

# L'agence nationale de la recherche : premiers constats et perspectives

---

## *PRESENTATION*

---

*Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche (ANR) a pour principales missions de financer et promouvoir le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Elle lance, pour ce faire, des appels à projets auprès des équipes de recherche et sélectionne les projets retenus sur la base de critères d'excellence scientifique. L'agence dispose, depuis 2006, d'un budget d'intervention annuel d'environ 800 M€.*

*La Cour a dressé, en 2009-2010, un premier bilan de l'action de l'ANR. Son enquête est intervenue à un tournant dans la vie de l'agence, à l'issue de sa phase de montée en puissance et au moment où de nouvelles missions lui ont été confiées.*

*En juin 2009, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a en effet annoncé le passage de 25 % à 50 % de la part des crédits de l'agence consacrée à des appels à projets non-thématiques, et la prise en charge par l'ANR de la totalité des missions jusqu'alors assurées pour son compte par des « unités supports » abritées par différents établissements de recherche et d'enseignement supérieur. Par ailleurs, l'ANR s'est vue confier la gestion d'une enveloppe de 18,9 Md€ au titre des « investissements d'avenir », décidés dans le cadre du grand emprunt et mis en œuvre par la loi de finances rectificative pour 2010.*

*Ces décisions sont appelées à changer fondamentalement la nature de l'agence, initialement conçue par le législateur comme une structure légère.*

*Dans ce contexte, la Cour a examiné les conditions de création de l'ANR, ses modes d'intervention, la qualité de sa gestion, et son positionnement stratégique dans le paysage de la recherche française.*

---

## **I - Une montée en puissance réussie**

Constituée en février 2005 sous forme d'un groupement d'intérêt public majoritairement contrôlé par l'Etat et regroupant huit autres membres (le CEA, le CNRS, l'INRA, l'INRIA, l'INSERM, l'ANVAR,

l'ANRT et l'ACPUR<sup>194</sup>), l'Agence nationale de la recherche a été transformée en établissement public administratif par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006. Les opérateurs de recherche ne sont plus représentés à son conseil d'administration, dont l'Etat nomme directement la majorité des membres.

La création de l'ANR s'inscrit dans la mutation du paysage de la recherche publique, déjà décrite par la Cour dans ses précédentes publications<sup>195</sup>. Cette évolution s'est traduite par le renforcement du rôle des universités, la mise en place de nouvelles structures de coopération au niveau disciplinaire et territorial, et la création de deux agences, l'agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et l'ANR.

L'ANR avait reçu pour mission, lors de sa création, de se substituer à l'activité de différents fonds ministériels<sup>196</sup> (qui avaient connu, pendant la période 1999-2002, une expansion notable) en vue d'accroître, en cohérence avec les priorités gouvernementales, le financement de la recherche sur projets et d'assurer une gestion conforme aux pratiques des grandes agences étrangères.

Dans le cadre de la politique de recherche définie par les pouvoirs publics, l'ANR alloue des aides à des projets de recherche sélectionnés dans le cadre d'appels à projets émis auprès de laboratoires publics et d'entreprises privées. L'agence finance donc aussi bien la recherche académique réalisée dans les structures publiques que la recherche dite partenariale, faisant intervenir laboratoires privés et publics.

Les appels à projets peuvent être thématiques et porter sur un champ de recherche défini ; ils peuvent également s'adresser à l'ensemble des chercheurs, en particulier dans le cadre d'un programme dit « blanc ».

---

<sup>194</sup> ANRT : association nationale recherche technologie ; ACPUR : association de la CPU pour la recherche ; CPU : conférence des présidents d'université.

<sup>195</sup> Rapport public thématique sur *la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant*, mars 2007 ; insertion au rapport public annuel 2008 sur *le rôle et la stratégie du CNRS*.

<sup>196</sup> Ces fonds représentaient un volume supérieur à 400 M€ en 2005, principalement au sein du ministère chargé de la recherche, avec le fonds de la recherche technologique (FRT) et le fonds national de la science (FNS), et au sein du ministère chargé de l'industrie, avec une partie du fonds pour la compétitivité des entreprises (FCE).

L'agence opère une sélection parmi les projets reçus selon une procédure mettant en avant les critères d'excellence scientifique. Les projets sont généralement financés sur une durée de trois ans.

#### Les agences de financement de la recherche à l'étranger

Le paysage institutionnel dans le domaine de la recherche est très différent d'un pays à l'autre ; néanmoins, une étude comparative montre que la plupart des pays disposent d'instruments de financement de la recherche par appels à projets, fonctionnant sur le principe de l'évaluation de l'excellence scientifique par les pairs. La part de ces financements dans le total des dépenses publiques de recherche est très variable, mais elle est généralement plus élevée qu'en France.

Les grands pays industrialisés ont, notamment, choisi de se doter d'agences de financement sur projets, généralement spécialisées par thématiques ou par types de recherche :

- au Royaume-Uni, sept *Research Councils* couvrent l'ensemble des disciplines scientifiques ;

- aux Etats-Unis, une agence généraliste, la *National Science Foundation*, coexiste avec des agences spécialisées animées par certains départements ministériels (par exemple, les NIH pour le ministère de la santé) ;

- en Allemagne, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* finance la recherche universitaire, les autres modes de recherche étant confis à quatre organisations (*Helmholtz, Fraunhofer, Max-Planck et Leibniz*) ;

- le Japon s'est doté d'une agence généraliste intervenant sur programme « blanc » (*JSPS*), d'une agence spécialisée dans la recherche partenariale dans les nouvelles technologies énergétiques et industrielles (*NEDO*), et d'une agence soutenant un nombre restreint de projets de technologies émergentes (*JST*).

Dans la quasi-totalité des pays, une part importante des financements est réservée à des programmes non rattachés à des thématiques prédéfinies, afin de favoriser des « ruptures » scientifiques, ce que ne permettrait pas un financement strictement cloisonné par champs disciplinaires.

Le lien entre les orientations de la politique nationale de recherche et la programmation des appels à projets peut passer par plusieurs canaux : une répartition en amont des financements entre les différentes agences (Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon, Allemagne) ; des instances de conseil, placées auprès des plus hautes autorités de l'Etat, peuvent également orienter les décisions ; enfin, comme aux Etats-Unis, les assemblées parlementaires peuvent s'impliquer dans la définition des priorités assignées aux agences de financement.

Source : Cour des comptes, à partir des données recueillies auprès des postes diplomatiques

Destinataire d'environ 25 000 projets de recherche entre 2005 et 2009, l'ANR en a retenu et financé 5 800 pour un montant total de plus de 3Md€, soit un taux de sélection moyen de 23 %. Chaque projet financé associe en moyenne près de trois partenaires publics ou privés ; le montant moyen de l'aide versée par projet s'élevait, en 2009, à 487 000 euros.

Entre 2005 et 2008, l'aide versée par l'ANR a principalement bénéficié aux universités (24,5 % des crédits), au CNRS (24,1 %) et aux autres établissements publics de recherche (17,8 %). Les entreprises ont obtenu 15,4 % du montant des aides<sup>197</sup>.

L'agence est très vite montée en puissance. Elle a, dès l'année de sa création, lancé une trentaine d'appels à projets, sélectionné 1 462 dossiers et engagé près de 540 M€ de crédits.

Un tel résultat n'aurait pas pu être atteint sans le soutien des « unités support »<sup>198</sup>. Ces équipes, hébergées par les organismes publics de recherche, étaient chargées de l'organisation matérielle des appels à projets, de la gestion des financements et du suivi des projets sélectionnés. Prévu dès la phase de conception de l'ANR, ce dispositif a permis à l'agence de conserver, jusqu'à mi-2009, une structure légère composée de moins de 80 personnes, dont plus de 50 % de personnels scientifiques.

L'agence a pris appui, à ses débuts, sur les méthodes de conventionnement des fonds ministériels dont elle prenait le relais, et sur les 16 réseaux de recherche et d'innovation technologiques (RRIT) développés à partir de 1997.

Par delà les débats parfois vifs qui ont entouré sa création, la communauté des chercheurs s'est largement mobilisée pour répondre aux appels à projets de l'ANR : dès 2005, l'agence a reçu 5 500 projets. En définitive, l'intégration rapide de l'ANR dans le paysage de la recherche a permis à la France de se doter d'une agence de financement de la recherche comparable à celles de ses principaux partenaires mondiaux.

## II - Des modes d'intervention à consolider

L'action de l'ANR repose, pour l'essentiel, sur des appels à projets (650 M€ engagés en 2009) et sur certains outils d'incitation à la coopération entre recherche publique et privée, tels que les pôles de compétitivité et les Instituts Carnot (69 M€).

---

<sup>197</sup> Le complément est constitué de 8,2 % pour les autres établissements publics d'enseignement supérieur et 10 % divers (dont fondations, associations, hôpitaux, etc.)

<sup>198</sup> Les unités supports ont géré 33 des 35 appels à projets de l'agence en 2005.

## A - Les appels à projets, cœur de métier de l'agence

### 1 - Une plus grande transparence

Les programmes thématiques de l'agence se déclinent en appels à projets annuels : sur la période 2005-2008, les thématiques liées à la biologie-santé (28 % des crédits correspondant), aux sciences et techniques de l'information et de la communication et aux nanotechnologies (28 %), à l'énergie durable et à l'environnement (23 %) représentent plus des trois quarts des engagements. Les thématiques liées à l'écosystème et au développement durable (12 %), aux matériaux et à la chimie durable (4 %), aux sciences humaines et sociales (3 %), et à la sécurité globale (2 %) portent sur des volumes nettement moins élevés.

Les programmes non-thématiques de l'agence représentent entre un quart et un tiers environ des engagements de l'agence : 30 % en 2005, 25 % en 2006 et 2007, 26 % en 2008 et 33 % en 2009. Le programme « blanc », auquel toute la communauté scientifique peut répondre pour proposer des sujets de recherche, occupe, dans cet ensemble, une place prépondérante (75 % des programmes non-thématiques en 2009). A côté de ce programme « blanc », des programmes spécifiques sont destinés aux jeunes chercheurs, au financement de chaires d'excellence et, depuis 2009, à des actions en faveur du retour de post-doctorants partis à l'étranger. L'appel à projets « jeunes chercheuses et jeunes chercheurs » mobilise chaque année entre 20 M€ et 30 M€, soit 15 % des programmes non thématiques.

La crédibilité d'une agence de financement de la recherche se joue sur les modalités de sélection des projets, qui doivent être aussi impartiales que légitimes.

L'ANR a formalisé son processus de sélection ; chaque projet fait l'objet d'une expertise initiale par deux experts extérieurs, suivie d'un examen par deux comités (comité d'évaluation de l'appel à projets ; comité de pilotage du programme)<sup>199</sup>. La transparence du processus est accrue par la publication *a posteriori* de la composition des comités et par la motivation systématique des décisions de rejet. Enfin, l'agence a fait procéder à une évaluation du respect de ses procédures : le processus de

---

<sup>199</sup> L'agence est conduite, dans certains cas, à demander aux porteurs de projets de déposer leurs documents en anglais, en invoquant l'intérêt d'associer des scientifiques étrangers aux comités d'évaluation de l'agence. Pour autant, il serait nécessaire que les projets puissent toujours être déposés en français, l'agence pouvant en financer la traduction en cas de besoin.

sélection a été certifié ISO9001 en 2008 ; les processus de programmation et de suivi-bilan ont été certifiés à leur tour en 2010.

Dans le contexte d'internalisation des activités des unités supports, de recrutements accélérés et de mutation de l'agence, l'effort en matière de politique de qualité de l'agence devra être activement poursuivi.

## **2 - Des mécanismes perfectibles**

### *a) La durée et la nature des projets soutenus*

Compte tenu du succès des appels à projets et de la diminution des crédits disponibles, le taux de sélection des projets - compris entre 20 % et 25 % selon les appels à projets – a tendance à se durcir.

Dans ce contexte, un comité de sélection peut avoir la tentation, pour des projets d'intérêt scientifique égal, de privilégier la sécurité : il n'est, dès lors, pas exclu que les projets les plus innovants aient tendance à être écartés. Consciente de cette difficulté, l'ANR envisage de définir pour ceux-ci des modalités particulières d'appel à projets.

La question se pose également de savoir si la durée de 3 ans généralement retenue pour les aides de l'ANR est suffisante pour les domaines de recherche les plus éloignés des débouchés industriels et/ou à maturation plus lente, comme par exemple les sciences humaines et sociales, et les mathématiques. Pour ces domaines, l'allongement des financements sur des durées de quatre à cinq ans mériterait d'être étudié.

Enfin, l'agence s'est surtout appliquée à élaborer des bilans par appel à projets ou par programme. Elle ne dispose pas d'une vision d'ensemble sur son impact sur la communauté scientifique. Il est urgent que l'agence conduise de telles analyses, en prenant appui sur son nouveau système d'information, afin d'adapter, en tant que de besoin, son activité et ses procédures.

### *b) Le traitement différencié des laboratoires publics et privés*

L'ANR a repris, lors de sa création, les modalités d'aides aux laboratoires privés et publics préexistant dans les fonds ministériels (fonds national de la science et fonds de la recherche technologique).

1/ Pour les laboratoires privés, l'ANR finance une part du coût complet du projet. Les taux d'aide, qui ont varié dans le temps, diffèrent selon les catégories d'entreprises et le type de recherche menée : initialement fixés à 50 % pour les PME et à 35 % pour les grandes

entreprises, ils se sont élevés à respectivement 60 % et 50 % en 2006 et 2007, 75 % et 50 % en 2008, puis 45 % et 30 % en 2009.

Le coût complet inclut toutes les dépenses directement liées au projet, y compris les dépenses de personnel permanent, auxquelles s'ajoutent des frais de structure évalués de manière forfaitaire à hauteur de 68 % des dépenses de personnel et 7 % des autres dépenses.

2/ Dans le cas des laboratoires publics, l'agence finance 100% du « coût marginal » du projet, c'est à dire les coûts supplémentaires auxquels s'expose une équipe de recherche pour la réalisation du projet. Ce coût exclut donc les dépenses de personnel permanent, déjà financées par l'Etat par d'autres voies<sup>200</sup>, et n'inclut que les dépenses de fonctionnement et d'investissement directement liées au projet, y compris les charges de personnel occasionnel.

S'y ajoutent 4 % de frais généraux calculés forfaitairement, ainsi qu'un mécanisme particulier créé par la loi de 2006, et intitulé « préciput ». Le taux applicable au calcul du préciput, fixé en 2007 à 5 % du montant total de l'aide versée par l'ANR, s'élève à 11 % depuis 2008 ; Il sera porté à 16 % en 2011 à la condition, difficile à satisfaire dans la pratique, que le calcul des coûts complets de l'établissement bénéficiaire repose sur une comptabilité analytique.

La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 dispose explicitement que le préciput doit, dans le cas d'une équipe de projet dite « mixte », associant des enseignants-chercheurs d'une université et des chercheurs d'un ou de plusieurs organismes publics de recherche, être affecté à l'ensemble des établissements, au prorata de leur engagement financier. Ces équipes mixtes sont, le plus souvent, hébergées dans les locaux de l'université.

La Cour a constaté que, dans le cas de ces équipes mixtes et depuis 2008, le bénéfice du préciput était réservé, en contradiction avec la loi, à l'établissement hébergeant le porteur du projet. Cette décision répond au souhait du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de renforcer la place des universités dans le domaine de la recherche, à la suite de la loi d'août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. La Cour rappelle que la loi de programme doit être appliquée

---

<sup>200</sup> Dans le cadre des subventions pour charges de service public aux établissements, ou directement sur le budget de l'Etat pour les enseignants chercheurs des universités n'ayant pas encore bénéficié du transfert de la gestion de leurs emplois et de la maîtrise de leur crédits de personnel dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies institué par la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

ou, si ses dispositions sont jugées obsolètes, qu'elle doit être mise en cohérence sur ce point avec la loi d'août 2007.

Par ailleurs, la Cour souligne que le dispositif du préciput est loin d'être aussi souple et avantageux que le dispositif applicable aux entreprises. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable de financer les projets des équipes publiques, à enveloppe constante, en intégrant des frais généraux plus élevés, conformément aux pratiques en usage à l'étranger.

3/ L'ANR allègue, sans toutefois pouvoir l'étayer par des données chiffrées, que les deux modes de calcul aboutissent, pour les laboratoires publics et les laboratoires privés, à des taux de concours équivalents.

Le contrôle réalisé par la Cour sur un échantillon de données, comprenant notamment les coûts complets que les laboratoires publics ou privés devaient présenter à l'appui de leur demande de subvention, a, au contraire, montré que ces taux de concours étaient nettement différenciés : ils s'élevaient à 25 % environ du coût total du projet pour les laboratoires publics, contre 50 % pour les laboratoires privés des grandes entreprises et de 60% à 75% pour ceux des petites et moyennes entreprises entre 2006 et 2008, taux abaissés depuis par les pouvoirs publics. Dans sa réponse, l'ANR fournit de nouveaux chiffres.

L'écart observé entre les taux de concours pour les laboratoires publics et privés s'explique par les assiettes différentes retenues en matière de dépenses de personnel, mais aussi par un financement nettement plus généreux des « frais généraux » pour les laboratoires privés. Le mécanisme du préciput, dont seuls les laboratoires publics sont bénéficiaires, modifie les ordres de grandeur, mais ne remet pas en cause ce diagnostic.

Sur ce sujet, la Cour recommande au ministère de s'assurer que l'ANR mesure ses taux de concours effectifs de façon régulière et transparente : s'il apparaît des écarts de traitement entre bénéficiaires, l'agence doit pouvoir, soit les justifier sur le fondement d'objectifs transparents et connus *ex ante*, soit les corriger et rétablir ainsi une égalité du taux d'aide.

*c) Le financement des dépenses de personnel en CDD*

Comme précisé, la différence principale entre les aides aux laboratoires publics et privés tient au fait que les rémunérations des chercheurs et personnels de recherche sont exclues de l'assiette des dépenses éligibles pour les organismes de recherche et les universités. L'ANR et ses tutelles justifient ce choix par le fait que les dépenses de personnel permanent de ces établissements sont déjà financées par l'Etat.

Par conséquent, à l'exception des programmes « chaires d'excellence » et « jeunes chercheurs », les seules dépenses de personnel que finance l'ANR dans la recherche publique sont celles liées au personnel occasionnel.

De tels critères d'éligibilité sont porteurs de risques de précarité. Le contrôle de la Cour a révélé que l'ANR finançait, en 2008, plus de 15 000 contrats à durée déterminée (CDD). Les statistiques produites en 2009 par l'ANR sur la trajectoire des personnes recrutées en CDD dans le cadre des appels à projet de 2005 montrent que, si 35 % d'entre elles ont depuis lors trouvé un emploi permanent, 43 % sont restées en CDD.

Consciente de ces risques, l'ANR a encadré en 2010 le recours aux CDD dans le programme « blanc », en le limitant à la moitié du personnel affecté au projet et en le plafonnant à deux emplois en équivalent temps plein.

La Cour recommande que l'ANR procède à un suivi plus régulier de ces personnels, afin que les effets des CDD sur les carrières des jeunes chercheurs soient précisément évalués et que leur avenir soit, à l'issue du projet auquel ils ont contribué, mieux préparé.

En outre, l'assiette des dépenses éligibles aux aides de l'agence pourrait, sous réserve de l'accord préalable des établissements concernés, être élargie sous deux formes :

- le financement de décharges partielles de services pour certains enseignants-chercheurs impliqués dans les projets de l'ANR<sup>201</sup> ;
- la mise en place d'un système indemnitaire pour les chercheurs porteurs de projet.

De telles évolutions – auxquelles le ministère s'est déclaré favorable dans sa réponse à la Cour - favoriseraient l'orientation des chercheurs vers les projets d'excellence.

---

<sup>201</sup> Sur le modèle de ce qui est déjà pratiqué pour l'appel à projets « jeunes chercheuses, jeunes chercheurs »

## **B - Les dispositifs particuliers de soutien à la recherche partenariale**

L'ANR soutient la recherche dite « partenariale », qui associe laboratoires privés et publics. Ses appels à projets sont, pour la plupart, ouverts aux entreprises, qui ont bénéficié de 15,4 % du montant des aides sur la période 2005-2008. L'agence s'appuie également sur les pôles de compétitivité et sur les Instituts Carnot.

### *a) Le bonus pôle de compétitivité*

A travers ses appels à projets, l'ANR est, après Oséo-FUI<sup>202</sup>, le deuxième financeur des pôles de compétitivité. En 2008, 234 projets de recherche qui présentaient ce label ont été sélectionnés par l'ANR pour un montant d'aides total de 177 M€. 32 % des bénéficiaires étaient des entreprises.

L'agence peut également attribuer un complément de financement aux partenaires situés dans la zone géographique du pôle : c'est le bonus pôle de compétitivité, qui vise à « *encourager le dialogue et la collaboration entre partenaires académiques et industriels au sein des pôles de compétitivité* ».

L'efficacité de ce mécanisme - d'un montant de 4 à 7 M€ selon les années - paraît incertain, et le ministère a fait connaître son intention de l'évaluer. Il serait, en outre, nécessaire que l'ANR et Oséo-FUI harmonisent leurs zones respectives d'éligibilité au bonus, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

### *b) Les Instituts Carnot*

#### **Les Instituts Carnot**

Le dispositif des « Instituts Carnot » a été inscrit dans le Pacte pour la recherche en 2005. Il a pour objectif de favoriser, sous la forme de « contrats de recherche », le transfert de technologie entre laboratoires publics et entreprises. Il vise à :

- attribuer un label, le « label Carnot », aux structures de recherche effectuant des missions d'intérêt général et collaborant efficacement avec des partenaires socio-économiques, notamment avec des entreprises. Le label est attribué pour une durée de 4 ans par le ministère chargé de la recherche sur proposition de l'ANR, dans le cadre d'appels à candidatures après avis d'un jury de sélection ;

<sup>202</sup> FUI : fonds unique interministériel.

- renforcer la visibilité de ces structures en les regroupant sous forme d' « Instituts Carnot », non nécessairement dotés de la personnalité juridique ;

- accorder à ces structures, via l'établissement « porteur » de l'institut, des moyens financiers supplémentaires par rapport à leur dotation budgétaire. Cet abondement financier, qui doit permettre d'assurer le maintien des compétences de pointe au sein des équipes et de professionnaliser les relations partenariales, est calculé en fonction du volume des recettes tirées des contrats de recherche avec les entreprises.

A titre d'exemple, l'Institut Carnot « Ingénierie@Lyon » regroupe 11 laboratoires de l'institut national des sciences appliquées (INSA) de Lyon, de l'Université Claude Bernard Lyon I, de l'Ecole Centrale de Lyon et du CNRS. Il concentre une expertise en mécanique, matériaux et génie énergétique et noue des partenariats industriels dans les domaines de la réduction des nuisances acoustiques et atmosphériques associées aux transports aériens et terrestres, de l'optimisation énergétique des moyens de transport et de l'optimisation des systèmes de production d'énergie et des procédés de fabrication.

Les Instituts Carnot sont l'un des vecteurs utilisés par l'ANR pour encourager la recherche partenariale. Lors de deux appels à candidatures, 33 regroupements d'équipes publiques ont ainsi été labellisés sur leur capacité à effectuer des prestations de recherche-développement pour les entreprises : ils reçoivent de l'ANR un abondement annuel pour un montant total d'environ 60M€ par an<sup>203</sup>.

Ce dispositif souffre de plusieurs défauts :

- il couvre incomplètement le potentiel de recherche français : d'importants organismes de recherche finalisée, comme l'INRA et l'INRIA<sup>204</sup>, n'ont notamment pas été sélectionnés ;
- les aides dispensées sont très concentrées : deux instituts, le LETI et l'ONERA<sup>205</sup>, représentent plus de 40% des financements. Cinq instituts absorbent plus de 58% des financements ;

<sup>203</sup> Le ministère et l'ANR se sont engagés, à l'issue du contrôle de la Cour, à supprimer pour les bénéficiaires des abondements l'obligation, actuellement prévue par les conventions de l'ANR, de cotiser à l'association des Instituts Carnot.

<sup>204</sup> INRA : institut national de recherche agronomique ; INRIA : institut national de recherche en informatique et automatique.

<sup>205</sup> Le LETI (1600 personnes) est le laboratoire du CEA spécialisé en microélectronique et technologies de l'information et de la santé ; l'ONERA (EPIC de 2000 salariés) est le centre français de la recherche aéronautique. Tous deux sont essentiellement engagés dans des recherches finalisées en coopération industrielle.

- le mode de calcul de l'abondement est complexe et peu contrôlable. Le dispositif devrait être prochainement évalué et relancé à travers l'une des actions du programme des « *investissements d'avenir* » qui lui est consacrée. Un nouvel appel à concurrence est en cours.

Il conviendra, dans ce cadre, de déterminer si les Instituts Carnot ont pour vocation d'accélérer le développement de structures de recherche partenariale déjà bien implantées, ou bien d'accroître le nombre et le professionnalisme d'équipes publiques effectuant des prestations technologiques.

Il sera également nécessaire de préciser comment l'action de l'ANR s'articulera avec l'intervention des « *investissements d'avenir* », qu'il s'agisse de soutenir les Instituts Carnot ou d'encourager la création d'instituts de recherche technologique de niveau mondial.

### **III - Des fragilités en matière financière et de gestion**

#### **A - L'expérience des unités supports**

En 2009, les unités supports, chargées de la gestion des appels à projets et du financement des projets sélectionnés, géraient 80 % du montant des appels à projets de l'ANR.

Au nombre de 16, elles étaient abritées par une douzaine d'établissements d'enseignement et de recherche, dont principalement le CNRS, le CEA, l'INSERM, l'INRA et l'ADEME<sup>206</sup>. Il a été décidé de mettre un terme à cette organisation d'ici 2012, l'ANR reprenant désormais la totalité de la charge de gestion, ce qui constitue pour elle un changement important et un pari.

#### **1 - Un dispositif efficace, mais peu encadré**

Le dispositif des unités supports a été mis en œuvre sur le fondement de conventions de mandat entre l'ANR et les établissements hébergeurs. L'enquête de la Cour a permis de constater l'implication des équipes et la qualité de la tenue des dossiers : les unités supports rendent

---

<sup>206</sup> Egalement l'ENS-LSH, l'INSU, l'IFP, trois universités (Compiègne, Toulouse III, Versailles-Saint-Quentin), l'INRIA, Oséo, et deux associations (ANRT, ECRIN).

compte de façon détaillée de leurs activités et des moyens qu'elles mettent en œuvre, qui font l'objet d'un remboursement par l'agence.

L'ANR ne s'est, en revanche, que tardivement et incomplètement mise en mesure de piloter le réseau de ses unités support sur plusieurs points clé, comme le suivi précis des flux financiers. En l'absence de cadre harmonisé et fiable de collecte, de consolidation et d'exploitation des données au sein de l'ANR, les informations relatives au déroulement des projets, notamment les versements aux bénéficiaires, ont longtemps été peu exploitées. Les unités support ont fini par accumuler une trésorerie pléthorique, avant que l'ANR ne reprenne la main et assure, à compter de mi-2008, une consolidation trimestrielle.

Les défaillances dans le pilotage du réseau contribuent également à expliquer le retard sensible dans la clôture des projets et la quasi-absence de contrôles menés auprès des bénéficiaires.

Enfin, à défaut de disposition législative particulière, les modalités de reddition des comptes des unités support auraient dû être précisées. L'agence ne s'est pas mise en situation de contrôler les pièces justificatives de ces comptes lors de la clôture des dossiers d'aide. De telles lacunes sont critiquables, tant sur le plan juridique que comptable.

## **2 - Le pari de la reprise par l'ANR de la gestion des aides**

Ces différents problèmes étaient connus lorsque la décision a été prise, à l'été 2009, de supprimer d'ici 2012 le recours aux unités supports.

Pour justifier cette décision, l'ANR a mis en avant le fait que « *certaines unités supports ne respectent pas le principe d'indépendance vis-à-vis de la structure dont elles relèvent administrativement* », fait état de « *la confusion des informations scientifiques propres à l'organisme et celles issues des projets ANR* », et évoqué les hésitations que pouvaient avoir des entreprises à déposer des projets lorsque l'établissement hébergeant l'unité support était en relation avec un concurrent.

Toutefois, les conventions de mandat donnaient à l'ANR les moyens de veiller à la neutralité des unités supports. Par ailleurs, c'est bien la direction de l'ANR, et non les unités supports, qui décide *in fine* de retenir les projets, sur proposition des comités d'évaluation et de pilotage des programmes.

L'ANR a considéré qu'un dispositif de gestion intégré à l'agence serait plus efficient, ce qui reste à démontrer. Les prévisions de l'agence, fondées sur des ratios d'activité pour le moins volontaristes, paraissent

optimistes : en tenant compte de la réintégration des unités supports, l'agence a prévu de contenir son effectif à 200 emplois<sup>207</sup> seulement, en sachant qu'à la mi-2009, 230 personnes<sup>208</sup> au total travaillaient pour l'ANR (dont 80 au sein de l'agence et 153 dans les unités supports) et 20 recrutements étaient en cours, soit un total de 250 personnes.

En outre, les personnels concernés par la réintégration des unités supports n'ont pas de perspectives claires. 24 agents seulement sur les 153 agents employés par les unités supports ont été repris à ce jour par l'ANR ; l'agence procède simultanément à des recrutements pour pourvoir aux fonctions qu'ils exerçaient. L'ANR estime qu'elle portera à terme ce chiffre à 30 personnes, soit 20 % des effectifs ; 80 % des effectifs des unités supports verront donc leurs contrats non renouvelés ou devront faire l'objet, au cours des trois années d'extinction du dispositif, de mesures de reclassement par les établissements de rattachement.

Au total, l'ANR met en œuvre un processus de recrutement d'une ampleur exceptionnelle en réponse à un transfert d'activité au sein de la sphère publique, ce qui est contestable.

La Cour déplore que la méthode retenue et les résultats n'optimisent pas l'affectation des personnes et ne prennent pas en compte les compétences déjà disponibles, comme ce fut déjà le cas pour la création du GIP ANR, très marginalement constitué à partir des équipes préexistantes du ministère chargé de la recherche.

Enfin, cette décision écarte l'ANR des orientations tracées par le législateur qui en faisait une structure légère. Même si la décision de réintégration des unités supports place l'ANR dans une situation proche de celle de la plupart de ses homologues<sup>209</sup>, la taille et la nature de l'agence en sortent radicalement changées : l'ANR regroupait majoritairement, jusqu'en 2010, des compétences scientifiques, avec un service de gestion des aides ne comptant que 7,9 personnes (ETP) à la mi-2009. Elle va donc devoir renforcer significativement ses services d'appui et se trouvera ainsi majoritairement constituée de personnels administratifs et financiers. Il ne serait, en outre, pas souhaitable que l'ANR recoure à des recrutements à durée déterminée lorsque les missions à assurer sont pérennes.

---

<sup>207</sup> En dehors de la gestion des investissements d'avenir.

<sup>208</sup> En équivalents temps plein (ETP).

<sup>209</sup> Seul le dispositif allemand s'appuie sur des structures de gestion de projets externes, les *Projekträger*, le plus souvent rattachées à des centres de recherche. Certaines agences sont également des opérateurs de recherche disposant de laboratoires propres : c'est le cas de trois *Research councils* au Royaume-Uni (biologie et biotechnologie, biomédical, environnement).

Au moment où les *investissements d'avenir* vont augmenter le montant des aides gérées par l'ANR dans des proportions considérables, la décision d'internaliser l'activité des unités supports n'est pas sans risques.

## **B - La charge nouvelle de la gestion des *investissements d'avenir***

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a lancé, dans le cadre du « grand emprunt », un programme exceptionnel « *d'investissements d'avenir* » pour un montant total de 35 Md€, dont la première priorité est l'enseignement supérieur et la recherche, financée à hauteur de 22 Md€.

La gestion de ces opérations est confiée par voie de convention à des opérateurs de l'Etat, sous la responsabilité du Commissaire aux *investissements d'avenir* et des responsables des nouveaux programmes budgétaires correspondants. L'ANR est le premier opérateur de l'Etat concerné par cette opération, puisqu'elle s'est vue confier l'essentiel du volet enseignement supérieur et recherche, pour un montant de 18,9 Md€.

### **Les actions confiées à l'ANR au titre des *investissements d'avenir***

Campus d'excellence : 7,7 Md€

Opération Campus : 1,3 Md€

Opération du plateau de Saclay : 1 Md€

Valorisation avec la création d'un fonds national de valorisation (1 Md€), le renforcement des Instituts Carnot (500 M€) et la constitution d'instituts de recherche technologique de dimension mondiale (2 Md€)

Laboratoires d'excellence : 1 Md€

Création d'instituts hospitalo-universitaires par financement de leur fondation d'adossement : 850 M€

Equipement d'excellence : 1 Md€

Santé-biotechnologies avec le financement de cohortes (200 M€) et de programmes de recherche et de plateformes technologiques (1,350 Md€)

Création d'instituts d'innovation technologique d'excellence en matière d'énergies renouvelables : 1 Md€

L'ANR doit répondre au triple défi que représentent le caractère exceptionnel de ces montants, la nouveauté des champs d'intervention couverts par le programme, et l'obligation, inédite pour l'agence, d'assurer un mode de gestion pour compte de tiers.

L'agence pourra, certes, s'appuyer sur son expérience des appels à projets, mais elle devra l'utiliser dans des domaines parfois fort éloignés de ses compétences actuelles, comme par exemple la gestion de programmes immobiliers.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé l'ampleur du changement pour l'ANR, qui devra organiser des appels à projets spécifiques, assurer la traçabilité des versements de fonds aux bénéficiaires et procéder à l'évaluation des actions pour le compte de l'Etat. L'ANR sera également chargée de préparer les rapports d'information destinés au Parlement et au comité de surveillance des *investissements d'avenir*. Cette nouvelle activité implique des moyens supplémentaires : 25 recrutements sont prévus pour 2010, dont 19 pour le nouveau département « *investissements d'avenir* » et 6 pour les fonctions supports.

Cette nouvelle activité devra être mise en cohérence avec les actions menées en propre par l'agence. A titre d'exemple, un fonds de 1,35 Md€ doit être consacré au sein des « *investissements d'avenir* » à des projets de recherche en bio-technologie, bio-ressources, bio-informatique, nanotechnologies et plateformes technologiques associées. Or, la convention correspondante entre l'Etat et l'ANR ne distingue cette action des appels d'offres habituels de l'agence dans le domaine « santé et biotechnologies » que par le seul critère de la « *taille critique* » des projets soutenus. Afin d'éviter tout risque de confusion, ce critère devra être précisé.

Au final, la gestion de ces opérations implique que l'agence renforce significativement la qualité de ses processus financiers, budgétaires et comptables.

## **C - La gestion financière des aides**

Jusqu'à une période récente, le suivi des aides accordées par l'ANR était essentiellement scientifique.

Ainsi, par exemple, les modalités de vérification de la conformité aux règles communautaires des aides à la recherche n'ont été adoptées qu'à la fin 2007. De même, l'agence ne s'est dotée qu'en 2009 d'une procédure de clôture des dossiers d'aides. C'est à la suite du contrôle de la Cour que les départements scientifiques de l'ANR ont eu accès à

l'ensemble des informations financières portant sur les projets dont ils doivent assurer le suivi.

Par ailleurs, les aides aux laboratoires publics prennent la forme de trois avances forfaitaires de 30 % chacune, versées tous les 12 mois. Seul le solde de 10 % est soumis à la production d'un relevé récapitulatif de dépenses portant sur la totalité du projet. Ce mécanisme de versement, indépendant ou presque du degré de réalisation du projet, conduit à repousser la vérification des dépenses effectuées à un moment où l'agence a déjà versé 90 % de son aide.

Conséquence directe, la clôture des projets enregistre des retards importants : 53 % des dossiers directement gérés par l'ANR ne disposaient pas, au 1<sup>er</sup> novembre 2009, de pièces justificatives produites dans les délais ; aucun audit de dépenses n'avait été effectué pour ces mêmes dossiers au début de 2010.

L'échelonnement des versements tous les 12 mois génère une forte saisonnalité dans l'activité de l'ANR et limite sa capacité à effectuer des contrôles. En outre, pour les premières générations d'appels à projets, les versements s'effectuaient en fin d'exercice : les établissements bénéficiaires ne pouvaient engager les crédits correspondants au titre de l'exercice en cours, ce qui donnait lieu à des reports massifs.

Le dispositif de versement et de contrôle des aides pourrait être amélioré sans surcharge administrative excessive. Nombre d'organismes de recherche demandent en effet déjà à leurs équipes de produire un décompte annuel des dépenses liées aux projets bénéficiant d'aides. Par conséquent, la charge administrative nouvelle que représenterait, pour les laboratoires publics, un alignement sur le dispositif déjà pratiqué pour les entreprises, c'est-à-dire un paiement sur factures après une première avance forfaitaire, serait assez limitée.

A tout le moins, des solutions intermédiaires pourraient être recherchées, telles qu'un versement en début d'exercice et la production de justificatifs de dépenses pour les aides les plus élevées et à mi-parcours pour les autres.

## **D - La gestion budgétaire et comptable de l'agence**

### **1 - Une insuffisante connaissance des coûts de gestion**

Jusqu'en 2007, l'efficacité de l'ANR a été appréciée dans les projets annuels de performance par un indicateur mesurant le coût de gestion moyen d'un dossier d'aide, évalué en 2007 à 8 610 € pour un objectif-cible de 4 000 €. L'agence préfère désormais suivre un indicateur

mesurant la part de ses coûts de gestion dans son budget global (2,70 % en 2008, 3,29 % en 2009), et s'est fixée pour objectif de maintenir ce ratio à un niveau inférieur à 5 %. L'agence a fait valoir dans son rapport d'activité pour 2008 que « *les charges d'exploitation de l'ANR et de ses structures supports sont restées à un niveau modéré, très inférieur aux standards internationaux* ».

Néanmoins, l'ANR ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui lui permettrait de justifier ses coûts complets. Ne figurent pas dans ses frais de gestion certaines dépenses de locaux et de matériels des unités supports, mais également des frais d'animation scientifique, qui émanent aux dépenses d'intervention.

Les données doivent, de plus, être utilisées avec prudence dans les comparaisons internationales : l'ANR ne rémunère pas les experts nationaux, à la différence de nombreuses agences étrangères, et indemnise les experts internationaux et les membres de ses comités à des niveaux peu élevés au regard des standards internationaux<sup>210</sup>.

Dans ces conditions, la Cour ne peut, au vu des données présentées aujourd'hui par l'ANR, faire sienne l'affirmation selon laquelle les coûts de gestion de l'agence sont moins élevés que ceux de ses principaux homologues étrangers.

## **2 - Des dotations en crédits de paiement sans lien avec les besoins**

Depuis 2007, les lois de finances allouent à l'ANR des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un montant identique, ce qui paraît peu cohérent avec le fait que l'agence était en phase de croissance, et qu'elle accorde des aides sur une période de trois ans. Les crédits de paiement auraient dû être déterminés à partir d'un échéancier précis des besoins.

Cette situation a conduit la Cour à observer qu'en 2008 les dotations en crédits de paiement excédaient de 400 M€ les besoins de l'agence. Les éléments recueillis pour l'exercice 2009 ne conduisent pas à modifier cet ordre de grandeur.

---

<sup>210</sup> Le recrutement d'experts par l'ANR suppose ainsi une prise en compte adéquate de cette activité dans l'évaluation individuelle des chercheurs et enseignants chercheurs.

En outre, l'abondance des crédits de paiement alimente une trésorerie considérable. L'ensemble constitué par l'ANR et ses établissements supports disposait, au 31 décembre 2008, de 537 M€ de disponibilités, dont 80 M€ au niveau de l'agence et 457 M€ dans les établissements supports. Cette situation de trésorerie excédentaire s'est reproduite tout au long de l'exercice 2009.

Même si les unités supports doivent disposer d'un volant de crédits de paiement libres d'emploi, un tel niveau de disponibilités n'est pas justifié, et le versement de ces fonds pèse directement sur le déficit budgétaire de l'Etat ; il doit être mis un terme à cette situation.

### **3 - Une comptabilisation des engagements défaille jusqu'en 2009**

Jusqu'en 2009, les comptes de l'ANR ne reflétaient pas les engagements pluriannuels contractés vis-à-vis des bénéficiaires après signature de la convention d'aide. L'ANR a remédié à cette insuffisance, en passant dans les comptes de 2009 une provision pour engagements pluriannuels d'un montant de 1,092 Md€.

L'agence ne dispose pas à ce jour d'un logiciel comptable et financier d'une qualité suffisante pour garantir la bonne exécution de ses opérations<sup>211</sup>. Elle n'a prévu de se doter d'un nouvel outil que début 2012, horizon qui apparaît tardif. En effet, les actes de gestion ont été jusqu'à présent majoritairement réalisés par les établissements supports, qui utilisaient des outils de comptabilisation qui leurs étaient propres, sans que l'ANR soit en mesure d'assurer la traçabilité de ces opérations.

Il apparaît donc indispensable que l'ANR se dote pour l'avenir d'un environnement de contrôle qui permette une certification de ses comptes – à laquelle l'agence s'est engagée -, notamment lorsque ceux-ci intégreront les opérations liées aux « *investissements d'avenir* ».

Au total, l'agence doit conduire un effort important pour améliorer sa gestion budgétaire et comptable, et assurer un meilleur suivi financier des aides qu'elle octroie. Ceci conditionnera la réussite de ses nouvelles missions.

---

<sup>211</sup> Le logiciel comptable de l'ANR présente des fonctionnalités insuffisantes : le compte financier est ainsi réalisé manuellement sur un fichier Excel.

## **IV - Un positionnement stratégique à clarifier**

Contrairement aux dispositions de la loi de programme pour la recherche, la stratégie de l'agence ne fait pas l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel conclu avec l'Etat et assorti d'une évaluation au moins tous les quatre ans.

Les responsables de l'ANR avaient présenté au conseil d'administration un projet pour la période 2008-2011, mais le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'y a pas donné suite. Cette situation peut expliquer l'insuffisante articulation entre l'action de l'ANR et les priorités stratégiques de l'Etat, le manque de mesure de ses résultats et, plus généralement, la place incertaine du financement sur appels à projets dans la politique française de la recherche.

### **A - L'absence de contrat d'objectifs**

Au moment où l'ANR conduit une réorganisation d'ampleur de la gestion de ses appels à projets et se prépare à gérer un montant considérable de fonds dans le cadre des « *investissements d'avenir* », la négociation d'un contrat d'objectifs avec l'Etat apparaît urgente.

#### **1 - Des objectifs à hiérarchiser**

L'ANR occupe une place limitée dans la gestion par objectifs du budget de l'Etat. Deux indicateurs seulement concernent l'agence : le premier a porté successivement sur les subventions supérieures à 1 M€, sur le coût de gestion des aides, sur la part des financements de l'agence dans le budget des établissements de recherche, et désormais sur l'importance relative des financements sur projets et des financements récurrents des laboratoires.

Le second indicateur concernait initialement les moyens de l'ANR relevant de domaines prioritaires : après avoir disparu, il a été réintroduit en 2011 sous la forme d'un ratio, dont l'intérêt n'est pas apparent, mesurant la part des crédits du programme « blanc » affectés aux thématiques prioritaires de la stratégie nationale de recherche et d'innovation arrêtée en 2009.

L'ANR n'est pas mentionnée dans les indicateurs associés à l'objectif de production de connaissances scientifiques au meilleur niveau international, ou bien à celui du soutien à l'innovation.

Pour sa part, au-delà de la promotion de l'excellence scientifique, l'ANR cite de nombreux objectifs pour son action : favoriser des innovations industrielles, faire émerger des ruptures en matière de connaissances, apporter des réponses aux questions sociétales posées par les pouvoirs publics, préparer les structures de la recherche aux programmes communautaires, soutenir la plus large proportion possible des équipes de recherche publiques et privées, accélérer le renouvellement des thématiques de recherche dans les laboratoires. Pour autant, aucun document ne vient préciser la hiérarchie ou la cohérence de ces objectifs, et il n'y a pas d'indicateurs d'impact pour les étayer.

## **2 - Une articulation à affiner avec les priorités stratégiques de l'Etat**

Le décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ANR dispose que l'agence « *met en œuvre la programmation définie par sa tutelle après avis des ministères qui exercent la tutelle d'organismes ou d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, en s'appuyant notamment sur les propositions de comités sectoriels créés à cet effet* ».

Le contrat d'objectifs devra, en conséquence, définir clairement les grands axes de la programmation des appels à projets, ainsi que les modalités selon lesquelles celle-ci doit être arrêtée chaque année.

A cet égard, la répartition entre programmes thématiques et non-thématiques revêt une importance stratégique particulière. En juillet 2009, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé, en cohérence avec la loi de programme de 2006 qui réclamait qu'une « part significative » des crédits soit allouée à des programmes non thématiques, que ces derniers représenteraient 50 % des crédits à partir de 2010.

La mise en œuvre de cette décision suppose des ajustements qui devront faire l'objet d'orientations précises : elle rend en effet plus sélectif le choix des sujets de recherche sur lesquels porteront les programmes thématiques ; elle pose la question du type d'appels à projets pour lesquels les entreprises sont conduites à concourir, et elle peut conduire à repenser l'articulation des différentes composantes du programme non-thématique (programme blanc, programme jeunes chercheurs, chaires d'excellence notamment).

Or, l'ANR et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ont pas une vision totalement convergente sur les modalités selon lesquelles ces choix devront s'opérer :

- l'agence fait valoir que son processus de programmation repose sur une activité propre de prospective scientifique, sur une consultation large de ses partenaires et sur les travaux de ses sept comités scientifiques sectoriels<sup>212</sup>, et qu'il a pour objectif « *de faire apparaître les besoins de recherche et les thématiques prioritaires face aux attentes de la société et des entreprises* » ainsi que « *de faire émerger les idées de rupture scientifique ou technologique* » ;
- le ministère insiste, quant à lui, sur le rôle prioritaire que devraient jouer les cinq regroupements disciplinaires récemment constitués sous forme d'alliances<sup>213</sup>. Il les place au cœur des instances de concertation chargées de décliner les orientations de la stratégie nationale de recherche et d'innovation en actions programmatiques opérationnelles, et donc en feuilles de route, pour l'ANR comme pour les autres opérateurs de la politique de recherche.

Au-delà des conventions désormais signées entre l'ANR et les cinq alliances, le contrat pluriannuel avec l'Etat devra impérativement préciser l'articulation de ces différents points de vue. Au travers de ces questions, c'est le positionnement de l'ANR au sein de la politique publique de la recherche qui est en jeu.

## **B - L'insuffisance de la mesure des résultats**

Le dispositif d'évaluation de l'action de l'ANR pâtit de deux limites majeures : l'absence de mesure de la performance de l'ANR en tant qu'agence de financement, et le défaut de mise en œuvre de la mesure législative destinée à favoriser la valorisation des résultats de la recherche publique aidée par l'ANR.

1/ En l'absence de contrat d'objectifs, qui devrait les définir, il n'y a pas d'indicateurs permettant de mesurer de façon précise la valeur ajoutée de l'ANR en tant qu'instrument de financement au service de la

<sup>212</sup> Qui sont constitués au total de plus de 200 scientifiques du public ou du privé, ainsi que de représentants des ministères concernés.

<sup>213</sup> Ces alliances, créées depuis 2009, rassemblent notamment les organismes publics de recherche et la conférence des présidents d'université dans les domaines des sciences de la vie et de la santé (AVIESAN), de l'énergie (ANCRE), des sciences et technologies numériques (ALLISTENE), et de l'environnement (ALLENVIE), et des sciences humaines et sociales (ATHENA).

politique de la recherche. L'ANR analyse les résultats de son action à partir d'un recensement désormais systématique des publications, communications, et titres de propriété intellectuelle associés aux projets qu'elle soutient.

#### **Bilan de quelques appels à projets de l'ANR**

##### I – Programmes thématiques

L'agence met en avant pour ses réussites :

- le programme *Calcul intensif et simulation*
- le programme *Matetpro* sur les nouveaux procédés et matériaux
- le programme *Architectures du futur* sur les processeurs informatiques
- le programme *Systèmes interactifs et robotiques*
- le programme *Nanosciences et nanotechnologies*

##### II – Programmes non-thématiques

- programme « *blanc* » pour 2005 : 3 000 publications et 73 dépôts de brevets pour les 1 046 projets financés dans des domaines très variés (utilisation du squalène dans les médicaments, déclenchement de foudre par impulsions laser, fluide des gouttelettes, évolution du climat en périodes chaudes, partenariats publics-privés, ...)

- programme « *jeunes chercheuses, jeunes chercheurs* » pour 2005 : 1 000 publications et 20 dépôts de brevets pour les 245 projets financés.

Mais ces éléments de bilan ne constituent pas, à eux seuls, un indicateur d'impact pertinent de l'action de l'ANR : ils font ressortir les résultats des équipes de recherche aidées, mais non son efficacité spécifique en tant qu'agence de financement. Cinq ans après sa création, l'ANR se contente, sur ce point, de faire état de la complexité méthodologique de cette question, ainsi que de réflexions en cours au niveau communautaire.

Sans méconnaître les difficultés qui s'attachent à la construction de ce type d'indicateurs, un certain nombre de pistes concrètes peuvent être néanmoins esquissées :

- la comparaison du niveau de publications des équipes avant et après l'aide de l'ANR ;
- les résultats comparés des équipes soutenues par l'ANR et des autres équipes dans les réponses aux appels à projets européens ;
- la capacité des bénéficiaires à publier seuls ou en tant que premier rédacteur à l'issue des appels « jeunes chercheurs » ;

- la poursuite de l'association entre les équipes concernées après l'achèvement des projets ;
- la proportion des CDD financés par l'agence bénéficiant après trois ans d'un emploi stable, etc.

Maintenant que l'on dispose d'un recul suffisant sur l'action de l'ANR, la mesure de son impact devrait se traduire par des indicateurs associés à des objectifs inscrits dans le contrat pluriannuel conclu avec l'Etat.

2/ Par ailleurs, l'article L.329-7 du code de la recherche qui prévoit un dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques subventionnées par l'ANR n'est pas appliqué.

Inspiré du *Bayh-Dole Act* en vigueur aux Etats-Unis, cet article de loi instaure diverses obligations visant à favoriser le passage entre découverte scientifique et application industrielle : déclaration des fonctionnaires sur les inventions réalisées et financés par l'ANR auprès de leur établissement de rattachement ; dépôt par ces derniers d'un titre de propriété intellectuelle lorsque l'invention s'y prête ; valorisation de ce titre en en confiant de préférence l'exploitation à une PME communautaire ; information de l'AERES et du ministère de tutelle sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Cet article de loi semble avoir été perdu de vue par l'ANR, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'ensemble des acteurs de la recherche publique. Son existence n'est pas portée à la connaissance des porteurs de projets ou des établissements concernés, et sa mise en application ne fait l'objet d'aucun suivi.

La Cour juge préoccupante une telle défaillance dans le respect de dispositions législatives. Pour exigeantes qu'elles soient, de telles obligations sont liées à la nature publique du financement de l'ANR et au souci légitime de mieux mesurer et de renforcer l'impact des aides de l'agence sur le tissu économique.

### **C - La place du financement sur appel à projets dans la politique de la recherche**

Le contrat d'objectifs devrait, enfin, donner des indications sur les moyens financiers réservés dans la politique de la recherche au financement sur appels à projets.

### 1 - L'évolution des différentes sources de financement de la recherche

La loi de programme pour la recherche de 2006 comportait en son article 1<sup>er</sup> des indications de programmation financière, aux termes desquelles les crédits de l'Etat en faveur de la recherche devaient atteindre 24 Md€ en 2010, soit un effort cumulé additionnel de 19,4 Md€ entre 2004 et 2010. 30 % de ces moyens supplémentaires devaient concerner le développement des agences ANR et Oséo.

La trajectoire de financement des agences, conforme aux orientations de la loi de programme jusqu'en 2007 inclus, a connu depuis une nette inflexion.

**Tableau n° 1 : Crédits des agences prévus par la loi de programme pour la recherche et exécutés (M€)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programmation loi 2006	350	630	910	1 100	1 295	1 500
Exécution	350	630	910	1 051	1 023	1 023

Source : direction du budget

Cette situation se reflète dans les dotations dont a bénéficié l'ANR, d'abord financées sur un compte d'affectation spéciale, puis par des ressources fiscales affectées, et qui n'ont pris la forme d'une subvention pour charges de service public que depuis 2008.

**Tableau n° 2 : Dotations budgétaires de l'ANR (M€)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	700,0	808,7	834,0	850,0	829,4	825,3	771,9
Crédits de paiement	350,0	596,1	834,0	850,0	829,4	825,3	771,9
<i>Plan de relance (CP)</i>					21,6	2,4	

Source : budgets ANR exécuté jusqu'en 2008, après gel en 2009 et 2010 et loi de finances initiale 2011

Les crédits de l'agence ont cessé d'augmenter à partir de 2009 et apparaissent en baisse sensible - hors *investissements d'avenir* - dans le projet de loi de finances pour 2011. Cette tendance devrait se prolonger sur la durée du budget triennal de l'Etat.

De fait, si des moyens financiers importants (et même plus élevés que ceux prévus par la loi de programme) ont été consacrés à la recherche, ils ont été notamment affectés à une très forte augmentation des dépenses fiscales associées à la réforme du crédit impôt recherche ; alors que la loi de 2006 prévoyait des dépenses fiscales à hauteur de 1,7 Md€ en 2010, celles-ci s'élèvent à 4,5 Md€ dans le projet annuel de

performance pour 2011. Au total, la répartition des moyens financiers entre les différents instruments de la politique de la recherche a évolué dans un sens différent de celui prévu par la loi de programme.

## 2 - Une efficacité d'ensemble à mesurer

Ces choix doivent être évalués par rapport aux objectifs de la politique publique de la recherche.

L'Etat doit, à cet égard, se doter des outils lui permettant de mesurer l'efficacité d'ensemble des différents instruments de sa politique de recherche et des dispositifs de financement qui s'y rattachent.

Les aides accordées aux entreprises en matière de recherche et développement sont multiples et d'un volume croissant (financements sur projets versés par l'ANR, aides d'Oséo-Innovation, crédit d'impôt recherche, statut de la jeune entreprise innovante). Il est nécessaire de vérifier que des financements cumulés n'aboutissent pas à des situations pour lesquelles le taux de concours public global pourrait être considéré comme excessif.

En ce qui concerne les laboratoires publics, la recherche d'une bonne articulation entre financement sur projets et programmation des crédits récurrents des établissements est déterminante pour la cohérence du système public de recherche.

Selon un indicateur associé aux lois de finances, les unités de recherche perçoivent de l'ANR et des programmes communautaires l'équivalent de 12 % des dotations récurrentes que leur octroient leurs établissements, et ce pourcentage est porté à 115 % si l'on exclut de ces dotations le financement des personnels permanents. Toutefois, ce chiffre repose sur les données fournies par les seuls organismes de recherche et n'est pas établi pour les universités. Surtout, cet indicateur n'est pas suffisamment précis pour déterminer s'il existe des effets de substitution entre crédits incitatifs et crédits récurrents, ainsi qu'une étude commandée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche tendrait à le montrer. Or, une telle information est nécessaire pour pouvoir apprécier globalement l'efficacité du système de financement de la recherche.

Enfin, alors que l'enseignement supérieur et la recherche sont présentés comme la première priorité budgétaire de l'Etat et se voient dotés de moyens importants avec les « *investissements d'avenir* », l'objectif visé par la politique de la recherche quant au niveau de dépenses intérieures de recherche et de développement (DIRD) paraît simultanément revu à la baisse.

En effet, il avait été prévu en 2002, dans le cadre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, dite « stratégie de Lisbonne », d'atteindre en 2010 un volume de dépenses de recherche et développement de 3 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>214</sup>. En janvier 2008, cet objectif a été réaffirmé pour la France à l'horizon 2012<sup>215</sup>. Or, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué, dans sa réponse à la Cour, que, comme la dépense intérieure de recherche et développement était aujourd'hui encore très éloignée de l'objectif de Lisbonne, de l'ordre de 2,08 % au lieu de 3 %, il estimait désormais à 2,46% le ratio DIRD/PIB que la France pourrait atteindre à l'horizon de 2018, tous impacts de la politique publique de recherche confondus.

Ces éléments justifient qu'un réexamen approfondi des objectifs, des procédures et de l'impact de l'ANR soit entrepris, au moment où cette agence s'engage dans une nouvelle phase de son histoire. Cette analyse, qui doit trouver une traduction précise dans le prochain contrat d'objectifs, doit s'accompagner d'une réflexion sur les instruments d'intervention de l'ANR, la mise à niveau de sa gestion et la définition d'indicateurs de performance s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie claire arrêtée avec l'Etat.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Créée en 2005, l'Agence nationale de la recherche a su très rapidement trouver sa place dans la politique publique de la recherche. Son action, tournée vers le financement de projets, consacre une évolution importante du paysage français de la recherche, convergente avec les pratiques de nos principaux partenaires étrangers.*

*Les règles qui gouvernent l'attribution de ses aides sont toutefois héritées de dispositifs anciens et exercent des effets qu'il convient de corriger, s'agissant en particulier du financement croissant des dépenses de personnel en contrat à durée déterminée et de la différence de traitement entre laboratoires publics et privés.*

<sup>214</sup> Dont 1 % pour les acteurs publics et 2 % pour les entreprises.

<sup>215</sup> La dépense intérieure de recherche et développement a baissé continûment depuis 1993 en pourcentage du PIB, à l'exception de la période 1999-2002, pour se situer en 2007 à 2,07 %, loin derrière l'Allemagne (2,63 %), les Etats-Unis (2,76 %) et le Japon (3,44 %), des données provisoires laissant toutefois penser que ce déclin serait désormais enrayé (2,08 % en 2008).

*Six ans après sa création, le positionnement des aides de l'agence et les résultats obtenus méritent de faire l'objet d'une évaluation, à partir de la mise au point d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience spécifiques de l'agence.*

*En matière de gestion financière, budgétaire et comptable, le contrôle de la Cour a mis en évidence des faiblesses qui devront être surmontées avant que l'ANR ne mette en œuvre les 18,9Md€ d'investissements d'avenir qu'il est prévu de lui confier. La décision d'arrêter de façon concomitante l'activité des unités supports représente un pari d'autant plus risqué que cette décision n'est pas mise en application dans des conditions satisfaisantes.*

*Enfin, plusieurs dispositifs prévus par la loi ne sont pas appliqués. Il en va ainsi en particulier, du contrat pluriannuel avec l'Etat. La négociation et la conclusion d'un tel contrat apparaissent aujourd'hui nécessaires et urgentes. Il est d'autant plus important de placer l'action de l'ANR dans un cadre pluriannuel que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de lui accorder des dotations en baisse, posant la question de la place finalement réservée aux financements sur projets dans la politique publique de la recherche.*

*Dans cette période clé qui s'ouvre pour l'ANR, la Cour formule sept recommandations principales qui s'adressent à l'établissement mais aussi à ses tutelles :*

*S'agissant de la stratégie :*

- 1. établir et signer rapidement le contrat pluriannuel prévu par la loi entre l'Etat et l'ANR qui devra en particulier clarifier les objectifs assignés à l'agence et l'articulation entre les priorités stratégiques de l'Etat et le choix des programmes donnant lieu à appel à projets ;*
- 2. construire des indicateurs d'impact de l'action de l'agence permettant de mesurer sa valeur ajoutée.*

*S'agissant de la gestion :*

- 1. maîtriser la croissance des effectifs de l'agence, en prévoyant un encadrement de gestion d'un niveau suffisant ;*
- 2. établir les dotations annuelles de l'ANR en crédits de paiement à partir d'un calendrier précis des besoins liés aux engagements.*

*S'agissant des aides délivrées par l'agence :*

- 1. mesurer les taux d'aide effectifs pour les laboratoires publics et privés de sorte à justifier les écarts constatés ou à les résorber ;*
  - 2. préciser les frontières entre certaines actions des investissements d'avenir et la programmation propre de l'ANR ;*
  - 3. veiller à la mise en œuvre du dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques aidées par l'ANR.*
-

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Comme la Cour le souligne, l'Agence nationale de la recherche, créée en 2005, s'est très rapidement imposée comme un acteur incontournable de la politique publique de la recherche et a pleinement participé à la modernisation du paysage français de la recherche.*

*Par ailleurs, malgré les progrès indéniables qui ont été effectués, notamment sur la comptabilisation des engagements pluriannuels, la Cour note la persistance de fragilités en matière financière et de gestion qui devront être traitées d'autant plus rapidement que l'Agence s'est vue confier la gestion d'une partie importante des investissements d'avenir.*

*A ce titre, je partage pleinement les observations relatives à la nécessité pour l'Agence de poursuivre les efforts déjà entrepris pour sécuriser ses procédures, fiabiliser et simplifier les restitutions comptables. Je suis également favorable à l'établissement de dotations annuelles de l'Agence en crédits de paiement en fonction d'un calendrier précis des besoins liés aux engagements.*

*En revanche, les observations de la Cour relatives à la stratégie de l'établissement, la reprise par l'ANR de la gestion des aides au travers de l'internalisation des unités supports et les modalités d'aide aux laboratoires privés et publics appellent de ma part les observations suivantes.*

*S'agissant de la stratégie de l'établissement, la Cour pointe, à juste titre, la nécessité d'établir et de signer rapidement le contrat pluriannuel prévu par la loi entre l'Etat et l'Agence nationale de la recherche. Elle demande également que le positionnement des aides de l'Agence et des résultats obtenus fassent l'objet d'une évaluation, notamment à partir de la mise au point d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience spécifiques de celles-ci.*

*La forte évolution des missions de l'Agence et de la politique de financement sur projets ainsi que la mise en place parallèle de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) n'avaient pas permis de finaliser les travaux qui s'étaient engagés en 2007 entre l'établissement et ses tutelles.*

*Même si les programmes d'investissements d'avenir représentent une nouvelle modification en profondeur du champ d'action de l'Agence, je considère qu'il devrait être possible, si l'Agence et le ministère chargé de la recherche le souhaitent, de relancer rapidement des échanges*

*dans la perspective de la conclusion d'un contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR, dès lors que son périmètre aura été stabilisé.*

*La reprise des discussions relatives à la finalisation d'un contrat d'objectifs devrait être l'occasion d'une refonte du dispositif d'évaluation de l'action de l'Agence. Les propositions esquissées par la Cour dans son projet d'insertion sont autant de pistes qui mériteront une analyse approfondie.*

*La Cour plaide également pour une maîtrise de la croissance des effectifs de l'Agence, en prévoyant un encadrement de gestion d'un niveau suffisant. Je ne peux que partager pleinement cet objectif.*

*Dans ce contexte, la Cour souligne toutefois que la reprise par l'ANR de la gestion des aides au travers de l'internalisation des unités supports représente un pari qui n'est pas sans risques. Elle considère plus particulièrement que les gains de productivité attendus de cette internalisation (schéma cible de 200 emplois contre 250 aujourd'hui) sont optimistes et que cette internalisation ne s'appuie pas nécessairement sur les compétences déjà existantes au sein des unités ayant vocation à être rattachées.*

*S'il apparaît indéniable que l'internalisation des unités supports doit s'accompagner d'un plan efficace de reclassement des personnels concernés et reposer, dans la mesure du possible, sur l'utilisation des compétences déjà existantes, elle permettra avant tout la mutualisation des bonnes pratiques pour l'organisation et le suivi des appels à projets. Cette mutualisation générera des gains de productivité appréciables qui iront de pair avec un renforcement de la qualité et de la fiabilité des procédures mises en place. Par conséquent, cette réorganisation, qui a débuté en 2009, me paraît aller dans le bon sens et doit donc être mise en œuvre rapidement.*

*Enfin, la Cour note que les modalités d'aide aux laboratoires privés et publics conduisent à un traitement nettement différencié, de l'ordre de 25 % environ du coût total du projet pour les laboratoires publics contre près de 50 % pour les laboratoires privés. Elle recommande à l'Agence de mesurer ses taux de concours effectifs afin que, s'il apparaissait des écarts de traitement entre bénéficiaires, elle puisse, soit les justifier sur le fondement d'objectifs transparents et connus, soit les corriger et rétablir ainsi une égalité du taux d'aide.*

*Si je partage la recommandation faite à l'Agence de mesurer ses taux de concours effectifs, l'écart s'explique en partie par le fait que les dépenses de personnels permanents des établissements publics ne sont pas éligibles au financement de l'ANR dans la mesure où ils sont financés par ailleurs par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat.*

*Toutefois, ce calcul devra reposer sur un échantillon représentatif des porteurs de projets mis en œuvre dans des établissements publics et suppose par ailleurs que les établissements présentent leurs projets en coûts complets sur la base d'une méthodologie solide et partagée, afin de permettre une comparaison efficace, d'une part, entre les établissements publics mais aussi, d'autre part, avec les structures privées.*

*Si les calculs de l'Agence devaient confirmer les analyses de la Cour, il conviendrait effectivement d'en tirer les conclusions nécessaires.*

*La production de coûts complets fiables prendra du temps compte tenu de la qualité très hétérogène de la comptabilité analytique tenue par les établissements publics. Elle doit être généralisée et ce n'est qu'à cette condition que pourra être envisagé le financement des projets des équipes publiques, à enveloppe constante, en intégrant des frais généraux plus élevés.*

#### **REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Les trois points soulevés par la Cour relatifs au positionnement stratégique de l'Agence nationale de la recherche (ANR), à ses modes d'intervention et à son fonctionnement appellent les observations suivantes de la part du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR).*

*En préambule, je tiens à affirmer ma grande satisfaction de voir l'ANR prendre toute sa place dans la recomposition du paysage français de la recherche depuis la promulgation de la loi programme pour la recherche en 2006. C'est sur le fondement de ce bilan que l'Etat a décidé de confier à l'ANR la gestion de près de la moitié des crédits du programme des investissements d'avenir.*

*Si le ministère rejoint la Cour sur les progrès à réaliser, il constate néanmoins que cette Agence de création récente s'est déjà imposée comme une des principales agences de financement sur projets de la recherche au niveau européen.*

##### *1- Le positionnement stratégique de l'agence*

*La stratégie nationale de la recherche et de l'innovation (SNRI)*

*Pour garantir la cohérence de la programmation de l'Agence avec la stratégie nationale de recherche et d'innovation, le ministère a mis en place des instances de concertation entre les ministères concernés et les représentants des Alliances thématiques de recherche.*

*Ces instances ont vocation à définir les orientations de la programmation que l'ANR doit mettre en œuvre en s'appuyant sur ses comités sectoriels prévus à l'article 2 du décret portant organisation et fonctionnement de l'ANR.*

*L'absence de contrat d'objectifs conclu avec l'ANR*

*La Cour s'interroge sur l'absence de contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANR en dépit de son inscription à l'article 16 de la loi de programme pour la recherche dès avril 2006.*

*Le ministère considère que cette contractualisation était prématurée tant que la réforme du paysage institutionnel de la recherche n'était pas suffisamment engagée.*

*Comme pour tous les opérateurs de recherche, cette contractualisation sera précédée d'une évaluation par l'AERES qui engagera ses travaux début 2011. C'est sur la base des résultats de cette évaluation que s'engagera le dialogue contractuel avec l'ANR. Le futur contrat clarifiera les objectifs assignés à l'Agence, notamment l'articulation entre les priorités stratégiques de l'Etat et les choix de programmation de l'Agence. Le ministère attachera une grande attention aux indicateurs d'impact de l'action de l'Agence et à la mesure de la performance de cet établissement. Dans l'attente de cette contractualisation, le ministère a mis en place une programmation financière pluriannuelle calée sur la durée du budget triennal de l'Etat.*

*II- Les modes d'intervention*

*Les outils de mesure d'impact*

*La gestion des appels à projets de l'ANR bénéficie depuis 2010 d'un nouveau système d'information métier (SIM) qui améliore les performances de chacune des étapes de décision, depuis le dépôt des projets, leur évaluation et sélection jusqu'à leur suivi et bilan. Grâce à cet outil, l'ANR pourra mieux exploiter les informations dont elle dispose, et l'Etat pourra mieux mesurer la performance de l'Agence.*

*Les modalités de sélection*

*Dès sa création, l'ANR a fondé son action sur des modalités de sélection des projets transparentes et conformes aux meilleurs standards internationaux. Le ministère l'a incitée à mettre en place un mode de sélection favorisant non seulement les projets innovants mais aussi les projets à risque. Il s'agit aujourd'hui de repérer et d'encourager le risque pris par les chercheurs pour s'engager dans une voie, source de retombées en termes de recherche et d'innovation.*

#### *La mise en œuvre du préciput*

*Le caractère législatif de l'introduction d'un mécanisme de préciput a été introduit par amendement parlementaire dans la loi de 2006. Un principe d'équité de répartition, dans le cas d'un projet mené en commun par des chercheurs issus de plusieurs établissements ou fondations est inscrit dans son article 16 et a prévalu dans les premières années de mise en place de cet abondement.*

*La nouvelle régie d'attribution du préciput fixée par le ministère favorise désormais l'hébergeur, c'est-à-dire l'université dans la majorité des cas. Cette attribution est cohérente avec le fait que le préciput a vocation à couvrir, au moins partiellement, les frais fixes induits par les projets retenus.*

#### *Comptabilité analytique et coûts complets*

*La mise en place d'une comptabilité analytique est nécessaire pour que les laboratoires publics porteurs de projets soient en mesure de présenter leur demande en coûts complets. Ce chantier donne lieu à des travaux conduits dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.*

*Par ailleurs, comme le recommande la Cour, le ministère a engagé une analyse des éventuelles différences que les règlements financiers successifs de l'agence auraient pu introduire dans le traitement des laboratoires publics et des laboratoires privés.*

#### *Extension des durées de financement des projets*

*Comme le relève la Cour, le ministère considère qu'une durée de financement de trois ans est parfois insuffisante pour certains projets de recherche. C'est pourquoi l'ANR autorise désormais le porteur de projet à demander un financement jusqu'à quatre ans et à présenter une nouvelle demande permettant de financer la suite d'un projet.*

#### *Suivi des personnels recrutés pour une durée déterminée*

*Le ministère partage les préoccupations de la Cour au sujet de l'avenir du personnel occasionnel participant à des projets soutenus par l'ANR, et des risques de fragilisation des équipes de recherche qui peuvent en découler.*

*Il a demandé à l'ANR fin 2010 de mettre en place une procédure de suivi de ces emplois et de faire des enquêtes régulières sur le devenir des personnels. De plus, l'ANR a prévu d'insérer des tableaux de synthèse dédiés à cette question dans les formulaires de suivi et de bilan de ses programmes.*

*Bonus associé à la labellisation des projets par les pôles de compétitivité*

*L'ANR est devenu un acteur essentiel dans le financement de la recherche associée aux pôles de compétitivité, et la labellisation des projets de recherche par les pôles a permis de renforcer la recherche partenariale dans les régions. Comme le recommande la Cour, le ministère évaluera la pertinence des actions qui ont pu être menées à ce titre et étudiera une éventuelle modification dans la mise en œuvre de ce bonus.*

*Le programme Carnot II*

*Le MESR a intégré les remarques de la Cour sur le programme Carnot pour le nouvel appel à projets prévu dans le cadre des investissements d'avenir.*

*Sur un point plus particulier relevé par la Cour, le ministère a prévu que le droit de sortie de l'association des Instituts Carnot soit aménagé pour assurer la conformité du dispositif avec le principe de liberté d'association.*

*La valorisation de la recherche conduite dans le cadre des financements ANR*

*La Cour recommande de veiller à la mise en œuvre du dispositif spécifique de valorisation des résultats des recherches publiques aidées par l'ANR, en application de l'article L. 329-7 du code de la recherche.*

*Pour ce faire, le futur contrat avec l'ANR définira les obligations d'information du ministère, qui portent à la fois sur les données quantitatives (nombre de déclarations d'inventions, brevets ou autres droits de propriété intellectuelle) et sur les modalités de valorisation (mise en place d'un droit de premier refus ou toute autre forme d'avantage concédée aux PME communautaires de moins de 250 personnes).*

*Les investissements d'avenir dans la programmation de l'ANR*

*La Cour note que la prise en charge des investissements d'avenir aura un impact significatif sur les activités de l'ANR et demande que soient précisées les frontières entre certaines actions de ces investissements et la programmation propre de l'établissement.*

*Les appels à projets que l'Agence finance dans le cadre des investissements d'avenir portent sur deux types d'actions :*

*- certaines sont éloignées des modes de programmation classiques de l'ANR : Instituts Hospitalo-Universitaires (IHU), Instituts de recherche technologique (IRT), Initiatives d'excellence ;*

*- d'autres se rapprochent de ses modes de financement classiques même si les moyens prévus pour les investissements d'avenir sont très*

supérieurs aux moyens actuels de l'ANR. Dans ce cas, la gestion des investissements d'avenir pourra s'appuyer sur l'expertise existante, dans les conditions prévues par la convention de gestion entre l'Etat et l'ANR publiée début 2011.

### *III- Le fonctionnement de l'agence*

#### *L'intégration des unités support*

Si la notion d'unité support a été retenue dans les premières années de fonctionnement de l'ANR, cette gestion a engendré de nombreuses difficultés liées à l'absence de cadre administratif, comptable et financier unique.

La décision de réintégrer ces unités au sein de l'ANR est indispensable pour fiabiliser la gestion des engagements et améliorer les délais de paiement. Comme le recommande la Cour, le ministère portera une attention particulière à la situation des personnels et aux mouvements les concernant (reclassement, nouveau recrutement, type de contrat COD ou CDI ...).

#### *La gestion financière des aides*

La Cour note que les aides aux laboratoires publics prennent la forme de trois avances forfaitaires de 30 % chacune, versées tous les 12 mois, et que seul le solde de 10 % est soumis à la production d'un relevé récapitulatif de dépenses portant sur la totalité du projet. Les conséquences en sont un retard important dans la clôture des projets, une forte saisonnalité générée dans l'activité de l'ANR, et des reports massifs pour les établissements bénéficiaires recevant les crédits en fin d'année.

En réalité, le premier versement est lié au calendrier de sélection des projets. Pour les autres versements, le ministère prend bonne note de la recommandation de versement aux bénéficiaires en début d'exercice afin de ne pas retarder inutilement la mise en œuvre des programmes financés et de contribuer efficacement à la diminution de la trésorerie des établissements bénéficiaires en fin d'année. La réinternalisation de la gestion au sein de l'ANR devrait faciliter l'atteinte de cet objectif.

#### *La gestion budgétaire et comptable de l'agence*

La Cour considère que la comptabilisation des engagements s'est révélée « défailante » jusqu'en 2009. Elle conclut que « l'agence doit conduire un effort important pour améliorer sa gestion budgétaire et comptable, et assurer un meilleur suivi financier des aides qu'elle octroie ».

S'il est incontestable que les comptes des exercices 2005 à 2008 présentaient des lacunes notamment pour la comptabilisation des engagements pluriannuels, le ministère rappelle que le compte financier

2009 a enregistré, pour la première fois, les engagements n'ayant pas encore donné lieu à inscription de charges ou charges à payer sous forme de provisions. Si la comptabilisation des provisions avec répartition analytique n'avait pu être totalement réalisée pour la clôture de l'exercice 2009, elle a en revanche constitué une piste d'amélioration essentielle pour la production des comptes 2010.

S'agissant des dotations en crédits de paiement, la Cour considère que les dotations sont « sans lien avec les besoins ». Je souhaite rappeler que ces dotations ont été calibrées en tenant compte des paiements à effectuer en règlement et apurement de dossiers d'aides ouverts dans le cadre des anciens fonds incitatifs ministériels (FNS, FRT, RRIT), soit environ 405 M€ au total, sur des engagements antérieurs à 2005. Par ailleurs, les mesures de régulation opérées en CP (hors réserve de précaution) sur le seul exercice 2010 (annulations respectives de 40 M€, de 95 M€ et de 53 M€ prises par la loi de finances rectificative du 9 mars, le décret d'avance du 29 septembre et celui du 30 novembre) mettent un terme à des dotations de CP pouvant paraître excédentaires.

La couverture intégrale des appels à projets a, par ailleurs, toujours vocation à s'apprécier sur une durée comprise entre cinq ou six exercices, la programmation 2011 prévoyant le solde des appels à projet lancés lors de l'édition 2005.

---

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION ET DE LA DIRECTRICE GENERALE DE  
L'ANR**

*L'insertion de la Cour appelle de notre part les observations suivantes.*

*Sur la durée des projets soutenus :*

*La durée des projets n'est pas limitée à trois ans, mais peut aller jusqu'à quatre ans voire au-delà lorsque l'ambition du projet le justifie. De plus, pour pallier la difficulté pour les porteurs à concevoir un projet sur une durée plus longue, des projets peuvent être déposés comme suites de projets antérieurement financés par l'ANR et parvenus à leur terme, sous réserve que le bilan de ces derniers soit explicite dans la proposition et que la nouveauté du projet « suite » soit clairement définie.*

*Sur le traitement différencié des laboratoires publics et privés :*

*La comparaison des taux de concours accordés aux structures publiques et privées est complexe, car elle dépend de la structure de*

chaque projet. En effet, le « cout complet » déclaré par les laboratoires publics servant de base à la comparaison faite par la Cour n'est pas calculé de la même façon que pour les entreprises. Il comprend des frais d'environnement forfaitaires égaux à un pourcentage compris entre 80 % et 100 % des dépenses de personnels consacrées au projet. Le taux de concours moyen pour les laboratoires publics pour l'ensemble de l'édition 2009, est égal à 27,6 % du coût complet déclaré, soit de l'ordre de 30 % ramené à une assiette comparable à celle des laboratoires privés. Ce taux est porté à 41 % si l'on prend en compte le préciput, à comparer au taux de 30 % accordé aux entreprises (45 % pour les PME).

Le mode de financement adopté pour les laboratoires publics est principalement lié à la difficulté pour ceux-ci d'évaluer leurs coûts complets. Les progrès en cours dans ce domaine devraient permettre dans l'avenir de passer à un financement en coûts complets basé sur la comptabilité analytique des établissements.

Sur le financement des dépenses de personnel en CDD :

Le recours aux contrats à durée déterminée a été encadré dans les appels à projets à partir de 2006 (et non 2010 comme l'indique la Cour). Ainsi, dès 2006, l'appel à projets du programme « blanc » précisait que le financement de contrats à durée déterminée ne devait pas dépasser 2 ETP (72 h/mois sur la durée du projet). Parallèlement, l'implication des personnels permanents devait être d'au moins 2 ETP, et l'implication du coordinateur d'au moins 30 % de son temps de travail.

En outre, le financement d'allocations de thèse est exclu depuis l'origine pour les projets en biologie-santé et en sciences humaines et sociales, pour tenir compte des difficultés d'emploi des docteurs dans ces domaines.

L'ANR assure un suivi du devenir professionnel des personnels employés en CDD dans les comptes rendus de fin de projet et par une enquête annuelle auprès des porteurs de projets terminés. L'enquête menée sur les programmes des éditions 2005 et 2006 a montré que les personnels employés sur des contrats à durée déterminée financés par l'agence avaient un taux d'emploi à l'issue du projet supérieur à 95 % en moyenne, y compris dans les secteurs particulièrement difficiles que sont la biologie et les sciences humaines et sociales. Les emplois occupés se partagent de façon équilibrée entre emplois permanents (emplois de titulaires de la fonction publique ou contrats à durée indéterminée) et contrats à durée déterminée. Les retours qualitatifs de l'enquête montrent que les emplois trouvés le sont très majoritairement dans la suite du projet et/ou grâce à la formation acquise pendant le projet. Ceci montre l'effet positif sur leur carrière professionnelle de la participation des jeunes chercheurs à un projet ANR.

*Sur le bonus pôles de compétitivité :*

*Les équipes dirigeantes des pôles de compétitivité soulignent l'importance du bonus accordé par l'ANR pour développer dans le cadre du pôle le socle de connaissances fondamentales qui seront nécessaires dans le futur pour assurer le développement technologique des partenaires industriels du pôle. Il a un effet fort en matière de rapprochement des préoccupations des équipes de recherche publiques et privées.*

*Une enquête menée sur les actions engagées à l'aide de ce bonus montre que la ventilation des actions sur les différents objectifs fixés au départ est la suivante : 40 % des sommes sont affectées à de la communication scientifique dans le cadre de séminaires, colloques ou revues ; 20 % à des équipements mutualisés sur le territoire du pôle ; 7 % ont été dédiés à des réflexions stratégiques pour le pôle ; 12 % ont contribué à de l'ingénierie collaborative entre pôles et à l'international ; 7 % ont été dédiés au montage de nouveaux projets ; 14 % ont été dédiés à des actions de valorisation.*

*La participation des projets de pôles aux appels ANR a été maintenue à un très haut niveau depuis 5 ans. Elle atteint un chiffre record en 2010 puisque plus de 1 811 labels ont été décernés sur 1 372 projets. En regard des objectifs initiaux, les indicateurs quantitatifs actuels sont donc un signe de l'efficacité du dispositif.*

*Sur le dispositif des unités support et la mise en œuvre de l'internalisation :*

*Le dispositif des unités support, qui n'a pas d'équivalent dans les autres agences européennes et internationales, s'il a permis à l'ANR de mettre en place très rapidement les premières éditions des programmes, a montré cependant ses limites sur la durée. Celles-ci sont notamment liées à la dispersion des structures, génératrice de coûts supplémentaires et de lourdeurs dans la centralisation des informations. Elles sont dues également au conflit d'intérêt potentiel né du fait que ces structures sont partie intégrante d'organismes de recherche qui présentent des projets aux appels à projets de l'ANR, en concurrence avec d'autres établissements de recherche. Ces raisons ont conduit la ministre de la recherche à décider en juin 2009 l'internalisation au sein de l'ANR des fonctions assurées pendant les premières années de l'agence par les unités support.*

*A titre d'exemple, la procédure de clôture des projets a été mise en vigueur le 31 octobre 2008. Elle prévoyait précisément les modalités de reddition des comptes des unités support et le contrôle par l'ANR des pièces justificatives lors de la clôture des projets. Elle n'a cependant été mise en œuvre par les établissements support que tardivement, entraînant un certain retard, justement noté par la Cour, dans la clôture de l'édition 2005. Ainsi, en septembre 2010, le taux de clôture*

financière des projets de l'édition 2005 était de 26 % pour les dossiers gérés par les unités support contre 65 % pour les dossiers gérés en interne à l'ANR.

Par ailleurs, le « pari » de la reprise par l'ANR de la gestion des aides est à présent presque entièrement réalisé, puisque la quasi-totalité de l'édition 2010 a été mise en place en interne à l'ANR.

Un schéma de recrutement précis a été mis au point grâce aux programmes déjà gérés en interne dès l'origine (représentant 16 % des engagements). Cette expérience antérieure a permis de calibrer les effectifs nécessaires à environ 200 emplois en équivalent temps plein pour l'ensemble de l'agence (hors investissements d'avenir). Les effectifs fin 2010 étaient de 194 ETP. Ceci représente un gain d'environ 60 ETP par rapport au dispositif précédent, grâce à des économies d'échelle et à la suppression de doubles emplois. Les recrutements se répartissent à parts égales entre personnels administratifs et personnels scientifiques.

L'ensemble des personnels employés dans les unités support s'est vu proposer un emploi à l'ANR. La plupart ont cependant préféré rester dans leur établissement d'origine, où ils se sont vus proposer une nouvelle affectation, ou ont trouvé immédiatement un poste à l'extérieur. Au total, environ 35 agents provenant des unités support (13 personnes de l'USAR, dont le directeur adjoint de la structure, 4 de l'INSEM, 3 de l'INRA, 3 de l'IFP, 2 de l'INRIA, etc..) sont venus ou vont venir apporter leur expérience dans un poste à l'ANR.

Sur la gestion des investissements d'avenir :

Le montant des crédits qui ont été versés à l'ANR au titre des investissements d'avenir s'élève à 22,5 Md€.

Comme le souligne la Cour, la gestion confiée à l'agence dans ce cadre relève déjà en partie de ses métiers de base (lancement d'appels à projets, financement de projets de recherche en biotechnologies, bio-ressources, bio-informatique...) et comprend également des aspects nouveaux. Ces derniers sont en premier lieu le montant exceptionnel des financements mobilisés, mais aussi la nature des projets, qui vont pour les plus importants concerner le financement de structures nouvelles de recherche, et non de projets de recherche. En ce sens, ils sont plus proches du dispositif de sélection des Instituts Carnot qui a été mis en œuvre par l'agence.

En revanche, les opérations venant en complément du Plan Campus et finançant de l'immobilier ne sont pas gérées par l'ANR, qui aura alors seulement un rôle de caisse.

Une autre différence fondamentale est le rôle de l'agence dans ces processus. En effet, celui-ci va être un rôle de mise en œuvre des processus

*de sélection, puis de suivi des projets financés, sans pouvoir de décision, et très encadré par le mandat et les directives données par le commissariat général à l'investissement et le ministère de la recherche.*

*La gestion en compte de tiers n'est pas inédite à l'agence, dont une des missions a consisté dans le passé à financer des fondations de recherche sur des fonds gérés en comptes de tiers. Elle place la gestion financière des investissements d'avenir sous le contrôle direct de l'Etat ordonnateur, sans impact sur les processus budgétaires de l'agence. Le suivi financier est quant à lui organisé et normé par le commissariat général à l'investissement pour l'ensemble des opérateurs des investissements d'avenir.*

*Sur la gestion financière des aides :*

*Le versement de 90 % de l'aide aux laboratoires publics sans justification préalable relève du choix d'une gestion légère du dispositif, visant à éviter une charge administrative pénalisante pour les chercheurs.*

*Sur l'insuffisante connaissance des coûts de gestion :*

*L'ANR compte dans le ratio des coûts de gestion sur le budget global l'ensemble constitué par les coûts de l'ANR et des unités support. Si l'on ajoute le montant des dépenses d'animation scientifique, le ratio passe en 2009 de 3 % à 3,1 %.*

*S'agissant de la rémunération des experts, la plupart des agences étrangères, et notamment la DFG allemande, ne les rémunèrent pas.*

*L'internalisation des unités support permettra de mesurer les «coûts complets», au sens de la Cour, du fonctionnement de l'agence. Ceux-ci sont en baisse dans le budget 2011, après internalisation, par rapport aux deux années précédentes.*

*La mise en place d'une comptabilité analytique est prévue dans le futur système d'information budgétaire et comptable en cours d'élaboration. Elle permettra notamment d'isoler le coût de la gestion des investissements d'avenir par rapport aux autres activités de l'agence.*

*Sur les dotations en crédits de paiement sans lien avec les besoins :*

*Les dotations en AE = CP avaient précisément pour objectif de couvrir les besoins de l'ANR sur la durée des projets. Malheureusement, cette règle n'a pas toujours été respectée, que le montant des crédits de paiement ait été réduit par rapport aux autorisations d'engagement ou que des paiements supplémentaires aient été demandé à l'ANR sur les fonds ministériels sans qu'elle dispose des autorisations d'engagement correspondantes. La trésorerie détenue par l'ANR et ses unités support*

*est donc aujourd'hui très inférieure aux engagements pluriannuels de l'agence. Compte tenu des prévisions de versement, elle sera entièrement consommée en 2012, et le besoin en crédits de paiement sera supérieur aux autorisations d'engagement dans le budget 2012. En tout état de cause, cette trésorerie est entièrement déposée au Trésor.*

*Sur la comptabilisation des engagements :*

*Les engagements pluriannuels de l'agence ont été provisionnés pour la première fois dans le compte financier 2009, mais figuraient déjà en annexe des comptes financiers précédents depuis le premier compte financier de l'établissement public en 2007.*

*Si le progiciel de gestion intégrée Agresso déployé à l'ANR ne répond pas à la totalité des besoins en matière d'ergonomie, de mise en forme du compte financier et de comptes rendus, il assure en revanche parfaitement la sécurité de l'enregistrement comptable des opérations. Le marché pour la mise en place d'un nouvel outil a été lancé à l'été 2010.*

*Sur la nécessaire mesure de la valeur ajoutée de l'agence :*

*La mesure de l'impact des financements accordés sur la communauté scientifique est une préoccupation constante de l'agence. Pour cela, elle collecte tout d'abord dans le cadre de son processus de suivi des projets des indicateurs d'impact propres à chaque projet, qui sont ensuite analysés et synthétisés dans le cadre des bilans de programme pour chaque édition. L'agence a procédé en 2010 au bilan de l'édition 2006, après celui de l'édition 2005.*

*L'ANR mesure ensuite son impact sur la communauté et la structuration de la recherche publique à travers le nombre de projets soumis à ses appels à projets, en hausse chaque année, qui est représentatif de l'acculturation du mode de financement de la recherche sur projets sélectionnés de manière compétitive. Elle est également en mesure d'évaluer l'amélioration de la qualité des projets déposés, représentative d'une meilleure maîtrise par les chercheurs des techniques de travail en mode projet.*

*L'impact de l'ANR est aussi mesuré par les résultats obtenus par les chercheurs français aux appels à projets de l'European Research Council, où le taux de réussite des équipes françaises est aujourd'hui parmi les meilleurs, sinon le meilleur parmi les pays européens. 80 % des projets accordés par l'ERC à des chercheurs français concernent des scientifiques déjà financés par l'ANR. En 2010, les candidats français ont eu un taux de succès de 27 % aux appels à projets « Starting Grants » de l'ERC, se classant au 3<sup>ème</sup> rang derrière Israël et la Suisse et loin devant nos voisins allemands et britanniques. A titre de comparaison, le taux de succès à l'appel Jeunes Chercheurs de l'ANR est de 23 %.*

*L'ANR effectue tous les deux ans une enquête externe de retour d'expérience des participants aux appels à projets auprès de 800 chercheurs. Le questionnaire, qui comprend environ 50 questions, permet de cerner de façon évolutive dans le temps la satisfaction de la communauté sur les différents aspects de l'action de l'ANR. Elle permet notamment de mesurer le degré et l'évolution de la capacité des chercheurs à soumettre leurs projets de façon autonome, à la fois dans leurs aspects scientifiques et administratifs et financiers, leur degré de compréhension des documents et formats demandés, et les difficultés qu'ils rencontrent. Elle mesure également l'impact de l'ANR au regard de ses principaux objectifs, comme la constitution de partenariats dans les projets de recherche, à travers la facilité à trouver des partenaires, et le mode de formation des partenariats. Cette enquête permet d'identifier des axes de progrès pour l'action de l'ANR, qui font l'objet de plans d'action dans les deux années qui suivent l'enquête.*

*Une enquête interne est également menée par l'agence depuis 2009 sur le devenir des personnels non permanents financés sur les projets ANR. Cette enquête a montré que l'impact des financements ANR sur la carrière des jeunes chercheurs, outre l'emploi directement apporté pendant la durée du projet, est aussi un meilleur accès à l'emploi à l'issue du projet.*

*En conclusion, après 5 ans d'existence de l'ANR, on constate une croissance des recherches organisées en projets dans toutes les disciplines des sciences dures aux sciences humaines et sociales et le développement de la recherche partenariale dans tous les domaines ou l'ANR a lancé des appels à projets thématiques, avec un impact très positif sur les PME.*

*Des indicateurs à plus long terme, comme la poursuite des partenariats entre les équipes concernées après l'achèvement des projets, ou le devenir des jeunes chercheurs après trois ans, pourront être mesurés dans les années qui viennent, dans la mesure où les premiers projets clôturés l'ont été fin 2009 et en 2010.*

---