

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

Rapporteurs spéciaux : MM. Laurent SOMON et Thomas DOSSUS

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laméni, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE LE PLAN « FRANCE 2030 » ET LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA)	
I. LE PLAN « FRANCE 2030 » POURSUIT LA LOGIQUE DES QUATRE PREMIERS VOIETS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR EN MOBILISANT 54 MILLIARDS D'EUROS POUR MODERNISER L'APPAREIL PRODUCTIF PAR L'INNOVATION.....	13
A. LA MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 » CORRESPONDAIT INITIALEMENT À LA MISSION RELATIVE AU TROISIÈME VOIET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA 3).....	13
1. <i>Les crédits des deux premiers volets du programme d'investissement d'avenir étaient rattachés directement aux missions du budget général</i>	13
2. <i>La loi de finances initiale pour 2017 a créé une mission spécifique pour porter les crédits du troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3)</i>	15
B. LES CRÉDITS DU PLAN FRANCE 2030, QUI INTÈGRENT CEUX DU QUATRIÈME VOIET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR, POURSUIVENT DIX OBJECTIFS ET SEPT LEVIERS DE TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....	19
1. <i>Le plan France 2030, qui intègre les crédits ouverts dans le cadre du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4), recouvre 54 milliards d'euros d'investissements structurés autour de dix objectifs et sept leviers de transformation</i>	19
2. <i>La loi de finances initiale pour 2021 a créé deux nouveaux programmes qui portent l'intégralité des crédits du plan France 2030, y compris ceux ouverts dans le cadre du PIA 4</i>	25
II. LE PIA ET LE PLAN FRANCE 2030 S'INSCRIVENT DANS UN CADRE DE GESTION EXTRABUDGÉTAIRE, DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	28
A. LE PIA ET LE PLAN FRANCE 2030 SONT PILOTÉS PAR UNE ADMINISTRATION DE MISSION, DIRECTEMENT RATTACHÉE AU PREMIER MINISTRE, LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT	28
1. <i>Le Premier ministre, qui exerce la responsabilité politique sur l'exécution du PIA et du plan France 2030, s'appuie sur le travail de coordination du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)</i>	28
2. <i>La gestion opérationnelle des investissements stratégiques est assurée par les opérateurs en coopération avec les comités de pilotage</i>	28
B. LES FINANCEMENTS DU PIA ET DU PLAN FRANCE 2030 DÉROGENT AU CIRCUIT TRADITIONNEL DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	30
1. <i>Les crédits des investissements d'avenir bénéficient d'un régime dérogatoire au principe d'annualité budgétaire</i>	30
2. <i>Le cycle opérationnel de dépenses des investissements d'avenir ne coïncide pas avec le cycle budgétaire de consommation des crédits</i>	31

DEUXIÈME PARTIE
LES CRÉDITS DE LA MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 »

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 648 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS POUR POURSUIVRE LE DÉPLOIEMENT DU TROISIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA 3) DONT 86 % DES AIDES ONT ÉTÉ FINANCÉES	33
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 219 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 421 « SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE » QUI FINANCE LES ACTIONS DE CONSOLIDATION DES ACQUIS DES PIA 1 ET 2.....	33
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 243 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 422 « VALORISATION DE LA RECHERCHE » QUI FINANCE DES ACTIONS DE REDRESSEMENT DE LA CROISSANCE POTENTIELLE S'APPUYANT SUR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT.....	36
C. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 186 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 423 « ACCÉLÉRATION DE LA MODERNISATION DES ENTREPRISES » QUI FINANCE L'ADAPTATION DES ENTREPRISES ET DES FILIÈRES À LA TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE.....	39
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 5 152 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) SUR LE PÉRIMÈTRE DU PLAN FRANCE 2030, SOIT 10 % DU MONTANT TOTAL DES AIDES DE CE PLAN.....	43
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 4 373 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 424 « FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES » QUI FINANCE LE VOLET DIRIGÉ DU PLAN FRANCE 2030	43
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 779 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 425 « FINANCEMENT STRUCTUREL DES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION » QUI FINANCE LE VOLET STRUCTUREL DU PLAN FRANCE 2030	47

TROISIÈME PARTIE
LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. UNE CINQUIÈME ANNÉE DE DÉPLOIEMENT MARQUÉE PAR UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ ANTICIPÉE ET QUI CORRESPOND À UNE GESTION OPTIMISÉE DE LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS	51
A. LE PLAN FRANCE 2030 SERA DÉPLOYÉ À UN RYTHME CONSTANT EN 2025 EN MOBILISANT LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS.....	51
1. À la fin du premier semestre 2024, les aides du plan France 2030 ont été attribuées à hauteur de 62 % et décaissées à hauteur de 17 %	51
2. Le niveau limité de crédits de paiement (CP) proposé pour 2025, inférieur de 30 % à 2024, correspond à la mobilisation des trésoreries excédentaires des opérateurs	54

B. LA MOBILISATION DE LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS N'AVAIT PAS ÉTÉ ANTICIPÉE ET L'INFORMATION FINANCIÈRE TRANSMISE AU PARLEMENT POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉE.....	57
II. LES RETOURS FINANCIERS SUR INVESTISSEMENT EN FONDS PROPRES DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR FONT L'OBJET D'UNE INFORMATION INSUFFISANTE DU PARLEMENT ET LEUR DOCTRINE D'EMPLOI POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE	59
A. LE PLAN FRANCE 2030 PRÉVOIT UNE ENVELOPPE DE 6,5 MILLIARDS D'INVESTISSEMENTS EN FONDS PROPRES QUI GÉNÈRENT DES RETOURS FINANCIERS	59
B. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES RETOURS FINANCIERS DES INVESTISSEMENTS EN FONDS PROPRES POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉE ET LA DOCTRINE D'EMPLOI DES FONDS RÉCUPÉRÉS POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE	61
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	73
LA LOI EN CONSTRUCTION	75

L'ESSENTIEL

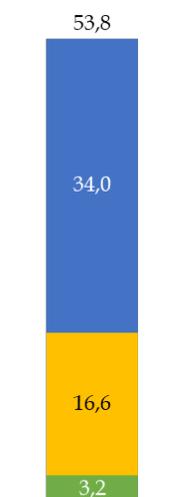
LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PROPOSE L'OUVERTURE DE 5,8 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LA MISSION POUR POURSUIVRE LE DÉPLOIEMENT DU PLAN FRANCE 2030

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 » ABONDENT LES COMPTES DES OPÉRATEURS DU PLAN FRANCE 2030 POUR FINANCER LE VERSEMENT DES AIDES AUX BÉNÉFICIAIRES FINAUX

La mission « Investir pour la France de 2030 » sert de **support au plan d'investissement pluriannuel France 2030**. Ce plan, d'un **montant total de 54 milliards d'euros**, intègre le quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4). La fin du déploiement du PIA 3 est également assurée par l'ouverture de crédits sur cette mission, à **hauteur de 648 millions d'euros proposés pour 2025**.

Financement du plan France 2030

(en milliards d'euros)



- Mission "Investir pour la France de 2030" (hors PIA 4)
- PIA 4
- DNC et FII

Note : dotations non consommables (DNC) et Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)

Source : commission des finances

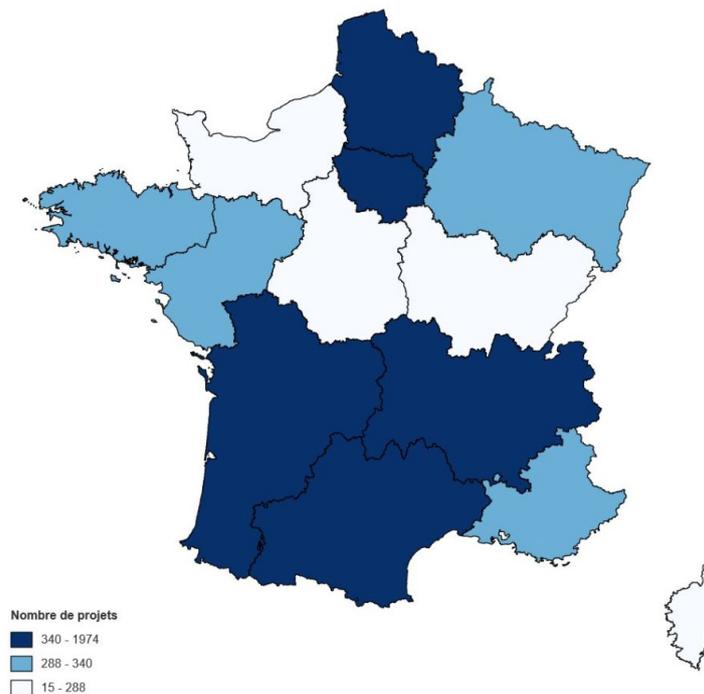
Les crédits de financement des **investissements d'avenir** bénéficient d'un **cadre de gestion extrabudgétaire** en application duquel le **cycle budgétaire** d'ouverture des crédits intervient **après le cycle opérationnel d'attribution des aides** aux bénéficiaires finaux du plan.

Le déploiement du plan est principalement assuré par **quatre opérateurs** : **Bpifrance**, **l'Agence nationale de la recherche (ANR)**, **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)** et la **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. Les crédits ouverts sur la mission servent à alimenter les comptes de ces opérateurs en vue du versement des aides aux bénéficiaires finaux préalablement identifiés par des procédures de sélection ouvertes.

Les bénéficiaires finaux, qui sont **principalement des entreprises**, peuvent également être des **établissements publics** ou des **collectivités territoriales** lorsqu'ils portent des projets de renforcement de la croissance potentielle ou d'accélération de la transition écologique.

Répartition territoriale des aides du plan France 2030

*(aides attribuées hors guichet au 30 juin 2024
et en nombre de projets)*

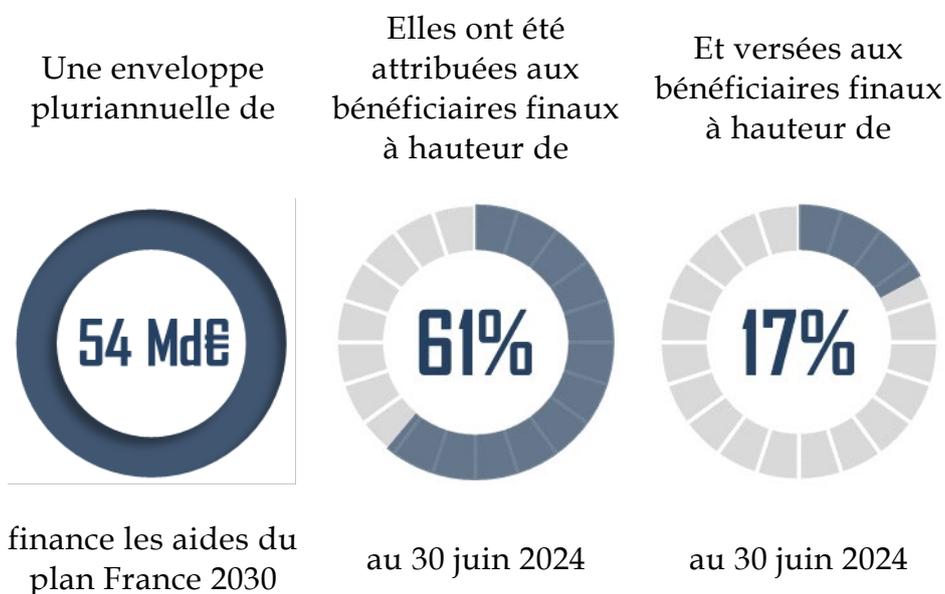


Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

B. LES AIDES DU PLAN FRANCE 2030, QUI ENTRERA EN 2025 DANS SA CINQUIÈME ANNÉE DE DÉPLOIEMENT, ONT ÉTÉ ATTRIBUÉES À HAUTEUR DE 61 % ET DÉCAISSÉES À HAUTEUR DE 17 %

Depuis la fin de l'année 2023, **plus de la moitié des aides du plan France 2030 ont été attribuées** par les opérateurs **aux bénéficiaires finaux** du plan. Le plan est par conséquent entré en 2024 dans une **phase de déploiement orientée prioritairement vers le décaissement** des aides auprès des porteurs de projet qui se poursuivra en 2025.

Parallèlement, le **troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3)** dont les aides sont également financées par les crédits de la mission s'achemine vers la **fin de son déploiement : 86 % des aides auront été versées** à la fin de l'année 2024.



Les aides du plan France 2030 sont réparties autour de **dix objectifs et leviers concrets** identifiés comme représentant des **secteurs d'investissement prioritaires** pour renforcer la croissance potentielle de l'appareil productif et accélérer sa transition écologique. La répartition des enveloppes du plan France 2030 par objectif et levier, qui est structurante, a fait l'objet en **octobre 2023** d'une **reprogrammation substantielle à laquelle le Parlement n'a pas été associée** et qui est présentée dans les annexes au projet de loi de finances.

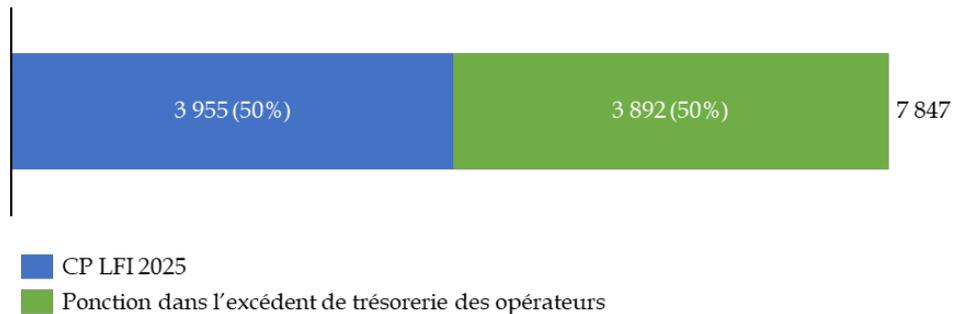
II. LA RÉDUCTION D'UN QUART DES CRÉDITS PROPOSÉS PAR RAPPORT À 2024 CORRESPOND À LA MOBILISATION DE LA TRÉSORERIE EXCÉDENTAIRE DES OPÉRATEURS QUI AURAIT PU ÊTRE MIEUX ANTICIPÉE EN AMÉLIORANT L'INFORMATION DU PARLEMENT

A. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX DE FINANCER PLUS D'UN TIERS DES AIDES DU PLAN PROGRAMMÉES EN 2025 PAR UNE PONCTION SUR LA TRÉSORERIE EXCÉDENTAIRE DES OPÉRATEURS

Le volume des aides du plan France 2030 versées aux bénéficiaires finaux en 2025 devrait atteindre **7,8 milliards d'euros** soit une accélération par rapport au niveau de 5 milliards d'euros en 2024. Cette accélération s'explique par **la croissance du stock d'aides attribuées**.

Financement des aides décaissées en 2025

(en millions d'euros)



Note : Les aides comptabilisées sont les aides de nature subventionnelle gérées par les opérateurs (hors fonds propres et hors délégation de gestion)

Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

Malgré cette accélération du rythme de versement des aides du plan France 2030, le projet de loi de finances pour 2025 prévoit **une réduction de 25 % des crédits ouverts sur la mission**. Cette réduction s'explique par le choix fait par le Gouvernement de **mobiliser la trésorerie excédentaire des opérateurs du plan pour financer 2,7 milliards d'euros de décaissement** d'aides au cours de l'exercice 2025.

Cette mobilisation exceptionnelle de la trésorerie des opérateurs devrait ramener la trésorerie dédiée aux investissements d'avenir des quatre opérateurs de **5,3 milliards d'euros à 1,4 milliards d'euros** entre la fin de l'année 2024 et la fin de l'année 2025.

B. UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT SUR LA GESTION DES CRÉDITS DU PLAN FRANCE 2030 ET SUR LES RETOURS FINANCIERS ASSOCIÉS PERMETTRAIT DE MIEUX ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les rapporteurs spéciaux relèvent que la **mobilisation exceptionnelle de la trésorerie** des opérateurs n'avait **pas été anticipée par le Gouvernement**. En effet les documents budgétaires transmis en 2023 prévoyaient une trajectoire d'ouverture de crédit supérieure de [-] à la trajectoire finalement retenue sur le périmètre du plan France 2030.

Les bilans trimestriels transmis au Parlement ne permettent de suivre ni la trésorerie des opérateurs ni les retours financiers associés aux investissements d'avenir.

Outre le défaut d'information sur la trésorerie des opérateurs, les rapporteurs spéciaux relèvent également que **les informations transmises au Parlement sur le plan France 2030 se concentrent presque essentiellement sur les dépenses du plan**, sans information détaillée sur **les retours sur investissement financiers** associés aux investissements réalisés.

Alors que les investissements en fonds propres réalisés dans le cadre du plan pourraient **rapporter à long terme environ 6,5 milliards d'euros**, les informations transmises au Parlement sur ces retours financiers pourrait être enrichies et clarifiées.

Réunie le **31 octobre 2024**, sous la présidence de **M. Claude Raynal**, président, la **commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits minorant de 144 millions d'euros les crédits dédiés au programme 424 afin de renforcer la mobilisation de l'excédent de trésorerie des opérateurs du programme prévue par le Gouvernement.**

Réunie à nouveau le **jeudi 21 novembre 2024**, sous la présidence de **M. Claude Raynal**, président, la **commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.**

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 97 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Investir pour la France de 2030 ».

PREMIÈRE PARTIE

LE PLAN « FRANCE 2030 » ET LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA)

I. LE PLAN « FRANCE 2030 » POURSUIT LA LOGIQUE DES QUATRE PREMIERS VOILETS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR EN MOBILISANT 54 MILLIARDS D'EUROS POUR MODERNISER L'APPAREIL PRODUCTIF PAR L'INNOVATION

A. LA MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 » CORRESPONDAIT INITIALEMENT À LA MISSION RELATIVE AU TROISIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA 3)

1. Les crédits des deux premiers volets du programme d'investissement d'avenir étaient rattachés directement aux missions du budget général

Le programme d'investissement d'avenir (PIA) a été créé par la loi de finances rectificative (LFR) du 9 mars 2010¹, qui a ouvert le financement du premier volet de ce programme dont l'objectif était de redresser la croissance potentielle² de l'économie française et de permettre sa transition vers un modèle de développement plus durable.

Le PIA trouve son origine dans la décision du Président de la République de commander, peu après la crise économique et financière de 2008, un rapport sur les investissements porteurs d'avenir à une commission transpartisane présidée par deux anciens premiers ministres³. Le rapport remis par cette commission au Président de la République en novembre 2009, *Investir pour l'avenir*⁴, soulignait l'importance pour l'État de s'extraire de « la tyrannie du court terme » et identifiait un besoin d'investissements à hauteur de 35 milliards d'euros pour financer sept priorités stratégiques permettant de moderniser l'économie française et participant à sa transition vers un modèle plus durable.

C'est dans ce contexte que le premier volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 1), à hauteur de 35 milliards d'euros, a été voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010.

² La croissance potentielle correspond au rythme maximal auquel une économie pourrait progresser sans accélérer l'inflation. Elle dépend notamment du stock de capital, de la population active et de la productivité globale des facteurs (PGF).

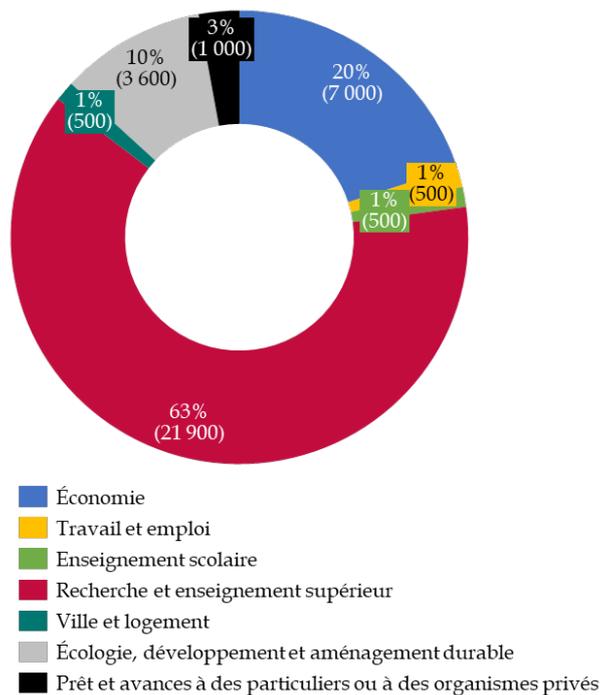
³ Lettres de mission du Président de la République en date du 6 juillet 2009 à MM. Alain Juppé et Michel Rocard.

⁴ Alain Juppé, Michel Rocard, novembre 2009, *Investir pour l'avenir. Priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*.

du 9 mars 2010¹. Il a été suivi quatre années plus tard par un deuxième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 2), à hauteur de 12 milliards d'euros, voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2014².

Répartition par mission des crédits du premier volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 1)

(en millions d'euros et en AE=CP)



Source : commission des finances

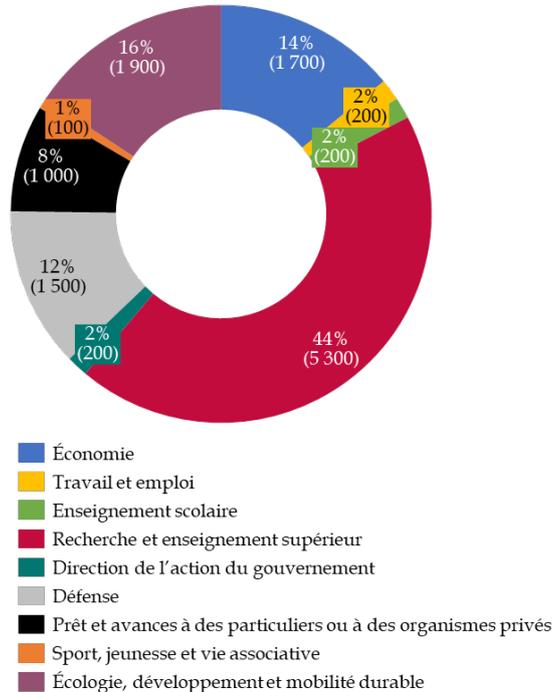
Dans les projets de loi portant création des deux premiers volets du programme d'investissement d'avenir, le Gouvernement a fait le choix d'inscrire les crédits correspondants, qui font l'objet de règles de gestion dérogatoires du droit commun budgétaire, au sein de programmes spécifiques inclus dans les missions du budget général. Les crédits inscrits dans ces programmes éphémères, qui obéissaient à une règle en application de laquelle le montant des autorisations d'engagement était égal à celui des crédits de paiements (AE = CP), étaient intégralement consommés dès la première année et versés aux opérateurs en charge de la mise en œuvre du PIA.

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Répartition par mission des crédits du premier volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 2)

(en millions d'euros et en AE=CP)



Source : commission des finances

Au regard du manque de clarté et de lisibilité du suivi des investissements des deux premiers volets du programme d'investissements d'avenir (PIA 1 et 2) induit par la dispersion des crédits du programme entre les missions du budget général, le schéma d'inscription des crédits du programme dans le budget de l'État a été revu à partir du troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA 3) avec la création d'une mission budgétaire spécifique.

2. La loi de finances initiale pour 2017 a créé une mission spécifique pour porter les crédits du troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3)

Le programme d'investissement d'avenir a été poursuivi à partir de 2017 par le lancement d'un troisième volet du PIA (PIA 3) doté de 10 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2017¹. Pour cette troisième génération d'investissements, le Gouvernement a fait le choix de regrouper l'ensemble des crédits afférents dans une mission pérenne initialement intitulée « Investissements d'avenir ».

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

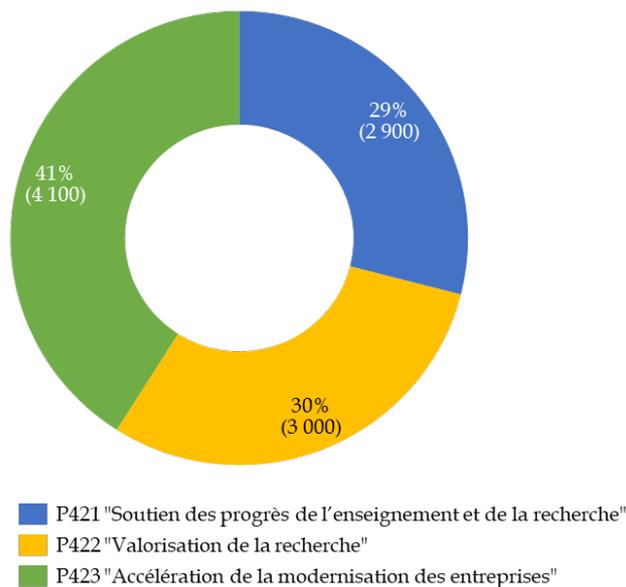
Les objectifs du PIA 3 se situent dans le sillage des deux premières générations de PIA et concourent à l'augmentation de la croissance potentielle de l'appareil productif et à son évolution pour l'adapter aux objectifs de développement durable.

La nouvelle mission « Investissements d'avenir » intégrée au budget général de l'État est structurée en trois programmes qui ne correspondent pas à une logique sectorielle, comme les deux premiers volets du PIA qui s'appuyaient sur les missions du budget général, mais à une logique économique allant de l'amont (recherche et enseignement supérieur) vers l'aval (développement des entreprises). Les trois programmes de la mission sont :

- le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche » ;
- le programme 422 « Valorisation de la recherche » ;
- le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises ».

Répartition initiale des crédits du troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3)

(en millions d'euros et en AE)

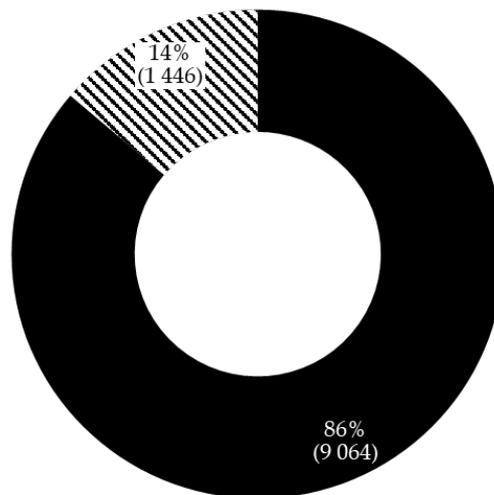


Source : commission des finances

Alors que, lors de son lancement, le Gouvernement prévoyait de consommer les crédits de paiement du PIA 3 entre 2018 et 2022¹, toutes les autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances initiale pour 2017 n'ont pas été couvertes à la fin de l'exercice 2022.

État de déploiement du troisième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 3)

(en millions d'euros et selon les montants estimés pour le 31 décembre 2024)



■ Crédits de paiements ouverts depuis le lancement du PIA 3
▨ Crédits de paiement restant à ouvrir dans le cadre du PIA 3

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Par conséquent, les trois programmes budgétaires du PIA 3 font encore l'objet d'ouvertures de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2025. Au 31 décembre 2024, d'après les estimations inscrites dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Investir pour la France de 2030 », 1 446 millions d'euros de crédits de paiement resteront à ouvrir pour le PIA 3, ce qui représente 14 % de l'enveloppe totale du PIA 3 après redéploiement. Ces crédits sont répartis ainsi :

- 806 millions d'euros à ouvrir sur le programme 421, soit 34 % de l'enveloppe totale de ce programme après redéploiement ;

- 298 millions d'euros à ouvrir sur le programme 422, soit 8 % de l'enveloppe totale de ce programme après redéploiement ;

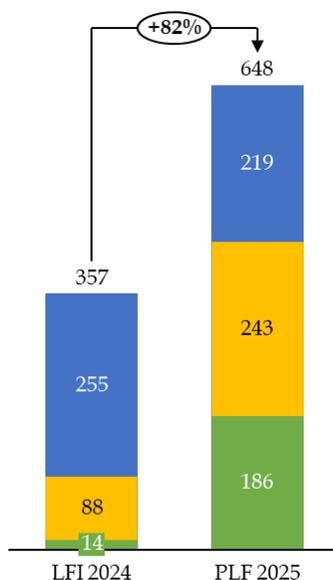
- 342 millions d'euros à ouvrir sur le programme 423, soit 8 % de l'enveloppe totale de ce programme après redéploiement.

¹ Projet de loi de finances pour 2017, mission « Investissements d'avenir », projet annuel de performance (PAP), p. 10

Sur le périmètre des trois programmes du PIA 3, le montant des crédits de paiement proposés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 sont supérieurs de 291 millions d'euros par rapport à l'exercice 2024, soit une augmentation de 82 %, pour atteindre 648 millions d'euros. Alors que le rythme d'ouverture des crédits est stable pour le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche », cette hausse s'explique par l'augmentation des crédits ouverts sur le programme 422 « Valorisation de la recherche » et surtout par la forte accélération des crédits ouverts sur le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises ». Son montant est plus que décuplé entre 2024 et 2025, du fait notamment de l'ouverture de 72 millions d'euros pour le versement des lauréats des appels à projets des « projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité » (PSPC) alors que l'action n°1 « Soutien à l'innovation collaborative » n'avait fait l'objet d'aucune ouverture de crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2024.

Crédits de paiement ouverts sur le périmètre du PIA 3 dans le projet de loi de finances pour 2025

(en millions d'euros et en CP)



- P421 "Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche"
- P422 "Valorisation de la recherche"
- P423 "Accélération de la modernisation des entreprises"

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

B. LES CRÉDITS DU PLAN FRANCE 2030, QUI INTÈGRENT CEUX DU QUATRIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR, POURSUIVENT DIX OBJECTIFS ET SEPT LEVIERS DE TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. Le plan France 2030, qui intègre les crédits ouverts dans le cadre du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4), recouvre 54 milliards d'euros d'investissements structurés autour de dix objectifs et sept leviers de transformation

a) Le plan France 2030 correspond à un nouveau cycle d'investissements d'avenir dans le sillage des trois premiers volets du programme d'investissement d'avenir (PIA 1 à 3) et qui intègre les crédits ouverts dans le cadre du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4)

La loi de finances initiale pour 2021 intègre un quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4) d'un montant global de 20 milliards d'euros financés à hauteur de 16 600 millions d'euros par les crédits de la mission « Investissements d'avenir »¹. Il est complété à la fois par les intérêts des dotations non consommables (DNC) issues des deux premiers volets du programme d'investissement d'avenir (PIA 1 et 2) pour un montant estimé à 3 000 millions d'euros entre 2021 et 2025² et par les revenus du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) pour un montant estimé à 438 millions d'euros³ entre 2021 et 2025.

Le 12 octobre 2021, le Président de la République a présenté le plan d'investissement « France 2030 », qui intègre le quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4) et poursuit la logique de plan d'innovation du programme d'investissement d'avenir (PIA). Le montant total des investissements du plan « France 2030 » est porté à 54 000 millions d'euros en tenant compte des intérêts des dotations non consommables (DNC) et des revenus du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)⁴ à hauteur de 3 200 millions d'euros et de l'ouverture de 34 000 millions d'AE par la loi de finances initiale pour 2022⁵.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Projet de loi de finances pour 2021 (PLF 2021), mission « Investissements d'avenir », projet annuel de performances (PAP), p. 100.

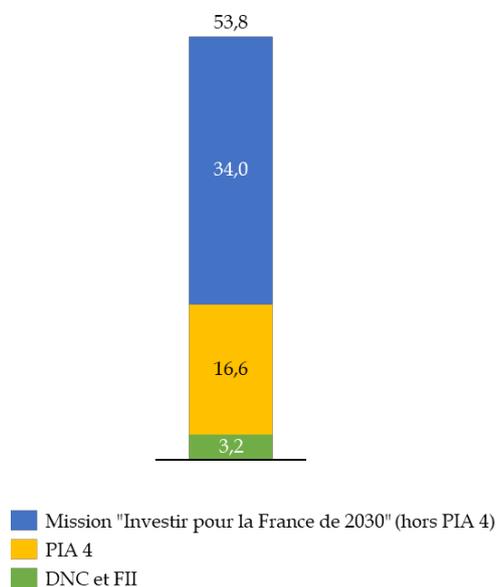
³ Projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022), annexe générale, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, p. 16.

⁴ Après la mise en extinction du Fonds pour l'innovation et l'industrie en 2023, l'enveloppe totale de financement par le FII du plan France 2030 a été révisée à 200 millions d'euros (montants constatés pour 2021 et 2022). La fermeture a toutefois été compensée par l'ouverture de 263 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) sur le programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » par la loi de finances initiale pour 2023.

⁵ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Financement du plan France 2030

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Le plan France 2030 a été présenté par le Président de la République comme un élément de réponse à un triple déficit de la France : celui de la croissance potentielle, celui des comptes publics et celui du commerce extérieur¹. Il a pour objectif de redresser la croissance potentielle de la France et de participer à la transition écologique de son économie. À ce titre, la doctrine d'investissement du plan prévoit de consacrer la moitié de ses dépenses à la décarbonation de l'économie et la moitié de ses dépenses à des projets d'innovation². Par surcroît, les financements du plan ne doivent pas provoquer de préjudice environnemental important³.

Le plan France 2030 s'appuie sur une doctrine d'investissement mise à jour par la loi de finances initiale pour 2022 qui prévoit la possibilité de financer tout le cycle de vie de l'innovation, y compris des étapes de développement et d'industrialisation⁴.

¹ Discours du Président de la République du 12 octobre 2021 à l'occasion de la présentation du plan France 2030.

² Projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023), annexe générale, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, p. 14.

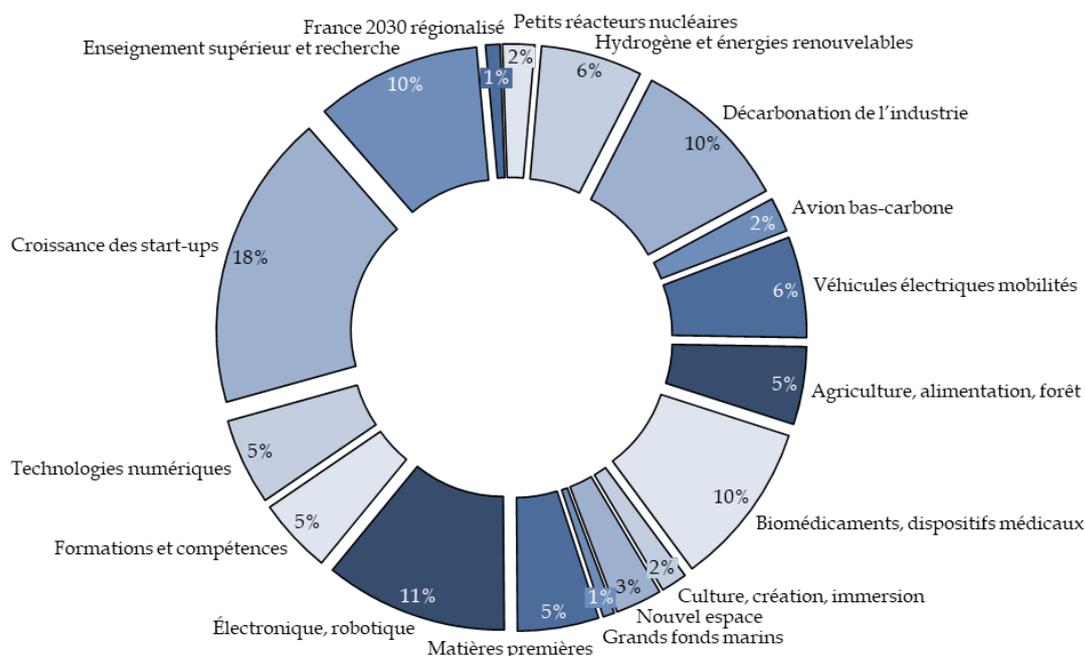
³ Selon le principe dit « DNSH », correspond à l'acronyme de l'anglais Do No Significant Harm.

⁴ Art. 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 modifié.

b) Les investissements du plan France 2030 sont structurés autour de dix-sept objectifs et leviers prioritaires d'investissement

Le plan France 2030 est articulé autour de sept leviers transversaux et de dix objectifs, répartis autour de trois axes : mieux produire, mieux vivre et mieux comprendre. Cette répartition en dix-sept enveloppes du plan France 2030 constitue une simplification par rapport à l'architecture initiale du PIA 4 qui s'appuyait sur vingt-quatre stratégies nationales d'accélération (SNA) qui ont été mis en cohérence avec la structure définitive adoptée pour le plan France 2030 par l'établissement d'une table de correspondance entre les stratégies nationales d'accélération (SNA) et les objectifs et leviers du plan France 2030¹.

Répartition initiale des investissements du plan France 2030



Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

¹ *Projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024), annexe générale, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, p. 178.*

c) Les investissements du plan France 2030 ont fait l'objet en octobre 2023 d'une reprogrammation à laquelle le Parlement n'a pas été associé

La programmation initiale par objectifs et leviers des investissements du plan France 2030, publiée en juin 2023 par le comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA)¹, faisait apparaître une « sur-programmation » à hauteur de 3 200 millions d'euros, le montant total additionné de chaque enveloppe par objectif ou par levier étant de 57 000 millions d'euros.

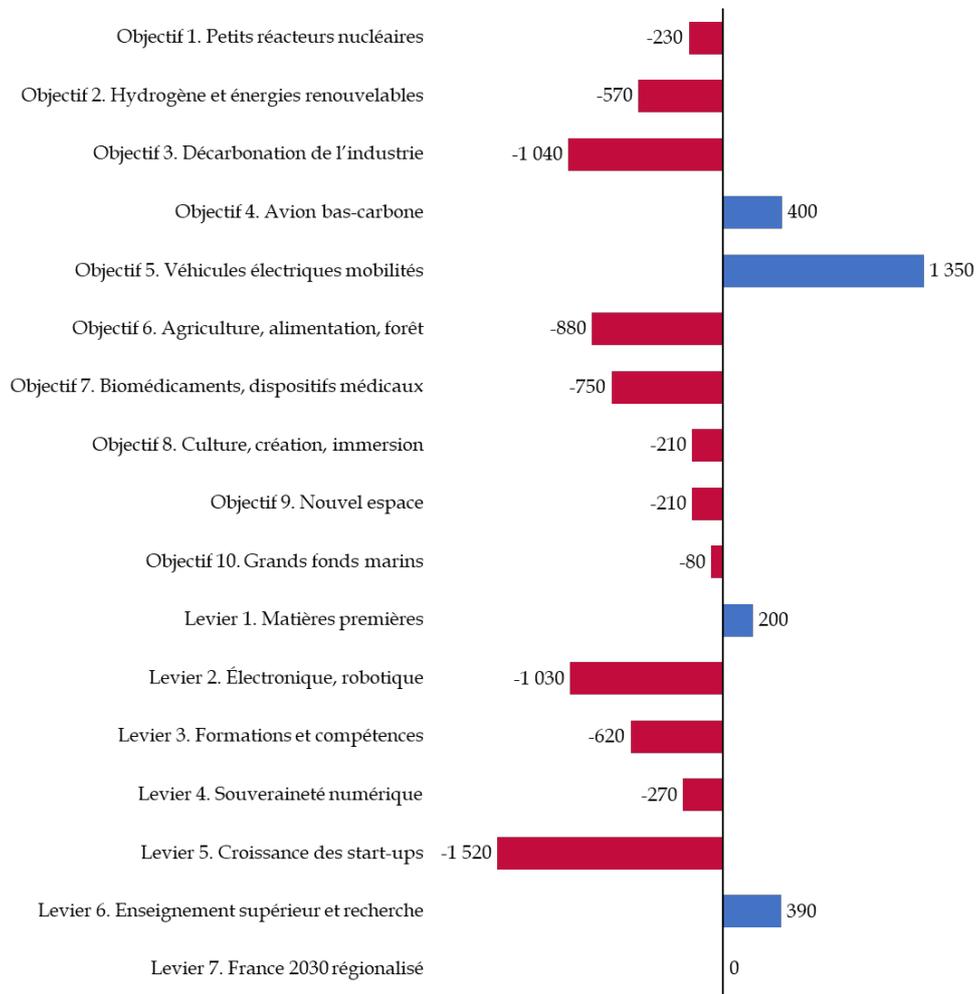
Par suite, le Gouvernement a procédé à un exercice de reprogrammation des investissements du plan France 2030² dans l'objectif de réduire les enveloppes associées aux différents objectifs et leviers pour aboutir à un montant total de programmation égal à 53 100 millions d'euros, en intégrant les coûts non pilotables associés aux frais de gestion (1 100 millions d'euros) et à l'évaluation (50 millions d'euros).

¹ Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA), juin 2023, France 2030. Lancement maîtrisé d'un plan d'investissements à impacts majeurs, p. 36.

² Compte-rendu de la réunion interministérielle du 23 octobre 2023 relative à France 2030.

Variation des enveloppes d'investissements des objectifs et leviers à l'issue de la reprogrammation d'octobre 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Les rapporteurs spéciaux relèvent que le Parlement n'a pas été associé à cet exercice de reprogrammation, qui portait pourtant sur des montants très importants d'investissements publics. Plus avant, le Parlement n'a été informé que tardivement de la nouvelle programmation des investissements du plan France 2030. Ainsi, lors de l'examen le 2 décembre 2023 en séance publique des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 » au Sénat en première lecture du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement n'a pas porté à la connaissance des parlementaires la nouvelle programmation qui avait pourtant été décidée le 23 octobre 2023. Les parlementaires n'ont été informé de cette reprogrammation que le 31 janvier 2024, à l'occasion de la transmission du bilan financier des investissements d'avenir, soit plus de trois mois après que la reprogrammation a été décidée.

Programmation actualisée, par objectifs et leviers, du plan France 2030

Objectifs		
1	Faire émerger en France d'ici 2030 des réacteurs nucléaires de petites taille, innovants et avec une meilleure gestion des déchets	0,9 Md€
2	Faire de la France le leader de l'hydrogène décarboné et développer des technologies d'énergies renouvelables à la pointe	2,9 Md€
3	Décarboner notre industrie et la production d'intrants	4,5 Md€
4	Produire en France, à l'horizon 2030, le premier avion bas-carbone	1,6 Md€
5	Produire en France, à l'horizon 2030, près de deux millions de véhicules électriques et hybrides	4,8 Md€
6	Innover pour une alimentation saine, durable et traçable	1,8 Md€
7	Produire en France au moins vingt bio-médicaments, notamment contre les cancers, les maladies chroniques et développer et produire des dispositifs médicaux innovants	4,9 Md€
8	Placer la France à nouveau en tête de la production des contenus culturels et créatifs	0,7 Md€
9	Prendre toute notre part à la nouvelle aventure spatiale	1,3 Md€
10	Investir le champ des fonds marins	0,3 Md€
Leviers		
1	Sécuriser l'accès aux matières premières	3 Md€
2	Sécuriser l'accès aux composantes stratégiques, notamment électronique, robotique et machines intelligentes	5,2 Md€
3	Développer les talents en construisant les formations de demain	1,9 Md€
4	Souveraineté numérique	2,8 Md€
5	Capital-Innovation de rupture, start-ups industrielles et accélération de la croissance	8,7 Md€
6	Soutien à l'écosystème d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation	6,1 Md€
7	France 2030 régionalisé	0,5 Md€
Frais de gestion		1,1 Md€
Évaluation		0,05 Md€
TOTAL		53,1 Md€

Source : commission des finances

2. La loi de finances initiale pour 2021 a créé deux nouveaux programmes qui portent l'intégralité des crédits du plan France 2030, y compris ceux ouverts dans le cadre du PIA 4

Pour le financement du PIA 4 le Gouvernement a fait le choix, dans le projet de loi de finances pour 2021, de ne pas s'appuyer sur les trois programmes préexistants qui avaient été conçus pour servir de véhicule au PIA 3 (programmes 421, 422 et 423) mais de créer deux nouveaux programmes budgétaires au sein de la mission « Investissements d'avenir ».

À rebours de la logique séquentielle des programmes du PIA 3, qui s'échelonnait de l'amont à l'aval, les programmes 424 et 425 répondent à deux types d'instruments de politique industrielle :

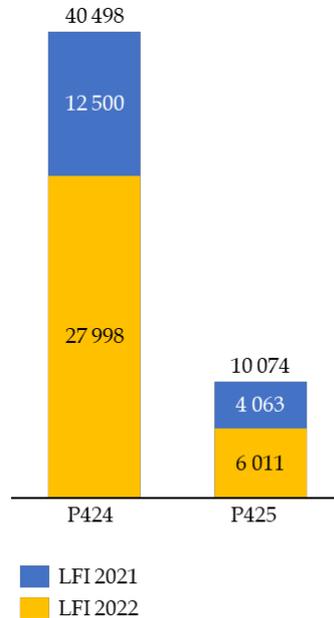
- le programme 424 « Financement des investissements stratégiques », d'un montant initial en AE de 12 500 millions d'euros, correspond au « volet dirigé » du plan France 2030 qui a pour objet de financer les secteurs prioritaires, identifiés dans le cadre des vingt-quatre stratégies nationales d'accélération (SNA) pour renforcer la croissance potentielle de l'économie et accélérer sa transition environnementale ;

- le programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation », d'un montant initial en AE de 4 060 millions d'euros, correspond au « volet structurel » du plan France 2030 qui a pour objet de financer de manière transversale les écosystèmes d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation.

Pour ne pas retarder sa mise en œuvre, la maquette budgétaire du PIA 4 a été conservée pour le plan France 2030, qui intègre les crédits qui lui sont consacrés. Par suite, le financement supplémentaire de 34 milliards d'euros de la loi de finances initiale pour 2022 s'est traduit par un abondement en AE des programmes 424 et 425 à hauteur respectivement de 27 998 millions d'euros et 6 011 millions d'euros.

Autorisations d'engagements (AE) ouvertes au titre des programmes du plan France 2030

(en millions d'euros)

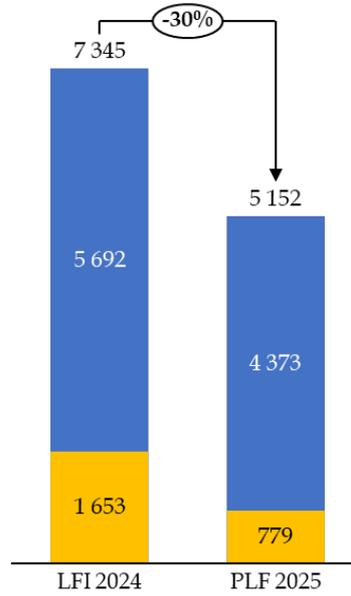


Source : commission des finances

Sur le périmètre des deux programmes du plan France 2030, le montant des crédits de paiement proposés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 atteint 5 152 millions d'euros, soit une réduction de 30 % des ouvertures de crédits par rapport à 2024 (- 2 193 millions d'euros). Ce ralentissement est notamment lié à la baisse de 954 millions d'euros des crédits ouverts sur l'action 4 « Soutien au déploiement » du programme 424 « Financement des investissements stratégiques » et à la baisse de 510 millions d'euros des crédits ouverts sur l'action 3 « Aides à l'innovation *bottom-up* (fonds propres) » du programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation ».

Crédits de paiement ouverts sur le périmètre du plan France 2030 dans le projet de loi de finances pour 2025

(en millions d'euros et en CP)



- P424 "Financement des investissements stratégiques"
- P425 "Financement structurel des écosystèmes d'innovation"

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

II. LE PIA ET LE PLAN FRANCE 2030 S'INSCRIVENT DANS UN CADRE DE GESTION EXTRABUDGÉTAIRE, DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

A. LE PIA ET LE PLAN FRANCE 2030 SONT PILOTÉS PAR UNE ADMINISTRATION DE MISSION, DIRECTEMENT RATTACHÉE AU PREMIER MINISTRE, LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT

1. Le Premier ministre, qui exerce la responsabilité politique sur l'exécution du PIA et du plan France 2030, s'appuie sur le travail de coordination du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)

La mise en œuvre du plan France 2030 est placée sous la responsabilité du Premier ministre, sous l'autorité duquel est placée la mission budgétaire « Investir pour la France de 2030 ».

Par conséquent, les décisions finales d'attribution d'un financement à un porteur de projet sont prises par le Premier ministre, qui peut déléguer sa signature à cette occasion au secrétaire général pour l'investissement¹. À ce titre, le Premier ministre préside le « comité France 2030 » qui assure le suivi de l'exécution du plan. En outre, le Gouvernement s'appuie sur le Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA)² composé de quatre députés, quatre sénateurs et de dix personnalités qualifiées par le Premier ministre.

La coordination des travaux interministériels en lien avec les investissements stratégiques est assurée par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), intégré aux services du Premier ministre, qui a succédé en 2017³ au commissariat général à l'investissement créé en 2010⁴ pour coordonner la mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir (PIA).

2. La gestion opérationnelle des investissements stratégiques est assurée par les opérateurs en coopération avec les comités de pilotage

La gestion quotidienne des fonds des investissements d'avenir (PIA et plan France 2030) est assurée par quatre opérateurs publiques : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ; l'Agence nationale de la recherche (ANR) ; la Banque publique d'investissement (Bpifrance) ; et la

¹ Le seuil au-delà duquel le Premier ministre ne peut déléguer sa signature du SGPI pour l'attribution d'une aide est de 15 millions d'euros par bénéficiaire.

² Art. 8 de la L. du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Décret n° 2017-1706 du 18 décembre 2017 relatif au secrétaire général pour l'investissement.

⁴ Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement.

Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les interventions de ces quatre opérateurs sont ponctuellement complétées soit par l'intervention d'opérateurs délégués, soit par des administrations de l'État qui signent avec le SGPI une convention de délégation de gestion des crédits concernés.

Les relations financières entre l'État et ces quatre opérateurs, dans le cadre de la mise en œuvre du plan France 2030, sont régies par des conventions passées entre l'État et les opérateurs. Dans le cadre du plan France 2030, l'architecture juridique a été simplifiée et elle prévoit une dizaine de textes juridiques qui recouvrent :

- une convention générale définissant les modalités de gouvernance commune¹ ;
- une convention par action budgétaire entre l'État et les opérateurs concernés ;
- une convention financière par opérateur déterminant notamment le mode de calcul des frais de gestion de chaque opérateur.

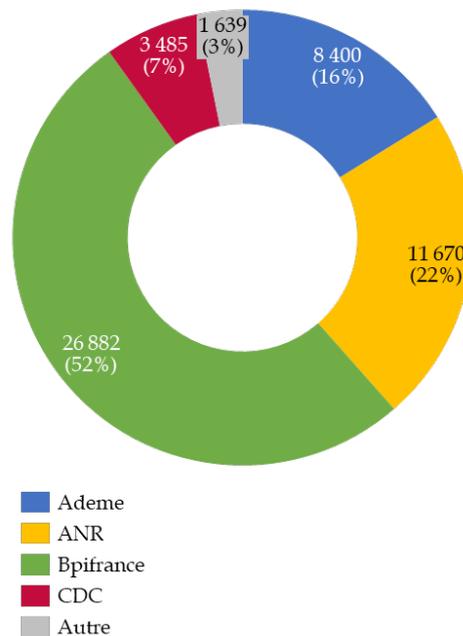
En parallèle de cette gestion quotidienne, les cahiers des charges des appels à projet et les modalités d'instruction des candidatures sont établis par 14 comités de pilotage ministériels opérationnels (CPMO), présidés par un ministre et qui constituent une structure de pilotage intermédiaire associant des représentants du SGPI, les ministères concernés, des représentants des opérateurs et, le cas échéant, des experts du domaine.

S'il revient à l'opérateur d'assurer la pré-sélection, d'instruire les dossiers de candidature et de mener les auditions des candidats présélectionnés dans le cadre d'un appel à projets, la décision finale d'attribution d'un financement est prise par le Premier ministre après avis et proposition du comité de pilotage ministériel opérationnel (CPMO).

¹ *Convention du 8 avril 2021 entre l'État, d'Ademe, l'Agence nationale de la recherche, la Caisse des dépôts et consignations l'EPIC Bpifrance et la société anonyme Bpifrance encadrant les dispositions communes aux conventions relatives à la mise en œuvre du quatrième programme d'investissements d'avenir.*

Répartition des crédits du plan France 2030 par opérateur

(en millions d'euros et au 31 août 2024)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

B. LES FINANCEMENTS DU PIA ET DU PLAN FRANCE 2030 DÉROGENT AU CIRCUIT TRADITIONNEL DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

1. Les crédits des investissements d'avenir bénéficient d'un régime dérogatoire au principe d'annualité budgétaire

Dès leurs conceptions, les volets successifs du programme d'investissement d'avenir (PIA) ont eu pour objet de « sanctuariser » des dépenses publiques d'investissement afin d'engager des cycles d'investissements publics pluriannuels en les préservant du risque de « préférence pour le court terme » qui se traduit par une réduction des investissements de long terme pour réduire à court terme le déficit public.

Par conséquent, l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 prévoit que la gestion des fonds du PIA peut être confiée à des opérateurs dans un cadre extrabudgétaire.

Sur le plan budgétaire, ce cadre dérogatoire se traduit en pratique par le fait que les AE ouvertes sur les programmes du PIA et du plan France 2030 sont intégralement consommées au moment de la publication de la convention entre l'État et les opérateurs concernés. Si pour le PIA 3, les conventions constituaient le support juridique de l'acte de consommation des AE concernées, pour les conventions du PIA 4 et du plan France 2030 une décision

ad hoc de consommation des AE est prise par le Premier ministre concomitamment à la signature des conventions.

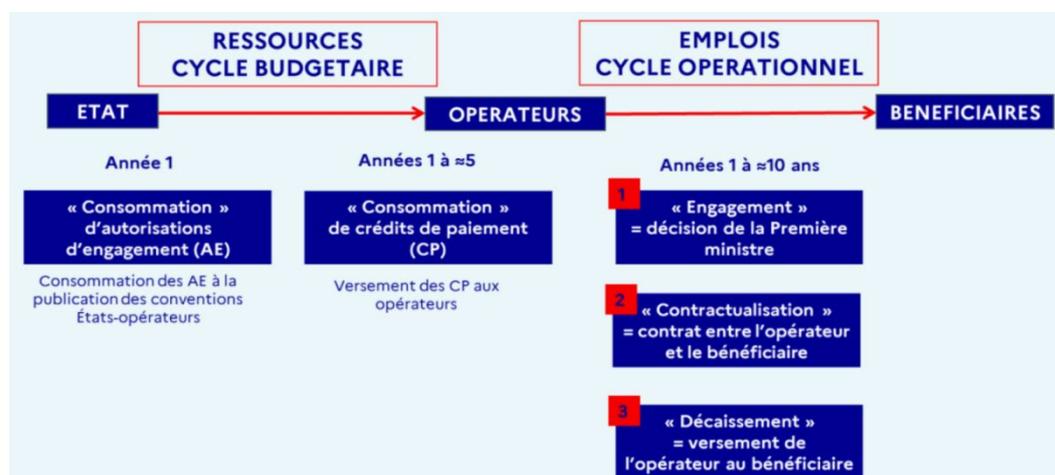
Par dérogation au principe d'annualité budgétaire, le Parlement se prononce donc par un vote unique, au moment du lancement de chaque génération d'investissements d'avenir, sur l'engagement de l'intégralité des actions programmées. Le vote annuel des crédits de paiement, réintroduit à partir du PIA 3, a pour objet de couvrir les besoins en trésorerie des opérateurs pour des actions sur lesquelles le Premier ministre s'est déjà engagé auprès des bénéficiaires finaux.

2. Le cycle opérationnel de dépenses des investissements d'avenir ne coïncide pas avec le cycle budgétaire de consommation des crédits

La gestion extrabudgétaire des dépenses associées aux investissements d'avenir réalisés dans le cadre du PIA et du plan France 2030 induit une distinction entre deux circuits distincts de la dépense : le cycle budgétaire d'une part qui correspond aux ressources du budget de l'État mis à la disposition des opérateurs ; le cycle opérationnel d'autre part qui correspond à l'emploi de ces fonds par les opérateurs.

Le cycle budgétaire, dont le suivi est assuré par le vote annuel des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 », sachant que les AE ont été consommées au moment de la publication des conventions entre l'État et les opérateurs du PIA. Par suite, au-delà de la première année du plan, le cycle budgétaire correspond à la consommation annuelle de CP du budget de l'État correspondant à la mise à disposition des opérateurs de ces sommes sur un compte à leur nom détenu au Trésor. Ce flux budgétaire est sans incidence sur le déficit public au sens du traité de Maastricht.

Les deux cycles de la dépense des investissements d'avenir



Source : Comité de surveillance des investissements d'avenir

Le cycle opérationnel, dont le suivi est notamment assuré par le SGPI qui en informe le Parlement¹ chaque trimestre, correspond à l'emploi effectif des fonds des investissements d'avenir. Il se décompose en trois étapes :

- l'étape de l'attribution², qui désigne la décision par laquelle le Premier ministre décide d'octroyer une aide à un bénéficiaire ;

- l'étape de la contractualisation, qui désigne la signature d'une convention entre l'opérateur (qui représente l'État) et le bénéficiaire ;

- l'étape du décaissement, qui correspond au paiement effectif par l'opérateur auprès du bénéficiaire, et qui est échelonnée dans le temps pour correspondre aux besoins du projet.

Le cycle opérationnel repose donc sur la trésorerie des opérateurs qui effectuent les versements auprès des bénéficiaires. Il est à relever que les conventions entre l'État et les opérateurs prévoient que ces derniers ne réalisent aucune avance de trésorerie. Par suite, ils reçoivent une avance de l'État avant le versement aux bénéficiaires.

Le rapprochement entre le cycle opérationnel et le cycle budgétaire est assuré chaque année par le SGPI qui estime les besoins en trésorerie de chaque action pour établir le montant des crédits demandés dans le projet de loi de finances.

¹ III de l'art. 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010.

² Cette étape correspond à l'octroi d'une enveloppe à un projet sélectionné mais ne correspond pas à un engagement au sens strict. Par conséquent, il est préférable de parler d'attribution.

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 »

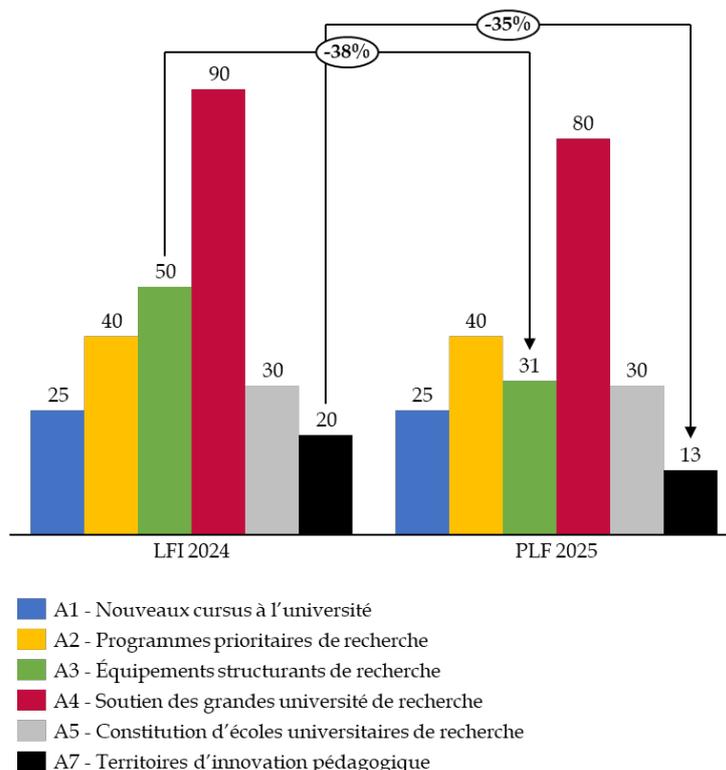
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 648 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS POUR POURSUIVRE LE DÉPLOIEMENT DU TROISIÈME VOLET DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA 3) DONT 86 % DES AIDES ONT ÉTÉ FINANCÉES

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 219 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 421 « SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE » QUI FINANCE LES ACTIONS DE CONSOLIDATION DES ACQUIS DES PIA 1 ET 2

Le programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche » correspond au programme situé le plus en amont du processus d'innovation créé par la loi de finances initiale pour 2017 dans le PIA 3.

Variation des crédits de paiement (CP) par action du programme 421 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Les actions financées par le programme 421 ont pour objet de soutenir la dynamique de différenciation du système d'enseignement supérieur et de recherche engagée par les PIA 1 et 2.

L'enveloppe du programme 421 s'élève, après redéploiement, à 2 369 millions d'euros d'AE consommées dès la publication des conventions entre l'État et les opérateurs. À la fin de l'année 2023, l'enveloppe restant à consommer en CP est estimée à 806 millions d'euros soit 34 % de l'enveloppe globale à couvrir.

En premier lieu, l'action « Nouveaux cursus universitaires » a pour objet de financer les universités et les écoles souhaitant diversifier leur offre de formation en licence. Elle est pilotée par l'Agence nationale de recherche (ANR)¹ et elle est dotée d'un budget pluriannuel de 280 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 25 millions d'euros.

En deuxième lieu, l'action « Programme prioritaire de recherche » a pour objet de consolider les positions françaises en matière de recherche en finançant des projets de recherche répondant à deux conditions : répondre à des enjeux socioéconomiques majeurs et permettre l'émergence ou le renforcement de la primauté de la France. Elle est pilotée par l'ANR² et elle est dotée d'un budget pluriannuel de 310 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 40 millions d'euros.

En troisième lieu, l'action « Équipements structurants de recherche » a pour objet de financer l'acquisition d'équipements de haut niveau permettant d'améliorer les conditions de recherche en France des chercheurs français comme étrangers. Elle est pilotée par l'ANR³ et elle est dotée d'un budget pluriannuel de 434 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 31 millions d'euros.

En quatrième lieu, l'action « Soutien des grandes universités de recherche » a pour objet de financer la transformation organisationnelle et des cursus de formation au niveau master et doctorat des universités de recherche pluridisciplinaires qui ont émergé dans le cadre du PIA. Elle est pilotée par l'ANR⁴ et elle est dotée d'un budget pluriannuel de 670 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 80 millions d'euros.

En cinquième lieu, l'action « Constitution d'écoles universitaires de recherche » a pour objet de renforcer l'attractivité de la recherche et de la formation française grâce aux masters et aux doctorats. Elle est pilotée par

¹ Convention du 14 février 2017 entre l'État et l'ANR.

² Convention du 21 septembre 2017 entre l'État et l'ANR.

³ Convention du 22 décembre 2017 entre l'État et l'ANR.

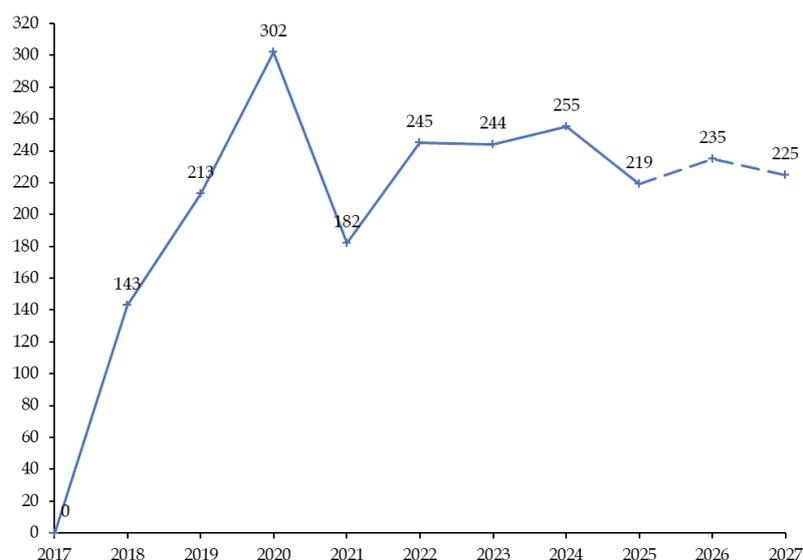
⁴ Convention du 22 décembre 2017 entre l'État et l'ANR.

l'ANR¹ et elle est dotée d'un budget pluriannuel de 300 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 30 millions d'euros.

En sixième lieu, l'action « Territoires d'innovation pédagogique » a pour objet de financer des innovations dans le domaine éducatif, en priorité pour l'enseignement scolaire, notamment en matière d'orientation vers les études supérieures et de formation initiale et continue des enseignants. Elle est pilotée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)² et elle est dotée de 295 millions d'euros après redéploiement. Au regard des besoins de décaissement de la CDC, le montant de CP proposé en 2025 est de 13 millions d'euros.

Trajectoire d'ouverture des crédits de paiement (CP) du programme 421 depuis le lancement du PIA 3

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données du SGPI

Les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée pour 2025 sur le programme 421, de 219 millions d'euros, est **conforme dans son ordre de grandeur à la prévision** qui leur avait été transmise à l'automne 2023 (246 millions d'euros). Le faible écart entre le montant demandé et la trajectoire prévisionnelle témoigne de la poursuite du déploiement **des aides du programme sans retard significatif sur leur versement aux bénéficiaires finaux**.

¹ Convention du 14 février 2017 entre l'État et l'ANR.

² Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et la CDC.

D'après les prévisions transmises aux rapporteurs par le SGPI, les crédits ouverts annuellement pour la mise en œuvre du programme 421 devraient être stables jusqu'en 2027 pour se situer entre 225 millions d'euros et 235 millions d'euros.

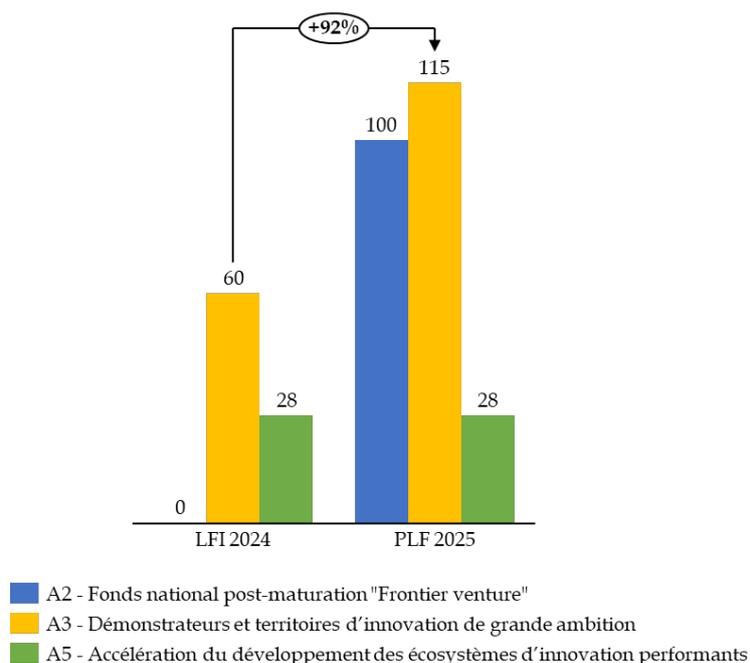
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 243 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 422 « VALORISATION DE LA RECHERCHE » QUI FINANCE DES ACTIONS DE REDRESSEMENT DE LA CROISSANCE POTENTIELLE S'APPUYANT SUR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT

Le programme 422 « Valorisation de la recherche » correspond au programme intermédiaire créé par la loi de finances initiale pour 2017 à l'occasion du lancement du troisième volet du PIA (PIA 3). Il a pour objet de financer les actions de valorisation de la recherche et de transfert de technologie pour favoriser l'innovation comme source de redressement de la croissance potentielle de l'économie française.

L'enveloppe du programme 422 s'élève, après redéploiement, à 3 685 millions d'euros d'AE consommées dès la publication des conventions entre l'État et les opérateurs. À la fin de l'année 2024, l'enveloppe restant à consommer en CP est estimée à 298 millions d'euros, soit 8 % de l'enveloppe globale à couvrir.

Variation des crédits de paiement (CP) par action du programme 422 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, l'action « Fonds national post-maturation « Frontier venture » », piloté par Bpifrance¹, dispose d'un budget pluriannuel de 500 millions d'euros. Elle finance les interventions du fonds d'investissement direct « French Tech Seed » créé en juin 2018 par Bpifrance et qui intervient comme co-investisseur pour consolider les levées de fonds des jeunes entreprises à forte intensité technologiques. Au regard des besoins de décaissement de Bpifrance, le montant de CP proposé en 2025 est de 100 millions d'euros.

En deuxième lieu, l'action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » dispose d'un budget pluriannuel de 1 780 millions d'euros après redéploiement et se décompose en trois volets.

Le premier volet, « Territoires d'innovation », est piloté par la CDC² et il est doté d'un budget pluriannuel de 520 millions d'euros. Il a pour objet de sélectionner et d'accompagner des territoires pour financer des projets de transformation répondant à des enjeux énergétiques, écologiques, numérique, démographique ou sociaux. Ce volet finance également, en lien avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le déploiement de l'innovation dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. Au regard des besoins de décaissement de la CDC, le montant de CP proposé en 2025 est de 50 millions d'euros.

Le deuxième volet, « Démonstrateurs », est piloté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)³ et il est doté d'un budget pluriannuel de 650 millions d'euros. Il a pour objet de financer de projets de démonstrateurs de technologies innovantes dans le domaine de la transition énergétique. Le niveau de maturité des projets accompagnés doit permettre une commercialisation à l'issue de l'accompagnement. Au regard des besoins de décaissement de l'Ademe, le montant de CP proposé en 2025 est de 65 millions d'euros.

Le troisième volet, « Nucléaire de demain », piloté par l'ANR⁴, est clos et ne fait donc l'objet d'aucune proposition d'ouverture de CP en 2025.

En troisième lieu, l'action « Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants » dispose d'un budget pluriannuel de 960 millions d'euros et se décompose en quatre volets.

Le premier volet, « Accélération des SATT », est piloté par l'ANR⁵ et il est doté d'un budget pluriannuel de 183 millions d'euros. Il a pour objet de financer les activités de valorisation des inventions issues des laboratoires de recherche des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT). Au

¹ Convention du 28 décembre 2017 entre l'État et Bpifrance.

² Convention du 10 mai 2017 entre l'État et la CDC.

³ Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et l'Ademe.

⁴ Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et l'ANR.

⁵ Avenant n° 6 du 28 décembre 2017 à la convention du 29 juillet 2010 entre l'État et l'ANR.

regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 15 millions d'euros.

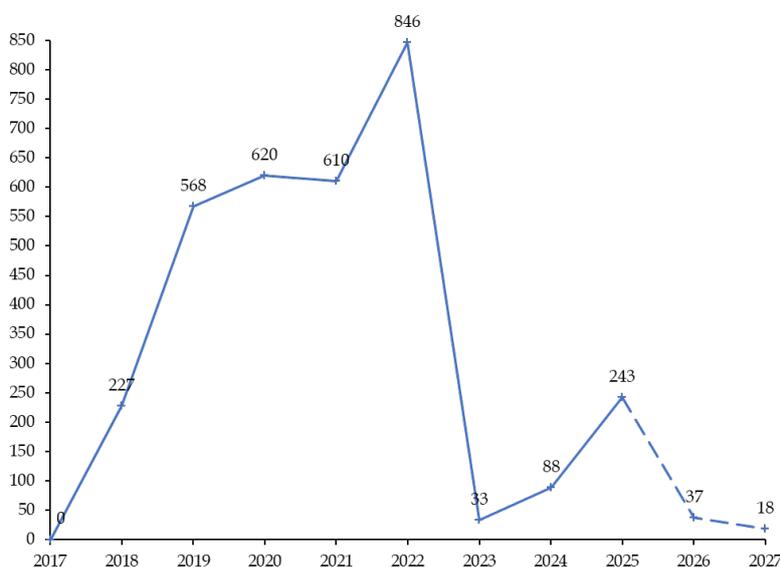
Le deuxième volet, « Recherche hospitalo-universitaire 2 », est piloté par l'ANR¹ et il est doté d'un budget pluriannuel de 147 millions d'euros. Il a pour objet de financer des projets de recherche innovants portés par des équipes hospitalo-universitaire. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 8 millions d'euros.

Le troisième volet, relatif au numérique, piloté par la CDC, est clos et ne fait l'objet d'aucune proposition d'ouverture de CP en 2024.

Le quatrième volet, « Transports et mobilité durables », est piloté par l'Ademe² et il est doté d'un budget pluriannuel de 125 millions d'euros. Il a pour objet de financer des projets de recherche dans le domaine des transports et de la mobilité. Au regard des besoins de décaissement de l'Ademe, le montant de CP proposé en 2025 est de 5 millions d'euros.

Trajectoire d'ouverture des crédits de paiement (CP) du programme 422 depuis le lancement du PIA 3

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données du SGPI

Les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée pour 2025 sur le programme 422, de 243 millions d'euros, est **conforme à la prévision qui leur avait été transmise à l'automne 2023**. La coïncidence entre le montant demandé et la

¹ Convention du 21 mars 2017 entre l'État et l'ANR.

² Convention du 15 décembre 2017 entre l'État et l'Ademe.

trajectoire prévisionnelle témoigne de la poursuite du déploiement des aides du programme **sans retard significatif** sur leur versement aux bénéficiaires finaux.

D'après les prévisions transmises aux rapporteurs par le SGPI, les crédits ouverts annuellement pour la mise en œuvre du programme 422 jusqu'en 2027 devraient atteindre des montants annuels limités et systématiquement inférieurs à 40 millions d'euros.

C. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 186 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 423 « ACCÉLÉRATION DE LA MODERNISATION DES ENTREPRISES » QUI FINANCE L'ADAPTATION DES ENTREPRISES ET DES FILIÈRES À LA TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE

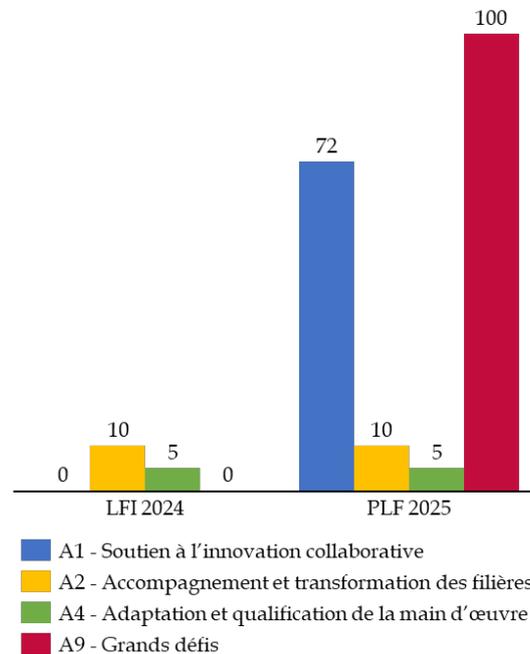
Le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » correspond au programme le plus en aval du cycle de l'innovation créé par la loi de finances initiale pour 2017 à l'occasion du lancement du troisième volet du PIA (PIA 3). Il a pour objet de financer les actions d'adaptation du tissu économique aux grandes évolutions de l'activité économique, liées notamment à la transition numérique et à la transition écologique.

Le périmètre d'intervention des actions du programme 423, qui intègre les principaux secteurs visés par les PIA 1 et 2 dont notamment le secteur de l'économie numérique, le secteur de la santé, le secteur des transports ou celui de la ville intelligente, s'élargit à plusieurs secteurs qui n'ont que partiellement bénéficié des investissements des PIA 1 et 2 dont notamment les industries culturelles, le tourisme, l'agro-alimentaire ou la construction.

L'enveloppe du programme 423 s'élève, après redéploiement, à 4 457 millions d'euros d'AE consommées dès la publication des conventions entre l'État et les opérateurs. À la fin de l'année 2024, l'enveloppe restant à consommer en CP est estimée à 342 millions d'euros soit 8 % de l'enveloppe globale à couvrir.

Variation des crédits de paiement (CP) par action du programme 423 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, l'action « Soutien à l'innovation collaborative », piloté par Bpifrance¹, dispose d'un budget pluriannuel de 600 millions d'euros. Elle a pour objet de financer des projets de recherche et développement (R&D) conduits en collaboration par des acteurs industriels et des acteurs de la recherche. Les projets soutenus, d'un coût au moins égal à 4 millions d'euros, ont pour effet à moyen terme de renforcer la collaboration entre les acteurs industriels et ceux de la recherche au service de la structuration des filières. Au regard des besoins de décaissement de Bpifrance, le montant de CP proposé en 2025 est de 72 millions d'euros.

En deuxième lieu, l'action « Accompagnement et transformation des filières » dispose d'un budget pluriannuel de 1 506 millions d'euros.

Le volet subventionnel, piloté par Bpifrance², est doté d'un budget pluriannuel de 791 millions d'euros qui a trois fonctions distinctes. La première fonction est la structuration des filières en finançant l'acquisition d'outils en commun partagé entre différents acteurs. La deuxième fonction, pilotée en partenariat avec les conseils régionaux, est la modernisation³ des filières en subventionnant des programmes d'accompagnement de petites et moyennes entreprises (PME) et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI). La

¹ Convention du 13 octobre 2010 entre l'État et l'EPIC Bpifrance.

² Convention du 7 avril 2017 entre l'État et l'EPIC Bpifrance.

³ Avenant n° 1 du 16 janvier 2019 à la convention du 7 avril 2017 entre l'État et l'EPIC Bpifrance.

troisième fonction est le développement des capacités de production¹ en finançant le « plan batteries » et des infrastructures de fabrication de médicaments ou de principes actifs. Ce volet subventionnel est complété par un volet en fonds propres, également piloté par Bpifrance, dont les fonds seront mobilisés dans le cadre du fonds « Société de projets industriels 2 »². Au regard des besoins de décaissement de Bpifrance, le montant de CP proposé en 2025 est de 10 millions d'euros.

En troisième lieu, l'action « Adaptation et qualification de la main d'œuvre » a pour objet de financer des programmes de formation au soutien de l'adaptation des entreprises aux évolutions de l'économie. Dans le cadre de cette action, le volet « Ingénierie de formations professionnelles d'offres d'accompagnement innovantes » (IFPAI), qui est piloté par la CDC³, dispose d'un budget pluriannuel de 167 millions d'euros.

Ce volet a pour objet de financer des projets de conception et d'ingénierie de nouvelles formations portées conjointement par des employeurs et des organismes de formation, et ayant pour finalité de diffuser les innovations auprès des employés actuels ou futurs. Ce volet contribue à financer trois instruments : un instrument de soutien à des projets d'envergure nationale ; un instrument régionalisé de soutien à des projets régionaux à parité avec les conseils régionaux ; un instrument relatif au dispositif « France formation innovante numérique »⁴. Au regard des besoins de décaissement de la CDC, le montant de CP proposé en 2025 est de 5 millions d'euros.

En quatrième lieu, l'action « Grands défis », piloté par la CDC, dispose d'un budget pluriannuel de 500 millions d'euros. Elle a pour objet de consolider le financement des entreprises technologiques françaises en apportant, en application des recommandations du rapport de Philippe Tibi sur le financement des entreprises technologiques⁵, des capitaux à des fonds d'investissement prenant des participations dans des sociétés technologiques cotées ou lors de leur introduction en bourse. Au regard des besoins de décaissement de la CDC, le montant de CP proposé en 2025 est de 100 millions d'euros.

¹ Avenant n° 2 du 3 août 2020 à la convention du 7 avril 2017 entre l'État et l'EPIC Bpifrance.

² Convention du 31 mars 2022 entre l'État, l'EPIC Bpifrance et la SAS Bpifrance Investissement.

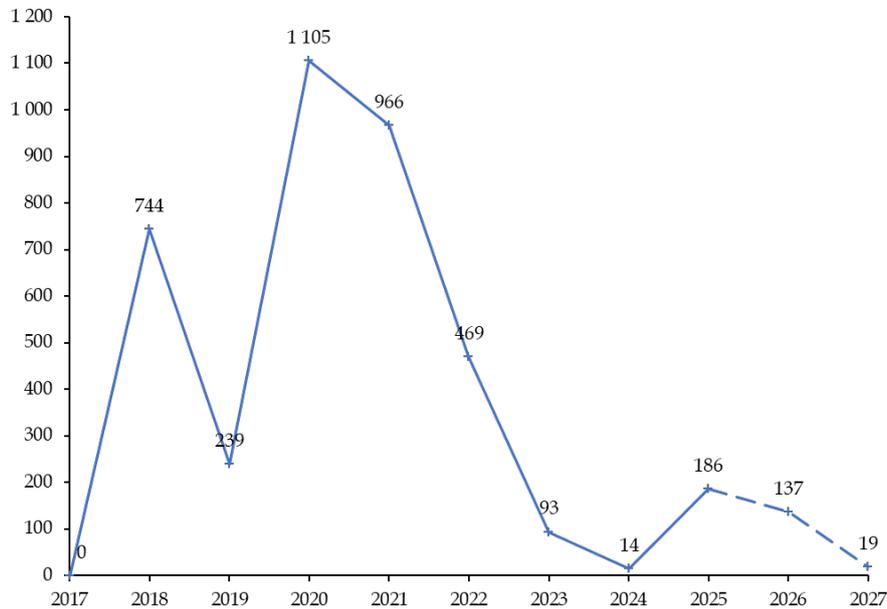
³ Convention du 29 décembre 2017 entre l'État et la CDC.

⁴ Avenant n° 2 du 10 décembre 2021 à la convention du 29 décembre 2017 entre l'État et la CDC.

⁵ Philippe Tibi, juillet 2019, Financer la quatrième révolution industrielle. Lever le verrou du financement des entreprises technologiques.

Trajectoire d'ouverture des crédits de paiement (CP) du programme 423 depuis le lancement du PIA 3

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données du SGPI

Les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée pour 2025 sur le programme 423, de 186 millions d'euros, **est conforme à la prévision qui leur avait été transmise à l'automne 2023**. La coïncidence entre le montant demandé et la trajectoire prévisionnelle témoigne de la poursuite du déploiement des aides du programme sans retard significatif sur leur versement aux bénéficiaires finaux.

D'après les prévisions transmises aux rapporteurs par le SGPI, les crédits ouverts annuellement pour la mise en œuvre du programme 423 jusqu'en 2027 devraient atteindre des montants annuels limités entre 19 et 137 millions d'euros.

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 5 152 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) SUR LE PÉRIMÈTRE DU PLAN FRANCE 2030, SOIT 10 % DU MONTANT TOTAL DES AIDES DE CE PLAN

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 4 373 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 424 « FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES » QUI FINANCE LE VOLET DIRIGÉ DU PLAN FRANCE 2030

Le programme 424 « Financement des investissements stratégiques » correspond au volet dirigé du plan France 2030, c'est-à-dire à l'enveloppe destinée à soutenir les secteurs identifiés comme prioritaires au regard des enjeux de transition de l'économie française.

Les actions du programme sont dirigées en priorité vers le financement des stratégies nationales d'accélération (SNA) qui ont été intégrées au plan France 2030 par un système de correspondance élaboré par le SGPI qui relie chaque stratégie aux objectifs et leviers du plan France 2030¹.

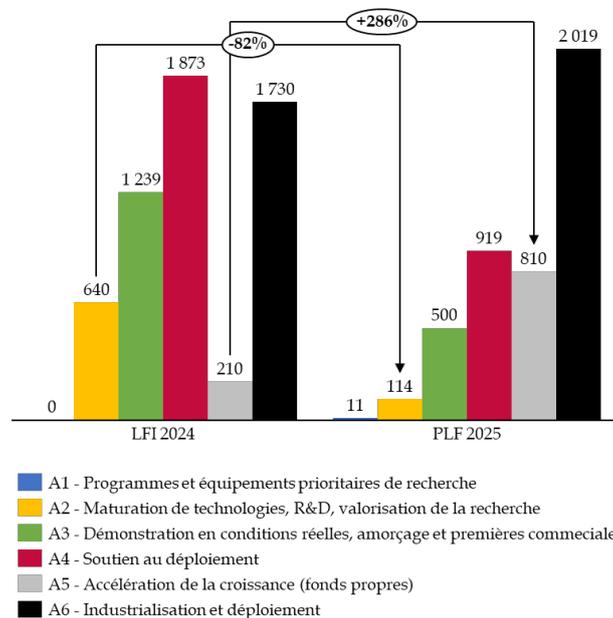
Dans un objectif de souplesse et de renforcement de la capacité d'adaptation de la programmation des investissements stratégiques, le programme 424 a adopté une maquette budgétaire et une architecture juridique simplifiée. D'une part, la maquette budgétaire se décompose en six actions qui, outre un instrument spécifique d'intervention en fonds propre, correspondent à des degrés différents de maturité des innovations ; d'autre part, l'architecture juridique limite le nombre de textes applicables en s'appuyant sur une convention par action du programme. La création dans le cadre du plan France 2030 de l'action n° 6 « Industrialisation et déploiement » a étendu le périmètre du programme au soutien à la réindustrialisation du territoire français.

Le montant total des investissements du programme 424 est de 40 413 millions d'euros d'AE ouvertes dont 38 018 millions ont été consommées à la fin de l'exercice 2023. À la fin de l'année 2024, l'enveloppe restant à consommer en CP est estimée à 25 800 millions d'euros, soit 64 % de l'enveloppe globale à couvrir.

¹ *Projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024), annexe générale, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, p. 178.*

Variation des crédits de paiement (CP) par action du programme 424 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, l'action « Programmes et équipements prioritaires de recherche » (PEPR), pilotée par l'ANR¹, dispose d'un budget pluriannuel de 3 000 millions d'euros. Elle a pour objet de financer des projets de recherche d'excellence en s'appuyant sur les organismes nationaux de recherche (ONR). Les projets soutenus par cette action, qui bénéficient d'un cofinancement, poursuivent un triple objectif de construction d'une primauté de la recherche française, de sélection des chercheurs de rang international permettant de renforcer l'attractivité de la recherche française et de soutien à des équipements et infrastructures de recherche d'envergure nationale. Au regard des besoins de décaissement de l'ANR, le montant de CP proposé en 2025 est de 11 millions d'euros.

En deuxième lieu, l'action « Maturation de technologies, R&D, valorisation de la recherche » a pour objet de financer des programmes d'innovation de rupture, d'accompagner les projets de recherche et développement porté conjointement par des entreprises et des laboratoires publics et de financer des programmes d'accompagnement pour le transfert technologique. Cette action, qui est mise en œuvre par l'ANR, l'Ademe et Bpifrance², est dotée d'un budget pluriannuel de 3 000 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 114 millions d'euros.

¹ Convention du 21 juin 2021 entre l'État et l'ANR.

² Convention du 2 juin 2021 entre l'État, l'ANR, l'Ademe, l'EPIC Bpifrance et la SA Bpifrance.

En troisième lieu, l'action « Démonstration en conditions réelles, amorçage et premières commerciales » a pour objet de financer la création de démonstrateurs après que les principaux verrous technologiques d'une innovation ont été levés. Elle a vocation à financer des projets dans plusieurs secteurs couverts par le plan France 2030 dont notamment les énergies renouvelables, les puces électroniques, le secteur spatial ou les robots industriels. Cette action, qui est mise en œuvre par les quatre opérateurs du plan France 2030¹, est dotée d'un budget pluriannuel de 7 500 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 500 millions d'euros.

En quatrième lieu, l'action « Soutien au déploiement » a pour objet de financer des programmes permettant le déploiement à grande échelle d'une innovation aboutie et de renforcer la souveraineté de l'économie française sur certaines chaînes de valeur stratégiques. Elle a pour objet de soutenir l'implantation, en priorité par des PME et des ETI, de sites industriels sur le territoire national. Cette action, qui est mise en œuvre par les quatre opérateurs du plan France 2030², est dotée d'un budget pluriannuel de 10 465 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 919 millions d'euros.

En cinquième lieu, l'action « Industrialisation et déploiement » n'existait pas dans la maquette budgétaire initiale du programme créé par la loi de finances initiale pour 2021. Sa mise en œuvre a débuté en mars 2022 et elle a été intégrée au projet annuel de performance du programme lors du projet de loi de finances 2023. Elle a pour objet de financer les étapes de production les plus en aval du processus d'innovation, c'est-à-dire des étapes d'industrialisation et de déploiement de filières stratégiques. Elle permet notamment d'abonder les soutiens publics apporté au secteur de l'hydrogène décarboné, de l'électronique et de l'innovation dans les industries de santé dont chacun l'objet à l'échelle de l'Union européenne d'un projet important d'intérêt économique commun (PIIEC) actuellement mis en œuvre ou en cours de préparation. Cette action, qui est mise en œuvre par les quatre opérateurs du plan France 2030³, dispose d'un budget pluriannuel de 12 948 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 2 019 millions d'euros.

Enfin en sixième lieu, parallèlement à ces instruments subventionnels, le programme 424 comporte également l'action « Accélération de la croissance (fonds propre) » qui a pour objet de financer des opérations d'apports en fonds propres en abondant des fonds d'investissements directs ou des fonds de

¹ Convention du 8 avril 2021 entre l'État, l'ANR, l'Ademe, la CDC, l'EPIC Bpifrance et la SA Bpifrance.

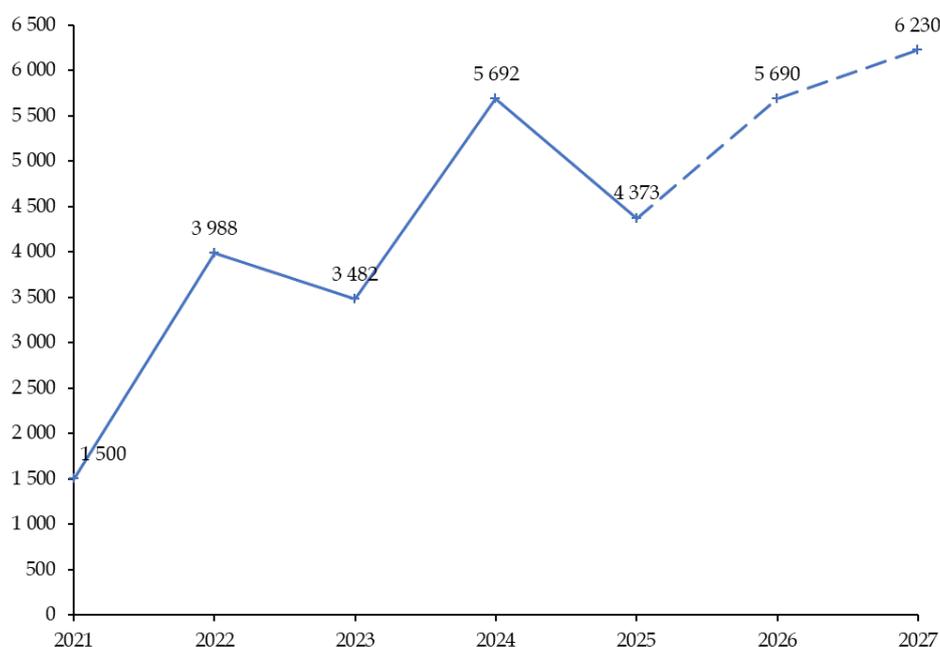
² Convention du 4 juin 2021 entre l'État, l'Ademe, l'ANR, la CDC, l'EPIC Bpifrance et la SA Bpifrance.

³ Convention du 16 mars 2022 entre l'État, l'Ademe, l'ANR, la CDC, l'EPIC Bpifrance et la SA Bpifrance.

fonds. Cette action a notamment permis d'abonder le « Fonds national de venture industriel » (FNVI)¹ doté de 350 millions d'euros et dont l'objectif est de favoriser l'émergence du marché des fonds de capital-risque dans le domaine industrielle et d'accompagner en fonds propre des entreprises françaises dans leur projet industrielle ; plus récemment, cette action a permis d'abonder le fonds « Deep tech »², doté de 100 millions d'euros et dont l'objectif est d'accompagner le passage à l'industrialisation des sociétés opérant dans les secteurs des technologies critiques. Cette action est pilotée par Bpifrance et elle dispose d'un budget pluriannuel de 3 499 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement de Bpifrance, le montant de CP proposé en 2025 est de 810 millions d'euros.

Trajectoire d'ouverture des crédits de paiement (CP) du programme 424 depuis le lancement du PIA 4

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données du SGPI

Les rapporteurs spéciaux relèvent que **le montant des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée pour 2025 sur le programme 424, de 4 373 millions d'euros, est très substantiellement inférieur à la prévision qui leur avait été transmise à l'automne 2023 (6 553 millions d'euros). Cet écart de 2 180 millions d'euros, soit 50 % des crédits dont l'ouverture est proposée, implique d'identifier clairement les facteurs explicatifs de cette**

¹ Convention du 2 décembre 2022 entre l'État, l'EPIC Bpifrance et la SAS Bpifrance Investissements.

² Convention du 22 août 2023 entre l'État, l'EPIC Bpifrance et la SAS Bpifrance Investissements.

évolution pour améliorer le dispositif de prévision du SGPI et l'information des parlementaires (cf. troisième partie du présent rapport).

D'après les prévisions transmises aux rapporteurs par le SGPI, les crédits ouverts annuellement pour la mise en œuvre du programme 424 jusqu'en 2027 devraient connaître un redressement et être systématiquement supérieurs à 5 500 millions d'euros à partir de 2026.

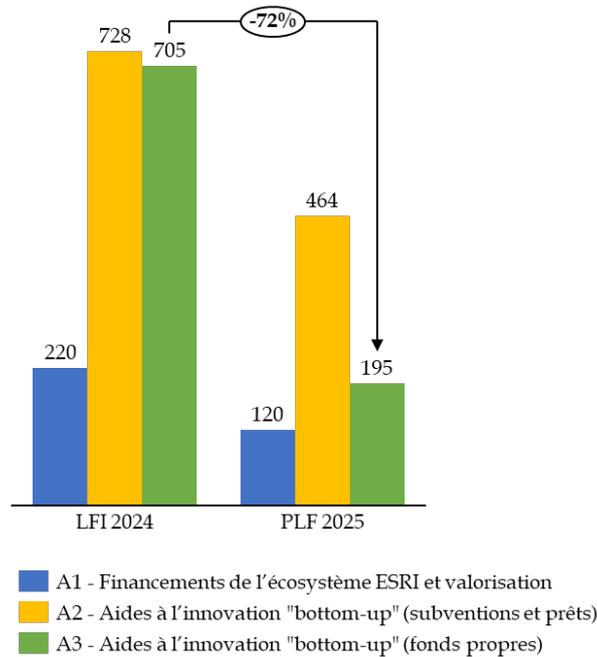
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 PRÉVOIT L'OUVERTURE DE 779 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 425 « FINANCEMENT STRUCTUREL DES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION » QUI FINANCE LE VOLET STRUCTUREL DU PLAN FRANCE 2030

Le programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » correspond au volet structurel, c'est-à-dire transversal et non-dirigé, du plan France 2030. Il a pour objet d'apporter des financements multisectoriels à destination des structures d'enseignement, de formation, de recherche et d'innovation. Les crédits du programme sont par ailleurs complétés par des financements issus, d'une part, des intérêts de dotations non consommables (DNC) des PIA 1 et 2 et, d'autre part, des intérêts du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) avant sa mise en extinction en 2023. Pour compenser la mise en extinction du FII sans remettre en cause la programmation des investissements d'avenir, la loi de finances initiale pour 2023 a procédé à une « budgétisation » de ce financement en ouvrant des AE à hauteur de 263 millions d'euros sur le programme 425, soit le montant des intérêts annuels certains cumulés entre 2023 et 2025.

Le montant total des investissements du programme 425 est de 10 163 millions d'euros d'AE ouvertes dont 9 588 millions ont été consommées à la fin de l'exercice 2023. À la fin de l'année 2024, l'enveloppe restant à consommer en CP est estimée à 4 300 millions d'euros soit 42 % de l'enveloppe globale à couvrir.

Variation des crédits de paiement (CP) par action du programme 425 entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, l'action « Financement de l'écosystème ESRI et valorisation » a pour objet de financer des programmes dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Il couvre notamment des projets de transformation des écoles, collèges, lycées et universités, le soutien aux instituts de recherche technologique (IRT) et pour la transition énergétique (ITE) qui associent des industriels et des acteurs publics de la recherche et le soutien aux sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT). Cette action, qui est mise en œuvre par l'ANR et la CDC¹, dispose d'un budget pluriannuel de 3 160 millions d'euros auxquels s'ajoutent les intérêts des DNC des PIA 1 et 2 pour un montant de 3 000 millions d'euros de financement en dehors du périmètre de la mission. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 120 millions d'euros.

En deuxième lieu, l'action « Aides à l'innovation « *bottom-up* » (subventions et prêts) » a pour objet de financer des aides aux entreprises innovantes qui doivent accéder à des instruments de financement tenant compte de leur prise de risque. Cette action repose sur une architecture simplifiée qui distingue trois types d'aide. Les « aides de guichet » gérées par Bpifrance qui financent des start-ups souhaitant réaliser des études de faisabilité ou de recherche industrielle ; les aides nationales gérées par

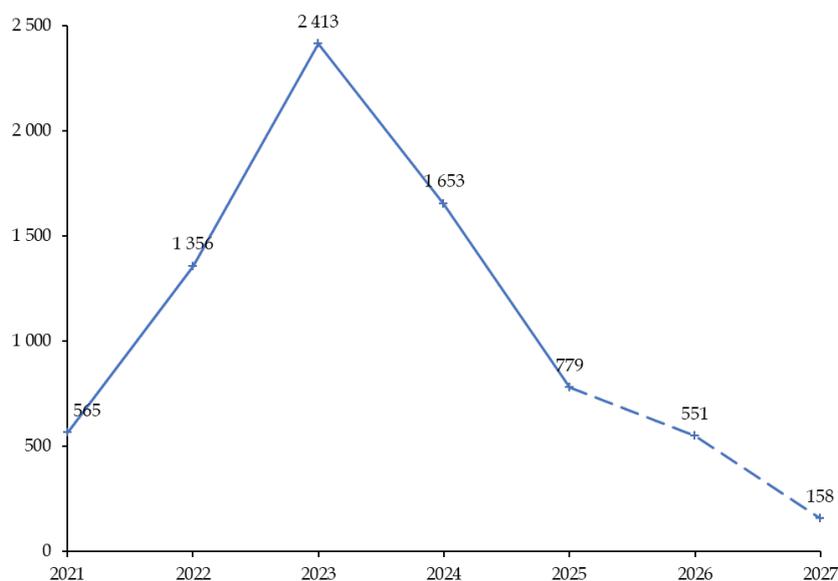
¹ Convention du 2 juin 2021 entre l'État, l'ANR et la CDC.

Bpifrance, qui sont octroyées à l'occasion de concours d'innovation ou d'appels à projet thématiques ; les aides régionales, gérées par Bpifrance, la CDC et les régions et correspondant au volet régionalisé du plan France 2030. Cette action dispose d'un budget pluriannuel de 4 003 millions d'euros. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 464 millions d'euros.

Enfin en troisième lieu, le programme 425 recouvre également des instruments d'intervention en fonds propre abondés par l'action « Aides à l'innovation « *bottom-up* » (fonds propres) ». Ces instruments ont pour objectif de soutenir la croissance des start-ups à tous les stades de leur développement. À titre d'illustration, le fonds « Métaux critiques » géré par la CDC¹ et doté de 505 millions d'euros dont la finalité est d'investir dans des projets sur l'ensemble de la chaîne de valeur des métaux stratégiques est financé par des crédits de cette action. Cette action a également permis la création en avril 2024 du fonds « Entrepreneurs du vivant » doté de 395 millions d'euros et piloté par la CDC² dont l'objectif est d'accélérer la transition vers l'agroécologie des exploitations et des filières agricoles. Au regard des besoins de décaissement des opérateurs, le montant de CP proposé en 2025 est de 195 millions d'euros.

Trajectoire d'ouverture des crédits de paiement (CP) du programme 424 depuis le lancement du PIA 4

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données du SGPI

¹ Convention du 21 avril 2023 entre l'État et la CDC.

² Convention du 12 avril 2024 entre l'État et la CDC.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée pour 2025 sur le programme 425, de 779 millions d'euros, est **substantiellement inférieur à la prévision qui leur avait été transmise à l'automne 2023** (1 284 millions d'euros). Cet **écart de 505 millions d'euros**, soit 65 % des crédits dont l'ouverture est proposée, implique d'**identifier clairement les facteurs explicatifs de cette évolution** pour améliorer le dispositif de prévision du SGPI et l'information des parlementaires (cf. troisième partie).

D'après les prévisions transmises aux rapporteurs par le SGPI, les crédits ouverts annuellement pour la mise en œuvre du programme 425 jusqu'en 2027 devraient continuer à décroître et être compris entre 158 et 551 millions d'euros.

TROISIÈME PARTIE : LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. UNE CINQUIÈME ANNÉE DE DÉPLOIEMENT MARQUÉE PAR UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ QUI N'AVAIT PAS ÉTÉ ANTICIPÉE ET QUI CORRESPOND À UNE GESTION OPTIMISÉE DE LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS

A. LE PLAN FRANCE 2030 SERA DÉPLOYÉ À UN RYTHME CONSTANT EN 2025 EN MOBILISANT LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS

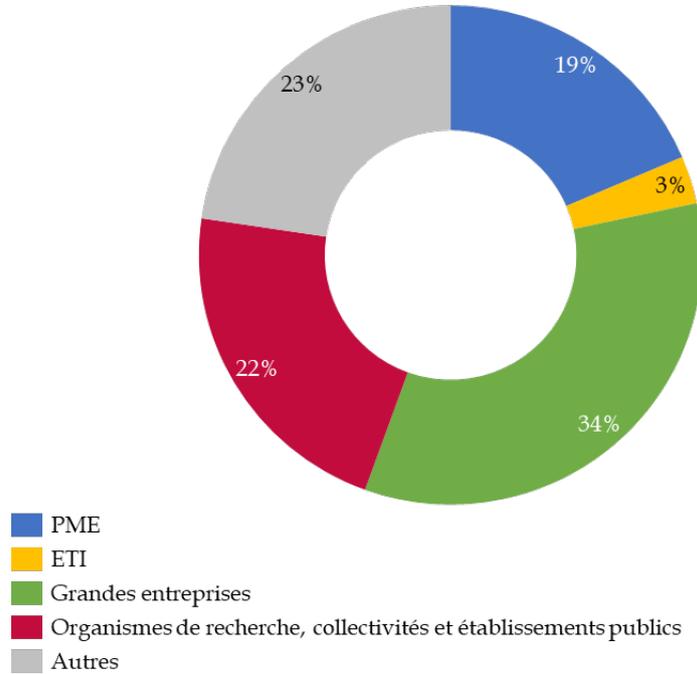
1. À la fin du premier semestre 2024, les aides du plan France 2030 ont été attribuées à hauteur de 62 % et décaissées à hauteur de 17 %

À la fin du premier semestre 2024, les aides du plan France 2030 ont été attribuées à hauteur de 32 965 millions d'euros, soit 62 % du montant total des aides du plan. À la même date, celles-ci avaient été décaissées à hauteur de 9 076 millions d'euros, soit 17 % de l'ensemble des aides. Cet état des lieux au milieu de l'exercice 2024 illustre le fait que si la majorité des aides du plan France 2030 ont désormais été attribuées, une grande partie de ces aides n'ont pas encore été versées aux bénéficiaires finaux ce qui implique que la mission « Investir pour la France de 2030 » continue à porter des montants importants de crédits de paiement (CP) pour alimenter les décaissements de ces aides.

Le déploiement du plan, depuis le lancement en 2021 du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4), intégré au plan France 2030, s'est appuyé sur l'organisation par les opérateurs de France 2030 de 250 appels à projets ou appels à manifestation d'intérêts. Le nombre de bénéficiaires finaux des aides est à la fin du premier semestre 2024 de 4 900 structures dont 56 % sont des petites et moyennes entreprises (PME) ou des entreprises de taille intermédiaire. Les rapporteurs spéciaux relèvent toutefois qu'en montant des aides attribuées, les PME et ETI ne représentent que 22 % des aides attribuées.

Répartition par catégories de bénéficiaires des aides du plan France 2030

(aides attribuées au 30 juin 2024 en millions d'euros)

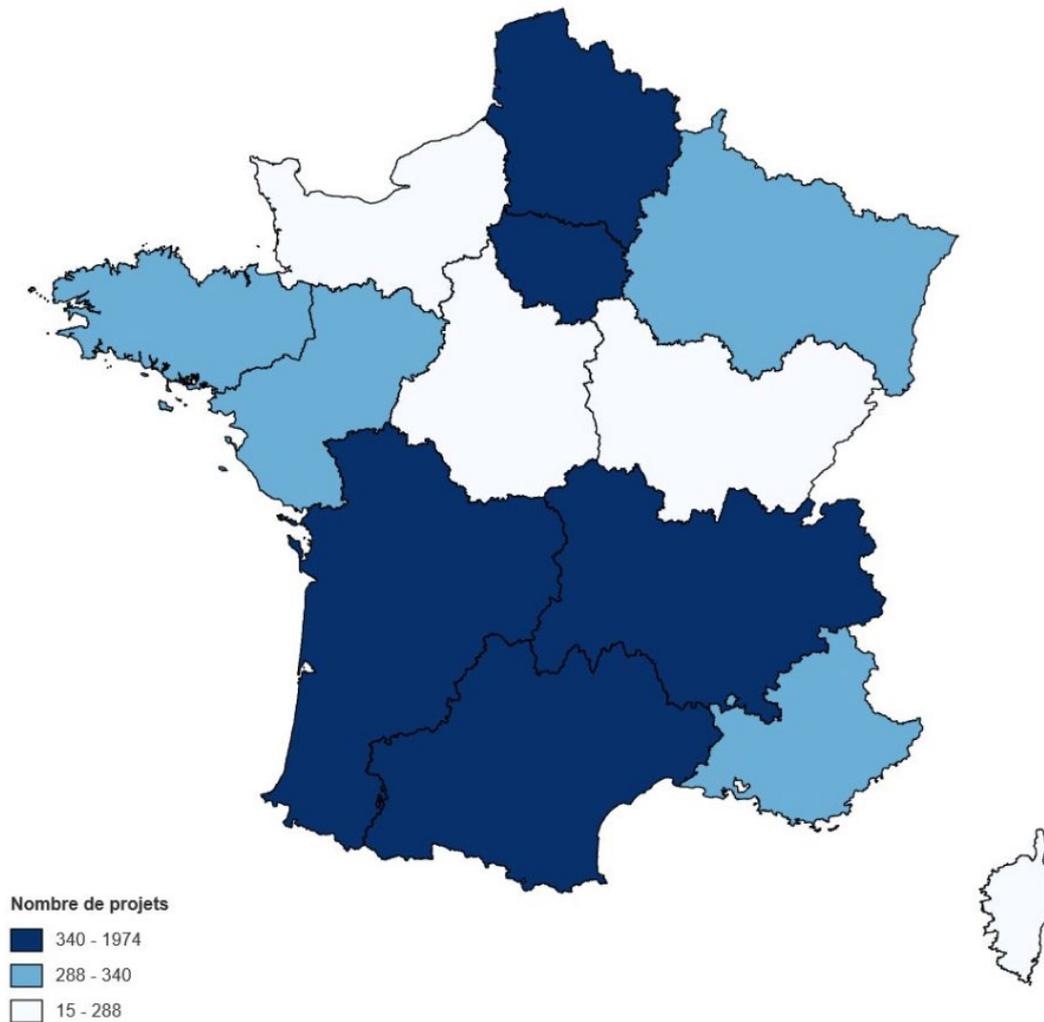


Source : commission des finances d'après les données du SGPI

D'un point de vue géographique, les données transmises aux rapporteurs spéciaux ne permettent pas de déterminer la répartition des aides en valeur. Toutefois, la répartition par nombre de projets aidés fait apparaître une importante disparité entre les régions métropolitaines, avec un facteur douze de différence entre les régions Île-de-France (1974 projets) et le Centre-Val de Loire (147 projets).

Répartition territoriale des aides du plan France 2030

(aides attribuées hors guichet au 30 juin 2024 et en nombre de projets)

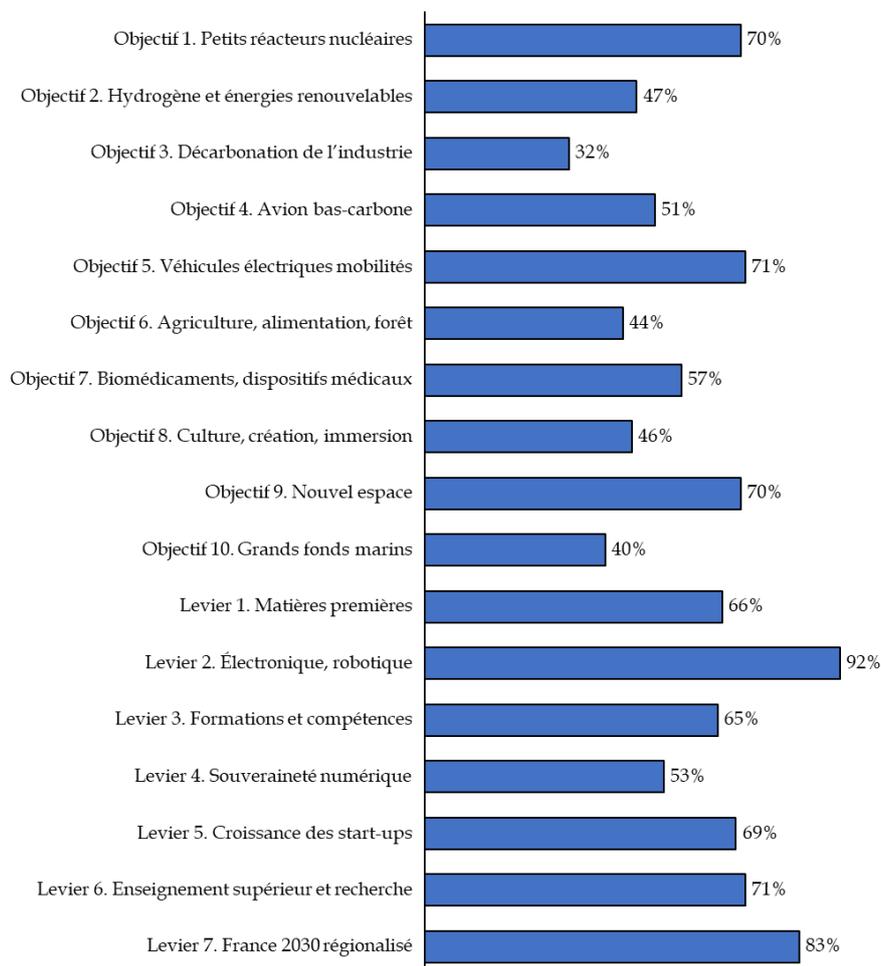


Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

Enfin les rapporteurs spéciaux relèvent que les dix-sept objectifs et leviers du plan France 2030, qui sont tous soutenus et mis en œuvre simultanément dans le cadre du plan, ne présentent pas un même rythme d'avancement avec un écart important entre certains objectifs dont les aides ont été attribuées à plus de 70 % et d'autres qui ont été déployés à moins de 50 % à la fin du premier semestre 2024.

État de déploiement des aides par objectifs et leviers du plan France 2030

(part des aides attribuées dans l'enveloppe associée au 30 juin 2024)



Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

2. Le niveau limité de crédits de paiement (CP) proposé pour 2025, inférieur de 30 % à 2024, correspond à la mobilisation des trésoreries excédentaires des opérateurs

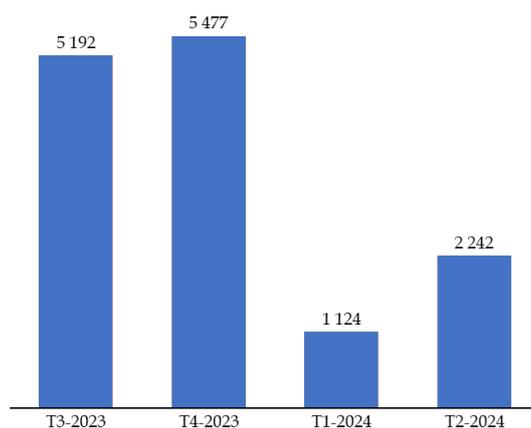
Le déploiement du plan France 2030 est entré depuis 2023 dans une phase d'expansion correspondant à une accélération de l'attribution des aides et à une croissance progressive du volume de décaissement des aides du plan, trois années après le lancement du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4), devenu en 2022 le plan France 2030.

Alors que plus de 50 % des aides du plan avaient été attribuées à la fin de l'année 2023, le rythme trimestriel d'attribution des aides a engagé un ralentissement au cours de l'année 2024, en passant d'un volume de 5 477 millions d'euros au dernier trimestre 2023 à un volume de 1 124 millions

d'euros au premier trimestre 2024. Le rythme annualisé a atteint 18 965 millions d'euros d'aides attribuées en 2023 et pourrait atteindre 6 732 millions d'euros pour l'exercice 2024 en cas de maintien du même rythme d'attribution au second semestre qu'au premier.

Rythme d'attribution des aides du plan France 2030

(en millions d'euros)

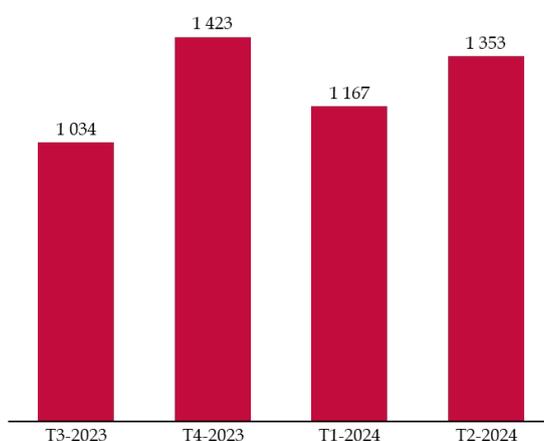


Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

En matière de versement des aides aux bénéficiaires finaux, le rythme est stable malgré la hausse sensible du volume global d'aides attribuées. Le rythme annualisé a atteint 3 997 millions d'euros d'aides décaissées en 2023, et pourrait atteindre 5 040 millions d'euros pour l'exercice 2024 en cas de maintien du même rythme d'attribution au second semestre qu'au premier.

Rythme de décaissement des aides du plan France 2030

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

Sur le plan budgétaire, le cadre de gestion extrabudgétaire du plan rappelé en première partie a pour conséquence une disjonction partielle entre le « cycle budgétaire » réglé par les lois de finances annuelles et le « cycle opérationnel » réglé par le versement des aides aux bénéficiaires finaux par les opérateurs.

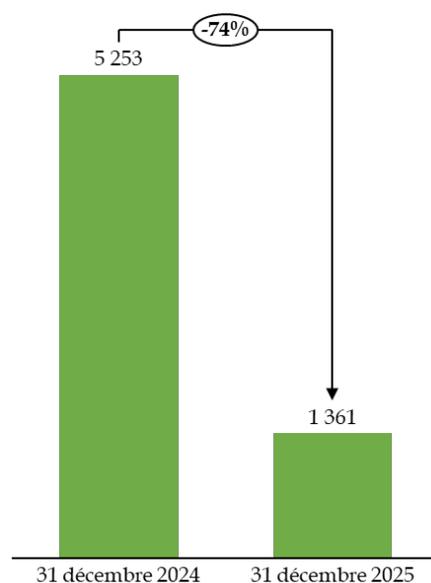
Les rapporteurs spéciaux relèvent que les crédits proposés pour l'exercice 2025 sont très substantiellement inférieurs à ceux proposés pour 2024. Pour autant, d'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, ce ralentissement du cycle budgétaire ne correspond pas à un ralentissement du cycle opérationnel, c'est-à-dire du décaissement effectif de ces aides.

En effet, le niveau prévisionnel de décaissement des aides du plan France 2030 pendant l'exercice 2025 est de 7 847 millions d'euros, qui correspond à une accélération, qui s'explique par la croissance du stock d'aides attribuées pendant les premières années du plan, par rapport au rythme observé pour 2023 et anticipé pour 2024.

L'écart s'explique par conséquent par le choix fait par le Gouvernement de réduire très substantiellement la trésorerie dont disposent les opérateurs du plan pour le versement des aides. En effet, les crédits de paiement (CP) de la mission « Investir pour la France de 2030 » sont versés pour chaque opérateur sur des comptes au Trésor dédiés au déploiement du plan. Or les opérateurs du plan disposeront à la fin de l'année 2024 d'un excédent de trésorerie estimé à 5 253 millions d'euros sur leurs comptes dédiés à France 2030.

Trésorerie dédiée au plan France 2030 des opérateurs du plan

(en millions d'euros et en valeur prévisionnelle)

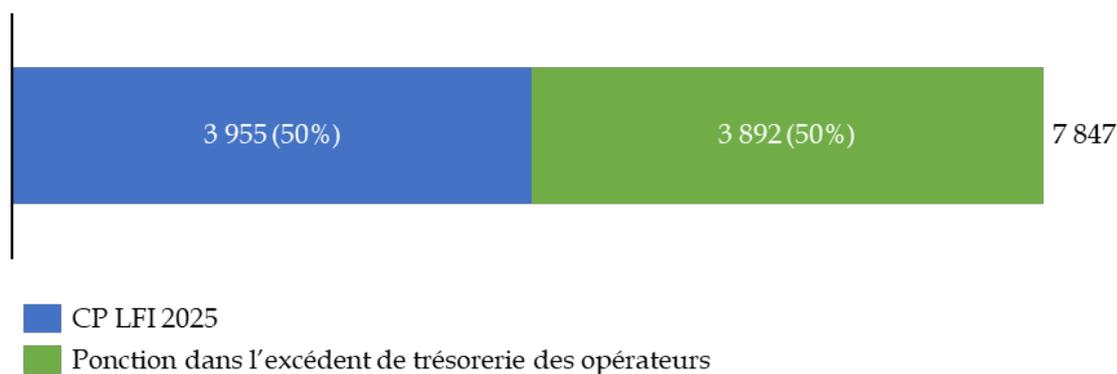


Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

Pour l'exercice 2025, le versement des aides aux bénéficiaires finaux sera alimenté à la fois par les crédits de paiement de la loi de finances pour 2025 et par une ponction sur la trésorerie des opérateurs. Les rapporteurs spéciaux approuvent cette gestion optimisée de la trésorerie des opérateurs du plan qui permet de mobiliser les moyens disponibles en limitant le volume des crédits budgétaires ouverts en 2025.

Financement des aides décaissées en 2025

(en millions d'euros)



Note : Les aides comptabilisées sont les aides de nature subventionnelle gérées par les opérateurs (hors fonds propres et hors délégation de gestion)

Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

B. LA MOBILISATION DE LA TRÉSORERIE DES OPÉRATEURS N'AVAIT PAS ÉTÉ ANTICIPÉE ET L'INFORMATION FINANCIÈRE TRANSMISE AU PARLEMENT POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉE

Les rapporteurs relèvent que **le choix du Gouvernement d'optimiser la gestion de la trésorerie dédiée des opérateurs du plan France 2030 n'avait pas été anticipé**. En effet, dans les documents budgétaires transmis à l'automne 2023 en même temps que le projet de loi de finances pour 2024, la trajectoire programmée de crédits de paiement (CP) sur le périmètre du plan France 2030 (programmes 424 et 425) prévoyait l'ouverture de 7 837 millions d'euros de crédits de paiement en 2025.

Le projet de loi de finances pour 2025 déposé s'écarte largement de la trajectoire prévue avec un niveau de crédits de paiement de 5 152 millions d'euros soit une réduction de 34 %. Si comme il a été expliqué ci-dessus cette réduction d'ouverture des crédits de paiement ne devrait pas avoir de conséquences sur le cycle opérationnel des dépenses de France 2030, il est néanmoins **incompréhensible** que cette mobilisation de la trésorerie des opérateurs n'ait **pas été anticipée**.

En effet, l'excédent de trésorerie dédiée des opérateurs atteignait déjà 5 321 millions d'euros à la fin de l'exercice 2023 sans que le Gouvernement n'ait fait le choix de mobiliser cette trésorerie au cours de l'exercice 2024. Les rapporteurs spéciaux relèvent qu'il aurait été préférable que les documents budgétaires non seulement anticipent cette mobilisation exceptionnelle de l'excédent de trésorerie en 2025 mais également expliquent les raisons ayant conduit le Gouvernement à faire ce choix de mobilisation.

Plus spécifiquement, les rapporteurs spéciaux relèvent que l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative, qui sert de cadre à la gestion extrabudgétaire des investissements d'avenir, prévoit expressément une information régulière du Parlement sur la trésorerie dédiée des opérateurs du plan en disposant que les commissions des finances de chaque assemblée « *sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires sur lesquels sont déposés les fonds* »¹. Si le secrétariat général pour l'investissement transmet bien à la commission des finances du Sénat des bilans financiers trimestriels, les rapporteurs spéciaux relèvent que ces bilans ne font pas état de la situation de la trésorerie dédiée des opérateurs du plan, ce qui a limité la capacité du Parlement à anticiper cette mobilisation exceptionnelle de trésorerie excédentaire.

¹ III de l'article 8 de la L. n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

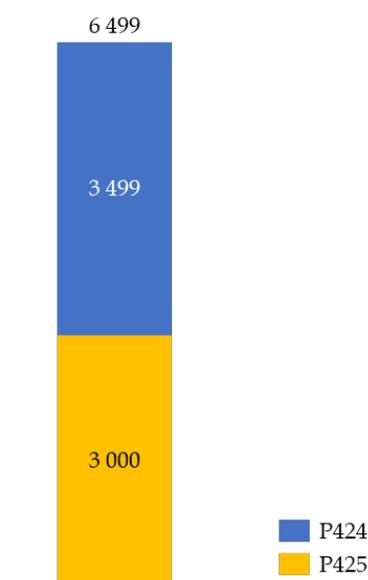
II. LES RETOURS FINANCIERS SUR INVESTISSEMENT EN FONDS PROPRES DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR FONT L'OBJET D'UNE INFORMATION INSUFFISANTE DU PARLEMENT ET LEUR DOCTRINE D'EMPLOI POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE

A. LE PLAN FRANCE 2030 PRÉVOIT UNE ENVELOPPE DE 6,5 MILLIARDS D'INVESTISSEMENTS EN FONDS PROPRES QUI GÉNÈRENT DES RETOURS FINANCIERS

Depuis la création du programme d'investissement d'avenir (PIA) en 2010, les investissements d'avenir sont réalisés selon plusieurs modalités. Si le versement de subvention constitue le principal instrument d'intervention mobilisé dans le cadre du plan France 2030, le plan prévoit également une intervention publique à travers des aides en fonds propres¹. Ces interventions s'inscrivent dans la doctrine d'investissement du plan qui prévoit que « *les décisions d'investissement sont prises en considération d'un retour sur investissement, financier ou extrafinancier* »². L'enveloppe totale d'intervention en fonds propres du plan est de 6 499 millions d'euros soit 12 % des aides totales du plan.

Interventions en fonds propres du plan France 2030

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

¹ Les fonds propres ou capitaux propres d'une entreprise sont principalement constitués de son capital social, de ses réserves et de ses provisions.

² 3° du B du I de l'article 8 de la L. n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le plan France 2030 prévoit deux actions dédiées aux interventions en fonds propres. L'action 5 « Accélération de la croissance (fonds propres) » du programme 424 « Financement des investissements stratégiques » dispose d'une enveloppe totale de 3 499 millions d'euros. Elle finance plusieurs fonds sectoriels conformément à la logique d'intervention verticale du programme 424, dont notamment le fonds écotecnologies 2 qui intervient sur la thématique de la transition énergétique et écologique ou le fonds « French Tech Souveraineté » qui intervient pour sécuriser les investissements d'entreprises françaises dans des technologies souveraines.

L'action 3 « Aides à l'innovation « bottom-up » (fonds propres) » du programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » dispose d'une enveloppe totale de 3 000 millions d'euros. Elle finance plusieurs fonds transversaux dont notamment le fonds « Métaux critiques » et le fonds de fonds « Multi-Cap croissance 4 » (MC4).

**Fonds d'intervention en fonds propres abondés
par les crédits du plan France 2030**

Nom	Programme	Opérateur	Enveloppe
Fonds écotecnologies 2	424	Bpifrance	300 M€
French Tech Souveraineté	424	Bpifrance	650 M€* <i>dont 500 M€ France 2030</i>
Société de projets industriels 2	424	Bpifrance	1 015 M€* <i>dont 300 M€ France 2030</i>
Fonds national de venture industriel	424	Bpifrance	350 M€
Fonds « Deep Tech »	424	Bpifrance	100 M€
Fonds national d'amorçage 3	424	Bpifrance	400 M€
Fonds multicap croissance 4	425	Bpifrance	1 100 M€
Fonds « Métaux critiques »	425	CDC	505 M€
Scale-Up	425	Fonds européen d'investissement	1 000 M€
Entrepreneurs du vivant	425	CDC	395 M€

Note : certains fonds ont également été abondés par le PIA 3.

Source : commission des finances, d'après les données du SGPI

Les fonds d'intervention en fonds propres financés intégralement ou partiellement par le plan France 2030 mobilise leurs fonds pour investir en prenant des participations dans des entreprises innovantes. Ces prises de participation, qui transitent par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » au titre de leur effet sur le patrimoine

de l'État, donnent lieu à des retours financiers sur investissement qui prennent notamment la forme de dividendes, de plus-values de cession et de capital.

B. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES RETOURS FINANCIERS DES INVESTISSEMENTS EN FONDS PROPRES POURRAIT ÊTRE COMPLÉTÉE ET LA DOCTRINE D'EMPLOI DES FONDS RÉCUPÉRÉS POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE

Les rapporteurs spéciaux relèvent qu'en dépit du caractère non-conventionnel des instruments d'intervention en fonds propres du plan France 2030 au regard du reste des aides de nature subventionnelle versées par les opérateurs du plan, le secrétariat général pour l'investissement transmet au Parlement peu d'informations relatives aux retours financiers associés aux investissements en fonds propres.

Plus largement, la communication du secrétariat général pour l'investissement adopte **une approche budgétaire plutôt que financière** qui se concentre sur le cycle opérationnel de versement des aides avec le triptyque : attribution-contractualisation-décaissement.

Les rapporteurs spéciaux relèvent pourtant que **les investissements d'avenir se distinguent des outils conventionnels d'intervention publique** notamment par l'exigence d'un retour sur investissement, financier ou extrafinancier, ce qui introduit une **dimension financière aux aides** du plan qui **les distingue des subventions**. Il est à ce titre surprenant que le secrétariat général pour l'investissement ne calcule pas pour chaque année un « **coût net** » du plan France 2030 en tenant compte non seulement des aides décaissées au cours d'un exercice mais également les retours sur investissement financiers générés au cours de cet exercice du fait des investissements préalablement réalisés.

Par suite, il est regrettable que les informations transmises au Parlement dans le cadre de la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances soient très limitées sur les retours financiers associés aux investissements en fonds propres. S'il est logique que les projets annuels de performances de la mission « Investir pour la France de 2030 » se concentrent sur l'aspect budgétaire, le manque d'information sur les retours financiers est moins compréhensible dans le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir qui constitue une annexe générale (« jaune budgétaire ») aux projets de loi de finances.

Dans l'annexe générale au projet de loi de finances pour 2025, les informations transmises ne contiennent aucune estimation de retours financiers associés aux investissements en fonds propres pour 2025. Par surcroît, les données sont agrégées pour chaque instrument d'investissement sans distinguer les retours qui correspondent à des dividendes, à des plus-values de cession ou au retour du capital investi. La même remarque s'applique au bilan financier trimestriel transmis aux commissions des

finances de chaque assemblée parlementaire, qui ne contient aucune information sur les retours financiers.

Les rapporteurs spéciaux relèvent enfin que la doctrine d'emploi des retours sur investissements associés au plan France 2030 devrait être clarifiée et consolidée. Alors que le plan France 2030 devait à l'origine être en partie financé par les intérêts versés par le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)¹, le Gouvernement pourrait clarifier l'emploi prévu pour les retours financiers associés aux investissements en fonds propres du plan France 2030 qui pourrait à l'échéance de la dissolution des fonds concernés représenter une recette d'environ 6 500 millions d'euros, en estimant que les pertes éventuelles sont compensées par des plus-values. Le manque de clarté dans la doctrine d'emploi des retours financiers est illustré par le choix variable qui est fait dans la répartition des retours : alors que certaines conventions² prévoient le versement au budget général de l'intégralité des retours financiers, d'autres conventions³ distinguent entre les dividendes qui sont reversées au budget général et le retour en capital ou plus-value de cession qui est reversée au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

¹ Cette partie du financement a été budgétisée du fait de la mise en extinction du fonds en 2023.

² Par ex. Convention du 31 mars 2022 entre l'État, l'EPIC Bpifrance et la SAS Bpifrance Investissement (fonds « Société de projets industriels 2 »).

³ Par ex. Convention du 11 décembre 2020 entre l'État et Bpifrance (fonds « French Tech Souveraineté »).

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Investir pour la France 2030 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de MM. Laurent Somon et Thomas Dossus, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Investir pour la France de 2030 ».

M. Claude Raynal, président. – Nous achevons nos travaux par l'examen des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

M. Laurent Somon, rapporteur spécial de la mission « Investir pour la France de 2030 ». – La mission « Investir pour la France de 2030 », qui a succédé depuis la loi de finances initiale (LFI) de 2022 à la mission « Investissements d'avenir », est le véhicule budgétaire de financement du plan France 2030.

Ce dernier est un grand plan d'investissement public dans les domaines prioritaires pour la transformation de notre secteur productif. Ses deux objectifs principaux sont l'augmentation de notre croissance potentielle et l'accélération de la transition écologique de l'appareil de production.

Ce plan d'investissement est doté d'une enveloppe pluriannuelle globale de 54 milliards d'euros, un montant qui englobe, d'une part, le quatrième volet du plan d'investissements d'avenir (PIA 4), à hauteur de 20 milliards d'euros qui ont été votés par le Parlement à l'occasion de la loi de finances initiales pour 2021, et, d'autre part, le complément de financement du plan France 2030, à hauteur de 34 milliards d'euros que le Parlement a votés à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2022. Par conséquent, depuis 2022, le débat budgétaire au Parlement concerne principalement le déploiement du plan.

L'enveloppe globale de 54 milliards d'euros n'a pas été modifiée et continue de servir de référence au Gouvernement dans la mise en œuvre du plan. Elle n'a pas été remise en cause par l'exécutif actuel. Le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de structurer les investissements du plan en dix-sept objectifs et leviers. Il s'agit de dix-sept secteurs identifiés comme prioritaires pour stimuler notre croissance potentielle et pour accélérer notre transition écologique. Par définition, ces objectifs ont une dimension concrète et ils doivent permettre à notre pays de relever de grands défis technologiques d'avenir comme la construction d'un avion bas-carbone ou encore la production en France d'au moins vingt biomédicaments innovants.

Je profite de la présentation des crédits de la mission pour attirer votre attention sur l'exercice de reprogrammation qui a été organisé par le précédent gouvernement le 23 octobre 2023 afin de modifier le montant des investissements dédiés à chaque objectif et à chaque levier. La nécessité de cette reprogrammation n'est pas en cause, dans la mesure où la programmation initiale faisait apparaître une sur-programmation de plus de

3 milliards d'euros lorsque l'on additionnait les montants de chacune des enveloppes par objectif et par levier. Cependant, le choix du précédent gouvernement de procéder à cette reprogrammation *via* une réunion technique interministérielle, sans y associer le Parlement, est discutable au regard des montants en jeu. Ainsi, le montant de l'enveloppe dédiée à la décarbonation de l'industrie a été réduit de plus de 1 milliard d'euros sans que le Parlement ne soit consulté ni même informé de ce choix. La reprogrammation a pourtant eu lieu pendant la période budgétaire et le pouvoir législatif aurait pu être informé de la nouvelle répartition des enveloppes.

Le déploiement du plan se poursuit : un peu plus de la moitié des aides ont déjà été attribuées aux bénéficiaires finaux. Par conséquent, l'enjeu des exercices à venir réside dans le versement effectif des aides déjà attribuées.

L'exercice 2024 a par ailleurs été marqué par l'épisode de la dissolution, qui a eu des effets directs sur les attributions d'aides du plan, qui requièrent la signature du Premier ministre lorsqu'elles excèdent 15 millions d'euros. Les dossiers d'attribution d'aides se sont donc accumulés sur le bureau du Premier ministre jusqu'à la nomination de Michel Barnier en septembre dernier. Les services du Premier ministre nous ont toutefois indiqué que ces retards ponctuels étaient en cours de résorption et ne remettaient pas en cause le rythme de déploiement au cours de l'exercice 2024.

Je conclus en rappelant les données structurantes du plan et de son état d'avancement au 30 juin 2024 : le montant total des aides attribuées atteint 33 milliards d'euros soit 61 % de l'enveloppe pluriannuelle totale ; sur ce montant, le volume des aides qui ont été décaissées au profit des bénéficiaires finaux est de 9 milliards d'euros, soit 17 % de l'enveloppe. Par conséquent, il reste encore des montants importants d'aides à verser, ce qui justifie les 5,8 milliards d'euros inscrits dans le projet de loi de finances.

M. Thomas Dossus, rapporteur spécial de la mission « Investir pour la France de 2030 ». - La mission « Investir pour la France de 2030 » subit en apparence une baisse massive de ses crédits avec une réduction de 1,9 milliard d'euros, soit 25 % des crédits de paiement, entre la loi de finances initiale pour 2024 et le projet de loi de finances (PLF) pour 2025. Pour autant, cette évolution ne correspond pas à une inflexion du plan France 2030 qui ne sera pas affecté par l'évolution du montant des crédits de la mission.

Pour expliquer cet effet d'optique d'une diminution apparente des crédits sans conséquence concrète sur les bénéficiaires, je rappellerai le cadre de gestion non conventionnel des investissements d'avenir.

Le plan d'investissements d'avenir, qui a précédé le plan France 2030, a été créé par le Parlement à l'occasion de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Son objectif était de sanctuariser des financements fléchés vers les domaines d'avenir pour s'extraire, selon l'expression d'Alain Juppé et Michel Rocard, de la « tyrannie du court terme ».

Sur le plan juridique, cette volonté de ne pas soumettre les aides du plan France 2030 à l'arbitrage du Parlement et du Gouvernement dans le cadre du budget annuel de l'État s'est traduite par la création d'un cadre de gestion extrabudgétaire avec des aménagements au principe d'annualité budgétaire.

Sur le plan opérationnel, les aides des investissements d'avenir, puis de France 2030, ne sont pas distribuées directement par l'État, mais par l'intermédiaire de quatre opérateurs : la Banque publique d'investissement (Bpifrance), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

L'atténuation du principe d'annualité pour les investissements d'avenir repose sur la coexistence de deux cycles de ces dépenses publiques.

D'une part, le cycle opérationnel de la dépense prévoit que les opérateurs disposent dès la première année de l'intégralité des enveloppes de mise en œuvre du plan. Ainsi, toutes les autorisations d'engagement qui ont été ouvertes sur le périmètre de France 2030 ont rapidement été consommées au moment de la signature des conventions entre l'État et les opérateurs du plan.

Le reste du cycle opérationnel est organisé par l'opérateur qui va successivement identifier les bénéficiaires finaux par l'organisation d'appels d'offres, puis signer avec eux un contrat précisant les conditions de versement de l'aide, et enfin procéder au versement des aides en assurant un suivi souvent échelonné sur plusieurs années, le décaissement étant progressif.

D'autre part, parallèlement à ce cycle opérationnel de la dépense, la mission « Investir pour la France de 2030 » sert de support à un second cycle, qui est le cycle budgétaire des aides du plan France 2030.

Le budget général intègre chaque année une enveloppe de crédits de paiement de plusieurs milliards d'euros qui correspondent à la nécessité d'abonder les comptes des opérateurs du plan pour leur permettre de décaisser les aides au profit des bénéficiaires finaux. Par conséquent, les crédits votés dans ce PLF serviront à financer des aides qui ont souvent été attribuées il y a déjà plusieurs années et pour lesquelles l'État s'est déjà engagé à verser les fonds sous réserve d'atteindre certains jalons contractuels.

J'en viens désormais à l'opération réalisée par le Gouvernement pour réduire les crédits de la mission sans réduire les aides.

Depuis plusieurs années, les crédits de paiement de la mission ont abondé les comptes dédiés des opérateurs pour la mise en œuvre du plan. Du fait de l'imprécision des prévisions de décaissement, les besoins en crédits de paiement ont été surestimés, d'où une trésorerie cumulée dédiée à France 2030 qui devrait atteindre 5,3 milliards d'euros à la fin de l'année 2024.

Par conséquent, le Gouvernement a fait le choix, pour l'exercice 2025, d'opérer une ponction substantielle de trésorerie sur les opérateurs concernés pour ramener cette trésorerie à 1,4 milliard d'euros à la fin de l'année 2025. Ce schéma de financement aboutit à une situation dans laquelle la moitié des aides qui seront décaissées par les opérateurs en 2025, soit 3,9 milliards d'euros, seront financées non pas par des crédits de la mission « Investir pour la France 2030 », mais par le prélèvement sur trésorerie que le Gouvernement a décidé de réaliser. Cette gestion optimisée de la trésorerie dédiée constitue une mesure de bonne gestion dont nous prenons acte. Elle permet de réduire les crédits du budget général pour l'exercice 2025 tout en préservant le déploiement du plan. En effet, du fait du double cycle des dépenses que je vous ai présenté, cette réduction ponctuelle des crédits de la mission par ponction sur la trésorerie des opérateurs n'a pas d'effet opérationnel sur le versement des aides aux bénéficiaires finaux.

M. Laurent Somon, rapporteur spécial. – L'amendement II-14 (FINC.1) que je propose à la commission des finances tend à une ponction complémentaire de 144 millions d'euros sur la trésorerie des opérateurs pour atteindre, sur le périmètre des aides d'État du programme 424, une trésorerie globale de 1,2 milliard d'euros.

L'idée est simple : il s'agit de permettre au Gouvernement de compléter la ponction de trésorerie programmée pour l'exercice 2025. En effet, la moitié des aides du plan France 2030 seront financées par une ponction de trésorerie des opérateurs en 2025. Si je salue cette mesure de saine gestion, les informations que nous avons recueillies pendant les auditions montrent que le Gouvernement n'est pas allé au bout des marges offertes par la trésorerie excédentaire des opérateurs.

Le niveau de ponction complémentaire a été calculé pour permettre de préserver, pour chacun des opérateurs, une marge de trésorerie dédiée d'au moins 200 millions d'euros. Cette marge me semble suffisante pour ne pas perturber le déploiement du plan dès lors que rien ne fait obstacle à ce que la trésorerie soit gérée globalement à l'échelle du programme dans le cadre du dialogue de gestion entre le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et les opérateurs. Si des projets accélèrent, ils seront compensés par ceux qui ralentissent.

On constate une tendance à la surévaluation des besoins de décaissement qui s'explique par la nature des projets dont certains sont mis en œuvre avec retard par rapport au calendrier initial. Cette économie de 144 millions d'euros permet donc d'optimiser la gestion de la trésorerie des opérateurs sans conséquence opérationnelle sur le plan France 2030.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez souligné le choix du Gouvernement de mobiliser la trésorerie des opérateurs qui ont accumulé un excédent depuis plusieurs années qui peut aujourd'hui servir au décaissement des aides.

Je ne peux que saluer cette initiative, dont je signale qu'elle prend la suite des amendements de la commission des finances qui visaient déjà la trésorerie de certains opérateurs l'année dernière.

Je soutiens à cet égard l'amendement du rapporteur spécial Laurent Somon pour compléter la ponction de trésorerie à hauteur de 144 millions d'euros.

Ma question est la suivante : est-ce que certains opérateurs auraient une trésorerie excédentaire mais qui ne pourrait pas être prélevée par réduction des crédits qui lui sont alloués parce que ceux-ci seraient insuffisants ?

M. Michel Canévet. – Cette mission est cruciale : l'investissement doit être plus important et le fonctionnement mieux maîtrisé.

Vous avez évoqué la cartographie des territoires accompagnés. L'équilibre territorial est-il pertinent ?

La répartition entre avances remboursables et subventions est-elle optimale ? Ne devrait-on pas augmenter la part relative des avances remboursables afin d'éviter de financer à crédit ?

Mme Christine Lavarde. – Le Président de la République a demandé que France 2030 finance 2 milliards d'euros d'investissements supplémentaires sur l'intelligence artificielle (IA). Cela crée un biais de sélection ubuesque qui est sans lien avec les objectifs du plan.

M. Victorin Lurel. – Notre groupe votera ces crédits, mais nous avons quelques remarques, récurrentes depuis quelques années, sur les retards de décaissement. Le pilotage et l'efficacité du secrétariat général pour l'investissement (SGPI) n'ont pas été améliorés depuis l'arrivée de M. Bonnell...

La gestion de ce programme important doit être moins opaque et nous souhaitons être mieux informés, au-delà des bleus budgétaires, des jaunes budgétaires et des rapports du SGPI, car aucun de ces documents ne nous donne de vision transversale consolidée sur les investissements réalisés ou en cours. Faisons front commun avec l'Assemblée nationale pour que les prérogatives parlementaires soient mieux respectées et pour demander plus de transparence, avec la mise en libre accès de la liste des bénéficiaires, des montants, des répartitions des financements, de l'état d'avancement des projets, des encaissements et décaissements, etc.

Comme la Cour des comptes, nous recommandons le renforcement urgent du pilotage de la rentabilité des investissements d'avenir pour garantir les intérêts financiers de l'État, car quel est le retour financier sur ces investissements ?

Nous avons appris récemment que l'enveloppe France 2030 était régionalisée, avec un financement paritaire entre l'État et les régions. Or la

Cour des comptes nous apprend que la Guyane et La Réunion ne peuvent pas financer à hauteur de la dotation de l'État. Une autre modalité de partage doit-elle être recherchée ?

Nous avons évoqué l'an dernier l'idée d'une mission d'information, car, par souci de souplesse, l'État n'identifie pas avec suffisamment de précision les secteurs soutenus, ce qui aboutit à une dilution de l'autorisation parlementaire et à un manque de sérieux dans le portage des politiques publiques. Les informations contenues dans le projet annuel de performance ne sont pas sérieuses. Pourquoi ne pas lancer une telle mission d'information ?

M. Grégory Blanc. – Des crédits pour la rénovation du patrimoine de l'État sont-ils prévus pour 2025 dans la mission ?

La ponction sur la trésorerie résulterait de gels ou de reports récurrents de crédits : est-ce bien cela ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Si nous étions véritablement ambitieux, nous confierions la tâche d'investir pour la France aux acteurs qui s'en chargent le plus : les collectivités territoriales, notamment les régions, qui connaissent les acteurs de leur territoire et qui sont compétentes en matière d'économie et de recherche, alors que les agences ont besoin de moyens importants pour fonctionner. Pourquoi ne pas confier la mission d'investir pour la France aux régions ? Cela réglerait la question de l'égalité territoriale de la répartition des aides du plan.

M. Laurent Somon, rapporteur spécial. – Monsieur Canévet, le SGPI veille à un déploiement territorial équilibré, mais il s'agit d'appels à projets, il faut donc que des propositions remontent des différents territoires.

Bien sûr, il vaut mieux des avances remboursables, mais les start-up ont souvent besoin d'un effet de levier pour lever les fonds privés *via* une subvention de l'État. L'État prend aussi des participations au travers de ses opérateurs.

Monsieur Lurel, il est encore un peu tôt pour calculer un retour sur investissement. Après un premier versement de démarrage, les contrats conditionnent les fonds à l'atteinte de certains objectifs, d'où des retards de décaissement, car les entreprises sont plus souvent en retard qu'en avance. On peut donc jouer sur la trésorerie, ce qui donne de la souplesse.

L'information du Parlement pourrait être améliorée, comme nous l'avions souligné dans notre rapport d'information de mai dernier. Le conseil de surveillance des investissements d'avenir a été long à s'installer, mais désormais son président a la volonté de mettre en place un calendrier de suivi précis. Le cas échéant, pourquoi pas une mission d'information ?

Oui, les régions sont les mieux placées pour conseiller le SGPI sur les appels à projets. Encore faut-il que les contrats régionaux entre le SGPI et les régions sur le volet régionalisé du plan France 2030 aient été signés, ce qui

n'est pas le cas en Nouvelle-Aquitaine. En revanche, La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane l'ont fait.

Madame Lavarde, les crédits fléchés sur l'intelligence artificielle passent de 2 à 4 milliards d'euros à l'échelle du plan France 2030. Cela crée en effet un risque de biais de sélection dès lors que le montant global de l'enveloppe n'a pas été révisé.

Monsieur le rapporteur général, les trésoreries excédentaires ne peuvent pas toutes être mobilisées par amendement de crédit. Je pense notamment à la CDC, dont le niveau de trésorerie dédiée au programme 424 sera de 844 millions d'euros fin 2024 et de 421 millions d'euros fin 2025, en tenant compte de l'amendement de la commission. Si l'on veut ramener ce niveau à un niveau comparable aux autres opérateurs, il faudrait déposer un amendement dans le cadre de la première partie du PLF pour opérer une ponction complémentaire à hauteur de 200 millions d'euros.

M. Thomas Dossus, rapporteur spécial. – Nous manquons encore de transparence, notamment sur les bilans financiers trimestriels. S'agissant de la régionalisation, je suis partisan d'un pilotage national pour éviter des doublons de financement.

Article 42

L'amendement II-14 (FINC.1) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 », sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général pour l'investissement

- M. Bruno BONNELL, secrétaire général ;
- Mme Géraldine LEVEAU, secrétaire générale adjointe ;
- Mme Camille MULLER, directrice financière et juridique.

Bpifrance

- Mme Sophie RÉMONT, directrice de l'expertise et des programmes au sein de la direction de l'innovation de Bpifrance ;
- M. Daniel DEMEULENAERE, directeur de la stratégie et du développement ;
- M. Pierre CEJKA, chargé de relations institutionnelles.

Comité de surveillance des investissements d'avenir (CSIA)

- M. Éric LABAYE, président ;
- M. Xavier RAHER, rapporteur général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>

