

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « INVESTISSEMENTS D'AVENIR »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 17

1. UN TROISIÈME PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR PARVENU À MATURITÉ

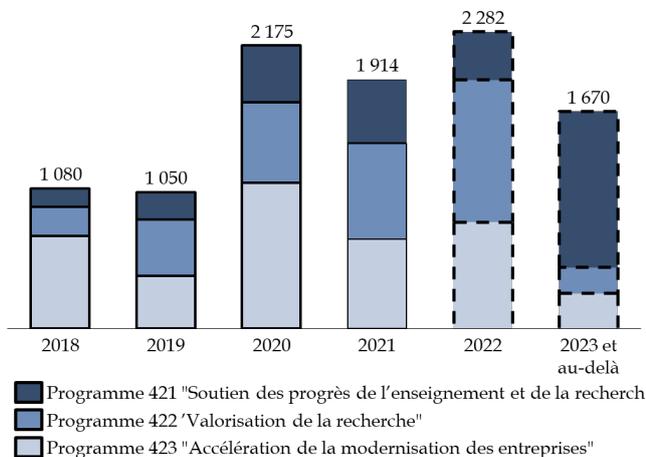
A. UNE BUDGÉTISATION CONFORME À LA TRAJECTOIRE TRIENNALE

En 2021, le montant de crédits de paiements demandés pour la mission « Investissements d'avenir » s'élève à **1 914,0 millions d'euros** contre 2 057,3 millions d'euros demandés en loi de finances initiale pour 2020, soit une **diminution de 7 %**.

Si ce montant **correspond très exactement à l'objectif fixé dans la programmation triennale 2020-2022**, la **répartition des crédits entre les trois programmes de la mission** diffère néanmoins sensiblement de la programmation.

Programmation triennale 2020-2022 et au-delà

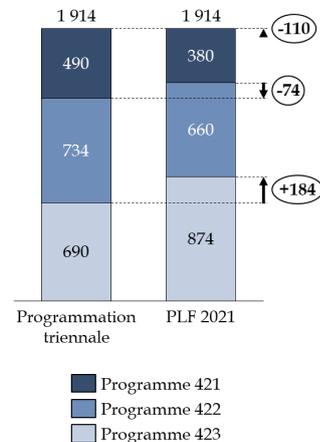
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Écart constaté entre la programmation triennale et la budgétisation 2021 en CP

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Cet écart s'explique essentiellement par **les nombreux redéploiements de crédits** effectués en 2019 et 2020, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

B. LE PIA 3 À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE : UN OUTIL PLÉBISICITÉ EN RAISON DE SA SOUPLESSE

Le SGPI a mobilisé **1 534 milliards d'euros en 2020 pour faire face à la crise sanitaire**, dont 1 214 milliards d'euros de crédits inscrits et 320 millions de crédits redéployés. Ces montants ont permis d'**adapter les modalités de financement** des lauréats du PIA, **lancer des dispositifs**

spécifiques pour soutenir les entreprises en difficulté et **renforcer les moyens dévolus à la recherche dans le secteur de la santé.**

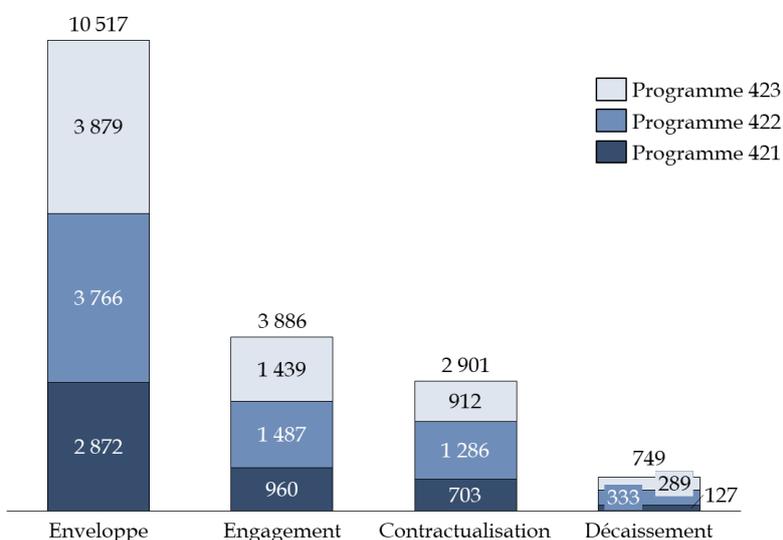
C. A DEUX ANS DE LA FIN DU PIA 3, DES DÉCAISSEMENTS ENCORE TRÈS LIMITÉS

La consommation des crédits destinés à financer le PIA 3 répond à une **logique très spécifique et se fait en deux temps**. Cette architecture budgétaire se traduit par la persistance d'un décalage temporel entre le moment où les crédits sont votés et celui où ils sont effectivement versés aux bénéficiaires.

Ainsi, les 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommées dans leur intégralité, tandis que 4,7 milliards d'euros de crédits de paiement ont d'ores et déjà été versés aux opérateurs. Néanmoins, **seuls 750 millions d'euros ont été véritablement décaissés par ces derniers au profit des bénéficiaires finaux.**

Situation financière du PIA 3 au 30 juin 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du bilan financier du programme d'investissements d'avenir au 2ème trimestre 2020

2. LE LANCEMENT D'UN QUATRIÈME PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

A. UN NOUVEAU PROGRAMME DOTÉ DE 20 MILLIARDS D'EUROS

Élaboré à la lumière des recommandations rendues par le Comité de surveillance des investissements d'avenir¹, **le quatrième programme d'investissements d'avenir rompt partiellement avec la logique poursuivie jusqu'alors.**

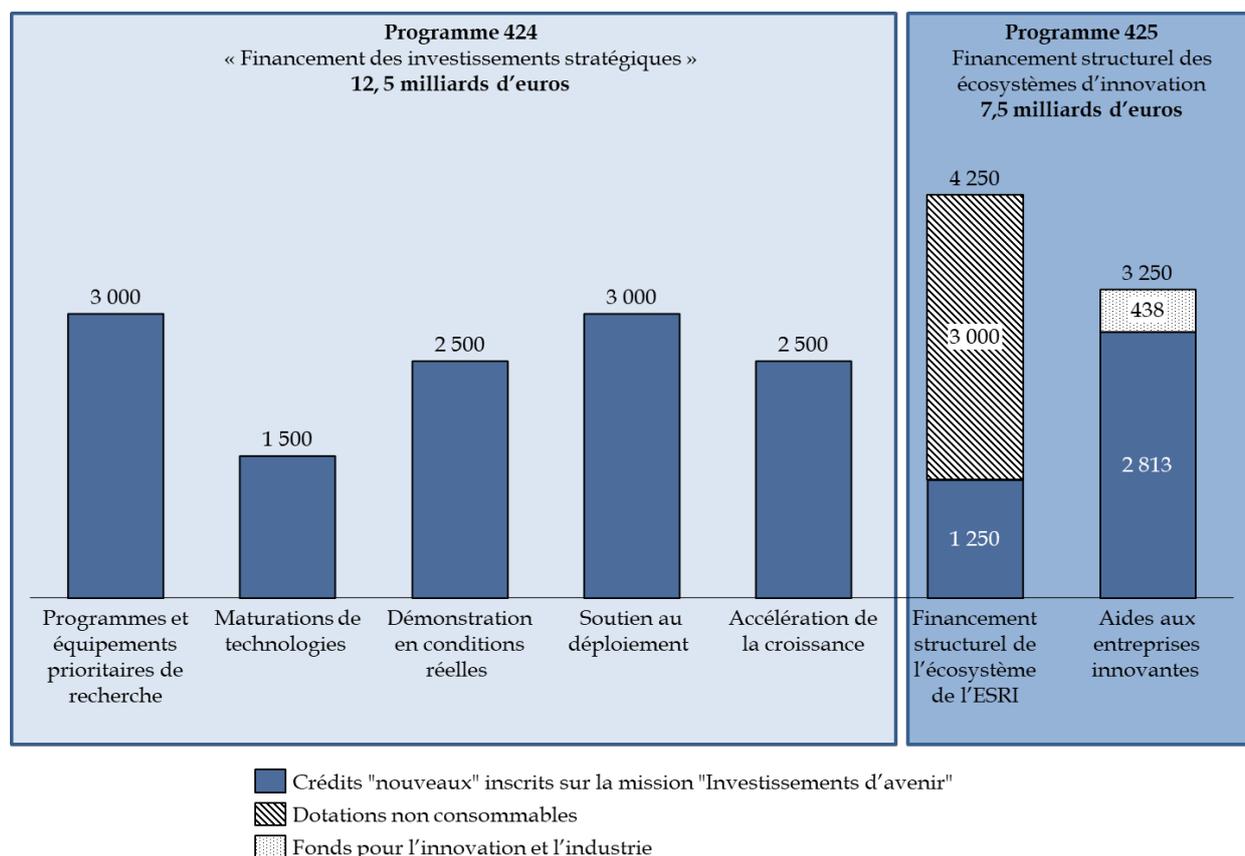
¹ Comité de surveillance des investissements d'avenir, « Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder, novembre 2019.

En effet, composé d'un nombre réduit de programmes et d'actions, le **PIA 4** répond à **deux finalités distinctes et complémentaires** :

- **financer des investissements exceptionnels**, en suivant une doctrine d'investissement innovant ;
- **garantir, grâce à des dotations en capital, un financement pérenne aux écosystèmes d'enseignements supérieur, de recherche et d'innovation** mis en place par le PIA.

Répartition des crédits du PIA 4 par programmes et actions

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

B. DES MODALITÉS DE BUDGÉTISATION SENSIBLEMENT IDENTIQUES AU PIA 3

La gestion budgétaire du PIA présente plusieurs particularités qui, dans leur ensemble, seront conservées pour ce quatrième programme. Ainsi, **la majorité (soit 83 %) des crédits du PIA 4 sont inscrits au sein de la mission « Investissements d'avenir ».**

En parallèle, il est prévu que toutes les autorisations d'engagement soient ouvertes en loi de finances initiale pour 2021, tandis que les crédits de paiement seront progressivement votés d'ici à 2025. Néanmoins, à la différence du PIA 3 pour lequel aucun crédit de paiement n'était prévu l'année de lancement, **la création du PIA 4 s'accompagne d'une ouverture de 2 063 millions d'euros de crédits de paiement dès 2021¹**, à savoir 1 500 millions d'euros pour le programme 424 et 562,5 millions d'euros pour le programme 425.

¹ Il s'agit ici des crédits nouveaux ; il n'est pas tenu compte des intérêts versés par les dotations non consommables et le FIL.

Enfin, comme pour le PIA 3, les règles budgétaires applicables au PIA 4 **dérogent largement aux grands principes des finances publiques**, à commencer par les principes d'annualité et d'universalité budgétaire.

C. UNE GOUVERNANCE AMÉNAGÉE POUR TENIR COMPTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Dans les grandes lignes, **les modalités de gouvernance du PIA 3 sont étendues au PIA 4**. Ainsi, le pilotage des crédits est assuré par le Secrétariat général pour l'investissement, la gestion des fonds est confiée à 4 opérateurs (Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale de la recherche), qu'une convention lie à l'État et le contrôle est assuré par le Parlement.

Plusieurs aménagements sont néanmoins prévus, afin de renforcer le suivi des investissements d'avenir :

- une **nouvelle gouvernance interministérielle de haut niveau**, le **Conseil interministériel de l'innovation**, est créé pour décider des orientations et des priorités de la politique d'innovation. Cette instance aura vocation à couvrir tout le spectre des interventions de l'État ;
- le **Comité de surveillance des investissements d'avenir se voit confier la mission de conseiller le Gouvernement** sur les priorités d'investissement du programme ;
- la **doctrine d'investissement du programme d'investissements d'avenir est pour la première fois formalisée** et inscrite dans la loi.

3. LA PERSISTANCE DE PLUSIEURS PIERRES D'ACHOPPEMENT DANS LA BUDGÉTISATION DU PIA 4

A. LE VOLET DIRIGÉ, UN « CHÈQUE EN BLANC » À DESTINATION DU GOUVERNEMENT ?

La liste des secteurs stratégiques qui bénéficieront d'un soutien dans le cadre du volet dirigé du PIA n'est pas encore arrêtée – et ne sera pas finalisée avant la fin de l'année 2021. À ce jour en effet, **seule la stratégie de filière relative à l'hydrogène a été rendue publique**.

Par construction, **la sélection de ces stratégies d'accélération échappe très largement au contrôle du Parlement**, de même que la définition des moyens financiers destinés à les accompagner. Il n'est cependant pas envisageable de **demander à la représentation nationale de signer un chèque en blanc au profit du Gouvernement**. Il serait donc *a minima* souhaitable que les stratégies d'accélération fassent l'objet d'une présentation détaillée devant les parlementaires, permettant à ces derniers de rendre un avis sur les priorités *in fine* retenues.

B. LE VOLET STRUCTUREL : LA PÉRENNISATION DE FINANCEMENTS EXCEPTIONNELS

Le PIA 4 prévoit la **pérennisation de financements exceptionnels afin d'assurer un financement récurrent** aux structures issues des PIA 1 et 2. Le rapporteur spécial s'interroge cependant sur **l'opportunité de conserver ces lignes budgétaires au sein de la mission « Investissements d'avenir »**, dans la mesure où le financement de l'écosystème d'innovation s'apparente davantage à une politique publique récurrente.

Certaines actions auraient pu être rebudgétisées dans les programmes ministériels, ce qui aurait contribué à améliorer la lisibilité des aides publiques à la recherche.

C. UN DÉFICIT DE LISIBILITÉ AGGRAVÉ PAR LA CONTEMPORÉANITÉ DES PIA 3 ET 4

Le lancement d'un quatrième programme d'investissements d'avenir alors même que l'intégralité des crédits de paiement du PIA 3 n'a pas encore été versée aux opérateurs a pour conséquence de **faire coexister deux programmes au sein de la même mission budgétaire**.

Le suivi des montants inscrits dans le PIA 3 se révélait déjà particulièrement complexe, en raison de la **double comptabilité** induite par l'architecture retenue, mais également de la **dispersion des crédits**, ainsi que de **l'ampleur et de la fréquence des redéploiements** en cours de gestion.

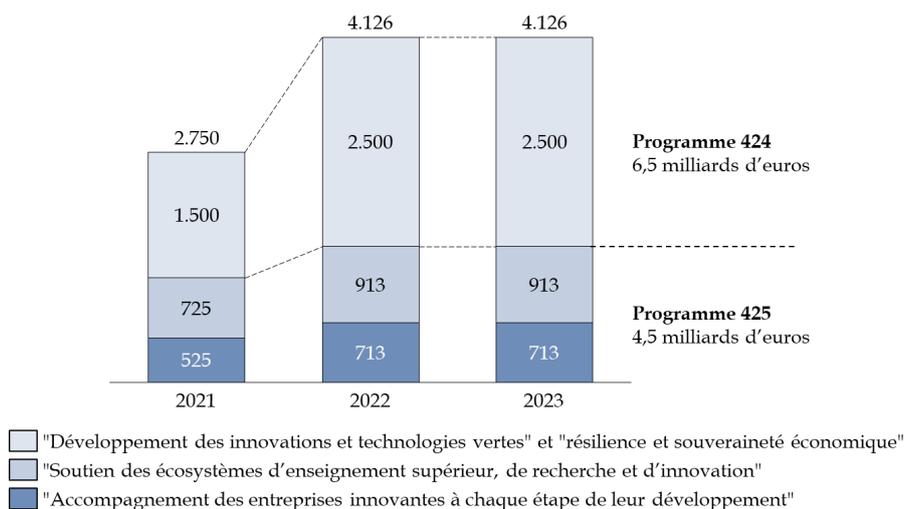
Force est de constater que la nouvelle maquette de la mission « Investissements d'avenir », avec les débudgétisations supplémentaires qu'elle comporte, aggrave encore cette situation. Dès lors, le rapporteur spécial s'interroge sur les conditions dans lesquelles **il sera possible à la représentation nationale de réellement suivre et contrôler l'emploi des crédits.**

D. PIA ET PLAN DE RELANCE : UN ARTICULATION A CLARIFIER

Il est prévu que le PIA 4 participe à hauteur de **11 milliards d'euros sur 3 ans au plan de relance**, dont 6,5 milliards d'euros pour le programme 424 et 4,5 milliards d'euros pour le programme 425.

Répartition des crédits du PIA 4 dédiés au plan de relance en CP

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Néanmoins, **la consommation des CP à horizon 2023 ne s'accompagnera pas nécessairement d'un décaissement effectif des montants affichés**, étant donné les modalités de budgétisation du PIA. À titre de comparaison, trois ans après le lancement du PIA 3, si 4,7 milliards d'euros de CP ont été consommés, **seuls 750 millions d'euros ont été décaissés.**

Par ailleurs, **les PIA ne constituent pas un outil de relance, mais un instrument destiné à renforcer la croissance potentielle.** S'il est légitime de s'appuyer sur l'ensemble des dispositifs existants pour faire face à la crise sanitaire, il importe de ne pas dévoyer les PIA de leur raison d'être.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission ainsi que l'article 55.



Jean Bizet

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains) de la
Manche

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28