

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Rapporteur spécial : Mme Christine LAVARDE

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE PIA 3 CONFIRMÉ PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT MAIS SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE.....	9
A. L'INTÉGRATION AU SEIN DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT.....	9
1. <i>Un troisième PIA issu de la loi de finances initiale pour 2017 et dans la continuité des deux précédents, mais sans crédits de paiement</i>	<i>9</i>
2. <i>Le PIA 3 correspond à 10 des 57 milliards d'euros du « Grand plan d'investissement » du Gouvernement.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Le maintien des principales caractéristiques du PIA 3</i>	<i>12</i>
a) <i>Trois programmes, divers moyens de financement maastrichtiens et non maastrichtiens et 4 opérateurs</i>	<i>12</i>
b) <i>Le maintien des règles budgétaires dérogatoires</i>	<i>16</i>
B. L'INSCRIPTION DE CRÉDITS DE PAIEMENT AJUSTÉE AU REGARD DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES GLOBALES DE L'ÉTAT	17
1. <i>1,08 milliard d'euros pour 2018 et 4 milliards d'euros sur le triennal 2018-2020</i>	<i>17</i>
2. <i>Une ouverture de crédits conditionnée par l'impact budgétaire et maastrichtien des dépenses</i>	<i>19</i>
II. UNE MISE EN ŒUVRE MARQUÉE PAR DES INCERTITUDES ET DES COMPLEXITÉS	24
A. UN LANCEMENT DES ACTIONS LIMITÉ EN 2018 ET PROBABLEMENT PLUS PROGRESSIF QUE POUR LES PRÉCÉDENTS PIA.....	24
B. DE PROBABLES CHANGEMENTS D'ORIENTATION À ATTENDRE.....	27
1. <i>Certaines actions peuvent aisément s'intégrer dans les orientations fixées par le nouveau Gouvernement.....</i>	<i>27</i>
2. <i>D'autres actions seront redéfinies voire pourraient être remises en cause.....</i>	<i>28</i>
3. <i>La crainte d'une réallocation des crédits du PIA au sein du « Grand plan d'investissement » apparaît politiquement peu crédible</i>	<i>29</i>
C. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POUR L'ESSENTIEL BIENVENUES, QUI DEVRONT FAIRE LEURS PREUVES PAR LES RÉSULTATS OBTENUS.....	30
D. LA CONFIRMATION D'UNE GESTION ET D'UN SUIVI RENDUS PLUS COMPLEXE PAR L'OUVERTURE ANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	31
E. VERS UNE REDÉFINITION DU POSITIONNEMENT DU CGI ?	33

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
ANNEXE - ÉTAT DE SIGNATURE DES CONVENTIONS	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) La mission « Investissements d'avenir » a été créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017, afin d'y faire figurer l'enveloppe de 10 milliards d'euros prévue pour mettre en œuvre un **troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3)**.

2) Alors que seules des autorisations d'engagement avaient été votées en 2017 et que le PIA 3 a pu, de ce fait, paraître un temps menacé, **le nouveau Gouvernement a finalement décidé de confirmer ce programme, en l'intégrant dans son « Grand plan d'investissement »** présenté le 25 septembre 2017 et en lui **attribuant 1,08 milliard d'euros de crédits de paiement** pour 2018 (4 milliards d'euros sur la période du triennal 2018-2020).

3) Les **principales caractéristiques du PIA 3** telles qu'adoptées en 2017 **sont maintenues**, avec trois programmes consacrés à l'enseignement et la recherche, à la valorisation de la recherche et à l'innovation, quatre opérateurs de l'État pour les mettre en œuvre et des modalités de gestion et de gouvernance quasiment reconduites à l'identique par rapport à celles du PIA 1 et PIA 2. Aucun redéploiement de crédits n'a, pour l'heure, été opéré.

4) Bien que le présent projet de loi de finances permette de couvrir un peu plus de 10 % des engagements du PIA 3, **celui-ci se trouve, de fait, sous contrainte budgétaire**. En effet, ce n'est pas nécessairement le rythme d'avancement des actions du PIA qui détermine l'inscription des crédits de paiement, la trajectoire des décaissements retenue par le Gouvernement ayant surtout été établie en cohérence avec les perspectives globales des finances publiques.

5) À ce titre, **l'impact sur le déficit maastrichtien ou non des dépenses réalisées est déterminant** dans l'inscription annuelle des crédits de paiement. C'est ainsi que 750 millions d'euros, soit 70 % de l'enveloppe totale allouée pour 2018, correspondent à des prises de participation (fonds propres), qui n'ont pas d'impact maastrichtien.

6) **L'ouverture annuelle des crédits de paiement rend bien plus complexe la gestion et le suivi des actions par les opérateurs**. Elle implique en particulier l'établissement d'une « chronique » des engagements adaptée aux crédits de paiement disponibles et une anticipation bien plus fine des décaissements prévus et réalisés.

7) Si la prise en compte des contraintes budgétaires de l'État ne peut être que comprise, il conviendra toutefois de **s'assurer que cela soit compatible avec la mise en œuvre du programme**. En particulier, certaines actions impliquent un travail d'investissement de long terme et continu qui supporterait mal les « à-coups ».

8) Le lancement du PIA 3 reste encore limité et de **probables changements d'orientation sont à attendre pour certaines actions**, en fonction des priorités qui seront fixées par le nouveau Gouvernement. Il n'est pas à exclure que l'une ou l'autre soit même complètement redéfinie voir remise en cause.

Au 10 octobre 2017, le rapporteur spécial avait reçu la totalité des réponses au questionnaire budgétaire.

Mesdames, messieurs,

La mission « Investissements d'avenir » a été instituée l'an dernier, dans le cadre de la loi de finances pour 2017¹, afin d'y faire figurer l'enveloppe budgétaire consacrée au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3).

L'essentiel des critiques qui ont été formulées à l'occasion de son examen par Albéric de Montgolfier, alors rapporteur spécial au nom de la commission des finances du Sénat, pourraient être reprises : « normalisation budgétaire artificielle », risques de débudgétisations, fragilité du programme en raison de la dissociation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus pour chaque action...²

Pour autant, ce troisième programme est désormais conforté puisque, contrairement à l'an dernier, des crédits de paiement sont prévus pour 2018 et dans le cadre de la programmation triennale 2018-2020.

Il nous appartient donc de nous prononcer sur une mission dont l'objet est de financer l'investissement à hauteur de 10 milliards d'euros et qui a notamment ceci de spécifique qu'elle ne devrait plus évoluer en termes d'autorisations d'engagement. Les décaissements devraient être opérés sur dix ans.

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Annexe 18 au rapport général n° 140 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances.

I. LE PIA 3 CONFIRMÉ PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT MAIS SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

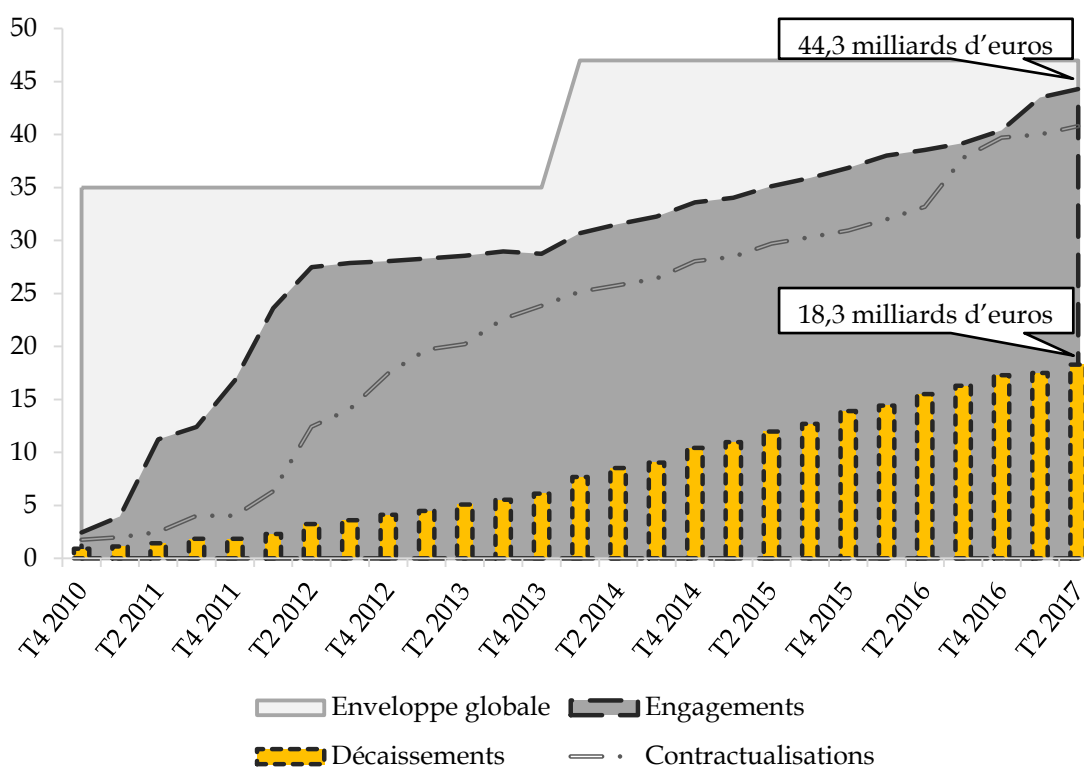
A. L'INTÉGRATION AU SEIN DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

1. Un troisième PIA issu de la loi de finances initiale pour 2017 et dans la continuité des deux précédents, mais sans crédits de paiement

Le PIA 3 a été créé dans le cadre de la **loi n° 2016-1917** du 29 décembre 2016 de **finances initiale pour 2017**, avec **l'ouverture de 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement** qui s'ajoutent aux 47 milliards d'euros des deux précédents programmes.

Situation financière des PIA 1 et 2 depuis 2010

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du Commissariat général à l'investissement (CGI)

Dans la suite des efforts déjà fournis en faveur de l'investissement public par les PIA 1 et 2, ce troisième programme se concentre sur l'enseignement (scolaire et supérieur), la recherche et sa valorisation ainsi

que l'innovation. À ce titre, il poursuit un certain nombre d'actions déjà engagées dans le cadre des deux précédents programmes¹.

L'article 134 de la loi de finances initiale pour 2017 a également étendu au PIA 3 les règles de gouvernance déjà applicables pour les PIA 1 et 2 à l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, tout en lui apportant quelques compléments.

Le précédent gouvernement a ainsi globalement **reconduit l'essentiel des modalités de gestion et de gouvernance spécifiquement retenues pour la mise en œuvre des PIA 1 et 2**, notamment en termes de modes de financement (subventions ou dotations, avances remboursables, fonds propres), de règles budgétaires (pas d'intégration dans les normes de dépenses, gestion extrabudgétaire...) ou encore de pilotage (par un service du Premier ministre, le Commissariat général à l'investissement, qui s'appuie sur des opérateurs)².

En revanche, il a fait le **choix d'inscrire les crédits relatifs au PIA 3 au sein d'une mission spécifique**, la mission « Investissements d'avenir », plutôt que de répartir l'ensemble des enveloppes au sein des missions existantes, dans des programmes « éphémères ».

Surtout, la mission avait pour particularité en 2017 de bénéficier uniquement de **10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, sans aucun crédit de paiement**. Cette « astuce de budgétisation », notamment mise en exergue par Albéric de Montgolfier, alors rapporteur spécial de la mission pour l'examen du projet de loi de finances initiale³, permettait d'éviter que le PIA 3 ne pèse sur le déficit budgétaire dès cette année.

2. Le PIA 3 correspond à 10 des 57 milliards d'euros du « Grand plan d'investissement » du Gouvernement

L'avenir du troisième programme d'investissements d'avenir paraissait susceptible d'être remis en cause à l'été dernier, comme l'indiquait le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) : *« Les mesures décidées au cours de la précédente mandature sans financement identifié font actuellement l'objet d'une évaluation au regard de leur pertinence par rapport aux nouvelles priorités du Gouvernement et pourraient déboucher sur leur arrêt ou leur réorientation. Cela concerne notamment le troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) dans le cadre d'une articulation à définir avec le plan d'investissement [...] »*.

¹ Cf. la suite du présent rapport pour une présentation plus détaillée des actions du PIA 3.

² Cf. la suite du présent rapport pour davantage de détail sur ces modalités de gestion et de gouvernance.

³ Cf. le rapport précité.

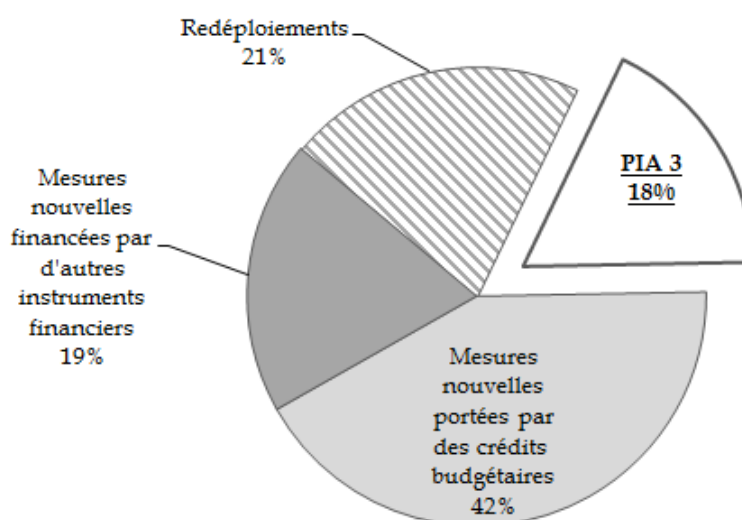
Dès lors que le PIA 3 avait été créé sans crédits de paiement associés et que sa mise en œuvre n'était pas encore très avancée, le nouveau Gouvernement pouvait effectivement décider plus aisément de ne pas y donner suite.

Finalem^{ent}, il a **confirmé le maintien du PIA 3 le 25 septembre 2017**, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017 mais **en l'intégrant dans son « Grand plan d'investissement » (GPI)** dont les contours sont issus de la mission confiée à Jean Pisani-Ferry¹.

Ainsi, parmi les 57 milliards d'euros identifiés pour ce plan sur la durée du quinquennat, 10 milliards d'euros restent alloués au PIA 3.

Origine des moyens de financement du « Grand plan d'investissement »

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après les données du rapport précité de Jean Pisani-Ferry au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

Parmi les quatre axes identifiés par le « Grand plan d'investissement » (accélérer la transition écologique, édifier une société de compétences, ancrer la compétitivité sur l'innovation et construire l'État de l'âge numérique), la contribution du PIA concerne les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹ Rapport de Jean Pisani-Ferry au Premier ministre sur le Grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017.

Indépendamment de l'opinion que l'on peut avoir sur ce « Grand plan d'investissement », qui certes porte de grandes ambitions mais correspond à de nombreux crédits déjà prévus dans les budgets des ministères, il a pour mérite, s'agissant du PIA 3, de lui assurer un financement là où **le précédent gouvernement avait hypothéqué son avenir en n'inscrivant aucun crédit de paiement**. Cependant, on notera que l'effort financier est reporté sur la fin du quinquennat dans la mesure où 1,08 milliard d'euros sont inscrits pour l'année 2018 et 4 milliards d'euros au total sur le triennal 2018-2020, les 6 milliards d'euros restant à financer au-delà.

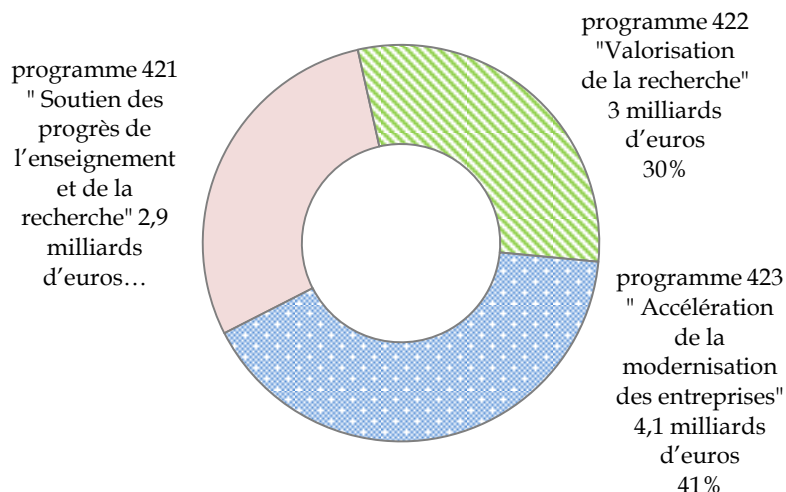
3. Le maintien des principales caractéristiques du PIA 3

a) *Trois programmes, divers moyens de financement maastrichtiens et non maastrichtiens et 4 opérateurs*

Cette intégration dans le « Grand plan d'investissement » ne remet pas en cause, à ce stade, la structure du PIA. La mission « Investissements d'avenir » telle que présentée dans le projet de loi de finances pour 2018 reste identique à 2017, tant s'agissant des programmes et actions qui la composent que de la répartition des autorisations d'engagement inscrites.

Répartition des autorisations d'engagement du PIA 3 par programme

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir »

Toutefois, comme votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir, le rapport « Pisani-Ferry » n'exclut pas que de nouvelles orientations soient prises si certaines actions ne s'avéraient finalement pas pertinentes ou cohérentes avec les politiques développées par le Gouvernement¹.

De même, **la répartition entre les différents modes de financement reste inchangée**, avec 4 milliards d'euros de subventions ou avances remboursables, 2 milliards d'euros de dotations décennales² et 4 milliards d'euros de fonds propres (prises de participation).

60 % de ce PIA doivent également contribuer au développement durable et à la croissance verte (50 % pour le PIA 2). Comme le rapporteur spécial, Albéric de Montgolfier, l'a indiqué l'an dernier à l'occasion de l'examen de la mission dans le projet de loi de finances pour 2017, **l'objectif paraît irréaliste compte tenu des investissements prévus**.

Comme pour les PIA 1 et 2, le Gouvernement attend un effet de levier au moins équivalent à 1. Il sera surtout attendu sur les programmes 422 « Valorisation de la recherche » et 423 « Accélération de la modernisation des entreprises ».

¹ Cf. le B du II du présent rapport.

² Pour mémoire, la dotation décennale a remplacé dans le PIA 3 la dotation non consommable prévue dans les PIA 1 et 2. Les crédits seront décaissés progressivement sur une période de dix ans et pour un montant annuel ne pouvant dépasser 10 % de la dotation initiale.

Programmes et actions du PIA 3

(en millions d'euros)

PRIORITÉS	ACTIONS	Subventions/ Avances remboursables	Dotations décaimales	Fonds propres	TOTAL
PROGRAMME 421 « SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE »	« Territoires d'innovation pédagogique » dans l'enseignement scolaire	400	100	-	500
	Nouveaux cursus à l'université	0	250	-	250
	Programmes prioritaires de recherche	50	350	-	400
	Équipements structurants pour la recherche	200	150	-	350
	Soutien des grandes universités de recherche	0	700	-	700
	Constitution d'écoles universitaires de recherche	0	300	-	300
	Création expérimentale de « sociétés universitaires et de recherche »	-	-	400	400
Total Programme 421		650	1 850	400	2 900
PROGRAMME 422 « VALORISATION DE LA RECHERCHE »	Nouveaux écosystèmes d'innovation	80	150	-	230
	Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	800	-	700	1 500
	Accélérer le développement des écosystèmes d'innovation performants	620	-	-	620
	Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	50	-	100	150
	Fonds national post-maturation « Frontier venture »	0	0	500	500
Total Programme 422		1 550	150	1 300	3 000
PROGRAMME 423 « ACCÉLÉRATION DE LA MODERNISATION DES ENTREPRISES »	Soutien à l'innovation collaborative	550	-	0	550
	Accompagnement et transformation des filières	500	-	500	1 000
	Industries du futur	350	-	-	350
	Adaptation et qualification de la main d'œuvre	100	-	-	100
	Concours d'innovation	300	-	-	300
	Fonds national d'amorçage n° 2	-	-	500	500
	Fonds de fonds « Multi-cap-croissance » n° 2	-	-	400	400
	Fonds à l'internationalisation des PME	-	-	200	200
	Grands défis	-	-	700	700
Total Programme 423		1 800	0	2 300	4 100
TOTAL		4 000	2 000	4 000	10 000

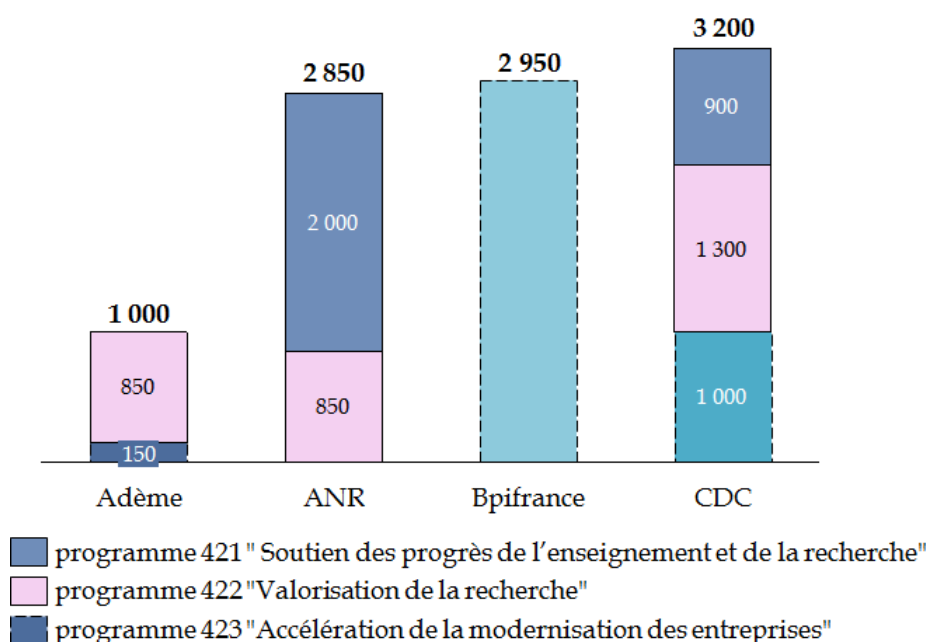
Source : commission des finances d'après les données du projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir, annexé au projet de loi de finances pour 2018 »

Les modalités de gouvernance du PIA, telles qu'issues de l'article 8 de la loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010 sont également conservées.

Les quatre opérateurs retenus initialement sont confirmés, à savoir l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Adème), l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Bpifrance.

Répartition des autorisations d'engagement du PIA 3 par opérateurs

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir »

La mise en œuvre des programmes d'investissements d'avenir engendre une activité supplémentaire loin d'être anodine pour les opérateurs. À titre d'exemple, la direction des investissements d'avenir de l'Adème compte une trentaine de personnes et globalement, ce sont une soixantaine d'équivalents temps plein travaillés qui interviennent. À la Caisse des dépôts et consignations, 180 personnes travaillent sur les PIA, correspondant à 50 équivalents temps-plein.

Comme dans le cadre des précédents PIA, l'État a également prévu de recourir à des sous-opérateurs pour certaines actions. Ainsi en est-il pour quatre d'entre elles dont l'opérateur est la Caisse des dépôts et consignations mais qui seront en réalité gérées par Bpifrance en tant que sous-opérateur.

Ces quatre actions (« fonds national d'amorçage n° 2 », « fonds à l'internationalisation des PME », « fonds de fonds "Multicap croissance" n° 2 » et « fonds national post-maturation "Frontier venture" ») font ainsi l'objet de conventions tripartites entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance. La présence de la Caisse des dépôts et consignations serait ainsi appréciée par l'État au sein du comité de pilotage de l'action, pour ses compétences en qualité d'investisseur. Surtout, d'un point de vue juridique, la gestion des fonds propres nécessite de distinguer la fonction d'opérateur de l'État (La Caisse des dépôts et consignations) de celle de gestionnaire d'actifs financiers qui constitue une activité concurrentielle (en l'occurrence Bpifrance, filiale de la Caisse des dépôts et consignations).

Votre rapporteur spécial entend cet argument qui justifie le recours à un sous-opérateur en l'espèce. Pour autant, cette pratique doit être circonscrite dans la mise en œuvre des PIA car elle est **source de complexité pour les porteurs de projet et risque de dédoubler les activités d'opérateur**, alors qu'il convient au contraire, dans l'esprit d'ailleurs du programme « Action publique 2022 » lancé par le Gouvernement, de parvenir à des **procédures plus simples et rationalisées**.

Dans son rapport sur le programme d'investissements d'avenir de décembre 2015, la Cour des comptes indiquait pour sa part que « *ce recours à un sous-opérateur n'est pas neutre en termes de coût, de temps et de complexité administrative, mais peut être de bonne gestion pour acquérir des compétences dont l'usage est ponctuel ou n'a pas vocation à être durable* »¹.

b) Le maintien des règles budgétaires dérogatoires

Les règles budgétaires dérogatoires applicables aux PIA sont également maintenues pour la mise en œuvre de ce troisième programme.

Ainsi, **les crédits inscrits ne sont pas soumis à régulation budgétaire et ne peuvent à ce titre faire l'objet de mise en réserve**. Le rapport « Pisani-Ferry » recommande d'ailleurs que l'intégralité du « Grand plan d'investissement » bénéficie de cette exception budgétaire. L'annexe au projet de loi de finances pour 2018 relative au plan confirme que les crédits qui lui sont dédiés ne peuvent faire l'objet d'une mise en réserve.

La **gestion des crédits** du PIA reste **très largement extrabudgétaire** puisqu'une fois ouverts, ils sont versés aux opérateurs qui gèrent les actions concernées et procèdent aux décaissements nécessaires. Certes, la décision de financement d'un projet reste toutefois de la compétence du Premier ministre.

¹ Rapport public thématique de la Cour des comptes, Le programme d'investissement d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, décembre 2015.

Ensuite, le **versement des crédits aux opérateurs** de l'État ainsi que **les décaissements de ces derniers vers les bénéficiaires**, retenus à la suite d'une sélection, **continueront de ne pas être intégrés dans les normes de dépenses** (en valeur comme en volume), contrairement à la recommandation de la Cour des comptes¹.

Enfin, la mission « Investissements d'avenir » n'a **pas fait l'objet d'une lettre de cadrage** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

B. L'INSCRIPTION DE CRÉDITS DE PAIEMENT AJUSTÉE AU REGARD DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES GLOBALES DE L'ÉTAT

1. 1,08 milliard d'euros pour 2018 et 4 milliards d'euros sur le triennal 2018-2020

En 2017, Albéric de Montgolfier, alors rapporteur spécial de la mission au titre de la commission des finances du Sénat, avait critiqué l'« **astuce de budgétisation** » du précédent gouvernement, lequel avait en effet **uniquement inscrit 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, sans crédits de paiement**.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, **1,08 milliard d'euros sont cette fois inscrits pour couvrir les besoins de l'année**. Les crédits de paiement ne représentent toutefois que 11 % des autorisations d'engagement votés en 2017.

¹ *Recommandation n° 3 du rapport public thématique précité de la Cour des comptes, relatif au programme d'investissements d'avenir : « Élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PIA (dotations consommables et intérêts versés au titre des dotations non consommables) ».*

**Répartition par programme et par action des crédits de paiement pour 2018 et
comparaison avec les autorisations d'engagement ouverts en 2017**

(en millions d'euros)

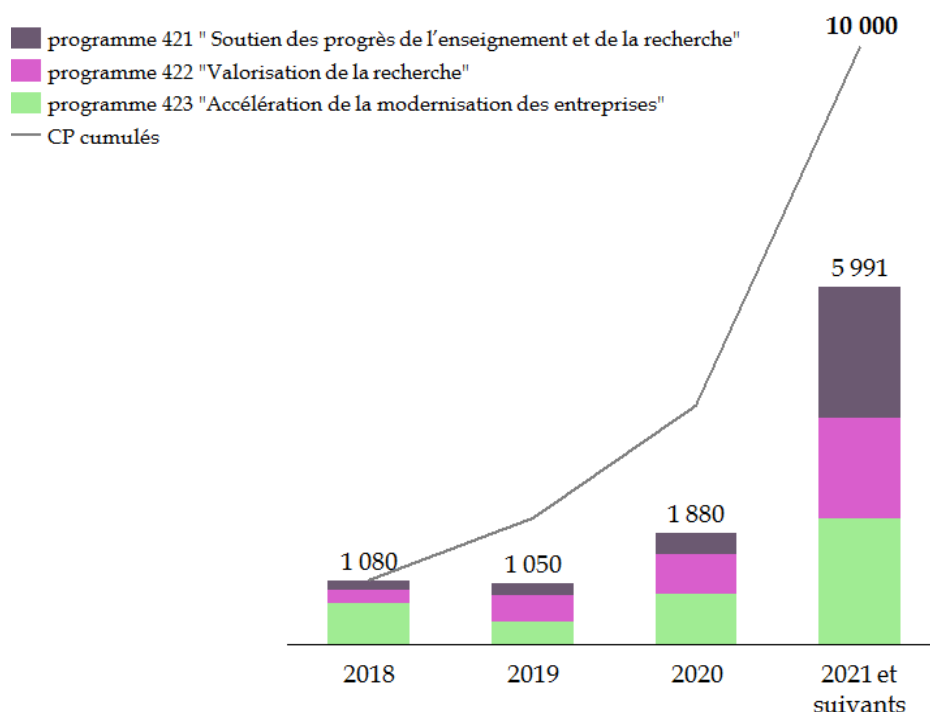
Programmes	Actions	AE 2017	CP 2018	Proportion (en %)
Programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche	Nouveaux cursus à l'université	250	12,5	5%
	Programmes prioritaires de recherche	400	20	5%
	Équipements structurants pour la recherche	350	0	0%
	Soutien des grandes universités de recherche	700	10	1%
	Constitution d'écoles universitaires de recherche	300	20	7%
	Création expérimentale de "sociétés universitaires et de recherche"	400	50	13%
	"Territoires d'innovation pédagogique" dans l'enseignement scolaire	500	30	6%
Total programme 421		2900	142,5	5%
Programme 422 Valorisation de la recherche	Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	150	10	7%
	Fonds national post-maturation "frontier venture"	500	100	20%
	Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	1500	70	5%
	Nouveaux écosystèmes d'innovation	230	10	4%
	Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants	620	37	6%
Total programme 422		3000	227	8%
Programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises	Soutien à l'innovation collaborative	550	60	11%
	Accompagnement et transformation des filières	1000	25	3%
	Industrie du futur	350	0	0%
	Adaptation et qualification de la main d'œuvre	100	25	25%
	Concours d'innovation	300	50	17%
	Fonds national d'amorçage n° 2	500	250	50%
	Fonds à l'internationalisation des PME	200	100	50%
	Fonds de fonds "Multicap croissance" n° 2	400	200	50%
	Grands défis	700	0	0%
Total programme 423		4100	710	17%
TOTAL POUR LA MISSION		10000	1079,5	11%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2018

La programmation pour la période triennale 2018-2020 prévoit quant à elle 4 milliards d'euros, les 6 milliards d'euros restants devant être distribués à compter de 2021.

Répartition prévisionnelle des crédits de paiement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Investissements d'avenir » annexé au projet de loi de finances pour 2018

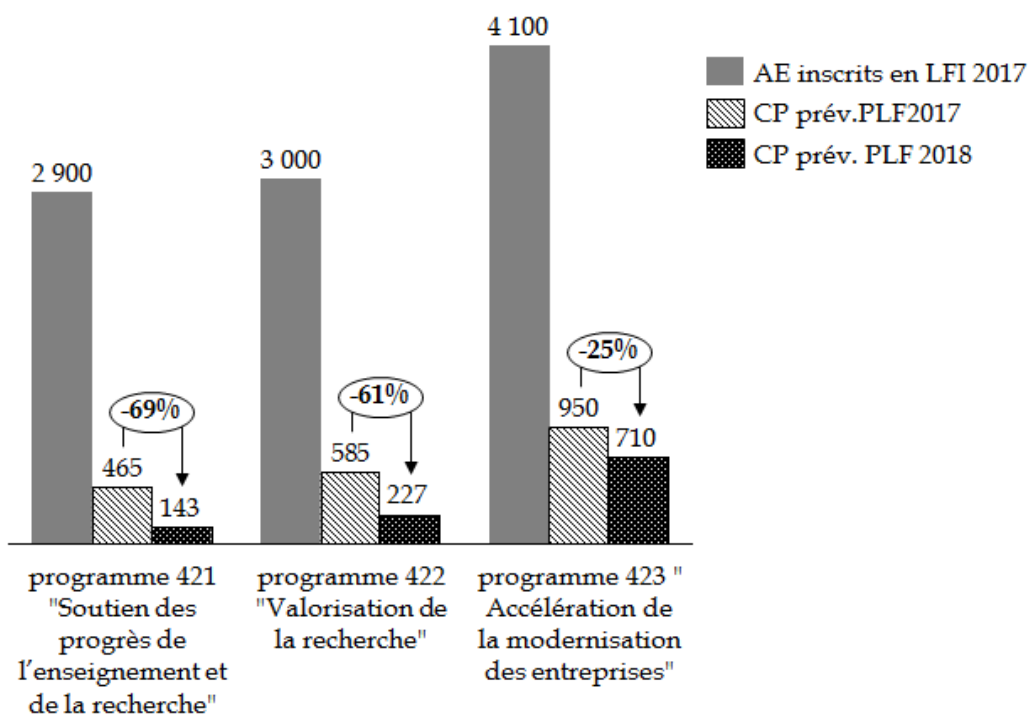
Compte tenu du fait que le PIA ne peut en principe faire l'objet d'aucune mesure de régulation, **les crédits de paiement tels que votés en loi de finances initiale devraient être automatiquement versés aux opérateurs chaque année.** Idéalement, cette opération devrait être réalisée au cours des premiers mois afin de couvrir les besoins de l'année. Toutefois, **rien n'exclut que l'État n'adapte pas son rythme de décaissement à ses propres besoins de financement.**

2. Une ouverture de crédits conditionnée par l'impact budgétaire et maastrichtien des dépenses

La prévision d'inscription des crédits de paiement est moins élevée que ce qui aurait pu être anticipé. En effet, dans le projet annuel de performances consacré à la mission, annexé au projet de loi de finances pour 2017, il était **prévu 2 milliards d'euros par an** sur la période 2018-2022. Toutefois, **cette prévision n'engageait nullement le précédent gouvernement qui n'avait inscrit que des autorisations d'engagement.**

Comparaison des crédits de paiement prévus pour 2018 entre le PLF 2017 et le PLF 2018

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La trajectoire des décaissements retenue par le Gouvernement a été réalisée, selon les termes du Commissariat général à l'investissement, « en cohérence avec les perspectives globales des finances publiques ». Il a ainsi été tenu compte de l'impact des différentes modalités de financement du PIA à la fois sur le déficit budgétaire et sur le déficit maastrichtien.

Ce n'est donc pas le rythme d'avancement des actions du PIA qui détermine nécessairement l'inscription des crédits mais la contrainte budgétaire.

Ainsi, comme l'avait déjà mis en évidence Albéric de Montgolfier lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2017¹, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Investissements d'avenir », le fait de ne pas décaisser simultanément les autorisations d'engagement et les crédits de paiement risque de fragiliser le bon déroulement du PIA 3. En effet, cette règle jusqu'à présent retenue dans les PIA 1 et 2, et qui figurait dans le rapport préfigurateur « Investir pour l'avenir » de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, constituait une « autocontrainte » du Gouvernement qui permettait de sanctuariser les crédits.

¹ Cf. rapport précité, annexe 18 au rapport général.

L'impact maastrichtien ou non des dépenses est également déterminant pour le Gouvernement. À ce titre, l'on constate que les crédits inscrits pour 2018 correspondent pour une large part à des prises de participation (fonds propres) qui n'ont pas d'impact sur le déficit maastrichtien, au contraire des autres modes de financement du PIA.

Impact budgétaire des différentes modalités d'intervention du PIA 3

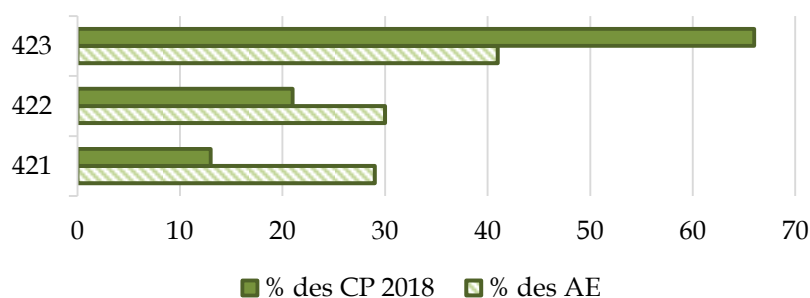
	Dette	Déficit budgétaire	Déficit maastrichtien
Subventions	Impact lors du décaissement	Lors de l'inscription des crédits de paiement en loi de finances	100 % au décaissement
Dotations décennales	Impact lors du décaissement de chaque fraction annuelle	Lors de l'inscription des crédits de paiement en loi de finances	Chaque fraction annuelle de la dotation
Avances remboursables	Impact lors du décaissement	Lors de l'inscription des crédits de paiement en loi de finances	100 % au décaissement (impact positif les années de remboursement)
Prises de participation	Impact lors du décaissement	Lors de l'inscription des crédits de paiement en loi de finances	0 % au décaissement, impact si réévaluation ultérieure

Source : commission des finances du Sénat

750 millions d'euros sur les 1,08 milliard d'euros de crédits de paiement sont inscrits en 2018 au titre de **fonds propres** (prises de participation), ne laissant ainsi **que 330 millions d'euros pour les autres dépenses** (subventions, dotations décennales, avances remboursables). Ces crédits couvrent près de 20 % des autorisations d'engagement s'agissant des fonds propres, contre seulement 5,5 % des autorisations d'engagement pour les autres modes de financement.

Répartition des AE et CP par programme

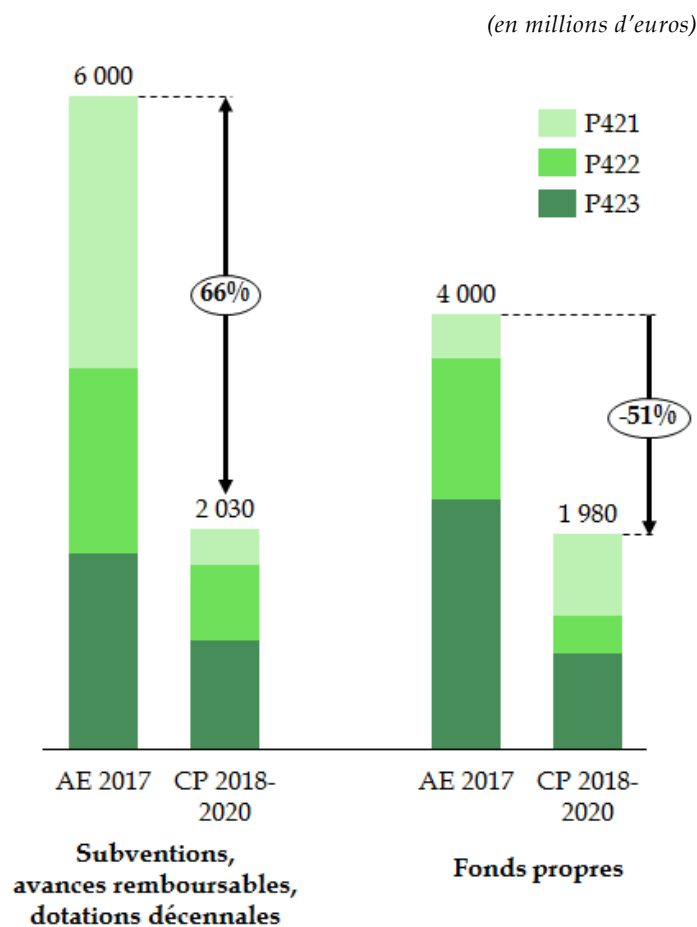
(en %)



Source : commission des finances du Sénat

Sur le triennal 2018-2020, les crédits de paiement correspondent à quasiment la moitié des autorisations d'engagement relatives à des fonds propres, contre à peine plus du tiers pour les subventions, dotations décennales et avances remboursables.

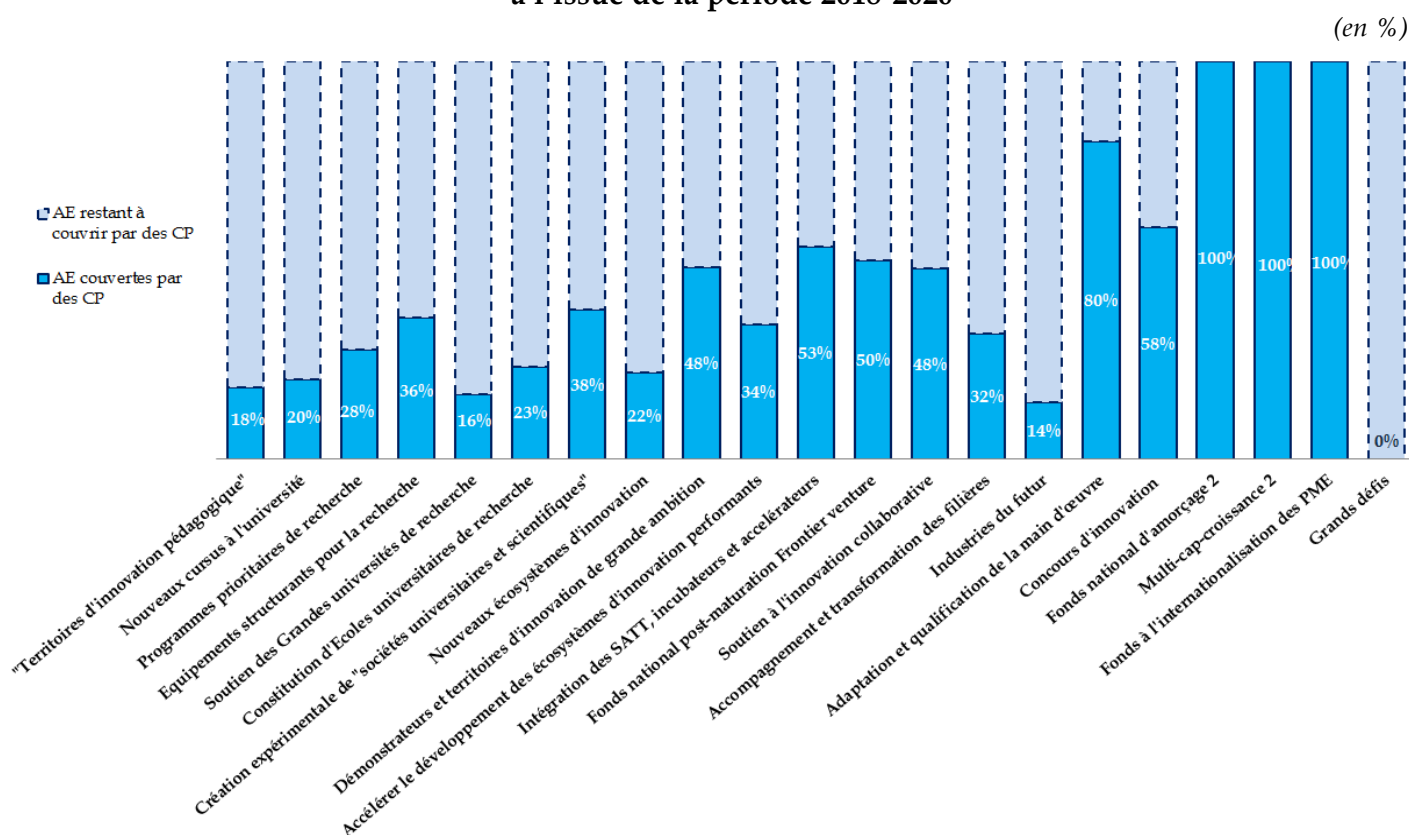
Comparaison des crédits de paiement prévus pour le triennal 2018-2020 avec les autorisations d'engagement ouvertes en 2017



Source : commission des finances du Sénat

D'ici à 2020, si 40 % des crédits de paiement devraient avoir été ouverts d'après la programmation triennale, plusieurs actions resteraient couvertes à moins de 20 % de leurs autorisations d'engagement, particulièrement celles pour lesquelles le soutien est du type subvention, dotation décennale ou avance remboursable.

Part des autorisations d'engagement couvertes par des crédits de paiement à l'issue de la période 2018-2020



Source : commission des finances du Sénat d'après les données recueillies auprès du Commissariat général à l'investissement

Votre rapporteur spécial comprend les **contraintes budgétaires** pesant sur le Gouvernement et ne peut que **partager l'objectif de maîtrise globale des dépenses publiques**. Toutefois, la **dissociation si forte entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** dans le cadre du PIA 3 est **susceptible de créer des difficultés de mise en œuvre qui ne peuvent non plus être ignorées, y compris en termes de gestion pour les opérateurs**¹.

¹ Cf. le D du II du présent rapport.

II. UNE MISE EN ŒUVRE MARQUÉE PAR DES INCERTITUDES ET DES COMPLEXITÉS

A. UN LANCEMENT DES ACTIONS LIMITÉ EN 2018 ET PROBABLEMENT PLUS PROGRESSIF QUE POUR LES PRÉCÉDENTS PIA

À la fin du premier semestre 2017, **2,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement étaient ainsi consommés.**

Au cours de ces six premiers mois, **huit conventions ont été conclues** pour l'application du PIA 3 sur les trente attendues.

Liste des huit conventions conclues depuis le 1^{er} janvier 2017

- convention du 14 février 2017 entre l'État et l'ANR relative à l'action « Écoles universitaires de recherche » ;
- convention du 14 février 2017 entre l'État et l'ANR relative à l'action « Nouveaux cursus à l'université » ;
- convention du 21 mars 2017 entre l'État et l'ANR relative à l'action « IHU 2 » ;
- convention du 4 mai 2017 entre l'État et l'Adème relative à l'action « Concours d'innovation » ;
- convention du 7 avril 2017 entre l'État et Bpifrance relative à l'action « Accompagnement et transformation des filières » ;
- convention du 7 avril 2017 entre l'État et Bpifrance relative à l'action « Concours d'innovation » ;
- convention du 10 mai 2017 entre l'État et la CDC relative à l'action « Territoires d'innovation de grande ambition » ;
- convention du 21 septembre 2017 entre l'État et l'ANR relative à l'action « Programmes prioritaires de recherche ».

Source : réponse au questionnaire budgétaire. À la date du 6 novembre 2017, aucune nouvelle convention n'avait été signée

En outre, par décision du Premier ministre du 2 mars 2017¹, l'enveloppe initialement consacrée à l'action 01 « Soutien à l'initiative collaborative » au sein du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » du PIA 3 a été affectée à l'action du PIA 1 « Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité ». En effet, cette nouvelle action prend le relais de la

¹ Décision n° 2017-PSPC-06 du 2 mars 2017 du Premier ministre.

précédente et il est apparu plus adapté à l'État de conserver la convention du 13 octobre 2010¹.

D'après le Commissariat général à l'investissement, l'intégralité des conventions devrait être signée d'ici la fin de l'année, à l'exception de l'action 09 « Grands défis » du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises », pour laquelle aucun crédit de paiement n'est d'ailleurs prévu sur la période 2018-2020².

Toutefois, plusieurs personnes entendues par votre rapporteur spécial ont laissé entendre qu'un délai plus important pourrait être pris pour conclure l'ensemble des conventions, soit parce que les crédits de paiement ne sont pas nécessairement prévus pour être inscrits, soit parce qu'une réflexion serait menée quant aux objectifs recherchés et aux modalités retenues pour les atteindre.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **quatre appels à projets ont été lancés et deux ont abouti à la désignation de bénéficiaires** pour l'action « nouveaux cursus à l'université » et « constitution d'écoles universitaires de recherche ».

Les deux appels à projets ayant abouti à la sélection de bénéficiaires

- L'appel à projets relatif à la première vague des « nouveaux cursus à l'université » a ainsi conduit au dépôt de 66 projets auprès de l'ANR et 17 d'entre eux ont été sélectionnés par le jury international. Ils bénéficieront à ce titre d'un soutien financier prenant la forme d'une dotation décennale d'un montant global de 150 millions d'euros, l'enveloppe allouée à chaque projet sur dix ans s'élevant entre 3,1 millions d'euros (projet de passeport pour la réussite étudiante « MonPassPro » à l'université Clermont Auvergne) et 15,9 millions d'euros (projet de collège universitaire Paris Seine par la Communauté d'universités et établissements - Comue - Paris Seine).
- La constitution d'écoles universitaires de recherche vise à développer en France le modèle étranger des *Graduate schools*, en rassemblant formation et recherche dans le cadre d'un domaine scientifique (formations de masters et de doctorats adossés à des laboratoires de recherche de haut niveau), afin de renforcer leur attractivité et leur visibilité à l'international. Dans le cadre de la première vague de l'appel à projets, 29 des 191 projets évalués ont été retenus par le jury international. Ils bénéficieront ainsi d'une enveloppe globale de 216 millions d'euros prenant la forme d'une dotation décennale.

¹ Convention du 13 octobre 2010 entre l'État et OSEO Innovation relative au programme d'investissements d'avenir (action « renforcement des pôles de compétitivité » et volet « projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité »).

² Cf. en annexe du présent rapport, l'état de signature des conventions.

Le financement par projet va de 3,8 millions d'euros (*Institute of acoustics graduate school* pour l'université du Mans) à 16,2 millions d'euros (Aix-Marseille Université pour la création deux écoles universitaires de recherche et Université de Bordeaux pour trois écoles). Par ailleurs, le communiqué de presse du 24 octobre 2017 du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et du Commissariat général à l'investissement précise que 13 projets intègrent des laboratoires d'excellence (LABEX) et qu'en conséquence, ces derniers voient leurs dotations non consommables prolongée pour la durée du projet, soit dix ans, et pour un montant global de 148 millions d'euros.

Source : *commission des finances*

Les deux autres appels à projets engagés dans le cadre du PIA 3 concernent :

- l'action 02 « Programmes prioritaires de recherche » du programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche », sur la thématique « *make our planet great again* » et faisant suite à l'Accord de Paris sur le climat de décembre 2015. Il vise ainsi à permettre à des chercheurs ne résidant pas actuellement en France de venir travailler au sein de laboratoires français sur des projets de recherche de haut niveau, destinés à faire face aux changements climatiques et planétaires ;

- l'action 04 « Nouveaux écosystèmes d'innovation » du programme 422 « Valorisation de la recherche » avec la création de nouveaux Instituts hospitalo-universitaires (IHU). Après avoir été lancé en mars 2017, l'appel à projets a finalement été reporté pour être de nouveau ouvert le 26 octobre dernier en tenant compte de plusieurs changements d'orientation souhaités par le Gouvernement¹.

En outre, un appel à manifestation d'intérêt est actuellement en cours pour l'action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » dans son volet mis en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations. 117 projets ont été déposés et sont en train d'être évalués. Une vingtaine d'entre eux devraient être retenus.

Les opérateurs ne se sont donc avancés que sur assez peu de projets dans le cadre du PIA 3, dans l'attente de la confirmation de l'avenir du PIA et des orientations qui lui seraient données, mais aussi des engagements budgétaires nécessaires pour assurer sa concrétisation. **En effet, en l'absence de crédits de paiement, il était moins évident de s'engager dans la mise en œuvre concrète des actions.**

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur spécial ont mis en évidence le fait que, **dans ce contexte, le PIA 3 connaîtrait un démarrage plus lent.** Par ailleurs, l'ouverture progressive des crédits de paiement, à

¹ Cf. *infra* le 2 du B du présent II.

l'occasion des lois de finances, engendre nécessairement un séquençage différent des précédents PIA¹.

B. DE PROBABLES CHANGEMENTS D'ORIENTATION À ATTENDRE

1. Certaines actions peuvent aisément s'intégrer dans les orientations fixées par le nouveau Gouvernement

Certaines actions entrent déjà aisément dans les axes définis par le Gouvernement dans le cadre du « Grand plan d'investissement ».

Ainsi en est-il, par exemple, de **l'action 04 « Adaptation et qualification de la main d'œuvre »** du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises », qui participe de l'axe « Édifier une société de compétences », ou encore de l'ensemble des actions du PIA 3 en faveur de l'innovation et qui rejoignent pleinement les objectifs du plan pour **« ancrer la compétitivité sur l'innovation »**.

De même, **l'accélération de la transition écologique**, qui constitue également un des axes du « Grand plan d'investissement », devrait se concrétiser dans le cadre de diverses actions du PIA 3 :

- au niveau de la recherche, avec l'appel à projets *« make our planet great again »* de l'action 02 « Programmes prioritaires de recherche » du programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche » précité ;

- pour valoriser la recherche, avec le volet « démonstrateurs de recherche de la transition énergétique et écologique » de l'action 03 « démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » du programme 422 « Valorisation de la recherche », poursuivant ainsi ce qui a déjà été développé dans les précédents programmes ;

- dans le même esprit, l'action 05 « Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants » du même programme comprend un volet « transport » dont l'opérateur est l'Adème ;

- enfin, dans le domaine de l'innovation, l'action 05 « concours d'innovation » du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » qui, pour 150 millions d'euros confiés à l'Adème, permet d'octroyer une aide financière à des entreprises à très fort potentiel de croissance sur le thème de la transition écologique.

Au-delà du « Grand plan d'investissement », les crédits du PIA consacrés à **l'innovation pédagogique** peuvent également contribuer à l'action pilotée par le ministère de l'enseignement supérieur afin de répondre aux enjeux de la **diversification des parcours en licence**.

¹ Cf. le D du présent II.

Pour toutes ces actions, c'est la définition des cahiers des charges des prochains appels à projets qui permettra d'orienter pleinement le PIA 3 dans le sens des objectifs définis par le Gouvernement.

2. D'autres actions seront redéfinies voire pourraient être remises en cause

Il est fort **probable que de nouvelles orientations soient données à certaines actions du PIA et même que quelques-unes soient remises en cause.**

Cela s'est d'ailleurs déjà **concrétisé dans le cadre de la création de nouveaux instituts hospitalo-universitaires (IHU)**. Alors qu'un appel à projets avait été lancé en mars 2017, le Gouvernement a décidé de le reporter à quelques jours de la date butoir de remise des dossiers et de lui apporter un certain nombre de modifications.

Ainsi, dans un communiqué de presse conjoint du 2 octobre 2017, Agnès Buzyn, ministre de la Santé, et Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ont indiqué que *« l'évaluation à mi-parcours [des premiers IHU] confirm[ait] le grand intérêt scientifique des projets mais soulève des questions à ce jour non résolues concernant la gouvernance et le modèle économique à terme. »*

En conséquence, un nouvel appel à projets a été relancé jeudi 26 octobre 2017, pour une remise des dossiers au 15 décembre 2017. Il diffère en particulier du précédent par :

- la création de 2 IHU et non plus de 3 ;

- l'enveloppe financière allouée qui n'est plus que de 100 millions d'euros (au lieu de 200 millions d'euros initialement prévue), correspondant à 50 millions d'euros pour chaque IHU créé ;

En outre, en termes de gouvernance, il est demandé qu'il ne soit plus créé spécifiquement de fondations de coopération scientifique (FCS) pour porter ces IHU.

Autre exemple, l'avenir reste incertain pour le « plan numérique à l'école » tel qu'il a été mis en place sous le précédent gouvernement. En conséquence, en fonction des nouvelles dispositions qui seront prises, **l'action 07 « Territoires d'innovation pédagogique » du programme 421 pourrait évoluer pour ce qui concerne son volet « enseignement scolaire »**. La Caisse des dépôts et consignations, opérateur pour cette action, attend de connaître les orientations finalement retenues.

Il paraît tout-à-fait logique que de telles évolutions soient opérées et que le PIA puisse répondre, le cas échéant, aux priorités définies par le nouveau Gouvernement.

Cependant, il conviendra de **rester vigilant quant aux choix opérés** et de **s'assurer que certains projets pourtant essentiels**, notamment en matière de recherche et d'enseignement supérieur, **ne soient pas remis en cause**.

De même, il convient **d'éviter**, comme pour le cas des IHU, **que des appels à projets déjà bien avancés ne soient brutalement stoppés**, alors que des structures ont déjà pu travailler plusieurs mois et que le processus de sélection est enclenché.

Actuellement, comme indiqué précédemment, **la seule action dont la concrétisation semble réellement incertaine est « Grands défis »**.

Dotée de 700 millions d'euros en autorisations d'engagement mais d'aucun crédit de paiement pour 2018 ni pour 2019 et 2020 d'après la programmation triennale, cette action vise à soutenir des entreprises innovantes par la prise de « gros tickets » de 100 à 200 millions d'euros, en particulier dans les secteurs des nouvelles technologies en matière de santé (*medtechs*) ou de finance (*fintechs*).

Tout en mettant en évidence le fort dynamisme des entreprises françaises dans ce secteur, le rapporteur spécial de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, avait souligné l'an dernier, dans son rapport sur la mission, que *« la seule inscription des crédits ne saurait garantir la capacité du PIA et de l'opérateur (la Caisse des dépôts et consignations) à prendre des risques par définition très importants compte tenu de la nature même de ces projets – d'autant que le fonds de fonds "Grands défis" a vocation à demeurer, comme toujours, un investisseur minoritaire, ce qui implique que d'autres acteurs soient déterminés à prendre ce risque. En d'autres termes, il n'est pas certain que cela suffise à "retenir en France" les prochains Blablacar et autres Criteo »*.

Il avait également marqué son étonnement quant au fait que ce programme pourrait *« financer toute transformation de modèle économique, (...) dans le domaine de la culture par exemple »*. Il existait notamment un risque que le PIA soit ainsi utilisé pour contribuer au financement de la **rénovation du Grand Palais**. **Dans ce cas, votre rapporteur spécial ne peut qu'à son tour craindre ce risque de débudgétisation évident et noter qu'un tel détournement de l'esprit du PIA ne paraît plus envisagé à ce stade.**

3. La crainte d'une réallocation des crédits du PIA au sein du « Grand plan d'investissement » apparaît politiquement peu crédible

Votre rapporteur spécial s'est également interrogé sur le fait que le PIA puisse faire l'objet de **réallocations de crédits avec les autres actions du « Grand plan d'investissement »**. En effet, le rapport remis au Premier ministre par Jean Pisani-Ferry prévoit expressément des réallocations de

crédits chaque année au sein du plan, afin d'adapter les investissements aux résultats obtenus et de concentrer les efforts sur ce qui fonctionne.

En principe, **les crédits du PIA pourraient donc être réalloués à d'autres actions du GPI.**

Toutefois, en pratique, ces **mouvements devront passer par la voie législative**, dans le cadre de redéploiement de crédits, en fonction des ministères concernés et des montants en jeu.

En outre, les règles exceptionnelles applicables au PIA - et notamment le fait qu'il n'entre pas dans les normes de dépenses, contrairement aux autres crédits du « Grand plan d'investissement » - rendent ces mouvements moins probables.

Enfin, d'un point de vue politique, une telle réallocation des crédits **reviendrait à remettre en cause l'enveloppe initiale de 10 milliards d'euros** pour le PIA 3, ce qui pourrait **susciter de vives réactions**, notamment dans les secteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur.

C. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POUR L'ESSENTIEL BIENVENUES, QUI DEVRONT FAIRE LEURS PREUVES PAR LES RÉSULTATS OBTENUS

Sur le fond, les actions financées par le PIA 3 correspondent à des **dépenses plutôt justifiées et attendues afin de maintenir l'investissement public dans des secteurs à fort potentiel pour l'avenir.**

Elles **prolongent et renforcent aussi les programmes mis en œuvre dans le cadre des précédents PIA.** Ainsi en est-il notamment des instituts hospitalo-universitaires (IHU) ou encore du fonds national post-maturation « Frontier venture », destiné à prendre le relai des structures de valorisation à l'issue de la maturation des projets. De même, plusieurs fonds figurant au sein du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » s'inscrivent dans la continuité de ceux déjà mis en place (fonds national d'amorçage, fonds de fonds « Multicap croissance »).

Pour autant, **certaines actions restent plus critiquables, soit** parce qu'elles **procèdent de débudgétisations manifestes**, par exemple pour le financement du réacteur Jules Horowitz ou encore avec certaines aides accordées pour le développement des entreprises au sein du programme 423, **soit** parce que **des réserves peuvent être émises sur leur opportunité.** Ainsi, par exemple, Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur » a recommandé, dans son contrôle budgétaire sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), d'envisager « avec prudence » l'intégration éventuelle de l'activité des incubateurs de la recherche publique au sein de ces sociétés (action 01 « Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs » du programme 422 « Valorisation de la

recherche »)¹. De même, comme évoqué précédemment, l'action 09 « Grands défis » du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » ne manque pas d'interroger sur la pertinence des projets susceptibles d'être financés par son champ très large.

Par ailleurs, s'agissant en particulier des actions tournées vers l'innovation des entreprises, il n'est pas à exclure que certaines interventions ne conduisent à du **saupoudrage**, voire ne provoquent un **effet d'aubaine ou d'éviction** (pour l'investissement en fonds propres).

En tout état de cause, il est **indispensable que les actions des PIA fassent l'objet d'évaluations poussées, permettant de mesurer les résultats obtenus et l'impact des actions menées sur la politique publique visée**. À ce titre, votre rapporteur spécial a porté un intérêt tout particulier à la démarche d'évaluation *ex-post* actuellement entreprise par l'Adème auprès des bénéficiaires de ses actions.

Enfin, le PIA 3 est marqué par un **montant important de fonds propres** (4 milliards d'euros sur les 10 milliards d'euros votés en 2017) parmi ses moyens de financement. Il faut espérer que ces crédits pourront bien être utilisés car, d'après les informations recueillies lors des auditions de votre rapporteur spécial, **certains opérateurs s'interrogent**, compte tenu de leurs expériences dans les PIA 1 et 2, **sur la possibilité de trouver suffisamment de projets à financer par de telles prises de participation**. Cela peut s'avérer d'autant plus compliqué quand aucun soutien aux dépenses d'ingénierie n'est par ailleurs prévu en complément pendant la phase de définition des projets.

D. LA CONFIRMATION D'UNE GESTION ET D'UN SUIVI RENDUS PLUS COMPLEXE PAR L'OUVERTURE ANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le fait que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement n'aient pas été intégralement ouverts et versés aux opérateurs conduit à une gestion différente et davantage sous contrainte des actions par les opérateurs.

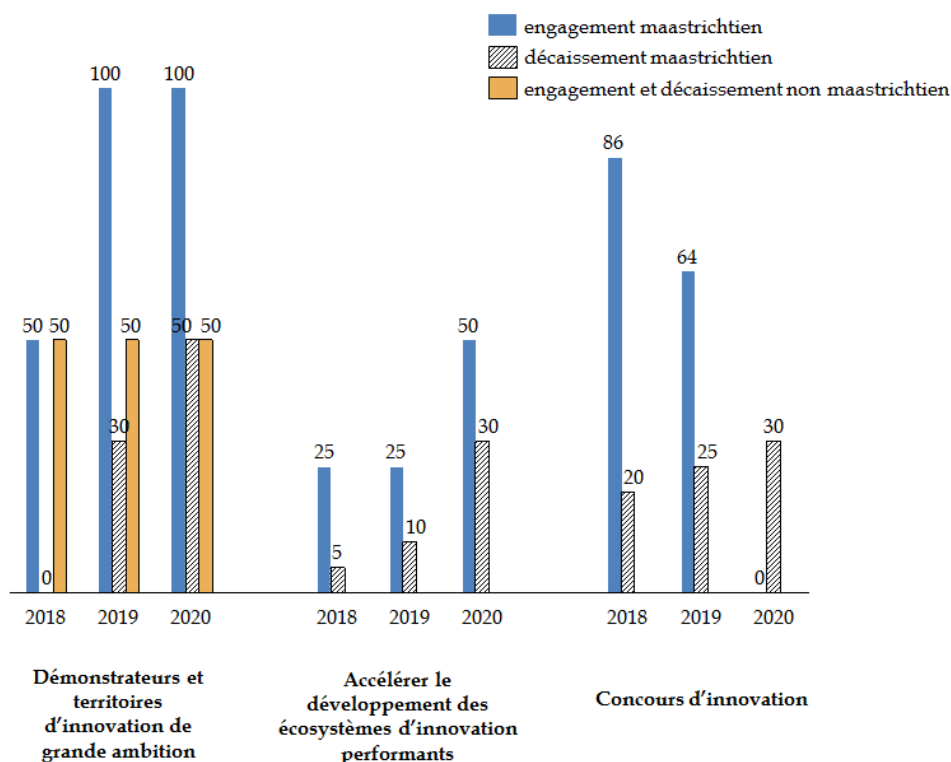
Des auditions organisées par votre rapporteur spécial, il ressort que le **pilotage des actions s'avèrera ainsi plus complexe** puisque les opérateurs devront **ajuster au plus près les engagements aux crédits réellement disponibles sur les comptes au Trésor**. Chaque action mise en œuvre nécessitera de **déterminer une « chronique » adaptée des engagements et une anticipation beaucoup plus fine des décaissements prévus et réalisés**.

¹ Rapport d'information n° 683 (2016-2017) de Philippe Adnot au nom de la commission des finances du Sénat, Les SATT : des structures de valorisation de la recherche publique qui doivent encore faire la preuve de leur concept.

Afin que les opérateurs puissent disposer d'une certaine visibilité, le Commissaire général adjoint à l'investissement, Thierry Francq, a adressé une **lettre de cadrage aux quatre opérateurs**, tendant à leur préciser ces nouvelles modalités et à leur indiquer les crédits de paiement inscrits sur leurs actions. Surtout, elle leur donne une « *première estimation de la capacité d'engagement permise par ces [crédits de paiement] pour la période 2017-2020.* »

Pour chaque appel à projets, les opérateurs devront en particulier déterminer précisément le montant d'engagement possible et « *l'instruction des projets devra présenter la trajectoire de décaissements liée à l'engagement envisagé* ».

Exemple d'échéancier prévisionnel (2017-2020) Engagements et décaissements pour les actions confiées à l'Adème



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la lettre de cadrage du CGI à l'Adème

Le versement annuel de crédits de paiement risque aussi de conduire à des « **à-coups** » dans la mise en œuvre du PIA alors que, justement, beaucoup de ses actions exigent un travail sur le long terme et une stabilité des procédures.

Une certaine **frilosité des opérateurs** est également possible : ils pourraient systématiquement attendre que les crédits soient disponibles pour finaliser le cahier des charges et lancer l'appel à projets.

Il est à noter que **le suivi de la mise en œuvre du PIA sera rendu également plus difficile pour le Parlement**, lequel devra à la fois s'intéresser à l'exécution des crédits de paiement au niveau du budget de l'État mais aussi au niveau de chaque opérateur, en s'assurant que les crédits sont conformes aux prévisions de la convention conclue avec l'État, que les engagements pris par les opérateurs sont cohérents avec les crédits ouverts mais encore que ces derniers restent suffisants pour couvrir les besoins des exercices précédents.

E. VERS UNE REDÉFINITION DU POSITIONNEMENT DU CGI ?

Dans le cadre du « Grand plan d'investissement », le rapport de préfiguration remis par Jean Pisani-Ferry au Premier ministre le 25 septembre 2017 prévoit que le **Commissariat général à l'investissement (CGI) évolue pour « voir son fonctionnement rénové »**. Pour le suivi du plan en lui-même, une « structure légère » devrait être instaurée – un « secrétariat des investissements » – et elle prendrait **appui sur le CGI**.

Des auditions réalisées par votre rapporteur spécial, il apparaît que **la gouvernance du « Grand plan d'investissement » reste encore floue** et que le **rôle du CGI n'est pas non plus clairement défini**.

Pour le pilotage du PIA 3, il devrait conserver le rôle central qui lui était attribué auprès du Premier ministre depuis le lancement du premier programme. Toutefois, **son organisation et son fonctionnement pourraient probablement évoluer**, un changement de nom n'étant pas non plus à exclure.

Pour les autres actions du « Grand plan d'investissement », il devra s'adapter puisqu'elles sont directement portées par les ministères concernés, lesquels disposent des crédits inscrits en loi de finances. D'après le rapport de Jean Pisani-Ferry, les ministères sont ainsi responsabilisés, « *après une décennie marquée par un certain dualisme entre impulsion réformatrice et routine gestionnaire* ». Le CGI jouera alors davantage un **rôle de coordonnateur et de garant de la cohérence** du plan dans sa mise en œuvre.

Sous l'effet de ce plan, il n'est pas à exclure que l'on constate également une **accentuation du poids des ministères dans la mise en œuvre du PIA 3**, dans la définition des actions menées et des appels à projets lancés.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, les crédits de la mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur la mission « Investissements d'avenir ».

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Concernant les investissements d'avenir, vous connaissez tous les deux premiers programmes, les PIA 1 et 2, respectivement créés en 2010 et 2014 et qui sont actuellement mis en œuvre. Le rapport que je vous présente aujourd'hui est relatif cette fois au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), lequel fait désormais l'objet d'une mission spécifique au sein du projet de loi de finances.

Le PIA 3 a été institué par la loi de finances initiale pour 2017 mais en ne prévoyant que des autorisations d'engagement, sans aucun crédit de paiement. Cela avait d'ailleurs été fortement critiqué l'an dernier par le rapporteur général Albéric de Montgolfier, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission.

De fait, il ne s'est donc pas passé grand-chose en termes d'exécution cette année.

La grande nouveauté pour 2018 réside dans la prévision d'une enveloppe d'1,08 milliard d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances, ce qui permet de supposer que des projets pourront concrètement avancer.

Certes, les montants inscrits dans le projet annuel de performances sont moindres que ceux initialement prévus par le précédent gouvernement pour la période 2018-2022. Une ouverture de crédits à hauteur de 2 milliards d'euros par an était prévue. Sur le triennal 2018-2020, nous n'aurons en réalité que 4 milliards d'euros.

Concrètement, la mise en œuvre du PIA 3 en est à ses balbutiements puisque seules huit conventions sur les trente prévues ont été signées.

Différents modes de financement sont, par ailleurs prévus, dans le cadre du programme et l'on peut constater que 750 millions d'euros, sur les 1,08 milliard d'euros de crédits de paiement prévus, correspondent à des prises de participations qui ne pèsent pas sur le déficit maastrichtien. C'est donc intéressant d'un point de vue budgétaire pour l'État mais il y a des actions reposant sur des subventions ou des avances remboursables qui restent peu couvertes.

Le Gouvernement s'engage donc un peu sur le PIA 3, mais surtout par le biais des instruments ne pesant pas sur le déficit maastrichtien et en reportant pour partie l'effort sur les années à venir.

En conséquence, compte tenu de ces éléments et du fait que, cette année, contrairement à l'an dernier, des crédits de paiement sont inscrits, même si c'est de façon limitée, je suggère donc que la commission des finances propose l'adoption des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quel progrès !

M. Vincent Éblé, président. – Je constate que vous êtes pragmatique, puisque ce léger progrès semble vous satisfaire. C'est une mission technique mais qui rejoint des sujets très concrets.

M. Jean-François Rapin. – En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et plus spécifiquement s'agissant de ceux de la recherche, je m'interroge sur la lisibilité des actions menées dès lors qu'il y a à la fois des crédits inscrits dans la mission que je rapporte et celle sur les investissements d'avenir. Plusieurs sujets sont communs et certains figurent dans les points d'attention de votre rapport parce qu'ils peuvent être critiqués. Ainsi en est-il notamment du financement du réacteur Jules Horowitz. Certains projets concernent ainsi les deux budgets. Quel est finalement la différence entre les deux missions ? Pourquoi y aborder séparément les mêmes problématiques ? Ce serait plus simple et lisible de n'avoir qu'une seule analyse au titre de la recherche ou de l'innovation.

M. Vincent Éblé, président. – C'est peut-être davantage une question pour le rapporteur général que pour le rapporteur spécial. Pour les deux premiers PIA, les programmes qui leur étaient consacrés étaient éclatés entre les missions concernées. Pour le PIA 3, le précédent gouvernement a fait le choix d'en créer une nouvelle qui lui est spécifiquement dédiée.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Dans la mesure où des crédits étaient ouverts pour ces PIA, on s'en est aussi clairement servi par le passé pour financer des projets qui ne l'étaient pas par les enveloppes classiques des missions, en procédant à des débudgétisations qui n'ont d'ailleurs pas manqué d'être critiquées par la commission des finances, notamment concernant le réacteur Jules Horowitz.

M. Jean-François Rapin. – Il y a là franchement un vrai problème de lisibilité.

M. Claude Raynal. – Je suis un peu perdu. Les 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement sont-ils toujours prévus pour le PIA 3 ? Je comprends que la programmation triennale prévoit seulement 4 milliards d'euros. Par ailleurs, ces 10 milliards d'euros font-ils partie du « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement ?

M. Victorin Lurel. – J’ai moi aussi des difficultés à comprendre l’articulation entre le PIA et les différentes missions budgétaires. Je suis rapporteur spécial du compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État » et le « Grand plan d’investissement » prévoit la création d’un fonds de 10 milliards d’euros en faveur de l’innovation. Les intérêts des fonds placés auraient vocation à financer des innovations dites « de rupture ». Or je vois qu’il y a d’autres actions en faveur de l’innovation financées dans d’autres missions comme celle relative aux investissements d’avenir. Quelles sont les frontières entre ces différents fonds dédiés à l’innovation ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L’année dernière, le gouvernement précédent avait annoncé en grande pompe le lancement du PIA 3 avec 10 milliards d’euros d’autorisations d’engagement effectivement inscrits, mais sans aucun crédit de paiement associé. Dans ce contexte, on peut d’ailleurs saluer l’absence de remise en cause du PIA par le nouveau Gouvernement qui l’a, par ailleurs, inclus dans le « Grand plan d’investissement » de 57 milliards d’euros.

La grande différence entre le PIA 3 et les deux générations précédentes de PIA est que les autorisations d’engagement et les crédits de paiement ne sont pas inscrits et dépensés sur le budget de l’État de façon concomitante. Or cette adéquation entre les autorisations d’engagement et les crédits de paiement avait jusqu’ici donné de la visibilité aux porteurs de projet et facilité les investissements. Certes, le Gouvernement maintient le PIA 3 mais avec un rythme de décaissements bien inférieur à celui initialement prévu.

Aujourd’hui, nous avons une visibilité uniquement sur trois années : d’ici 2020, 4 milliards d’euros devraient être décaissés. *Quid* des 6 milliards restants ? Nous n’avons aujourd’hui pas d’indication précise.

S’agissant du soutien à l’innovation, je partage la remarque de Victorin Lurel concernant la difficulté à comprendre la frontière entre les différents soutiens à l’innovation. Le choix des projets relève du Premier ministre dans le cadre du PIA et l’on conserve une forme de décentralisation de l’action, non pas auprès des ministères mais des opérateurs – à savoir l’Agence nationale de la recherche (ANR), l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Adème), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations – qui en sont les gestionnaires pour le compte de l’État. Toutefois, les ministères sectoriels sont également parties prenantes aux décisions prises, comme on a pu le voir avec l’arrêt de l’appel à projets sur les instituts hospitalo-universitaires annoncé par la ministre de la santé et la ministre de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie notre rapporteur spécial de son pragmatisme. Il est vrai que l’année passée, il avait été assez singulier d’examiner une mission dotée de zéro crédit de

paiement. Le risque de débudgétisation de programmes qui ne relèvent pas vraiment d'investissements d'avenir persiste-t-il ? Par exemple, nous avons identifié à l'époque l'opération de rénovation du Grand Palais. Ma deuxième interrogation porte sur le rôle important de la Caisse des dépôts et consignations, en tant qu'opérateur. Nous aurons certainement l'occasion d'aborder ce point lors de l'audition du futur candidat à la direction générale de la Caisse des dépôts.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Concernant la rénovation du Grand Palais, cette opération avait effectivement pu être évoquée pour être portée par le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » de la mission « Investissements d'avenir » mais il n'y a plus aucun crédit de paiement prévu au titre de cette action, ce qui laisse supposer que cela n'est pour le moment pas à l'ordre du jour.

S'agissant du rôle de la Caisse des dépôts et consignations, elle joue effectivement un rôle important et j'ai constaté que la répartition des rôles entre elle et Bpifrance pouvait être source de complexité, même si cela peut se justifier pour des raisons juridiques. Bpifrance a parfois la qualité de sous-opérateur pour des actions confiées à la Caisse des dépôts et consignations qui conserve quant à elle la qualité d'opérateur.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du Premier ministre

- M. Nathanaël MASON-SCHULER, conseiller technique financement de l'économie et investissements.

Commissariat général à l'investissement

- M. Thierry FRANCO, commissaire général adjoint ;
- M. Édouard BLOCH ESCOFFIER, directeur stratégique et finances ;
- Mme Chrystelle IBANEZ, contrôleur de gestion « reporting ».

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Adème)

- Mme Fantine LEFÈVRE, directrice des investissements d'avenir ;
- M. Benjamin STREMSDOERFER, directeur adjoint des investissements d'avenir.

Agence nationale de la recherche (ANR)

- M. Arnaud TORRES, président-directeur général par intérim.

Bpifrance

- M. Guillaume MORTELIER, directeur de la stratégie et du développement ;
- M. Jean-Baptiste MARIN LAMELLET, responsable des relations institutionnelles.

Caisse des dépôts et consignations

- M. Nicolas CHUNG, directeur de la mission PIA ;
- M. Ludovic VALADIER, directeur du département innovation et développement ;
- Mme Brigitte LAURENT, directrice des relations institutionnelles.

ANNEXE - ÉTAT DE SIGNATURE DES CONVENTIONS

Programmes	Actions PIA 3	Opérateur	Convention/décisions
Soutenir les progrès de l'enseignement et de la recherche	Territoires d'innovation pédagogique	CDC	Convention
	Nouveaux cursus à l'université	ANR	Convention du 14 février 2017
	Programmes prioritaires de recherche	ANR	Convention du 21 septembre 2017
	Équipements structurants pour la recherche	ANR	Convention
	Soutien des grandes universités de recherche	ANR	Convention
	Constitution d'écoles universitaire de recherche	ANR	Convention du 14 février 2017
	Création expérimentale de « sociétés universitaires et scientifiques »	CDC	Convention
Valorisation de la recherche	Nouveaux écosystèmes d'innovation	ANR	Avenant (expérimentations SATT 30 millions d'euros)
			Convention du 21 mars 2017 (IHU2)
	Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	Adème	Convention ou décision
		ANR	Convention (nucléaire)
		CDC	Convention du 10 mai 2017
	Accélérer le développement des écosystèmes d'innovation performants	ANR	Convention
		Adème	Convention volet transports
		CDC	Convention (calcul notamment)
	Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	CDC	Convention (NANO)
			Convention
Fonds national post-maturation Frontier venture	CDC	Convention	
Accélération de la modernisation des entreprises	Soutien à l'innovation collaborative	BPI	Décision du 2 mars 2017
	Accompagnement et transformation des filières	BPI	Convention du 7 avril 2017 (aides d'État)
			Convention fonds propres
	Industries du futur	BPI	Convention relative au développement de l'offre (150 M€)
			Décision relative aux fonds de garantie Bpi
	Adaptation et qualification de la main d'œuvre	CDC	Convention
	Concours d'innovation	BPI	Convention du 7 avril 2017 (aides d'État)
		Adème	Convention du 4 mai 2017
	Fonds national d'amorçage 2	BPI	Convention
	Multicap-croissance 2	BPI	Convention
Fonds à l'internationalisation des PME	CDC	Convention	
Grands défis (soutien à des opérations en fonds propres hors norme)	CDC	Convention	

Source : réponse au questionnaire budgétaire (l'absence de date signifie que la convention ou la décision n'a pas été prise)