

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

La gestion par l'INRA de certains programmes de l'Agence nationale de la recherche

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

à monsieur le ministre délégué
à l'Enseignement supérieur
et à la Recherche



*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

La gestion par l'INRA de certains programmes de l'Agence nationale de la recherche

DÉCEMBRE 2006

Gérard GHYS
*Chargé de mission
à l'inspection générale de L'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Béatrice GILLE
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	4
1. Au-delà d’une interrogation sur la nature de la relation ANR-INRA, le dispositif mis en place en 2005 a fonctionné de manière globalement satisfaisante	6
1.1. Le cadre général de la programmation en 2005 et 2006.....	6
1.2. Les programmes de l’ANR gérés par l’INRA	7
1.3. L’animation et la gestion scientifiques	9
1.3.1. Les comités de premier niveau.....	9
1.3.2. Les comités de deuxième niveau.....	12
1.3.3. Les autres volets de la gestion scientifique	13
1.4. La gestion administrative et financière	15
1.4.1. Le cadre général de l’action administrative	15
1.4.2. Les tâches incombant à l’INRA	16
1.4.3. L’expérience du premier exercice	17
1.5. L’unité support.....	18
1.6. Les frais de gestion	19
2. La construction de ce dispositif reste cependant à parachever	21
2.1. Le suivi des projets par l’unité support	21
2.2. Le système d’information	22
2.3. Le recrutement de personnels temporaires dans les organismes bénéficiaires	23
3. La relation entre l’ANR et les établissements supports.....	25
3.1. Le risque de conflits d’intérêts ne constitue pas une menace.....	25
3.1.1. La programmation scientifique	26
3.1.2. Les autres aspects de la stratégie.....	28
3.2. Les autres aspects de la relation ANR/INRA et de ses perspectives d’évolution dans le temps	30
3.2.1. Le choix de la structure support	30
3.2.2. La convention ANR/ INRA.....	31
3.2.3. Une autre organisation pour l’avenir ?.....	33
Conclusion	37
Observations de l’Agence nationale de la recherche.....	43
Observations de l’Institut national de la recherche agronomique.....	47
Annexes	53

Introduction

Lors de l'annonce de la création de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), le Gouvernement a décidé de faire de celle-ci un instrument de financement sur projets sous la forme d'une structure pérenne et légère. L'agence a été créée dès février 2005 avec un statut provisoire de groupement d'intérêt public et, conformément aux arbitrages interministériels rendus en 2004, il lui a été demandé de prendre appui sur les organismes opérateurs de recherche, à la fois pour mieux ancrer la nouvelle structure dans les divers secteurs de la communauté scientifique et pour répartir la charge administrative entre les institutions existantes. En 2005 il est ainsi revenu à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) de gérer les six programmes retenus par l'agence dans les domaines de compétence de l'institut.

En application des règles générales adoptées par l'ANR et d'une convention passée le 25 juin 2005 avec l'agence, l'INRA gère actuellement la première édition de ces six programmes, à la fois sur le plan scientifique et sur le plan administratif et financier. A ces deux volets s'ajoute *« accessoirement, la réflexion prospective relative à l'élaboration d'appels à projets ultérieurs »*.

Pour faire face aux tâches qui lui sont confiées par l'ANR, l'INRA a mis en place une structure *ad hoc*, appelée « unité support » (US), selon des modalités prévues par la convention.

Une double préoccupation est à l'origine de la mission demandée à l'IGAENR : vérifier que les opérations gérées par l'institut pour le compte de l'ANR le sont dans le respect des bonnes pratiques, de manière à garantir l'égalité de traitement entre les porteurs de projets, et s'assurer qu'elles le sont selon des modalités efficaces, au mieux des intérêts de toutes les composantes du système national de recherche. A cela s'ajoute une interrogation relative au risque de conflit d'intérêts avec la stratégie de l'établissement support.

Les témoignages recueillis auprès des personnes rencontrées et la documentation réunie permettent de constater, avec le recul limité d'une année et demi, que les dispositions générales prises par l'ANR et les actions mises en œuvre au niveau de l'INRA répondent en grande partie aux préoccupations exprimées. A quelques difficultés près, qui ne sont ni graves, ni surprenantes en période de rodage, les premiers résultats sont conformes à ce qui pouvait être attendu en 2005. A l'issue d'une procédure de sélection qui avait pour but de garantir la qualité des projets et l'impartialité des intervenants, une somme de 47,3 millions d'euros en autorisations d'engagement a bénéficié à 601 unités de recherche et partenaires

privés dans le cadre de 124 projets¹.

Pour autant le dispositif n'a pas encore atteint son régime de croisière : certaines clauses de la convention annuelle 2005 n'ont pas été mises en œuvre à ce stade, le délai écoulé depuis le commencement des opérations étant encore trop court ; par ailleurs certains réglages restent à opérer, notamment en ce qui concerne le système d'information.

Au-delà de l'expérience décrite et de ces questions techniques, la présente étude conduit à formuler des remarques et à soulever des interrogations qui dépassent le cas d'espèce de l'INRA.

Si, dans les termes où il était évoqué lors des discussions interministérielles préparatoires de 2004, le risque de conflit d'intérêt se révèle sans réelle consistance, une divergence de vue est perceptible, du moins dans le cas de l'INRA, en ce qui concerne la nature de la relation agence/institut support et quant à la conception que les parties ont de leur rôle. La première convention ANR/INRA, a été passée dans un cadre institutionnel transitoire, entre un groupement d'intérêt public et l'un de ses membres. S'il s'agit bien d'un mandat de gestion dans la lettre du texte comme dans l'esprit des responsables de l'ANR, l'INRA ne souhaite pas limiter son intervention à des tâches d'exécution. La signature tardive de la convention adoptée pour l'édition de 2006² reflète en partie cette divergence de vue. Dans ce contexte la question des conflits d'intérêts potentiels prend un relief plus politique que technique.

A ce premier problème s'ajoutent d'autres considérations concernant l'INRA comme l'ensemble des organismes support : la procédure de choix de la structure support peut-elle se faire de gré à gré ? Quelle est la place des universités dans un dispositif qui s'appuie essentiellement sur les établissements de recherche ? Une gestion administrative et financière éclatée entre une douzaine d'unités support peut-elle se faire dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité ? La multiplicité des comités est-elle une réponse adéquate au besoin de concertation ? Devenue établissement public l'ANR peut-elle durablement être organisée et fonctionner comme elle l'a fait durant la période de démarrage, quand elle avait un statut de GIP ?

Malgré le manque de recul temporel et en dépit du fait que notre étude porte sur le seul cas de l'INRA, quelques propositions sont avancées sur ces différentes questions.

Une version provisoire de ce rapport a été adressée à la présidente de l'INRA et à la directrice de l'ANR ; leur réponse est insérée en fin de texte, avant les annexes.

¹ Sur 622 projets ou déclarations d'intention présentés, soit un taux de sélection moyen de 20% (bilan de l'ANR pour 2005)

² Le 21 septembre 2006

1. Au-delà d'une interrogation sur la nature de la relation ANR-INRA, le dispositif mis en place en 2005 a fonctionné de manière globalement satisfaisante

1.1. Le cadre général de la programmation en 2005 et 2006

L'activité de l'ANR est structurée en programmes de recherche fonctionnant sur projets. Pour chaque programme, un périmètre scientifique est défini. Un programme de recherche peut comporter plusieurs actions, chaque action se construit à l'aide d'un appel à projets (AAP) diffusé auprès de la communauté scientifique, ce qui conduit à la sélection d'un ensemble de projets de recherche réalisés pour la plupart sur deux ou trois ans.

La création de l'ANR est allée de pair avec l'adoption de modalités de concertation nouvelles ou renouvelées pour la définition des programmes et la formulation des appels à projets (AAP) destinés à prendre le relais des actions incitatives et des programmes ministériels auparavant financés à partir du Fonds de la recherche technologique (FRT) et du Fonds national de la science (FNS).

Selon le schéma décrit ci-dessous pour les programmes gérés par l'INRA, de nouveaux comités consultatifs ont été mis en place sur deux niveaux dans le cadre de chaque programme, afin de procéder à l'évaluation et à la sélection des projets : au premier niveau des comités chargés de l'évaluation scientifique et au deuxième niveau des comités dits stratégiques ou de pilotage selon le cas. Ces comités, où la présence de l'INRA est numériquement très modeste, ont un rôle consultatif. La direction de l'ANR a clairement le pouvoir de décision à toutes les phases du processus, depuis la programmation jusqu'aux listes des projets retenus pour un financement.

L'agence ayant provisoirement, en 2005 - 2006, le statut de groupement d'intérêt public (GIP), l'idée a pu au départ se glisser dans certains esprits – certains pour s'en inquiéter, d'autres pour s'en féliciter – que l'ANR était en quelque sorte une coopérative d'institutions, les grands organismes de recherche, les universités (CPU) et les ministères techniques les plus concernés siégeant à son conseil d'administration. Cependant ni le mode de fonctionnement mis en œuvre par l'ANR au stade du GIP, ni le statut d'établissement public conféré à l'agence par le décret du 1^{er} août 2006, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2007, ne laissent aujourd'hui de place pour cette interprétation.

Au sein de l'ANR, les six programmes concernant l'INRA sont suivis et animés par les trois responsables scientifiques que compte le département de l'agence dénommé « Ecosystèmes et développement durable ».

Aucune de ces personnes n'appartient à l'INRA. Chacune conserve une activité scientifique dans l'organisme dont elle relève et consacre un temps variable à l'agence (de 40% à 80%). Les attributions de ces personnes n'ont pas fait l'objet de lettres de mission particulières.

Dans ce domaine un conseil consultatif dénommé « comité sectoriel Ecosystèmes et développement durable » a été mis en place en 2006³. Ce comité a pour objet de faire périodiquement le point sur l'évolution des programmes en cours et sur les réflexions pouvant conduire à de nouveaux programmes. Il est composé d'une quarantaine d'experts de diverses origines du secteur public et du secteur privé, choisis *intuitu personae* et non en qualité de représentants institutionnels. Les ministères n'y sont pas représentés. On y retrouve bon nombre de personnalités siégeant dans les comités stratégiques ; un seul membre étranger y figure ; deux membres seulement, dont le président du comité, appartiennent à l'INRA.

En 2006 la direction générale de la recherche et de l'innovation a par ailleurs mis en place ses propres comités de concertation et de réflexion stratégique. Ces comités, dits « comités miroir », seront appelés à jouer un rôle déterminant dans le dialogue qui devrait s'instaurer entre l'agence et le ministère de la recherche pour les exercices de programmation à venir. L'un de ces comités concerne le domaine des écosystèmes et du développement durable. A la différence du comité sectoriel de l'agence, le comité miroir ministériel est exclusivement composé de représentants des ministères et des institutions concernés, notamment les organismes de recherche.

1.2. Les programmes de l'ANR gérés par l'INRA

Aux termes d'une première convention en date du 25 juin 2005 l'ANR a donné mandat à l'INRA de gérer l'édition 2005 de six programmes scientifiques, qui font l'objet d'une description détaillée en annexe à cette convention⁴.

Ces programmes ont chacun des antécédents dans des programmes préexistants pour lesquels l'INRA jouait un rôle de premier plan, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un groupement d'intérêt scientifique.

³ Le seul autre comité sectoriel existant en 2006 concerne les sciences et les technologies de l'information

⁴ La convention du 25 juin 2005 est jointe en annexe 2 du présent rapport, sans ses annexes mais avec un tableau résumant les caractéristiques des programmes

Programme de l'ANR (édition 2005)	antécédents	particularités
ADD (Agriculture et développement durable)	Programme fédérateur ADD lancé en 2004	Cofinancement par plusieurs organismes (INRA, IFREMER, CEMAGREF, CIRAD, ADEME,...) maintenu par une convention inter-organismes
Biodiversité	GIS biodiversité créé en décembre 2000	Animation scientifique par le GIS Biodiversité en cours de renouvellement
PNRA (programme national de recherche en alimentation et nutrition humaine)	Programme AQS (alimentation, qualité, santé financé à partir du FRT) avec l'INSERM réseau RARE	Réunion dans le programme de l'ANR de plusieurs initiatives antérieures Importance des partenariats public/privé
OGM (organismes génétiquement modifiés)	Action concertée incitative financée à partir du FNS et venue à bilan fin 2004	
Réseau de génomique végétale - GENOPLANTE 2010	Programme Génoplande financé à partir du FRT et du FNS de 1999 à 2004	existence parallèle du GIS Génoplande 2010 Sous-appel B d'un programme ERAnet
Réseau de génomique des animaux d'élevage (GENANIMAL)	GIS AGENAE de l'INRA puis appels d'offres du FNS et du FRT	existence parallèle du GIS AGENAE créé en 2002 et qui viendra à renouvellement en 2007. Cofinancements par les partenaires du GIS

Préalablement à la création de l'agence, les communautés scientifiques concernées étaient déjà mobilisées, sous une forme ou sous une autre, dans un cadre de concertation organisé. Trois de ces programmes notamment avaient donné lieu avant 2005 à la création d'un groupement d'intérêt scientifique (GIS). Ces groupements continuent d'exister avec leurs instances propres.

Le relais pris par l'ANR s'est dans certains cas accompagné de légères évolutions dans le contenu thématique des appels à projets (ainsi par exemple, pour le PNRA, avec la prise en compte de l'axe recherche du programme national de développement des industries agricoles et alimentaires du ministère de l'agriculture, pour répondre à une demande exprimée par ce ministère).

Au-delà de ces évolutions, qui auraient pu se produire sans l'intervention de l'ANR, la création de l'agence a eu pour principal effet, dans tous les cas, de systématiser le processus d'évaluation préalable et d'enrichir la concertation en y faisant participer un ensemble de personnes et de partenaires nettement plus diversifié qu'auparavant. Si la première génération de programmes soutenus par l'ANR dans le domaine de compétence de l'INRA s'est par conséquent inscrite dans une certaine continuité, la création de l'agence a eu pour effet de modifier substantiellement la procédure d'appel à propositions et de sélection des projets, en mettant en place le dispositif de consultation à deux niveaux décrit ci-après.

1.3. L'animation et la gestion scientifiques

L'animation et la gestion scientifiques constituent la première mission confiée à l'organisme support. La convention ANR/INRA du 25 juin 2005 décrit à ce titre l'organisation et le fonctionnement des comités d'évaluation ou comités scientifiques (comités de premier niveau) et des comités d'orientation ou comités stratégiques (comités de deuxième niveau) dont chaque programme est doté en vue de proposer à l'ANR une sélection de projets répondant aux appels d'offres.

La mission de l'organisme support comprend par ailleurs, la notification des décisions d'aide, le suivi des projets, des actions de communication et l'évaluation ex-post des programmes. Elle comprend enfin, « *accessoirement* », la réflexion prospective portant sur l'élaboration des appels d'offres (premier appel d'offres et appels d'offres des éditions suivantes), dans le cadre des six programmes. La prospective générale pouvant ultérieurement conduire à de nouveaux programmes n'est pas mentionnée parmi les compétences attribuées aux comités par la convention annuelle ANR/INRA.

1.3.1. Les comités de premier niveau

Ceux-ci sont essentiellement chargés de procéder à l'évaluation scientifique des projets. Conformément au principe de l'évaluation par les pairs, leurs membres, nommés par le directeur de l'ANR, sont des scientifiques choisis *intuitu personae* : ils ne siègent pas au titre de l'organisme dont ils relèvent et ne peuvent pas se faire représenter aux séances. La proportion des membres appartenant à l'INRA n'est donc pas un critère fondamental mais un accord s'est fait pour que celle-ci soit très faible. Intuitivement elle apparaît se situer sensiblement en deçà du niveau auquel on pourrait s'attendre, compte tenu de l'importance des équipes de l'INRA dans les thématiques considérées (de un à cinq membres INRA pour des comités comprenant de 14 à 25 membres). Aucun des six comités d'évaluation n'est du reste présidé par un chercheur de l'INRA. Il en résulte une ouverture maximum sur les divers milieux concernés. La relative consanguinité observée antérieurement dans certains comités de programmes appartient à une époque clairement révolue. En outre la proportion de chercheurs étrangers est importante (de l'ordre du tiers), moyennant quoi de nombreux documents de travail sont rédigés en anglais et les séances elles-mêmes ont lieu en anglais (ou partie en français et partie en anglais). Le chargé de programme de l'ANR assiste aux séances.

L'ANR a imposé la règle selon laquelle chaque projet déposé dans les délais fait l'objet d'un examen détaillé par au moins deux experts n'appartenant pas au comité, qui transmettent chacun un rapport écrit. Les experts étrangers représentent une part importante du total : en 2005 cette part s'est élevée à 45% en moyenne, la proportion étant très différente d'un programme à l'autre (de 18% pour ADD à 87% dans le cas du PNRA). Seuls les experts résidant à l'étranger et travaillant dans un organisme étranger sont rémunérés⁵. Le conseil d'administration de l'ANR (séance du 28 juin 2005) avait prévu la mise en place d'une notation des experts distinguant trois niveaux (très bien, moyen, insuffisant). Cette notation a été ignorée au profit d'une approche plus pragmatique : chaque programme conserve la mémoire interne des non réponses et de la qualité des prestations des experts pour procéder aux consultations des éditions suivantes. La constitution d'une banque de données d'experts tenue à la disposition de l'ANR est prévue par la convention. Cette clause devait prendre effet en 2006 et les fichiers faire l'objet d'une déclaration à la Commission nationale informatique et libertés.

Pour l'examen des projets en séance plénière le comité désigne en son sein un rapporteur, chargé de la rédaction d'un avis de synthèse, et un lecteur ; l'avis de synthèse servira de base à un avis abrégé qui sera transmis au porteur de projet. Le comité de premier niveau classe les projets par ordre de mérite scientifique ou technique.

Dans le détail de leurs modalités de fonctionnement les comités scientifiques mis en place dans le cadre des programmes gérés par l'INRA présentent en 2005 quelques différences tenant à leurs pratiques antérieures et/ou à leur libre arbitre. Il en va ainsi par exemple pour les critères de notation. Dans le cadre du PNRA, il est prévu que les porteurs de projets proposent eux-mêmes des noms d'experts. Dans ce cas le coordinateur scientifique de l'unité support vérifie qu'il n'y a pas de publication commune. Les porteurs de projets ont aussi la faculté de signaler le nom de personnes dont à l'inverse ils récusent la participation en qualité d'experts. Dans tous les cas, au stade de l'examen des dossiers, le principe de l'anonymisation est respecté : il n'y a en principe aucun contact entre les experts et les porteurs de projets ; à aucun moment ces derniers ne doivent connaître le nom des experts auxquels leur dossier a été soumis. Tous les participants au processus (membres des comités, experts extérieurs) sont tenus de signer un formulaire type, mis au point par l'ANR, aux termes duquel ils s'engagent à respecter l'obligation de confidentialité et à signaler tout risque de conflit d'intérêt. Ces formulaires sont effectivement signés et conservés par l'unité support. Les prescriptions de la charte de déontologie de l'ANR sont en réalité scrupuleusement

⁵ 150 € par rapport d'expertise ; une indemnité journalière de 300 € est par ailleurs versée aux membres des comités résidant à l'étranger et travaillant dans un organisme étranger

observées. Aucun cas de contentieux n'est apparu à ce jour.

Dans le cas de quatre programmes (ADD, PNRA, OGM, Biodiversité), il a été décidé de décomposer la procédure de soumission en deux phases : une phase de déclaration d'intention et une phase de dépôt du projet complet. Cette méthode permet aux proposants comme aux évaluateurs de se concentrer dans un premier temps sur le contenu scientifique des projets. Au stade de la déclaration d'intention le comité scientifique peut dans certaines circonstances inciter les porteurs de projets à se rapprocher pour présenter un projet commun. Dans le cas du programme ADD l'admissibilité de certains projets non retenus en 2005 a été cette année-là prononcée au titre de l'édition suivante, autrement dit sans nouvelle déclaration d'intention mais en concurrence avec les nouveaux projets soumis par les déposants en 2006. Cette variante de procédure n'a pas été maintenue pour les éditions suivantes.

L'analyse critique des coûts prévisionnels de réalisation des projets est prise en charge par le comité de premier niveau pour les projets de recherche cognitive ou finalisée. Plus précisément les experts et les rapporteurs du comité d'évaluation sont invités à se prononcer sur cet aspect du dossier, en considération des moyens préexistants dont dispose le demandeur et des objectifs du projet. Le plus souvent, au vu de ces avis et compte tenu de la contrainte budgétaire, le comité d'évaluation revoit à la baisse les montants qui seront alloués si le projet est retenu.

Pour les projets associant des partenaires privés de type PME une expertise est demandée à OSEO-ANVAR par l'intermédiaire de l'ANR, l'agence réservant une enveloppe à cette fin pour certains programmes⁶. Cette expertise intervient après la délibération du comité stratégique. Des tensions sont apparues en 2005 à cet égard, en raison d'une différence de procédure : les demandes d'information ayant été adressées par l'ANVAR aux déposants sous des formats différents de ceux utilisés par l'ANR, il en est résulté des incompréhensions et des délais ponctuels. La mise à disposition de l'ANR, durant quelques mois, d'un agent de l'ANVAR particulièrement expérimenté a permis de surmonter cette difficulté qui est à ranger parmi les incidents de rodage et qui ne devrait pas se reproduire.

Tirant parti de l'expérience acquise, l'ANR a publié en juillet 2006 un guide d'organisation et de fonctionnement des comités d'évaluation.

⁶ dans le cadre de l'édition 2005 : 48000 euros pour le PNRA, 5000 euros pour Génoplante et 5000 euros pour Génanimal

1.3.2. Les comités de deuxième niveau

Les comités de deuxième niveau, appelés comités stratégiques ou comités de pilotage pour la recherche de type académique, établissent la liste des projets éligibles à un financement de l'ANR, en croisant les éléments retenus par le comité d'évaluation avec les critères de pertinence qu'ils déterminent et en jouant au besoin un rôle de filtre prenant en compte la contrainte budgétaire. Leurs membres, également nommés par le directeur de l'ANR, sont comme les membres des comités scientifiques désignés *intuitu personae* et ils ne peuvent pas se faire représenter aux séances. Une attention particulière est cependant portée à leur appartenance de façon à obtenir une représentation équilibrée des organismes de recherche, des ministères et des partenaires privés les plus impliqués. Un agent de l'ANR (concrètement le responsable concerné du département Eco-systèmes et développement durable), le président du comité scientifique et un agent de l'unité support participent aux séances du comité stratégique.

Comme les comités de premier niveau, les comités stratégiques regroupent par conséquent des personnalités d'origines diverses ; les membres relevant de l'INRA y sont très minoritaires (à peine plus de un sur dix en moyenne en 2005). Le comité stratégique du programme ADD est le seul qui soit présidé par une personnalité appartenant à l'INRA.

Dans le cadre du PNRA, le comité stratégique a créé en son sein un comité *ad hoc* pour l'examen des dossiers avec déclaration d'intention. Ce comité est composé de ses membres, à l'exception des représentants des ministères – qui sont tenus informés et qui peuvent faire des remarques par écrit – et des experts scientifiques francophones du comité scientifique. Chaque déclaration d'intention est confiée à un binôme de rapporteurs (l'un du comité scientifique, l'autre du comité stratégique). Selon la responsable du programme à l'ANR, cette formule a été très appréciée par ceux qui en ont fait l'expérience ; son extension aux autres programmes pourrait être envisagée.

Les séances des comités stratégiques, comme celles des comités scientifiques, font l'objet de comptes rendus écrits remis à leurs membres et transmis à l'ANR. Conformément aux instructions de l'ANR, la traçabilité des débats est assurée de façon satisfaisante. Le comité stratégique peut valider le montant des enveloppes proposées par le comité d'évaluation mais il peut le cas échéant être amené à son tour à réduire ce montant. Dans le cas particulier du programme ADD un comité d'expertise financière composé de membres du comité stratégique a été mis en place.

Les comités de deuxième niveau n'avaient pas d'équivalent dans les dispositifs antérieurs de soutien incitatif à la recherche. La distinction de ces deux étages est présentée comme une réponse à la nécessité d'associer les organismes de recherche et d'enseignement supérieur, les milieux économiques et les divers ministères techniques concernés au fonctionnement de l'ANR, en contrepartie de leur exclusion du conseil d'administration de l'agence dans son statut définitif d'établissement public. Au-delà de cette justification « institutionnelle » on peut estimer que la création d'un comité stratégique par programme offre une garantie supplémentaire de robustesse et d'impartialité du processus de sélection. Il pourrait toutefois en résulter une certaine lourdeur.

Le rôle des comités de premier et de deuxième niveau est nettement différencié pour la phase d'évaluation initiale et de sélection des projets ; au-delà, en ce qui concerne le suivi des projets et l'évaluation finale des programmes, la répartition des rôles entre les deux niveaux n'était pas encore clairement établie en 2005. Les missions des comités d'évaluation et des comités de pilotage sont désormais consignées dans deux documents publiés en 2006⁷.

En résumé, l'ensemble du dispositif et des processus observés pour l'évaluation initiale et la sélection des projets, répond, autant qu'il nous a été possible d'en juger, à la triple exigence de qualité, d'efficacité et d'impartialité. Le professionnalisme des intervenants et la robustesse des procédures sont incontestables. Ce résultat repose pour une part importante sur le travail des coordinatrices et coordinateurs scientifiques de l'unité support mais aussi sur l'implication des responsables du département EDD de l'ANR et sur l'activité des comités et la motivation de leurs membres. Il y avait un défi à relever et, collectivement, la réponse a été à la hauteur du défi.

1.3.3. Les autres volets de la gestion scientifique

- **La notification des décisions**

Les porteurs de projets ayant répondu à l'appel d'offres sont informés de la réponse de l'ANR par lettre recommandée transmise par l'unité support.

⁷ Le Guide d'organisation et de fonctionnement des comités d'évaluation (juillet 2006) et le Guide d'organisation et de fonctionnement des comités de pilotage (décembre 2006)

Pour les projets déclarés non recevables après examen par le comité d'évaluation et pour les projets non retenus, une décision motivée est signée par l'ANR au niveau du responsable de département. Sur sa demande, le porteur de projet non retenu peut obtenir communication des avis des experts ; ces avis sont reformulés de manière anonyme et synthétique.

Pour les projets retenus, la convention de 2005 ne précisant pas à qui il revenait de signer les notifications, la signature est intervenue dans certains cas sous le seul timbre de l'INRA, au niveau de la présidente ; pour certains programmes les notifications ont cependant été cosignées par l'ANR. C'est cette deuxième formule qui a été retenue dans la convention de 2006, pour les projets retenus comme pour les projets non recevables ou non retenus. Pour les projets non retenus, la notification est accompagnée d'un rapport synthétisé et anonyme du comité d'évaluation et/ou du comité de deuxième niveau.

- **Le suivi scientifique et l'évaluation ex-post**

La clause de la convention prévoyant la fourniture à l'ANR d'un reporting scientifique mensuel sur le suivi des projets et sur l'avancement des programmes n'a pas eu d'effet en 2005 : les informations nécessaires à l'élaboration du bilan pour 2005 ont été communiquées à l'ANR mais il n'y a pas eu de compte rendu périodique de type tableau de bord.

Au stade de la première édition des programmes l'évaluation ex-post est simplement mentionnée pour être renvoyée à un avenant.

- **La communication**

Comme le prévoit la convention ANR/INRA, le site internet de l'INRA présente des informations sur les appels d'offres des six programmes (aux rubriques « institut » et « partenariats »). Ces informations sont mises à jour.

1.4. La gestion administrative et financière

1.4.1. *Le cadre général de l'action administrative*

Le règlement relatif aux modalités d'attribution des aides de l'ANR adopté par l'agence lors de sa création reprend pour l'essentiel les caractéristiques des conditions antérieurement définies pour les aides du FRT et du FNS. Ces conditions sont par conséquent déjà rôdées et bien connues des porteurs de projets et des organismes bénéficiaires.

Tous les bénéficiaires ont la faculté de prévoir des dépenses de personnel, dans une logique de coût complet pour les entreprises et dans une logique de coût marginal pour les organismes publics et les fondations de recherche. En ce qui concerne ces organismes, les dépenses de personnels permanents ne peuvent entrer dans l'assiette éligible. Il n'y a en revanche ni exclusion ni contrainte pour la prise en charge des personnels recrutés sur contrat temporaire pour la durée de l'opération. Les EPIC, lorsqu'ils sont partie prenantes de projets partenariaux, peuvent bénéficier de la modalité de calcul en coûts complets.

Quand un projet est conduit en collaboration par plusieurs partenaires relevant juridiquement d'organismes différents, un coordonnateur est désigné et chaque organisme est rendu bénéficiaire d'une aide attribuée en propre par décision ou par convention. Dans le cas des projets menés en partenariats avec au moins un bénéficiaire de droit privé, un accord de *consortium* est requis, dans le délai *maximum* d'un an après le démarrage du projet, pour préciser les droits et obligations de chacun, notamment en matière de valorisation et de propriété intellectuelle. Quand le projet ne met en présence que des organismes publics, les bénéficiaires sont simplement invités à fournir un tel accord.

Les sommes en provenance de l'ANR destinées aux projets de l'édition 2005 sont mentionnées à la convention du 25 juin 2005, pour chaque programme, en autorisations d'engagement pour la période de 4 ans couverte par la convention et en crédits de paiement pour l'année en cours. Ces montants sont ultérieurement ajustés et précisés par voie d'avenant⁸. Comme il se doit, seule la part des subventions bénéficiant aux unités gérées par l'INRA est prise en compte au budget de l'établissement : 2.293.000 euros en

⁸ L'cadrage financier de l'édition 2005 est rappelé en annexe n° 4

2005, 5.895.000 euros au budget primitif de 2006. A cela s'ajoute l'enveloppe correspondant au fonctionnement de l'unité support (805.000 euros en 2006).

1.4.2. Les tâches incombant à l'INRA

La convention ANR/INRA comporte une énumération détaillée des tâches incombant à l'INRA. On peut distinguer les tâches afférentes à la phase initiale des programme et celles qui viennent ultérieurement.

La mise en place des subventions de l'édition 2005 a ainsi conduit l'INRA :

- à élaborer un système de gestion permettant d'assurer la traçabilité des opérations ;
- à réceptionner l'ensemble des documents nécessaires pour l'établissement des actes attributifs de subvention ;
- à établir les décisions et les conventions de financement et à notifier ces actes aux bénéficiaires ;
- à procéder aux premiers paiements.

Au fur et à mesure de la montée en régime du dispositif, l'INRA devra assurer les autres tâches également prévues par la convention :

- réception des demandes de paiement des tranches intermédiaires ;
- gestion et mise en place des modifications et des avenants ;
- vérification et réception des accords de consortium pour les projets à partenaires multiples ;
- réception des avis scientifiques et des justificatifs de dépenses pour le règlement du solde ;
- paiement des soldes, gestion des indus, synthèse et clôture des dossiers,
- archivage de tous les documents pour une durée de 5 ans.

A ces tâches s'ajoutent l'obligation de rendre compte à l'ANR et, après la première année de fonctionnement, celle de procéder à des contrôles de l'activité des bénéficiaires, après avoir soumis à l'ANR un plan de mise en œuvre de ces contrôles portant sur 5% des projets.

1.4.3. L'expérience du premier exercice

En s'appuyant sur l'unité support, l'INRA s'est acquitté honorablement des tâches rappelées ci-dessus au titre du lancement de la première vague de projets. Le directeur de la direction des finances et des affaires générales de l'INRA (DIFAG) et ses collaborateurs ont en 2005 pris en charge l'ensemble des opérations depuis la mise au point des actes attributifs de subvention (décisions et conventions-types), jusqu'à la signature de ces actes pour les attributions individuelles dans le cadre du programme Agriculture et développement durable (ADD)⁹. Début 2006 le directeur de l'unité support nouvellement nommé a pris le relais pour les autres programmes.

Les principaux résultats de la première édition des six programmes ont été communiqués à l'ANR pour la rédaction du bilan 2005 de l'agence. Le total des financements accordés s'élevant à 47,3 millions d'euros pour 122 projets, le montant moyen des aides par projet s'élève à 388.000 euros et le nombre moyen de partenaires par projet est de 4,8.

A notre demande l'unité support nous a fourni une liste des attributions de 2005 faisant ressortir l'institution gestionnaire, ainsi que le montant et la date des premiers versements. A l'examen de cette liste, il apparaît que sur les quelque 600 décisions et conventions établies au titre de 2005, une moitié (298) est gérée par l'INRA et l'autre moitié (303) par diverses institutions publiques ou par des organismes privés. Parmi les autres gestionnaires, les universités et les écoles de l'enseignement supérieur sont présentes sans être majoritaires (57 décisions et conventions sur 303, soit 19% de ce sous-ensemble ou 9,5% du total).

Le délai séparant la date de publication des listes de projets et la date d'ouverture des crédits aux laboratoires¹⁰ a été de six mois en moyenne. Le délai n'a été que de 3,5 mois pour le programme ADD, alors qu'il a atteint 8 mois pour les programmes Biodiversité et Génanimal. Les unités dont les ressources contractuelles sont gérées par l'INRA n'ont pas été avantagées : en effet, les programmes informatiques de l'établissement nécessitant un temps d'adaptation, les premières ouvertures de crédits de l'ANR aux laboratoires de l'INRA sont intervenues avec un décalage de trois à quatre semaines par rapport aux versements opérés au bénéfice des diverses autres institutions gestionnaires. Pour les éditions suivantes, l'outil informatique ayant été adapté, les unités gérées par l'INRA devraient disposer des crédits de l'ANR un peu plus rapidement que les autres unités, sans qu'on puisse y voir une atteinte au principe d'égalité.

⁹ ADD étant le seul programme pour lequel les actes attributifs ont été produits en 2005

C'est pour le programme Biodiversité que le décalage évoqué ci-dessus a été le plus important, l'ouverture des crédits bénéficiant aux unités gérées par l'INRA n'ayant été faite qu'en date du 3 juillet 2006, alors que les attributions aux autres institutions étaient intervenues le 30 avril. Cette accumulation de délais – principalement due à un encombrement des circuits dont les responsables du programme n'avaient semble-t-il pas pris conscience - a provoqué, de la part des porteurs de projets, une inquiétude qui s'est manifestée directement au niveau de la direction de l'ANR. Cet incident ne devrait pas se reproduire pour les éditions ultérieures, non que le risque d'embouteillage ait disparu mais, grâce à l'expérience et à une meilleure circulation de l'information, il devrait être possible de mieux gérer ce type de situation.

Quelle que soit la date à laquelle l'acte attributif a été établi, la date de prise d'effet – celle à partir de laquelle le bénéficiaire est habilité à faire entrer les dépenses du projet dans le décompte des dépenses subventionnées - a été uniformément fixée au 1^{er} janvier 2006. Il est prévu que cette uniformité se reproduise pour les projets de l'édition 2006, les actes attributifs prenant tous effet au 1^{er} janvier 2007. Cette façon de procéder a le mérite de la neutralité ; elle ne semble pas susciter de critiques de la part des bénéficiaires. Il pourrait cependant être envisagé, si les porteurs de projets en émettaient le souhait et à condition que la situation des crédits de paiement de l'ANR le permette, d'avancer la date de prise d'effet en retenant celle de la décision du directeur de l'agence arrêtant la liste des projets retenus.

1.5. L'unité support

Conformément à la convention passée avec l'ANR, l'INRA a mis en place une structure dédiée à la gestion et à l'animation des programmes de l'agence : l'unité support. Cette unité est rattachée à la présidence et aux deux directeurs généraux délégués de l'établissement.

L'unité support regroupe deux catégories de personnes : les coordinateurs ou correspondants scientifiques, chargés chacun, seul ou en binôme, de l'organisation et du suivi des travaux des comités d'un programme particulier, et les agents chargés de la gestion administrative et financière des projets sélectionnés.

L'unité support a compté une vingtaine de personnes en 2005 : cinq personnes recrutées sur CDD et quinze personnes (soit environ sept équivalents temps plein) mises à disposition par les directions scientifiques et les directions administratives de l'institut.

¹⁰ ou de premier versement pour des subventions gérées par d'autres institutions que l'INRA

Les coordinateurs scientifiques constituent l'effectif le plus nombreux (quinze personnes en 2005). Un cadre administratif a rejoint l'unité support le 2 janvier 2006 en qualité de directeur à plein temps de cette structure¹¹. La rémunération de ces 21 personnes est assurée par l'INRA et prise en charge, dans la limite du temps qu'elles consacrent aux programmes de l'ANR, à partir de l'enveloppe forfaitaire pour frais de gestion. Deux autres agents sur CDD et employés à temps plein ont été recrutés en 2006¹².

Il ne fait pas de doute que l'unité support est organisée et structurée de façon à assurer son identification au sein de l'INRA et fonctionne de façon à prévenir les conflits d'intérêts individuels et à garantir une égalité d'accès et de traitement des candidats des appels à projets. La mobilisation de ces agents et notamment le travail considérable fourni pour tenir les échéances d'un planning chargé ont été généralement remarquables. On relève cependant que la majorité des personnes composant l'effectif de l'unité en 2005 était employée à temps partiel au sein de celle-ci. C'est le cas pour la majorité des correspondants scientifiques, qui tiennent à conserver un lien avec leur structure d'origine et une activité au sein de celle-ci. C'est le cas également pour les agents administratifs qui conservent leur affectation principale au sein de la direction des finances et des affaires générales (la DIFAG) et de l'agence comptable de l'INRA. Le temps consacré à l'ANR par chaque agent recensé dans les effectifs de l'unité support est décompté en heures et en minutes : les feuilles de temps sont visées par les responsables hiérarchiques mais le calcul est inévitablement approximatif et forfaitaire. Bien que le temps consacré aux programmes de l'ANR par le directeur de la DIFAG et l'agent comptable principal ne soit pas négligeable, ces responsables ne sont bien entendu pas décomptés dans les effectifs de l'unité support et le temps ainsi passé n'entre pas dans le calcul des frais de gestion.

1.6. Les frais de gestion

Le mandat donné à l'INRA entraîne pour l'établissement des frais de gestion afférents essentiellement au fonctionnement de l'unité support et des comités chargés de l'évaluation et de la sélection des projets. La convention de juin 2005 (article 9) précise que "l'ANR rembourse à l'INRA les dépenses engagées au titre de l'exécution des missions qui lui sont confiées ...sur la base des frais réels et dans la limite de 1.854.000€¹³ ... sur la durée de l'édition 2005..."

¹¹ Celui-ci, attaché d'administration centrale, est détaché à l'INRA en qualité d'agent contractuel sur contrat à durée déterminée.

¹² La composition de l'unité support figure en annexe 5

¹³ Ce montant comprend une somme de 58.000 euros gérés directement par l'ANR pour la prise en charge de l'analyse financière demandée à OSEO-ANVAR pour certains projets comptant des PME parmi les bénéficiaires

Le texte de la convention indique clairement qu'il s'agit d'une prise en charge faisant l'objet d'un devis prévisionnel établi par l'INRA et validé par l'ANR, susceptible d'être régularisée par la suite si les versements ont été supérieurs aux dépenses justifiées par l'INRA.

Il peut ainsi revenir à l'INRA, sous forme d'un remboursement de ses frais de gestion, une somme de l'ordre, au maximum, de 4 % des fonds gérés. Si les frais de gestion sont bien mentionnés dans la convention, leur pourcentage, qui correspond à une norme appliquée aux organismes publics bénéficiaires de subventions, n'est pas précisé.

En 2005 l'INRA a soumis à l'ANR un devis dans lequel les frais de gestion sont chiffrés pour chaque année de 2005 à 2009 : le montant prévu pour 2005 est de 424.344 euros et le montant total pour la période s'élève à 1.796.000 euros (1.854.000 € – 58.000 €). Le justificatif de dépenses adressé à l'ANR à l'issue cet exercice se monte à 425.838 euros, soit une somme très voisine de celle mentionnée au devis¹⁴. Il s'agit exclusivement de coûts directs recouvrant pour 86% des frais de personnel et, pour le reste, des frais de déplacement et d'expertise liés au fonctionnement des comités des divers programmes. Par accord délibéré des parties, aucune dépense n'est exposée au titre des frais généraux de l'INRA.

Le montant prévu au devis de 2006 pour l'édition 2005 est sensiblement inférieur (285.483 euros), en raison du fait que la gestion des projets est estimée moins coûteuse en phase de suivi qu'en phase de lancement. Dans l'avenant n°2 à la convention du 25 juin 2005 les frais de gestion ont finalement été fixés à 300.000 euros. Pour l'édition 2006, l'INRA a présenté un second devis pluriannuel dans lequel les frais de gestion de l'exercice 2006 sont chiffrés à un montant de 590.380 euros. Ce montant est repris dans une clause de la convention annuelle ANR/INRA en étant décomposé par programme¹⁵. C'est par conséquent une somme totale de l'ordre de 890.000 euros qui pourrait revenir à l'INRA en 2006 au titre des éditions 2005 et 2006. Le calcul des frais de gestion pourrait à l'avenir et dès 2006 se révéler d'une assez grande complexité, au fur et à mesure de la succession des éditions, si l'ANR exige au stade de la justification des dépenses une ventilation des coûts, notamment des coûts salariaux, non seulement par programme mais aussi par édition. L'ANR pourrait purement et simplement renoncer à cette exigence contraire à l'objectif de simplification administrative.

¹⁴ Ce document est, ainsi que cela est stipulé dans une clause de la convention ANR/INRA, accompagné d'un « certificat d'audit », document établi et signé par l'agent comptable principal de l'INRA, pour attester la réalité et le montant des frais de gestion, au centime d'euro près.

¹⁵ Les six programmes de 2005, auquel s'ajoute le programme transnational européen « ERA-net Plant Genomics »

2. La construction de ce dispositif reste cependant à parachever

Le nouveau dispositif n'a pas encore atteint son régime de croisière et divers aspects de la relation ANR/organisme support appellent des précisions ou des ajustements. En ce qui concerne les organismes bénéficiaires, la possibilité qui leur est offerte de recruter des personnels temporaires sans quota et de faire entrer les dépenses correspondantes dans la base subventionnable constitue un point à surveiller particulièrement.

2.1. Le suivi des projets par l'unité support

Sur ce point, qui se rapporte à l'activité de contrôle et de compte-rendu, la convention ANR/INRA du 25 juin 2005 énumère une série de prescriptions mises à la charge de l'unité support pour l'information de l'agence. A cet égard, comme il en va pour la phase initiale des projets, l'ANR a fixé ses exigences à un niveau élevé :

- avis sur les comptes rendus semestriels d'activité transmis par les bénéficiaires des aides ; ces avis conditionnent la mise en paiement des tranches intermédiaires et du solde des subventions ;
- fourniture pour chaque programme d'un reporting scientifique mensuel comprenant des indicateurs quantitatifs ; fourniture d'un rapport annuel dans les deux mois suivant la fin de l'année civile ;
- réunions d'animation scientifique, d'action de communication et notamment de colloques d'évaluation dans le cadre de chaque programme ;
- mise en place après la première année de fonctionnement d'opérations de contrôle sur pièces et sur place de l'activité des bénéficiaires ; à ce titre l'unité support de l'INRA devra soumettre à l'ANR un plan de contrôle portant sur 5% des projets.

Hormis le point concernant la fourniture des éléments du bilan annuel, ces indications n'avaient pas encore été suivies d'effet à la fin du premier semestre 2006. L'unité support devrait être en mesure de procéder à l'ensemble de ces opérations, de front avec la mise en œuvre de l'édition 2006 des programmes mais, s'il est trop tôt pour porter un jugement sur les difficultés qu'elle pourrait rencontrer à cet égard, quelques réserves et observations

peuvent être formulées dès à présent :

- a) L'implication des comités de premier et de deuxième niveau dans le suivi des projets ne fait pas de doute mais, comme nous l'avons noté ci-dessus (§ 1.3.2), une différenciation de leur rôle, qu'il semble logique d'envisager, n'apparaît encore, ni dans la pratique, ni dans les documents de cadrage.
- b) La périodicité semestrielle des comptes rendus scientifiques demandés aux porteurs de projets est vraisemblablement trop rapprochée ; il est à craindre que cette exigence ne prenne un caractère de formalité, tant chez les bénéficiaires que dans les instances de l'ANR ; un compte rendu à mi-parcours accompagné d'un véritable suivi serait préférable.
- c) De mensuelle en 2005 la périodicité du reporting de l'unité support est passée au bimestre en 2006 ; cet allègement est a priori appréciable ; à dispositif inchangé cet aspect de la relation ANR/organisme support devrait connaître une évolution satisfaisante avec les progrès du système d'information.
- d) Un contrôle portant sur 5% des projets pourrait s'avérer difficile à réaliser sans une augmentation du potentiel de l'unité support.

2.2. Le système d'information

L'ANR entend pouvoir accéder à toutes les informations relatives au déroulement des opérations faisant l'objet du mandat de gestion : « *L'INRA est tenu de fournir à l'ANR,..., à tout moment et dans les meilleurs délais possibles, à sa demande, toute pièce, information ou document récapitulatif relatif à l'exécution de son mandat et en particulier de lui permettre l'accès aux informations concernant les projets (article 6-6 de la convention du 25 juin 2005)* ».

Dès 2005 la construction par l'ANR d'un système de soumission et d'évaluation des projets en ligne a été envisagée et inscrite dans la convention, en prévoyant un accès en lecture pour l'agence. Une première expérience a été tentée en 2006, l'ANR s'appuyant sur un prestataire de services. En ce qui concerne les programmes gérés par l'INRA, l'expérience a été menée dans le cadre du PNRA. Les soumissionnaires ont été invités à saisir leur projet à l'aide d'un questionnaire dont la mise au point s'est révélée insuffisante particulièrement dans le cas des projets impliquant un grand nombre de partenaires. Bien

que non concluante, cette expérience pourrait présenter une utilité pour la suite.

Pour correspondre parfaitement au besoin de l'ANR et alléger la fonction de « reporting » bimensuel mise à la charge de l'établissement support, il serait souhaitable que le système d'information projeté englobe les éléments du suivi périodique (comptes rendus scientifiques, tableaux de bord administratifs et financiers), ces éléments étant eux-mêmes autant que possible intégrés dans le système et produits automatiquement à partir des données de gestion. Cela revient à mettre en place un « work flow » axé sur la gestion des dossiers de subvention, depuis la saisie des informations dans le dossier de demande établi par le porteur de projet, jusqu'à la clôture du dossier après achèvement des travaux, évaluation des résultats et règlement du solde financier. Après un temps de préparation et de rodage, nécessaire pour prendre en compte l'hétérogénéité des situations et les aléas susceptibles d'affecter le déroulement des opérations, le traitement administratif et financier des dossiers ne devrait plus poser de problème majeur.

2.3 Le recrutement de personnels temporaires dans les organismes bénéficiaires

Comme évoqué au paragraphe 1.4.1 ci-dessus, tous les porteurs de projet peuvent prévoir des dépenses de personnel dans le coût complet et dans l'assiette éligible. Cette possibilité est ouverte aux organismes publics pour des personnels recrutés sur contrats à durée déterminée, pour les besoins spécifiques des projets et donc pour la durée des opérations. Il s'agit là d'un élément de souplesse appréciable et très apprécié, que ne bride *a priori* aucun quota numérique explicite¹⁶ et que n'encadre aucune prescription particulière quant à la nature des emplois et aux caractéristiques des personnes recrutées. Le financement de doctorants, de post-doctorants et de stagiaires de toute nature, figure à partir de 2006 parmi les possibilités ouvertes aux porteurs de projets.

Cette liberté n'est pas tout à fait sans limite. Le premier frein se situe au stade de l'examen du dossier de projet par les experts et par le rapporteur du comité d'évaluation. En règle générale ceux-ci examinent avec attention la proportion de travail que les porteurs de projet envisagent de confier à des personnels sur CDD. Dans les ajustements à la baisse auxquels il leur faut procéder, ce poste de dépense est le plus souvent concerné. Par ailleurs on peut supposer que les organismes publics exercent pour leur part un contrôle vigilant sur les prévisions de recrutement par les unités de recherche de personnels temporaires. Un engagement écrit de l'organisme bénéficiaire étant requis au stade du

¹⁶ A la différence des recrutements autorisés dans le cadre des aides du FNS et du FRT à partir de 1999.

dossier de demande d'aide, celui-ci dispose en principe du moyen de surveiller l'évolution de ses effectifs. Le bénéficiaire a d'autant plus intérêt à exercer sa vigilance que « les allocations pour perte d'emploi à l'échéance des contrats concernés ne peuvent être prises en compte au titre de dépenses aidées que pour la période courant jusqu'à la fin de l'opération ».¹⁷

Il n'en reste pas moins vrai que la plupart des dossiers de demande d'aide prévoient des recrutements de personnels temporaires et que le nombre total des CDD n'est pas contenu dans un quota global. Pour l'ensemble des programmes de l'ANR le nombre des recrutements sur CDD s'est au total élevé à « un peu moins de 4250 hommes ans » au titre des projets financés dans les organismes publics hors EPIC (bilan 2005 de l'ANR).

¹⁷ Disposition du règlement relatif aux aides de l'ANR (article 311)

3. La relation entre l'ANR et les établissements supports

L'observation de la relation ANR/INRA dans le cadre des programmes gérés par cet établissement conduit à formuler quelques réflexions sur l'organisation du dispositif mis en place en 2005. La diversité des programmes et l'hétérogénéité des organismes support ne permettent pas d'étendre la portée de ces remarques à l'ensemble des interventions de l'ANR mais elles pourraient du moins valoir, au-delà du cas de l'INRA, pour les autres instituts et les autres programmes de recherche finalisée.

3.1. Le risque de conflits d'intérêts ne constitue pas une menace

Dans le préambule de la convention type annuelle passée par l'ANR avec tout organisme support, il est écrit que l'appui de celui-ci est organisé de manière à prévenir les conflits d'intérêts. Cette phrase vise la garantie donnée aux équipes de recherche qu'elles bénéficieront d'une égalité d'accès aux programmes de l'agence, quelle que soit leur appartenance institutionnelle. Comme nous l'avons observé et mentionné ci-dessus, les précautions déontologiques prévues par l'ANR sont effectivement mises en œuvre et aucune difficulté de cet ordre ne s'est faite jour jusqu'à présent au niveau des attributions individuelles.

Le risque de conflit d'intérêts peut toutefois s'évoquer sous une forme et à un niveau plus stratégique : l'INRA peut-il se voir demander par l'ANR de mettre en œuvre des programmes qui seraient en opposition avec sa propre stratégie d'établissement ?

La stratégie d'un établissement de recherche comporte plusieurs volets relatifs non seulement à la programmation scientifique mais aussi, pour n'évoquer que les volets principaux, aux ressources humaines et à la politique partenariale. Le risque de conflits d'intérêts entre les programmes de l'ANR et la stratégie de l'INRA doit s'examiner au regard de ces différents volets.

3.1.1. *La programmation scientifique*

Il entre dans les missions de l'INRA de faire des travaux de recherche en ayant programmé son activité selon des axes stratégiques ou prioritaires. En qualité d'établissement support l'INRA pourrait-il être amené à gérer des programmes de l'ANR amenant ses unités à s'écarter des priorités de l'établissement ?

En ce qui concerne l'aspect directement lié au contenu scientifique des programmes, le risque de conflit d'intérêts apparaît actuellement très limité, voire inexistant. L'exemple des programmes retenus par l'ANR en 2005 et 2006 dans le champ des compétences de l'INRA est à cet égard significatif. Telles qu'elles ont été formulées au cours de la période récente, les orientations stratégiques de l'INRA, arrêtées en accord avec les ministères de tutelle, sont suffisamment actualisées, amples et diversifiées pour qu'il y ait peu de risques de voir la programmation de l'ANR et celle de l'établissement entrer en opposition à court terme. Les six axes retenus au titre des priorités scientifiques de la période 2006-2009 et repris au contrat d'objectifs de l'INRA signé le 3 octobre 2006 confirment cette tendance.

Il n'est pas impossible que des difficultés se fassent jour sur des thématiques particulières, où les évolutions à venir supposent des choix de niveau stratégique. Ainsi par exemple « Evaluer, concevoir ou améliorer les systèmes de production et de transformation de la biomasse pour la fourniture d'énergie » constitue le premier chantier mentionné en annexe au contrat d'objectifs de l'INRA, pour l'axe stratégique A¹⁸. Or deux voies de recherche sont en concurrence depuis au moins une dizaine d'années pour le développement durable des biocarburants : la voie enzymatique, dans laquelle l'INRA a sans doute un rôle majeur à jouer, et la voie chimique, pour laquelle le CNRS et le CEA apparaissent mieux placés. Si, comme cela est actuellement prévu, l'ANR met en place en 2007 un programme dans ce domaine, il pourrait être difficile, pour des raisons budgétaires, d'éviter de privilégier une voie plutôt qu'une autre, quand bien même l'appel à projets serait ouvert à la compétition sans que la dotation soit prédestinée à l'une des deux approches. Les choix de l'ANR et les intérêts stratégiques de l'INRA pourraient ainsi ne pas se correspondre, sans que cela soit à proprement parler un conflit d'intérêts. En tout état de cause le dispositif de sélection des projets et le mandat de gestion reçu de l'ANR ne laissent à l'INRA aucune marge de manœuvre qui lui permette, tant soit peu, de faire prévaloir l'intérêt de ses équipes indépendamment de la qualité des projets.

¹⁸ L'axe A est ainsi libellé : « Gérer durablement et améliorer l'environnement, maîtriser les impacts des changements globaux et des activités productrices »

Par ailleurs l'INRA n'a pas la faculté de fixer sa feuille de route scientifique indépendamment de la volonté de ses administrations de tutelles : l'institut peut compter sur des ressources annuelles en provenance directe du budget de l'Etat pour financer son activité selon des orientations stratégiques et une programmation qui lui sont propres mais qui sont arrêtées en concertation. La négociation du contrat d'objectif permet d'articuler les axes de la politique gouvernementale avec les intentions et les potentialités de l'établissement.

L'émergence « accidentelle » de nouveaux thèmes de recherche (de type encéphalopathie bovine ou grippe aviaire), qu'il est plus facile de prendre en compte dans une agence de financement que dans un établissement de recherche, n'entre pas non plus dans la catégorie des conflits d'intérêts stratégiques potentiels. Quand bien même il serait moins réactif que l'agence, un établissement de recherche finalisé ne peut en principe durablement ignorer un nouveau thème d'importance, qu'il s'inscrive ou non dans le schéma stratégique en cours de réalisation.

De son côté « l'ANR conclut avec l'Etat un contrat pluriannuel qui définit...les objectifs de l'établissement (*ie l'agence*)... » (article L329-2 du code de la recherche). On peut supposer que ce contrat ne comportera pas que des éléments méthodologiques mais demandera à l'agence de traduire des orientations scientifiques précises en termes de programmes.

C'est au ministère et plus précisément à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) qu'il revient de veiller à la cohérence d'ensemble, dans le cadre de l'exercice de la tutelle, en traduisant par tous moyens appropriés, notamment dans les différents contrats d'objectifs, les grandes orientations décidées par le Gouvernement, celui-ci étant éclairé par les avis des instances de conseil (HCST, CSRT, comités ministériels *ad hoc*) et d'évaluation (AERES).

Cela étant, les programmes non thématiques et notamment le programme blanc de l'ANR, que tout le monde s'accorde à regarder comme indispensable, peuvent occasionnellement permettre à des chercheurs de l'INRA d'obtenir un financement pour des projets ne correspondant pas toujours, sinon de loin, aux priorités de l'établissement. Etant donné le caractère très ponctuel de ces soutiens, il n'y a pas là non plus de risque majeur en termes de conflits d'intérêt¹⁹.

¹⁹ Le soutien de l'ANR aux projets du programme blanc n'est pas pour autant négligeable puisqu'en 2005 il s'est élevé à 126 millions d'euros au total, soit en moyenne à 330.000 euros par projet.

3.1.2. Les autres aspects de la stratégie

La stratégie d'un établissement de recherche ne se limite pas à ses priorités strictement scientifiques mais porte aussi notamment sur la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines, sur le développement du partenariat avec les universités et les milieux économiques, sur la participation à la construction de l'espace européen de la recherche... Le poids croissant des programmes de l'ANR ne peut demeurer sans influence sur ces volets, qui constituent autant de chapitres distincts mais interdépendants du contrat d'objectifs pluriannuel souscrit par l'Etat et l'établissement.

La capacité d'un établissement de recherche à proposer ses priorités stratégiques et à réagir aux impulsions extérieures de tous ordres dépend étroitement de son potentiel humain. Ce n'est pas le lieu et il n'est pas de notre compétence de porter un jugement sur celui de l'INRA. D'une façon générale, l'INRA comme tout établissement renouvelle chaque année une fraction de ses effectifs, en tenant compte de ses orientations stratégiques et de ses perspectives d'évolution. Peut-il le faire en prenant également en considération les interventions de l'ANR ?

Il est délicat d'aborder ce point, alors que le recul manque encore pour mesurer l'impact des financements de l'ANR et que la présente mission d'étude ne concerne qu'un seul établissement. On peut néanmoins supposer que face à la montée en puissance de l'agence, l'importance des moyens de l'INRA provenant de ses dotations de base en effectifs comme en crédits connaîtra un recul relatif.

L'augmentation de la part des effectifs sur contrat, que favorisent les aides sur projets de l'ANR, va dans le sens d'une plus grande flexibilité thématique. Comme l'a rappelé récemment le directeur de l'ANRT « la réallocation de moyens est dans la logique du travail sur projets »²⁰. Les aides de l'ANR n'ont cependant pas vocation à financer la relève des directeurs d'unités et d'équipes de recherche. Les porteurs de projets et leurs équipes permanentes – chercheurs titulaires des EPST, enseignants-chercheurs titulaires des universités, ingénieurs-chercheurs sur contrat à durée indéterminée des EPIC – sont les moteurs essentiels de la vie des organismes ; ils conserveront leur rôle de proposition et d'encadrement. Les spécialités et les profils privilégiés au moment de leur recrutement continueront par conséquent d'exercer un rôle déterminant sur l'évolution de l'activité des établissements. Le risque de divergence entre les capacités et les attentes de ces personnels et les incitations de l'ANR n'est donc théoriquement pas nul. Supposons un instant de déraison que l'INRA ne compte dans ses rangs que des

²⁰ dans le cadre du forum des Echos « économie, recherche, innovation » (Paris 12-13 octobre 2006)

spécialistes de la reproduction des abeilles ou du feu du poirier ? Il convient de pallier le risque de décalage par différents moyens, pour l'essentiel en faisant confiance à l'établissement lui-même et au surplus en l'aidant à s'adapter grâce au dialogue, qui devrait se renforcer sur ce chapitre, avec le ministère de la recherche et ses instances d'évaluation et de conseil.

En 2006 l'INRA a été en mesure de lancer un programme incitatif à partir de ses moyens de base : le programme « scientific packages » destiné à faire venir des scientifiques étrangers de haut niveau dans le cadre d'un partenariat international. L'idée est de faire venir en France de nouveaux « leaders scientifiques » sur des thèmes en émergence. Ce programme représentera une dépense totale de 5 à 6 M€ sur quatre ans. Cette initiative n'a sans doute pas été lancée en considération des interventions de l'ANR mais elle pourrait apparaître, à la marge, comme un moyen d'adaptation complémentaire, dont l'INRA peut disposer pour répondre à des sollicitations externes du type de celles que soutient l'agence.

L'établissement sera-t-il en mesure de garder une capacité d'intervention autonome du même ordre dans les années à venir ? Les procédures internes de répartition des crédits entre les départements scientifiques et les unités, qui ne sont pas jusqu'à présent profondément affectées par les apports de l'ANR, devront-elles évoluer ? L'INRA peut-il développer ses partenariats avec l'industrie et, ce qui peut être attendu d'un organisme de recherche finalisé, augmenter sensiblement la part des ressources propres d'origine privée dans son budget ? Toutes ces questions font l'objet de réflexions au sein de l'établissement mais elles ne semblent pas encore avoir reçu de réponse définitive.

En ce qui concerne les partenariats, le directeur général délégué de l'INRA chargé des programmes scientifiques observe que la tendance des équipes de l'établissement est actuellement de préférer les soutiens de l'ANR à ceux de la Commission de Bruxelles dans le cadre du PCRD, la raison de cette préférence résidant dans la plus grande simplicité relative des procédures de l'ANR et un taux de sélection plus favorable. Il n'y a évidemment pas lieu d'en faire le reproche à l'agence, bien au contraire, mais dans la mesure où la construction européenne demeure une ardente obligation il y a là un risque que ni l'ANR, ni l'INRA ne peuvent ignorer. De façon analogue, un risque de même nature pourrait également avoir un effet d'éviction sur les contrats industriels.

Au contrat d'objectifs de l'INRA, dans une annexe consacrée aux indicateurs, figure le tableau ci-dessous donnant la ventilation par origine des ressources contractuelles de l'établissement :

Origine des ressources	% en 2005
Ministères	30,1
Collectivités territoriales	23,7
Union européenne	19,1
Entreprises	12,4
ANR	0,2
Autres	14,5
total	100

Bien qu'aucune valeur cible n'accompagne ce tableau, il ne fait pas de doute que la part de l'ANR va augmenter, pendant que la part d'autres sources va décroître, notamment celle des ministères. Au budget primitif de l'INRA les apports de l'ANR sont encore modestes en 2006 : ils s'élèvent à 3,65% des sommes inscrites sur la ligne des « activités des unités de recherche », c'est à dire de l'agrégat A1 dans le nouveau cadre budgétaire des EPST²¹. Il sera intéressant d'observer au cours des prochaines années l'évolution de ce pourcentage et co-relativement celle de la part de l'Union européenne et des entreprises.

3.2. Les autres aspects de la relation ANR/INRA et de ses perspectives d'évolution dans le temps

3.2.1. Le choix de la structure support

En raison du choix du périmètre des programmes, de la place que l'établissement occupe dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation, en raison également de l'histoire du système de recherche, le choix de l'INRA comme structure support de certains programmes de l'ANR s'est imposé comme une évidence, sous l'angle de la légitimité, de l'efficacité et de la continuité. Comme dans les autres domaines scientifiques, avec les autres structures support, la relation s'est établie de gré à gré et une convention a été passée, sans qu'il apparaisse nécessaire de faire appel à une offre de services dans le

²¹ 3,65% = 5,9 M€ de l'ANR / 161,7 M€ (agrégat A1 hors masse salariale plafonnée)

cadre d'une procédure de marché formalisée. Les questions juridiques relatives à la mise en concurrence ont été, au moins provisoirement, réglées de la façon suivante : d'une part, l'absence de caractère onéreux des contrats et notamment l'absence de définition "d'un prix" dans le contrat suffisent à exempter l'ANR de l'obligation de mise en concurrence ; d'autre part, des contrats passés entre l'ANR - GIP puis EPA -, et des organismes publics de recherche peuvent s'assimiler à des conventions de coopération de même nature que celles passées entre des services de l'Etat.

C'est bien la nature de la relation entre l'ANR et l'INRA ou les autres organismes support qui devrait permettre de répondre définitivement à cette question.

3.2.2. La convention ANR/ INRA

Du point de vue de l'ANR la convention passée avec l'INRA est un mandat de gestion qui encadre précisément les actions attendues de l'établissement, sans lui concéder la moindre marge d'autonomie, hormis, dans la limite des moyens consentis, pour l'organisation de l'unité support. La lecture de la convention ne laisse effectivement place à aucune autre interprétation. Toutes les décisions relatives à la constitution des comités scientifiques et stratégiques et à la sélection des projets sont prises par l'agence. Les notifications (de non-recevabilité, de refus, d'allocation de subvention) sont également signées ou cosignées par l'agence.

Le caractère « accessoire » de la mission de réflexion confiée à l'INRA pour l'élaboration des appels d'offres ultérieurs est souligné à l'article 4 de la convention de 2005, qu'on retrouve en termes encore plus explicites dans la convention de 2006 :
«art 4.1.6 Appels à projets ultérieurs».

Organisation, après accord de l'ANR, de réunions et de consultations, en vue de l'élaboration d'appels à projets pour les éventuelles éditions 2007 des Programmes.

Elaboration, à la demande de l'ANR, de propositions de textes d'appels à projets pour les éventuelles éditions 2007 des Programmes ».

Si l'INRA développe, hors convention, une activité de prospective qui englobe en tout état de cause tous les programmes, y compris ceux de l'ANR, il n'est clairement pas demandé à la structure support, aux termes de la convention, de participer à la prospective relative aux « Programmes » de l'ANR.

Le statut de GIP conféré à l'ANR dans sa phase de création pouvait laisser planer un doute : un GIP est en principe une formule de coopération inter-institutionnelle au service d'objectifs partagés. Les établissements de recherche membres du GIP pouvaient avoir le sentiment de participer au pilotage de la nouvelle structure. La participation active de la présidente de l'INRA, comme des directeurs généraux du CNRS et de l'INSERM, aux premières séances du conseil d'administration du GIP témoigne du degré d'implication de ces établissements. Le statut définitif de l'ANR, établissement public de l'Etat à caractère administratif, écarte définitivement cette approche :

- L'ANR « met en œuvre la programmation définie par sa tutelle après avis des ministères qui exercent la tutelle d'organismes de recherche ou d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, en s'appuyant notamment sur les propositions de comités sectoriels créés à cet effet »²² ;

Aucun établissement de recherche ne siège au conseil d'administration du nouvel établissement²³.

C'est à l'échelon ministériel qu'il revient de définir non seulement les orientations de la politique de recherche-développement mais aussi le cadre de la programmation visant la mise en œuvre de cette politique. Pour la part qui la concerne, il revient à l'ANR de traduire ces orientations et ce cadre en termes de programmes opérationnels et d'appels à projets. Il y aura en amont un processus de consultation et de concertation, dans lequel les établissements seront invités à s'exprimer mais, au stade des choix et de la formulation des orientations, la décision ne leur appartient pas.

Dans les limites de son autonomie administrative et financière, l'INRA, comme tout établissement public, relève de l'autorité de ses ministres de tutelle. On trouve néanmoins, jusqu'à présent, au rang des principales missions de l'établissement celle « de contribuer à l'élaboration de la politique nationale de recherche dans les domaines relevant de sa compétence »²⁴. Pour sa part, la présidente de l'INRA ne conçoit pas le rôle de l'établissement uniquement comme celui d'un simple agent d'exécution de l'ANR. La nature de l'activité, la conviction que la science et ses évolutions sont avant tout des idées qui émergent des équipes et des chercheurs dans le cadre d'une communauté organisée, la conduisent à estimer que l'INRA a toute sa place dans la phase de prospective et de programmation. Le modèle de référence de la présidente de

²² article 2 du décret du 1er août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'ANR

²³ Bien que le GIP ait définitivement fait place à un établissement public, il est peut-être regrettable de ne pas avoir conservé la représentation des principaux organismes de recherche et de la CPU au conseil d'administration du nouvel établissement

²⁴ article R831-1 du Code rural où ont été codifiées les dispositions organiques relatives à l'INRA

l'INRA, le BBSRC²⁵ britannique, correspond il est vrai à un modèle d'organisation différent de celui retenu pour l'ANR : au lieu d'une agence unique couvrant toutes les thématiques, ce modèle comprend plusieurs agences consacrées chacune à un domaine spécifique et ayant vocation à prendre en charge l'ensemble du processus de définition des programmes, d'évaluation, de sélection et de financement des projets. Dans ce modèle cependant les opérateurs de recherche sont principalement des établissements d'enseignement supérieur.

L'évolution de la position relative des agences de financement et des établissements opérateurs dans le système français de recherche et d'innovation appelle une réflexion sur leur organisation et sur leur fonctionnement qui n'est pas achevée.

3.2.3. Une autre organisation pour l'avenir ?

Outre la prévention du risque de conflit d'intérêts, la simplification administrative figure également comme une recommandation majeure dans le préambule de la convention annuelle type que l'ANR passe avec les établissements support. Ce qui est expressément mentionné consiste « à réduire au maximum la complexité des procédures et les délais pour l'obtention effective des financements par les équipes de recherche ».

Comme on l'a relevé ci-dessus, les bénéficiaires de subventions seraient plutôt satisfaits à cet égard ; au-delà de quelques mécontentements ponctuels²⁶ la procédure des aides sur projets de l'ANR leur apparaîtrait notamment plus simple et plus rapide que celle du PCRDT européen. N'ayant pas eu de contact direct avec les porteurs de projets nous ne pouvons évoquer ce point que brièvement, à partir de commentaires recueillis indirectement au cours de nos divers entretiens. Il en ressort que la note optimiste ci-dessus doit sans doute être tempérée : le montage d'un projet de l'ANR apparaît comme une charge particulièrement lourde et consommatrice de temps, en particulier pour les coordonnateurs de projets en partenariat multiple ; l'ANR devra sans doute veiller à ce que les renseignements demandés pour la constitution des dossiers soient aussi simplifiés et harmonisés que possible. Par ailleurs, comme nous l'avons noté plus haut, l'exigence d'un rapport de suivi semestriel est perçue comme du « ballast administratif », alors que ces rapports sont vraisemblablement peu exploitables par l'ANR.

²⁵ Biotechnology and Biological Sciences Research Council

²⁶ concernant les délais dans le cadre du programme Biodiversité et concernant la procédure de saisie en ligne des projets dans le cadre de l'expérimentation à laquelle le programme PNRA a participé.

- **L'organisation de la comitologie**

Tout le monde s'accorde à penser qu'un double niveau d'examen des programmes et des projets est un des éléments les plus intéressants du dispositif : au premier niveau la science, au deuxième niveau la politique de la science. Le montage actuel a le mérite de redonner au niveau politique et à l'approche socio-économique de l'activité de recherche un caractère plus opérationnel.

La composition et le rôle des comités sectoriels, qui ont été introduits à l'article 2 du décret du 1^{er} août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'ANR, restent à préciser. Le décret prévoyant que le comité sectoriel est le lieu où s'expriment les divers ministères chargés de la tutelle des établissements de recherche et d'enseignement supérieur, il ne serait peut-être pas sans inconvénient d'en rester à la formule actuelle du collège d'experts, pendant que les représentants des ministères siègeraient seulement dans des comités stratégiques de programme relativement spécialisés et dans les comités miroir constitués et animés par la DGRI.

- **Le recours aux organismes support**

Le modèle d'organisation de l'ANR - un « cerveau » central relayé par des membres dispersés - est marqué par la volonté initiale de faire de l'agence une structure légère et d'emblée efficace. Une organisation de ce type peut-elle être pérennisée ?

Pour l'INRA comme vraisemblablement pour les autres établissements supports (encore que les sensibilités puissent varier d'un établissement à l'autre), la seule fonction d'exécutant et de gestionnaire n'est pas exaltante ... D'un intérêt limité au stade du lancement des projets, elle devient une charge pure et simple au stade du suivi et de la clôture des dossiers.

D'un point de vue, qui pourrait être celui de l'ANR, on pourrait estimer que le statut d'établissement public de l'agence justifierait que celle-ci ait la pleine capacité de ses attributions. La création d'un établissement public nouveau implique normalement qu'il soit doté des moyens d'agir par lui-même et qu'il ait la capacité de mettre lui-même en œuvre la gestion administrative et financière des moyens qu'il gère. Au fil des ans, il deviendra difficile d'éviter ou que l'établissement support ne se démobilise ou bien, au contraire, de voir l'établissement support acquérir une légitimité formelle et à s'approprier les apparences du maître des lieux.

S'il est peu probable que la deuxième hypothèse se vérifie, c'est au prix d'un « verrouillage » technocratique étroit par l'ANR de toutes les étapes du processus délégué à l'établissement support par mandat de gestion, ce qui renforce la première hypothèse et ce qui est en soi une source de lourdeur et de complexité administrative interne au couple ANR/établissement support, imperceptible pour les porteurs de projets mais bien réelle.

Une solution de compromis que nous recommandons, serait de dissocier la gestion scientifique et la gestion administrative.

Que l'ANR s'appuie sur un opérateur pour la gestion et l'animation des comités d'évaluation scientifiques et pour les comités stratégiques présente l'avantage, du moins dans le champ des spécialités de l'INRA, de mieux arrimer l'agence et ses programmes à une communauté scientifique diversifiée avec laquelle l'INRA entretient de longue date des relations étroites. Il n'y a pas d'inconvénient sur ce point à conserver le dispositif inauguré en 2005, sauf que les présidents d'université pourraient continuer à regretter que la fonction d'organisme support revienne dans presque tous les cas à un établissement de recherche. Si seule la gestion des comités de premier et de deuxième niveau était déléguée, il deviendrait sans doute plus facile pour une université de prendre cette gestion en charge et la palette des institutions support pourrait se diversifier.

Néanmoins, la position actuelle de la CPU ne va pas franchement dans ce sens, puisque les présidents d'université souhaitent que l'ANR assume elle-même l'intégralité de ses missions.

Quant à la gestion administrative et financière, son éclatement entre une douzaine d'opérateurs est en toute logique un facteur de complexité et de coûts additionnels inhérents à l'émiettement des tâches, quand bien même une partie des effectifs employés dans les unités support est prélevée sur la substance des établissements, par redéploiement.

Principalement pour des raisons d'économies d'échelle et pour les questions relatives à la gestion des personnels (formation, encadrement, remplacements occasionnels, redéploiements en cas de non-renouvellement des programmes) mais aussi sous l'angle de la complexité administrative (nécessité d'une convention annuelle entre l'ANR et les structures support ; nécessité de comptes rendus périodiques ou à la demande, d'instructions à donner pour éviter les interprétations et les pratiques divergentes ...), le système adopté en 2005 revêt un caractère provisoire. Si l'organisation actuelle était adaptée aux nécessités de la période de démarrage et aux caractéristiques du milieu

préexistant, l'organisation future de l'ANR devrait évoluer progressivement vers un schéma d'établissement public plus classique.

La mise en place d'un service administratif et comptable au sein de l'agence est une étape nécessaire pour une unification et une rationalisation de la gestion. Incidemment la difficulté juridique que pourrait soulever le mode actuel de recours aux organismes support sans mise en concurrence serait résolue.

Conclusion

Les constatations sur lesquelles repose la présente étude sont limitées au cas de l'INRA et des six programmes de l'ANR gérés par l'institut en qualité d'établissement support. Elles ne s'appliquent qu'à un premier exercice 2005 marqué par le particularisme de tout commencement et sur une année 2006 qui n'est pas achevée. En dépit de ce manque de recul et de hauteur de vue, nous avons été amenés à formuler quelques remarques dépassant le cas observé.

En matière de déontologie, il ne fait pas de doute que le dispositif est conforme à l'impératif d'objectivité, de neutralité et d'impartialité qui conditionne la crédibilité de l'Agence nationale de la recherche. Le mérite en revient au plus près du terrain à l'ensemble des personnes intervenant à un titre ou à un autre dans le processus d'évaluation et de sélection, dont l'INRA assume la responsabilité aux termes du mandat de gestion reçu de l'ANR. Le mérite en revient également aux responsables de l'ANR qui ont su mettre en place, dès la création de l'agence, un cadre et des normes assurant un maximum de sécurité face au risque d'ententes occultes et d'auto-distribution. Réelles ou supposées des dérives de cette nature ont longtemps été décriées dans les milieux de la recherche en matière d'allocation de crédits incitatifs. La vigilance continuera de s'imposer mais la question semble aujourd'hui réglée de façon plus satisfaisante qu'auparavant.

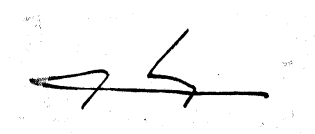
Après avoir fait l'objet de préoccupations exprimées par certains représentants ministériels préalablement à la création de l'agence, le risque de conflit d'intérêts se révèle non seulement écarté au niveau des attributions individuelles mais inexistant au niveau des stratégies d'établissement.

Notre appréciation est plus nuancée en ce qui concerne l'organisation et l'efficacité globale du dispositif mis en place.

Si l'on considère le bref délai qui s'est écoulé entre l'installation de l'agence en mars 2005 et la notification des premières décisions d'aide avant la fin de la même année, on ne peut que saluer la performance et souscrire au satisfecit général. Là aussi le mérite en revient à la fois à l'agence et à l'organisme support. Au prix d'un travail considérable de part et d'autre, les délais ont été tenus et les difficultés rencontrées ont été surmontées. De toute évidence c'est bien parce que l'ANR a pu s'appuyer sur des organismes relais et prendre la relève de programmes préexistants que son démarrage a été rapide et que les financements disponibles ont été mis en place dans un cadre rigoureux et sélectif. Il n'en reste pas moins que le

dispositif apparaît lourd et que cette lourdeur ne fera que croître au fur et à mesure de la montée en puissance des différents programmes, c'est à dire avec l'empilement des éditions et la nécessité de procéder au suivi des dossiers des éditions antérieures jusqu'à leur clôture. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur le mode d'organisation actuel : il faut laisser à l'expérience le temps de se développer avant d'en évaluer les résultats. Dès à présent on peut cependant émettre un doute sur la possibilité de le maintenir durablement en l'état.

N'étant pas centrée sur l'ANR, la présente étude ne nous permet pas de porter un jugement sur ce que celle-ci apporte à l'évolution du système français de recherche et d'innovation. A cet égard d'autres missions d'évaluation seront évidemment nécessaires. Qu'il nous soit simplement permis d'avancer l'idée que l'Agence nationale de la recherche devrait à terme rapproché, réunir les attributs d'un établissement public à part entière : tout en continuant à s'appuyer sur des organismes relais pour s'assurer du meilleur contact possible avec les réseaux scientifiques et les pôles de compétence existants, l'ANR devrait, dans la logique du choix ayant présidé à sa création, être dotée en propre d'une capacité de gestion administrative adaptée à son rôle et à ses besoins.

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a horizontal line with a small loop at the end and a vertical stroke on the left.

Gérard GHYS

A handwritten signature in black ink, featuring a large 'B' followed by a dot and a stylized 'G'.

Béatrice GILLE

Observations de l'Agence nationale de la recherche

26 décembre 2006

Point de vue de l'ANR

Le rapport décrit avec précision le fonctionnement du dispositif de gestion des appels à projets gérés par l'INRA en 2005 et expose avec clarté les questions qui se posent quant à l'évolution du dispositif ANR/structures supports.

L'ANR souhaite apporter quelques compléments à ces analyses sur les sujets suivants :

- la cohérence entre les programmations,
- la prévention des risques de conflits d'intérêts,
- l'évolution du dispositif ANR/structures supports.

1 – La cohérence entre les programmations de l'ANR et de l'INRA

Compte-tenu de l'expérience acquise pendant l'exercice 2006, il paraît possible de distinguer, dans le processus de programmation de l'ANR, le rôle de l'INRA en tant qu'organisme de recherche et son rôle en tant que structure support de l'ANR .

En tant qu'organisme de recherche, l'INRA est représentée dans les comités de pilotage (appellation désormais stabilisée pour les comités de « deuxième niveau ») des programmes qui la concernent, et est en mesure, au moment où les comités de pilotage sont invités à faire des propositions en matière de programmation, de s'exprimer au titre de sa politique et de ses priorités scientifiques.

En tant que structure support, l'INRA assure le secrétariat exécutif des comités de pilotage des programmes gérés par elle. A ce titre, outre les tâches logistiques et d'organisation qu'elle assure, pour un programme donné, l'unité support peut être amenée à s'exprimer, au cours des débats du comité de pilotage sur la programmation, au titre de sa connaissance générale du programme et de ses acteurs.

Ces rôles différents sont exercés, au sein du comité de pilotage d'un programme donné, par deux personnes différentes¹ :

- le représentant de l'INRA au comité de pilotage est membre du comité, et a le droit de vote ; c'est, en général, un responsable scientifique de l'INRA ;
- le représentant de l'unité support au comité de pilotage appartient à l'unité support ; il n'a pas le droit de vote.

Les modalités d'association des responsables scientifiques de l'INRA à la programmation de l'ANR permettent que la politique et les priorités scientifiques de cet organisme y soient prises en compte. Toutefois, l'existence de ce dispositif ne permet pas, à elle seule, d'être assuré de la cohérence et de l'interactivité entre la programmation de l'INRA et celle de l'ANR. **C'est cette mise en cohérence et cette interactivité qui paraissent, à l'avenir, devoir être organisées.**

¹ Les modalités de fonctionnement des comités de pilotage sont exposées dans le *Guide d'organisation et de fonctionnement des comités de pilotages* (21 décembre 2006), qui est disponible, de même que le *Guide d'organisation et de fonctionnement des comités d'évaluation* (20 juillet 2006) sur le site internet de l'ANR.

Par ailleurs, les rapporteurs posent la question de savoir si l'INRA peut se voir demander par l'ANR de mettre en œuvre des programmes qui seraient en opposition avec sa propre stratégie d'établissement. Dans la pratique, la question ne se poserait pas tout-à-fait en ces termes, dans la mesure où l'INRA n'a pas d'obligation contractuelle d'être structure support de l'ANR pour un programme donné. Au demeurant, l'unité support étant une « unité organisationnelle indépendante » au sein de l'INRA (art. 3 de la convention ANR-INRA du 21 septembre 2006), la mise en œuvre de programmes de ce type pourrait, sur le plan organisationnel et logistique, être assurée par l'unité support, si l'INRA et l'ANR le souhaitaient.

2 – La prévention des conflits d'intérêt dans les processus de sélection et de suivi des projets

Les rapporteurs, dans leur conclusion, indiquent que le « risque de conflits d'intérêts se révèle [...] écarté au niveau des attributions individuelles ». Cette appréciation paraît devoir être mise en perspective.

Dans les relations entre l'ANR et ses structures supports, la question des conflits d'intérêts² est sans doute la plus délicate : comment peut-on garantir, par rapport à un autre établissement ou organisme de recherche, qu'une structure support de l'ANR ne tirera pas de son activité pour le compte de l'ANR un bénéfice direct ou indirect pour ses activités scientifiques ?

Plutôt que de fixer, pour chaque programme concerné, un maximum pour le total des financements attribués aux unités de recherche de l'établissement assurant la fonction de structure support³ (approche quantitative), l'ANR a choisi de mettre en place un *corpus* de règles (approche normative).

Ces règles, qui, pour la plupart, figurent explicitement ou sont en référence dans les conventions ANR-INRA, ont été acceptées par l'INRA, et les rapporteurs indiquent qu'elles ont été respectées.

L'enjeu, pour la crédibilité du dispositif vis-à-vis de cette question des conflits d'intérêts, est maintenant de **mettre en place une organisation qui permette, d'une part, de s'assurer que ces règles sont respectées sur la durée et, d'autre part, de les améliorer en continu.** On peut, à cet égard, citer divers points à approfondir :

- Comment contrôler le respect des règles en la matière (audits,...) ?
- Comment être assuré de l'impartialité des scientifiques intervenant pour le compte de l'unité support, le plus souvent à temps partiel, pour le suivi des projets (en

² Le terme « conflit d'intérêts » désigne, dans la charte de déontologie de l'ANR (22 juillet 2005 - <http://www.agence-nationale-recherche.fr/documents/chartedeontologie.pdf>), une situation dans laquelle un acteur, impliqué dans un programme, est dans une situation telle qu'on ne puisse être assuré qu'il fera preuve d'objectivité ou qu'il aura un comportement désintéressé. Plus précisément, la définition donnée par la charte de déontologie de l'ANR est la suivante :

« Par conflit d'intérêts, on entend toute situation où un individu est amené 1) à porter un jugement, 2) à participer à une prise de décision, dont lui-même pourrait tirer un bénéfice direct ou indirect dans le cadre de ses activités de scientifique ou de responsable scientifique [...]. Cette notion de conflit d'intérêts peut-être étendue à un groupe d'individus, voire un organisme, un établissement ou une entreprise lorsque cette entité est amenée 1) à porter un jugement, 2) à participer à une prise de décision dont elle serait elle-même potentiellement bénéficiaire. »

³ C'est, semble-t-il, l'approche retenue par le Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC) britannique.

particulier, pour les projets dans lesquels leur unité de recherche d'appartenance ou une unité concurrente est impliquée) ?

3 – L'évolution du dispositif ANR / structures supports

Les rapporteurs émettent « un doute sur la possibilité de maintenir durablement [le dispositif] en l'état » et préconisent de concentrer, au sein de l'ANR les opérations de gestion administrative et financière.

Il est possible, voire probable, que le coût global de gestion (comprenant, en particulier, les coûts d'interface et de démarche qualité, ainsi que ceux du système d'information) serait ainsi diminué. De plus, il y aurait certainement une plus grande homogénéité dans le traitement des dossiers. Il conviendrait toutefois **d'évaluer précisément les gains attendus au regard de l'impact de ce changement d'organisation** sur :

- l'équilibre entre personnels scientifiques et administratifs au sein de l'ANR (l'ANR deviendrait alors un établissement constitué majoritairement de personnels administratifs), et donc sur l'image de l'ANR vis-à-vis de la communauté scientifique,
- la priorité à court terme de l'ANR, en matière de personnel, qui est le renforcement en personnels scientifiques, pour accompagner la montée en charge du suivi des projets,
- le fonctionnement de l'ANR : les nouveaux locaux dans lesquels l'ANR s'est installée en octobre 2006, ne permettraient probablement pas d'accueillir les personnels supplémentaires.

Par ailleurs, les tâches d'animation et de gestion scientifiques de l'INRA (comme celles des unités supports en général), qui sont définies dans les conventions ANR-INRA, ne sont pas, comme on pourrait le penser, uniquement des tâches d'exécution (en particulier, pour ce qui concerne la programmation et le suivi des projets). Dans ce domaine, la répartition des tâches entre ANR et unité support reflète un équilibre entre :

- d'une part, la prise en compte de la capacité d'apport scientifique, organisationnel et logistique de la structure support,
- d'autre part, la nécessité, pour l'ANR 1) d'être en mesure de contrôler la qualité, l'efficacité et l'impartialité du processus de sélection des projets 2) d'avoir sa propre capacité d'expertise pour élaborer, en liaison avec tous les acteurs concernés, sa programmation, pour mettre en œuvre l'évaluation *ex-post* de ses programmes et pour éclairer ses décisions sur le financement de projets.

Antoine MASSON



Directeur adjoint

Observations de l'Institut national de la recherche agronomique



LA PRESIDENTE

Monsieur Jean-Richard CYTERMANN
Inspecteur Général de l'Administration
de l'Education Nationale et de la
Recherche
110 rue de Grenelle
75357 PARIS 07 SP

Paris, le 8 décembre 2006

Objet : rapport de l'IGAENR sur le mandat de gestion de l'ANR à L'INRA

L'INRA souhaite d'abord exprimer sa satisfaction et ses remerciements pour la qualité du rapport produit par l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) concernant la gestion scientifique et administrative réalisée par l'établissement au titre de la délégation de programme mis en œuvre à la demande de l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Le travail approfondi d'analyse conduit par Madame Béatrice Gille et Monsieur Gérard Ghys permet en effet d'apporter une réponse sans équivoque à la question qui était à l'origine de cette commande (I) tout en permettant un élargissement de la réflexion quant au devenir de ce dispositif (II).

I - Une gestion qui répond au cahier des charges fixé.

La mise en place de l'ANR sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) et la philosophie qui a présidé à la montée en puissance de son activité, ont conduit le ministère chargé de la recherche et la direction de l'Agence à faire le choix d'une délégation de gestion scientifique et administrative à des opérateurs de recherche compétents dans les domaines couverts par certains des programmes de l'ANR.

C'est à ce titre que l'INRA s'est vu confier la délégation par l'ANR, pour les années 2005 et 2006, de la gestion scientifique et administrative de six programmes dans les champs de l'Agriculture et du Développement Durable, de la Génétique, de la Biodiversité et de l'Alimentation.

Ce principe de délégation a fait d'objet, au moment de sa mise en place, d'un double questionnement de la part de certains :

- L'attribution de cette délégation sous une forme contractuelle entre l'ANR et l'opérateur est-elle conforme à la réglementation, en particulier en matière de marchés publics ?

- Cette délégation permet-elle de garantir l'impartialité de l'établissement délégataire vis-à-vis de tous les porteurs de projets et ne risque-t-elle pas d'introduire une rupture dans l'égalité de traitement des dossiers en favorisant « spontanément » voire « volontairement » ses propres équipes postulantes ?

Même si la période couverte par les rapporteurs n'est pas suffisante pour pouvoir apprécier le respect de la totalité des clauses contractuelles du cahier des charges de la délégation consentie par l'ANR à l'INRA, la réponse aux deux questions posées est, elle, sans ambiguïté :

- Le caractère contractuel de la délégation est parfaitement licite au regard de la réglementation.
- S'agissant du second point, dans leurs conclusions les rapporteurs écrivent : « en matière de déontologie, il ne fait pas de doute que le dispositif est conforme à l'impératif d'objectivité, de neutralité et d'impartialité qui conditionne la crédibilité de l'Agence Nationale de la Recherche » ; « Après avoir fait l'objet de préoccupations exprimées par certains représentants ministériels préalablement à la création de l'Agence, le risque de conflit d'intérêts se révèle non seulement écarté au niveau des attributions individuelles, mais inexistant au niveau des stratégies d'établissement ».

Ce satisfecit accordé par les rapporteurs de l'IGAENR à l'INRA dans sa fonction d'établissement gestionnaire de programmes de l'ANR, au delà de la satisfaction qu'il procure à tous ceux qui ont travaillé dans des délais très courts à la réalisation de cet objectif ambitieux, permet de considérer comme levée, l'hypothèque qui pesait aux yeux de certains acteurs sur le principe de la délégation et le respect scrupuleux du cahier des charges qui l'accompagne.

Le modèle d'organisation en réseau qu'il sous-tend, avec une agence nationale s'appuyant pour la mise en œuvre de ses activités, sous son contrôle étroit, sur certains opérateurs choisis en fonction de leurs compétences s'en trouve donc conforté. Mais si cette critique ne peut plus être formulée à l'encontre de ce modèle de délégation de gestion, celui-ci se trouve-t-il pour autant validé ? Les rapporteurs expriment sur ce point quelques interrogations et formulent une proposition : que le futur établissement public « ANR » récupère en propre toute la gestion « administrative » de ses programmes et qu'il ne continue à s'appuyer sur des établissements que pour la gestion « scientifique » de certains d'entre eux.

L'INRA souhaite pour sa part saisir l'opportunité qu'ouvre cette réflexion pour formuler sa propre vision du devenir souhaitable à ses yeux du « système ANR ».

II - Un scénario d'insertion réussi pour l'ANR

Comme l'indiquent les rapporteurs, les missions confiées à l'ANR en font un opérateur particulier au sein du système français de recherche et d'innovation (SFRI) en lui donnant au niveau national et dans tous les domaines, de la recherche la plus fondamentale au transfert d'innovation, un rôle d'Agence de financement sur projet. Cette compétence d'Agence de programmation, l'ANR la partage cependant pour certains de ses domaines d'activités avec des établissements de recherche. Dès lors, la question de son insertion durable au sein du SFRI se trouve posée afin de déterminer les conditions d'un mode de fonctionnement

reposant sur la complémentarité des acteurs et une valeur ajoutée explicite au bénéfice de l'efficacité globale du système français de recherche et d'innovation.

Dans les domaines de la recherche finalisée, cette réflexion paraît indispensable tant les conditions d'une capacité effective à exercer cette activité sont longues et complexes à réunir car reposant sur un partenariat « d'orientation » mobilisant de nombreux porteurs d'enjeux dans une relation de confiance pour identifier à un moment donné les questions auxquelles l'activité de recherche doit contribuer à répondre.

En effet, contrairement à la recherche fondamentale, pour la recherche finalisée, conduite ou non dans un partenariat public/privé, la dynamique propre de la science n'est pas seule à l'origine des questions posées ni la cible des réponses trouvées. Pour bien apprécier les contraintes qui déterminent son mode de structuration et de fonctionnement, il convient d'utiliser la grille d'analyse suivante qui distingue au sein du système français de recherche et d'innovation (SFRI) trois niveaux d'échelle pour la structuration de l'activité de recherche finalisée avec une spécialisation fonctionnelle de chacun d'entre eux.

* **Le niveau ①** correspond à la fonction de définition des grandes orientations pour piloter l'évolution du SFRI, des équilibres à promouvoir entre toutes ses composantes et de la répartition des ressources entre les grands domaines d'intervention de la politique nationale. Ce premier niveau qui correspond à la définition de la stratégie nationale de recherche et d'innovation par grands domaines est de la responsabilité du ministère chargé de la recherche, en coordination avec d'autres ministères « techniques », fort des avis donnés par le Haut Conseil de la Science et de la Technologie.

* **Le niveau ②** correspond à la fonction de programmation au sens large. Dans chacun des grands domaines d'intervention identifiés au **niveau ①**, il s'agit d'une fonction d'intermédiation entre les porteurs d'enjeux politiques et les scientifiques pour identifier en concertation (le partenariat d'orientation) les grandes problématiques pour la résolution desquelles une contribution est attendue de la recherche. De l'analyse de ces grandes thématiques résultent des questions de recherche et des priorités scientifiques qui se traduisent par la définition de programmes de recherche et une allocation de ressources sur objectifs (des projets de recherche) à destination des unités de recherche de la sphère publique, mais aussi de la sphère privée.

Cette fonction d'intermédiation peut être portée au niveau national par une agence de moyens comme l'ANR, mais aussi par des directions scientifiques des ministères techniques, des directions d'organismes de recherche, des services recherche des conseils régionaux ou encore à l'échelle européenne, par la DG recherche qui met en œuvre le programme cadre de recherche et développement. Cette fonction de programmation est en fait « distribuée » au sein du SFRI, mais doit cependant se situer à une échelle pertinente pour disposer d'une capacité de « polarisation » de l'activité des communautés scientifiques qu'il convient de mobiliser.

* **Le niveau ③** correspond à la fonction d'opérateur de recherche. C'est la fonction de production de la recherche qui incombe aux organismes de recherche et aux établissements d'enseignement supérieur qui sont structurés en unités de recherche, ainsi qu'aux institutions para publiques (centres techniques) ou privées (entreprises) qui produisent et valorisent des connaissances. Ces opérateurs ont principalement des fonctions de développement, dans la durée, de compétences scientifiques en tant qu'employeur de leurs personnels, d'investisseur en matière d'équipement scientifique et de locaux, de montage de partenariats (partenariat de

recherche) et d'intégrateur des connaissances sur des objets de recherche complexes nécessitant une approche pluridisciplinaire. Il s'agit d'une fonction assurée par plusieurs types d'institution au niveau du SFRI, dont le mode d'organisation interne dépend étroitement de leur mission, allant de la recherche la plus fondamentale à la mise au point d'innovations.

Un établissement comme l'INRA pour pouvoir accomplir sa mission dans le champ de l'Agronomie, de l'Environnement et de l'Alimentation, doit impérativement maîtriser ces deux fonctions, de programmation et d'opérateur de recherche. Mais pour bien mesurer le rôle central que remplit la fonction de programmation dans la mise en œuvre de la recherche finalisée, il convient encore de distinguer les deux composantes dans l'organisation de ses activités :

- La première composante avec les activités d'identification des grands enjeux économiques, politiques et sociétaux et la définition des questions de recherche qui résultent de leur analyse au sein des grands domaines comme des dynamiques propres de la science. Ces activités reposent sur des travaux de prospective, d'études et de veille, mais aussi sur une concertation approfondie entre tous les acteurs (porteurs d'enjeux et chercheurs), organisée selon une méthode appropriée pour faire fonctionner le partenariat « d'orientation » au bénéfice de tous.
- La deuxième composante correspond aux activités permettant de transformer ces orientations en priorités de recherche déclinées au sein de programmes pertinents et opérationnels pour les communautés scientifiques qui structurent leurs réponses sous la forme de projets de recherche où de schémas stratégiques de départements pour cadrer dans la durée les actions conduites par les unités de recherche qui leur sont rattachées.

On comprend donc que cette fonction est à la fois vitale et complexe à structurer parce qu'elle repose sur des réseaux de partenariats construits dans la durée avec des responsables politiques, des décideurs économiques, des représentants des filières professionnelles et des acteurs sociaux qui ne sont pas spontanément des interlocuteurs des chercheurs et qui attendent en retour de leur contribution, une prise en compte réelle des attentes exprimées.

Parvenir à construire dans la durée ce partenariat d'orientation avec les méthodes de travail associées et avec les bons réseaux d'acteurs, est donc au centre de la mission de l'INRA et au cœur de son identité culturelle. L'institut ne pourrait donc envisager sans une grande inquiétude pour son avenir de se voir dépossédé de cette fonction de programmation pour être réduit au seul rôle d'opérateur.

Cette situation de cumul de fonctions est la plus communément répandue en France où tous les établissements de recherche finalisée exercent au niveau national une double responsabilité de programmation au sens large et d'opérateur de recherche. C'est aussi la situation qui prévaut aux USA et en Grande-Bretagne où les homologues de l'INRA, l'ARS et le BBSRC, sont à la fois agence nationale de programme et opérateurs en ce qu'ils disposent de leurs propres capacités de recherche.

Cette analyse fondée dans le cas de la recherche finalisée doit cependant être nuancée dans le cas de la recherche fondamentale. En effet, dans ce domaine, c'est la communauté scientifique concernée qui construit ses objets de recherche en réponse au seul besoin de produire des connaissances nouvelles. Dans ces conditions la pertinence des projets de recherche et la qualité des résultats répondent de la seule appréciation des Pairs et des critères de l'excellence scientifiques, sans reposer sur la contribution d'autres partenaires extérieurs à l'activité scientifique. C'est pourquoi la position du CNRS ou des universités vis-à-vis de l'ANR doit être analysée dans des termes différents de celle des établissements de recherche finalisée comme l'INRA.

De ce point de vue, les commentaires du rapport sur la position des responsables universitaires qui souhaiterait que l'ANR prennent en charge la totalité de ses attributions sans se reposer sur des établissements de recherche délégataires tout en ne réclamant pas pour eux-mêmes l'exercice de cette responsabilité devrait faire l'objet d'une nouvelle instruction à la lumière de cette analyse.

S'agissant du premier point, cette approche concerne-t-elle bien tous les établissements de recherche ou principalement le CNRS ? Et quant au second, on comprend que l'enjeu d'être établissement délégataire, n'est pas de même nature pour un établissement d'enseignement supérieur que pour l'INRA parce qu'une université n'exerce pas cette fonction de programmation au niveau de l'établissement, mais seulement celle d'opérateur de recherche dans les domaines où elle dispense des formations de tous niveaux.

A partir de cette analyse, on comprend pourquoi il est indispensable pour l'INRA, mais aussi pour l'efficacité globale du SFRI, de pouvoir participer aux activités de programmation scientifiques de l'ANR dans le cadre d'une délégation partagée qui aille au-delà de la seule gestion. Les modalités de cette complémentarité de positionnement et de compétences pour la recherche finalisée doivent trouver leur réponse dans le cadre des évolutions en cours de l'ANR avec la création de l'établissement public de plein exercice. Ce changement de statut va en particulier introduire une modification substantielle dans la composition du conseil d'administration de l'Agence et donc dans sa gouvernance. Des responsables des personnes morales n'y siégeront plus comme dans le cadre du GIP, ce qui faisait de leurs représentants des acteurs impliqués dans le développement du « système ANR ».

L'INRA formulé le vœu que ce changement ne se traduise pas par une remise en cause du système de délégation, mais plutôt par un approfondissement de celui-ci dans certains domaines de la recherche finalisée, condition nécessaire à une insertion durable et utile de l'ANR au côté des établissements de recherche au sein du SFRI.



Marion GUILLOU

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 0 : Personnes rencontrées

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Convention ANR/INRA du 25 juin 2005 et tableau récapitulatif des programmes gérés par l'INRA

Annexe 3 : Le cadre du mandat de gestion donné à l'INRA

Annexe 4 : Le cadrage financier

Annexe 5 : Les effectifs de l'unité support en 2005-2006

ANNEXE 0

Personnes rencontrées

Administration centrale	
Ministère délégué à la recherche et à l'enseignement supérieur	
M Gilles BLOCH	Directeur général de la recherche et de l'innovation
M Philippe IMBERT	Commissaire du Gouvernement du GIP ANR
Mme Michèle TIXIER-BOICHARD	Chef du département biotechnologies, ressources, agronomie
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	
M Guillaume GAUBERT	Sous-directeur de la 3 ^{ème} sous-direction
M Thierry KALFON	Chef du bureau recherche et énergie
M Jean-François GUTHMANN	Chef de la mission de contrôle général financement de la recherche et de l'innovation
Ministère de l'agriculture et de la pêche	
Mme Claire HUBERT	Sous-directrice de la recherche (DGER)
Agence nationale de la recherche (ANR)	
Mme Jacqueline LECOURTIER	Directrice
M Antoine MASSON	Directeur adjoint
M Jean-Philippe de SAINT-MARTIN	Secrétaire général
M Michel GRIFFON	Responsable du département écosystèmes et développement durable (EDD)
Mme Michèle MARIN	Responsable de programme (PNRA)
M Francis QUÉTIER	Responsable de programme (Génoplande et Génanimal)
Institut national de la recherche agronomique (INRA)	
Mme Marion GUILLOU	Présidente-directrice générale
M Guy RIBA	Directeur général délégué chargé des programmes scientifiques
M Michel EDDI	Directeur général délégué chargé de l'appui à la recherche
M Nicolas VANNIEUWENHUYZE	Directeur des finances et des affaires générales (DIFAG)
M Gilles BARITEAU	Directeur de l'unité contrats et propriété intellectuelle
unité support de l'INRA (US)	
M Philippe HENRY	Directeur de l'unité
Mme Isabelle AVELANGE	Coordinatrice scientifique (programme ADD)
Mme Catherine ESNOUF	Coordinatrice scientifique (programme PNRA)
Mme Christine CHARLOT	Coordinatrice scientifique (programme OGM)
Mme Dominique LABORDE	Coordinatrice scientifique (programme Génoplande)
M Claude CHEVALET	Coordinateur scientifique (programme Génanimal)
Mme Magali RAVOUX	Coordinatrice (programme Biodiversité)
Mme Gaëlle EMBS	Coordinatrice (programmes Génanimal et OGM)
Mme Nathalie DOSPITAL	Responsable du service des ressources contractuelles de

	la DIFAG
A la Conférence des présidents d'université (CPU)	
M Yannick VALLÉE	Premier Vice-Président
M Jean-Pierre FINANCE	Président de l'Université Henri-Poincaré (Nancy 1)
M Eric ESPERET	Délégué général

Lettre de mission



*Ministère de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*
*Le Ministre délégué à l'Enseignement supérieur
et à la Recherche*

I.G.A.E.N.R.	
Date d'arrivée	09 MAI 2006
Visé du Chef du Service	
À traiter par	
n°	533

Le Directeur de cabinet

N-Réf. : RG/n°06-111b

Paris, le 5 MAI 2006

Monsieur le Chef de service,

Par note du 17 novembre 2005, Madame Marion GUILLOU, Présidente Directrice générale de l'Institut national de la recherche agronomique, a souhaité m'informer des difficultés rencontrées par son organisme dans le cadre de la gestion de certains programmes de recherche lancés par l'Agence nationale de la recherche. Il semblerait que la fiabilité et l'impartialité de l'établissement délégataire soient parfois remises en cause par des tiers.

Je souhaite donc qu'une mission soit confiée à l'un de vos experts pour clarifier cette situation et notamment conduire une réflexion autour des questions suivantes :

- analyse des procédures de gestion scientifique et administrative,
- égalité de traitement entre les porteurs de projets,
- conflit d'intérêt potentiel avec la stratégie de l'établissement,
- économie de moyens réalisés par l'ANR grâce à la mise en œuvre d'une délégation de gestion.

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions avant la fin du mois de juin.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef de service, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Thierry DAMERVAL

Monsieur Thierry BOSSARD
Chef du service de l'Inspection générale
de l'éducation nationale et de la recherche.
107 rue de Grenelle
75007 PARIS

Copie à : Marion Guillou, Présidente directrice générale de l'INRA
Gilles BLOCH, Directeur de l'ANR

21 rue Descartes - 75231 Paris Cedex 05 - Tél. 01 55 55 90 90

**Convention ANR/INRA du 25 juin 2005 et tableau
récapitulatif des programmes gérés par l'INRA**



**GIP ANR / STRUCTURE « SUPPORT »
POUR PROGRAMME DE RECHERCHE**

Entre

Le groupement d'intérêt public Agence Nationale de la Recherche (GIP ANR)

et

L'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA)

Préambule

Pour l'année 2005, l'essentiel de l'activité du groupement d'intérêt public Agence Nationale de la Recherche (GIP ANR) est structuré en Programmes de recherche fonctionnant sur projets. Pour chaque Programme, un périmètre scientifique est défini selon des indications thématiques, disciplinaires ou autres. Un Programme de recherche peut comporter plusieurs actions pour une année donnée. Chaque action se construit généralement à l'aide d'un appel à projets (AAP) qui permet de sélectionner un ensemble de projets de recherche conduits sur deux à trois ans.

L'édition pour l'année N... ou "édition N..." d'un Programme est constituée des actions de ce Programme conduisant à sélectionner des projets de recherche qui ont vocation à être financés dans le cadre du budget d'engagement de l'année N... du GIP ANR. Les projets de recherche ainsi financés ont, à la date de la décision de financement, une durée prévisionnelle maximale de trois ans. Ils peuvent faire l'objet d'une décision de prolongation.

Pour chaque Programme dont il n'assure pas la gestion directe, le GIP ANR s'appuie sur une structure « support ». Cette structure peut être un EPST, un EPIC, un établissement d'enseignement supérieur ou une entité privée. La structure support est mandatée par le GIP ANR pour exécuter en son nom une part déterminée des tâches correspondant à l'élaboration, la gestion scientifique et administrative et l'évaluation du Programme.

Par décisions en date du 15 mars 2005, figurant en Annexe 1 de la présente convention, le directeur du GIP ANR a décidé d'engager l'édition 2005 des Programmes nommés « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal ».

De son côté, l'INRA en vertu d'une délibération de son conseil d'administration en date du 23 juin 2005, accepte d'apporter son appui au GIP ANR en tant que structure support des dits programmes selon les modalités prévues par la présente convention sans préjudice de sa qualité d'opérateur de recherche.

L'appui apporté par l'INRA au GIP ANR dans le cadre de la présente convention est organisé de façon :

- à **prévenir les conflits d'intérêts**, afin de garantir aux équipes de recherche une égalité de chances d'accès aux Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal » quelle que soit leur appartenance institutionnelle ;
- à **réduire au maximum la complexité** des procédures et les délais pour l'obtention effective des financements par les équipes de recherche.

La réalisation de ces objectifs fera l'objet d'un suivi attentif par le GIP ANR, fondé notamment sur l'examen des conditions de la répartition des financements entre les différents bénéficiaires de recherche et des délais de réalisation des différentes tâches.

* * * * *

En conséquence de quoi, il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet

Par la présente convention, le GIP ANR donne mandat à l'INRA, qui l'accepte, d'assurer les missions telles que définies à l'article 4 ci-après, c'est-à-dire d'assurer la gestion scientifique, administrative et financière des opérations de sélection, financement, contractualisation, suivi et contrôle des bénéficiaires dans le cadre des « Programmes » tels qu'énumérés à l'article 2, ainsi que, accessoirement, la préparation des éditions 2006 des dits Programmes, dans les conditions et les limites fixées par la présente convention et ses annexes.

Article 2 : Domaine d'application : les éditions 2005 des Programmes

Les éditions 2005 des Programmes qui sont l'objet principal de la présente convention, et qui font l'objet d'une description en Annexe 2, sont les suivantes :

- Édition 2005 du Programme « Biodiversité » ;
- Édition 2005 du Programme « OGM » ;
- Édition 2005 du Programme « Alimentation » ;
- Édition 2005 du Programme « Agriculture et développement durable » ;
- Édition 2005 du Programme « Génoplande » ;
- Édition 2005 du Programme « Génanimal ».

Article 3 : Organisation interne de l'US de l'INRA

L'INRA crée, pour assurer sa mission de structure support du GIP ANR, une unité organisationnelle indépendante des autres Unités et structures opérationnelles de l'INRA, appelée unité support (ci-après désignée par le terme « US ») avec un responsable placé auprès de la Présidence et Direction Générale de l'INRA. L'US est spécifiquement et uniquement dédiée à l'exécution des tâches confiées par le GIP ANR.

L'US est organisée et structurée de façon à assurer son identification au sein de l'INRA et fonctionne de façon à prévenir les conflits d'intérêts et à garantir une égalité d'accès et de traitement des candidats des appels à projets.

L'US est située dans les locaux de l'INRA et utilise ses infrastructures. La rémunération de son personnel est assurée par l'INRA. Le responsable de l'US, correspondant à un profil convenant au GIP ANR, et l'encadrement scientifique sont désignés par l'INRA. Les personnels de l'US sont recrutés ou affectés par l'INRA en fonction de leurs compétences et expertises dans le domaine de l'animation scientifique, technique, administrative et juridique des Programmes.

Pour chaque Programme, l'INRA désigne au sein de l'US un interlocuteur scientifique vis-à-vis du GIP ANR et des porteurs de projets.

Article 4 : Missions de l'INRA

Dans le cadre de l'article 1 ci-dessus, et dans la limite des fonds effectivement versés par le GIP ANR, l'INRA a pour mission d'assurer, pour le compte du GIP ANR, l'animation scientifique, la gestion administrative et financière des Programmes ainsi qu'accessoirement la réflexion prospective relative à l'élaboration d'appel(s) à projet(s) ultérieur(s).

L'INRA s'engage à renseigner le système d'information mis en oeuvre par le GIP ANR selon les modalités qui seront définies en concertation.

Les missions détaillées de l'INRA sont les suivantes :

4-1 : Animation et gestion scientifiques dans le cadre des Programmes

S'agissant du programme « biodiversité », l'INRA pourra s'appuyer sur le groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Institut Français de la Biodiversité » (IFB) dont il est le gestionnaire désigné par ses membres.

4-1-1 Publication d'appel(s) à projets

- Mise au point du calendrier en concertation avec le GIP ANR et les partenaires intéressés.
- Elaboration du texte des appels à projets en concertation avec le GIP ANR.
- Diffusion des appels à projets en page d'accueil, après validation par le GIP ANR, sur un site Internet agréé par lui.
- Désignation, pour chaque appel à projets, d'un interlocuteur, dont le nom sera rendu public et qui conseillera les candidats aux appels à projets (par téléphone et/ou par courriel).

4-1-2 Réception des projets et examen de la recevabilité

- Réception et archivage des exemplaires des projets sur tout support sécurisé. Envoi d'un avis de réception.
- Le cas échéant, élaboration et maintenance d'un système de soumission de projets en ligne, avec un accès en lecture pour le GIP ANR sur le serveur informatique concerné, sous réserve d'un accord sur le cahier des charges technique et financier. Utilisation d'un système de soumission en ligne du GIP ANR, à sa demande.
- Réception contre accusé de réception et conservation sécurisée des exemplaires sous forme électronique des projets. Contrôle qu'à chaque exemplaire sur papier est associée une soumission électronique.

- Préparation de l'examen, par le comité d'évaluation, de la recevabilité formelle des projets sur des critères validés par le GIP ANR. Notification par courrier recommandé avec accusé de réception aux coordonnateurs de projets concernés de la décision motivée de non recevabilité prise par le GIP ANR.

4-1-3 Évaluation et sélection

- Propositions au GIP ANR des nominations au Comité d'évaluation et au Comité stratégique des Programmes.

- Élaboration du formulaire présentant les avis des experts et des rapporteurs, qui devra être approuvé par le GIP ANR.

- Constitution, dans le respect de la réglementation relative à la protection des données nominatives, d'une banque de données d'experts (comprenant des étrangers) susceptibles d'être sollicités pour donner un avis écrit sur les projets, dont la composition est tenue à disposition du GIP ANR. Ce fichier sera déclaré à la CNIL et mis à jour régulièrement.

- Organisation et secrétariat des réunions du Comité d'évaluation et du Comité stratégique (convocations, lieux de réunions). Le processus doit être traçable. Pour toutes ces réunions, des comptes-rendus sont établis et transmis en copie aux membres des Comités et au GIP ANR. Chaque compte-rendu comprend au minimum la liste des participants, le relevé des propositions et le traitement des conflits d'intérêts en application de la charte de déontologie annexée à la présente convention.

- Relations avec les experts :

- Communication aux experts des projets pour lesquels leur avis écrit est requis. Gestion des relations avec les experts. Au minimum, deux experts doivent donner leur avis sur chaque projet.

- Paiement de la rémunération des experts non résidents en France et travaillant au sein d'un organisme étranger et des frais de déplacements et de séjour pour les membres des Comités.

- Réception de l'avis des experts et transmission aux membres intéressés des Comités, en veillant à garantir l'anonymat des experts en dehors des collaborateurs de l'US de l'INRA, des membres des Comités et du GIP ANR.

- Transmission à OSEO ANVAR des dossiers de certains projets examinés favorablement par l'un ou l'autre des Comités en vue de l'analyse de la situation financière de certaines entreprises partenaires et/ou de la validation des devis de recherche, les listes des analyses et/ou validations devant faire l'objet d'un accord du GIP ANR.

- Transmission au GIP ANR pour décision, au vu des résultats et/ou validations précédentes et après modification éventuelle, à la demande notamment du Comité d'Evaluation et /ou du Comité Stratégique, de leur projet par les proposants, - d'une présentation des projets sélectionnés, de propositions de financement et des éventuelles conditions de réalisation (une fiche par projet avec, en particulier, des éléments d'analyse financière, et un récapitulatif suivant le modèle figurant en Annexe 3). Transmission d'éventuels éléments complémentaires sur ces projets, à la demande du GIP ANR.

- Archivage de tous les documents relatifs à l'animation scientifique de l'édition 2005 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal » (dossiers sur support papier avec signature originale et sur support électronique, comptes rendus des réunions des Comités, rapports d'experts, notifications de décisions, correspondance,...).

4-1-4 Notification

- Notification par courrier recommandé avec accusé de réception à tous les coordonnateurs de projets non retenus, hormis à ceux dont les projets ont été déclarés non recevables (cf. § 4-1-2), de la décision du GIP ANR les concernant.

- Communication sur demande aux candidats aux appels d'offres des avis des experts sur leur projet, sous forme anonyme et synthétique.

- En cas de différent grave avec un candidat à un appel d'offres, le dossier sera transmis au GIP ANR qui donnera à l'INRA les instructions correspondantes.

4-1-5 Suivi scientifique des projets

- Le suivi scientifique des projets financés est assuré par l'US jusqu'à leur achèvement dans le cadre de l'édition 2005 des Programmes. Un avis sur les comptes rendus semestriels d'activité est préparé par l'US, pour transmission au GIP ANR.

- Fourniture au GIP ANR d'un reporting scientifique pour chaque Programme comprenant des indicateurs, par exemple : brevets, publications, transferts réalisés dans le cadre du Programme.

- Transmission à l'US, chargée de la gestion administrative et financière au sein de l'INRA, des documents nécessaires à la mise en paiement des tranches intermédiaires et du solde.

- Organisation en fonction des moyens disponibles de réunions d'animation scientifique pour chaque Programme et de colloques d'évaluation.

4-1-6 Appels à projets ultérieurs

- Organisation, après accord du GIP ANR, de réunions et de consultations, en vue de l'élaboration d'appel(s) à projets pour l'édition 2006 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal ».
- Élaboration, à la demande du GIP ANR, de propositions de textes d'appels à projets pour l'édition 2006 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal ».

4-1-7 Communication

- Réalisation d'actions de communication en fonction des moyens disponibles à partir des Programmes : brochure(s) sur les Programmes, dont le contenu doit être validé par le GIP ANR, organisation de réunion(s) de présentation des appels à projets, mise à jour régulière du site Internet, diffusion régulière d'informations relatives aux Programmes, soutien au GIP ANR, à sa demande, pour l'organisation de rencontres avec les media.

La charte graphique pour les documents diffusés par l'unité support sera définie conjointement par les parties.

- Fourniture régulière de contenu pour alimenter le site Internet de l'ANR.

4-1-8 Évaluation ex-post de l'édition 2005 des Programmes

Cette mission ainsi que les conditions de sa réalisation et de sa rémunération seront précisées par avenant à la présente convention.

4-2 : Gestion administrative et financière

- Réception, de la part des candidats bénéficiaires des appels d'offres, des documents administratifs et financiers utiles à l'établissement de l'acte attributif de financement, pour les dossiers retenus par le GIP ANR.
- Intégration des projets dans un système de gestion dans des conditions qui permettent d'assurer la traçabilité des opérations.
- Détermination de l'assiette des dépenses éligibles pour les projets retenus.
- Détermination des tranches de paiement pour les projets retenus.

- Établissement, notification et signature de l'acte attributif de financement par l'INRA. Envoi aux bénéficiaires par l'INRA.
- Mise en paiement des aides pour les projets retenus.
- Réception des demandes de paiement de tranches intermédiaires et solde (dossier de demande de la structure support chargée de l'animation scientifique, avis sur le compte-rendu d'activité du projet, avis éventuel sur les conditions de mise en paiement,...). Le cas échéant, demande aux bénéficiaires des justificatifs des dépenses et vérification de ces justificatifs.
- Gestion et mise en place des modifications contractuelles ; ces modifications contractuelles seront mises en œuvre sur la base des décisions du GIP ANR pour les modifications liées au projet de recherche et de manière autonome pour les autres types de modifications (notamment liées à l'évolution statutaire du bénéficiaire).
- Gestion et suivi des indus ; émission des demandes de remboursements et réception des reversements.
- Synthèse et clôture des dossiers (vérification de l'ensemble des documents contractuels, reversement des crédits inutilisés).
- Archivage de tous les documents relatifs à la gestion administrative et financière de l'édition 2005 des programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplante » et « Génanimal » (dossiers sur support papier avec signature originale et sur support électronique, comptes-rendus de réunions, justificatifs de dépenses, documents de mise en paiement, correspondance,...) pour une durée de 5 (cinq) ans à compter de leur démarrage.

Article 4-3 : Suivi et Contrôle

L'INRA, au moyen de l'US, assure le suivi des projets financés dans le cadre de l'édition 2005 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplante » et « Génanimal ». A ce titre, il reçoit les comptes rendus semestriels d'activité transmis par les bénéficiaires des aides et donne au GIP ANR un avis sur le déroulement du projet.

Après la première année de fonctionnement, l'INRA met en place des opérations de contrôle de l'activité des bénéficiaires. Les modalités seront définies par l'US de l'INRA après avis du GIP ANR. L'US de l'INRA soumet pour avis un plan de contrôles au GIP ANR avec un objectif arrêté conjointement de 5 % des projets (et au moins un projet) contrôlés chaque année. Le contrôle porte sur les aspects scientifiques, administratifs et financiers des activités et des équipes bénéficiaires.

Au vu des avis et résultats des contrôles, l'US de l'INRA fait des propositions au GIP ANR de cessation, prolongation ou modifications des projets. Le GIP ANR décide *in fine* des suites à donner.

Article 5 : Obligations du GIP ANR

Conformément aux dispositions constitutives du GIP ANR, ce dernier prend les décisions de lancement des Programmes, de constitution des Comités Stratégique et d'Evaluation et les décisions d'attribution de financement aux projets retenus, après instruction du dossier par l'INRA pour le compte du GIP ANR conformément à l'article 3.

Le GIP ANR arrête un règlement financier qu'il met à disposition des établissements supports et des bénéficiaires. Ce règlement est fourni en annexe 4 et fait foi entre les parties.

Le GIP ANR assure le règlement des litiges avec les bénéficiaires sauf dans le cas de fautes commises par l'INRA dans l'exécution du mandat en contradiction avec son obligation générale de prudence et de diligence.

Il s'engage à effectuer à l'INRA les versements prévus à la présente convention conformément aux dispositions prévues dans ses articles 8 et 9.

Le GIP ANR assure la reprise des droits et obligations des bénéficiaires contenus dans les décisions ou conventions signés pour son compte par l'INRA en cas d'arrêt du financement des Programmes par le GIP, « arrêt du financement » étant défini par le non versement des sommes dues pendant un délai d'une année après la date d'exigibilité.

Les personnes salariées ou mises à disposition du GIP ANR sont tenues de respecter les dispositions de bonne conduite en matière d'objectivité, de désintéressement, de confidentialité et de prévention des conflits d'intérêts telles que figurant à la charte de déontologie annexée à la présente convention.

Article 6 : Obligations de l'INRA

6 - 1 L'INRA exécute dans le cadre de son mandat la totalité des tâches mentionnées à l'article 4, notamment en ce qui concerne les relations avec les tiers, conformément aux dispositions de la présente convention et de ses annexes. L'INRA est ainsi tenu d'appliquer à tout moment les dispositions en vigueur relatives aux modalités d'attribution des aides du GIP ANR telles qu'elles sont définies dans le « Règlement relatif aux modalités d'attribution des aides du GIP Agence nationale de la recherche ».

6 - 2 Dans les limites du mandat défini par la présente convention, l'INRA peut prendre, pour le compte du GIP ANR, les engagements juridiques nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

6 - 3 L'US a pour seule mission d'exécuter le mandat confié par le GIP ANR à l'exclusion de toute autre tâche.

6 - 4 L'INRA met en œuvre la présente convention sans favoriser ses propres intérêts ni ceux de ses agents au détriment de ceux des autres établissements et membres de la communauté scientifique.

6 - 5 Les personnes affectées par l'INRA à l'US sont soumises aux mêmes règles d'objectivité, de neutralité, d'indépendance et de confidentialité que ceux du GIP ANR, en

particulier pour ce qui concerne les conflits d'intérêts telle que figurant dans la charte de déontologie annexée à la présente convention (annexe 5). Elles veillent à ce que les experts et personnalités intervenant dans l'évaluation et la sélection des projets respectent les règles les concernant en matière de conflits d'intérêts et de confidentialité édictées par le GIP ANR.

6 - 6 L'INRA est tenu de fournir, à tout moment et dans les meilleurs délais possibles, au GIP ANR ou à toute personne mandatée par lui, à sa demande, toute pièce, information ou document récapitulatif relatif à l'exécution de son mandat et en particulier de lui permettre l'accès aux informations concernant les projets.

6 - 7 L'INRA est tenu de s'assurer par les moyens appropriés que l'utilisation des données et analyses recueillies ne cause aucun préjudice aux pétitionnaires.

6 - 8 Toutes publications ou communication de la part de l'INRA relative aux Programmes visés à l'article 2 devra faire mention du GIP ANR.

6 - 9 L'INRA s'engage à veiller au bon usage et au bon emploi des fonds publics alloués.

6 - 10 L'INRA s'interdit, sauf autorisation expresse du GIP ANR, d'utiliser les informations recueillies dans le cadre de son mandat à des fins autres que la gestion des opérations des éditions 2005 des programmes visés à l'article 2.

6 - 11 L'INRA veille au respect des principes édictés par la loi n°78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Article 7 : Montant prévisionnel des financements attribués

7 – 1 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « Biodiversité » s'élève à la somme de 7 392 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « Biodiversité » jusqu'à un montant de 2 217 600 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

7 – 2 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « OGM » s'élève à la somme de 1 920 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « OGM » jusqu'à un montant de 576 000 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

7 – 3 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « Agriculture et développement durable » s'élève à la somme de 4 800 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « Agriculture et développement durable » jusqu'à un montant de 1 440 000 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

7 – 4 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « Alimentation » s'élève à la somme de 12 048 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « Alimentation » jusqu'à un montant de 3 614 400 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

7 – 5 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « Génanimal » s'élève à la somme de 2 875 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « Génanimal » jusqu'à un montant de 862 500 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

7 – 6 Le montant prévisionnel total affecté à l'édition 2005 du Programme « Genoplante » s'élève à la somme de 14 011 000 €, hors frais de gestion, sous réserve de l'inscription de crédits suffisants en lois de finances. Au titre de l'année 2005, le GIP ANR s'engage à financer le Programme « Genoplante » jusqu'à un montant de 4 203 300 €

Les montants correspondant aux années suivantes feront l'objet d'avenants à la présente convention.

Article 8 : Conditions de paiement

Les crédits correspondant à l'exécution des projets financés seront versés suite à des appels de fonds organisés au début de chaque trimestre par le GIP ANR. Les crédits versés seront fonction de la demande de l'INRA, prenant en compte, en particulier, les indus récupérés, et de l'état d'avancement des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Genoplante » et « Génanimal ».

Un tableau de bord « financier » adressé mensuellement par la structure support au GIP ANR permettra d'apprécier les besoins de l'INRA en matière de trésorerie.

L'INRA met en place des procédures permettant d'assurer la traçabilité des financements accordés par le GIP ANR.

Les versements seront effectués sur le compte bancaire ouvert au nom de l'INRA :

Banque : Paierie Générale du Trésor
Code banque : 10071
Code guichet : 75200
N° de compte : 20001000343
Clef : 25

Article 9 : Frais de gestion

9 – 1 Le GIP ANR rembourse à l'INRA les dépenses engagées au titre de l'exécution des missions qui lui sont confiées par le présent mandat sur la base des frais réels et dans la limite de 1 854 000 €– dont 58 000 €versés directement par le GIP ANR à OSEO ANVAR au titre de l'analyse financière et de la validation des devis – sur la durée de l'édition 2005 des programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplante » et « Génanimal », à savoir jusqu'au paiement du solde de l'ensemble des projets tel que renseigné dans les tableaux de bord mentionnés à l'article 10.

9 – 2 L'INRA présente au GIP ANR, au début de l'édition 2005 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplante » et « Génanimal », un devis prévisionnel des coûts qu'il estime être induits par l'exécution des missions qui lui sont confiées sur toute la durée de la programmation.

Au début de chacune des années couvertes par la présente convention, l'INRA présente au GIP ANR un devis documenté des frais de gestion correspondant à l'année en cours. Le montant prévisionnel des frais remboursés est alors fixé par avenant à la présente convention.

Pour l'année 2005, ce montant est de 482 344 €, dont 58 000 €versés directement par le GIP ANR à OSEO ANVAR.

Sa décomposition est fournie en annexe de la présente convention. Ce devis documenté pourra faire apparaître des charges engagées par l'INRA au titre des Programmes avant la signature de la présente convention. Ces charges sont éligibles au titre de l'année 2005.

9 – 3 Les frais dont l'INRA demande le remboursement au titre des missions qui lui sont confiées par la présente convention sont versés sous forme d'avance sur une base trimestrielle par quarts égaux à terme à échoir.

9 – 4 A la fin de chacune des années couvertes par la présente convention, l'INRA adresse au GIP ANR la liste récapitulative des dépenses, certifiée par son agent comptable, qu'il a engagées au titre des missions qui lui sont confiées.

Dans l'hypothèse où les dépenses justifiées au titre de l'année N sont inférieures aux avances versées cette même année, la différence correspondante donne lieu à régularisation au plus tard lors du paiement de la deuxième avance qui suit la transmission de la liste récapitulative des dépenses et des justificatifs correspondants.

A la fin de l'édition 2005 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplante » et « Génanimal », l'INRA remboursera au GIP-ANR l'éventuelle différence positive entre le montant des avances versées depuis le 1^{er} janvier de l'année concernée et le montant des dépenses justifiées au titre de la même période.

9 – 5 A tout moment durant l'exécution de l'édition 2005 des Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal » et dans un délai de deux ans à compter de la date du dernier versement dû par le GIP ANR à l'INRA, des personnes habilitées par le GIP ANR peuvent procéder sur place et sur pièces au contrôle de la réalité et de la régularité des dépenses dont l'INRA demande ou a demandé le remboursement au titre des missions qui lui sont confiées par la présente convention.

L'INRA s'engage à faciliter, à tout moment, tout contrôle décidé par le GIP ANR, notamment par l'accès à toute pièce justificative des dépenses et tout autre document dont la production serait jugée utile.

9 – 6 Les dépenses de sous-traitance et les frais de consultants autres que ceux prévus dans le cadre de la présente convention ou de ses avenants doivent être soumis à l'accord du GIP ANR dès qu'ils excèdent un montant de 30 000 €TTC.

Article 10 : Reporting

L'INRA adresse au début du mois n+1 un tableau de bord informant le GIP ANR sur l'état d'avancement, à la fin du mois n, de l'édition 2005 des Programmes visés à l'article 2. Les principales rubriques de ce compte rendu ainsi qu'un modèle de tableau de bord, comprenant les informations minimales souhaitées par le GIP ANR, figurent en Annexe 6 de la présente convention.

Dans un délai de deux mois après la fin de chaque année civile, l'INRA adresse au GIP ANR un rapport annuel dont les principales rubriques figurent en Annexe 7.

A la réception de ce rapport, des représentants du GIP ANR et de l'INRA se réunissent afin de faire un exercice de bilan et de perspectives.

Article 11 : Durée – Modifications

La présente convention est conclue pour une durée de 48 mois à compter de la date de lancement du premier appel à projets. Elle peut être modifiée par avenant, notamment en cas de prolongation de la période d'exécution. Elle peut-être résiliée par l'une ou l'autre des deux parties à l'expiration d'un délai de 3 mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception.

En cas de non respect par l'INRA d'un de ses engagements inscrits dans la présente convention, le GIP ANR fera procéder au reversement partiel ou total des sommes versées à l'INRA et utilisées contrairement aux termes de la présente convention.

A la fin de la période couverte par la présente convention ou en cas de résiliation de la présente convention, l'ensemble des documents (sur support papier et sur support électronique) relatifs aux Programmes « Biodiversité », « OGM », « Alimentation », « Agriculture et développement durable », « Génoplande » et « Génanimal », y compris les documents archivés, sera, si le GIP ANR en fait la demande, transféré par l'INRA, dans un lieu et suivant des modalités qui lui seront indiqués par le GIP ANR avec un préavis minimum de 30 jours avant la date de l'expiration ou de la résiliation. Dans la mesure où cette dernière disposition est respectée par le GIP ANR, le paiement par le GIP ANR du dernier acompte trimestriel est conditionné à la réalisation de ce transfert.

Les frais de transfert des archives font partie des frais de gestion prévus à l'article 9 de la présente convention.

En cas de résiliation anticipée, le GIP ANR assure la reprise des droits et obligations des bénéficiaires des projets contenus dans les décisions ou conventions signées pour son compte par l'INRA.

Article 12 : Confidentialité

12 - 1 Chaque partie s'engage, tant pour elle-même que pour son personnel, sauf accord préalable écrit de l'autre partie à :

- considérer comme strictement confidentielles les informations signalées comme telles, appelées ci-après "informations", constituées par tous les éléments d'information confidentiels reçus oralement ou par écrit de l'autre partie ou de personnes habilitées par cette autre partie en vue de la mise en œuvre de la présente convention, ou dont elle aurait pu avoir connaissance à l'occasion de visites dans l'établissement de l'autre partie.
ne pas divulguer les informations à des tiers,

- ne transmettre les informations sous sa responsabilité qu'aux membres de son personnel directement concernés par le présent contrat.

12- 2 Ne seront pas considérées comme confidentielles celles des informations dont la partie qui les aura reçues pourra prouver :

- qu'elles faisaient partie du domaine public au moment de leur communication par l'autre partie ou qu'elles y sont tombées ultérieurement autrement que par un manquement à la présente obligation de secret, ou

- qu'elle les détenait déjà avant leur communication par l'autre partie ou par toute personne habilitée par cette autre partie, ou

- qu'elle les a reçues librement d'un tiers autorisé à les divulguer.

- qu'elle est légalement tenue de les communiquer.

12 - 3 Les engagements du présent article sont valables pendant la durée du présent contrat et pendant les 10 (dix) années qui suivront.

Article 13 : Attribution de juridiction

Les parties s'efforceront de résoudre à l'amiable les contestations qui pourraient surgir à l'occasion de l'exécution de la présente convention. En cas de désaccord persistant, les tribunaux de Paris seront seuls compétents.

Fait à Paris, le 25 juin 2005

Pour l'INRA

Pour le GIP ANR

Marion GUILLOU
Présidente Directrice Générale

Gilles BLOCH
Directeur

PROGRAMMES DE L'ANR GÉRÉS PAR L'INRA

Programmes	Comité d'évaluation ou conseil scientifique	Comité stratégique ou comité de pilotage
		Ou comité <i>ad-hoc</i> pour l'examen de déclarations d'intention
Alimentation et nutrition humaine (PNRA)		
2005	président : A. Martin (université de Lyon 1) 1 INRA sur 25 membres	président : Y. Bayon de Noyer industriel secteur privé Avignon 2 INRA sur 20 membres
2006	idem	président : Y. Bayon de Noyer 1 INRA sur 21 membres
GENANIMAL		
2005	président : V. Laudet (ENS Lyon) 3 INRA sur 14 membres	président : S. Paran (UNCEIA) 2 INRA sur 12 membres
2006	président V. Laudet (ENS Lyon) 3 INRA sur 17 membres	idem
Biodiversité		
2005	président : J.Casas (université de Tours) 1 INRA sur 17 membres même CS que le GIS	président : JC Lefeuvre MNHN 1 INRA sur 15 membres
2006	président JP Féral (CNRS Aix-Marseille II) 5 INRA sur 24 membres	idem
Agriculture et développement durable (ADD)		
2005	président : O. Godart (CNRS) 2 INRA sur 25 membres	président : Jean Boiffin (INRA) 2 INRA sur 13 membres
2006	idem	président : B Chevassus- au- Louis président du MNHN 1 INRA sur 14
GENOPLANTE 2010		
2005	président : G.Pelletier (INRA) 2 INRA sur 15 membres	président : M. Boucly 1 INRA sur 9 membres

2006	président : G.Pelletier (INRA) 2 INRA sur 18 membres	idem
OGM		
2005	président : M. Fellous (CGB) 4 INRA sur 23 membres	président : B. Chevassus-au- Louis président du MNHN 2 INRA sur 18
2006	idem	idem

Le cadre général du mandat de gestion donné à l'INRA

L'ANR a dès le départ élaboré un ensemble de règles déontologiques et méthodologiques de portée générale. La déclinaison de ces règles se retrouve dans la convention de mandat de gestion passée avec l'INRA. La convention ANR/INRA du 25 juin 2005 et le règlement financier applicable aux bénéficiaires des aides étant évoqués dans le rapport, on se borne ici à une présentation résumée de deux autres documents de cadrage élaborés par l'Agence au moment de sa création : la charte de déontologie et la note de principe relative aux relations entre l'ANR et les structures supports.

La charte de déontologie

L'objet de ce texte daté du 22 juillet 2005 est de garantir l'égalité de traitement des porteurs de projets et de prévenir les conflits d'intérêts au sein de l'ANR et des structures supports, ainsi que dans le fonctionnement des comités et dans les consultations d'experts. Il y est prévu la désignation d'un arbitre et une procédure écrite à mettre en œuvre au cas où un conflit d'intérêts surviendrait. Alors qu'aucun texte de cette nature n'avait été pour le FRT et le FNS, l'ANR en a fait une priorité emblématique de ses interventions. Si la portée d'un tel document est avant tout symbolique, il ne faut pas en ignorer l'intérêt est réel : il fonde une pratique dans laquelle les préoccupations d'équité et de confidentialité sont véritablement omniprésentes. Chaque personne participant à l'évaluation d'un programme est ainsi invitée à compléter et à signer une notice par laquelle elle s'engage à respecter une obligation de confidentialité et de neutralité.

La note de principe relative aux relations entre l'ANR et les structures « supports » :

Une note de 2005 accessible sur le site internet de l'agence pose les principes communs à la gouvernance des programmes. En ce qui concerne la gestion scientifique, on y trouve la description de la « comitologie » et la définition des rôles de chaque partie prenante²⁷. Alors que le terme « délégation » est utilisé à plusieurs reprises dans cette note, c'est la notion plus précise de « mandat de gestion » qui s'est imposée dans la convention cadre annuelle. En pratique, les relations entre l'agence et la structure support sont nombreuses et « organiquement » intenses : la procédure prévoit l'intervention des responsables de l'ANR à toutes les étapes charnières du processus depuis le lancement des appels d'offres, jusqu'à la notification des décisions et au suivi de projets. Cette procédure ne laisse aucune marge de manœuvre à la structure et à l'unité support, laquelle apparaît comme un organe d'exécution de l'agence. Tout au plus la structure support a-t-elle quelque latitude pour organiser humainement et techniquement l'unité support.

²⁷ L'ANR a mis au point en 2006 un nouveau règlement des comités d'évaluation et un règlement intérieur des départements qui précise l'organisation et le fonctionnement des départements de l'agence

Le cadrage financier (édition 2005)

en euros

convention du 25 juin 2005	autorisations d'engagement	crédits de paiement
	AE	CP (30%)
Biodiversité	7 392 000	2 217 600
OGM	1 920 000	576 000
ADD	4 800 000	1 440 000
PNRA	12 048 000	3 614 400
Géanimal	2 875 000	862 500
Génoplante	14 011 000	4 203 300
total	43 046 000	12 913 800
frais de gestion INRA (devis)	1 854 000	482 344
<i>dont expertise OSEO-ANVAR</i>	58 000	58 000
bilan 2005 (*)		
Biodiversité	8 690 000	2 607 000
OGM	1 920 000	576 000
ADD	4 800 000	1 440 000
PNRA	14 308 000	4 292 400
Géanimal	2 875 000	862 500
Génoplante	14 726 000	4 417 800
total	47 319 000	14 195 700
frais de gestion (justification)		425 838

(*) au stade de l'avenant n°1 du 16 décembre 2005

ANNEXE 5

Les effectifs de l'unité support en 2005-2006

			Direction de l'unité			
			Philippe HENRY*			
Coordination scientifique		Temps consacré à l'US		Coordination administrative et financière		
		%				%
Programme ADD				DIFAG - service des ressources		
Nicolas DURAND		50%		Nathalie DOSPITAL		30%
Isabelle AVELANGE		40%		Sébastien DIME		30%
Nadia CHAMBADE		30%		Fanta SQUARE		100%
				Daniel LAURET*		100%
Programme Alimentation						
Catherine ESNOUF		50%		ACP		
Marie RABUT		70%		Christophe DEBOTAS		10%
Céline CRESSON		100%		Stéphane MORLEC		100%
Nicole VERDIERE		40%				
Céline DUISIT		30%		DISI - UCPI		
				Cécile GAUDRY		100%
Programme Biodiversité						
Magali RAVOUX		50%				
Programme Génanimal						
Claude CHEVALET		20%				
Gaëlle EMBS *		50%				
Daphné FRULLINI		50%				
Programme Génoplande						
Dominique LABORDE		30%				
Cécile CHAPEAU		40%				
Programme OGM						
Christine CHARLOT		30%				
Gaëlle EMBS *		50%				
Perrine RUDINGER		30%				
* Agents ayant pris leurs fonctions en 2006						