industriel en Région est indispensable

Une plus forte déconcentration du mode de fonctionnement ne peut trouver sa pleine efficacité que si l'ANVAR s'insère plus fortement dans le cercle des principaux acteurs publics du développement industriel en Région. Ceci ne doit pas mettre en cause son statut d'EPIC, qui a fait ses preuves en termes de gestion des aides.

Une coopération existe déjà entre les DRIRE, les DRRT, l'ANVAR et les Conseils régionaux :

- formellement, l'ANVAR est invitée au comité Atout de la DRIRE et parfois à la Commission Régionale des aides. La DRIRE et la DRRT participent symétriquement à la CRAAI de l'ANVAR ;
- DRIRE, DRRT et ANVAR sont réunies sur le même site dans 9 régions. Ce regroupement facilite le travail en commun et doit être généralisé (cf. III.5 C) ; c'est déjà toujours le cas pour les DRIRE et les DRRT.
- plus informellement, les Comités de pilotage existent dans presque toutes les régions, et les réseaux de diffusion technologiques dans une quinzaine.
- il commence à s'établir une certaine mise en commun des informations sur les dossiers, ainsi qu'un début de présence partagée sur le terrain.

Cependant, l'ANVAR, tenue par ses contraintes d'objectifs fixés par la direction générale est ressentie comme un partenaire national plutôt que régional.

Il est donc essentiel que l'ANVAR puisse évoluer globalement, et saisir l'opportunité d'une modification de ses objectifs pour renforcer la qualité de la coopération entre les principaux acteurs publics du développement régional. Aucun argument ne pourrait justifier, en particulier, que s'établisse une quelconque barrière entre ceux qui ont la responsabilité commune d'apporter aux entreprises l'aide de l'état. La Délégation régionale de l'ANVAR doit donc rester en contact étroit avec la DRIRE, responsable du Développement industriel, et la DRRT, responsable de la Valorisation de la Recherche au sens large du terme.

III.5 B Vers un renversement des rapports siège-délégations

Cette nouvelle approche implique un véritable renversement des rapports entre les délégations régionales et le siège. Les forces vives de l'ANVAR sont de plus en plus dans les délégations régionales. L'objectif serait d'instaurer un véritable partenariat entre l'échelon central et les délégations, l'ensemble étant impulsé et régulé par le Directeur général.

Le siège doit conserver un triple rôle:

- transposer dans la pratique quotidienne de l'Agence les orientations des Pouvoirs publics dans le domaine de l'innovation ; contribuer par l'exploitation des données accumulées et par ses propositions à la définition de la politique de l'innovation.

- fixer dans ce contexte les critères et modalités d'intervention de l'agence, tout en déléguant un maximum d'initiative en Région; contrôler et évaluer les délégations
- apporter aux délégations les prestations de service dont la déconcentration ne se justifie ni par l'efficacité ni par l'économie de moyens : gestion du personnel, gestion des contrats, appui technologique et juridique, documentation et fichiers centraux, communication institutionnelle, relations internationales, etc...

Les délégations régionales doivent disposer :

- de missions claires avec des moyens adaptés
- de moyens logistiques performants mais correctement dimensionnés
- d'agents formés à un métier en évolution, notamment dans ses dimensions financières et managériales.

Les effectifs des délégations s'avèrent en général fort insuffisants en nombre ; ils le seraient plus encore si on voulait accentuer l'action d'accompagnement le plus souvent réclamée par les entreprises.

Nous recommandons aussi que soit mise en place un " Conférence des Délégués régionaux " qui fonctionne à l'image de la Conférence des DRIRE et de la Conférence des DRRT, l'une et l'autre apportant en effet beaucoup à la cohérence et à la pertinence des actions de leurs membres.

III.5 C Une formalisation de la coopération en région est-elle nécessaire ?

Actuellement, la coopération repose largement sur des relations informelles et sur la bonne volonté des hommes; une action efficace sur la durée nécessite une consolidation et une généralisation des bonnes pratiques actuelles. Sauf dans l'hypothèse - que nous déconseillons et qui n'a d'ailleurs jamais été envisagée - d'une fusion pure et simple, l'instauration de rapports de type hiérarchique entre les différents acteurs de l'innovation et de la diffusion technologique soulèverait des difficultés et pourrait avoir l'effet contraire à celui recherché. On a pu observer en effet que les tentatives de mise en réseau ont échoué là où prédominaient des enjeux de pouvoir.

C1 Les projets actuels de réorganisation de l'administration de l'Etat offrent une opportunité de formalisation qu'il faut saisir.

Une organisation des services de l'Etat par pôles de compétence ou regroupements fonctionnels - déjà envisagée par le Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (CRDA) - pourrait comporter la constitution de pôles "industrie" animées par les DRIRE dans ces pôles, selon des termes qui respectent leur statut d'établissements déconcentrés d'un EPIC et les responsabilités qui s'y rattachent.

Une telle réorganisation des structures régionales de l'Etat nécessite que soit définie la nature exacte des responsabilités des Directions ou services désignés pour diriger les pôles, en l'espèce les DRIRE. Les DRIRE seraient notamment responsables vis-à-vis des Préfets de Région du suivi et de l'animation de l'ensemble des questions industrielles en Région.

Ils auraient une responsabilité envers le Préfet de Région pour l'ensemble des dispositifs d'aide au développement industriel. Ils exprimeraient à ce titre leur avis sur les programmes d'intervention des administrations et établissements publics concernés dans le domaine de compétence du pôle, dont l'ANVAR

Les comités régionaux de pilotage de l'innovation pourraient être formalisés dans ce cadre. Ils coordonneraient les plans de prospection, en veillant à leur bonne articulation avec les objectifs prioritaires retenus dans leur Région. Ils vérifieraient que les budgets annuels de chacun s'inscrivent dans la politique régionale d'innovation définie à propos du plan quinquennal Etat-Région

Mais d'une façon générale, l'autonomie de l'EPIC doit être respectée, dans la limite de l'exercice de la tutelle nationale.

C2 Un rapprochement DRIRE/ANVAR ?

Certaines propositions vont plus loin et recommandent le regroupement des fonctions de DRIRE et de délégué de l'ANVAR. Cette situation, qui existait il y a 15 ans dans une dizaine de DRIRE, n'a perduré jusqu'à aujourd'hui qu'en Bourgogne et en Auvergne et dans les Départements d'outre-mer.

Sa généralisation poserait des problèmes de principe, tenant au fait que l'échelon opérationnel de l'EPIC ANVAR serait assuré par les services déconcentrés de son administration de tutelle. Il en résulterait une confusion des rôles. Elle serait vécue comme un traumatisme grave à l'ANVAR, ce qui n'irait pas sans une forte démotivation. Elle pré luderait vraisemblablement à une intégration à terme de l'ANVAR dans les DRIRE, ce qu'il faut éviter.

Les avantages ne compenseraient pas les inconvénients d'un regroupement aussi radical - que nous ne recommandons donc pas - à un moment où l'on veut donner un coup de fouet aux aides publiques à l'innovation.

En revanche, il pourrait être utile de réexaminer, sans esprit de système, la possibilité et l'intérêt de regroupement ponctuels DRIRE - ANVAR, par exemple dans *des* Régions de petite taille ou à faible potentiel industriel, où l'ANVAR comme la DRIRE ne peuvent engager chacune que des moyens limités.

Par contre le rapprochement géographique, c'est à dire l'implantation dans les mêmes locaux que les DRIRE et les DRRT, devrait être systématisé. Certes, dans certaines régions, l'équilibre géographique peut conduire à implanter l'ANVAR et la DRIRE dans deux villes différentes, mais ceci doit rester l'exception.

Enfin, il serait très souhaitable que les chargés d'affaires de l'ANVAR passent une partie de leur carrière dans les DDI (par détachement ou autre formule) et que réciproquement les ingénieurs ou autres agents DRIRE puissent travailler quelques années dans une délégation régionale. Toutes les personnes interrogées à ce sujet trouvent de grands avantages à ces échanges réciproques (cf. IV.3).

C3 Les procédures de contractualisation avec les Conseils régionaux doivent être approfondies

Pour bien inscrire son action dans la politique régionale d'innovation, il apparaît nécessaire que l'ANVAR se lie au Conseil régional (ainsi éventuellement qu'à d'autres autorités locales), par des contrats qui concernent une fraction significative de ses ressources.

La participation à part entière de l'ANVAR aux discussions qui précèdent la signature du Contrat de plan Etat-Région devrait constituer une base solide pour cette contractualisation, que celle-ci s'inscrive dans le cadre du CPER ou en soit au contraire indépendante.

En effet alors qu'au départ la planification Etat-région procédait principalement à un arbitrage entre les actions des différents Ministères en Région, le 5ème plan consacrera vraisemblablement la mise en place d'une politique conçue pour l'essentiel à l'échelon régional

Une formalisation dans ce cadre (ou en marge de ce cadre) des relations entre l'ANVAR et les autorités régionales, permettrait de bénéficier aussi de fonds européens dans les Régions éligibles.

Elle éviterait aussi un certain risque de marginalisation par rapport aux structures régionales soucieuses d'imposer leur marque sur l'ensemble des actions de développement industriel sur leur territoire.

Ces rapports contractuels avec les autorités régionales pourraient d'ailleurs être étendus aux Conseils généraux ainsi qu'à d'autres collectivités locales (par exemple dans le cadre d'une action technopolitaine)

La crainte de devoir soutenir des projets à forte composante politique locale ne nous paraît pas justifiée : une plus grande initiative locale ne fait pas obstacle à l'établissement de règles d'intervention générales. L'exemple des DRIRE, qui ne se plaignent pas de ce type de dérive, devrait dissiper les craintes à cet égard.

Conclusion de la troisième partie

Une nouvelle stratégie de l'ANVAR doit se fixer pour but de soutenir la croissance en aidant prioritairement les entreprises qui innovent et qui présentent des perspectives de développement importantes.

Il faut pour cela se placer dans la logique de l'entreprise plutôt que dans celle, plus restreinte, du projet innovant. Cette optique est proche de celle du capital-risque.

Cette approche aurait trois conséquences :

- l'intervention de l'ANVAR sous forme d'aide au projet devrait être précédée d'une forte étude de faisabilité économique et technologique, qui permette à l'entreprise, comme à l'ANVAR, une estimation plus fondée des perspectives de croissance ;

- dans cette même optique, l'avenir de la créance ANVAR devrait être lié, non pas à l'issue du projet, mais à la situation générale de l'entreprise ;

- en particulier, pour se placer dans une position aussi favorable que possible en cas de succès, l'avance de l'ANVAR se ferait sous forme de quasi fonds propres, qui, en cas de succès, seraient transférés à un investisseur après avoir été transformés en fonds propres.

Pour gagner en efficacité, l'ANVAR doit aussi s'intégrer davantage dans la structure régionale pour l'innovation et la diffusion technologique. La réforme de l'Etat offre une opportunité pour renforcer les liens entre l'agence et les services régionaux compétents.

Enfin, la contractualisation avec les Conseils régionaux (et éventuellement d'autres collectivités territoriales) doit être renforcée avec l'objectif de participer à l'élaboration des prochains contrats de plan Etat-Régions.

Tout ceci est compatible avec le statut d'EPIC qui doit, bien entendu, être maintenu.

Les possibilités d'abondement par les fonds régionaux et par les fonds structurels européens qu'offre une telle approche permettent de tabler, à contribution constante de l'Etat, sur une sensible augmentation du volume des aides à l'innovation, pouvant aller du simple au double. L'effet de levier pour un soutien efficace à la croissance serait ainsi rendu maximal.

IV LES CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES, HUMAINES ET BUDGETAIRES

Les orientations stratégiques que nous recommandons, si elles sont retenues, conduisent à adapter le cadre institutionnel de l'agence, comme son fonctionnement, en termes de personnels ou de budget.

IV.1 Le cadre institutionnel et l'organisation de l'Agence doivent être revus

IV.1 A Les instances de direction

Le décret du 13 juillet 1979 dispose en son article 6 que le Conseil d'Administration "règle par ses délibérations les affaires de l'agence". L'article 9 stipule que le Directeur Général de l'Agence, nommé par décret sur le rapport du Ministre chargé de l'industrie, "représente l'Agence dans les actes de la vie civile, prépare les affaires soumises au Conseil, met en oeuvre ses décisions et lui rend compte".

Cette organisation, qui sépare la responsabilité de la politique générale de l'Agence, relevant du Conseil d'Administration, de la gestion courante, confiée au Directeur général, s'est modifiée dans le temps, le Président cumulant les deux fonctions depuis 1985, avec une délégation partielle à un Directeur général adjoint, fonction non prévue dans les statuts. Le caractère non limitatif des compétences dévolues par le décret de 1979 au Conseil d'Administration aurait pu engendrer des conflits de compétence internes.

Le renforcement des responsabilités des délégations par rapport au centre conduirait cependant à se reposer la question du mode de direction le mieux adapté pour assurer le contrôle d'un dispositif fortement déconcentré, dont on aurait augmenté les degrés de liberté et fonctionnant sur le modèle d'une "entreprise-réseau".

L'éventualité d'un retour à la séparation des fonctions de Président du Conseil d'Administration et de Directeur Général doit donc être considérée. Les rôles respectifs du Conseil d'Administration et du Directeur Général demanderaient alors à être définis plus clairement, de façon à éliminer tout risque de conflits de compétence, le Directeur Général devant assumer l'entière responsabilité de la gestion.

Quelle que soit l'option retenue pour l'organisation statutaire, la structure hiérarchique devrait également être revue, en distinguant par exemple les fonctions d'ingénierie juridique et financière, d'animation de la fonction régionale et de gestion proprement dite. Auprès du Directeur général, l'animation de l'activité des délégations régionales est actuellement éclatée entre plusieurs directions responsables chacune d'une ou plusieurs procédures. Le secrétariat général assure une responsabilité d'ensemble par le pilotage budgétaire.

Un Conseil d'Administration comprenant 18 membres (6 représentants de l'Etat, 6 personnalités qualifiées, 6 représentants du personnel) est correctement dimensionné, l'Etat ayant une latitude suffisante pour nommer des personnalités qualifiées représentatives des entreprises, des organismes financiers et de la recherche.

Le nombre relativement élevé de représentants de l'Etat se justifie par le fait que l'ANVAR gère exclusivement des crédits publics et que l'innovation se situe au carrefour de la politique industrielle, avec une forte composante PMI, de la valorisation de la recherche et notamment la recherche universitaire et de préoccupations d'aménagement du territoire à travers la composante régionale (que nous proposons d'accentuer).

Le nombre de représentants du personnel est fixé par la loi au tiers des sièges.

IV.1 B La tutelle

B1 Situation actuelle

Le décret du 13 juillet 1979 qui définit la mission et les règles de fonctionnement de l'ANVAR place l'Agence sous la tutelle du ministère de l'industrie. Cette tutelle est exercée en vertu du décret du 1er décembre 1993 par la DARPMI. Celle-ci dispose à cet effet de la sous-direction du développement technologique de la DGSI.

Une co-tutelle du ministère de la recherche a été instituée par le décret du 20 juillet 1988 portant organisation de ce ministère. Elle est exercée par la DITAR.

B2 Evolution souhaitable

La décision sur la ou les tutelles est une décision de niveau politique.

Dans l'hypothèse d'une tutelle multiple, l'harmonisation des fonctions ministérielles de tutelle peut être facilitée par la nomination par les ministères de tutelle d'un Commissaire du Gouvernement unique, selon une procédure à définir. Ce Commissaire du gouvernement assisterait de droit au Conseil d'Administration avec pouvoir d'opposition sur les délibérations, selon les modalités habituelles.

Le rôle du Commissaire du Gouvernement viendrait se substituer au système actuel de l'approbation formelle des décisions du Conseil d'Administration par la tutelle.

La nomination d'un Commissaire du Gouvernement comme décrit plus haut viendrait matérialiser la coopération étroite et fructueuse qui s'est mise en place entre les deux Ministères de l'industrie et de la Recherche pour les questions touchant à l'innovation. Nous recommandons vivement la poursuite de cette coopération au sein du groupe de travail déjà mentionné en III.1. Ce groupe de travail constitue un lieu privilégié pour la définition de la position commune des tutelles, exprimée ensuite au Conseil de l'ANVAR par le Commissaire du Gouvernemer

IV.2 L'adaptation de la gestion des cadres

IV.2 A Mobilité et polyvalence

Dans la perspective d'un renforcement de leurs responsabilités, les compétences des délégués régionaux et de leurs adjoints devront être élargies. Ces objectifs pourraient être atteints par une gestion des carrières qui intègre la mobilité externe des cadres doublée d'un programme de formation axé sur la polyvalence des compétences. La mobilité doit être envisagée dans une double direction :

- d'une part par mobilité interne et réciproque au sein des instances publiques d'appui au développement industriel. Organisée avec les DRIRE et dans la mesure du possible avec les services économiques des Conseils Régionaux, cette mobilité devrait jouer dans les deux sens ;

- d'autre part, par essaimage à l'extérieur de l'ANVAR. Il s'agirait d'aider les cadres ANVAR à poursuivre leur carrière dans des milieux qu'ils ont côtoyés, où ils sont reconnus, et qui leur offriraient de nouvelles opportunités. C'est typiquement le cas des milieux financiers ou du capital-risque. Un mécanisme de garantie de retour existe déjà (sur une durée d'une année) ; il a permis à quatre délégués régionaux de quitter l'ANVAR dans les dernières années. Il est certain que le renforcement de ces possibilités faciliterait une meilleure compréhension entre les partenaires du développement industriel, aiderait à débloquer une situation quelque peu gelée à l'ANVAR.

IV.2 B Le renforcement du corps des experts

Les modifications envisagées dans l'expertise des dossiers avec une phase de faisabilité économique beaucoup plus approfondie, se répercuteraient inévitablement sur les moyens d'expertise interne et leur mode d'intervention.

33 personnes sont experts dont 19 en région. Toutefois, leur action auprès des délégations régionales reste trop limitée, et leur intervention sur les dossiers s'est réduite avec la suppression de la co-instruction. Leur rôle au sein de l'ANVAR demande à être précisé à nouveau et diversifié.

IV.3 La répartition territoriale des moyens peut être adaptée

En matière d'organisation des différents services de l'agence, le rééquilibrage siège/région a des conséquences sur la répartition territoriale des moyens.

IV.3 A Le siège

Outre le Secrétariat général, qui assure toute la gestion administrative de l'ANVAR et des procédures qu'elle met en oeuvre, deux services clés doivent y être maintenus voire renforcés :

La direction des affaires juridiques et de la propriété industrielle (DAJPI) est un maillon essentiel des structures centrales de l'ANVAR. Elle intervient en tant qu'expertise interne sur tous les problèmes de brevets liés aux projets (antériorités, brevetabilité) avec un volet important de soutien aux délégations pour la sensibilisation des entreprises; elle définit le cadre conventionnel des aides aux entreprises et traite le contentieux de recouvrement des remboursements.

La qualité du recouvrement des remboursements lui est en grande partie redevable. Ses effectifs, déjà faibles au regard des tâches à remplir ne peuvent être réduits sous peine d'une baisse des performances financières de l'Agence.

Dans l'hypothèse où l'outil "quasi-fonds propre" serait adopté, il faudra disposer à l'ANVAR d'une équipe compétente en ce domaine. La DAJPI serait le lieu naturel d'accueil de cette équipe, afin de conserver une unicité indispensable dans l'établissement du contrat ANVAR/entreprise.

La direction de l'évaluation est un autre élément important de l'échelon central de l'ANVAR. On a vu les insuffisances dans ce domaine, qui tiennent en partie à la difficulté de méthode et au faible recul jusqu'à il y a peu d'années.

Le travail d'évaluation doit être approfondi pour mieux cibler les interventions publiques en faveur des entreprises. Une mise en commun des données et des expériences avec celles des ministères en charge de l'industrie et de la recherche est fortement recommandée, les problèmes de l'évaluation des aides dispensées par les DRIRE étant de même nature.

La direction de la technologie nous semblerait devoir gagner en efficacité à être partiellement déconcentrée en Région. Le renforcement des phases de faisabilité économique va conduire à modifier la fonction expertise de l'ANVAR. Une mise en réseau de l'expertise interne serait à étudier, et pourrait concourir à cette modification.

Il serait intéressant d'évaluer les avantages et les inconvénients de la création de 3 ou 4 équipes d'experts à effectifs limités mais pluridisciplinaires dans des régions à fort potentiel universitaire et industriel. La présence sur le terrain de ces équipes plutôt qu'à Paris permettrait de renforcer les équipes de chargés d'affaires dans les

régions industriellement les plus denses tout en ménageant du temps pour visiter les laboratoires et autres centres de ressources technologiques et pour la formation. Ces contacts sont aujourd'hui délaissés, faute de temps et de proximité des experts de la direction de la technologie;

Enfin, s'il nous semble effectivement important de disposer à l'ANVAR d'une cellule de **communication** très professionnelle, on peut estimer qu'elle est trop fournie en personnel (entre 5 et 7% des effectifs de l'ANVAR selon les estimations) ; de plus elle pourrait être largement déconcentrée en inter-régional, afin d'adapter l'information aux besoins spécifiques du tissu industriel de chaque région.

L'importance de la **direction internationale** dépendra des actions que l'ANVAR poursuivra dans les années à venir. Le critère de décision est l'utilité pour l'action de l'ANVAR auprès des PMI, et éventuellement l'action de développement industriel dans laquelle s'insère celle de l'ANVAR. L'ANVAR est en effet mieux placée en tant qu'EPIC pour assurer les indispensables relations internationales avec les Agences des autres pays et surtout avec la Commission de l'Union Européenne.

IV.3 B Les délégations régionales

Nous n'avons pas examiné dans le détail l'adéquation des moyens des délégations régionales à leurs besoins, sauf pour indiquer que le nombre des Chargés d'Affaires était globalement insuffisant.

Cependant, il nous paraît intéressant de réexaminer le cas des grandes régions.

Comme indiqué plus haut (cf. II.9 A), le sous équipement de la délégation régionale d'Ile de France ne nous paraît pas justifié. En effet, il n'est pas de la responsabilité de l'ANVAR d'avoir, par son intervention, une influence sur la délocalisation des secteurs d'activité hors de l'Ile de France. Dans ces conditions, il semble normal de couvrir l'Ile de France autant que les autres régions, notamment pour la prospection des entreprises de basse et moyenne technologie et d'aider les entreprises là où elles se trouvent.

Cependant, il n'est sans doute pas souhaitable d'étoffer davantage l'actuelle délégation Ile de France ; une solution pourrait consister à répartir ses moyens en trois délégations plus petites, comparables en taille à celles des autres régions, mais géographiquement déconcentrées et globalement renforcées. L'une d'elles devrait être désignée comme chef de file et interlocuteur des instances régionales.

La même question peut se poser en Rhône-Alpes, quoiqu'à un degré moindre qu'en Ile de France ; un dédoublement de la délégation serait à étudier avec un renforcement global des moyens.

A l'autre extrême, des coopérations interrégionales ne peuvent qu'être utiles pour les régions les plus petites. Les groupes informels créés en début d'année pourraient être consolidés à cet effet.

IV.4 L'équilibre budgétaire

Nous avons décrit ci-dessus (II.7) la situation budgétaire de l'ANVAR.

A ce jour, les moyens d'intervention sont de 1,4 milliards, pour un coût net pour l'Etat de moins de 1 milliard par an.

L'équilibre financier de l'agence dans lequel doivent être évaluées les conséquences de nos propositions, repose fondamentalement sur deux points :

- les moyens de fonctionnement, gage de l'utilisation efficace des budgets d'intervention ;
- la politique choisie en matière de remboursement.

IV.4 A Le fonctionnement

Le budget de fonctionnement de l'ANVAR est tendu. Sur 212 MF de dépenses, 167 MF correspondent aux charges de personnel, locations et amortissement. Le solde, limité à 21% du budget, doit couvrir l'ensemble des services extérieurs dont les expertises, les frais de déplacements, études, etc...

Les marges de fonctionnement de l'ANVAR sont limitées. Cela joue au détriment de toute une série de tâches nécessaires à l'efficacité des aides. Parmi ces tâches on peut citer :

- au siège :*
- les études et missions d'évaluation sur l'exploitation des données en vue de l'action auprès des entreprises ;
 - les contacts avec les grands centres de recherche ;

dans les régions:

- la prospection ;
- le suivi ou l'accompagnement des entreprises ;
- les actions collectives de promotion ;
- les contacts avec les milieux financiers ;
- la formation ;
- les contacts avec les centres de ressource technologique ;
- l'insertion active dans le cadre régional.

Par contre, des moyens sans doute excessifs sont consacrés à la communication et à un certain perfectionnisme administratif ; l'action internationale, certainement nécessaire et fortement développée par l'actuelle Direction, va peut-être au delà de ce qu'il faut pour soutenir l'action en région ; les moyens de la direction de la technologie peuvent éventuellement être répartis différemment entre le siège et les régions.

Ceci signifie qu'il faut réaffecter les moyens de fonctionnement avec comme seul objectif l'efficacité économique auprès des entreprises. Si on considère l'ampleur des tâches utiles au bon emploi des crédits d'intervention, et

qui sont aujourd'hui insuffisamment remplies, on peut conclure que le budget global de fonctionnement de l'ANVAR doit être au minimum préservé.

IV.4 B Les remboursements

Financée à 30% par les remboursements de ses décisions antérieures, l'ANVAR doit maintenir un équilibre subtil entre subventions et avances remboursables. Actuellement, l'ANVAR consacre 26% de ses moyens à des subventions. La montée en puissance de la procédure ARI, en partie responsable d'une légère augmentation de ce taux par le passé, a été contrebalancée par une baisse du volume des ASI.

Toute évolution significative du mode d'intervention de l'ANVAR pourrait remettre cet équilibre en question.

Dans toutes les hypothèses, il faut tenir compte des contrats existants : au 31 décembre 1994, l'ANVAR possédait à son actif des créances potentielles de 3,7 milliards, susceptibles de générer environ 1.9 milliards de remboursements. Ces créances relèvent des contrats de droit privé, qu'on ne peut pas modifier unilatéralement. En revanche, l'étalement des remboursements dans le temps (au rythme actuel : environ quatre années sont assurées) donne une marge de manoeuvre, pour assurer la transition vers toute nouvelle formule s'appuyant sur les considérations développées ci dessus.

Plusieurs simulations financières ont été faites à titre de cadrage, dont on trouvera le détail en annexe. Elles n'ont bien entendu qu'un caractère indicatif, mais permettent d'avancer les conclusions suivantes :

- l'équilibre financier de l'Agence serait gravement perturbé par une baisse de ses moyens d'intervention, que celle-ci soit issue d'une baisse des AP ou d'un tarissement des remboursements. Dans le cas où l'API serait totalement distribuée sous forme de subvention, il ne se rétablirait alors qu'aux dépens d'une baisse d'un tiers du taux moyen d'aide ;

- par l'amélioration qu'elle apporterait aux projets, l'instauration systématique d'une phase de faisabilité en remplacement des ASI ne perturberait pas cet équilibre ;

- la transformation de l'avance remboursable en cas de succès par une participation au fonds propres cessible en cas de succès a un rendement financier neutre ou positif pour l'Agence.

Conclusion de la quatrième partie

L'organisation de l'ANVAR doit refléter la montée en puissance du fait régional dans l'action publique en faveur du développement industriel, dont l'innovation est une pièce maîtresse.

Cela signifie :

- un rapprochement plus formalisé des délégations ANVAR et des administrations responsables en Région du développement industriel et technologique, DRIRE et DRRT ;
- un développement des relations contractuelles avec les régions en vue d'une participation au prochain contrat de plan Etat-régions ;
- un renforcement des moyens des délégations régionales en contrepartie d'un allègement et d'une déconcentration de certaines tâches du siège.

La déconcentration de la direction de la technologie pourrait accompagner une mise en réseau des délégations régionales.

Le siège doit conserver son rôle d'animation, de définition des outils et de contrôle; il doit être au service des délégations régionales, dont la capacité d'initiative et de décision doit être élargie.

L'exploitation des données sur les entreprises doit être orientée vers l'évaluation des aides et la recherche de l'efficacité maximale en termes de développement industriel. Une coopération étroite avec le Secrétariat des DRIRE est recommandée.

Le rééquilibrage des responsabilités du siège et des délégations peut conduire à revoir la structure de Direction de l'ANVAR. La composition actuelle du Conseil d'Administration avec 18 membres doit être aménagée pour assurer une représentation plus importante des entreprises et des partenaires financiers.

La tutelle doit s'exercer par l'intermédiaire d'un Commissaire du Gouvernement unique.

Les responsabilités respectives du Conseil d'Administration et du Directeur Général doivent être clarifiées dans l'éventualité d'un retour à la séparation des deux fonctions. Le Directeur Général doit être investi du pouvoir de gestion le plus large, dans la limite des attributions explicitement dévolues au Conseil d'Administration, celles-ci devant porter sur le cadre général du fonctionnement de l'ANVAR et sur les grandes orientations.

ANNEXES

ANNEXE I : TABLE DES SIGLES

AAP	Appel A Proposition
ADIT	Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique
AFIC	Association Française des Investisseurs en Capital
ANVAR	Agence National pour la Valorisation de la recherche
AP	Autorisation de Progamme
API	Aide au Projet d'Innovation
API-AE	Aide au Projet d'Innovation - Aide à l'Entreprise
API-PL	Aide au Projet d'Innovation - Pré Lancement
APTE	Aide au Partenariat Technologique Européen
ARC	Aide au Recrutement de Cadre
ARCS	Avance Remboursable en Cas de Succès
ARI	Aide au Recrutement pour l'Innovation
ARIST	Agence Régionale de l'Information Scientifique et Technique
ASI	Aide aux Services à l'Innovation
AT	Aide au Transfert (émetteur, récepteur)
ATOUT	procédure d'Aide à la diffusion des Techniques
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CIT	Conseiller pour l'Innovation et la Technologie
CNAAI	Commission Nationale d'Attribution des Aides à l'Innovation
CORPPI	Comité Régional de Pilotage de la Politique d'Innovation
CORTECHS	COntention pour le Recrutement d'un TECHnicien Supérieur
CRAAI	Commission Régionale d'Attribution des Aides à l'Innovation
CRCI	Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie
CP	Crédit de Paiement
CRT	Centre de Ressources Technologiques
CTI	Centre Technique Industriel
DARPMI	Direction à l'Action Régionale et aux PMI
DGSI	Direction Générale des Stratégies Industrielles
DITAR	Direction de l'Innovation, de la Technologie et de l'Action Régionale
DRIRE	Directeur (Direction) Régional (e) de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DRRT	Délégué (Délégation) Régional (e) à la Recherche et à la Technologie
FCPRI	Fonds Commun de Placement à RIque
FEDER	Fonds Européen de Développement Economique Régional
FRAC	Fonds Régional d'Aide au Conseil
FRATT	Fonds Régionalisé d'Aide au Transfert de Technologie
FRT	Fonds de la Recherche et de la Technologie
GED	base de données technologique de l'ANVAR
GPI	Grand Projet Innovant
JET	Jeune Entreprise Technologique
LIC	Lancement Industriel et Commercial

PAT	Point d'Appui Technologique
PCRD	Programme Communautaire de Recherche et de Développement
PTR	Prestation Technologique de Réseau
RDT	Réseau de Diffusion Technologique
RITTS	Regional Innovation and Transfer of Technology Strategy
RTP	Regional Technology Program
SFPC	Société à Fort Potentiel de Croissance
SIR	Société Intensive en Recherche
SRC	Société de Recherche sous Contrat

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANVAR

<i>Siège</i>	M. Henri GUILLAUME Mme Jeanne SEYVET M. Omar SENHAJI Mme Annie BASDEVANT	Président Directeur général Directeur général adjoint Secrétaire général Directeur des affaires juridiques et de la propriété industrielle
	M. Jacques BATAIL M. René MEYZENC M. Jean-Claude POREE	Directeur de la technologie Directeur de l'évaluation Représentant auprès de la Commission européenne
<i>Régions</i>		
Alsace	Mme Geneviève GELLY	Déleguée régionale
Aquitaine	M. Jean-Louis REMY	Délegué régional
Auvergne	M. Jacques DUMOLARD	Délegué régional
Bretagne	M. François Le BIHAN	Délegué régional
Franche-Comté	M. Claude PINAULT	Délegué régional
Ile de France	M. François GERARD	Délegué régional
Languedoc Roussillon	M. Gérard MASSACRIER	Délegué régional
Lorraine	M. Jean-François LAFAYE Mme. Dominique DUBUISSON	Délegué régional Déleguée régionale adjointe
	M. Marc MICHEL	Chargé d'affaires
Nord-Pas-de-Calais	M. Joël CHABERT	Délegué régional
Provence-Alpes-Côte d'Azur	M. Alain TEISSIER	Délegué régional
Rhône-Alpes	M. Jean-Yves RENAUD	Délegué régional
<i>Représentants du personnel</i>		
Délégués syndicaux CGT	Mme. Roxane LIZAMBERT M. Michel SEGUIN	
Comité d'entreprise	Mme. Roxane LIZAMBERT M. Michel SEGUIN M. Jean-Louis EMON Mme. Catherine TASSET	Secrétaire Trésorier Président de la commission culturelle Présidente de la commission sociale et logement
Administrateurs salariés		
Liste "Ensemble"	M. Michel GANOOTE M. Yves PECCIA GALETTO	

Comités régionaux d'Orientation

Lorraine M. Roger DUMEZ PDG des Etablissements HUOT

MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DE LA POSTE ET DES TELECOMMUNICATIONS

<i>Cabinet du Ministre</i>	M. Jean-Baptiste SEJOURNE M. Jean-Luc ARCHAMBAULT M. Olivier PEYRAT Mlle. Catherine SEGUIN	Chargé de mission auprès du Ministre Conseiller technique Conseiller technique Conseiller technique
<i>Conseil Général des Mines</i>	M. Gérard PIKETTY M. Yves MARTIN M. Thierry GAUDIN	Secrétaire général Président de la section technique membre du Conseil
<i>Direction Générale des Stratégies Industrielles</i>	M. Didier LOMBARD M. Jacques SERRIS M. Philippe GUILLARD M. Xavier MAIGRON Mme Cécile CHICOYE M. Yves MAGNE M. Jean Pierre MAURY M. PM. BILLOD	Directeur général Chef du service de la technologie et de la stratégie Sous directeur du développement technologique Chef du service des affaires économiques et internationales Sous directeur des affaires économiques Chef du bureau des affaires financières et fiscales bureau des affaires financières et fiscales
<i>Direction de l'Action Régionale et des PMI</i>	M. Ivan CHIAVERINI M. Jean-Louis VO VAN QUI	Directeur Sous directeur du développement industriel et technologique régional
DRIRE		
Alsace	M. Pierre-Franck CHEVET M. Jean-Marc LE PARCO	Directeur régional Chef division développement industriel
Aquitaine	M. Alain OSMONT M. Jean-François DUCHER	Directeur régional Chef division développement industriel
Auvergne	M. Jacques DUMOLARD	Directeur régional
Ile-de-France	M. Jean-Jacques DUMONT M. Bruno FARGETTE M. MULLER	Directeur régional Directeur adjoint Adjoint au chef division développement
industriel		
Languedoc-Roussillon	M. Henri PUGNERE M. Stéphane MICHEL	Directeur régional Chef division développement industriel
Lorraine	M. Stéphane CASSEREAU M. Thierry CHENEVIER	Directeur régional Chef division développement industriel

Midi-Pyrénées	M. Christian DESMOULINS	Directeur régional
Rhône-Alpes	M. Marc CAFFET	Directeur régional
	M. Michel VUILLOT	Chef division développement industriel
	M. Claude CANAC	Division développement industriel

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

<i>Cabinet du Secrétaire d'Etat</i>	M. POIROUX	Directeur du cabinet de M. d'AUBERT
	M. Rémi DAUDIN	Conseiller technique
	M. Luc ROUSSEAU	Directeur du cabinet de Mme DUFOURCQ
	M. Jean-Michel YOLIN	Directeur de l'innovation, de la technologie et de l'action régionale

DRRT

Alsace	M. Laurent BUISSON	Délégué régional
Aquitaine	M. Bernard CLIN	Délégué régional
Lorraine	M. Dominique DURAND	Délégué régional
Rhône-Alpes	M. THOULOZE	Délégué régional
	M. METRAL	Délégué régional adjoint

<i>Universités</i>	M Michel CARA	Vice président de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg
	M. Jean-Pierre FINANCE	Président Université Henri Poincaré à Nancy

MINISTERE DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

<i>Cabinet du Ministre</i>	Mlle. Agnès AUDIER	Directeur de cabinet
	M. Christophe BERTHAUD	Conseiller technique
	M. PAUMELET	Conseiller technique

PREFECTURES

Alsace	M. Alain BOYER	Secrétaire général aux affaires régionales
Rhône-Alpes	M. DUMONT	Secrétaire général aux affaires régionales

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Alsace	M. Jean LACHMANN	Directeur économie recherche du Conseil régional
--------	------------------	--

Aquitaine	M. DUCASSOU M. Pierre COSTARRAMONE	Conseiller régional Chef du service enseignement supérieur et recherche du Conseil régional
Lorraine	M. Pierre DAP M. Jean-Claude MORETTI	Président du Comité Economique et Social Chef de la mission enseignement recherche du Conseil régional
Rhône-Alpes	M. DABOUT M. MONTES	Comité Economique et Social Directeur économie du Conseil régional

RESEAU DE DIFFUSION TECHNOLOGIQUE

Lorraine	M. Rémi GREGOIRE	Délégué général d'ATTELOR
Rhône-Alpes	M. Jean POLTI	Présence Rhône-Alpes

REPRESENTANTS PATRONAUX

Union patronale Rhône-Alpes	M. LACROIX M. Daniel BAUDOIN	Président Secrétaire général
-----------------------------	---------------------------------	---------------------------------

CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Alsace	M. Jacques KOCHANSKI	DG CRCI, directeur de l'ARIST
Lorraine	M. TERRIOUX	Directeur de la CRCI
	Mlle. KLATT	Chef du département information spécialisée
Rhône-Alpes	M. Patrice HEYDE	Directeur de l'ARIST

CENTRES TECHNOLOGIQUES

Metall 2T. Nancy	M. Jean-Marie SCHISLER	Président.
	M. Jean-Paul CHOBOUT	Directeur.
Pôle de Plasturgie de l'Est	M. Robert FONMARTIN	Délégué général
IREPA laser Alsace	M. Olivier FRENEAUX	Directeur
Aerial Alsace	M. Alain STRASSER	Directeur
Matériaux Alsace	M. Max GONON	Directeur
Agence Rhone Alpes pour la maîtrise des matériaux	M. Jean SPITZ	Directeur général
CETIAT	M. Claude RAISSON	Directeur général

ORGANISMES FINANCIERS

<i>SOFARIS</i>	M. JURGENSEN	Président
Lorraine-Alsace-Champagne	M. Thomas GALLORO	Délégué régional
<i>Banques</i>		
SNVB groupe CIC	M. Henri JARON	Directeur du département des affaires industrielles
Banque populaire Strasbourg	M. Claude KESSLER	Directeur général
	M. Gérard GUIGNAT	Sous directeur général, affaires de crédit
<i>SDR</i>		
Expanso SDR sud-ouest	M. Yves BARDINET	Directeur général
<i>Sociétés de capital investissement</i>		
AFIC	M. Denis MORTIER	Président
Caisse des Dépôts et Consignations	M. Albert OLLIVIER	Directeur du programme PME
Institut lorrain de participation	M. Philippe FAYET	Directeur général
Rhône-Alpes création	M. Guy RIGAUD	Président du directoire
SUDINNOVA	M. Paul Louis SANTY	Directeur général

ENTREPRISES

HALBERTHAL (57)	M. Henri WATISSEE	Président du directoire
IT COM (57)	M. JEAN	Directeur technique
SOCOMECH (67)	M. Benoît SIAT	Directeur général activité systèmes
ATESYS (67)	M. Francis HORNECKER	Président directeur général

M MORDCHELLES REGNIER

AUTRES

Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) : M.Thierry FERRARD Directeur

BOSSARD CONSULTANTS	M. Jacques CLAUDON	Directeur général adjoint
	M. Jérôme DANON	Senior Manager
	Mlle. Nathalie RAMANANTSOA	Consultante

NODAL CONSULTANT	M. DUHAMEL	Directeur
------------------	------------	-----------

ANNEXE III : LETTRE DE MISSION

Voir page suivante

