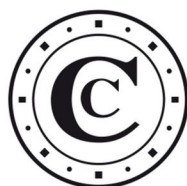


Cour des comptes



LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Une démarche exceptionnelle,
des dérives à corriger

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|--|------------|
| Délibéré | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Un programme pour « un nouveau modèle de développement » | 15 |
| I - Un programme ambitieux mis en œuvre progressivement | 15 |
| A - Un dispositif original..... | 15 |
| B - Une mise en œuvre très progressive | 18 |
| C - Des effets qui commencent à apparaître | 20 |
| II - Des originalités qui ont tendance à s'estomper | 26 |
| A - Un programme qui devait être exceptionnel..... | 26 |
| B - Une réflexion stratégique à renouveler | 32 |
| C - Une mesure de l'efficacité à préciser..... | 35 |
| Chapitre II Des particularités budgétaires aux conséquences contestables | 43 |
| I - Les limites de la sanctuarisation des crédits du PIA..... | 43 |
| A - Une gestion extrabudgétaire | 43 |
| B - Des limites à la capacité de contrôle du Parlement | 45 |
| C - Une gestion qui ne respecte pas le principe d'additionnalité et de non substitution | 47 |
| II - Un impact différencié sur le déficit de l'État et sur la dette et le déficit publics..... | 53 |
| A - Une comptabilisation en dehors de la norme de dépenses | 53 |
| B - Des modes d'intervention qui s'efforcent de limiter le déficit public | 57 |
| C - Un financement par la dette..... | 60 |
| Chapitre III Une gouvernance et des méthodes spécifiques | 69 |
| I - Une gouvernance originale à rééquilibrer | 69 |
| A - Le CGI, une structure efficace mais plus centralisée qu'interministérielle..... | 70 |
| B - Le rôle majeur des opérateurs | 75 |
| C - L'affaiblissement du rôle des ministères | 83 |
| II - Des procédures à simplifier ou à préciser | 88 |
| A - Des procédures génératrices de délais | 88 |
| B - Une démarche d'évaluation encore en cours de structuration..... | 93 |
| Conclusion générale | 101 |
| Récapitulatif des recommandations | 105 |

| | |
|--|------------|
| Annexes | 107 |
| Glossaire | 161 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 165 |

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, M. Ganser, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Vivet, Maistre, Martin, Hayez, Mme Froment-Védrine, M. Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Vialla, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Chouvet, Viola, Mme Malgorn, MM. Rousselot, Glimet, Delaporte, de la Guéronnière, Brunner, Aulin, Basset, Mmes Coudurier, Périgord, MM. Appia, Lallement, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Delbourg, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Levy, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Pappalardo, conseillère maître, de Mme Dessillons, rapporteure extérieure, rapporteures devant la formation interchambres chargée de le

préparer, et de M. Clément, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Kruger, avocat général.

Mme Falk, secrétaire générale adjointe, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 17 novembre 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 2 septembre 2015 par la formation interchambres, présidée par M. Lévy, président de chambre maintenu, et composée de MM. Perrot, Barbé, Mme Saliou, MM. Baccou, Vialla, Mousson, Clément, Mme Périn, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Pappalardo, conseillère maître, MM. Degron et Angermann, conseillers référendaires, Mme Dessillons, rapporteure extérieure, et en tant que contre-rapporteur, M. Clément, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 8 septembre 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Au cœur de la crise de 2008-2009, le Président de la République a souhaité lancer une « mobilisation sur un projet d'avenir » permettant « une réflexion approfondie dépassant les clivages idéologiques ou partisans, sur la notion même d'investissement porteur d'avenir »¹. Deux anciens Premiers ministres, MM. Alain Juppé et Michel Rocard, ont été désignés pour présider une commission, constituée d'une vingtaine de personnalités appartenant à divers secteurs socio-économiques et chargée de mener cet exercice.

Dans son rapport intitulé « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national »², la commission souligne le rôle et la responsabilité de l'État qui doit, à travers le montant et le choix de ses investissements, assurer la croissance future « sans se laisser écraser par la tyrannie du court terme ». Analysant les conséquences de la crise et des évolutions économiques et environnementales, nationales et internationales, elle souligne l'importance des investissements en matière de recherche et de formation, pour développer l'innovation et « engager la transition vers un modèle de développement plus durable ». Tout en rappelant que la réduction des déficits publics est nécessaire, la commission propose de financer ces investissements par l'emprunt, encourageant le gouvernement « à réduire les dépenses courantes à hauteur de la charge d'intérêt supplémentaire ainsi générée ».

Les besoins identifiés par la commission au titre de ces priorités stratégiques correspondent à un investissement de l'État de 35 Md€ : près de la moitié est destinée à une démarche transversale d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche ; l'autre part est ventilée selon une logique thématique (les sciences du vivant, les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources, la ville de demain, la mobilité du futur, la société numérique). Ces financements

¹ Lettres de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à MM. Alain Juppé et Michel Rocard en date du 6 juillet 2009.

² Voir, en annexe n° 1, les grandes lignes du rapport *Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national*. Rapport au Premier ministre, novembre 2009, 128 p., disponible sur www.gouvernement.fr

sont censés correspondre à un investissement total de 60 Md€ et la commission insiste pour que « les dépenses choisies soient porteuses d'une rentabilité directe (dividende, royalties, intérêts) ou indirecte (recettes fiscales induites par une activité économique accrue) pour l'État et de bénéfices socio-économiques pour la collectivité ».

Enfin, la commission souligne la nécessité de mettre en place « une gouvernance exemplaire » pour gérer ce programme et assurer que sa mise en œuvre corresponde bien à ses objectifs, notamment en affectant les fonds à des organismes gestionnaires pour qu'ils soient « gérés de manière étanche par rapport au reste du budget » et apportent un « effet additionnel par rapport aux financements budgétaires habituels ». Elle préconise également la mise en place auprès du Premier ministre d'un « comité de surveillance » en charge de gérer la contractualisation avec les organismes gestionnaires et de piloter l'évaluation des actions financées, qui devra être rendue publique périodiquement.

Le programme d'investissements d'avenir (PIA) constitue la mise en œuvre de ce rapport remis en novembre 2009. L'exposé des motifs de la loi de finances rectificative (LFR) du 9 mars 2010 indique en effet que « le projet de loi ouvre 35 Md€ de crédits supplémentaires sur le budget de l'État destinés à financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France. Ces crédits, qui seront reversés au cours de l'année 2010 à différents organismes gestionnaires, seront exclusivement destinés à financer des projets à haut potentiel pour l'économie, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, des filières industrielles et des PME, du développement durable et de l'économie numérique ». Il précise également que la « mise en œuvre des investissements d'avenir est confiée au commissaire général à l'investissement, qui est chargé de coordonner les travaux interministériels sous l'autorité du Premier ministre ».

Ces quelques éléments illustrent l'originalité du PIA, outil de politique publique conçu, dans un contexte de crise, comme une démarche exceptionnelle visant à financer, avec des crédits publics, des investissements productifs ; il présente trois spécificités :

- son objectif : financer des projets qui permettront une croissance future forte, reposant sur un mode de développement plus durable grâce à des investissements de long terme, massifs et ciblés, dans des domaines précis, reposant sur la recherche de l'excellence et ayant un retour financier ou socio-économique pour l'État ;
- sa gestion budgétaire et financière, qui vise à préserver l'intégralité des crédits du PIA des régulations, autrement dit des risques de réduction liés à la préférence pour le présent des acteurs politiques et

administratifs, au moyen d'une gestion extrabudgétaire qui contourne certains principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

- sa gouvernance, organisée pour assurer la réalisation du projet initial, en confiant le pilotage de sa mise en œuvre à une cellule placée auprès du Premier ministre, le commissariat général à l'investissement (CGI), qui s'appuie sur les opérateurs de l'État plutôt que sur les ministères.

Cinq ans après sa création et alors qu'un PIA2 de 12 Md€ a été lancé par la loi de finances initiale (LFI) de 2014, il est trop tôt pour mesurer l'impact global des investissements de moyen et long termes du PIA sur l'évolution et le contenu de la croissance française, mais un premier bilan de sa mise en œuvre peut être établi. Il s'agit de vérifier notamment si les objectifs initiaux ambitieux constituent toujours les axes stratégiques d'action du PIA (chapitre I) et si les dispositifs originaux, et souvent en dehors du droit commun dont il bénéficie, en termes de gestion extrabudgétaire (chapitre II) et de gouvernance (chapitre III), ont eu les effets recherchés.

Chapitre I

Un programme pour « un nouveau modèle de développement »

I - Un programme ambitieux mis en œuvre progressivement

A - Un dispositif original

Le programme d'investissements d'avenir est la réponse apportée aux préconisations du rapport « Investir pour l'avenir » de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard en 2009, visant « un nouveau modèle de développement, plus durable » reposant sur l'innovation et la connaissance, appliquées prioritairement à « l'économie verte », c'est-à-dire aux activités économiques qui préservent l'environnement et les ressources naturelles.

Le PIA³, voté dans le cadre de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, bénéficie du montant initialement proposé par le rapport (35 Md€) et n'était pas présenté comme la première phase d'un programme devant avoir une suite, mais comme la mise en œuvre de la plupart des propositions du rapport « Investir pour l'avenir ».

³ À l'époque, on ne lui donnait pas de numéro.

Le PIA2, lancé par la loi de finances initiale (LFI) de 2014 et d'un montant de 12 Md€, est présenté comme le prolongement du PIA1 et continue à faire référence au rapport d'origine.

Ces deux programmes visent à financer des investissements d'excellence dans des secteurs d'avenir, afin de préserver le potentiel de croissance à moyen et long termes de la France. Ces programmes sont pilotés de manière interministérielle par une structure créée à cet effet : le commissariat général à l'investissement (CGI).

Leur gestion budgétaire présente la particularité d'être organisée en deux temps : l'année du lancement de chaque PIA (2010 et 2014), les crédits sont ouverts dans le budget de l'État, sur des programmes budgétaires spécifiques et ils sont tous versés à une douzaine d'opérateurs, qui les placent immédiatement sur un compte au Trésor. Ces opérateurs sont ensuite chargés, dans le cadre d'un mandat négocié avec le CGI, de l'organisation de la sélection des projets, de la contractualisation avec le bénéficiaire final et du versement des crédits qui le concernent, du suivi des projets, etc. Les décisions d'attribution et d'utilisation des fonds sont prises par le Premier ministre sur avis du CGI⁴.

En pratique, les crédits ne sont réellement versés aux bénéficiaires finaux qu'au rythme de la réalisation des investissements, les versements ayant vocation à être réalisés sur plusieurs années. La durée de chaque programme est fixée à 10 ans pour le PIA1, elle peut aller jusqu'à 15 ans pour le PIA2⁵.

Dans les lois de finances de 2010 et 2014, les crédits sont répartis, entre les missions budgétaires, en programmes et actions qui couvrent plusieurs grandes thématiques (voir graphique n° 1) et permettent de financer des projets très divers, portés par des universités, des entreprises, des associations, etc.

Ils sont majoritairement destinés à financer des projets d'excellence relevant de la recherche et de l'enseignement supérieur, portés par des universités, des laboratoires ou d'autres structures du secteur universitaire, à travers les programmes « initiatives d'excellence »

⁴ Les décisions peuvent également être prises par le CGI, par délégation du Premier ministre, en dessous d'un seuil qui a varié dans le temps et qui est passé de 5 M€ à 15 M€ par bénéficiaire en juillet 2015 pour les dotations consommables ; le seuil pour les décisions concernant les dotations non consommables est resté fixé à 20 M€ par bénéficiaire.

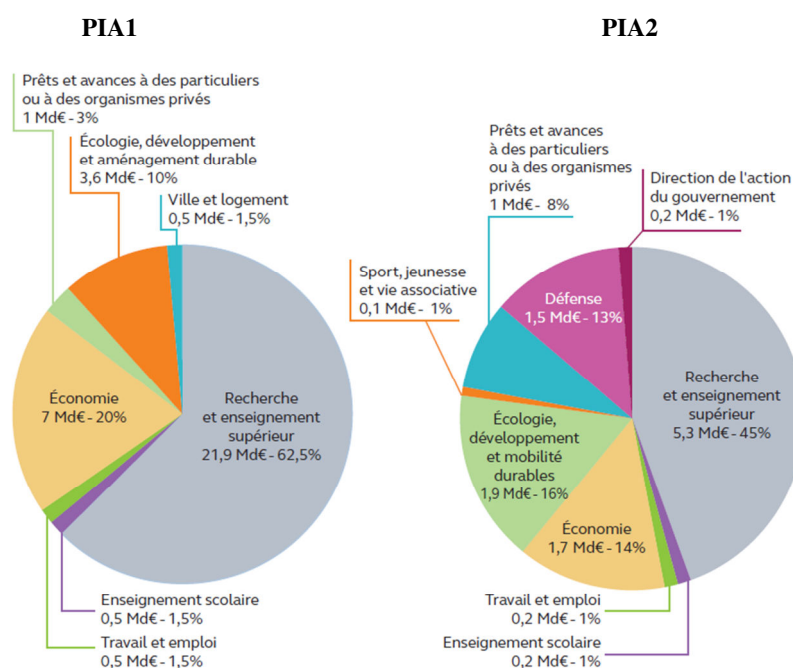
⁵ À l'exception des programmes initiatives d'excellence (Idex) et laboratoires d'excellence (Labex) dont la durée pourra être plus longue (cf. chapitre II – II-C-3-b).

(I dex, visant à soutenir en nombre limité des projets de regroupements universitaires de grande ampleur), « laboratoires d'excellence » (Labex) ou « équipements d'excellence » (Equipex) par exemple.

Ils peuvent aussi être directement attribués à des entreprises, notamment dans le domaine de l'innovation, sous forme de prêts, de prises de participation, de financement de projets de recherche, etc.

Parallèlement à ces thématiques transversales (recherche et innovation), plusieurs thématiques sectorielles sont plus particulièrement privilégiées : l'énergie, la protection de l'environnement, le numérique, l'espace et l'aéronautique.

Graphique n° 1 : répartition des crédits des PIA1 et 2 par mission budgétaire



Source : Cour des comptes d'après la répartition initiale des crédits

Les crédits des PIA se présentent sous deux formes distinctes :

- des « dotations consommables » (DC) (19,6 Md€ pour le PIA1 et 8,7 Md€ pour le PIA2), versées aux opérateurs gestionnaires et dont l'encours diminue au fil des décaissements au profit des bénéficiaires finaux ;
- des « dotations non consommables » (DNC) (15 Md€ pour le PIA1 et 3,3 Md€ pour le PIA2), qui restent placées par l'Agence nationale de la recherche (ANR), seul opérateur bénéficiaire de ce type de dotation, sur un compte au Trésor et qui servent d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixes. Seuls ces intérêts sont versés aux destinataires finaux (voir annexe n° 3).

Les crédits disponibles pour le financement des projets sont donc constitués uniquement de la somme des dotations consommables et des intérêts des dotations non consommables ; ils peuvent être utilisés pour financer les projets de différentes manières, suivant le type de projet et de bénéficiaire : subvention, avance remboursable, prêt ou prise de participation.

B - Une mise en œuvre très progressive

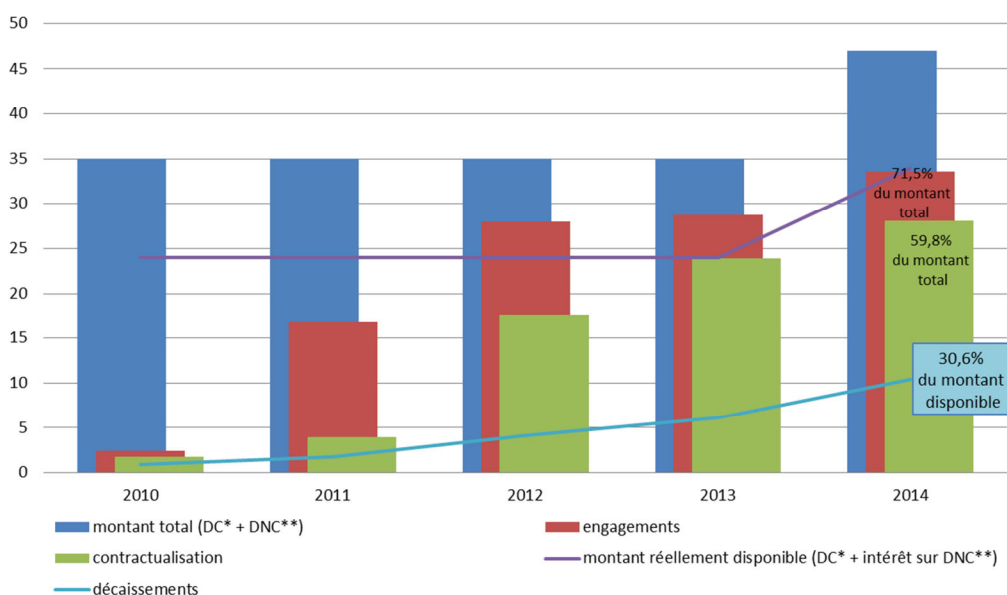
1 - Une distinction nécessaire entre engagement et contractualisation

Chaque action financée fait l'objet d'une convention avec l'opérateur concerné qui comprend un calendrier de réalisation en trois phases : l'engagement des crédits qui correspond à la décision du Premier ministre d'attribution d'un financement à une opération ; la contractualisation, lorsque l'opération a fait l'objet d'un contrat entre l'opérateur et le bénéficiaire ; enfin le décaissement, lorsque les crédits sont versés au bénéficiaire, au fur et à mesure de la réalisation de l'opération.

Compte tenu de l'importance des montants concernés et des procédures de sélection qui ont été retenues, la mise en œuvre du PIA a été très progressive. En particulier, le financement d'opérations innovantes et de qualité sur des thèmes spécifiques nécessite de laisser le temps de faire connaître les appels à projets, puis de monter les opérations et de choisir celles qui paraissent les meilleures. Reste ensuite à finaliser les contrats, souvent complexes, notamment avec les entreprises. Toutefois, la lourdeur de certaines procédures (cf. chapitre III – II-A) a accentué la lenteur de la mise en œuvre.

Par ailleurs, si les décisions d'engagement prises par le Premier ministre sont un préalable nécessaire, seules les contractualisations donnent l'assurance que l'opération sera bien lancée ; or celles-ci n'ont vraiment commencé à devenir significatives qu'en 2012 et elles n'atteignent encore que 75 % des crédits du PIA1 à la fin 2014.

**Graphique n° 2 : avancement des PIA1 et 2
(montants cumulés en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après le rapport d'activité du CGI pour 2014

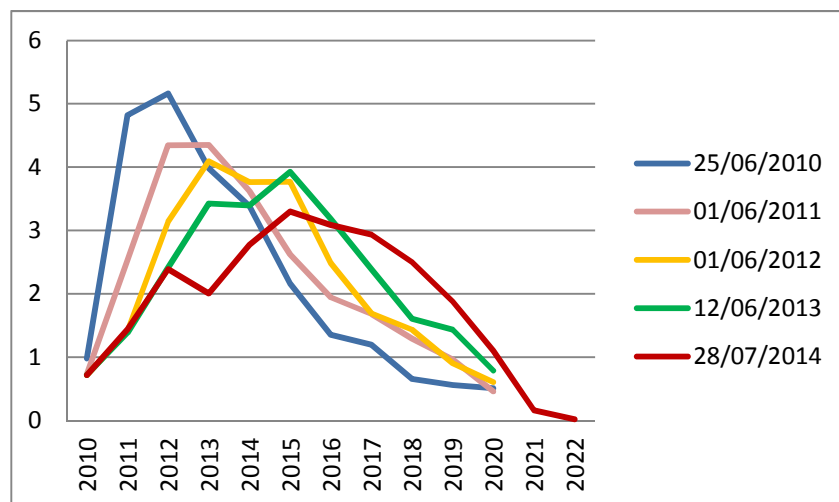
*DC : dotations consommables

**DNC : dotations non consommables qui ne donnent lieu à décaissement qu'à hauteur des intérêts auxquels elles donnent droit.

2 - Des décaissements encore limités

Très logiquement, les décaissements ont suivi la même évolution, beaucoup plus lente que prévue initialement, comme le montre le graphique n° 3.

**Graphique n° 3 : prévisions de décaissements des crédits PIA1*
(en Md€)**



Source : Cour des comptes à partir des tableaux prévisionnels de décaissements transmis par le CGI à la direction du budget et à la direction générale du Trésor.
* À l'exception des décaissements d'intérêts pour les programmes Idex et Labex au-delà de 2022 (cf. chapitre II – II-C-3-b)

Plusieurs facteurs expliquent que les dépenses aient été effectuées plus lentement que prévu lors du lancement du dispositif :

- la mise en place des actions, notamment la négociation des contrats avec les bénéficiaires finaux, a nécessité souvent plus de temps que prévu à l'origine ;
- certaines actions n'ont pas fait émerger autant de projets de qualité qu'escompté, ou aussi vite que prévu, ce qui a ralenti le rythme des dépenses et conduit dans certains cas à redéployer les crédits ;
- les changements d'orientations dans le choix des actions à financer et les redéploiements de crédits qui en ont été les conséquences ont mécaniquement freiné le déploiement du dispositif par rapport aux prévisions initiales.

C - Des effets qui commencent à apparaître

Compte tenu de la mise en œuvre encore partielle du PIA et des rythmes d'engagement, de contractualisation et de décaissement qui varient selon les thématiques, il n'est pas possible de faire, actuellement,

une évaluation globale du programme, ni même de la plupart des actions qu'il comporte. On peut toutefois vérifier si les principales orientations de la stratégie portée par le rapport initial de 2009 sont bien mises en œuvre et si cette mobilisation des crédits commence, dans certains domaines, à avoir des conséquences visibles.

1 - L'objectif d'excellence dans la recherche et l'enseignement supérieur

Le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur⁶ représente 45 % de l'enveloppe de 35 Md€ envisagée dans le rapport de 2009, avec pour objectif de soutenir des projets d'excellence, en petit nombre, sélectionnés dans le cadre d'appels à projets par des jurys internationaux.

Dans ce domaine, le PIA a été utilisé pour financer plusieurs démarches transversales, qui sont aujourd'hui, pour celles relevant du PIA1, totalement engagées et presque complètement contractualisées :

- huit initiatives d'excellence (I dex), portées par des regroupements d'universités, de grandes écoles et d'organismes de recherche ont été sélectionnées en deux vagues selon des critères d'excellence, de vision stratégique et de partenariat avec pour ambition de rivaliser avec les meilleures universités mondiales ; chacune d'entre elles a reçu une dotation non consommable comprise entre 700 M€ et 950 M€, soit l'enveloppe totale la plus importante du PIA (7,1 Md€ après redéploiements), presque entièrement contractualisée fin 2014 ;
- 171 laboratoires d'excellence (Labex) ont été sélectionnés et dotés de moyens significatifs (1,9 Md€ de dotation non consommable après redéploiements) ;

⁶ La Cour des comptes a procédé en 2013 à un examen des investissements d'avenir dans le secteur de la recherche qui est présenté dans son *Rapport public thématique, Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Par ailleurs, les travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale sur « la gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission Recherche et enseignement supérieur » ont fait l'objet d'un rapport d'information déposé le 18 mars 2015.

- 93 projets d'équipements d'excellence (Equipex) pour un montant de 866 M€ (dont 60 % de dotations non consommables) sélectionnés en 2010 et 2011, sont, pour la plupart, mis en œuvre.

Le choix de ces actions correspond au souhait de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard : la sélection des projets et l'attribution des crédits ont été faites essentiellement en fonction de la qualité des projets, sur le fondement d'avis rendus par des jurys d'experts, indépendants, français et étrangers. Il n'y a donc pas eu de répartition des moyens reposant sur la recherche d'un équilibre géographique ou thématique, susceptible de conduire à un saupoudrage inefficace.

On constate effectivement que, pour répondre aux appels à projets, les universités, les grandes écoles et les organismes de recherche se sont mobilisés et ont fait des efforts pour se regrouper et porter des projets structurants, ce qui devrait permettre à la recherche et à l'enseignement supérieur français d'être globalement mieux placés dans la compétition internationale.

En revanche, il n'est pas possible de mesurer aujourd'hui les effets réels de ces démarches, sur la qualité de la recherche par exemple ; ils dépendront non seulement de la sélection et des moyens mis en œuvre, mais aussi de la manière dont les projets eux-mêmes seront déployés par les acteurs sélectionnés.

2 - La valorisation de la recherche et le soutien à l'innovation

Le rapport de 2009 précise que « miser sur la recherche ne suffit pas. Il faut aussi savoir en valoriser les résultats et développer une recherche orientée vers le développement industriel ». Deux grands types d'action ont été lancés pour répondre à cette recommandation :

- le soutien à la recherche partenariale publique-privée doit favoriser l'innovation, en particulier au sein des PME, et faciliter sa mise sur le marché, dans l'industrie ou les services. Il a pris la forme de la création de huit instituts de recherche technologique (IRT) pour une enveloppe d'environ 2 Md€ contractualisée en totalité, ainsi que de la création d'instituts hospitalo-universitaires (IHU)⁷ et d'instituts

⁷ Six IHU (350 M€ de subventions et d'intérêts de dotations non consommables), six chaires d'excellence (35 M€ de subventions) et deux projets hospitalo-universitaires en cancérologie (10 M€ chacun).

pour la transition énergétique (ITE)⁸ ; ils sont fondés sur des partenariats de long terme entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Le PIA finance également certains projets des Instituts Carnot⁹, mais les montants contractualisés sont beaucoup plus faibles (189 M€ fin 2014) ;

- la valorisation des innovations et le transfert de technologies de la recherche publique vers les entreprises ont suscité la création de 14 sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), dotées d'un fonds de maturation de plus de 900 M€ du PIA1, totalement contractualisés. Elles ont pour mission de protéger les inventions des chercheurs publics et de porter le risque technologique et financier des projets développés. Par ailleurs, 50 M€ du PIA1 ont été consacrés à la création de France Brevets qui a pour vocation d'acquérir les droits sur les brevets issus de la recherche publique ou privée et de les regrouper en « grappes technologiques » pour en accroître et en sécuriser les revenus d'exploitation.

Si les outils ont bien été mis en place, il est encore trop tôt pour mesurer globalement leur efficacité par rapport aux moyens qui leur sont consacrés, ainsi que leur capacité à améliorer le continuum recherche-innovation et la transformation des résultats de la recherche en produits rentables sur le marché.

3 - Le soutien aux entreprises innovantes, notamment dans l'industrie

La croissance économique et la création d'emplois passent par le développement d'entreprises innovantes, notamment des PME, qui permettront en particulier le renouveau de l'activité industrielle. Dans ce domaine, les actions financées par le PIA sont nombreuses et diversifiées :

- création d'un « fonds national d'amorçage » de 600 M€, à moitié contractualisé ;

⁸ L'enveloppe des « instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées » (IEED), rebaptisés ITE en 2013, représente 889 M€ dont 655 M€ de dotations non consommables.

⁹ Créé en 2006, le label « institut Carnot » avait été attribué en fin 2014 à 34 projets, autour de partenariats entre des laboratoires publics et des entreprises. L'enveloppe qui leur est destinée s'élève à 600 M€ et n'a été que très partiellement affectée.

- refinancement d'Oséo à hauteur d'1 Md€ pour compléter ses ressources destinées à l'investissement dans les entreprises innovantes ;
- création d'un fonds de capital-risque / capital-développement technologique de près de 600 M€ ;
- mise en place d'un programme de soutien à l'innovation majeure (150 M€ du PIA1) et action de soutien aux innovations de rupture (150 M€ du PIA2) ;
- soutiens divers à l'industrie à travers les pôles de compétitivité (environ 600 M€), la structuration des filières industrielles (environ 600 M€), des aides (320 M€) et des prêts à l'industrialisation (300 M€), des prêts verts (environ 800 M€) et des prêts à la robotisation (360 M€).

Ces différentes actions, visant des effets structurels, ne sauraient avoir un impact immédiat, d'autant que leur mise en œuvre est, pour certaines, très progressive¹⁰. Ce n'est que dans quelques années qu'on pourra vérifier si la structure de l'économie française, en termes de secteur d'activité et de solidité des entreprises, a évolué dans le sens souhaité.

4 - Un nouveau modèle de développement durable

Parallèlement aux axes précédents qui sont transversaux, des actions dans le domaine de la recherche et de l'innovation visent à soutenir des secteurs d'activité spécifiques, pour « engager la transition vers un nouveau modèle de développement » autour de deux grands thèmes : la protection de l'environnement et le numérique.

Pour le premier thème, ce choix conduit notamment à soutenir des programmes de recherche et d'innovation en matière d'écotechnologies (environ 4 Md€), en particulier en matière d'énergie et d'économie circulaire, de véhicules du futur (1,1 Md€) et de ville durable (environ 1 Md€). Par ailleurs 500 M€ ont été consacrés à la rénovation thermique des logements.

On peut y associer les actions visant à accélérer le développement des sciences du vivant à travers le soutien aux biotechnologies dans le secteur médical et dans celui des matières premières (environ 2,8 Md€).

¹⁰ En particulier pour les fonds d'amorçage et de capital risque.

Dans le domaine du numérique, près de 4,5 Md€ (dont moins de 30 % sont contractualisés) sont destinés à financer le développement des réseaux à très haut débit, ainsi que le soutien aux usages numériques innovants.

Pour ces deux secteurs, dans lesquels l'innovation technologique ou sociétale joue un rôle majeur, la durée nécessaire au montage, au choix et à la réalisation des projets est souvent longue et la part des crédits contractualisés du PIA1, fin 2014, est faible : 22 % des crédits pour les démonstrateurs d'énergie renouvelable, 8 % des crédits pour les réseaux à très haut débit, par exemple.

*

**

Globalement, les grandes orientations du rapport initial de 2009, organisées autour de la recherche, de l'innovation, du soutien aux entreprises, des éco-industries et du numérique structurent en grande partie l'utilisation des crédits du PIA. Toutefois, si la majorité des crédits est bien « dans la cible » des propositions d'origine, on note aussi des actions sectorielles dans le nucléaire (1 Md€), l'espace (560 M€), l'aéronautique (2,7 Md€) ou la défense (1,8 Md€) qui en semblent plus éloignées (voir chapitre II – I-C).

Malgré une mise en œuvre très progressive, les actions du PIA dans certains domaines ont commencé à avoir des effets visibles, notamment en mobilisant les acteurs académiques et économiques, pour mieux assurer le passage de la recherche à l'innovation et, si possible, à la mise sur le marché des produits et services qui en sont issus. Mais, il faudra encore du temps pour vérifier et mesurer les conséquences de ces évolutions sur l'économie. Ce constat est encore plus évident pour les actions dont les taux de contractualisation sont encore faibles, ce qui est particulièrement le cas pour celles concernant certaines filières thématiques, dans le secteur des éco-industries et du numérique.

II - Des originalités qui ont tendance à s'estomper

A - Un programme qui devait être exceptionnel

Le rapport « Investir pour l'avenir » est clair : « un effort exceptionnel d'investissement s'impose ». Le PIA est donc censé venir augmenter sensiblement les crédits d'investissement de l'État. Les propositions du rapport de novembre 2009 reposent en effet sur le constat que la part de l'investissement dans les dépenses publiques a reculé avec la crise et qu'il faut donc le soutenir par un effort « d'investissement ciblé et exceptionnel ». Ce dernier qualificatif a deux significations qui peuvent toutes les deux s'appliquer au PIA : une dimension quantitative – l'effort doit être massif – et une dimension temporelle – cet effort n'a pas vocation à être répété dans le temps – qui méritent d'être toutes les deux analysées dans le cadre de la mise en œuvre du programme.

1 - Des montants importants à relativiser du fait des dotations non consommables

Le PIA1 (35 Md€¹¹) et le PIA2 (12 Md€) sont des programmes pluriannuels dont les engagements doivent être réalisés sur environ quatre ans pour chaque programme et payés en 10 ans pour le PIA1, jusqu'à 15 ans pour le PIA2¹².

Les montants évoqués, tant dans la communication publique que dans la plupart des documents budgétaires, pour chiffrer les montants du PIA sont la somme de deux types de dotations : les dotations consommables, correspondant aux autorisations d'engagements et aux crédits de paiements classiques, et les dotations non consommables (44 % des crédits pour le PIA1 et 27 % pour le PIA2), dont seuls les intérêts, calculés en appliquant un taux d'intérêt fixe au montant de chaque dotation pendant une dizaine d'années, financeront les investissements (voir annexe n° 3).

¹¹ Dans la LFR du 9 mars 2010, le programme est constitué de 34,64 Md€ de crédits budgétaires auxquels s'ajoutent 360 M€ de taxe exceptionnelle sur les bonus attribués aux professionnels des marchés au titre de 2009, affectée au renforcement des fonds propres d'Oséo.

¹² Sauf pour les programmes Idex et Labex qui pourraient donner lieu à des versements d'intérêts pour des durées plus longues (cf. chapitre II – II-C-3-b).

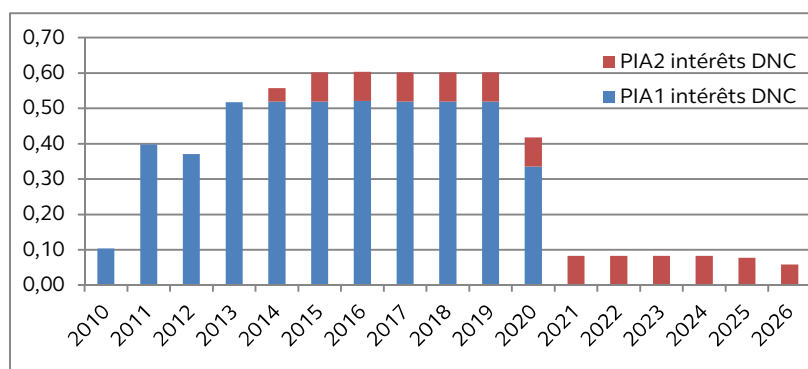
Tableau n° 1 : les différents types de dotations des PIA1 et 2

| <i>En Md€</i> | PIA1 | PIA2 | Total |
|---|--------------|-------------|--------------|
| <i>Dotations consommables (a)</i> | 19,6* | 8,7 | 28,3 |
| <i>Dotations non consommables (b)</i> | 15,0 | 3,3 | 18,3 |
| Total affiché (a + b) | 34,6* | 12,0 | 46,6 |
| <i>Intérêts des dotations non consommables (c)</i> | 4,7 | 1,0 | 5,7 |
| Total crédits réellement disponibles (a + c) | 24,3 | 9,7 | 34,0 |

Source : Cour des comptes et CGI

* auxquels il faut ajouter 360 M€ de taxe affectée à Oséo

En réalité, le montant total disponible pour financer les différents projets (somme des dotations consommables et des intérêts des dotations non consommables) serait d'environ 24 Md€ pour le PIA1 et 10 Md€ pour le PIA2¹³ (cf. tableau n° 1).

Graphique n° 4 : prévisions (en Md€) des montants d'intérêts générés par les dotations non consommables

Source : calendrier prévisionnel des décaissements du CGI de janvier 2015 – calculs Cour des comptes

Ces prévisions n'intègrent pas les intérêts des dotations non consommables au-delà de la période de 10 ans de vie des conventions du PIA1, notamment pour les actions Idex et Labex (voir annexe n° 3 et chapitre II – II-C-3).

¹³ Le montant des intérêts versés ne peut être qu'une estimation car, si les taux de rémunération sont fixes, la date de déclenchement de leur versement dépend de la sélection des projets et de leur contractualisation (voir annexe n° 3).

Compte tenu des règles de computation et des taux utilisés¹⁴, le montant des intérêts générés va augmenter progressivement jusqu'à atteindre un rythme de croisière de 520 M€ d'intérêts générés par an jusqu'en 2019 pour le PIA1. Dès 2014, s'ajoutera à ce flux la rémunération des fonds non consommables du PIA2, le supplément de charge étant estimé dans la LFI 2014 à 41 M€ pour 2014, pour atteindre une charge additionnelle pleine de 82 M€.

2 - Un impact plus qualitatif que quantitatif sur les investissements de l'État

Aucun des deux montants du PIA1 et du PIA2 n'a été fixé sur la base d'une étude économique permettant de déterminer l'importance du programme¹⁵ en fonction de l'objectif à atteindre, aucune évaluation *ex ante* des deux programmes n'ayant été réalisée, ni sur leur impact macroéconomique ni sur leurs conséquences sectorielles.

Il est donc difficile de vérifier si ces objectifs sont atteints en termes de volume. Toutefois, le PIA a été présenté comme un dispositif permettant d'enrayer le recul de la part des investissements dans les dépenses publiques, en particulier dans les dépenses de l'État, « dans un contexte de recherche d'économies face à la dégradation des finances publiques »¹⁶. Par ailleurs, il est présenté comme un effort exceptionnel d'investissement, qui est donc censé avoir accru leur place dans les dépenses de l'État.

Or la part des dépenses d'investissements dans les dépenses de l'État est au même niveau en 2014 qu'en 2000, autour de 8 %, après avoir atteint 10 % en 2008 et 2010 (voir tableau n° 2). Le PIA n'a un impact visible, mais ponctuel, sur les dépenses d'investissement de l'État qu'en 2010 (l'année du lancement du PIA1). Ce n'est pas le cas en 2014, l'impact du PIA2 étant compensé par la réduction d'autres investissements (en l'occurrence dans le domaine militaire).

¹⁴ Taux spot correspondant à un produit d'une durée de 10 ans liée à la date du lancement de chacun des deux PIA : 3,413 % pour le PIA1 et 2,496 % pour le PIA2.

¹⁵ On rappelle qu'à l'origine, le montant du « grand emprunt » évoqué pour financer les investissements d'avenir était de 100 Md€.

¹⁶ Extrait du rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009 qui indique que la part de l'investissement dans les dépenses publiques a reculé, de 6 % au début des années 90 à 5 % à la date du rapport.

**Tableau n° 2 : évolution des dépenses d'investissement de l'État
par rapport à l'ensemble de ses dépenses**

| <i>En Md€</i> | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>FBCF* État (a)</i> | 11 | 10 | 10 | 10 | 10 | 12 | 14 | 10 | 11 | 10 | 8 |
| <i>Transferts en capital de l'État** (b)</i> | 16 | 19 | 22 | 26 | 33 | 28 | 36 | 22 | 25 | 25 | 28 |
| <i>Dépenses d'investissements (a + b)</i> | 27 | 29 | 32 | 36 | 43 | 40 | 50 | 32 | 36 | 35 | 36 |
| <i>Dépenses totales État (c)</i> | 330 | 399 | 395 | 398 | 421 | 433 | 482 | 445 | 451 | 456 | 463 |
| <i>Investissements/dépenses totales (a + b)/c en %</i> | 8 % | 7 % | 8 % | 9 % | 10 % | 9 % | 10 % | 7 % | 8 % | 8 % | 8 % |

Source : Cour des comptes à partir des chiffres Insee (comptes nationaux)

* FBCF : formation brute de capital fixe, correspondant aux investissements directs et comprenant les dépenses de recherche et développement (R&D) et les investissements militaires.

** Les transferts en capital correspondent à l'ensemble des subventions d'investissements et des transferts de capitaux exceptionnels.

Toutefois, les crédits du PIA étant, dans un premier temps, transférés de l'État à des opérateurs publics, les chiffres du tableau n° 2 ne permettent pas de mesurer l'impact du PIA sur les investissements dans le temps, au fur et à mesure des décaissements annuels. Pour savoir si le PIA a permis d'augmenter le montant total des investissements publics, il convient donc d'analyser l'évolution d'ensemble des montants de FBCF et de transferts en capital de l'État et de tous ses opérateurs¹⁷.

L'évolution de ces dépenses depuis 2000 confirme l'analyse précédente. Le graphique n° 5, en euros courants, montre, d'une part, qu'en 2010 et en 2014, le PIA a fait croître les transferts de l'État, sans augmenter pour autant le montant total des investissements de l'État et de ses opérateurs pour ces deux exercices, puisque les crédits transférés par l'État restent, dans un premier temps, dans les caisses des opérateurs. D'autre part, on constate que, malgré le PIA, le total des investissements (État et ensemble de ses opérateurs) depuis 2010 est certes relativement élevé par rapport à celui du début du siècle, mais il est légèrement plus faible qu'en 2008 et 2009, exercices marqués par le plan de relance de l'économie ; il retrouve en 2014 le même niveau qu'en 2007.

¹⁷ Dans les paragraphes suivants, les termes « tous les opérateurs de l'État » désignent en fait les ODAC (« organismes divers d'administrations centrales »), qui comprennent essentiellement les opérateurs de l'État (CNRS, ANR, universités, etc.).

Il faut toutefois souligner que ces chiffrages macroéconomiques sont incomplets, parce qu'ils ne prennent pas en compte les prêts et les prises de participation¹⁸, ni les dotations non consommables, ces trois types d'intervention n'étant pas comptabilisés, en comptabilité nationale, dans les investissements publics, mais dans les opérations financières.

Ils permettent toutefois de constater que si le PIA a permis de mieux cibler les investissements de l'État sur de grandes priorités, il n'a pas eu pour conséquence d'augmenter sensiblement leur montant. L'expression « investissements exceptionnels », habituellement utilisée pour décrire le PIA, doit donc être relativisée, même s'il est possible qu'en l'absence de PIA, le niveau d'investissement ait été inférieur au niveau actuel.

Par ailleurs, puisque l'enveloppe totale d'investissements n'a pas significativement augmenté, lorsque certains secteurs bénéficient de dotations supplémentaires, comme c'est vraisemblablement le cas pour la recherche et l'enseignement supérieur par exemple, d'autres voient probablement leurs dotations diminuer. Le PIA a donc essentiellement pour effet de gérer les investissements de l'État dans une démarche plus globale et plus centralisée, avec une meilleure priorisation des actions financées, plutôt que d'augmenter globalement ces investissements.

Plus généralement, les gestionnaires du PIA estiment que cette procédure contribue à protéger le niveau des investissements productifs publics des redéploiements au profit des dépenses de fonctionnement en période de forte tension budgétaire. En tout état de cause, ce mécanisme aura permis au mieux de maintenir leur niveau.

3 - Une exception qui se répète

Le PIA1 était fondé sur les travaux de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard, qui avait fixé le montant de l'effort d'investissement à 35 Md€, chiffre figurant dans la loi de finances rectificative de mars 2010. Rien ne laissait envisager, tant dans le rapport de 2009 qu'au moment du vote de la LFR de 2010, qu'il y aurait un « second » PIA quelques années plus tard.

¹⁸ Prêts et participation : 18 % de l'enveloppe globale (DN + DNC) PIA1 + PIA2 ; 24 % des montants disponibles (DC + intérêts des DNC).

Dotations non consommables : 39 % de l'enveloppe globale PIA1 + PIA2 ; les intérêts des DNC représentent 17 % des montants disponibles (DC + intérêts).

Le Premier ministre a annoncé, le 9 juillet 2013, l'ouverture de 12 Md€ de crédits correspondant à un second volet du programme d'investissements d'avenir (PIA2) avec pour double objectif « le renforcement de notre compétitivité au service de l'emploi et le caractère durable du développement de notre économie », 50 % des crédits devant concerner « directement ou indirectement des investissements pour la transition écologique ». L'annonce de l'ouverture de ces nouveaux crédits fait suite à un redéploiement de 2,2 milliards de crédits du PIA1 annoncé en janvier 2013 et qui est présenté comme une anticipation du PIA2.

Le PIA2 vise, comme cela est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances (PLF) pour 2014, à « orienter la dépense publique vers des investissements à haut rendement socio-économique », afin de « contribuer au renforcement de la croissance potentielle » de la France. Ses objectifs principaux sont donc le rétablissement de la compétitivité et la transition énergétique sur l'ensemble du territoire, ils s'inscrivent donc dans le prolongement de ceux du PIA1.

Ce nouveau programme, d'un montant sensiblement moins élevé que le premier, change la nature même du PIA. Il en fait un outil ordinaire, et non plus exceptionnel, du financement des investissements par l'État, évolution qui est encore renforcée par le fait que le CGI, dans sa communication et dans son suivi, ne distingue pas les deux programmes de 2010 et de 2014 et que le lancement d'un PIA3 a été annoncé par le Président de la République le 12 mars 2015.

B - Une réflexion stratégique à renouveler

1 - Des choix initiaux ciblés et en nombre limité

Le PIA a été « inventé » pour pouvoir investir, de manière visible et significative, sur des thématiques ou dans des types de dépenses qui doivent avoir un impact fort sur la croissance future de l'économie française. Pour la commission présidée par MM. Juppé et Rocard, l'ambition était « d'aider à l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement plus durable », en proposant des investissements « qui doivent être au seul service des générations futures » en agissant sur deux moteurs « l'économie de la connaissance et l'économie verte ».

Le champ des interventions était donc limité et les actions financées devaient avoir un impact suffisant pour pouvoir réellement réorienter les axes et le contenu de la croissance économique. Cela a conduit, d'une part, à doter le PIA d'un montant de crédit important (35 Md€) et, d'autre part, à sélectionner les thèmes d'intervention de manière à ce que chacune des actions financées soit elle-même significative par rapport à l'objectif poursuivi.

Les propositions du rapport de novembre 2009 reposent sur le constat que la part de l'investissement dans les dépenses publiques a reculé avec la crise et qu'il faut donc le soutenir par un effort « d'investissement ciblé et exceptionnel » dans la recherche publique et l'enseignement supérieur, l'innovation, de la valorisation de la recherche jusqu'à la mise sur le marché, et les défis écologiques (changement climatique, tensions sur les ressources naturelles). Elles se composent de sept axes d'action (voir annexe n° 1) :

- deux axes transversaux visant à « soutenir l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation » (16 Md€) et à « favoriser le développement des PME innovantes » (2 Md€) ;
- cinq axes thématiques à forte dimension innovante : le développement des sciences du vivant (2 Md€), les énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources (3,5 Md€), la ville de demain (4,5 Md€), la mobilité du futur (3 Md€), la société numérique (4 Md€).

2 - Une stratégie qui devient moins lisible avec le temps

Le PIA, lancé par la LFR de mars 2010, est très proche des propositions du rapport de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard. Outre son montant de 35 Md€, il est structuré autour de cinq priorités stratégiques, qui recoupent celles du rapport initial de 2009 : l'enseignement supérieur et la formation (11 Md€), la recherche (7,9 Md€), les filières industrielles et les PME (6,5 Md€), le développement durable (5,1 Md€) et le numérique (4,5 Md€)¹⁹. Elles sont déclinées à l'origine en 14 programmes et en 35 actions²⁰.

¹⁹ Les priorités stratégiques ne correspondent pas totalement au découpage budgétaire entre missions présenté dans le graphique n° 1.

²⁰ Le nombre d'actions retenu est celui du nombre de conventions publiées au *Journal officiel*, qui est un peu supérieur au nombre d'actions initialement présentées en loi de finances, pour mieux coïncider avec les différentes politiques poursuivies.

En revanche, le PIA2, lancé par la LFI de 2014 et présenté comme le prolongement du PIA1 avec pour objectif « le rétablissement de la compétitivité et la transition énergétique », est plus éclaté que le PIA1. Bien que les crédits ouverts soient trois fois moins importants (12 Md€), ils sont répartis en huit priorités qui ne confortent que partiellement les priorités du PIA1 : recherche et universités (3,7 Md€), transition énergétique et écologique (2,3 Md€), filières industrielles (1,7 Md€), excellence technologique des industries de défense (1,5 Md€), aéronautique et espace (1,3 Md€), économie numérique (0,6 Md€), jeunesse, formation et modernisation de l'État (0,5 Md€), santé (0,4 Md€).

Sans renoncer à l'application du rapport de 2009, le PIA2 a été utilisé pour faciliter la mise en œuvre de démarches stratégiques successives et juxtaposées tel que le pacte de compétitivité, les 34 plans de la « nouvelle France industrielle » ou les « ambitions pour l'innovation » proposées par la commission sur les innovations de rupture. Ainsi, la part des crédits consacrés à la recherche reste prépondérante, mais elle est moindre que dans le PIA1 (44 % du PIA2 destinés à la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) contre 63 % pour le PIA1) et les thématiques principales retenues dans le cadre du PIA2 ont une orientation plus marquée vers l'aval du couple « recherche-innovation ». Par ailleurs, si certaines actions poursuivent celles du PIA1, d'autres portent sur des thématiques ou des actions nouvelles, parfois sans lien direct avec la réflexion stratégique initiale de 2009, comme la modernisation de l'État, la jeunesse ou les industries de défense.

Par ailleurs, depuis le lancement du PIA1, de nombreux redéploiements de crédits ont eu lieu, y compris en 2014 pour des crédits du PIA2, avant même que les crédits aient été transférés aux opérateurs. Ils ont eu pour effet d'augmenter significativement le nombre d'actions du PIA.

La pratique conduit donc progressivement, à travers les redéploiements (voir tableau n° 4) et le lancement du PIA2, à rendre moins facile à discerner la vision stratégique qui structure le PIA ; l'émiettement des montants moyens investis par action est un indice de cet éloignement par rapport à l'objectif initial d'investissements significatifs et ciblés du PIA, même si la pertinence et l'impact d'une action ne se mesurent pas seulement à la taille de son enveloppe budgétaire.

Tableau n° 4 : comparaison des caractéristiques des PIA1 et 2

| <i>Composition des PIA</i> | initiale | | Au 31/12/2014 avec redéploiements | |
|---|-----------------|---------------|--|-----------------|
| | PIA1 | PIA2 | PIA1 | PIA2 |
| <i>Montant</i> | 35 Md€ | 12 Md€ | 34,7 Md€ | 12,3 Md€ |
| <i>Nombre de missions</i> | 7 | 9 | | |
| <i>Nombre de programmes</i> | 14 | 14 | 14 | 15 |
| <i>Nombre d'actions (conventions signées)</i> | 35 | 29 | 45 | 31 |
| <i>Nombre d'actions < ou = 100 M€</i> | 3 | 4 | 7 | 5 |
| <i>Montant moyen des actions</i> | 1 000 M€ | 414 M€ | 771 M€ | 396 M€ |

Source : Cour des comptes

C - Une mesure de l'efficacité à préciser

La recherche de l'efficacité financière et de la pertinence économique revendiquée dès le rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009 a plusieurs conséquences sur les modes d'intervention retenus.

1 - L'interministérialité pour mieux adapter les crédits aux besoins

La recherche de l'efficacité suppose que les crédits soient affectés là où ils sont le plus utiles compte tenu des orientations politiques retenues, mais aussi des besoins réels de financement pour chacune d'elles. La gestion interministérielle du PIA assurée par le CGI, sous l'autorité directe du Premier ministre qui prend les décisions d'allocation des moyens, vise à atteindre cet objectif, en facilitant les réaffectations par redéploiement des moyens financiers à partir d'une vision globale des crédits disponibles et des engagements réalisés (cf. annexe n° 4 sur les redéploiements).

Cette interministérialité de la gestion du PIA se mesure à l'importance des transferts ainsi réalisés entre opérateurs qui ne relèvent pas des mêmes ministères : outre le fait que certains organismes sont devenus opérateurs grâce à des redéploiements (Agence de services et de paiements – ASP, FranceAgriMer), ces mouvements de crédits ont conduit à modifier notablement des dotations (PIA1 et PIA2) de certains opérateurs à la baisse (- 17 %, soit - 670 M€ pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – Ademe – par exemple) ou à la hausse (+ 21 %, soit + 475 M€ pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA).

2 - Des méthodes de sélection à la recherche de l'excellence

L'efficacité passe également par la recherche de l'excellence qui est explicitement revendiquée dans les intitulés de certaines actions²¹. Elle est censée reposer sur l'utilisation de procédures d'appels à projets ou à manifestations d'intérêt dont les résultats sont examinés par des jurys d'experts indépendants, qui associent systématiquement des experts étrangers ; ils rendent un avis en classant les projets par une note et les décisions de financement sont prises au niveau du Premier ministre. C'est le cas notamment des actions gérées par l'ANR.

La situation est un peu différente pour l'Ademe dont les procédures de sélection ne reposent pas sur des jurys, mais sur des comités d'experts qui rendent un rapport d'instruction : sur cette base, le comité de pilotage peut donner un avis favorable ou défavorable, puis le CGI émet un avis et soumet la décision au Premier ministre.

Toutefois, les décisions prises ne sont pas toujours celles proposées par les jurys. S'il semble bien que le CGI n'ait pas directement « repêché » des projets non sélectionnés par les jurys ou par les comités de pilotage des différentes actions, en revanche certains cas de figure et ajustements de procédures, en général après concertation avec les jurys, ont permis de prendre des décisions différentes ou complémentaires des avis initiaux des jurys et des comités d'experts, notamment pour les IDEX, les Labex, les instituts hospitalo-universitaires (IHU), les instituts Carnot et certains projets de l'Ademe.

Par ailleurs, ces procédures d'appel à projets ne concernent qu'une partie, certes majoritaire, des opérations financées. On compte aussi, en effet, des actions dont l'objet, unique et bien déterminé, ne relève pas

²¹ En particulier pour celles gérées par l'ANR : IDEX, Labex, Equipex.

d'une procédure d'appel à projets²², pour un total de dotations d'environ 7 Md€ à fin 2014, ainsi que des opérations de guichet²³ pour un montant d'environ 2,3 Md€. Enfin, pour certaines actions²⁴, les projets à financer sont proposés au comité de pilotage de l'action par l'opérateur lui-même ou par une instance réunissant les industriels du secteur, sans processus formalisé de sélection, pour un montant légèrement supérieur à 1 Md€.

3 - Un effet de levier à mieux définir

L'efficacité du PIA sera d'autant plus grande que les investissements qu'il aura suscités et permis de financer seront significatifs. Il a donc été prévu, dès l'origine, que ces investissements soient, pour la plupart, cofinancés avec un fort effet de levier ; l'apport d'autres financeurs est censé prouver la qualité des investissements choisis.

À fin 2014, d'après les chiffrages du CGI, 25,8 Md€ de cofinancements, concernant majoritairement le PIA1, avaient été obtenus, dont :

- 18,2 Md€ en provenance du secteur privé ;
- 4,1 Md€ en provenance des collectivités territoriales ;
- 1,8 Md€ en provenance des opérateurs ;
- 1,5 Md€ de fonds publics autres ;
- 0,2 Md€ de financements de l'État hors PIA.

Aucun objectif contraignant n'a été fixé pour l'effet de levier généré par les 35 Md€ d'investissements du PIA1. L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de 2010 indique simplement que « ces crédits seront autant que possible associés à des fonds privés et à des fonds d'autres collectivités publiques ». Toutefois, le rapport de MM. Juppé et Rocard, qui a fixé les grandes lignes du programme, considérait que « par effet de levier vis-à-vis des financements privés, locaux et européens, l'emprunt national devrait finalement correspondre à un investissement total de plus de 60 Md€ »,

²² Il s'agit notamment des programmes RJH (réacteur Jules Horowitz), Astrid, opération Campus, plateau de Saclay, recapitalisation d'Oséo, France Brevets, Nano 2017, des avances remboursables à l'A350, des dotations au CEA pour ses programmes militaires.

²³ Il s'agit notamment des programmes de rénovation thermique des logements, de refinancement d'Oséo, de prêts numériques, de prêts verts, de prêts pour l'industrialisation et de prêts à la robotisation.

²⁴ Il s'agit notamment des programmes de l'Onera (volet subvention) et du CNES (volet « développement de satellites à fort enjeu applicatif » de l'action « Espace »).

soit un effet de levier de 25 Md€. On retrouve cet ordre de grandeur de l'effet de levier du programme (entre 25 et 30 Md€, dont 20 à 25 Md€ venant du secteur privé), dans les débats parlementaires de l'époque.

Les différentes conventions signées entre l'État et les opérateurs fixent pour certaines opérations des objectifs de cofinancement, dans la majorité des cas, grâce à une maquette financière prévisionnelle du programme distinguant l'origine des cofinancements attendus. Pour certaines actions, en revanche, seul un effet de levier cible (parfois exprimé sous forme de fourchette) est fixé.

Au total, les conventions prévoient un montant global de projets atteignant un peu plus de 60 Md€²⁵, soit environ 28 Md€ de cofinancements, dont au minimum 20 Md€ de cofinancements privés, 1,5 Md€ de financements des collectivités territoriales et 1,5 Md€ d'autres financements de l'État ou de ses opérateurs, le reste n'étant pas clairement ventilé par origine dans les conventions²⁶. L'exécution à fin 2014 est donc en ligne avec les objectifs.

Comme le PIA1, le PIA2 poursuit un objectif d'effet de levier avec des financements complémentaires par le privé et par les collectivités territoriales. Les conventions initiales signées avec les opérateurs ciblent des cofinancements à hauteur de 7,7 Md€, dont près de 94 % en provenance du secteur privé.

Ces montants globaux recouvrent de grandes disparités entre actions. Une grande partie des actions gérées par l'ANR ne présente aucun objectif en matière de cofinancement, alors que pour les soutiens aux filières industrielles, les objectifs de cofinancement s'échelonnent dans la majorité des cas entre 40 % et 60 % du montant total, certaines actions ayant cependant des objectifs plus ambitieux.

Quant aux opérations de garanties de prêts gérées par la Banque publique d'investissement (Bpifrance ou BPI) qui visent à garantir des prêts, elles présentent des taux de cofinancement extrêmement élevés²⁷, puisque le montant total des prêts garantis est comptabilisé comme cofinancement en provenance du privé. Or il ne s'agit en fait pas de « cofinancement », puisque l'on additionne des contributions de nature différente (le montant du prêt avec la dotation au fonds de garantie qui

²⁵ Hors opération Campus.

²⁶ Estimations faites par la Cour à la lecture des conventions, car les objectifs sont fixés sous forme de fourchette dans certains cas.

²⁷ C'est notamment le cas des actions « prêts verts » et « renforcement de la compétitivité des PMI et des filières industrielles stratégiques », dans le cadre du PIA1, qui présentent un objectif de cofinancement supérieur à 90 %.

intervient en cas de sinistre sur le prêt). Ce mode de comptabilisation des prêts garantis a un impact très significatif, puisque, pour le PIA1, ils représentent au moins 40 % des 20 Md€ de cofinancements identifiés, dans les conventions, comme venant du privé.

Il est donc important de ne pas confondre les cofinancements avec l'effet de levier : les prêts garantis devraient être comptabilisés dans le calcul de l'effet de levier, mais pas au titre des cofinancements ; à l'inverse, les cofinancements en provenance des opérateurs et de l'État ne doivent pas être pris en compte dans la mesure de l'effet de levier du PIA. Le contenu de ces deux notions doit être précisément détaillé pour éviter les amalgames, dans les différentes présentations faites par le CGI (notamment dans le « jaune » budgétaire ou dans les rapports au Parlement).

4 - Un retour sur investissement à bien mesurer

Dans le choix des projets, la constitution d'actifs est recherchée avec un retour sur investissement qui peut prendre des formes variées. C'est pourquoi, au-delà de la distinction « dotations consommables/dotations non consommables », les crédits du PIA prennent des formes de financement diverses : des subventions, des avances remboursables, des prêts, des prises de participation. Le versement de subventions doit rester limité, sans qu'un objectif chiffré ne semble avoir été fixé pour le PIA1 ; en revanche l'exposé des motifs du PLF 2014 indique que les subventions ne devraient pas dépasser un tiers des crédits totaux du PIA2, car elles ne permettent pas de retour financier pour l'État.

Tableau n° 5 : les différentes formes de financement des PIA

| | PIA1 | | PIA2 | | PIA1 + PIA2 | |
|---------------------------------|-----------|------------|-----------|------------|-------------|------------|
| | Md€ | % | Md€ | % | Md€ | % |
| <i>Subventions</i> | 10 | 28,6 | 3,9 | 32,5 | 13,9 | 29,6 |
| <i>Avances remboursables</i> | 3 | 8,6 | 2,1 | 17,5 | 5,1 | 10,9 |
| <i>Prêts</i> | 3 | 8,6 | 1 | 8,3 | 4 | 8,5 |
| <i>Prises de participation</i> | 4 | 11,4 | 1,7 | 14,2 | 5,7 | 12,1 |
| <i>Crédits non consommables</i> | 15 | 42,8 | 3,3 | 27,5 | 18,3 | 38,9 |
| Total | 35 | 100 | 12 | 100 | 47 | 100 |

Source : Loi de finances rectificative mars 2010 et loi de finances initiale 2014

La répartition de ces différentes formes de financement est très hétérogène entre les opérateurs (voir détails en annexe n° 2) : l'ANR est seule à s'être vu confier des dotations non consommables ; certains d'entre eux interviennent exclusivement sous forme de subventions (CNES, CEA, Agence nationale de l'habitat – Anah) ; les prêts se répartissent principalement entre la BPI et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la majorité des prises de participation est gérée par la CDC, surtout dans le cadre du PIA1.

Cette répartition dépend également des secteurs et actions concernées. Ainsi, dans le cadre du PIA1, les actions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche sont les seules à bénéficier de dotations non consommables. Les entreprises devraient être soutenues à 35 % par des subventions, 49 % par des avances remboursables ou des prêts et 16 % par des prises de participation ; le financement des actions dans le domaine numérique sera globalement équilibré entre subvention, prêt et prise de participation ; enfin, les actions en faveur du développement durable seront financées à plus de 50 % par des subventions.

Il n'y a pas d'objectif de taux de retour sur investissement global pour le PIA ni pour chacune des actions, et les retours sur investissement peuvent prendre des formes différentes selon les actions et la nature des financements.

À fin 2014, les retours financiers étaient limités : ils représentaient un montant total de 146,3 M€, dont 124,8 M€ sur la seule action « refinancement Oséo » appelée aussi « prêts aux PME ». En effet, le CGI comptabilise les remboursements du capital des prêts au titre des retours financiers, alors qu'il ne s'agit que de la restitution de l'apport initial du PIA. Cette acception budgétaire des retours n'est pas en phase avec « l'esprit » du rapport « Investir pour l'avenir », qui lie « l'exigence de retour » avec celle de la rentabilité des projets, c'est-à-dire une conception financière distinguant le remboursement de la mise initiale de la plus-value qu'elle a générée, définition communément retenue sur ce sujet²⁸.

Parallèlement, la situation de certains projets financés et pour lesquels l'État attendait des retours financiers permet d'ores et déjà de constater une perte. Le montant des pertes ou des provisions pour pertes était estimé à 70,9 M€ au 31 août 2014.

²⁸ Le « jaune » annexé au PLF 2015 fait désormais apparaître la nature des retours par action ; il reste à chiffrer ces retours par nature et à le faire aussi de manière globale pour l'ensemble du PIA.

Dans la plupart des cas, les retours sur investissement ne pourront être mesurés que dans quelques années, quand le degré d'exécution des actions pourra donner une meilleure visibilité sur le long terme. Dans le « jaune » budgétaire consacré aux investissements d'avenir, le CGI chiffre à 5,2 Md€ les retours financiers déjà mesurables²⁹, en y intégrant les remboursements de prêts.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le programme d'investissements d'avenir met en œuvre les propositions du rapport de novembre 2009 élaboré par la commission présidée par MM. Juppé et Rocard : il a pour objectif d'améliorer le potentiel de croissance à moyen et long termes de la France en soutenant la recherche et l'innovation dans les domaines d'avenir par un « effort d'investissement exceptionnel et ciblé ».

Si le PIA1, lancé en mars 2010, a bien été dimensionné en fonction de la vision stratégique du rapport précité, le PIA2 lancé rapidement après, par la loi de finances initiale pour 2014, avant que les résultats du PIA1 aient pu être évalués, repose sur une vision stratégique moins structurée. Le PIA2 a en effet été utilisé pour faciliter la mise en œuvre de démarches successives et juxtaposées tel que le pacte de compétitivité, les 34 plans de la « nouvelle France industrielle » ou les « ambitions pour l'innovation » proposée par la commission sur les innovations de rupture. Le retour à une vision stratégique unifiée et renouvelée est donc souhaitable.

Le caractère exceptionnel du PIA est par ailleurs à relativiser pour plusieurs raisons :

- *s'agissant des montants de crédits mobilisés tout d'abord, les moyens réellement disponibles (environ 24 Md€ pour le PIA1 et 10 Md€ pour le PIA2) sont inférieurs aux chiffres habituellement invoqués (35 Md€ pour le PIA1 et 12 Md€ pour le PIA2), en raison de l'existence de dotations non consommables, dont seuls les intérêts seront utilisables par les bénéficiaires ;*
- *on ne constate pas d'augmentation de l'effort d'investissement de l'État depuis 2010 : on note au contraire un léger effritement. Le PIA a donc essentiellement pour effet de gérer les investissements de l'État dans une démarche plus centralisée, avec une meilleure priorisation des actions financées plutôt que d'augmenter*

²⁹ Il s'agit des retours financiers dont l'estimation du montant attendu ne dépend pas de paramètres liés au développement du projet lui-même.

globalement ces investissements dont il a, au mieux, maintenu le niveau ;

- *le lancement du PIA2 et l'annonce d'un PIA3 ont également affaibli le caractère « exceptionnel » du programme du fait même de la répétition qui tend à transformer le dispositif en un moyen ordinaire de financement des investissements de l'État.*

Toutefois, et bien qu'il soit encore trop tôt pour pouvoir évaluer les résultats de la plupart des actions et encore moins du PIA dans son ensemble, on note des effets visibles dans certains domaines, notamment dans la mobilisation des acteurs académiques et économiques, pour mieux structurer l'enseignement supérieur ou pour faciliter le passage de la recherche à l'innovation.

De manière pratique, pour faciliter la bonne compréhension des effets et des résultats du PIA, le gouvernement et les partenaires du PIA devraient mieux préciser, dans les documents de suivi et de communication, la définition des données utilisées, et notamment :

- *faire mieux apparaître les montants réellement disponibles pour financer les projets, en distinguant les dotations non consommables des intérêts qu'elles génèrent ;*
- *insister dans la communication sur les montants contractualisés plus représentatifs de l'avancement réel du programme que les montants engagés ;*
- *utiliser les notions de « cofinancement » et d'« effet de levier » conformément à leur définition financière habituelle ;*
- *ne pas comptabiliser les remboursements de prêts au titre des retours financiers.*

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *pour assurer une meilleure compréhension et une plus grande transparence des résultats du PIA, mieux définir les données budgétaires et financières, en particulier les montants disponibles pour financer les opérations, la mesure de l'avancement du programme, la définition de l'effet de levier et des cofinancements, la comptabilisation des retours financiers.*

Chapitre II

Des particularités budgétaires aux conséquences contestables

Pour mener la politique ambitieuse portée par le PIA, il a été décidé de mettre en œuvre un dispositif spécifique, adapté au caractère exceptionnel de la démarche ; il repose notamment sur une gestion budgétaire et financière qui présente de nombreuses « originalités », visant à sanctuariser les crédits du programme (I) et à les soustraire aux contraintes du respect de la norme de dépenses et de déficit de l'État au prix d'un accroissement de la dette publique (II).

I - Les limites de la sanctuarisation des crédits du PIA

A - Une gestion extrabudgétaire

À l'origine de la plupart des spécificités du PIA, se trouve la délégation de la totalité de ses crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement³⁰, dès la première année, à des opérateurs de l'État. Cela se traduit budgétairement pour ce dernier par une consommation dans l'année des deux enveloppes du PIA1 (en 2010) et du PIA2 (en 2014), alors que les dépenses seront réalisées progressivement sur plusieurs exercices (en général une dizaine d'années) par ces opérateurs.

³⁰ Dans le cadre du PIA, il y a égalité entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP).

Ce dispositif est censé permettre de « sanctuariser » les moyens du PIA. Dans une période de lutte contre les déficits publics et de rigueur budgétaire, l'objectif est de se prémunir contre tout risque de sacrifier le long terme au court terme au cours des dix années de mise en œuvre du programme :

- en évitant d'avoir à prendre chaque année des décisions de report des crédits, qui ne sont pas automatiques d'une année sur l'autre et qui menaceraient les crédits des actions qui sont les plus longues à être mises en œuvre ;
- en faisant surtout échapper le programme à la régulation budgétaire qui affecte les crédits de l'État ; une fois transférés aux opérateurs, les moyens du PIA ne sont en effet plus directement concernés par les dispositifs de mise en réserve et d'annulation annuelle qui s'appliquent systématiquement aux crédits de l'État.

Cette affectation des crédits aux opérateurs aurait pu avoir pour conséquence de rigidifier la gestion des moyens du PIA, si l'on n'avait pas prévu des possibilités de faciliter les redéploiements entre les actions de chaque opérateur, mais aussi entre opérateurs. Les règles de redéploiement ont en effet été simplifiées, une grande partie ne donnant lieu qu'à une information du Parlement.

En pratique, le CGI peut proposer au Premier ministre³¹, après information du Parlement, de redéployer des crédits affectés à une action vers une autre action du même opérateur ou d'un autre, en cas d'emploi sous-optimal ou partiel de ceux-ci. Trois procédures³² sont utilisées, selon le type de redéploiement : plus la modification de la nature et de l'utilisation des crédits est importante, plus la procédure est lourde, c'est-à-dire plus elle est proche de la procédure qui serait utilisée dans une procédure budgétaire ordinaire.

Ainsi, si le Parlement est tenu informé de tous les mouvements de crédits, seule cette troisième catégorie de redéploiements donne lieu à une décision de sa part.

³¹ En application de l'article 8, III, alinéa 2 de la LFR du 9 mars 2010.

³² Voir annexe n° 4 sur les redéploiements du PIA1 et du PIA2.

B - Des limites à la capacité de contrôle du Parlement

1 - Du contrôle à l'information du Parlement

En 2010 comme en 2014, le Parlement a voté la mise en place d'une gestion extrabudgétaire du PIA qui fait échapper en grande partie le déroulement du programme à son contrôle : il ne vote, pour chaque PIA, que son montant global et sa répartition entre de nouveaux programmes budgétaires, qui représentent les principales thématiques d'investissement et qui disparaîtront dans l'année du vote. Une fois les crédits transférés aux opérateurs, le Parlement ne peut plus directement intervenir sur leur utilisation, sauf lorsqu'il est nécessaire de procéder à des redéploiements de crédits impliquant une modification substantielle de l'autorisation.

Pour tenir compte des effets de cette gestion extrabudgétaire sur le rôle du Parlement qui s'en trouve amoindri, un dispositif *ad hoc* d'information a été institué³³ :

- les commissions chargées des finances et les autres commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des opérateurs et, si nécessaire, des redéploiements. Elles reçoivent les conventions avec les opérateurs et leurs avenants, pour information et avant leur signature, et sont aussi informées, avant la décision du Premier ministre, de tous les redéploiements entre les différentes actions du PIA ;
- deux rapports annuels sont remis au Parlement : un rapport décrivant les conséquences pour les finances publiques des PIA est présenté en annexe générale au PLF ; un rapport sur les investissements retenus, la gouvernance mise en place et l'efficacité ainsi que l'efficience de la dépense est présenté en annexe au PLF de l'année ;
- le comité de surveillance des investissements d'avenir, chargé d'évaluer le programme et de réaliser un bilan annuel de son exécution, comprend notamment quatre députés et quatre sénateurs.

³³ Dispositions prévues par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

2 - Des conséquences pratiques

L'information donnée au Parlement sur le PIA est très développée. La forme, le contenu et le volume de l'information transmise n'en facilitent pas toujours l'utilisation par les parlementaires qui risquent plutôt d'être « noyés » par cette abondance et le niveau de précision. Dans les rapports annuels, par exemple, l'information est présentée de manière très détaillée, par action, ce qui ne donne pas de vision globale des progrès et des résultats par programme ni par mission, qui serait le bon niveau d'appréciation « politique » de l'impact du PIA. De même, du fait des délais d'élaboration et de négociation, l'envoi des conventions du PIA2 avant leur signature en 2014 a été fait massivement dans les dernières semaines de l'exercice, alors que leur signature devait avoir lieu avant la fin de l'année pour permettre le transfert des crédits aux opérateurs. Dans ces conditions, seuls les sénateurs ont fait remonter des remarques et des questions au CGI, uniquement sur trois projets de conventions.

Par ailleurs, les redéploiements entre opérations du PIA ont été, notamment en 2013 et 2014, particulièrement complexes et la compréhension précise des mouvements de crédits concernés ne peut pas relever de la simple lecture des informations transmises.

Pour mieux comprendre et suivre les opérations du PIA, les deux commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale organisent régulièrement des auditions du commissaire général, dont les comptes rendus montrent que ces exercices oraux, pourtant très utiles et intéressants, sont souvent inadaptés à la technicité et à l'originalité des dispositions du PIA.

Au demeurant, quelle que soit la qualité des échanges d'informations et des relations entre le CGI et le Parlement, elle ne peut corriger le fait que ce dernier s'est lui-même départi d'une partie de son pouvoir de décision sur des montants de dépenses publiques très importants (47 Md€ au total pour le PIA1 et le PIA2), dès lors qu'il a voté leur affectation aux opérateurs. Ainsi, il n'a pu voter que sur 28 % des redéploiements qui ont eu lieu depuis 2010, alors qu'à travers l'ensemble des 6,2 Md€ redéployés, l'utilisation des crédits du PIA1 a été sensiblement modifiée (voir annexe n° 4). D'ailleurs, un certain nombre d'opérations de débudgétisation contestables (cf. C ci-après) ne pouvait pas lui apparaître à travers les éléments sur lesquels il s'est prononcé, par exemple en ce qui concerne le financement des avances remboursables de l'A350 par le PIA1³⁴.

³⁴ En revanche, certaines débudgétisations étaient détectables dès le vote par le Parlement, comme celles qui ont été faites au bénéfice du ministère de la défense.

La gestion extrabudgétaire des crédits du PIA a donc des conséquences très significatives, puisqu'en les exemptant du respect des règles de la LOLF, elle prive le Parlement d'une partie de ses capacités de contrôle et d'intervention sur les actions menées. Il faut donc s'interroger sur la réalité des bénéfices tirés de ces modalités de gestion, compte tenu de ses inconvénients.

C - Une gestion qui ne respecte pas le principe d'additionnalité et de non substitution

Parmi les principes essentiels énoncés dès le rapport d'origine « Investir pour l'avenir » de novembre 2009, l'additionnalité des crédits du PIA par rapport aux dotations habituelles des ministères est présentée comme une condition essentielle de la réussite du programme. La création du PIA repose en effet sur l'idée qu'il faut faire un effort d'investissement particulier et supplémentaire pour atteindre l'objectif ambitieux de créer les conditions d'une nouvelle croissance et d'une nouvelle compétitivité de l'économie française. Dès l'origine, le risque que l'on substitue les crédits du PIA aux dotations budgétaires habituelles, dans une période où la réduction des déficits publics est un objectif affiché de l'État, a été souligné et des précautions ont été prises pour l'éviter, notamment grâce à la gestion à travers les opérateurs³⁵.

Toutefois, sans chercher l'exhaustivité, il est aisé d'identifier de nombreuses actions qui ne respectent pas le principe d'additionnalité ou de non substitution et dont certaines constituent même une forme de débudgétisation, leur objet n'entrant pas dans les finalités assignées au PIA.

1 - Des opérations du PIA1 discutables dès l'origine

Dès le PIA1, le financement de certaines actions par les crédits du PIA ne correspond pas au principe d'additionnalité affiché.

³⁵ On peut noter toutefois que la direction du budget considère que la pertinence de l'insertion d'une opération dans le PIA doit uniquement s'apprécier au regard de sa finalité qui est de « favoriser la croissance potentielle ».

*a) Le financement de projets lancés avant la création du PIA
mais sans financement*

Comme l'indique le rapport 2011 du CGI relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, en annexe au PLF 2011, « six conventions ont trait à des projets totalement identifiés *ex-ante* : les deux projets de réacteurs nucléaires³⁶ (900 M€), l'opération Campus (1,3 Md€)³⁷, le plateau de Saclay (1 Md€), la recapitalisation d'Oséo (140 M€) et France Brevets (50 M€) », ce qui représente un total de 3 390 M€ (en dotation initiale des actions).

Dans ces différents cas, le PIA a pris opportunément la place de financements classiques qui auraient été dégagés, en l'absence de PIA, pour soutenir des actions dont le principe était arrêté : il ne s'agit pas de critiquer la finalité des actions elles-mêmes, mais seulement de relever que le PIA a ainsi été substitué aux financements ordinaires qui auraient été mis en place s'il n'avait pas existé.

b) La substitution du PIA à des financements préexistants

Le PIA1 a également été utilisé pour poursuivre ou intensifier le financement d'actions qui ne sont pas originales par rapport à des actions du même type précédemment financées par des crédits budgétaires.

C'est le cas notamment du refinancement d'Oséo pour verser des prêts aux entreprises (BPI, 1 Md€), notamment sous la forme de « contrats de développement participatifs » (CDP) destinés à renforcer la structure financière d'entreprises dans le cas d'un programme d'investissement ou de développement. Les CDP ont été placés très rapidement en 2011 dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance, car ils prolongeaient et complétaient les autres prêts financés par Oséo.

En matière de recherche dans le domaine aéronautique, le PIA est utilisé pour financer des avances remboursables du programme A350 (450 M€). Cette intervention du PIA n'était pas prévue par la convention d'origine de l'Onera et a fait l'objet d'un avenant en mai 2011. Elle

³⁶ Il s'agit du réacteur de 4^{ème} génération Astrid (650 M€) qui fait l'objet d'un accord international signé en février 2005 et du réacteur Jules Horowitz (RJH, 250 M€) lancé en 2008.

³⁷ Il s'agit d'un complément de financement puisque le plan Campus, engagé en 2008 et d'un montant de 5 Md€, devait initialement être financé en totalité par le produit de la vente de 3 % du capital d'EDF, qui n'a finalement rapporté que 3,7 Md€.

constitue un cas manifeste de substitution budgétaire. Avant le lancement du PIA, la France s'était en effet engagée aux côtés de ses partenaires européens, à soutenir le projet A350 pour un montant de 1,4 Md€ sous forme d'avances remboursables (protocole État-Airbus du 23 juin 2009 et convention de soutien du 31 décembre 2009). Le PIA y participe pour un montant de 450 M€ dans le cadre du PIA1, complété par un financement supplémentaire également prévu dans le PIA2.

Dans certains cas, la substitution est encore plus évidente, car les opérations étaient déjà financées par des crédits budgétaires ordinaires.

Ainsi, le fonds démonstrateur de l'Ademe a été créé en 2008, dans le cadre des décisions qui ont suivi le « Grenelle de l'environnement ». Il a servi à financer, entre 2008 et 2010, des projets dans le cadre d'appels à manifestations d'intérêt (AMI) sur des technologies relevant de « l'économie verte » et des énergies renouvelables. En 2010, ce sont les crédits du PIA qui ont été utilisés pour financer en partie les réponses à des AMI lancés en 2009 dans le cadre de ce fonds démonstrateur³⁸. Les crédits classiques qui alimentaient le fonds ont été ensuite annulés et seul le PIA l'alimente désormais.

Dans le même esprit, le programme « véhicule du futur » du PIA (1 Md€ géré par l'Ademe) a permis de financer des projets qui étaient des réponses à un AMI lancé par l'Ademe sur les « véhicules automobiles » avant la création du PIA.

c) Des opérations dont la nature ou la finalité ne relèvent pas du PIA

Contrairement aux consignes très précises données sur ce point par le rapport de novembre 2009³⁹, le PIA a aussi été utilisé pour le financement d'infrastructures de transport à travers un appel à projet transports en commun en site propre (TCSP) du programme « Ville de demain », géré par la Caisse des dépôts. Ce programme a vocation à financer des projets innovants et exemplaires de l'évolution du contexte urbain. C'est donc de manière tout à fait anormale qu'il a été utilisé, en 2011, pour financer, à hauteur de 200 M€, les résultats d'un 3^{ème} appel à projets sur les TCSP, qui ne contenait pas de contrainte particulière d'innovation ni d'exemplarité ; cela permettait de tenir l'engagement

³⁸ Ces AMI portaient sur les énergies marines et les réseaux électriques intelligents.

³⁹ Voir l'annexe n° 1 qui présente les grandes lignes du rapport « Investir pour l'avenir ».

chiffré pris dans ce domaine à l'occasion du Grenelle de l'environnement et auquel il n'avait pu être donné suite, faute de financement disponible.

De même, mais de manière plus anecdotique, un redéploiement de 13 M€, de l'action « initiative d'excellence » vers l'action Equipex, a servi à la rénovation du navire de recherche « Marion Dufresne », opération de jeunesse qui aurait dû bénéficier de crédits budgétaires ordinaires.

Enfin, même si le rapport de 2009 proposait ce type d'action, le financement par le PIA d'opérations relevant des crédits de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour soutenir la culture scientifique (Anru – 100 M€) ne correspond pas à l'objectif du programme en termes d'investissement. En outre, il s'agit de prolonger et d'amplifier les actions antérieures d'associations comme La main à la pâte ou les Petits Débrouillards qui auraient dû être subventionnées, comme elles l'étaient d'ordinaire, sur des crédits budgétaires du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

2 - Des pratiques de débudgétisation accrues avec le PIA2

Le PIA2 finance, dans certains cas, des actions sensiblement éloignées des objectifs poursuivis initialement par le PIA1 et la substitution des crédits du PIA à ceux du budget de l'État est parfois flagrante.

a) Des financements critiquables dès la loi de finances 2014

Le programme « excellence technologique des industries de défense », doté initialement de 1,5 Md€, dispose après redéploiements de 2 Md€. Il est divisé en trois actions (deux initialement) gérées par le CEA (« maîtrise des technologies nucléaires » : 1 696 M€⁴⁰) et le CNES (« maîtrise des technologies spatiales » : 172 M€ et « recherche civile et militaire » : 132 M€).

En ce qui concerne le CEA, ces crédits ne financent pas de nouveaux projets mais ils se substituent à une partie des 8,2 Md€ de recettes exceptionnelles qui doivent alimenter le budget de la défense, d'après la loi de programmation militaire 2014 – 2019 votée en décembre

⁴⁰ Action dotée de 1 328 M€ initialement.

2013. L'utilisation du PIA a nécessité de passer par un opérateur pour que les dépenses ainsi financées soit « éligibles au PIA ». Ces contraintes ont conduit à affecter le financement du PIA aux travaux de recherche et développement (R&D) de la direction des applications militaires du CEA (CEA/DAM) et à limiter d'autant les financements par le budget de l'État. Toutefois, les dépenses concernées pour 2014 étant insuffisantes pour absorber l'intégralité des 1 328 M€ prévus initialement, le PIA a servi à couvrir « rétroactivement » des prestations du CEA/DAM relatives à l'exercice 2013, pour un montant de 417 M€. Ces éléments ont déjà fait l'objet de critiques de la Cour, notamment dans son rapport sur *le budget de l'État en 2014 (résultats et gestion)*⁴¹.

De même, en matière de « recherche dans le domaine aéronautique », un nouvel abondement de l'enveloppe gérée par l'Onera est destiné à poursuivre le financement des aéronefs du futur (A350, hélicoptère X6), à travers des avances remboursables classiques, pour un montant estimé en loi de finances 2014 à 600 M€.

Quant à la nouvelle action du PIA2 « transition numérique de l'État et modernisation » (150 M€ gérés par la CDC) qui vise à « soutenir et accélérer la réalisation de projets qui transforment, simplifient en profondeur les modalités de l'action publique » en faisant évoluer le fonctionnement de l'administration et ses outils, elle devrait relever des crédits budgétaires affectés à la modernisation de l'État et de ses activités informatiques, et non du PIA.

b) Une aggravation des débudgétisations avec les redéploiements de 2014

Les redéploiements qui ont eu lieu en 2014, avant même que les crédits soient transférés aux opérateurs, ont encore aggravé les débudgétisations.

Ainsi, le programme 406 – *Innovation*, créé en loi de finances initiale 2014 pour porter différentes actions du PIA2, a été utilisé pour financer le programme de R&D Nano 2017, mené par ST Microelectronics, en collaboration avec le CEA, à hauteur de 274 M€ de subventions, à verser en 2015, 2016 et 2017. Or ce projet fait suite à plusieurs programmes successifs du même type financés sur crédits

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. Le budget de l'État en 2014 (résultats et gestion)*. La Documentation française, mai 2015, 248 p, disponible sur www.ccomptes.fr

budgétaires. Nano 2017 avait été lancé et monté par la direction générale des entreprises (DGE), avant la création du PIA, et son déploiement a été financé pendant les deux premières années (2013 et 2014) sur crédits budgétaires ; ceux-ci devenus insuffisants, le PIA a pris le relais.

De même, à travers le programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*, le PIA va financer, à hauteur de 120 M€ (pour 2015, 2016 et 2017), les projets agricoles et agroalimentaires de FranceAgriMer, dont la taille et la thématique ne correspondent pas aux ambitions du PIA⁴².

Ces opérations ne respectent pas le principe d'additionnalité ou constituent des formes de débudgétisation. Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle montre que de nombreuses actions du PIA1 et surtout, proportionnellement, du PIA2, ne sont pas conformes aux objectifs initiaux : pour certaines, ce sont les finalités de l'action financée qui sont en cause ; pour la plus grande partie, c'est la substitution de crédits du PIA à des crédits budgétaires qui est critiquable. Ce constat conforte l'analyse faite au chapitre I – II-A sur la stabilisation des crédits d'investissements de l'État et de ses opérateurs, malgré la création du PIA.

Ainsi, non seulement le financement d'une partie de ces opérations ne nécessitait pas que l'on mette en place des dispositifs de gestion spécifiques, mais on constate, en outre, que, si les crédits du PIA sont bien exclus de la régulation budgétaire en étant transférés aux opérateurs, en pratique, ils servent de plus en plus souvent à compenser les conséquences de cette dernière sur les dotations budgétaires des ministères. Les crédits du PIA réellement affectés à l'atteinte de l'objectif initial sont donc indirectement réduits du fait de la régulation budgétaire, malgré les modalités de gestion extrabudgétaire qui ont été mises en place dans le cadre du PIA pour les protéger.

⁴² L'intervention du PIA a toutefois pour conséquence de systématiser les appels d'offres sur des thématiques précises et d'augmenter la taille des projets par rapport à ceux habituellement soutenus par FranceAgriMer.

II - Un impact différencié sur le déficit de l'État et sur la dette et le déficit publics

A - Une comptabilisation en dehors de la norme de dépenses

1 - Une gestion extrabudgétaire qui permet d'éviter la comptabilisation dans la norme de dépenses

La loi de finances initiale pour 2003 a introduit une norme de progression pour les dépenses de l'État, à périmètre constant, à un rythme inférieur ou égal à celui de l'inflation, norme dite « zéro volume ». Ultérieurement, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014, du 28 décembre 2010, a introduit la notion de norme « zéro valeur », qui s'ajoute à la contrainte précédente et qui vise à une stabilisation des crédits budgétaires en euros courants. Le respect de ces normes d'évolution des dépenses de l'État est vérifié « à périmètre constant » et en excluant les « dépenses exceptionnelles ».

Sans la gestion extrabudgétaire à travers les opérateurs, la réalisation du PIA, qui vise à maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissement de l'État dans un contexte de fort déficit public et de rigueur budgétaire, aurait rendu indispensable un effort accru d'économies du fait de la contrainte de respect de la norme de dépense.

En effet, les modalités de gestion adoptées, transférant globalement les crédits à des opérateurs en une seule fois, permettent de considérer qu'il s'agit de dépenses exceptionnelles et de les exclure de la base de calcul des normes zéro volume et zéro valeur, sans nuire, par conséquent, au respect de ces normes en 2010 comme en 2014, années où le PIA affecte pourtant massivement le déficit budgétaire. Quant aux dépenses elles-mêmes, réalisées au rythme des décaissements sur 10 ou 15 ans, elles ne sont pas non plus comptabilisées dans la norme de dépenses, puisqu'elles sont faites par les opérateurs et non par l'État.

Une gestion budgétaire ordinaire aurait en revanche conduit à inscrire au budget de l'État le montant des décaissements des investissements financés par le PIA pour chaque exercice et à augmenter de manière significative les dépenses budgétaires annuelles par rapport au montant qui a été réellement inscrit chaque année depuis 2010. Le respect

des normes de dépenses aurait donc été rendu difficile et aurait nécessité la réalisation d'économies budgétaires de même ampleur, dans d'autres domaines. Le PIA a en fait permis, en sortant de la norme une partie des investissements de l'État, de faciliter le respect de celle-ci malgré l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement, réduisant significativement la portée de cette norme.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2014 (résultats et gestion)⁴³, la Cour considère donc que les exceptions nombreuses au principe d'additionnalité et les débudgétisations qui ont été relevées précédemment (voir chapitre II – I-C) ne justifient plus cette non-comptabilisation de l'ensemble des décaissements du PIA dans la norme de dépenses, ce qui la conduit à recommander d'élargir leur périmètre aux dépenses de ce programme. Cela suppose de modifier la définition même de ces normes et de prendre des précautions pour éviter, comme le souligne la direction du budget, que la sous-exécution récurrente des décaissements du PIA puisse ouvrir la voie à de nouvelles dépenses sous normes.

2 - Le cas particulier des dotations non consommables

Pour permettre leur consommation progressive, les crédits ont été transférés à des opérateurs, qui doivent déposer sur le compte du Trésor les sommes non dépensées : elles sont ensuite consommées progressivement en fonction des besoins identifiés, sans la contrainte de l'annualité budgétaire et sans impact sur le déficit budgétaire de l'État et sa norme de dépense, puisque les décaissements sont faits par les opérateurs.

Seuls les intérêts générés par les dotations non consommables ne correspondent pas à ce schéma, car ils sont suivis dans le budget général, au programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, et entrent donc dans le calcul de la norme zéro volume qui s'applique chaque année à l'évolution des dépenses de l'État.

Le calcul du montant de ces intérêts repose sur une fiction. À l'origine, comme l'indique le rapport « Investir pour l'avenir » de 2009, il s'agissait de permettre aux universités d'acquérir une certaine autonomie financière en leur apportant une dotation en capital, sur le modèle des

⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, Le budget de l'État en 2014 (résultats et gestion)*. La Documentation française, mai 2015, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

universités anglo-saxonnes qui sont financées par les produits des placements effectués par leurs fondations. Toutefois, considérant que les universités n'étaient pas encore prêtes à gérer elles-mêmes ce type de dispositif, il a été décidé que les dotations non consommables qui leur étaient attribuées resteraient, au moins dans un premier temps, sur un compte du Trésor, ouvert au nom de l'ANR.

Dans les faits, seule la convention, signée entre l'État et l'ANR, concernant les initiatives d'excellence (Idex) prévoyait, dans l'énoncé de ses principes, un mécanisme de versement des dotations aux universités après une période probatoire, conformément à l'esprit initial. Cependant, si la convention stipule qu'« à l'issue de la période probatoire, et si les conditions définies au moment de la sélection des projets sont remplies, la dotation de référence sera dévolue définitivement à l'initiative d'excellence » et qu'« une dotation en capital non consommable sera versée à la structure retenue », les conditions d'application de la même convention pourraient redonner un caractère virtuel à cette dévolution. En effet, il est clairement indiqué qu'en cas de transfert de la dotation en capital, les fonds seraient finalement transférés sur un compte du Trésor ouvert à leur nom, limitant donc l'autonomie de gestion recherchée à l'origine.

Ainsi, les bénéficiaires des dotations non consommables, essentiellement des universités ou des groupements d'établissements, n'en perçoivent que les intérêts versés par l'État ; ceux-ci s'apparentent en fait à des subventions, tant pour l'État que pour le bénéficiaire, puisqu'ils sont calculés, en appliquant un taux fixe au montant de la dotation, à partir d'une date de computation définie pour chaque convention en fonction du besoin de crédits de fonctionnement. Le dispositif laisse donc à la charge de l'État le versement des intérêts, mais lui évite également de réellement décaisser ces dotations non consommables qui n'ont qu'une existence fictive.

Ce mécanisme rend en outre complexe la comptabilisation et la mesure du coût budgétaire du programme :

- les dotations non consommables donnent lieu, dans le temps, à deux formes successives de comptabilisation qui ont chacune un impact sur le solde budgétaire de l'État : elles sont comptabilisées pour leur montant total, comme les dotations consommables, lors du lancement de chaque PIA, alors qu'elles n'ont pas vocation à être versées aux opérateurs ; puis elles donnent lieu, chaque année, à une nouvelle comptabilisation au fur et à mesure des intérêts effectivement versés, qui s'imputent alors dans la norme de dépense ;

- toutefois, en termes d'impact de ces intérêts sur le déficit de l'État, le traitement des deux PIA n'est pas identique : pour le PIA1, les intérêts des dotations non consommables sont compensés par des économies de même montant sur le budget général. Des annulations de 500 M€ ont été en effet votées en LFR en mars 2010 pour compenser le niveau des intérêts en rythme de croisière⁴⁴. Globalement, sur les 10 ans du PIA1, le solde des intérêts versés au titre des dotations non consommables et des économies qui ont été faites pour les gager devrait être à peu près nul ;
- en revanche, il ne semble pas qu'il en ait été de même pour le PIA2. Cette différence de situation ne répond à aucune logique et est une bonne illustration de l'opportunisme avec lequel est traité le PIA dans les comptes de l'État.

Tableau n° 6 : impact sur le déficit de l'État des différents types de dotations du PIA

| | Dotations consommables | Dotations non consommables | Intérêts des dotations non consommables | |
|---|------------------------|----------------------------|---|------|
| | | | PIA1 | PIA2 |
| <i>L'année du lancement du programme</i> | oui | oui | oui* | non |
| <i>Les années de réalisation des dépenses</i> | non | non | oui** | oui |

Source : Cour des comptes

* pour le PIA1, des économies ont été réalisées l'année du lancement du programme sur les autres dépenses de l'État à hauteur du montant moyen annuel des intérêts des dotations non consommables

** pour le PIA1, le montant annuel des intérêts versés au titre des dotations non consommables est gagé par les économies faites dans la norme de dépenses l'année du lancement.

⁴⁴ Les intérêts générés par les dotations non consommables « n'auront pas d'impact sur le déficit public, puisque les intérêts qui financent les dépenses nouvelles sont gagés par ailleurs sur le budget de l'État » – Rapport économique social et financier annexé au PLF 2011.

B - Des modes d'intervention qui s'efforcent de limiter le déficit public

1 - Des formes de financement qui facilitent le respect des contraintes maastrichtiennes

Le traité de Maastricht de 1992, dont découle le pacte de stabilité et de croissance décidé lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997⁴⁵, prévoit que le déficit public⁴⁶ ne doit pas dépasser 3 % du PIB. Il ne constitue pas en cela une contrainte forte pour le PIA, en tant qu'annonce d'un programme d'investissements massifs inscrit au budget de l'État sur une seule année, en 2010 et en 2014. En effet, l'année de l'inscription au budget de l'État et du vote de la totalité du PIA1 et du PIA2, l'impact sur le déficit public est pratiquement nul, puisqu'il n'y a pas, en règle générale⁴⁷, de dépenses effectives, seulement un transfert aux opérateurs. Par conséquent, l'impact des investissements d'avenir sur le déficit et la dette publics est lissé dans le temps au rythme des versements effectifs des opérateurs aux porteurs de projet. Il n'est donc pris en compte dans les « contraintes maastrichtiennes » qu'au moment des décaissements aux bénéficiaires des actions.

Toutefois, les contraintes pesant sur le niveau de déficit public, notamment à cause des critères de convergence de Maastricht, favorisent un certain nombre de choix sur la forme des interventions du PIA.

Ainsi, la répartition initiale des crédits du PIA1 et du PIA2 fait une large place aux outils « non maastrichtiens », c'est-à-dire aux prêts et aux prises de participation qui ne sont pas pris en compte, lorsqu'il s'agit de vérifier si le déficit public dépasse 3 % du PIB. Si ces modes de financement peuvent être utilisés dans le cadre budgétaire de la LOLF, ils sont particulièrement sollicités pour mettre en œuvre le PIA, puisqu'ils représentent 29 % (dans le PIA1 comme dans le PIA2) de l'enveloppe

⁴⁵ Repris dans l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans le protocole n° 12.

⁴⁶ Le déficit public est le solde des résultats de l'ensemble des organismes publics (État, opérateurs publics, sécurité sociale, collectivités locales, etc.), dont le déficit budgétaire de l'État (objet du A précédent) ne constitue qu'une partie. Les transferts entre l'État et ses opérateurs, par exemple, ont un impact sur le déficit budgétaire de l'État, mais pas sur le déficit public. À l'inverse, compte tenu des règles de la comptabilité nationale, les prêts et prises de participation sont comptabilisés dans le déficit budgétaire, mais pas dans le déficit public. Les règles du traité de Maastricht s'appliquent au déficit public.

⁴⁷ À l'exception toutefois, en 2014, des crédits utilisés pour financer les opérations dans le domaine de la défense.

disponible pour financer les projets (dotations consommables et intérêts des DNC). Au-delà même de la répartition initiale prévue, le CGI incite les opérateurs, quand cela semble possible, à envisager des financements « non maastrichtiens » pour des projets initialement fléchés sur des financements « maastrichtiens ».

Toutefois, l'utilisation de ces formes de financement n'a pas seulement pour objectif de limiter leur impact sur les comptes publics. Comme indiqué précédemment⁴⁸, elle vise également à augmenter les retours financiers à moyen et long termes pour l'État. Ainsi, le CGI s'est efforcé de faire évoluer les outils classiques vers des outils nouveaux permettant des retours financiers plus systématiques pour l'État, qui auront vocation à terme à diminuer l'impact global du PIA sur le déficit public.

Cela peut prendre la forme de subventions avec redevance : c'est le cas notamment des satellites de communication financés par l'action « Espace » gérée par le CNES, pour lesquels un système de redevances sur ventes des équipements ou produits développés avec le soutien de l'État a été mis en place et formalisé dans les contrats. Un système de redevances sur licences a également été mis en place dans le cadre du projet PIVIC⁴⁹ de l'action « recherche en matière de stockage et de traitement des déchets » de l'Andra. Par ailleurs, les avances remboursables sont largement pratiquées. Leur part dans l'enveloppe disponible pour financer les projets a d'ailleurs fortement augmenté entre le PIA1 (12 %) et le PIA2 (21 %). Certaines de ces avances remboursables prévoient en plus un intéressement, notamment dans le cas de certaines actions gérées par l'Ademe, l'intéressement étant calculé sur le chiffre d'affaires réalisé.

2 - Des modalités d'interventions qui ont des conséquences sur les projets soutenus

La recherche de retours financiers constitue en elle-même une pratique intéressante et vertueuse du PIA.

Outre le fait d'offrir la possibilité d'un retour financier pour l'État, elle présente l'avantage d'améliorer la qualité des projets sélectionnés. En effet la négociation des conditions de retour permet d'impliquer en amont les directions générales et opérationnelles des entreprises, ce qui donne plus de crédibilité à la valorisation ultérieure du projet par celles-ci.

⁴⁸ Voir chapitre I – I-C-4.

⁴⁹ Projet de traitement des déchets nucléaires « alpha ».

D'une manière générale, la recherche de retours oblige les acteurs à juger les projets selon deux approches complémentaires, économique et technologique, sans se limiter à l'intérêt de l'innovation en elle-même. C'est ainsi qu'un projet d'usine de production de cellules photovoltaïques, porté en France par le CEA avec des partenaires allemands et suisses, n'a pas été retenu dans le cadre d'un appel à projets de l'Ademe, malgré les progrès sur la technologie proposée, car les prévisions de marché n'étaient pas suffisantes pour assurer la rentabilité économique du projet.

Cependant, malgré ces vertus, la systématisation et la standardisation à l'excès de cette exigence de retours peuvent avoir des conséquences négatives : des exigences de retours trop fortes peuvent en effet brider l'innovation et décourager certains porteurs de projets. Cela peut conduire notamment à favoriser les projets d'innovation incrémentale au détriment des projets portant des innovations de rupture, pour lesquels les prévisions de retours sont forcément plus aléatoires, alors qu'ils peinent souvent à trouver des financements privés.

Cela rend, par ailleurs, les conditions de financement du PIA moins attractives, alors qu'elles sont déjà aggravées par des complexités de gestion administrative ; certains porteurs de projets préfèrent alors soit renoncer tout simplement, soit se tourner vers des financements privés, souvent au détriment de la dimension innovante du projet.

Par ailleurs, les règles du jeu n'étaient pas suffisamment claires au lancement du PIA1, et les négociations de ces conditions de retours, qui n'étaient pas toujours explicites lors de la sélection des projets, ont pu être longues et complexes⁵⁰.

Dans les récents appels à projet, les règles sont expliquées dès le lancement, ce qui devrait simplifier les procédures ultérieures. Cet effort doit être poursuivi en ayant, en outre, des pratiques certes standardisées mais plus adaptées aux différents types de projets (taille, bénéficiaires, thème, etc.).

Par ailleurs, le suivi des projets et la mise en œuvre des clauses de retours financiers risquent d'engendrer des difficultés dans les années à venir, compte tenu de la masse des opérations financées par le PIA, et nécessitent donc la vigilance des opérateurs et du CGI.

⁵⁰ Dans le cas du projet PIVIC financé par l'Andra et développé avec Areva, par exemple, le montage final du dossier et la contractualisation ont duré plus de deux ans, entre la présentation du dossier au COPIL et la signature du contrat, en raison notamment des discussions sur les conditions de retours et de propriété industrielle, sur lesquelles se sont greffées des difficultés liées aux discussions avec les instances européennes.

C - Un financement par la dette

1 - Le mythe du « grand emprunt »

Dans la lettre adressée en juillet 2009 par M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à MM. Alain Juppé et Michel Rocard, est évoqué l'emprunt « qui sera ensuite lancé pour financer » les priorités qu'ils auront définies avec la commission qu'ils président. Cette référence au thème du « grand emprunt » à lancer pour financer des opérations d'investissement, malgré la politique de limitation des déficits publics, est reprise dans le rapport « Investir pour l'avenir » qui s'applique à démontrer l'intérêt de l'emprunt tout en insistant sur la nécessité de réduire les déficits en encourageant le Gouvernement à « réduire les dépenses courantes à hauteur de la charge d'intérêts supplémentaires générée par l'emprunt national »⁵¹.

L'exposé des motifs de la loi de finances rectificative de mars 2010 qui lance le PIA1 reprend, en partie, ce vocabulaire en indiquant, par exemple, que « l'emprunt national financera des investissements stratégiques qui augmenteront notre potentiel de croissance ». Il est précisément indiqué que le programme serait financé à la fois par un appel au marché à hauteur de 22 Md€ et par le remboursement, à l'automne 2009, de 13,45 Md€ de fonds propres prêtés précédemment par l'État aux banques. De la même manière, il a été indiqué⁵² que le PIA2 serait financé pour partie par la cession de titres de l'État, ce qui limiterait le montant à emprunter et donc l'impact sur la dette publique.

En réalité, et contrairement à l'assimilation qui est encore souvent faite entre le PIA et le « grand emprunt », il n'y a pas eu d'emprunt spécifique pour financer le PIA, ni en 2010 ni en 2014. Cette situation n'est pas critiquable, la gestion des besoins de financement de l'État étant faite de manière globale par l'agence France Trésor, en cherchant à réduire le coût d'ensemble. Au contraire, il aurait été de mauvaise gestion d'emprunter massivement pour des dépenses à réaliser ultérieurement et, pour une part importante, à un horizon lointain.

⁵¹ Sur ce dernier point, comme on l'a vu au A ci-dessus, les préconisations de la commission n'ont été que très partiellement respectées, puisque seuls les intérêts des dotations non consommables ont fait l'objet d'une réduction des dépenses courantes à due concurrence de la charge d'intérêts supplémentaires qu'elles génèrent sur la dette.

⁵² Discours du Premier ministre du 9 juillet 2013. Le Président de République a également indiqué le 12 mars 2015 : « J'annonce qu'il y aura une troisième levée du grand emprunt ».

Par ailleurs, le compte du Trésor étant unique, l'affectation d'une source de financement déterminée à une dépense spécifique n'a pas de réalité concrète : que ce soit le produit de la cession de titres ou les remboursements des fonds prêtés antérieurement aux banques, ces deux sources financières ont eu pour effet de réduire d'autant la dette publique, tandis que le PIA a pour conséquences de l'accroître du montant des dépenses prévues. Il convient seulement de considérer le montant total des fonds décaissés comme un besoin de financement supplémentaire de l'État.

2 - L'impact du PIA sur le déficit et la dette publics

Les quatre modalités d'intervention du PIA doivent être distinguées, compte tenu de leur impact différent sur le déficit et la dette publics :

- les dotations non consommables n'affectent pas directement le déficit public ni la dette publique, car les fonds restent sur un compte du Trésor et pourraient n'être jamais décaissés malgré leur transfert à l'ANR qui n'est donc que virtuel. En revanche, les intérêts générés par ces dotations non consommables sont assimilables à des subventions pour leurs bénéficiaires et ont donc un impact direct sur la dette publique et sur le déficit lui-même au fur et à mesure de leur versement.
- les dotations consommables affectent toutes la dette publique ; mais leur impact sur le déficit public est différencié selon la catégorie dont elles relèvent :
 - les subventions ont un impact total sur le déficit public ;
 - les avances remboursables ont un impact total à court terme sur le déficit public, impact qui est censé s'annuler (ou se réduire) à long terme en cas de réussite du projet ;
 - les prêts et prises de participation sont comptabilisés, en comptabilité nationale, comme des opérations financières et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul du déficit public.

Tableau n° 7 : impact sur la dette publique et le déficit public des différents modes de financement du PIA

| | | Impact sur le déficit public | Impact sur la dette publique |
|--|----------------------------------|---|------------------------------|
| <i>Dotations non consommables</i> | | Aucun | Aucun |
| <i>Intérêts des dotations non consommables</i> | | Oui | Oui |
| <i>Dotations consommables</i> | Subventions | Oui | Oui |
| | Avances remboursables | Oui à court terme ; aucun à long terme en cas de réussite du projet | Oui |
| | Prêts et prises de participation | Non | Oui |

Source : CGI et PLF 2014

Compte tenu de la répartition initiale prévue entre ces quatre types de financements au moment du lancement de chacun des deux programmes, l'impact prévisionnel sur la dette publique des deux vagues du PIA devrait s'élever à terme à 34 Md€, alors que l'impact prévisionnel sur le déficit public ne devrait s'établir qu'à un peu plus de 24 Md€.

Tableau n° 8 : impact prévisionnel initial sur la dette et le déficit publics des PIA

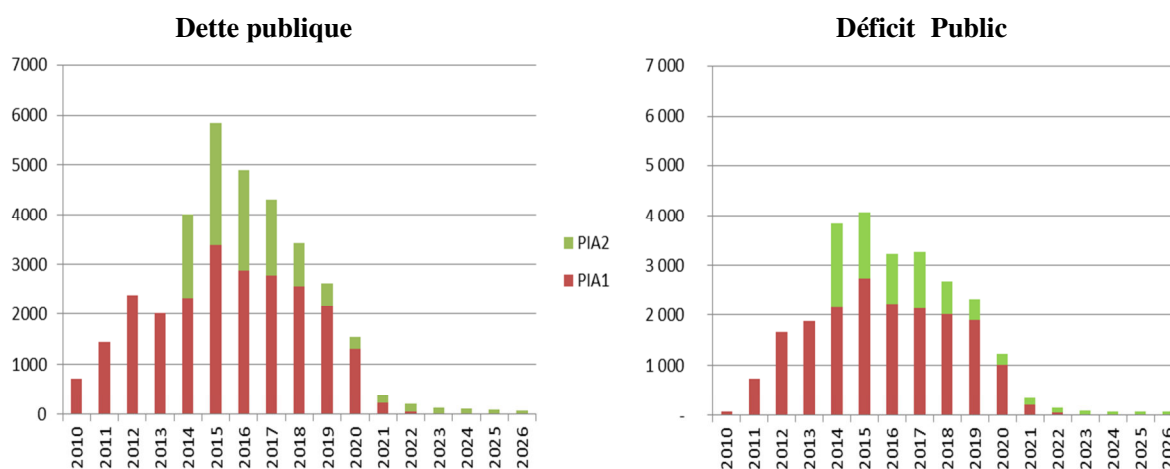
| <i>Md€</i> | Impact sur le déficit public | Impact sur la dette publique |
|---|------------------------------|------------------------------|
| Crédits PIA1 | 17,3 | 24,3 |
| <i>dont dotations consommables</i> | <i>12,6</i> | <i>19,6</i> |
| <i>dont intérêts des dotations non consommables</i> | <i>4,7</i> | <i>4,7</i> |
| Crédits PIA2 | 7 | 9,7 |
| <i>dont dotations consommables</i> | <i>6</i> | <i>8,7</i> |
| <i>dont intérêts</i> | <i>1</i> | <i>1</i> |
| Total PIA1 + PIA2 | 24,3 | 34 |

Source : Cour des comptes

Ces prévisions ne prennent pas en compte les éventuels retours financiers à terme des avances remboursables ou des prises de participation.

Cet impact sera lissé dans le temps : les opérateurs ayant pour obligation de laisser les fonds sur le compte du Trésor, l'impact sur la dette publique et sur le déficit public ne seront effectifs qu'au fur et à mesure des décaissements et donc de l'utilisation effective des crédits⁵³.

Graphique n° 6 : prévisions d'impact sur la dette et le déficit publics du PIA1 et du PIA2 (en M€) *



Source : calendrier prévisionnel des décaissements CGI (janvier 2015) – calcul Cour des comptes (incluant dotations consommables et intérêts des dotations non consommables)

* hors intérêts versés pour les programmes IDEX et Labex du PIA1 après 2020

Selon les prévisions de décaissements fournies par le CGI en janvier 2015, l'impact sur la dette publique des crédits du PIA1 s'élèvera en moyenne à 2,6 Md€ par an pendant les huit années de plus forts décaissements (2012 à 2019), période où plus de 80 % des décaissements sont attendus, la totalité des décaissements devant avoir lieu entre 2010 et 2023. Les décaissements du PIA2 sont venus s'y ajouter à partir de 2014 et ont atteint leur niveau le plus élevé dès les premières années de lancement, avec un montant de 1,9 Md€ en moyenne entre 2014 et 2017. Ainsi, pendant ces quatre années de plus forts décaissements, l'impact sur la dette publique du programme dans son ensemble devrait se situer entre 4,2 et 5,9 Md€ par an, ce qui correspond à une charge supplémentaire de financement de la dette de l'ordre de 100 M€ par an, en prenant la moyenne des TEC10⁵⁴ sur les cinq dernières années.

⁵³ À l'exception des fonds destinés à l'Andra (100 M€ prévus initialement) qui n'est pas un opérateur de l'État ; dans ce cas, l'impact sur la dette publique et le déficit est immédiat au sens de la comptabilité nationale.

⁵⁴ TEC10 : taux à échéances constantes sur 10 ans.

3 - Le coût à long terme du PIA

Au-delà de ces impacts à court terme, trois éléments devraient avoir des conséquences à moyen et long termes sur le coût du PIA.

a) Un impact à long terme minimisé grâce aux retours financiers ?

Comme indiqué précédemment, un effort particulier est fait dans le cadre du PIA pour favoriser les retours financiers pour l'État des différentes opérations financées. Ils sont toutefois actuellement difficilement chiffrables, pour diverses raisons : lenteur de la fixation des modalités de calcul des retours bloquant parfois la contractualisation, remontée de l'information des opérateurs au CGI pas encore totalement effective, retours à très long terme difficilement chiffrables en l'état actuel d'avancement des projets, etc.

Ces retours ont vocation à plus ou moins long terme à réduire l'impact global des investissements d'avenir sur les finances publiques. À l'inverse, les éventuelles pertes sur prêts ou prises de participation auront un impact négatif.

b) Le cas des dotations non consommables : la création d'une dette perpétuelle ?

Les conventions signées entre l'État et les opérateurs ont une durée de 10 ans pour le PIA1, durée au terme de laquelle l'ensemble des fonds est censé être décaissé. Si cette notion ne présente pas de difficulté particulière pour les dotations consommables, elle pose la question du devenir des dotations non consommables, à l'issue de cette même période. La majorité des conventions prévoient que les « dotations non consommables, dont les intérêts servent à financer des projets, seront récupérées par l'État au terme de la convention (10 ans maximum) ».

Toutefois, deux conventions de montants importants (7,1 Md€ pour les initiatives d'excellence et 1,9 Md€ pour les laboratoires d'excellence, après redéploiements) indiquent qu'à l'issue d'une ou plusieurs phases probatoires les dotations non consommables pourront continuer à porter intérêt après cette période de 10 ans.

Pour les Idex, la convention prévoit en effet la dévolution définitive des DNC aux initiatives d'excellence en cas de résultats positifs dès la fin de la période probatoire de quatre ans, sous la forme d'un transfert des dotations en capital et leur placement à leur nom sur un compte au Trésor.

Dès lors, elles pourraient entraîner le prolongement, sans limite de durée, du versement aux bénéficiaires des intérêts associés. Cependant, bien que les différentes parties prenantes, et notamment le CGI, semblent considérer comme acquis que ces intérêts seront calculés dans les mêmes conditions que celles prévues pour les fonds gérés par l'ANR, aucun texte n'encadre aujourd'hui les conditions de rémunération de ces dotations non consommables après transfert aux initiatives d'excellence⁵⁵.

Dans le cas des laboratoires d'excellence non intégrés dans une Idex, la convention prévoit plus précisément la prorogation éventuelle des produits financiers des DNC au-delà des 10 ans du PIA1 en cas d'évaluation positive de leurs résultats.

Le coût du PIA pourrait ainsi perdurer sans limite pour une dépense budgétaire annuelle pouvant atteindre 300 M€ par an après la fin du PIA, dans l'hypothèse maximale où tous les Idex et Labex concernés rempliraient les conditions pour continuer à percevoir les intérêts des DNC avec le même mode de calcul que dans la période actuelle.

Cependant, la direction du budget conteste cette possibilité, considérant que les conventions du PIA sont encadrées juridiquement par les dispositions de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 créant le PIA, qui précise que « les conventions ne peuvent être conclues pour une durée de vie supérieure à 10 ans »⁵⁶. Elle considère que le caractère exceptionnel du PIA n'est pas compatible avec un versement sans fin des intérêts des DNC aux bénéficiaires des Idex ou des Labex.

Les premières décisions concernant la fin de la période probatoire des Idex devant intervenir en début d'année 2016, il est urgent de clarifier le devenir des DNC de ces deux actions Idex et Labex au-delà de la durée de 10 ans du PIA1. La situation juridique de ces DNC à la fin des PIA étant actuellement incertaine, elle nécessite un arbitrage entre ces différentes positions : le transfert effectif des dotations aux universités, dans des conditions à préciser, compte tenu du montant total (9 Md€) des dotations considérées qu'il faudrait financer sur le budget de l'État ; la

⁵⁵ L'arrêté du 15 juin 2010 fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération, n'encadre en effet que la rémunération des comptes de l'ANR ouverts au Trésor. Par ailleurs, les conventions signées entre l'ANR et les Idex prévoient qu'en cas de dévolution de la dotation aux Idex « une convention spécifique sera conclue entre l'État, l'ANR et l'établissement porteur pour préciser les conditions dans lesquels cette dotation sera gérée ».

⁵⁶ Durée portée à 15 ans dans le cadre de la loi de finances initiale de 2014 pour la mise en œuvre du PIA2.

poursuite du versement, sans limite de durée, des intérêts qu'elles procurent aux organismes bénéficiaires, mais dont le taux reste à fixer ; l'intégration du montant de ces intérêts dans la subvention budgétaire annuelle des universités et autres établissements concernés par les IDEX ; l'interruption de ces versements à l'issue du programme.

En tout état de cause, la création d'une « dette perpétuelle » à la charge de l'État, sous la forme du versement sans limite dans le temps d'une subvention égale au montant des intérêts des dotations non consommables concernées, ne doit pas être rendue possible.

c) Un risque d'augmentation des dépenses de fonctionnement à terme

La nécessité de maîtriser les dépenses et la dette publiques est un thème fortement souligné par le rapport de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard. Aussi insistent-ils sur la nécessité de concentrer les actions sur des « dépenses d'avenir » et la préservation de la capacité d'investissement de l'État. On peut donc en déduire que l'objectif n'est pas de créer des sources de dépenses de fonctionnement supplémentaires pour l'État, le rapport précisant même explicitement que le PIA ne doit pas financer de traitement de fonctionnaires.

Or cette distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement n'est pas toujours évidente, soit du fait de la nature des actions financées par le PIA, la frontière étant parfois floue entre fonctionnement et investissements immatériels, soit du fait de leurs conséquences à terme.

En effet, pour certaines actions, le PIA sert à financer la création et l'activité de structures dont la pérennité ne semble pas assurée sans soutien de l'État, lorsque les financements du programme d'investissements d'avenir seront terminés : c'est le cas notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse comme le montre l'annexe n° 5. Certaines de ces actions, dans le domaine de la recherche en particulier, financent des équipes de chercheurs contractuels, mais aussi de fonctions support, qui sont autant d'emplois publics, créés par le PIA qui en assure la rémunération, mais seulement pendant la durée des conventions⁵⁷.

⁵⁷ Sauf éventuellement dans le cas des IDEX et des Labex dont les résultats sont positifs et qui doivent bénéficier, d'après le CGI, sans limitation de durée, du versement des intérêts des DNC qui leur ont été attribuées (voir b ci-dessus).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour mener la politique ambitieuse portée par le PIA, il a été décidé de mettre en place un mode de gestion spécifique, adapté au caractère exceptionnel de la démarche. Il repose sur le transfert des crédits de chacun des deux PIA à des opérateurs de l'État l'année du lancement de chaque programme (2010 et 2014), les opérations étant ensuite progressivement réalisées par ces derniers : cela conduit à contourner les règles de l'annualité budgétaire et à ne pas soumettre le PIA à la régulation budgétaire annuelle. Cette gestion extrabudgétaire du PIA a également pour conséquence de priver le Parlement d'une partie de son pouvoir de décision sur des montants de dépenses publiques très importants, malgré les dispositions particulières prévues pour son information.

L'objectif initial était de protéger ces crédits dans un contexte budgétaire contraint, afin qu'ils constituent réellement un effort supplémentaire d'investissements sur les thématiques visées. Cet objectif n'a pas été atteint, le principe d'additionnalité n'ayant pas été toujours respecté et les pratiques de débudgétisation, qui peuvent être analysées comme une forme de « régulation indirecte » des crédits du PIA, s'étant très nettement accrues avec le PIA2 et ses redéploiements.

Au total, ce sont ainsi près de 20 % des dotations du PIA qui ne répondent pas, totalement ou partiellement, à ce principe d'additionnalité : projets préexistants, mais dont le financement n'était pas prévu (environ 3 Md€) ; opérations déjà existantes et dont les crédits du PIA sont substitués à la source de financement engagée précédemment (environ 4 Md€) ; substitution à des crédits budgétaires devenus insuffisants pour financer des actions qui n'entrent pas dans l'objet du PIA (environ 3,5 Md€). Dès lors, il n'existe plus de raison légitime de réserver un traitement budgétaire particulier aux crédits du PIA et notamment de les exclure de la norme de dépenses. La Cour a déjà recommandé un retour au droit commun, afin d'éviter d'aggraver la dette et le déficit publics.

L'impact du PIA sur ces deux derniers éléments est toutefois allégé par un certain nombre de pratiques :

- à court terme, par la réalisation de prêts et de prises de participation. Compte tenu du poids de ces modes de financement, l'impact des deux PIA devrait s'élever à 34 Md€ sur la dette

publique, alors que l'impact prévisionnel sur le déficit public devrait s'établir à un peu plus de 24 Md€ ;

- à moyen et long termes, par une recherche vertueuse de retours financiers pour l'État, démarche qui permet, en outre, de sélectionner des projets plus solides. Il faudrait toutefois que les conditions de retour sur investissement soient mieux adaptées aux différents types de projets, et surtout connues en amont de la sélection pour réduire certains effets pervers de la généralisation de cette pratique (innovation parfois bridée, négociation souvent lourde et complexe).

À l'inverse certaines pratiques pourraient avoir des conséquences sur le budget de l'État à moyen et long termes. D'une part, des opérations du PIA, notamment en matière de recherche, financent en effet des dépenses de fonctionnement de structures dont la pérennité, au-delà du PIA, pourrait nécessiter des financements budgétaires à la fin des décaissements du programme. D'autre part, le montage complexe et largement virtuel imaginé autour des dotations non consommables pourrait conduire l'État à verser, sans limite de durée, des intérêts aux bénéficiaires de certains programmes (I dex et Labex), soit une dépense budgétaire annuelle pouvant atteindre 300 M€ par an après la fin du PIA, dans l'hypothèse maximale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. définir les conditions de retour sur investissement adaptées aux types et aux tailles des projets, dès les appels à projet et les décisions d'engagements ;
3. élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PIA (dotations consommables et intérêts versés au titre des dotations non consommables)⁵⁸ ;
4. clarifier rapidement le devenir des dotations non consommables des I dex et des Labex afin de ne pas créer d'engagements de dépenses budgétaires pour l'État sans limitation de durée.

⁵⁸ Cette recommandation est la même que celle faite par la Cour sur ce sujet dans son rapport sur le budget de l'État en 2014.

Chapitre III

Une gouvernance et des méthodes spécifiques

L'ambition du PIA et ses modalités de gestion spécifiques ont conduit à mettre en place une gouvernance (I) et des procédures (II) très particulières, qui, tout en ayant souvent fait preuve de leur efficacité, méritent d'être améliorées.

I - Une gouvernance originale à rééquilibrer

Malgré la délégation à des opérateurs de la mise en œuvre des actions, rendue nécessaire par sa gestion extrabudgétaire, le dispositif mis en place pour gérer le programme cherche à maintenir sa cohérence par rapport aux axes stratégiques initiaux, issus du rapport « Investir pour l'avenir ». À cette fin, un commissaire général à l'investissement (CGI) a été nommé auprès du Premier ministre pour « centraliser » les décisions (A), ce qui a placé les opérateurs au cœur du processus (B) et affecté le rôle des ministères (C).

A - Le CGI, une structure efficace mais plus centralisée qu'interministérielle

1 - Une équipe resserrée fonctionnant comme une administration de mission

Le pilotage des investissements d'avenir a été confié à une nouvelle structure créée pour l'occasion en 2010 et rattachée au Premier ministre, le commissariat général à l'investissement (CGI)⁵⁹.

Ses moyens, en effectifs comme en crédits, ont été gagés à l'origine par des « taxations » sur ceux des ministères concernés par le PIA, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) étant le plus gros contributeur. Il est composé d'une équipe resserrée de 36 personnes, essentiellement composée d'agents de catégorie A+, partagée à égalité entre des fonctionnaires et des contractuels en provenance du secteur privé (voir annexe n° 6 sur les moyens et les coûts de fonctionnement du CGI).

Son organisation est peu hiérarchique et parcellisée, le commissariat étant organisé actuellement autour de 10 pôles thématiques (dont huit pour le PIA) dirigés par des directeurs de programmes qui disposent d'une très grande autonomie et de quatre missions transversales ; le commissaire général⁶⁰, assisté d'un commissaire général adjoint, est à la tête de l'organigramme. Chaque « cellule » de l'organigramme est donc de taille très limitée, de l'ordre de deux ou trois personnes en moyenne (voir l'organigramme du CGI en annexe n° 7).

Les dépenses directes du CGI s'élèvent à 4 M€ par an, composées à 90 % de dépenses de masse salariale. Ces coûts directs doivent être complétés, pour obtenir le coût complet, par un montant d'environ 600 000 € par an (dépenses immobilières, d'informatique, etc.) pris en charge par les services support du Premier ministre.

⁵⁹ Il est précisé que le décret du 22 janvier 2010 crée un « commissaire général à l'investissement » mais pas le commissariat général.

⁶⁰ Depuis le lancement du PIA1, trois commissaires généraux se sont succédé : René Ricol (janvier 2010 – juin 2012), Louis Gallois (7 juin 2012 – avril 2014) et Louis Schweitzer (depuis le 23 avril 2014).

2 - Un rôle en matière d'investissements de l'État au-delà du pilotage du PIA

a) *Le garant de la politique d'investissement de l'État*

Le décret du 22 janvier 2010 portant création du commissariat général à l'investissement (CGI) précise qu'il est « chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'État ». Mais, à part cette phrase, aucun élément du décret ne précise le contenu de cette mission particulière. Ce n'est qu'à partir de 2012 et surtout de 2013, que ce rôle a commencé à prendre de la consistance et que la mission du CGI s'est réellement élargie à l'ensemble des investissements de l'État et de ses établissements publics, même ceux hors PIA, cette responsabilité du CGI étant encore souvent méconnue.

Au début de l'année 2013, le CGI a remis au Premier ministre⁶¹ un rapport faisant le triple constat d'une méconnaissance du portefeuille des projets d'investissements publics à l'étude, de l'insuffisance d'évaluation socio-économique des projets et du manque de structuration et de transparence des décisions préalables à la réalisation d'un projet. Les propositions de ce rapport pour remédier à ces trois failles ont été approuvées lors du séminaire gouvernemental de février 2013, structurant donc la nouvelle mission du CGI. Elle s'organise essentiellement autour de la réalisation d'un inventaire systématique annuel des investissements de l'État supérieurs à 20 M€ et de la systématisation de la contre-expertise des projets de plus de 100 M€.

Plus récemment, à l'automne 2014, le commissaire général adjoint à l'investissement a été chargé de coordonner la réponse française au plan exceptionnel d'investissement de l'Union européenne (Plan Juncker).

Ces différentes missions, tout comme l'annonce d'un PIA3 à l'horizon 2017 par le Président de la République, le 12 mars 2015, contribuent à installer le CGI dans la durée et à lui donner un rôle central en matière d'investissements publics de l'État, même si ses missions d'inventaire et d'évaluation *a posteriori* sont encore un peu balbutiantes,

⁶¹ Rapport au Premier ministre du 8 février 2013, réalisé avec l'appui du CGEDD, de l'IGF et de l'INSEE : « L'évaluation des projets d'investissements publics : état des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante ».

comme le souligne la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2015⁶².

b) Un pilotage du PIA globalement efficace

Le décret constitutif du 22 janvier 2010 précise les responsabilités du CGI concernant le PIA. Il doit préparer les décisions du Gouvernement concernant les relations de l'État avec les opérateurs, coordonner la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets des différents programmes et actions, ainsi que l'instruction des projets d'investissements ; il est aussi chargé de l'animation de l'évaluation, *a priori* et *a posteriori*, des investissements et notamment de leur rentabilité et de la réalisation d'un bilan annuel du PIA.

En application de ce texte, le CGI a piloté la mise en place d'un dispositif original destiné à réaliser plus de 40 Md€ d'investissements publics, en grande partie innovants, dans des délais relativement serrés. Il a ainsi fait preuve d'une efficacité qui n'aurait pas été possible sans un soutien sans faille des Premiers ministres successifs, conscients de l'intérêt de disposer sous leur autorité directe d'un outil spécifique, directement opérationnel et qui peut intervenir sur des montants financiers importants.

La personnalité des commissaires généraux a également donné de la crédibilité à ce nouvel organisme qui a eu à faire face à de nombreux obstacles, notamment à l'hostilité des ministères qui se voyaient privés d'une partie de leur autorité et de leurs moyens d'intervention, mais aussi pour imposer aux opérateurs et aux autres acteurs concernés des méthodes différentes de celles habituellement utilisées.

L'audit du CGI, réalisé par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2013, a permis de dresser un bilan positif de son action et de son fonctionnement (réactivité, capacité d'innovation), tout en attirant cependant l'attention sur plusieurs points à améliorer, notamment en matière de coordination et de transversalité.

⁶² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques : exercice 2015*. La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Un meilleur équilibre à trouver entre centralisation et interministérialité

a) Le comité de surveillance, gardien de la doctrine initiale

Le rapport d'origine de MM. Juppé et Rocard ne prévoyait pas la création du CGI, mais seulement celle d'un « comité de surveillance de l'emprunt national », qui devait assister le Premier ministre, responsable des programmes budgétaires interministériels. Composé d'une douzaine de membres nommés pour cinq ans et constitué à parts égales de parlementaires, de personnalités qualifiées (experts scientifiques) et de hauts fonctionnaires des différents ministères concernés par les priorités d'investissement retenues, il devait être présidé par le Premier ministre qui aurait nommé une personnalité indépendante comme président délégué. Les tâches qui lui étaient assignées étaient les mêmes que celles assurées aujourd'hui par le CGI, en matière de préparation des décisions, de contrôle et d'évaluation⁶³.

Le comité de surveillance actuel⁶⁴ est très éloigné de cette proposition d'origine. Présidé par MM. Juppé et Rocard, il est composé de huit parlementaires et de huit personnalités qualifiées et il a pour mission d'évaluer le programme d'investissement et de dresser un bilan annuel de son exécution transmis chaque année au Parlement et au Premier ministre.

Cette évolution entre l'organisation actuelle et celle prévue à l'origine a fait perdre la dimension interministérielle du pilotage du dispositif : alors que la proposition initiale reposait sur la participation des ministères à un comité qui était en outre directement chargé de conseiller le Premier ministre sur la mise en œuvre du PIA, il n'y a pas aujourd'hui d'instance qui permette d'avoir un pilotage ni même un échange organisé et régulier associant l'ensemble des ministères concernés.

Les deux co-présidents veillent toutefois à ce que le PIA reste un outil « interministériel », au sens où les décisions sont prises par le Premier ministre et sont préparées par un service qui dépend de ce dernier, le CGI. Ainsi, lorsqu'il a été décidé, à l'occasion du changement

⁶³ Il devait assurer l'évaluation du programme, en s'appuyant sur « une future agence indépendante d'évaluation des investissements publics ».

⁶⁴ L'article 8-IV de la loi de finances du 9 mars 2010 précise le rôle et l'organisation du comité de surveillance.

de gouvernement d'avril 2014⁶⁵, de placer le CGI sous l'autorité du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique⁶⁶, ils ont considéré que « ce changement institutionnel » mettait « en cause [...] la pérennité des procédures et des engagements du CGI » et ils ont présenté leur démission » (lettre du 18 avril 2014). Toutefois, ils ont accepté de poursuivre leur mandat, « à la demande du commissaire général », comme l'indique un communiqué de presse du CGI du 20 juin 2014. Les décrets d'attribution du 12 septembre 2014 ont replacé le CGI sous l'autorité du Premier ministre.

Les rapports annuels du comité de surveillance, tout en rappelant les effets positifs du PIA, soulignent également régulièrement les risques que certaines évolutions font peser sur le programme. Ainsi, le rapport de 2013 faisait apparaître la préoccupation du comité « face à un risque croissant de sollicitation du PIA à des fins de substitution budgétaire » et rappelait que « les exigences mises en place de gouvernance, de suivi et d'étanchéité par rapport aux financements budgétaires doivent être confortées ». Le rapport de 2014 reprend notamment ce point et précise également que le PIA doit faire preuve de plus de souplesse et prendre en compte des situations moins « traditionnelles ».

Par ailleurs, le comité revendique d'être associé plus en amont aux décisions importantes concernant le PIA, plutôt que d'en être informé parfois tardivement.

b) Une animation transversale insuffisante

Ainsi, par rapport à la conception initiale, la gouvernance du PIA a gardé sa nature centralisée, nécessaire pour maintenir la cohérence du programme, mais a perdu une partie de sa dimension d'animation transversale et interministérielle.

Dans un premier temps, la nécessité de mettre en place de nouvelles méthodes de travail, souvent contre l'avis des acteurs concernés, dans des délais souhaités les plus rapides possible, n'a pas laissé beaucoup de place à la concertation. Aujourd'hui, en revanche, ce manque de concertation et d'échanges d'expériences est très généralement regretté tant dans les ministères que chez les opérateurs ou les acteurs locaux.

⁶⁵ Décret n° 2014-404 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique.

⁶⁶ Conjointement avec le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les programmes du PIA relevant de la MIREs.

Ce besoin d'une plus forte animation est aussi perceptible parfois au sein même du CGI, dont le SGMAP a relevé l'hétérogénéité des doctrines des directeurs de programmes sur des sujets pourtant transverses (éco-conditionnalité, modalités de financements, etc.) et au fil du remplacement des directeurs. Par ailleurs, le pouvoir des directeurs de programme est très fort, compte tenu du rôle du CGI et de sa proximité avec le Premier ministre, de la technicité de certains sujets traités et de la taille limitée de chaque « cellule » au sein du commissariat. Chacun de ses directeurs doit donc savoir garder l'équilibre entre la mission de pilotage des opérateurs, qui disposent eux-mêmes d'une expertise qu'ils partagent avec leurs ministères de tutelles, et sa propre expertise personnelle, ce qui a parfois été difficile.

Après avoir assis son autorité et organisé son « écosystème » particulier, le CGI devrait donc aujourd'hui développer son rôle d'animateur des acteurs concernés notamment pour les phases de suivi et d'évaluation des projets, pour lesquelles sa taille limitée ne le met pas en situation d'assurer lui-même les actions nécessaires, compte tenu du nombre d'opérations financées.

B - Le rôle majeur des opérateurs

Une des conséquences de la gestion extrabudgétaire du PIA est le passage obligé par des opérateurs, qui permet d'inscrire le programme dans la durée et de se soustraire au principe de l'annualité budgétaire et d'échapper au risque d'annulation de crédits inutilisés pour cause de régulation budgétaire.

Par ailleurs, en termes opérationnels, la gestion du PIA par des opérateurs permet une mise en œuvre rapide du programme avec des organismes existants, ce qui devrait réduire les coûts de fonctionnement d'ensemble par rapport à la création de nouvelles structures *ad hoc*.

Ce recours aux opérateurs a nécessité de modifier les règles de gouvernance habituelles (1) et d'adapter les missions et les moyens de chacun aux types d'opérations qui leur sont confiées (2) pour des coûts relativement limités, mais difficiles à calculer précisément, parce que très éclatés entre les acteurs (3).

1 - Une pratique qui affecte la gouvernance des opérateurs

Le recours à des organismes existants a probablement simplifié la mise en œuvre du PIA par rapport à la constitution de structures nouvelles *ad hoc*, mais il a nécessité des modifications substantielles tant dans leur mode de gouvernance que dans leurs modalités d'action et de fonctionnement.

Pour garder un pilotage fort de l'État et maintenir la cohérence avec les principes et les objectifs initiaux, l'article 8-II de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 organise un mode de gestion spécifique des crédits du PIA par les opérateurs, distinct des règles habituelles de fonctionnement de leur tutelle.

Pour chaque action du PIA confiée à un opérateur, une convention doit être signée entre l'État et l'organisme gestionnaire, pour une durée inférieure ou égale à 10 ans, voire 15 ans pour le PIA2, et publiée au *Journal officiel*. En pratique, les conventions sont signées⁶⁷ par le Premier ministre, les ministres qui assurent la tutelle habituelle de l'organisme et le représentant de celui-ci.

Ces conventions doivent préciser les objectifs à atteindre et les indicateurs choisis pour mesurer les résultats, les modalités d'instruction des dossiers, d'utilisation des fonds, de suivi et d'évaluation de la rentabilité des projets et l'organisation comptable mise en place pour assurer un suivi séparé des opérations et des paiements faits au titre du PIA. Ces conventions sont structurées à partir d'un cadre et d'un plan identique qui en facilitent la lecture et la comparaison. Elles prévoient notamment le rythme d'engagement et de paiement des crédits concernés ainsi que « la plus-value des actions du PIA » en replaçant l'action dans son contexte.

Ces conventions ne font pas référence aux organes de gouvernance de l'opérateur, notamment à son conseil d'administration dont il n'est pas prévu explicitement l'information, ni sur les projets de convention ni sur les activités relatives aux PIA⁶⁸. En pratique, toutefois, les conseils d'administration sont en général informés par les dirigeants du déroulement des actions du PIA dont ils ont la charge.

⁶⁷ Après transmission aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme indiqué précédemment.

⁶⁸ Seule la Caisse des dépôts et consignations (CDC), du fait de son statut particulier, fait l'objet d'un traitement différent ; les projets de convention la concernant sont préalablement soumis à l'avis de sa commission de surveillance qui est également régulièrement informée du déroulement des actions PIA de la Caisse.

En revanche, ces conventions prévoient une organisation spécifique des relations entre les acteurs, résumée en générale dans un tableau, qui précise, pour chaque étape de la réalisation de l'action⁶⁹, la répartition des rôles entre le CGI et le Premier ministre, les ministères concernés par l'action, l'opérateur, un comité de pilotage et parfois un comité d'instruction *ad hoc*.

Ainsi, la gestion des actions du PIA à travers les opérateurs modifie-t-elle sensiblement les règles de gouvernance de ces derniers :

- le degré d'autonomie laissé à l'opérateur est souvent bien moindre que pour ses actions traditionnelles, le rôle du CGI relevant moins d'une posture de « tutelle » que de celle d'un donneur d'ordres. Les opérateurs regrettent souvent, par exemple, de ne pas être associés aux choix et à la définition des actions suffisamment en amont ; d'une manière générale, quel que soit le dispositif mis en œuvre, c'est toujours le CGI (à travers les décisions du Premier ministre) qui décide en dernier ressort ;
- parallèlement, la relation avec les ministères de tutelle est modifiée, puisque leurs pouvoirs sont affaiblis sur cette partie de l'activité de l'organisme dont ils exercent la tutelle (voir C ci-après) ;
- les opérateurs ne sont pas responsables de la décision de financement, qui relève du Premier ministre et peut donc éventuellement être prise sans leur accord, si ce n'est explicitement contre leur avis, alors qu'ils sont les signataires des conventions avec les bénéficiaires finaux, et chargés de suivre la mise en œuvre des projets comme d'en faciliter l'évaluation : en cas d'avis divergent sur une décision, cette situation ne responsabilise pas les opérateurs sur les résultats à obtenir.

Tous ces éléments font que les opérateurs du PIA ont souvent eu du mal à se positionner dans ce jeu d'acteurs qui semble toutefois s'organiser et se pacifier avec le temps et l'expérience, même s'il reste encore des difficultés pour certaines actions.

⁶⁹ Ces étapes varient selon les actions ; elles peuvent concerner notamment la préparation des cahiers des charges des appels d'offres, les modalités d'examen et de sélection des projets, de contractualisation avec les bénéficiaires, de suivi des projets et de définition du processus d'évaluation.

2 - Des réalités très diverses et une grande capacité d'adaptation

a) De la recherche de l'expertise à la sous-traitance de la gestion

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 précise le type d'organismes auxquels peut être confiée la gestion des fonds du PIA. Il s'agit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de l'ANR et « des autres établissements publics de l'État et des sociétés dans lesquelles l'État détient directement et indirectement une majorité du capital ou des droits de vote ». Leur liste est arrêtée par décret et a été modifiée à plusieurs occasions ; leur nombre est passé de 10 en 2010 à 12 en 2015⁷⁰.

Malgré un effort d'homogénéisation de la méthode et des cadres de contractualisation qui donne le sentiment d'une démarche unifiée reposant sur l'expertise technique des opérateurs, en pratique, leur rôle varie sensiblement selon les actions et selon leurs compétences. On peut définir plusieurs catégories en fonction des missions qui sont réellement confiées aux opérateurs, et qui ne reposent que partiellement sur leur expertises techniques, certains opérateurs pouvant appartenir à différentes catégories selon les actions menées⁷¹ :

- les opérateurs qui apportent leurs expertises thématiques (environ 7 % des crédits du PIA1 et 12 % des crédits du PIA2) : c'est le cas le plus évident, qui est souvent considéré comme généralisé, alors qu'il est finalement relativement limité ; il consiste à s'appuyer sur l'expertise thématique et technique de l'opérateur pour mettre en œuvre une action. L'Ademe en est le représentant emblématique mais c'est aussi le cas de l'Andra et de l'Anru, pour sa gestion du programme « ville durable et solidaire » du PIA2.
- les opérateurs qui apportent leur expertise financière et souvent leurs outils de financement (environ 15 % du PIA1 et 24 % du PIA2) : cette catégorie concerne essentiellement la BPI, dans le prolongement des actions d'Oséo en matière de soutien à l'innovation, en particulier au travers de prêts, mais aussi la CDC, en tant qu'investisseur dans certaines actions, comme France Brevets et les SATT.

⁷⁰ Le nombre des opérateurs est passé de 10 à l'origine (LFR du 9 mars 2010 et décret du 4 mai 2010) à 12 aujourd'hui par l'ajout, en 2013, de l'Agence de services et de paiement (ASP) puis de FranceAgriMer, en 2014.

⁷¹ L'annexe n° 8 présente chaque catégorie en détail.

- les opérateurs qui assurent la gestion administrative des actions, faute d'opérateurs spécialisés sur les sujets à traiter (environ 14 % du PIA1 et 7 % du PIA2) : pour plusieurs actions, le choix de l'opérateur n'a pas reposé prioritairement sur son expertise technique ou financière, mais plutôt sur sa capacité à gérer les procédures administratives, juridiques, financières et comptables des actions qui lui sont confiées. On peut classer dans cette catégorie la CDC pour les actions concernant le numérique ; c'est aussi le cas de l'Anru pour ses actions sur les internats, par exemple, et de l'ASP ;
- les opérateurs qui gèrent la sélection, la contractualisation et la mise en œuvre financière des actions (54 % du PIA1 et 34 % du PIA2) : cette catégorie gère le volume de crédits le plus important car elle comprend en particulier l'ANR, dont le rôle pour le PIA consiste essentiellement à organiser les procédures de sélection et à gérer les contractualisations avec les porteurs de projets retenus par le Premier ministre ;
- les opérateurs qui gèrent en direct leurs propres projets (environ 5 % du PIA1 et 13 % du PIA2) : c'est le cas du CEA pour le RJH et Astrid ainsi que pour les actions relevant de la défense ; il en est de même pour les activités du CNES et de l'Anah (programme « habiter mieux ») ;
- les opérateurs « écrans » de l'administration (environ 5 % du PIA1 et 18 % du PIA2) : dans certains cas, le passage par les opérateurs est uniquement justifié par la nécessité de ne pas faire traiter en direct les opérations par l'administration concernée, compte tenu de la gestion extrabudgétaire qu'il a fallu mettre en place pour sortir les crédits du PIA de la contrainte budgétaire (cf. chapitre II). C'est le cas notamment de l'Onera pour l'action « recherche dans le domaine aéronautique » qui sert en fait de « paravent » à la DGAC, notamment pour le financement des avances pour l'A350. De même, le financement de l'action Nano2017 par le PIA a nécessité de faire transiter ce financement par un opérateur, la CDC, dont l'intervention se borne à un unique versement annuel au profit de STMicroelectronics⁷².

La capacité d'adaptation du PIA et de ses méthodes est visible à travers la diversité des solutions adoptées en fonction du type d'action à mettre en œuvre et des compétences thématiques ou « métiers » des opérateurs retenus. Toutefois, l'objectif visé d'une mise en œuvre rapide n'est pas toujours atteint (voir II ci-après).

⁷² Dans ces deux cas, l'opérateur à qui les crédits du PIA ont été versés les transfère dans un fonds de concours qui vient directement abonder les crédits dont disposent les administrations concernées.

b) Une adaptation des moyens et des compétences des opérateurs

Les actions du PIA constituent en règle générale⁷³ un mode d'intervention souvent innovant et se présentant sous une forme différente de celle des actions relevant de la mission habituelle de chaque opérateur. Ceci a nécessité de leur part un effort d'adaptation parfois important, tant dans leur gouvernance que dans leurs méthodes d'intervention. Ils ont, dans l'ensemble, su apporter de la souplesse à une action administrative dont on relève régulièrement la lourdeur et la rigidité.

Il leur a souvent fallu recruter de nouveaux personnels à la fois pour gérer des actions dont la taille, par rapport à l'activité habituelle de l'opérateur peut être significative (Ademe, ANR notamment), mais aussi pour se doter de compétences nouvelles avec des personnels ayant de nouveaux profils : le recrutement de personnels pour renforcer les compétences de l'opérateur pendant la durée du PIA est possible du fait de statuts en général plus « flexibles » que dans les administrations mais pose, dans certains cas, la question de la pertinence du maintien de ces types de compétences après le PIA.

Dans d'autres cas, ces problèmes ont pu trouver une solution grâce à la coopération des opérateurs qui permet de mieux utiliser les compétences de chacun : Andra/ANR pour les AAP, Ademe/Bpifrance et Ademe/FranceAgriMer, CDC/Bpifrance pour la gestion de certains fonds⁷⁴. Ce recours à un sous-opérateur n'est pas neutre en termes de coût, de temps et de complexité administrative, mais peut être de bonne gestion pour acquérir des compétences dont l'usage est ponctuel ou n'a pas vocation à être durable. C'est le cas pour l'Andra, par exemple, qui a signé une convention avec l'ANR pour la gestion de l'appel à projets relatif aux déchets issus du démantèlement, décidé en 2014.

Le PIA a, de ce fait, semble-t-il, conforté le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, même si leur expertise pourrait parfois être mieux utilisée. Toutefois, dans le prolongement des constats faits dans le chapitre II concernant les débudgétisations, l'utilisation des opérateurs comme « écrans » derrière lesquels se cachent les administrations concernées devrait être proscrite ; elle n'est que la mise en évidence de la débudgétisation des crédits qui sont ainsi gérés.

⁷³ Ce n'est toutefois pas le cas pour les opérateurs qui mettent en œuvre leurs propres projets (CEA, CNES, Anah notamment) ou pour la BPI, notamment pour les actions de distribution de prêt ou de gestion de fonds.

⁷⁴ Cette collaboration est encadrée par une convention, généralement signée entre les deux opérateurs concernés, ou tripartite avec l'État.

3 - Des conséquences variables en termes de frais de gestion

a) Une grande disparité entre opérateurs

Les modalités de prise en charge des frais de gestion des opérateurs sont définies dans les conventions signées avec l'État. Elles varient beaucoup entre opérateurs et même au sein des opérateurs suivant les actions. Les frais de gestion dépendent en effet de la procédure de sélection des projets à financer, du nombre et de la complexité des dossiers à traiter, du type de financement mis en place, etc. Par ailleurs, les plafonds de frais de gestion étant généralement fixés sous forme de pourcentage des fonds dédiés à l'action, l'existence de coûts fixes plus facilement amortissables pour une action de grande ampleur est également prise en compte.

On peut ainsi distinguer plusieurs types de prise en charge des frais de gestion engendrés par les actions PIA (voir annexe n° 9) :

- la prise en charge des seules dépenses hors personnel par le PIA (cas de l'ANR et de l'Ademe) ;
- la prise en charge de l'intégralité des coûts par le PIA, y compris les frais de personnel (cas notamment de certaines actions de la CDC et de la BPI, de l'Onera, de l'Anru et de l'ASP) ;
- la prise en charge des frais de gestion par les opérateurs qui gèrent directement leurs propres projets (cas du CEA, du CNES pour ses activités civiles, de l'Anah, de la BPI pour les actions prêts).

Globalement, le montant des frais de gestion pris en charge par les enveloppes du PIA est estimé à près de 140 M€ pour la gestion des crédits du PIA1, dont plus de 60 % pour les actions confiées initialement à la CDC, alors qu'elles ne représentent qu'un peu plus de 25 % du montant de l'enveloppe disponible (intérêts + DC) du PIA1. Pour le PIA2, il n'est pas encore possible de procéder à un chiffrage précis, certaines conventions financières n'étant pas encore signées à la date de rédaction du rapport, notamment celle entre l'État et l'Ademe.

b) Un coût total difficile à chiffrer avec précision

À ces frais pris en charge par le PIA, s'ajoutent ceux, moins bien chiffrés, à la charge des opérateurs, qui dépendent de la catégorie dont ils relèvent. Il s'agit essentiellement des frais de personnel de ceux pour lesquels ces dépenses ne sont pas prises en charge par le PIA (ANR,

Ademe, Andra, Anru)⁷⁵. Ces coûts de personnels sont estimés pour la gestion du PIA1 à environ 100 M€. Pour estimer le coût total de gestion du PIA par les opérateurs, il faut donc ajouter ces coûts de personnel aux frais de gestion pris en charge par le PIA (140 M€), ce qui donne un coût total de 240 M€ pour la gestion du PIA1 par les opérateurs, en considérant que les coûts supportés par les opérateurs qui gèrent leurs propres projets ne sont pas significatifs.

Au-delà de cette estimation du coût « direct » du PIA pour les opérateurs, certains éléments ne sont aujourd'hui pas chiffrables :

- les modalités de prise en charge des frais de gestion sont fixées pour la durée des conventions entre l'État et les opérateurs. Cependant un certain nombre de projets nécessiteront un suivi de la part des opérateurs sur des périodes plus longues, notamment pour gérer les retours financiers attendus⁷⁶. Si cette phase de suivi sera moins génératrice de frais de gestion, il n'en demeure pas moins que leur estimation et leur prise en charge semblent très peu encadrées à ce jour. Sauf évolution des conventions sur ce point, ils seront donc à la charge des opérateurs, mais aucun chiffrage ne semble disponible aujourd'hui.
- au-delà des coûts de gestion refacturés par les opérateurs (frais de gestion interne ou recours à une expertise extérieure), s'ajoutent des frais de gestion de « second niveau ». Leur suivi et leur chiffrage exhaustif sont souvent difficiles. Il s'agit d'une part de la rémunération des sociétés gestionnaires des fonds, lorsque le gestionnaire n'en est pas l'opérateur et de la rémunération des fonds de fonds, qui ne sont pas chiffrées dans les conventions, ces dernières renvoyant aux règlements des fonds eux-mêmes⁷⁷. D'autre part, dans le domaine de la recherche, la réalisation des projets retenus par le PIA engendre des frais de structure pour les établissements hébergeurs d'équipes (Labex, Idex par exemple) qui

⁷⁵ Par ailleurs, certains opérateurs pour lesquels ces frais sont pris en compte par le PIA considèrent que l'ensemble de leurs frais n'est pas couvert ; c'est le cas notamment de la CDC, mais les montants concernés restent limités.

⁷⁶ Dans le domaine aéronautique par exemple, la future convention pour l'hélicoptère X6 restera en application jusqu'en 2066 (soit 44 ans après les premières livraisons prévues en 2022).

⁷⁷ Ces montants peuvent être significatifs et représenteront plusieurs dizaines de millions d'euros sur 10 ans. Ainsi, la convention initiale de l'action « French Tech » du PIA2 prévoit une rémunération de Bpifrance investissement, en tant que gestionnaire de fonds, à hauteur de 8,1 % des fonds gérés (200 M€) soit 16 M€ environ (pour toute la durée de la convention) de coûts de gestion supplémentaires n'entrant pas formellement dans l'enveloppe des coûts de gestion.

étaient, à l'origine, censés être couverts par des frais de gestion de 4 %⁷⁸. Ce pourcentage paraissant globalement trop faible par rapport aux besoins et aux pratiques de l'ANR hors PIA (frais de gestion de 4 % auxquels s'ajoutent un préciput de 11 %), ces frais de gestion ont été fixés à 8 % à compter du 1^{er} janvier 2014 pour les Idex et les Labex, ce qui reste inférieur à la demande de la DGRI et de l'ANR qui souhaitaient les voir portés à 15 %. Bien qu'il n'existe pas de suivi global consolidé de ces frais de gestion au niveau du CGI, ils peuvent cependant être évalués à environ 200 M€.

C - L'affaiblissement du rôle des ministères

Le PIA a été globalement conçu pour changer la pratique habituelle en matière d'investissements publics, ce qui a pour conséquence de réduire le rôle des acteurs « traditionnels » que sont les ministères (1), même si leur intervention peut être sensiblement différente selon les types d'actions menées (2) ; à l'avenir, l'évolution du PIA nécessite une réflexion et une adaptation de la posture des administrations centrales (3).

1 - Un programme qui minimise leur rôle de manière générale

Sur l'ensemble de la chaîne de décision en matière d'investissements de l'État, le PIA bouleverse les habitudes et fait évoluer le rôle de chacun, en particulier celui des ministères, qui sont, en temps normal, les acteurs principaux dans ce domaine, mais dont le PIA affaiblit significativement le rôle :

- en amont, la réflexion stratégique a été confiée en 2009 à une commission qui réunissait une vingtaine de personnalités qualifiées (économistes, énergéticiens, écologistes, industriels essentiellement) sous la présidence de deux hommes politiques. Ce sont les axes du rapport de cette commission qui ont été presque intégralement adoptés pour structurer le PIA, sans référence explicite aux exercices stratégiques qui pouvaient être en cours dans les ministères, par exemple, et sans efforts particuliers pour les y intégrer ;

⁷⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- l'organisation du dispositif de mise en œuvre du PIA, partagé entre les opérateurs et le CGI, ne laisse pas beaucoup de place aux ministères. Ils sont « privés » de la gestion directe des crédits d'investissements de l'État qui leur revient habituellement, même lorsqu'ils la délèguent à des opérateurs, puisque les règles de tutelles habituelles ne sont pas appliquées (cf. B-1-a) et que les conseils d'administration, dans lesquels ils sont majoritaires, ne sont pas des organes décisionnels dans le cas du PIA ;
- l'outil utilisé pour associer les ministères au PIA est le comité de pilotage, dont la composition est définie pour chaque action dans les conventions et qui réunit les ministères concernés, l'opérateur et le CGI. Ces comités donnent leur avis sur les différentes étapes clés de l'action, sont informés de son déroulement et sont souvent chargés d'organiser son évaluation. Ils n'ont toutefois pas le pouvoir de décision, même si leur avis est généralement suivi par le CGI. Ils ont aussi, souvent, une dimension interministérielle, puisqu'ils réunissent généralement plusieurs ministères concernés par un même sujet⁷⁹. Le ministère en charge de la thématique de l'action en assure, la plupart du temps, la présidence ;
- la prise de décision leur échappe, puisqu'elle revient, pour tous les actes de la procédure, de l'approbation des conventions à celle des cahiers des charges des appels à projet jusqu'à la décision finale du choix et du financement des projets eux-mêmes, au Premier ministre sur la base des propositions faites par le CGI.

Au-delà de ces aspects institutionnels et d'organisation des pouvoirs, le PIA a été une cause de frustration pour les ministères, plus ou moins bien surmontée désormais, pour deux raisons différentes : d'une part, alors que des sommes souvent très significatives sont investies dans des projets du PIA, ils sont eux-mêmes soumis à la régulation budgétaire et ils voient diminuer leur propres budgets, ce qui les rend encore moins « visibles » pour les différents acteurs ; d'autre part, la terminologie utilisée pour le PIA (recherche de l'excellence, investissement d'avenir, etc.) pourrait être interprétée comme disqualifiant leur propre action au regard de ces critères.

⁷⁹ Cette interministérialité est très forte dans certains domaines, notamment ceux relevant de l'écologie, de l'énergie et du développement durable ; elle est moins évidente pour les actions relevant du domaine de la recherche : ainsi les comités de pilotage des actions Idex, Labex et Equipex ne comprenaient jusqu'en juillet 2014 que des représentants du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Depuis, la direction générale des entreprises est membre du comité de pilotage des Idex/I-site.

2 - Des situations très différentes selon les actions

Ce constat général ne s'applique cependant pas de la même façon à tous les ministères, leur implication étant la plupart du temps inversement proportionnelle au degré d'autonomie laissé à l'opérateur de l'action. Ainsi, tout comme pour les opérateurs, il est possible de classer le rôle des ministères en plusieurs catégories, même si ce rôle a tendance à évoluer dans le temps. Cinq cas peuvent être identifiés (voir annexe n° 10) :

- des ministères « pilotes » de l'action, lorsque l'opérateur n'est qu'un « écran », c'est-à-dire lorsque le recours à un opérateur est rendu obligatoire par l'utilisation du PIA. C'est le cas notamment de la DGAC et de la DGA dans le domaine de l'aéronautique (action Onera) et de la DGE pour le projet Nano2017, mais aussi des actions qui relèvent plus des dépenses de fonctionnement que d'investissements (voir annexe n° 5) ;
- des ministères au rôle affaibli, lorsque l'opérateur a une expertise thématique forte : ils sont plus consultés et associés en amont des décisions sur les thématiques à soutenir, notamment à travers les comités de pilotage, qu'ils n'interviennent dans la mise en œuvre en aval. C'est notamment le cas de la DGEC ou de la DGPR vis-à-vis de l'Ademe ;
- des ministères au rôle peu modifié, lorsque les actions sont à dominante financière : leur situation est relativement semblable à la précédente, mais cela ne constitue pas un changement par rapport aux relations habituelles ministère/opérateur, ce positionnement étant intrinsèque au type d'actions menées, peut-être un peu exacerbé du fait de la présence du CGI. C'est notamment le cas des actions de prêts gérées par la BPI ou encore de certaines interventions en fonds propres, *via* des fonds de fonds ;
- des ministères impliqués mais sans pouvoir de décision lorsque l'opérateur assure essentiellement la gestion administrative et financière d'actions du PIA qui représentent une part très importante des moyens de la politique publique à mener ; les ministères cherchent alors à être très impliqués dans leur mise en œuvre soit comme pilote, soit aux côtés d'autres acteurs, mais le décisionnaire final reste le CGI ; c'est le cas notamment du MESR pour les actions gérées par l'ANR dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur. Aussi les relations entre le ministère et le CGI n'ont pas toujours été faciles, à la fois pour des problèmes de fond (visions différentes des actions à mener) et de forme (affirmation du rôle de chacun), le premier essayant d'assurer une

certaine continuité avec les actions passées et les conséquences futures du PIA, le second étant en charge uniquement de la mise en place du PIA dans le respect des principes initiaux de recherche de l'excellence et de l'innovation ;

- des ministères dans un positionnement proche de celui d'une tutelle ordinaire : lorsque les actions du PIA complètent des actions déjà existantes des opérateurs financées par des crédits du budget général, ou même s'y substituent totalement, le rôle de tutelle des ministères est peu affecté. C'est le cas notamment de la majeure partie des actions du CEA ou du programme « Habiter Mieux » de l'Anah.

3 - Des évolutions nécessaires

Le positionnement des ministères et plus globalement le partage des rôles entre les trois parties prenantes (CGI, opérateurs, ministères) ont soulevé des difficultés, l'acceptation réciproque des responsabilités de chacun ayant nécessité un certain temps d'adaptation. Certains ont su, mieux que d'autres, utiliser le dispositif du PIA mais il semble globalement que les relations soient en voie d'amélioration. Toutefois, plusieurs évolutions sont nécessaires pour mieux organiser ces relations et permettre une gouvernance d'ensemble plus efficace.

Une meilleure coordination interministérielle

Comme souligné précédemment (I-3), une action d'animation plus interministérielle et réellement transversale du CGI serait très utile. Elle permettrait une meilleure acceptation du PIA par les ministères, mieux associés à la démarche globale sur laquelle repose le programme.

Une meilleure coordination interne dans chaque ministère

Au sein même des ministères, l'animation interne autour des actions du PIA fait souvent défaut, même pour ceux qui sont concernés par de nombreuses actions. On constate souvent à la fois une absence de vision transversale des actions du PIA concernant chaque ministère et un manque d'organisation adéquate en interne.

D'une manière générale, les moyens mobilisés par les ministères pour le suivi du PIA sont souvent limités et surtout très mal identifiés. Certains ministères se démarquent toutefois, notamment le MESR qui s'est organisé dès le lancement des actions, avec notamment la mise en place d'un comité de pilotage global (MESR/ANR/CGI) sur une base hebdomadaire, présidé par le directeur de cabinet du MESR, afin de coordonner l'action des différentes parties prenantes. Pour les autres ministères, des changements commencent à être perceptibles, motivés

notamment par le risque de pérennisation du PIA, qui oblige les ministères à s'organiser dans la durée, notamment à la DGE, à la DGEC et au CGDD.

Le suivi des opérations du PIA

Les rôles respectifs du CGI et des ministères dans le suivi des actions du PIA restent à préciser. La taille et le mode de fonctionnement du CGI ne sont pas adaptés à un travail de « masse » comme celui que représente le suivi des très nombreux projets financés par le PIA. Cela pourrait conduire à une plus grande implication des ministères sur cette nouvelle phase du programme, pour mobiliser les opérateurs et tirer le meilleur profit des actions menées.

La cohérence avec les autres outils de la politique publique

Chaque ministère a aussi en charge la cohérence des politiques publiques de son domaine, dont le PIA fait partie. Toutefois, les actions du PIA ont souvent été volontairement dimensionnées et pensées avec une volonté de bousculer le système et les dispositifs en place, généralement en dehors de toute stratégie préexistante, ce qui ne facilite pas la cohérence des politiques publiques.

Ainsi, dans le domaine de la recherche, en particulier, la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) a-t-elle récemment mis en place un nouveau comité opérationnel consacré à la stratégie nationale de la recherche. Ce comité inclut notamment toutes les directions d'administration centrale en charge de la recherche, les différents opérateurs concernés et la CGI. En intégrant le CGI au sein de cette instance, la DGRI reconnaît le rôle joué par le PIA dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de recherche tout en manifestant le souhait qu'il en soit bien une composante.

Tensions budgétaires au sein des ministères

Comme indiqué précédemment (chapitre I), le PIA s'est substitué à une partie des investissements budgétaires de l'État, réduisant, dans certains secteurs, les moyens d'action des ministères, en dehors du PIA ; ils n'ont donc plus la même capacité de soutien des politiques publiques dont ils ont la charge, lorsque leurs investissements ne relèvent pas des priorités thématiques ni de la logique d'intervention (innovation, opérateurs, etc.) du PIA. Par ailleurs, le besoin de financement des conséquences budgétaires à terme des projets soutenus par le PIA, lorsque le programme sera terminé (cf. chapitre II – II-C-3), risque de poser problème s'il n'est pas anticipé.

II - Des procédures à simplifier ou à préciser

A - Des procédures génératrices de délais

Les procédures mises en place pour le PIA sont lourdes : appels à projets, sélection par des jurys, avis du comité de pilotage pour une décision finale revenant au CGI, soumission à l'arbitrage interministériel des décisions même pour des montants limités, etc. Ces différentes étapes sont génératrices de délais qui s'additionnent (1) ; des mesures d'amélioration sont possibles (2), même si la qualité de certaines actions nécessite aussi de savoir « prendre son temps ».

1 - Des délais qui s'accumulent à chaque étape

Il peut se passer de longs mois et même parfois plusieurs années entre le lancement d'une action et le début de réalisation des projets qui vont la mettre en œuvre. En effet, malgré l'objectif d'une réalisation rapide qui sous-tend le recours aux opérateurs, les étapes à franchir successivement sont nombreuses avant qu'un projet puisse aboutir, notamment quand il faut passer par des appels à projets⁸⁰ :

- la signature des conventions avec les opérateurs : l'exemple du PIA2 (hors défense) est à ce titre révélateur. Les grands types de dépenses à financer avec ce nouveau PIA ont été définis en septembre 2013 alors que les premiers appels à projets (AAP) n'ont vu le jour que fin 2014 et la grande majorité uniquement en 2015. Ce constat est le résultat d'un processus de conventionnement particulièrement long, puisque le PIA2 a été voté en LFI 2014 et que la plupart des conventions n'ont été signées que fin 2014, alors que, pour le PIA1 voté en LFR en mars 2010, elles étaient en grande partie signées entre juillet et octobre 2010. Ce délai pour le PIA2 est imputable, en partie, aux divers redéploiements qui ont eu lieu avant même la mise en œuvre des actions ;

- le lancement des appels à projet : lorsque la mise en œuvre de la convention passe par des AAP, les délais sont liés à la préparation de leurs cahiers des charges (en général, préparés par l'opérateur avec le

⁸⁰ Les analyses suivantes concernent essentiellement les actions passant par des appels à projets ; les autres actions peuvent être mises en œuvre avec des délais plus courts, en général.

CGI et présentés au comité de pilotage pour avis avant acceptation par le CGI) et à la préparation du mode de sélection (constitution des jurys, etc.). Les délais de réponse aux AAP sont variables, mais toujours de plusieurs mois ;

- l'instruction et la décision : dans cette phase, la recherche de l'excellence induit nécessairement des délais : les jurys ou les comités d'experts examinent les dossiers déposés, proposent une sélection qui est examinée par le comité de pilotage avant que le Premier ministre ne prenne les décisions définitives. Le SGMAP, qui a procédé à un audit des procédures de l'Ademe en 2013, souligne que les procédures d'instruction appliquées (neuf mois en moyenne) ne sont pas modulées en fonction de la taille des projets ni des enjeux ;

- la contractualisation avec les bénéficiaires : le processus de contractualisation peut être durablement ralenti pour diverses raisons, les principales difficultés étant le manque de maturité de certains projets retenus, la coordination à réaliser des différents partenaires autour de projets souvent lourds et complexes, la recherche des cofinancements et la négociation des conditions de retours financiers. Par ailleurs, la notification à la Commission européenne pour les projets dépassant un certain seuil d'aide peut durer entre 6 et 12 mois. En outre, pour le PIA1, cette phase de contractualisation a été particulièrement délicate pour l'ANR et l'Ademe qui ont dû faire face à un flux de dossiers très abondant en 2011-2012 ;

- le décaissement : le laps de temps entre la contractualisation et les premiers décaissements n'est pas toujours représentatif du degré de réalisation d'un projet. En effet pour certaines procédures, le premier versement est automatique après la contractualisation, pour d'autres, les versements ne peuvent se faire que sur justificatif de réalisation des dépenses ; ils peuvent même être à l'initiative du porteur de projets, qui peut alors décider d'attendre la fin d'une phase pour effectuer la première demande de financement. Il faut aussi que les dossiers soient complets, ce qui peut poser des difficultés pour certaines actions dont les bénéficiaires sont des associations, par exemple.

L'empilement de ces différentes étapes engendre de manière quasi automatique de longs délais de mise en œuvre des actions. Ils ont été encore allongés par diverses pratiques spécifiques qui ne sont pas forcément critiquables, comme l'élaboration de feuilles de route avant le lancement des appels à projets ou des processus de présélections pour l'Ademe.

En revanche, le fait d'utiliser le PIA pour financer certaines actions ajoute des étapes qui n'ont pas d'autres raisons d'être que de permettre ce type de financement : c'est notamment le cas, lorsque les opérateurs ne sont que les « écrans » de l'administration, comme pour l'Onera avec la DGAC ou Nano2017 avec la DGE. Mais c'est également vrai, lorsque l'opérateur gère directement ses propres projets, le passage par le PIA ayant pour conséquences de multiplier les instances consultatives et les opérations administratives (*reporting*, notamment) par rapport au mode de financement ordinaire.

Toutefois, l'existence de délais relativement longs pour certaines phases peut être nécessaire pour s'assurer de la qualité des projets retenus, notamment s'agissant de la sélection de projets innovants et de rupture. Les délais de montage et de sélection de ces derniers sont en général allongés par rapport à ceux des actions visant à soutenir des projets plus classiques, afin de garantir l'excellence des choix et d'éviter de ne financer que des projets déjà « sur étagères », non mis en œuvre faute de financement jusqu'alors, ce qui ne serait pas un gage de qualité. La volonté d'engager au plus vite les enveloppes peut donc se révéler parfois contradictoire avec l'objectif initial poursuivi.

Il n'en demeure pas moins que des délais trop longs, notamment pour les phases administratives, sont, à l'inverse, préjudiciables aux projets ; un juste équilibre doit donc être trouvé.

2 - Une simplification des procédures à poursuivre

Certains défauts de procédures ont été identifiés et des améliorations ont déjà été apportées permettant de réduire considérablement les délais. Ainsi, dans le cadre du « concours mondial d'innovation » lancé au titre du programme de soutien aux innovations majeures (PSIM-300 M€) la première phase de sélection, dite d'amorçage, a permis de sélectionner 110 projets en six semaines pour un montant d'aide maximale de 200 000 €.

De manière plus systématique, un travail important pour réduire les délais a commencé dès 2012, la première année de mise en œuvre (2011) s'étant révélée particulièrement critique du fait des volumes des premières contractualisations, parfois très importants pour les gros

opérateurs⁸¹. Parmi les améliorations mises en place, notamment suite aux audits menés par le SGMAP à l'Ademe et au CGI, on peut citer :

- la préparation de conventions types et d'accompagnement des porteurs dans la phase de contractualisation par des réunions avec les porteurs de projets ;
- la signature d'une convention par projet et non par partenaire ;
- le suivi en comité de pilotage de l'avancée et de la réception des conventions à valider par le CGI (action « ville de demain ») ;
- la suppression de la phase de présélection et préinstruction des dossiers quand la volumétrie de l'action ne le justifie pas ;
- la mise en place de procédures différenciées et la fixation de délais cibles qui se déclinent en fonction de la taille et des types de projets et de processus, afin d'adapter l'instruction aux enjeux (actions de l'Ademe⁸²) ;
- la réduction de délai avec un engagement de signature des décisions du Premier ministre dans le mois suivant le comité de pilotage.

Les opérateurs ont tous été destinataires en février 2015 d'un courrier qui leur rappelle l'objectif, déjà exprimé à plusieurs reprises, d'accélérer et de simplifier les procédures, qui se décline de deux manières : d'une part, il ne doit pas s'écouler plus de trois mois⁸³ entre le dépôt d'un dossier et la contractualisation avec le bénéficiaire, ce délai pouvant cependant être adapté suivant les actions ; d'autre part, globalement l'ensemble des projets du PIA2 doit être engagé en 30 mois, c'est-à-dire avant mi-2017.

Malgré ce travail et ces progrès importants, certaines procédures pourraient encore être redéfinies et adaptées aux spécificités des différentes actions, pour réduire encore les délais.

Le recours à une expertise externe, avec un processus de jurys ou de comités d'experts, qui concerne la plupart des actions avec des appels

⁸¹ Cette phase de contractualisation a été particulièrement délicate pour l'ANR et pour l'Ademe, mais des difficultés ont aussi été rencontrées par d'autres opérateurs comme la BPI.

⁸² Pour le processus standard par exemple, il est prévu un délai global maximum de 12 mois (six mois d'instruction, un mois de décision et cinq mois pour la contractualisation). Le travail engagé avec l'Ademe a commencé à porter ses fruits et la diminution des délais est déjà effective.

⁸³ Le délai de traitement maximum des décisions relevant directement du CGI étant fixé à deux semaines maximum.

à projets, pourrait être rendu moins systématique quand l'expertise est déjà largement présente chez les opérateurs et dans les ministères.

Cette méthode semble d'ailleurs plus adaptée au monde de la recherche qu'au monde industriel où le recours à des experts internationaux s'avère parfois difficile en raison de problèmes de confidentialité et de concurrence. Par ailleurs, dans certains secteurs, la disponibilité d'experts de haut niveau totalement indépendants peut s'avérer délicate et conduire à choisir des experts qui ne sont plus complètement en phase avec l'évolution du secteur en question.

Le recours, dans la grande majorité des cas, à une décision de niveau interministériel, parfois pour des projets de faible ampleur (quelques dizaines de millions d'euros, parfois moins) ne se justifie pas systématiquement et induit des lourdeurs et des délais qui ne sont pas négligeables⁸⁴.

Certaines actions contournent cependant déjà ce principe et ont recours à des circuits de décisions qui paraissent pertinents et qui pourraient être étendus à d'autres actions : c'est le cas notamment de l'action confiée à l'Onera dans le secteur aéronautique, pour laquelle le Premier ministre prend des décisions globales pour des plateformes d'un montant moyen de 140 M€, l'équipe programme gérant ensuite l'enveloppe allouée à ces grandes plateformes et la sélection des projets la composant⁸⁵. Dans d'autres cas, les décisions ont été déléguées à un comité ou déconcentrées par souci de simplification, le CGI gardant dans ce cas un droit de *veto* sur les décisions de sélection, prévu dans les conventions.

Par ailleurs, un effort de clarification des enjeux et des attentes de la part du CGI est encore nécessaire, car il peut être amené à demander des modifications substantielles (notamment sur les conditions de retours attendus) relativement tard dans le dispositif, ce qui oblige à reprendre les négociations avec les bénéficiaires.

Enfin, au-delà de la phase de lancement des projets (sélection et contractualisation) qui touche à sa fin pour les crédits du PIA1, une attention particulière devrait être désormais accordée à la phase de suivi

⁸⁴ Depuis le lancement du PIA en 2010 jusqu'en avril 2015, on compte plus de 1 100 décisions du Premier ministre (ou du CGI par délégation), correspondant à l'engagement de près de 35 Md€ et aux redéploiements de plus de 6 Md€ de crédits et comprises entre 280 000 € (décision concernant les pôles de compétitivité) et 790 M€ (décision concernant l'A350).

⁸⁵ Une quarantaine de projets soutenus à fin 2014 en subventions, pour un montant moyen contractualisé de 15 M€.

des projets, pour laquelle les rôles de chacun ne semblent pas toujours suffisamment précisés. Un certain nombre d'actions, par exemple, prévoient des clauses de rendez-vous intermédiaires (procédures de « go/no go ») qui sont importantes, mais qui nécessitent, pour ne pas induire des délais inutilement longs, une clarification des rôles : actuellement la même logique de décision en trois étapes (jury ou comité d'experts, comité de pilotage, décision Premier ministre) devrait s'appliquer. Pourtant, comme pour la phase de lancement des projets, une adaptation de la procédure à la taille et aux enjeux est aussi souhaitable. Il conviendra également, dans ce processus, de s'assurer de la capacité des différents acteurs à arrêter réellement les projets, quand ce sera nécessaire. Les premières décisions d'annulation de projets ont débuté en 2014.

B - Une démarche d'évaluation encore en cours de structuration

1 - L'évaluation du PIA, un principe prévu dans les textes

L'évaluation, *ex ante* comme *ex post*, est au cœur de la démarche du PIA.

S'agissant de l'évaluation *ex ante*, les projets d'investissements d'avenir sont soumis à l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui prévoit que « les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ». Cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante, que le CGI lui-même est chargé d'organiser (cf. chapitre III – I-A-2), lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes publiques excèdent 100 M€.

En pratique, peu de projets⁸⁶ des investissements d'avenir sont concernés par cette obligation de contre-expertise, soit du fait de leur taille, soit de leur maturité (début de réalisation antérieur à décembre 2013). Pour ceux qui relèvent de son champ, des contre-expertises ont déjà été réalisées, par exemple dans le cadre de l'opération campus ou de Saclay. En revanche, l'application des textes fait échapper des actions de

⁸⁶ En application de l'article 1 du décret de 2013, seuls les projets sont visés et non les programmes.

grande ampleur, comme celles dans le domaine de l'espace du CNES et de l'aéronautique de l'Onera qui sont considérés comme des programmes.

Par ailleurs, il est regrettable qu'aucune évaluation de l'impact socio-économique global du PIA n'ait été réalisée *ex ante*. Sur ce point, il est seulement possible de trouver une mention discrète, dans le dossier de presse relatif au PLFR de 2010, au fait qu'« au total, les dépenses financées par l'emprunt national augmenteraient la croissance de près de + 0,3 % de PIB par an sur la décennie » ; mais il n'est pas possible de trouver l'étude dont serait issue cette prévision.

S'agissant de l'évaluation *ex post*, sa nécessité est une recommandation impérieuse du rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009, qui a été reprise dans la LFR de 2010, puis traduite dans les conventions signées avec les opérateurs. Ainsi, dans chaque convention, un chapitre est dédié au processus d'évaluation consacré, d'une part, aux « modalités et au budget des évaluations » et, d'autre part, aux « objectifs quantifiés et indicateurs de performance ». Cette évaluation *ex post* sera nourrie par les indicateurs de suivi et la remontée des données dans le cadre du suivi récurrent des projets et des actions.

Pour la réalisation des évaluations *ex post*, des crédits ont été « réservés » dans chacune des actions⁸⁷, un pourcentage du montant de l'enveloppe ayant été le plus souvent fixé à cet effet dans chaque convention État-opérateurs. Ces pourcentages sont différenciés en fonction de la taille de l'action et des difficultés de son évaluation. Au total, ce sont donc 31 M€ pour le PIA1 et 16 M€ pour le PIA2 qui seront consacrés aux évaluations, sachant que le coût des évaluations à mi-parcours est prélevé par les opérateurs sur cette enveloppe.

Au-delà du principe, le lancement du PIA2, avant que les actions du PIA1 n'aient pu être évaluées, ainsi que l'annonce d'un PIA3, alors qu'il est encore trop tôt pour disposer d'une véritable évaluation des deux précédentes phases, conduisent à s'interroger sur l'utilisation qui sera faite de ces évaluations. Toutefois, un certain nombre d'évaluations à mi-parcours ont déjà été réalisées (cf. annexe n° 11 sur les évaluations déjà réalisées d'actions du PIA). Par ailleurs, les réflexions récentes autour d'un PIA3 ont conduit le CGI à lancer, dès 2015, un premier bilan des PIA1 et 2, qui ne pourra toutefois pas encore être qualifié d'évaluation.

⁸⁷ À l'exception notable des actions dans le secteur de la défense, de la recapitalisation d'Oséo et du plan Campus.

2 - Une nécessaire mobilisation des opérateurs à long terme

Même si la problématique du suivi des actions et des projets est abordée dans les conventions État-opérateurs, les modalités précises de ce dernier ont été fixées tardivement, les grandes lignes n'ayant été précisées que lors d'un séminaire commun à l'ensemble des opérateurs organisé par le CGI en mai 2012.

Le suivi des actions est de la responsabilité de l'opérateur et se fait de manière récurrente, au fil de l'eau. Un point d'étape annuel est réalisé pour le comité de pilotage et le CGI et est présenté dans les documents de suivi produits par les opérateurs. Pour un certain nombre d'actions, les conventions prévoient des clauses de rendez-vous intermédiaires (clauses de « go/no go »), impliquant une décision de prolongation ou d'arrêt du financement d'un projet en fonction des résultats des indicateurs.

Ce suivi sera lourd et complexe à organiser, notamment dans le cas d'actions ayant un grand nombre de bénéficiaires ; il nécessitera une forte mobilisation des opérateurs. Il se poursuivra d'ailleurs au-delà de la période des conventions et bien après les derniers décaissements, notamment pour le suivi des retours financiers. Les conventions initiales n'abordent en effet pas souvent cette problématique. C'est ainsi que la CDC considère qu'à la fin des conventions, elle sera déchargée de toute responsabilité sur les actions du PIA et notamment sur leur suivi. Il conviendra donc de prévoir l'organisation de ce suivi au-delà de la durée de chaque PIA. Les ministères de tutelle devront avoir toute leur place aux côtés des opérateurs dans cette organisation, la taille et la mission du CGI n'étant pas adaptées à ce type d'actions très diffuses.

Ce suivi s'appuie systématiquement sur des indicateurs, qui constituent un premier élément d'appréciation des projets, appréciation qui pourra être complétée par le recours à d'autres outils (rapports de suivi, audits, revue de projet par une expertise extérieure, etc.). La fixation des indicateurs s'est faite progressivement, les indicateurs de résultat et de performance des projets ayant rarement été fixés dans les conventions État-opérateur ; ils ont plutôt été établis dans un second temps, dans les conventions entre l'opérateur et les bénéficiaires finaux, après validation par le comité de pilotage de l'action.

Il n'existe pas de consolidation de l'ensemble des indicateurs de suivi, les données par projets étant notamment gardées au sein des opérateurs. Le CGI cherche cependant à synchroniser la remontée de ces informations de manière plus complète, afin d'alimenter la démarche d'évaluation transversale du PIA.

3 - Une évaluation en cours de préparation

Même si le PIA ne pourra être réellement évalué, notamment sous l'angle socio-économique, qu'à moyen-long terme, il est nécessaire de préparer cette évaluation très en amont, compte tenu de sa complexité et afin de pouvoir disposer, dès l'origine, des données et indicateurs qui seront nécessaires à sa réalisation.

Des travaux de préparation ont d'ailleurs été initiés en ce sens dès 2011, mais n'ont pas encore totalement abouti aujourd'hui, compte tenu notamment du surcroît d'activité lié à la gestion des appels à projets et du processus lourd de contractualisation qui a accaparé, dans un premier temps, les opérateurs et le CGI. L'évaluation *ex post* du PIA comportera quatre niveaux :

- 1^{er} niveau : l'évaluation des projets ;
- 2^{ème} niveau : l'évaluation des actions ;
- 3^{ème} niveau : l'évaluation des synergies entre actions ;
- 4^{ème} niveau : l'évaluation socio-économique globale du PIA⁸⁸.

La gouvernance de la réalisation de ces évaluations reste à préciser. Le CGI est pour l'instant le maître d'ouvrage global de la démarche d'évaluation, mais la répartition des tâches pour la réalisation des évaluations elle-même n'est souvent pas complètement arrêtée dans les conventions État-opérateur, ni la nature (interne ou externe) et la forme des études.

Par ailleurs, il est important que le CGI et les porteurs des actions ne soient pas juges et parties, et que ces évaluations soient externalisées. Aussi, le CGI envisage-t-il de confier la gouvernance de l'évaluation à une instance externe ou à un haut-comité d'experts, qui ne seraient pas choisis par le CGI, pour coordonner l'évaluation, valider les cahiers des charges des études, choisir les prestataires, suivre la réalisation des évaluations.

⁸⁸ Au titre de la préparation de ce 4^{ème} niveau d'évaluation, le CGI a, par exemple, sollicité l'OCDE pour faire un diagnostic du système français de recherche et d'innovation ; l'objectif est d'avoir une photographie de la situation en 2010, avant le lancement du PIA, un second diagnostic devant ensuite être réalisé en 2020, pour caractériser l'évolution de ce système et apporter des éléments sur ce qui est imputable au PIA dans cette transformation.

Si certains opérateurs semblent bien impliqués dans la démarche de préparation des évaluations *ex post*, d'autres opérateurs, comme la CDC, considèrent que l'évaluation relève des ministères de tutelle, ce qui peut se comprendre quand les opérateurs n'assurent que la gestion administrative des actions, sans réelle implication sur le fond. Il conviendra donc de bien préciser la gouvernance de l'évaluation suivant le niveau d'évaluation : pour les 1^{er} et 2^{ème} niveaux, une implication importante des opérateurs et ministères de tutelle semble justifiée, les ministères pouvant, notamment pour le 2^{ème} niveau, apporter un regard intéressant sur l'impact de l'action au sein de la politique publique menée plus globalement dans le domaine concerné. Pour les 3^{ème} et 4^{ème} niveaux, une implication plus grande du CGI est nécessaire.

4 - Le cas particulier du critère d'éco-conditionnalité

Le thème de l'éco-conditionnalité n'était pas abordé dans le PIA1, même si le rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009 soulignait « l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement plus durable » et que certaines de ses actions, notamment celles gérées par l'Ademe, avaient pour objectif de soutenir des activités en faveur de la protection de l'environnement.

En revanche, pour le PIA2, le Premier ministre a annoncé le 9 juillet 2013 que plus de la moitié du programme serait consacrée à des investissements directs ou indirects en faveur de la transition écologique. Le CGI a présenté des « éléments de cadrage préliminaires » de l'application de ce principe dans une note du 22 novembre 2013, mais qui reste floue et ambiguë et qui insiste sur la nécessité de limiter la complexité des procédures qui en résultera. Dans la pratique, des critères d'éco-conditionnalité par action ont été définis dans les conventions, en lien notamment avec le Commissariat général au développement durable (CGDD), ce qui fait de l'éco-conditionnalité une notion à géométrie variable. Il peut en effet s'agir soit d'un critère de sélection primaire qui peut conduire à l'exclusion des projets ne le respectant pas, notamment pour les actions gérées par l'Ademe et pour les prêts verts ; soit d'un critère de sélection secondaire, qui peut constituer un critère de choix de second niveau ou permettre de moduler le montant de l'aide. Il y a neuf

critères d'éco-conditionnalité applicables⁸⁹. Chaque projet concerné n'a vocation à appliquer qu'un ou deux critères maximum.

Même s'il est peu probable, compte tenu des insuffisances actuelles en la matière, que l'on puisse mesurer à terme l'impact environnemental du PIA2, par action et de manière transversale, l'introduction de l'éco-conditionnalité dans les critères de sélection d'une proportion importante de projets devrait faire progresser ce thème dans la « culture » de l'administration, des opérateurs et des bénéficiaires ; de ce fait, elle doit aussi conduire à améliorer les modalités et les outils d'application de ce principe.

À cette fin, un travail important est encore nécessaire notamment pour mieux formaliser les outils et les référentiels à prendre en compte pour apprécier les impacts environnementaux. Il serait donc utile que le CGDD, qui est pour l'instant dans une relation bilatérale sur ce sujet avec chacun des opérateurs concernés, anime une réflexion transversale sur ce thème, d'autant que certains opérateurs n'ont *a priori* pas encore l'habitude d'intégrer l'éco-conditionnalité à leur action.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion extrabudgétaire du PIA, la sanctuarisation de crédits, dont la consommation a vocation à s'étaler dans le temps, et la volonté de ne pas créer de nouvelles structures administratives ont conduit à mettre en place une gouvernance très particulière du PIA.

Le CGI, structure légère créée spécifiquement pour superviser l'ensemble de la démarche, a montré son efficacité dans la mise en œuvre de l'outil innovant que constitue le PIA. Sa taille et son rattachement direct au Premier ministre, ainsi que sa mission de veille sur la cohérence de la politique d'investissement de l'État, lui donnent désormais un rôle central de « stratège » et de coordonnateur en matière d'investissements. Pour mener à bien cette mission, il doit toutefois développer les actions d'animation des acteurs, de coordination interministérielle et de communication, autour du PIA. Une association du comité de surveillance plus en amont des décisions importantes concernant le PIA serait également souhaitable.

⁸⁹ Production d'énergies renouvelables, efficacité énergétique, climat *via* la réduction des gaz à effet de serre, pollution de l'air, qualité de l'eau, consommation de ressources, réduction des déchets, impact sur la biodiversité, impact sociétal, ce dernier critère relevant plutôt d'une démarche de développement durable que de protection de l'environnement.

Le transfert des crédits aux opérateurs a permis d'éviter de créer des organismes ad hoc tout en limitant les coûts de fonctionnement de l'ensemble. Ces derniers représentent au total, pour le PIA1, environ 240 M€ sur 10 ans, dont 140 M€ sont directement à la charge du PIA.

Ce recours aux opérateurs a pris des formes très diverses selon les besoins et les compétences de chacun, de la recherche de l'expertise thématique jusqu'à la sous-traitance de la gestion, en passant par l'utilisation de compétences métiers, dans le domaine financier notamment. Il s'est appuyé sur un mode de gouvernance particulier, sous la forme de « mandats » confiés aux opérateurs par des conventions spécifiques, et non sur les règles de tutelle habituelles, notamment en dépossédant les conseils d'administration de leur pouvoir de décision.

Il a donc nécessité, dans des délais très courts, une adaptation du jeu d'acteurs et des missions des opérateurs. Globalement ces derniers ont su faire preuve d'adaptabilité et de souplesse, même si la mise en œuvre du PIA a souvent été plus lente que prévu.

Toutefois, le recours aux opérateurs sert aussi parfois uniquement à faciliter les débudgétisations, l'administration continuant à assurer complètement la gestion des crédits concernés, ou bien complique les procédures, lorsque l'opérateur gère en fait ses propres projets.

Quant aux ministères, ils sont dans une position souvent affaiblie, la création du PIA reposant en partie sur une certaine défiance vis-à-vis de leur capacité à arbitrer en faveur de l'investissement de moyen terme, en période de difficulté budgétaire. La gouvernance du PIA leur retire la gestion directe des crédits des investissements de l'État à laquelle ils ne sont qu'associés, essentiellement à travers les comités de pilotage des actions, les décisions relevant du Premier ministre. Dans ce contexte, pour une meilleure cohérence et efficacité de l'action publique, les ministères doivent s'organiser pour mieux suivre et utiliser les actions du PIA au service des politiques publiques dont ils ont la charge.

Enfin, malgré des progrès certains, les procédures restent encore trop lourdes et mériteraient souvent d'être mieux adaptées à la taille et à l'objet des opérations à financer, par exemple en revoyant les règles de recours systématique à l'expertise externe, en diversifiant les modes de prise de décision selon les montants en jeu ou en développant les possibilités de veto du CGI plutôt qu'une décision du Premier ministre.

Par ailleurs, l'évaluation a été considérée dès l'origine comme une composante du PIA, notamment en réservant une partie des crédits à cette fin (31 M€ pour le PIA1 et 16 M€ pour le PIA2), ce qui est une démarche très positive ; il est d'autant plus regrettable qu'il n'y ait pas

eu d'évaluation ex ante du PIA. La mise en œuvre de cette démarche d'évaluation repose sur un partage des rôles entre l'opérateur, les ministères et le CGI qui mériterait d'être parfois précisé et nécessite une organisation spécifique pour éviter les conflits d'intérêts.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. proscrire le recours à des opérateurs « écrans » dont l'intervention est sans utilité par rapport à la gestion budgétaire habituelle des opérations concernées ;*
 - 6. organiser le pilotage interministériel et transversal du PIA ;*
 - 7. poursuivre la simplification des procédures de sélection, de décision et de gestion des opérations, en les adaptant mieux à la taille et à l'objet des actions financées ;*
 - 8. créer une instance d'évaluation du PIA, interministérielle et indépendante.*
-

Conclusion générale

Le programme d'investissements d'avenir (PIA) est un outil original et innovant sous de multiples aspects : gouvernance, choix et mise en œuvre des actions. Certaines pratiques, développées dans ce cadre, pourraient être plus systématiquement adoptées en dehors même du PIA, même si elles peuvent être encore améliorées. En revanche, le PIA s'est inscrit dans un cadre dérogatoire en matière de gestion budgétaire et financière qui ne pouvait se justifier que par le caractère exceptionnel de la démarche. La pérennisation de celle-ci impose aujourd'hui le retour au droit commun en matière de gestion budgétaire et financière.

La gouvernance du programme repose sur un équilibre entre trois types d'acteurs : le CGI, les opérateurs et les ministères, sous la responsabilité du Premier ministre.

Le CGI s'est efforcé de maintenir une cohérence d'ensemble au programme autour de ses objectifs initiaux. Quant aux opérateurs, ils ont démontré que leurs services pouvaient être des instruments souples et efficaces de mise en œuvre des politiques publiques, avec des capacités d'adaptation et de réactivité qui doivent être soulignées.

Il reste toutefois à mieux impliquer les ministères dans cette organisation, y compris dans leur mission de tutelle des opérateurs. En particulier, à court terme, leur rôle devrait être renforcé pour assurer le suivi, les retours sur investissement et l'évaluation des actions lancées dans le cadre du PIA1 et du PIA2.

Dans la sélection et la mise en œuvre des actions elles-mêmes, le PIA a développé certaines méthodes qui pourraient être déployées plus largement :

- la recherche de l'excellence, en faisant appel à des jurys d'experts indépendants, souvent internationaux, sélectionnant des dossiers dans le cadre d'appels à projets assortis de cahiers des charges, pour éviter le saupoudrage résultant d'une attribution fondée sur des critères de répartition géographique des crédits ou de partage de ceux-ci entre un grand nombre de candidats ;

- la mise en place progressive, par tranche, de certains programmes avec des clauses de rendez-vous intermédiaires, permet de limiter les risques pris tout en lançant des actions innovantes, soit en interrompant les projets en cas d'échec, soit en les faisant évoluer en fonction de leurs premiers résultats ;
- la prise en compte systématique de la dimension économique des investissements publics en matière d'innovation et d'industrialisation des procédés, voire de recherche de retour sur investissement pour certaines formes d'intervention, devrait renforcer l'efficacité de ces investissements et leur valorisation à la condition toutefois d'éviter la rigidification ou complexification des procédures ;
- l'évaluation des actions et des programmes, à une date préétablie, financée avec des crédits préidentifiés, doit être généralisée ; il est à cet égard regrettable que le PIA2 ait été lancé sans évaluation préalable du PIA1 et que le processus d'organisation de ces évaluations soit encore en cours, pour beaucoup d'actions du PIA.

Dans une période où, plus que jamais, la qualité des investissements publics compte plus que leur volume, le PIA a eu le mérite de faire reposer une partie des investissements de l'État sur une réflexion stratégique explicite et partagée, grâce au rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009, qui a conduit à établir des priorités, de manière homogène, sur plusieurs années, parmi les secteurs d'intervention.

Le lancement annoncé par le Président de la République d'un PIA3 devrait donc donner lieu, d'une part, à un bilan objectif à mi-parcours des actions déjà lancées par les PIA1 et 2 et, d'autre part, à un nouvel exercice de réflexion stratégique. Celle-ci ne doit pas être limitée au choix des secteurs à soutenir dans le cadre du PIA, mais devrait être replacée dans une vision plus globale des dépenses de l'État et des différentes formes de soutien possibles aux investissements productifs.

Mais l'existence d'un PIA2 et l'annonce d'un PIA3 changent la nature même du programme qui était censé être exceptionnel, bénéficiant donc de moyens et de procédures également exceptionnels. La prolongation du PIA, ainsi que les débudgétisations de plus en plus importantes auxquelles il donne lieu, rendent désormais injustifiées certaines de ses spécificités, en particulier la gestion extrabudgétaire de ses crédits et son exclusion de la norme de dépense du budget général, qui en est une des conséquences.

En sortant de la norme une partie des investissements de l'État, le PIA a facilité le respect apparent de celle-ci malgré l'augmentation des

dépenses de fonctionnement, sans, pour autant, que le niveau des investissements ait progressé.

En fait, comme le montre le non-respect du principe d'additionnalité pour environ 20 % des crédits des PIA1 et 2, la protection de certains types de crédits contre les coupes budgétaires relève plus de l'affirmation d'une volonté et d'un choix politiques que de règles normatives. Les textes actuels permettent tout à fait, par exemple, de choisir des projets à travers des procédures d'appel à projets et de jury, mais aussi de financer des investissements sur plusieurs années et de ne pas appliquer la régulation budgétaire à certaines opérations, décisions qui relèvent du Gouvernement et du vote du Parlement.

Rien n'empêcherait que le PIA3 prenne la forme, au sein du budget de l'État, d'un nouveau programme budgétaire, placé sous la responsabilité du Premier ministre, pour lui conserver sa dimension interministérielle, et non soumis aux pratiques de régulation infra-annuelle des crédits.

Par ailleurs, pour assurer la transparence et la clarté des dispositifs budgétaires, la création d'outils comme les dotations non consommables devrait être évitée, ces dernières conduisant à fausser l'appréciation sur les montants réellement disponibles et à rendre incertain le montant des engagements réels de l'État.

L'objectif d'un programme qui vise à donner la priorité aux investissements productifs et à protéger dans le temps les crédits qui leur sont affectés, pour légitime qu'il puisse être, ne doit pas conduire à mettre en place dans la durée, à côté du budget général, une forme de budget exceptionnel d'investissement.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. pour assurer une meilleure compréhension et une plus grande transparence des résultats du PIA, mieux définir les données budgétaires et financières, en particulier les montants disponibles pour financer les opérations, la mesure de l'avancement du programme, la définition de l'effet de levier et des cofinancements, la comptabilisation des retours financiers ;
2. définir les conditions de retour sur investissement adaptées aux types et aux tailles des projets, dès les AAP et les décisions d'engagements ;
3. élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PIA (dotations consommables et intérêts versés au titre des dotations non consommables) ;
4. clarifier rapidement le devenir des dotations non consommables des Idex et des Labex afin de ne pas créer d'engagements de dépenses budgétaires pour l'État sans limitation de durée ;
5. proscrire le recours à des opérateurs « écrans » dont l'intervention est sans utilité par rapport à la gestion budgétaire habituelle des opérations concernées ;
6. organiser le pilotage interministériel et transversal du PIA ;
7. poursuivre la simplification des procédures de sélection, de décision et de gestion des opérations, en les adaptant mieux à la taille et à l'objet des actions financées ;
8. créer une instance d'évaluation du PIA, interministérielle et indépendante.

Annexes

Annexe n° 1 : les grandes lignes du rapport « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national »

Annexe n° 2 : répartition des crédits du PIA entre les différentes formes de financement

Annexe n° 3 : les dotations non consommables

Annexe n° 4 : les redéploiements du PIA1 et du PIA2

Annexe n° 5 : exemples d'actions avec un risque d'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'État à terme

Annexe n° 6 : moyens et coûts de fonctionnement du CGI

Annexe n° 7 : organigramme du CGI

Annexe n° 8 : le classement des opérateurs en six catégories

Annexe n° 9 : les frais de gestion des opérateurs

Annexe n° 10 : les différentes situations des ministères

Annexe n° 11 : état des évaluations des actions du PIA au 20 juin 2015

Annexe n° 1 : les grandes lignes du rapport « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national »

Ce rapport, remis en novembre 2009, est la réponse donnée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard à la lettre que leur a adressée le Président de la République, M. Sarkozy, le 6 juillet 2009 ; elle leur donnait quelques grandes orientations de méthode et de résultat :

- objectif : définir les priorités qui doivent préparer l'avenir de la France et qui seront ensuite financées par un emprunt ;
- méthode : procéder à une large consultation permettant un grand débat dépassant les clivages idéologiques, reposant sur des travaux d'expertise et s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

Analyse du contexte par les auteurs du rapport :

Le contexte nécessite une mobilisation urgente pour investir dans l'avenir sur « d'autres chemins que ceux d'hier » du fait :

- de la crise⁹⁰ ;
- des atteintes à l'environnement ;
- de l'accélération du progrès technique ;

Ambition :

« Aider à l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement plus durable », car « notre modèle de développement va buter sur les tensions d'approvisionnement en ressources fossiles et est menacé par les conséquences du changement climatique ».

Le rapport propose des investissements qui « doivent être au seul service des générations futures » en trouvant deux nouveaux moteurs : « l'économie de la connaissance et l'économie verte ».

Rôle et moyens de l'État

L'État doit intervenir pour deux grandes raisons :

⁹⁰ Le rapport indique qu'après une croissance de 2,1 % par an en moyenne entre 1998 et 2009, la croissance potentielle de l'économie française ne serait que de 1,7 % en moyenne entre 2009 et 2013, « l'OCDE évoquant même une tendance de seulement 1,4 % sur 2011 – 2017 ».

- il a une responsabilité directe en matière d'enseignement supérieur et de recherche publique ;
- il doit renforcer les incitations pour réaliser les investissements qui ne « doivent pas être appréciés au seul regard de leur retour financier direct pour l'investisseur privé » : il peut se porter là où les défaillances de marché sont avérées et notamment faciliter le passage de la recherche à son application industrielle en finançant la démonstration technologique.

Face à la dégradation des dépenses publiques, l'emprunt permet d'investir⁹¹ en visant un retour futur et en agissant vite. Pour éviter d'aggraver la situation des finances publiques :

- il est recommandé « de réduire les dépenses courantes à hauteur de la charge d'intérêts supplémentaire générée par l'emprunt national » ;
- les investissements proposés ont été choisis « avec l'objectif d'un retour sur investissement, financier ou socio-économique ».

Les propositions

Le rapport identifie sept axes prioritaires d'investissements d'avenir, correspondant à un investissement de l'État de 35 Md€ et à un investissement total de plus de 60 Md€.

« Ces dépenses d'investissements donnent lieu à la constitution d'actifs à hauteur de 60 % ; les autres dépenses sont accompagnées d'une exigence de retour. » Dans tous les cas, elles sont porteuses d'une rentabilité directe (dividendes, royalties, intérêts...) ou indirectes (recettes fiscales induites par une activité économique accrue) pour l'État et de bénéfices socio-économiques pour la collectivité.

- près de la moitié recouvre explicitement une démarche d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche ;
- les autres investissements, tournés vers l'innovation, portent sur les secteurs technologiques « où la France détient des positions fortes et qui vont structurer notre cadre de vie des 20 prochaines années ».

La gouvernance

Le rapport propose « la mise en place d'un dispositif rigoureux de gouvernance » reposant sur les principes suivants :

⁹¹ Le rapport rappelle que la part de l'investissement dans les dépenses publiques est passé de 6 % au début des années 90 à 5 % à l'époque du rapport (2008 – 2009).

- en matière de gestion financière et budgétaire des fonds :
 - affectation des fonds levés par l'emprunt national à des organismes gestionnaires⁹², à travers des dotations versées en une seule fois en 2010 ;
 - gestion « étanche » avec le budget de l'État, c'est-à-dire non substitution aux dépenses budgétaires habituelles ni aux dotations des organismes gestionnaires ou bénéficiaires des actions financées ;
 - effet additionnel par rapport aux financements budgétaires habituels ;
 - non-financement de traitements de fonctionnaires ;
 - pluriannualité de l'utilisation des fonds.

- en matière d'organisation :
 - contractualisation entre l'État et les organismes gestionnaires sur la base de mandats précisés par le comité de surveillance ;
 - création d'un comité de surveillance auprès du Premier ministre, composé de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des ministres concernés (une douzaine de membres) chargé de :
 - préciser les mandats des organismes gestionnaires ;
 - préparer la contractualisation de l'État avec chaque organisme gestionnaire ;
 - contrôler la gestion des fonds ;
 - piloter l'évaluation des actions financées⁹³ ;
 - proposer la réallocation ou la récupération des fonds de l'emprunt ;
 - rendre compte périodiquement devant le Parlement.

⁹² Pour l'essentiel des organismes publics existants, mais il est aussi proposé la création d'une agence des campus d'excellence, d'une agence pour les énergies renouvelables et d'une agence pour le numérique.

⁹³ À cette fin le comité serait doté d'une part des fonds de l'emprunt (par exemple, 0,05 %) et pourrait s'appuyer sur une future agence indépendante d'évaluation des investissements publics.

Répartition par action des propositions d'investissements du « grand emprunt »

| Action | Objectif | Montant en Md€ |
|---------------|---|-----------------------|
| <i>Axe 1</i> | Soutenir l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation | 16 Md€ |
| | <i>1 - favoriser l'émergence de campus d'enseignement supérieur et de recherche d'excellence</i> | 10 |
| | <i>2 - investir dans des équipements de recherche, soutenir l'innovation pédagogique et renforcer l'attractivité de la recherche en France</i> | 2 |
| | <i>3 - créer quelques campus d'innovation de dimension mondiale, mieux valoriser les résultats de la recherche publique et soutenir la recherche partenariale</i> | 3,5 |
| | <i>4 - favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et susciter l'intérêt pour les sciences dès le plus jeune âge</i> | 0,5 |
| <i>Axe 2</i> | Favoriser le développement des PME innovantes | 2 Md€ |
| | <i>5 - encourager la création d'entreprises innovantes et l'innovation sociale</i> | 0,5 |
| | <i>6 - faciliter l'accès au financement des PME innovantes</i> | 1,5 |
| <i>Axe 3</i> | Accélérer le développement des sciences du vivant | 2 Md€ |
| | <i>7 - soutenir l'innovation dans les agro-biotechnologies</i> | 1 |
| | <i>8 - dynamiser la recherche partenariale dans le secteur santé et sciences de la vie</i> | 1 |
| <i>Axe 4</i> | Développer des énergies décarbonées et l'efficacité dans la gestion des ressources | 3,5 Md€ |
| | <i>9 - développer les technologies énergétiques décarbonées et l'économie du recyclage</i> | 1,5 |
| | <i>10 - créer des instituts de recherche technologique dans le secteur des énergies décarbonées</i> | 1 |
| | <i>11 - Préparer les technologies nucléaires de demain</i> | 1 |
| <i>Axe 5</i> | Faire émerger la ville de demain | 4,5 Md€ |
| | <i>12 - favoriser le développement des villes durables</i> | 2,5 |
| | <i>13 - accélérer la rénovation thermique des logements sociaux</i> | 2 |
| <i>Axe 6</i> | Inventer la mobilité du futur | 3 Md€ |
| | <i>14 - préparer les véhicules du futur</i> | 1 |
| | <i>15 - développer l'industrie aéronautique et spatiale de demain</i> | 2 |
| <i>Axe 7</i> | Investir dans la société numérique | 4 Md€ |
| | <i>16 - accélérer le passage de la France au très haut débit</i> | 2 |
| | <i>17 - développer les usages et contenus numériques innovants</i> | 2 |
| Total | | 35 Md€ |

Annexe n° 2 : répartition des crédits du PIA entre les différentes formes de financement, dans les conventions initiales

Crédits du PIA1

PIA1 - Répartition des crédits par opérateur

| <i>en M€</i> | dotation non consommable | subvention | avance remboursable | prêt | prise de participation | non affecté |
|--------------|-----------------------------|------------|------------------------|-------|---------------------------|----------------|
| <i>Ademe</i> | | 949,5 | 1 900,5 | | | |
| <i>Anah</i> | | 500 | | | | |
| <i>Andra</i> | | 100 | | | | |
| <i>ANR</i> | 15 030 | 2 464 | | | 855 | 500 |
| <i>Anru</i> | | 500 | | | | |
| <i>OSEO</i> | | 652 | 348 | 1 300 | 140 | |
| <i>CDC</i> | | 2 950 | | 1 200 | 2 350 | |
| <i>CEA</i> | | 900 | | | | |
| <i>CNES</i> | | 500 | | | | |
| <i>Onera</i> | | 500 | 800 | | | 200 |

Source : Cour des comptes d'après conventions initiales PIA1

PIA1 - Répartition des crédits par priorité

| <i>en M€</i> | dotation non consommable | subvention | avance remboursable | prêt | prise de participation | non affecté |
|---|---------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------|-------------------------------|--------------------|
| <i>Enseignement supérieur, recherche et formation</i> | 15 030 | 3 465 | | | 855 | 500 |
| <i>Industrie et PME</i> | | 1 752 | 2 448 | | 790 | 200 |
| <i>Numérique</i> | | 1 833,5 | | 1 200 | 1 466,5 | |
| <i>Développement durable</i> | | 2 966 | 2 134 | | | |

Source : Cour des comptes d'après conventions initiales PIA1

Enseignement supérieur, recherche et formation : actions ANR + CDC formation + Anru internats de la réussite

Industrie et PME : actions CNES + Onera + CDC (hors numérique, formation et ville de demain) + Oséo

Numérique : actions CDC numérique + Ademe smart grids

Développement durable : action CEA + Andra + CDC ville de demain + Ademe (hors smart grids) + Anah

Crédits du PIA2**PIA2 - Répartition des crédits par opérateur**

| <i>en M€</i> | dotation non consommable | subvention | avance remboursable | prêt | prise de participation | non affecté |
|-----------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------|-------------------------------|--------------------|
| <i>Ademe</i> | | 100 | 550 | 350 | | |
| <i>ANR</i> | 3 265 | 460 | 50 | | 100 | |
| <i>Anru</i> | | 293 | | | 250 | |
| <i>BPI</i> | | 611 | 350 | 960 | 750 | |
| <i>CDC</i> | | 596 | | 40 | 300 | |
| <i>CEA</i> | | 1 746 | | | | |
| <i>CNES</i> | | 354 | | | | |
| <i>France-Agrimer</i> | | 120 | | | | |
| <i>Onera</i> | | 314 | 631 | | | 63 |

Source : Cour des comptes d'après conventions initiales PIA2

Annexe n° 3 : les dotations non consommables

Les dotations non consommables, dont la gestion a été confiée exclusivement à l'ANR, sont bloquées sur des comptes dédiés au Trésor et ne peuvent faire l'objet de décaissements. Seuls les intérêts générés par ces dotations sont directement utilisables pour financer les projets. Les dotations non consommables représentent 44 % des crédits du PIA1 (15 Md€) et 27 % des crédits du PIA2 (3,3 Md€). Les intérêts générés par ces dotations non consommables, pendant la durée des conventions, sont estimés à 4,7 Md€ pour le PIA1 et à 1 Md€ pour le PIA2, montants qui correspondent donc aux crédits réellement disponibles pour les actions bénéficiant de ces dotations non consommables. Cette annexe a pour vocation de préciser (1) les principes de rémunération de ces dotations, (2) le statut des intérêts une fois générés et (3) le devenir des dotations consommables après le PIA.

1. Principe de rémunération

La règle de droit commun pour les dépôts des correspondants du Trésor est l'absence de rémunération. À titre dérogatoire, certains correspondants peuvent se voir proposer une rémunération, mais cette disposition ne concerne normalement que les correspondants déposant leurs fonds au Trésor à titre facultatif. Pourtant, bien que les opérateurs du PIA n'aient pas d'autres alternatives que le dépôt au Trésor, les fonds des dotations non consommables qu'ils gèrent pour le compte du PIA et qu'ils déposent sur les comptes du Trésor sont rémunérés. *A contrario* les dotations consommables qui sont aussi déposées sur des comptes dédiés au Trésor, en attente de leurs décaissements, ne sont pas rémunérées.

Taux d'intérêt

Les conditions de rémunération des dotations non consommables sont de trois types :

- s'agissant des fonds relevant du PIA1, cette rémunération a fait l'objet d'un arrêté conjoint des deux ministres en charge des finances et du budget en date du 15 juin 2010 :
 - o le principe a été retenu de rémunérer ces fonds au taux du CNO-TEC 10 à la date du 9 mars 2010, soit 3,413 %, le choix d'un taux correspondant à un produit d'une durée de 10 ans paraissant cohérent avec les échéances du PIA (conventions de 10 ans) ;

- le « plan campus », qui a été lancé avant le PIA, fait l'objet en apparence d'un traitement particulier, les fonds du PIA ciblés sur cette opération (1,3 Md€) étant rémunérés au taux de 4,03238 %, qui correspond en fait à la moyenne pondérée du taux de rémunération de la part de ces fonds venant du PIA (fonds rémunérés comme le reste des fonds IA à 3,413 %) et de la part de cette opération financée par les cessions de titres d'EDF (3,7 Md€ rémunérés à 4,25 %⁹⁴).
- la rémunération des dotations non consommables du PIA2 a été fixée à 2,5 %, dans un arrêté du 3 juin 2014, taux qui correspond lui aussi au taux « spot » à une date donnée lors du lancement de la deuxième phase du programme (date de publication au JO de la loi de finances initiale pour 2014).

Date de computation

La date de computation des intérêts dépend de l'action :

- pour les initiatives d'excellence et l'opération campus : les intérêts courent à partir de la date de transfert des fonds à l'ANR ;
- pour les actions « Équipements d'excellence » et « Santé-biotechnologies » : les intérêts sur les fonds non consommables seront calculés à partir d'une ventilation en trois tiers de l'enveloppe globale non consommable :
 - les intérêts du premier tiers courent à partir du versement des fonds à l'ANR ;
 - les intérêts du second tiers courent à partir d'un an après le versement des fonds à l'ANR ;
 - les intérêts du dernier tiers courent à partir de deux ans après le versement des fonds à l'ANR.
- pour les laboratoires d'excellence, les IHU, les instituts Carnot, les instituts de recherche technologique (IRT) et instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED) : les intérêts courent à partir de la date de sélection des projets.

Ce traitement différencié des actions a été dicté, selon le CGI, par les considérations suivantes :

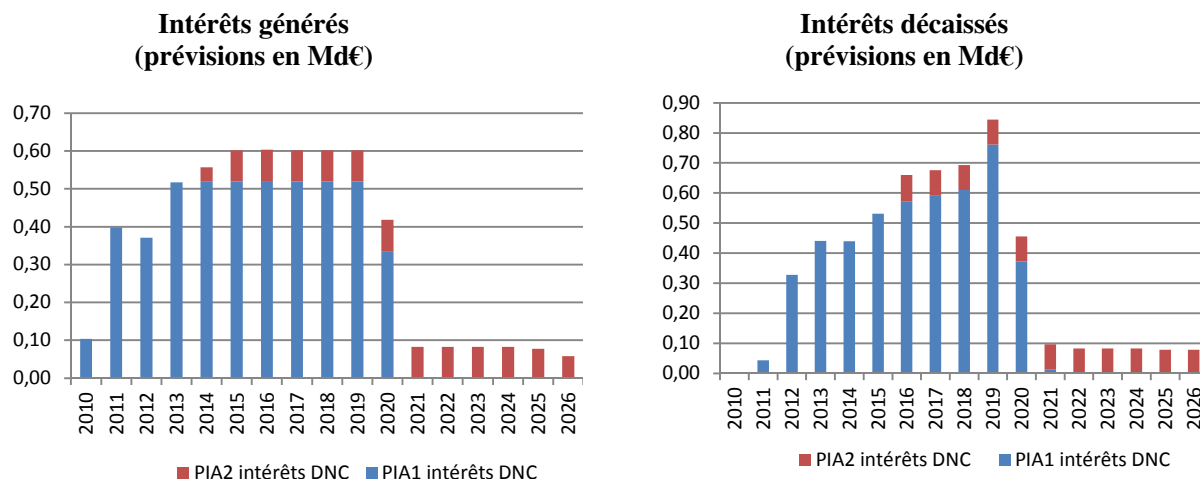
⁹⁴ Taux du CNO-TEC10 au moment de la vente des titres début décembre 2007, qui a fait l'objet d'un versement du CAS PFE à l'ANR.

- les actions dont les intérêts commencent à la sélection, soit ont des besoins en crédits de fonctionnement à long terme (cohortes), soit bénéficient, par ailleurs, d'une part de dotation consommable (Labex, IHU, IRT et IEED) ;
- pour l'opération campus et Idex, ces deux actions ne bénéficiaient pas initialement⁹⁵ de dotation consommable ; le choix a donc été fait de calculer les intérêts dès le versement des fonds à l'ANR, afin de générer des intérêts transitoires permettant le financement des premières actions dès la sélection des projets ;
- enfin, pour les actions Equipex et Santé-Biotech, le ratio dotations consommable / non consommable sur chacune de ces actions n'avait aucune raison particulière de se retrouver dans le ratio investissement / fonctionnement demandé par les porteurs de projets (ce qui s'est vérifié par la suite d'après le CGI). Il n'y avait donc pas de logique à faire commencer le calcul des intérêts strictement à la sélection. En outre, la commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard avait proposé de faire commencer le calcul des intérêts dès le versement à l'ANR, de façon à générer des produits récurrents permettant de sélectionner les projets sur plusieurs années, y compris après les premières vagues initiales. L'arbitrage du cabinet du Premier ministre a été de faire partir la computation des intérêts en trois tranches, correspondant aux trois périodes définies pour lesancements des appels à projets.

2. Utilisation des intérêts

Une fois générés, les intérêts sont assimilables à des dotations consommables (subventions). Ils sont placés sur un compte dédié au Trésor en attente de décaissement. Les intérêts ne sont pas capitalisés. Il existe un décalage entre génération et décaissement des intérêts.

⁹⁵ Suite aux différents redéploiements, l'action Idex s'est finalement vu doter en mars 2012 d'une enveloppe consommable.



Source : Cour des comptes d'après le calendrier prévisionnel de décaissements du CGI de janvier 2015

3. Devenir des dotations non consommables après le PIA

Les conventions signées entre l'État et les opérateurs ont une durée maximum de 10 ans pour le PIA1 et de 15 ans pour le PIA2, durée au terme de laquelle l'ensemble des fonds est censé être décaissé. Cela pose donc la question du devenir des dotations non consommables, à l'issue de ces 10/15 ans. La majorité des conventions prévoient que les « dotations non consommables, dont les intérêts servent à financer des projets, seront récupérées par l'État au terme de la convention (10 ans maximum). Elles seront reversées par l'opérateur au budget de l'État. »

Deux conventions du PIA1 (Initiatives d'excellence et Laboratoires d'excellence) se distinguent cependant et prévoient dans leurs dispositions que les dotations non consommables pourront continuer à porter intérêt après la période des 10 ans, point sur lequel aucune communication n'a clairement été faite et qui a pour conséquence de prolonger l'impact du PIA sur le budget de l'État et d'augmenter le montant final à sa charge.

S'agissant des **Idex**⁹⁶, la convention signée entre l'État et l'ANR prévoit dans ses principes un mécanisme de dévolution définitive des

⁹⁶ La convention Idex/I-site signée dans le cadre du PIA2, qui se place dans le prolongement de l'action Idex du PIA1, semble également prévoir le même type de dispositions particulières.

dotations non consommables aux IDEX évaluées positivement⁹⁷ après une période de transition (quatre ans) pendant laquelle les fonds seraient conservés au Trésor et gérés par l'ANR⁹⁸. Cette dévolution serait cependant virtuelle puisque les conditions applicatives de ladite convention, ainsi que les conventions signées par l'ANR avec les bénéficiaires finaux, précisent que pour les IDEX qui, après leur période probatoire, auraient une évaluation positive, les fonds seraient finalement transférés sur un compte du Trésor ouvert à leur nom.

Les dotations ne devront donc pas être « décaissées » par l'État et resteront fictives, mais le dispositif, tel qu'il est envisagé, laissera à la charge de l'État le versement des intérêts. Les parties prenantes, et notamment le CGI, considèrent que ces dotations continueront à être rémunérées dans les mêmes conditions que lorsque les fonds étaient gérés par l'ANR, bien qu'aucun texte n'encadre les conditions de rémunération de ces DNC une fois transférées aux initiatives d'excellence.

Dans le cas d'un tel transfert, la dotation non consommable pourrait produire des intérêts sans limitation de durée, constituant dès lors une sorte de rente perpétuelle.

La convention entre l'ANR et l'État ne spécifie les modalités de retour à l'État que pour les dotations non consommables qui ne seront pas versées aux bénéficiaires finaux. En l'absence de précisions dans les conventions, les 7,1 Md€ de dotations non consommables affectés à l'action IDEX du PIA1 pourront potentiellement générer des intérêts à hauteur de **238 M€ par an** dans l'hypothèse maximale (c'est-à-dire si toutes les IDEX passent favorablement la période probatoire) pour une durée indéterminée.

Cependant, la direction du budget conteste cette possibilité, considérant que les conventions du PIA sont encadrées juridiquement par les dispositions de l'article 8 de la loi de finances rectificative du

⁹⁷ Si à la fin de la période probatoire, une IDEX n'est pas évaluée positivement, elle peut, suivant les cas, soit se voir proposer une nouvelle période probatoire, soit se voir retirer le bénéfice de la dotation non consommable qui lui était affectée. Le devenir de ces dotations « confisquées » est prévu par la convention : elles sont soit reversées au budget de l'État soit utilisées pour un nouvel appel à projet.

⁹⁸ Rédaction retenue dans la convention : « Les fonds non consommables seront dans un premier temps conservés à l'ANR [...] Après quatre ans, et sous réserve d'une évaluation démontrant que les engagements pris au moment du lancement de l'initiative d'excellence ont été tenus, les initiatives d'excellence seront dotées définitivement : une dotation en capital non consommable sera versée à la structure retenue. »

9 mars 2010 créant le PIA, qui précise que « les conventions ne peuvent être conclues pour une durée de vie supérieure à 10 ans »⁹⁹. Elle considère que le caractère exceptionnel du PIA n'est pas compatible avec un versement sans fin des intérêts des DNC aux bénéficiaires des IDEX ou des Labex.

S'agissant des **Labex**, la convention prévoit que « pour les laboratoires non intégrés à des initiatives d'excellence, la dotation de référence pourra être reconduite, le cas échéant, au-delà de la période de dix ans couverte par la convention, après évaluation confirmant la dynamique d'excellence du laboratoire ». Il n'est pas précisé si cette prorogation aura une durée maximale dans le temps. Cette disposition expose cependant l'État, dans une vision maximaliste, à un montant d'intérêts annuels à verser au-delà des 10 ans égal à **62 M€ pour les Labex**. La direction du budget conteste, pour les mêmes raisons, l'application potentielle de cette clause.

⁹⁹ Durée portée à 15 ans dans le cadre de la loi de finances initiales de 2014 pour la mise en œuvre du PIA2.

Annexe n° 4 : les redéploiements du PIA1 et du PIA2

Dans le cadre de la gestion extrabudgétaire des crédits du PIA, leur réallocation entre les actions ou à de nouvelles actions a commencé à être réalisée dès 2012. Les crédits du PIA1 et du PIA2 ont ainsi fait l'objet de nombreux redéploiements qui ont eu des conséquences notables sur l'équilibre entre les programmes et les actions, mais aussi entre les opérateurs. L'objectif revendiqué est de permettre une gestion plus efficace du PIA, au travers d'une allocation optimale des dotations entre les actions. Mais ces opérations, réalisées à travers des procédures parfois difficiles à suivre, ont aussi souvent permis de financer des débudgétisations.

1 - Les montants redéployés

a) Synthèse des redéploiements sur les deux PIA

À partir de 2012, il y a eu des redéploiements des crédits du PIA chaque année, plusieurs fois par an. Plus de **6,2 milliards** d'euros ont ainsi changé d'affectation, ce qui représente plus de **13 %** du total des dotations consommables et non consommables du PIA1 (35 Md€) et du PIA2 (12 Md€).

À ce montant, il faut ajouter **172 M€ de redéploiements d'intérêts « transitoires »**, c'est-à-dire d'intérêts générés par des dotations non consommables mais qui n'ont pas été affectés aux actions auxquelles sont rattachées les dotations en question. Ces redéploiements conduisent parfois à transformer en dotations consommables ces intérêts qui sont « libres d'affectation », parce que les intérêts générés par les dotations non consommables sont supérieurs aux besoins de l'action concernée.

Si le PIA1 est resté stable pendant une année entière, les premiers redéploiements ayant eu lieu en février 2012, il n'en est pas de même pour le PIA2 qui a fait l'objet de redéploiements significatifs (7,7 % des crédits initiaux, + 922 M€) dès 2014, avec des décisions en janvier, mars, juin, juillet et octobre.

Par ailleurs, trois redéploiements ont conduit à transférer, en 2014, des crédits du PIA1 sur des actions du PIA2, à hauteur de 282 M€.

Les redéploiements des dotations consommables et non consommables du PIA1 et du PIA2, en M€

| <i>En M€</i> | | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>PIA1</i> | Les + | 2 843 | 1 278 | 1 177 | 5 298 |
| | Les - | 2 843 | 1 278 | 1 459 | 5 580 |
| <i>PIA2</i> | Les + | | | 922 | 922 |
| | Les - | | | 640 | 640 |
| Total PIA1 + PIA2 | Les + | 2 843 | 1 278 | 2 099 | 6 220 |
| | Les - | 2 843 | 1 278 | 2 099 | 6 220 |
| intérêts transitoires | Les + | 172 | | | 172 |
| | Les - | 172 | | | 172 |

Source : Cour des comptes d'après les réponses du CGI

Les « + » correspondent aux montants qui sont venus abonder des actions et les « - » correspondent aux montants qui ont été déduits de certaines actions.

b) Effets des redéploiements sur les dotations des actions

Les redéploiements ont permis de revoir, parfois très sensiblement, à la hausse comme à la baisse certaines enveloppes d'action, voire de programme. C'est le cas de 13 actions du PIA1 (sur 35 actions initiales) et de trois actions du PIA2 (sur 32 actions initiales) dont les dotations initiales ont été modifiées d'au moins 30 %.

**Actions PIA1 et PIA2 :
redéploiements supérieurs ou égaux à 30 % du montant initial**

| <i>Nom de l'action</i> | Montant initial en M€ (A) | Crédits redéployés en M€ (B) | B/A en % |
|---|--------------------------------------|---|---------------------|
| PIA1 | | | |
| <i>Démonstrateurs énergies renouvelables</i> | 1 350 | - 433 | - 32 % |
| <i>Tri et valorisation des déchets</i> | 250 | - 106 | - 42 % |
| <i>Réseaux électriques intelligents</i> | 250 | - 101 | - 40 % |
| <i>Culture scientifique et technique</i> | 200 | - 100 | - 50 % |
| <i>Ville de demain</i> | 1 000 | - 300 | - 30 % |
| <i>Plateforme mutualisées d'innovation des pôles</i> | 200 | - 163 | - 82 % |
| <i>Économie numérique</i> | 2 250 | - 1 634 | 73 % |
| <i>Laboratoire d'excellence (Labex)</i> | 1 000 | + 866,3 | + 87 % |
| <i>Internats d'excellence</i> | 300 | + 100 | + 33 % |
| <i>Augmentation de capital d'Oséo</i> | 140 | + 365,3 | + 261 % |
| <i>États généraux de l'industrie – aide à la réindustrialisation</i> | 200 | + 120 | + 60 % |
| <i>États généraux de l'industrie – compétitivité filières industrielles</i> | 300 | + 283 | + 94 % |
| <i>Fonds national d'amorçage</i> | 400 | + 200 | + 50 % |
| PIA2 | | | |
| <i>Transports de demain</i> | 300 | - 100 | - 33 % |
| <i>Technologies clé génériques</i> | 150 | - 90 | - 60 % |
| <i>Maîtrise des technologies nucléaires (CEA Défense)</i> | 1 328 | + 500 | + 38 % |

Source : Cour des comptes

Les redéploiements ont aussi permis de créer de nouvelles actions, non prévues initialement. C'est notamment le cas pour le PIA1 en 2013, quand les crédits ont été réorientés vers la mise en œuvre du pacte de compétitivité. Au total, le nombre d'actions du PIA1 a été augmenté de 23 % (huit actions nouvelles).

Mais c'est aussi le cas pour le PIA2, malgré son caractère récent, avec deux actions nouvellement créées en octobre 2014.

**PIA1 et PIA2 :
actions créées après redéploiements de crédits**

| <i>Actions</i> | Date de création | Montant M€ décembre 2014 | PIA |
|--|------------------|--------------------------------|-----|
| Fonds écotechnologies | 2012 | 150 | 1 |
| Sûreté nucléaire | 2012 | 50 | 1 |
| Rénovation thermique des logements – prime exceptionnelle | 2013 | 135 | 1 |
| Fonds capital-risque/capital développement | 2013 | 593,7 | 1 |
| Prêts numériques | 2013 | 76,3 | 1 |
| Industrialisation des pôles de compétitivité (PIPC) | 2013 | 30,2 | 1 |
| Innovation de rupture (PSIM) | 2013 | 150 | 1 |
| Économie numérique BPI | 2014 | 900 | 1 |
| Innovation (NANO 2017) | oct 2014 | 273,8 | 2 |
| Projets agricoles et agroalimentaires d'avenir | oct 2014 | 120 | 2 |

Source : Cour des comptes

c) Effets des redéploiements sur les dotations des opérateurs

Le total des crédits gérés par les différents opérateurs a donc également été modifié comme le montre le tableau suivant.

Outre le fait que certains organismes sont devenus opérateurs grâce à des redéploiements (ASP, FranceAgriMer), ces mouvements de crédits ont conduit à notablement modifier des dotations de certains opérateurs à la baisse ou à la hausse.

**PIA1 et PIA2 :
impact des redéploiements sur les opérateurs**

| <i>Opérateur</i> | PIA1* | | PIA2 | | PIA1* + PIA2 | |
|----------------------|----------------|---|----------------|---|----------------|--------------------------|
| | <i>initial</i> | <i>Redéploiements solde déc. 2014</i> | <i>initial</i> | <i>redéploiements solde déc. 2014</i> | <i>initial</i> | <i>décembre 2014</i> |
| <i>Ademe</i> | 2 850 | -570 | 1 100 | -100 | 3 950 | 3 280 |
| <i>Anah</i> | 500 | -135 | | | 500 | 365 |
| <i>Andra</i> | 100 | -25 | | | 100 | 75 |
| <i>ANR</i> | 18 900 | + 13 | 4 015 | -140 | 22 915 | 22 788 |
| <i>Anru</i> | 500 | 0 | 585 | -28 | 1 085 | 1 057 |
| <i>ASP</i> | 0 | + 135 | | | | 135 |
| <i>BPI*</i> | 2 440* | + 1 755 | 2 770 | -44 | 5 210 | 6 921 |
| <i>CDC</i> | 6 450 | -1 615 | 710 | + 174 | 7 160 | 5 719 |
| <i>CEA</i> | 900 | -25 | 1 378 | + 500 | 2 278 | 2 753 |
| <i>CNES</i> | 500 | 0 | 222 | + 11,5 | 722 | 733,5 |
| <i>FranceAgriMer</i> | | | | + 120 | | 120 |
| <i>Onera</i> | 1 500 | + 185 | 1 220 | -211,5 | 2 720 | 2 693,5 |
| <i>Total</i> | 34 640 | -282 | 12 000 | + 282 | 46 640 | 46 640 |

Source : Cour des comptes

* PIA1, hors 360 M€ de taxe affectée à Oséo

2 - Les procédures de redéploiement

L'article 8 de la LFR du 9 mars 2010 prévoit que les redéploiements des crédits du PIA puissent être décidés par le Premier ministre, après information des commissions des finances et des commissions compétentes sur le fond des deux assemblées. Par ailleurs, les conventions entre l'État et les opérateurs du PIA prévoient des procédures de rétablissement de crédits en cas de sous-utilisation des fonds.

Mais les éléments précédents montrent qu'à travers les redéploiements des changements très significatifs ont été apportés aux décisions initiales prises par le Parlement en loi de finances, tant en 2010 pour le PIA1 qu'en 2014 pour le PIA2. Cette souplesse dans l'affectation des crédits aux opérations et aux opérateurs, qui est une des conséquences de la gestion extrabudgétaire du PIA, ne doit cependant pas avoir pour

conséquence de permettre de modifier les décisions du Parlement sans que ce dernier puisse intervenir.

Aussi, les procédures permettant ces mouvements de crédits ont fait l'objet d'une attention particulière de la Cour des comptes qui a notamment insisté, dès les premiers redéploiements de 2012, sur la nécessité d'un meilleur encadrement, d'un respect effectif de l'information et, lorsque c'est nécessaire, de l'autorisation parlementaire¹⁰⁰. Elle a notamment souhaité que la motivation des mouvements soit mieux explicitée et relevé en particulier qu'en l'absence de l'arrêté ministériel (prévu par l'article 17-IV de la LOLF) fixant les conditions des rétablissements de crédits, procédure utilisée par le CGI pour faire certains redéploiements, les marges de manœuvre de ce dernier étaient très importantes.

Conformément aux recommandations de la Cour, les modalités de redéploiement ont été améliorées en 2013. En particulier, l'arrêté sur les rétablissements de crédits, dont la Cour pointait l'absence, a été pris le 19 juillet 2013 ; il n'apporte toutefois que des progrès limités en matière d'encadrement des redéploiements du PIA ; en l'occurrence, un accord formel du ministre du budget est désormais nécessaire pour valider ces mouvements de crédits qui sont pris en dérogation à l'arrêté du 19 juillet 2013.

Après la décision du Premier ministre, trois cas de figure principaux se présentent qui sont traités, par le CGI, à travers des procédures différentes : plus le redéploiement provoque une modification importante de la nature et de l'utilisation des crédits, plus la procédure est lourde.

a) Cas des redéploiements entre actions similaires d'un même opérateur

Quand des crédits sont redéployés entre des actions qui relèvent du même opérateur, les actions en question relèvent en général également de la même finalité. Le CGI considère donc qu'ils respectent l'autorisation parlementaire initiale et que le redéploiement ne nécessite pas d'être validé par un vote du Parlement.

¹⁰⁰ Dans les recommandations de la note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) et dans celle de la mission *Économie* portant sur l'exercice 2012.

L'opérateur modifie la destination des crédits au sein de sa comptabilité sur la base de la décision du Premier ministre.

b) Cas des redéploiements entre actions similaires d'opérateurs distincts

Quand des crédits sont redéployés entre des actions qui relèvent d'opérateurs distincts mais pour une finalité similaire (par exemple la rénovation thermique), le CGI considère que les redéploiements respectent également l'autorisation parlementaire initiale et que le redéploiement ne nécessite pas non plus d'être validé par un vote du Parlement. Cependant, la réalisation du mouvement nécessite un transfert des crédits entre les deux opérateurs qui s'effectue par un transit sur le budget général de l'État en utilisant la procédure du **rétablissement de crédit**.

Les crédits sont donc remontés au budget général de l'État par la procédure de rétablissement de crédit en application des dispositions prévues par les conventions État/opérateur, en vertu de l'article 17-IV de la LOLF et de l'arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances. Ils sont ensuite reversés au nouvel opérateur.

Cependant, dans la majorité des cas, par souci de lisibilité et d'étanchéité des crédits PIA par rapport aux crédits du budget général, les programmes budgétaires ayant initialement servi à la création des actions PIA ont été supprimés quand les crédits ont été transférés aux opérateurs (fin 2010 pour le PIA1 et fin 2014 pour le PIA2). Il faut donc procéder aux rétablissements de crédits sur des programmes se rapprochant le plus possible de la nature des actions prévues par les programmes PIA en question.

c) Cas des redéploiements en loi de finances pour les autres cas

Enfin, dans certains cas, les redéploiements impliquent une modification substantielle de l'autorisation parlementaire et doivent donc faire l'objet d'une autorisation en loi de finances. Il s'agit particulièrement des cas où **la finalité des actions est clairement différente**, et des cas où **la nature des crédits est différente** (exemple : passage d'une intervention en subvention à une intervention en fonds propres à partir du CAS PFE).

Dans ces cas spécifiques, au-delà de la simple information du Parlement, ce dernier doit autoriser le redéploiement dans le cadre de la procédure suivante :

- rétablissement des crédits au budget ;
- inscription en loi de finances d'annulations sur les programmes d'origines et d'ouvertures pour un montant équivalent sur les programmes récepteurs ;
- contractualisation État / opérateur sous réserve du vote de la loi de finances ;
- dès le vote de la loi de finances, versement des crédits à l'opérateur, puis décaissement à destination des bénéficiaires sélectionnés.

Quand il s'agit de **crédits non encore contractualisés avec les opérateurs** (soit que les crédits aient été rétablis précédemment dans le cadre d'un redéploiement ensuite annulé, soit que les crédits ouverts en PLFR 2010 ou en PLF 2014 n'aient pas encore été versés), le processus est plus simple : après décision du Premier ministre, on procède à une annulation et une ouverture de crédit en loi de finances, sans avoir à passer par les étapes préalables de remontée de crédit de l'opérateur au budget.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des redéploiements par catégorie de procédures.

Les procédures de redéploiements du PIA

| <i>En %</i> | Interne opérateur | Rétablissement sans LFR | Rétablissement avec LFR | Avant affectation opérateur | Direct entre opérateurs * | total |
|--------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 2012 | 54,6 | 1,6 | 38,8 | 0 | 5,0 * | 100 |
| 2013 | 19,1 | 56,1 | 24,8 | 0 | 0 | 100 |
| 2014 | 6,2 | 50,7 | 13,4 | 29,7 | 0 | 100 |
| <i>Total</i> | 31,6 | 28,6 | 27,7 | 9,7 | 2,4 | 100 |

Source : CGI et Cour des comptes

* constitution du fonds écotecnologies par transferts de 150 M€ de diverses actions de l'Ademe à la CDC, sans rétablissement de crédits ni passage par la loi de finances

Annexe n° 5 : exemples d’actions avec un risque d’augmentation des dépenses de fonctionnement de l’État à terme

Dans le domaine de l’enseignement supérieur et de la recherche

Les actions concernant la recherche visent souvent à mettre en place des structures ou des organisations nouvelles, nécessitant donc un accompagnement régulier sur plusieurs années : Opération campus, IDEX, Labex, Equipex, Santé – biotechnologie et IHU, Instituts Carnot, IRT et IEED.

Pendant les 10 ans de la durée de la convention avec les organismes concernés, qui sont en grande partie des universités, des grandes écoles et des organismes de recherche, ou des structures de coopération les regroupant, les intérêts provenant des dotations non consommables affectées à chaque projet sont donc utilisés pour financer l’ensemble des dépenses concernées, des investissements immobiliers et des équipements mais aussi des équipes de chercheurs et d’enseignants chercheurs, y compris des dépenses d’emplois publics, voire de fonctionnaires, dans certains organismes.

À la fin de la convention, les projets sont censés avoir réussi à trouver un équilibre budgétaire sans besoin de financement d’État supplémentaire. Mais cet objectif est très ambitieux et la Cour, dans son rapport public thématique sur *le financement public de la recherche, un enjeu national*¹⁰¹, a souligné le fait que la capacité effective des différentes entités créées par le PIA à procurer des revenus à la fin des dix premières années de fonctionnement devait constituer un point majeur du suivi, afin d’anticiper la fin de la période de subvention. La Cour estimait que leur capacité à générer des ressources suffisantes à horizon de 10 ans pour atteindre un équilibre financier serait d’autant plus difficile que leurs modèles économiques ne sont pas éprouvés (instituts de recherche technologique, instituts en énergie décarbonées, instituts hospitalo-universitaires, etc.).

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le cas de certaines structures créées à travers des interventions en capital en matière de valorisation de la recherche

L'avenir et le financement de certaines structures qui ont été créées par des participations en capital du PIA posent les mêmes questions, si elles ne trouvent pas de sources de financement suffisantes pour assurer leur développement, voire leur survie, notamment lorsque leur statut est public ou « quasi-public ».

C'est le cas notamment de **France Brevets**, structure d'intervention dédiée aux brevets, à la fois fonds d'investissement et société de valorisation, créée sous forme de SAS par un apport en capitaux propres du PIA de 50 M€, doublé par un apport du même montant de la CDC en compte propre ; elle devrait à terme employer une vingtaine de personnes. C'est une initiative unique en Europe, qui repose sur un modèle économique risqué dont la validation nécessitera plusieurs années.

De même, les **SATT** (sociétés d'accélération de transfert de technologie), également constituées sous forme de SAS dont les actionnaires sont des établissements de recherche et la CDC (pour le compte de l'État), devraient bénéficier d'une dotation de 900 M€ du PIA versée sous forme de fonds propres, de quasi-fonds propres et très marginalement de subventions. Fin 2014, elles employaient directement 360 personnes. Comme pour les projets financés par des dotations non consommables évoqués ci-dessus, l'objectif est d'atteindre l'équilibre budgétaire sans besoin de financement supplémentaire de l'État d'ici 10 ans.

Pour ces deux cas également, la Cour a déjà souligné, dans son rapport public thématique sur le *financement public de la recherche, un enjeu national*¹⁰², que le modèle économique de ces entités était risqué et loin d'être éprouvé¹⁰³ ; il fallait, par conséquent mettre en place un suivi rapproché pour éviter toute dérive qui pourrait être coûteuse. Elle indiquait qu'il aurait mieux valu, dans le cas des SATT, commencer par quelques expérimentations du modèle au lieu d'en faire immédiatement un déploiement généralisé.

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰³ En ce qui concerne les SATT, la Cour a considéré, dans son rapport public thématique sur le financement de la recherche, que l'investissement massif de l'État dans ces nouvelles structures était excessif et imprudent.

Dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse

Si l'éducation et la formation peuvent être considérées comme des dépenses « d'investissements dans les générations futures », elles sont essentiellement constituées de coûts de personnel et de fonctionnement et classées comme telles dans la comptabilité budgétaire. Le rapport initial de 2009 ne faisait d'ailleurs référence à la formation qu'à travers des actions ciblées dans l'enseignement supérieur et la recherche, à l'exception d'une action pour la création d'internats d'excellence et d'une action pour « susciter l'intérêt pour les sciences dès le plus jeune âge ».

Ces deux thèmes sont effectivement traités par le PIA, à travers deux actions du PIA1 (300 M€¹⁰⁴) et du PIA2 (138 M€) pour les internats et une action du PIA1 (200 M€) pour soutenir la « culture scientifique et technique » à travers le soutien à des actions pédagogiques portées par des associations et des organismes divers pour mieux former les jeunes aux sciences et aux techniques dans et en dehors de l'école (formation d'enseignants et d'animateurs notamment). Outre le fait que ces actions ne sont pas conformes au principe d'additionnalité du PIA, les audits qui ont pu être réalisés par Ernst and Young sur une dizaine de ces projets ont montré qu'une majorité d'entre eux sont dans une situation de réelle « dépendance vis-à-vis de la subvention PIA » ; on peut donc s'inquiéter de la pérennité de structures, dont certaines ont été spécialement créées pour bénéficier du PIA, sans maintien de l'aide de l'État après la fin du PIA.

D'autres opérations dans le domaine de « la jeunesse, l'éducation et la formation » financées par le PIA présentent les mêmes caractéristiques, qu'il s'agisse de l'action « politiques de jeunesse intégrées à l'échelle d'un territoire » (PIA2-84 M€ après redéploiement) ou de l'action « partenariats territoriaux pour l'emploi et la formation » (PIA2-126 M€ après redéploiement). Non seulement on peut s'interroger sur le qualificatif « d'investissements » donné à ces actions mais elles risquent de nécessiter de nouveaux soutiens de l'État lorsque le financement du PIA sera épuisé, sauf à laisser disparaître les structures concernées.

¹⁰⁴ 400 M€ après redéploiements.

Annexe n° 6 : moyens et coûts de fonctionnements du CGI

Le pilotage des investissements d'avenir a été confié à une nouvelle structure créée pour l'occasion auprès du Premier ministre, le commissariat général à l'investissement (CGI). Ce rattachement au Premier ministre a été un temps remis en cause, le CGI ayant été placé, du 16 avril 2014 au 12 septembre 2014, sous l'autorité du ministre en charge de l'économie, conjointement avec le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les actions relevant de la MIREs. La courte durée de cet épisode (5 mois à peine) n'a pas laissé le temps de mettre en place des modalités de gestion sensiblement différentes et on est revenu au mode de fonctionnement antérieur dès septembre 2014¹⁰⁵. Le CGI est une équipe resserrée fonctionnant comme une administration de mission.

1. Les moyens humains

Le CGI est un service rattaché au Premier ministre, qui dispose d'un plafond d'emplois de 37 ETPT¹⁰⁶. Ce plafond d'emplois a été gagé en gestion 2010 par des « taxations » sur les plafonds d'emplois des ministères, puis inscrit dans les projets de loi de finances des années suivantes. Le transfert des moyens a été arbitré lors d'une réunion interministérielle en date du 13 avril 2010, le MESR étant le plus gros « contributeur », avec 21 ETPT transférés.

Origine des ETPT et des moyens de fonctionnement transférés pour la constitution du CGI en 2010

| <i>Ministère</i> | ETPT | crédits (M€) |
|---|------|--------------|
| <i>Économie, industrie et emploi</i> | 7 | 0,9 |
| <i>Enseignement supérieur et recherche</i> | 21 | 2,7 |
| <i>Agriculture et alimentation</i> | 1 | 0,1 |
| <i>Écologie, développement durable et énergie</i> | 4 | 0,5 |
| <i>Éducation nationale</i> | 1 | 0,1 |
| <i>Travail solidarité</i> | 2 | 0,3 |
| <i>Total</i> | 36 | 4,6 |

Source : Cour des comptes d'après bleu de la réunion interministérielle du 13 avril 2010

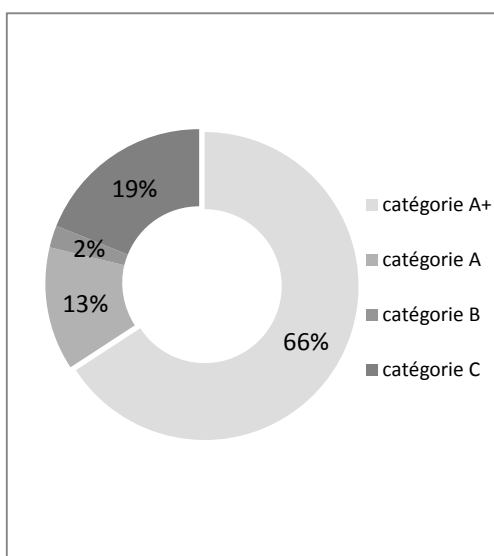
¹⁰⁵ Cette annonce avait toutefois suscité la démission des co-présidents du comité de surveillance, mais cette situation a été très temporaire, MM. Juppé et Rocard ayant repris rapidement leur fonction à la tête du comité de surveillance.

¹⁰⁶ 36 ETPT initialement, augmenté à 37 ETPT en PLF 2012.

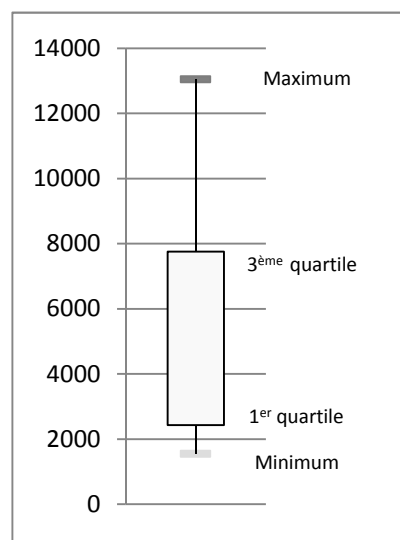
Les effectifs budgétaires actuels (30,2 ETPT en 2014¹⁰⁷) du CGI sont légèrement en deçà du plafond d'emplois autorisé. Ces agents sont majoritairement des agents de catégories A+ (66 % des effectifs en 2014) ; ce sont des fonctionnaires titulaires pour moitié, l'autre moitié étant constituée de contractuels en provenance du secteur privé.

Cette composition des effectifs du CGI est une des raisons du niveau élevé de rémunération moyen (rémunération mensuelle nette égale à 5 900 € et médiane égale à 6 400 €¹⁰⁸ en 2014) ; 25 % des agents ont une rémunération comprise entre 7 750 € et 13 050 €.

Répartition des effectifs du CGI par catégorie en 2014



Rémunération nette mensuelle des agents du CGI en 2014 (€)



Source : Cour des comptes

¹⁰⁷ On ne compte pas dans les effectifs budgétaires le commissaire général qui n'est pas rémunéré ainsi que deux ETP qui ne perçoivent qu'une indemnité (un préfet de région mis à disposition du CGI et un professeur des universités à la retraite).

¹⁰⁸ Le salaire mensuel net moyen d'un cadre dans la fonction publique d'État s'élevait à 3 000 € en 2011 et à 4 000 € dans le privé d'après le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique et les rémunérations – édition 2013*. La Documentation française, 652 p., disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr.

Compte tenu des effectifs réduits et de la grande autonomie des directeurs de programme, le recrutement de ces derniers, et plus globalement de l'ensemble des agents du CGI, constitue un élément clé du dispositif.

Le *turnover* des agents du CGI est important : fin 2014, seuls 7 agents sur 37 étaient présents depuis le lancement du commissariat, dont 5 sont des directeurs de programme. Cette forte mobilité est un facteur de risque pour le programme, les actions pouvant souffrir d'un manque de continuité et d'une hétérogénéité dans les pratiques, comme l'a souligné l'audit du SGMAP.

2. L'organisation du CGI

L'organisation du CGI est peu hiérarchique et parcellisée, le commissariat étant organisé actuellement autour de 10 pôles thématiques¹⁰⁹ (dont huit pour le PIA¹¹⁰) dirigés par des directeurs de programmes qui disposent d'une très grande autonomie et de 4 missions transverses¹¹¹, le commissaire général, assisté d'un commissaire général adjoint, étant à la tête de l'organigramme (cf. annexe n° 7). Chaque cellule de l'organigramme est donc de taille très limitée (de l'ordre de 2 ou 3 personnes en moyenne).

Depuis le lancement du premier programme d'investissements d'avenir, trois commissaires généraux se sont succédé : René Ricol (janvier 2010- juin 2012), Louis Gallois (7 juin 2012 – avril 2014) et Louis Schweitzer (depuis le 23 avril 2014) ; il y a eu également trois commissaires adjoints (Jean-Luc Tavernier de janvier 2010 à février 2012, Philippe Bouyoux de mars 2012 à septembre 2013 et Thierry Francq depuis cette date).

¹⁰⁹ Pôles PIA : « Centres d'excellence », « Valorisation de la recherche », « Santé et biotechnologies », « Énergie, économie circulaire », « Économie numérique », « Industrie, transports, défense », « Financements, investissements et amorçage », « Urbanisme et cohésion sociale, jeunesse, égalité des chances ».

Pôles non spécifiques au PIA : « Évaluation des investissements publics » et « Stratégie d'investissement et fonctionnement européen ».

¹¹⁰ Le nombre de directeurs de programmes pour le PIA a été ramené à huit à mi-2014 suite au départ du directeur de programme – *Emploi, égalité des chances* qui n'a pas été remplacé. Le premier directeur de programme en charge de la « Stratégie d'investissement et financement européen » a été recruté mi-décembre 2014.

¹¹¹ « Direction stratégique et financière », « Pôle territorial », « Informatique », « Juridique ».

Pour l'accomplissement de ses missions, le CGI s'appuie sur les services du Premier ministre : la DASF pour la passation des marchés publics notamment et la DSI pour les projets informatiques, notamment le projet SISE, qui vise à améliorer la qualité du *reporting* du CGI et à disposer d'une information exhaustive consolidée plus fine au niveau du CGI.

3. Coût de fonctionnement du CGI

Les dépenses du CGI sont imputées sur le programme 129 – *Coordination du programme gouvernemental*. Elles sont essentiellement imputables au PIA, mais la part prise par la mission concernant l'ensemble des investissements de l'État ainsi que par le volet d'action européenne devrait croître, notamment du fait de la mission de coordination de la participation française au plan Junker confiée au commissaire général adjoint.

Les dépenses directes du CGI s'élèvent à **4 M€ par an**, composées à 90 % de dépenses de masse salariale. Ces coûts directs doivent être complétés, pour obtenir le coût complet, par un montant d'environ 600 000 € par an (dépenses immobilières, d'informatique, etc.) pris en charge par les services support du Premier ministre.

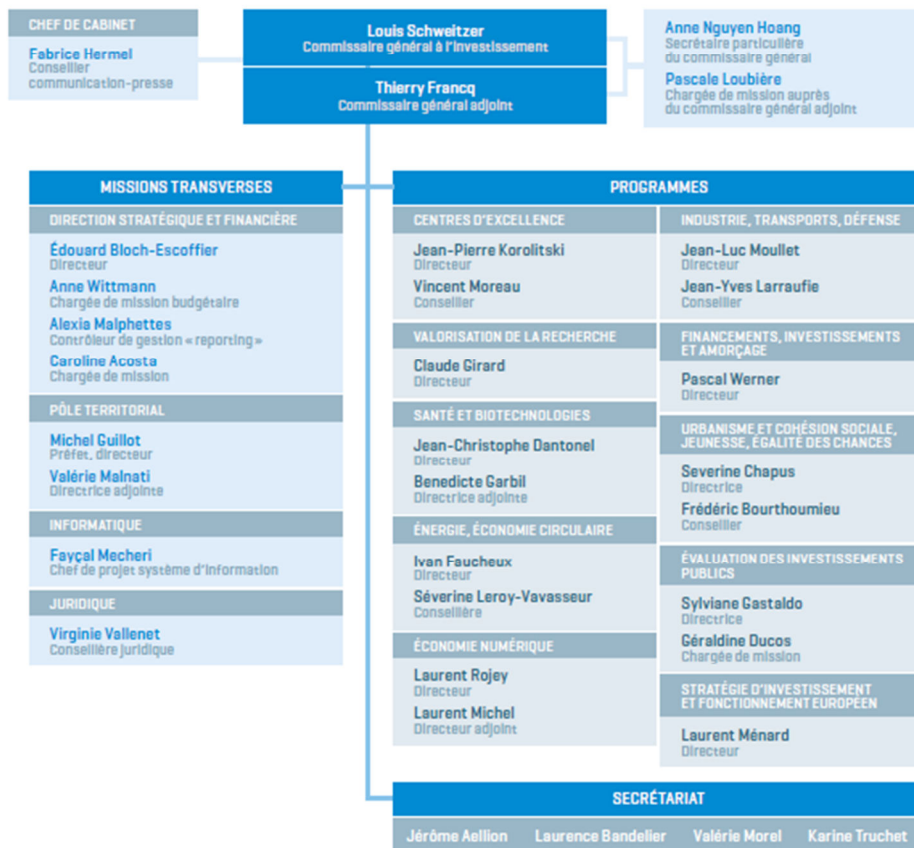
Tableau n° 9 : Dépenses directes du CGI

| <i>En milliers d'euros</i> | Masse salariale | Fonctionnement | Crédits d'études | Total |
|----------------------------|-----------------|----------------|------------------|-------|
| 2010 | 2 584 | 191 | 72 | 2 847 |
| 2011 | 3 931 | 245 | 240 | 4 416 |
| 2012 | 3 598 | 208 | 482 | 4 288 |
| 2013 | 3 618 | 250 | 4* | 3 872 |
| 2014 | 3 587 | 230 | 106 | 3 923 |

Source : CGI – réponse au questionnaire de la Cour des comptes

* En 2013, les crédits d'études ont été quasi nuls car c'est le SGMAP qui a pris en charge deux audits réalisés pour le compte du CGI pour un montant total de 364 000 €.

Annexe n° 7 : organigramme du CGI



Annexe n° 8 : le classement des opérateurs en six catégories

Les 12 opérateurs du PIA peuvent être classés en 6 catégories en fonction de la manière dont on utilise leurs compétences et leurs moyens dans le cadre de la mise en œuvre des différentes actions du programme.

Les opérateurs qui apportent leurs expertises thématiques (environ 7 % des crédits du PIA1 et 12 % des crédits du PIA2) : Ademe, Andra, Anru (ville durable et solidaire PIA2)

C'est le cas le plus évident, qui est souvent considéré comme généralisé alors qu'il est finalement relativement limité ; il consiste à s'appuyer sur l'expertise thématique de l'opérateur pour mettre en œuvre une action.

L'**Ademe** est la meilleure illustration de cette catégorie¹¹². Elle est essentiellement en charge de la mise en œuvre d'actions correspondant à ses missions dans le domaine de l'énergie et des déchets. Les moyens du PIA lui permettent de diversifier ses outils d'intervention pour participer à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de la transition énergétique et de l'économie verte. En particulier, les actions du PIA lui permettent d'intervenir plus en aval de ses actions habituelles dans le *continuum* recherche – innovation – démonstration – industrialisation et d'apporter des soutiens de nature pour partie différente de ses outils habituels, notamment en apport en fonds propre.

Sa bonne connaissance des thématiques des insuffisances en matière de recherche ou de filière industrielle dans ses domaines d'intervention ainsi que ses méthodes de travail, qui s'appuient sur les parties prenantes des sujets à traiter, l'ont conduite à progresser en deux temps sur la plupart des actions : d'abord élaboration, avec les experts du sujet, d'une « feuille de route » qui définit les besoins et les objectifs et ensuite lancement d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour y répondre. Cette méthode, qui a ralenti au début l'engagement des opérations, vise à détecter les projets les plus adaptés à l'atteinte des objectifs fixés, en matière de transition énergétique notamment, compte tenu de la situation actuelle de la recherche et du tissu industriel.

Pour élaborer les feuilles de route, comme pour proposer les cahiers des charges des AMI, organiser la sélection des projets puis

¹¹² Avec une exception pour le secteur naval de l'action « véhicule du futur » pour lequel elle ne dispose pas d'expertise particulière.

contractualiser et assurer le suivi de chacun, l'Ademe s'appuie sur ses services en terme d'expertise technique et thématique, même si elle a dû renforcer ses moyens pour pouvoir gérer, notamment administrativement, les flux importants de projets du PIA.

Elle s'est aussi dotée de nouvelles compétences financières pour mieux analyser cette dimension des projets compte tenu de l'exigence de retours financiers pour la plupart d'entre eux. Toutefois, lorsqu'il a fallu mettre en place un fonds de type FCPR sur les domaines d'intervention de l'Ademe, la solution retenue a consisté à prélever des crédits sur ses diverses actions (150 M€) pour les placer dans un fonds « écotecnologies » opéré par la CDC et géré par la BPI du fait de leur savoir-faire financier avec ce type d'outil ; mais les experts de l'Ademe interviennent en amont pour procéder à l'examen des projets au fond.

Dans le même registre, l'**Andra** gère l'action « recherche sur les déchets nucléaires » (75 M€ après redéploiement) compte tenu de sa compétence technique sur ce thème. Dans un premier temps, la convention prévoyait d'ailleurs que les projets seraient proposés directement par l'Andra qui a effectivement identifié 3 projets dont un seul a finalement abouti. C'est pourquoi la convention a fait l'objet d'un avenant en 2014 pour permettre le lancement d'un appel à projets (AAP) afin de sélectionner de nouvelles opérations. Comme pour le cas de l'Ademe et de la CDC qui collaborent pour la gestion du FCPR, il est intéressant de noter que, pour ce second temps de l'action, l'agence est associée à l'ANR qui met à sa disposition son expérience en matière de lancement et de gestion d'AAP dans le domaine de la recherche.

On peut classer dans la même catégorie, le rôle joué par l'**Anru dans le cadre de l'action « ville durable et solidaire » du PIA2** qui vise à renforcer l'efficacité énergétique et à développer la diversification des activités dans les quartiers de rénovation urbaine. Toutefois, pour cette seconde action, contrairement au cas précité de l'Ademe, c'est bien l'expertise « thématique » de l'agence sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui a été privilégiée et non l'expertise « technique et financière » de la CDC pour mettre en œuvre des apports en fonds propres dans des activités commerciales ou de services, choix qui a fait débat. Dans un effort de collaboration, un protocole entre l'Anru et la CDC doit permettre de mieux coordonner l'action de l'Anru dans le cadre du PIA et l'action menée par la CDC dans ce secteur sur ses fonds propres.

Les opérateurs qui apportent leur expertise financière et souvent leurs outils de financement (environ 15 % du PIA1 et 24 % du PIA2) : Bpifrance et CDC

Dans le cas de la **BPI**, c'est son expertise financière, ses outils et son réseau sur le territoire qui sont recherchés. Elle est en effet en charge depuis le début, à travers Oséo, d'actions de soutien transversal à l'innovation, notamment par la distribution de prêts (CDP, prêts verts, etc.), de soutien aux pôles de compétitivité et d'actions plus spécifiques de soutien à l'industrie (aides à la réindustrialisation, compétitivités des filières industrielles).

Avec la création de Bpifrance en 2013, se sont ajoutées les actions qui étaient portées jusque-là par le FSI et CDC entreprises, notamment dans le domaine du numérique.

Avec le PIA2, les prêts portés par BPI ont été diversifiés et un fort accent a été mis sur la réindustrialisation.

Par ailleurs la BPI gère, en tant que filiale de la CDC qui est l'opérateur désigné des actions, plusieurs fonds de prise de participation : fonds national d'amorçage (FNA), fonds PME du FSN-usages, fonds écotechnologies, fonds capital-risque/capital développement.

La plupart de ces actions du PIA confiées à la BPI se présentent soit sous la forme d'une distribution de prêts sous forme de guichet, soit sous la forme de prises de participation dans des entreprises à travers des fonds de type FCPR ou FPCI. Dans le premier cas, le réseau territorial de la BPI (qui lui vient d'Oséo) et sa connaissance des entreprises sur le terrain sont mis à profit, les crédits du PIA venant tout simplement abonder ses moyens financiers à distribuer et compléter sa panoplie d'outils de financement pour les entreprises. Dans le second cas, ce sont sa pratique et ses experts en matière de placement et de gestion de fonds qui sont recherchés.

En ce qui concerne la **CDC**, elle joue le rôle de l'investisseur dans deux actions qui sont confiées à l'ANR du fait de leur participation à la politique de valorisation de la recherche : France Brevets et les SATT. Elle intervient également partiellement avec ce rôle d'investisseur dans différentes actions comme le fonds souverain pour la propriété intellectuelle, les plateformes mutualisées d'innovation et les quartiers numériques.

Ce positionnement de financier « généraliste » peut toutefois entrer en conflit avec les interventions plus ciblées d'autres opérateurs ; c'est notamment le cas avec l'Ademe pour certaines actions, en particulier pour le PIAVE (projets industriels d'avenir) qui consiste à lancer des appels à projets sans thématique précise mais qui doivent permettre de financer les 34 plans de la « nouvelle France industrielle » dont certains (11) relèvent des domaines de compétences de l'Ademe. À l'origine, le PIAVE devait être constitué de deux actions distinctes, l'une relevant de l'agence, pour les « projets industriels d'avenir pour la transition énergétique », et la seconde relevant de la BPI, pour tous les autres secteurs. Cette distinction n'a pas été maintenue et les règles du jeu du « copilotage » de cette action ne sont pas claires entre les deux opérateurs. Par ailleurs un même projet dans les domaines relevant de la transition énergétique et de l'économie circulaire peut être examiné soit au titre des actions thématiques de l'Ademe, soit par la BPI à travers le PIAVE, selon sur des logiques qui sont différentes : l'Ademe s'efforcera de replacer le projet dans le contexte de R&D et d'innovation de la thématique qu'il traite dans le cadre des priorités identifiées par la politique publique de transition énergétique, alors que la BPI prendra d'abord en compte ses qualités financières et de rentabilité future.

Les opérateurs qui assurent la gestion administrative des actions, faute d'opérateurs spécialisés sur les sujets à traiter (environ 14 % du PIA1 et 7 % du PIA2) : CDC (numérique) ; Anru (internats, culture scientifique et technique, politique de jeunesse intégrée) ; ASP

Pour plusieurs actions, le choix de l'opérateur n'a pas reposé prioritairement sur son expertise technique ou financière, mais plutôt sur sa capacité à gérer les procédures administratives, juridiques, financières et comptables des actions qui lui sont confiées. Il n'a pas d'apport technique sur le fond des dossiers et les décisions prises.

Dans certains cas, l'opérateur a déjà des activités dans le domaine concerné, même si elles ne sont pas identiques à celles de l'action.

Pour les actions de soutien au numérique, qui sont complexes, avec des formes différentes tant sur le fond (participation au déploiement des réseaux THD, soutien aux développements des usages numériques) que sur la forme (subventions, prêts, prises de participation), le choix de la CDC repose essentiellement sur le fait qu'il n'y avait pas, à l'époque du lancement du PIA1, d'opérateur spécialisé dans ce domaine. La CDC a donc constitué, notamment par des recrutements externes, une équipe à cette fin qui a assuré la gestion des opérations :

- la création de la mission numérique auprès du secrétaire d'État chargé du numérique puis de la DGE a progressivement limité son champ d'intervention en matière de soutien aux développements des usages numériques et la majeure partie des crédits a été transférée, dans un second temps (2014), à la BPI qui n'est plus en charge que de la dimension financière des actions ;
- en ce qui concerne les réseaux THD, c'est la DGE qui devait reprendre en grande partie le contrôle de l'action. C'est ainsi qu'au printemps 2014, il a été demandé à la CDC de démanteler l'équipe mise en place pour le suivi et l'instruction de ces projets, le relais devant être pris par la mission THD à la DGE. Mais devant les difficultés de recrutement de cette mission, la CDC, à la demande du CGI, a recruté à nouveau des personnels pour reconstituer une équipe. Celle-ci a cependant une mission réduite par rapport à la précédente, l'instruction et la décision relevant désormais de la mission THD de la DGE, la CDC devant reprendre la main uniquement pour la contractualisation.

Le rôle de l'**Anru** pour les actions qui lui sont confiées par le PIA1 relève également de cette catégorie : sur le fond, l'Agence ne dispose de compétences particulières ni en matière d'internat, ni en matière de culture scientifique et technique. En revanche, elle maîtrise bien les opérations de construction et de rénovation immobilière à mener pour l'action « internat d'excellence » puis « internat de la réussite » ; elle s'est donc dotée d'une équipe *ad hoc* pour les mettre en œuvre¹¹³. Quant à l'action sur la culture scientifique et technique, elle lui a été confiée uniquement parce que cette seconde action était liée, à l'origine, à la première, les crédits n'ayant été définitivement partagés entre les deux actions qu'en 2012. Dans le cadre du PIA2, on continue à utiliser cette « compétence de gestion » des actions du PIA dans le domaine de l'éducation et de la jeunesse, en confiant à l'Anru la gestion de l'action « soutien aux politiques de jeunesse intégrées à l'échelle d'un territoire » qui devrait, toutefois, concerner particulièrement les quartiers de la politique de la ville sur lesquels intervient l'Anru.

L'**ASP** est le prototype le plus évident de ce choix de l'opérateur qui privilégie sa capacité de gestion d'opérations souvent lourdes, avec des procédures rigoureuses, puisqu'on lui a confié, en 2013, la responsabilité de distribuer une prime exceptionnelle pour la rénovation

¹¹³ Elle a également pu compter sur l'implication du ministère chargé de l'éducation nationale sur le dossier.

thermique des logements des ménages à revenus modestes. À cette fin, les crédits de l'action « rénovation thermique » portée par l'Anah ont été redéployés à hauteur de 135 M€ à l'ASP, puisqu'il ne s'agissait plus d'intervenir directement pour détecter, conseiller et aider des ménages en difficulté à réaliser des travaux de rénovation thermique, comme le fait l'Anah avec son réseau territorial et ses partenariats. L'ASP a seulement géré une procédure de distribution de prime, ce qui relève parfaitement de ses missions, quel que soit l'objet de la prime. Devant le faible résultat de cette action, il a été mis fin à cette prime au 1^{er} janvier 2015 et les crédits inutilisés (90 M€) ont été de nouveau redéployés vers l'Anah.

Les opérateurs qui gèrent la sélection, la contractualisation et la mise en œuvre financière des actions (54 % du PIA1 et 34 % du PIA2) : ANR, CDC (économie sociale et solidaire, ville durable, projets territoriaux intégrés, quartiers numériques, partenariat pour la formation et l'emploi, formation professionnelle, culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat), FranceAgriMer

Le cas de l'ANR est un peu particulier car les actions qui lui sont confiées relèvent bien de son domaine de compétence : la recherche. En revanche le rôle qui lui revient dans le cadre de ces actions ne relève pas directement de son expertise dans les différents domaines de la recherche¹¹⁴ dont elle finance normalement les projets, puisque les actions du PIA dans le domaine de la recherche ne sont pas « thématiques ». Elles visent en général à financer des projets d'excellence, sous des formes diverses (Idex, Labex, Equipex, IRT, Institut Carnot...), sans objectif *a priori* sur les sujets traités.

Le rôle de l'ANR consiste donc essentiellement à organiser la procédure de sélection, à travers l'organisation des jurys et de leurs travaux, puis à gérer la contractualisation avec les porteurs des projets retenus par le Premier ministre, sur la base de conventions types pour chaque action. Compte tenu de la concentration de ces opérations sur les deux premières années du PIA1 et de la complexité de certains dossiers, par exemple pour les Idex, il a fallu temporairement compléter ses moyens humains qui n'étaient pas adaptés à la masse d'opérations à gérer.

Cette compétence particulière en matière d'appel à projet va d'ailleurs être utilisée pour l'appel à projet de l'Andra.

¹¹⁴ Toutefois, ses experts thématiques peuvent être mis à contribution pour ses propres actions PIA ou celles d'autres opérateurs.

A contrario, quand une action de l'ANR a une dimension thématique précise, elle fait appel à l'expertise d'autres opérateurs, comme dans le cas des instituts d'excellence sur les énergies décarbonées (IEED) mis en œuvre avec le soutien de l'Ademe.

Le rôle de **FranceAgriMer** dans le cadre du PIA2 devra se rapprocher de celui de l'ANR au sens où les actions à développer passent par des AAP, dont il faut organiser les jurys et gérer la contractualisation, dans le domaine d'intervention naturel de l'agence que constituent l'agriculture et l'agroalimentaire. L'Agence peut toutefois faire appel à des spécialistes thématiques pour préparer les AAP et pour examiner les projets, comme ce fut le cas avec l'Ademe pour l'AAP sur les serres début 2015, le rapprochement des deux opérateurs répondant dans ce cas à une demande du CGI.

En ce qui concerne la **CDC**, elle est en charge des actions « ville de demain » du PIA1, notamment parce qu'elle a l'habitude de travailler avec les collectivités territoriales qui sont les acteurs concernés par ces actions mais aussi sur des expériences éprouvées dans le domaine du renouvellement urbain et des investissements locaux. De même, ses activités dans le domaine de la RSE en font l'opérateur naturel de l'action « économie sociale et solidaire ». Par ailleurs, elle a réalisé en 2013 le rapport de préfiguration concernant les quartiers numériques.

Les opérateurs qui gèrent en direct leurs propres projets (environ 5 % du PIA1 et 13 % du PIA2) : CEA, CNES, Anah

Dans plusieurs cas, les opérateurs gèrent en direct et dans leur intégralité les actions qui leur sont confiées et qui sont en fait constituées par leurs propres projets.

Ainsi, le PIA1 finance le RJH et Astrid, deux programmes initiés par le **CEA** avant le lancement du programme d'investissements d'avenir. De même, les financements apportés au CEA/DAM dans le domaine de la défense ou du calcul intensif ne font que financer des actions propres du CEA. On note par ailleurs, que le CEA est aussi « bénéficiaire » du PIA pour plus de 200 projets relevant de diverses actions dont il n'est pas l'opérateur.

Il en est de même du **CNES** pour les actions qui lui sont dévolues dans le domaine de l'espace, par le PIA1 et le PIA2, et de manière encore plus évidente dans le domaine de la défense. S'agissant des actions dans le secteur spatial, si le PIA ne vient pas financer, contrairement au CEA,

des actions déjà lancées, il finance cependant des projets qui sont en lien étroit avec les activités du CNES et se situent dans leur prolongement, en permettant de passer de la phase étude de ces projets à leur phase de mise en œuvre. La maîtrise d'ouvrage des projets est d'ailleurs assurée par le CNES et financée grâce à sa subvention pour charges de service public.

Enfin, les crédits du PIA viennent abonder le budget de l'**Anah** pour financer le programme « Habiter mieux » consacré à la rénovation énergétique des logements ; l'agence les gère en complément des crédits de son propre budget, pour financer les mêmes actions. L'Anah est le premier financeur du programme « habiter mieux » avec ses propres crédits (41 % contre 22 % pour le PIA dans l'avenant à la convention de 2015), sa participation étant automatique dès que les crédits du PIA peuvent être engagés.

Pour cette catégorie d'opérateurs le passage des crédits par le PIA est une source de complication sans valeur ajoutée particulière.

Les opérateurs « écrans » de l'administration (environ 5 % du PIA1 et 18 % du PIA2) : Onera/DGAC, CDC (Nano2017/DGE, transition numérique et modernisation de l'État/ SGMAP), Anru/éducation nationale...

Enfin, dans certains cas, le passage par les opérateurs est uniquement justifié par la nécessité de ne pas faire traiter en direct les opérations par l'administration concernée, compte tenu de la gestion extra-budgétaire qu'il a fallu mettre en place pour sortir les crédits du PIA de la contrainte budgétaire.

C'est le cas de l'**Onera** pour l'action « recherche dans le domaine aéronautique » qui sert en fait de « paravent » à la DGAC, notamment pour le financement des avances pour l'A350.

De même, le financement de l'action Nano2017 par le PIA a nécessité de faire transiter ce financement par un opérateur, la **CDC**, qui se contente de faire un versement une fois par an destiné à STMicroelectronics, sans modifier en rien le rôle et le suivi de la DGE concernant ce programme. Il fallait seulement trouver un opérateur pour porter les actions concernées.

Dans ces deux cas, l'opérateur à qui les crédits du PIA ont été versés les transfère dans un fonds de concours qui vient directement abonder les crédits dont disposent les administrations concernées.

Quant à l'action « transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique » attribuée à la CDC, son animation et son contenu sont essentiellement portés par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

On peut classer dans la même catégorie la première tranche de l'action « internat d'excellence » (**Anru**), d'un montant de 48 M€, qui a été versée, purement et simplement, au ministère de l'éducation nationale pour financer des actions sur les internats antérieures au PIA ; l'Anru n'est donc pas responsable du suivi et de la bonne mise en œuvre de ces opérations¹¹⁵. Par ailleurs, cette action a également été utilisée pour rembourser au ministère de l'éducation nationale, en décembre 2013, le coût de l'achat du terrain de l'internat de Montpellier (12,9 M€) au ministère de la défense, opération qui ne relève pas de cette action du PIA et qui a nécessité un avenant spécifique à la convention.

¹¹⁵ Ces 48 M€ font cependant bien l'objet d'un *reporting* particulier dans le cadre du suivi global du PIA.

Annexe n° 9 : les frais de gestion des opérateurs

a) Une grande disparité entre opérateurs

Les modalités de prises en charge des frais de fonctionnement varient beaucoup entre opérateurs et même au sein des opérateurs suivant les actions. Les frais de gestion dépendent en effet de la procédure de sélection plus ou moins lourde, du nombre et de la complexité des dossiers à traiter, du type de financement mis en place, etc. ; ils doivent donc être adaptés en conséquence. De la même manière, les plafonds de frais de gestion étant généralement fixés sous forme de pourcentage des fonds dédiés à l'action, l'existence de coûts fixes plus facilement amortissables pour une action de grande ampleur doit également être prise en compte.

Par ailleurs, la fixation des enveloppes de frais de gestion est le fruit de négociations : ainsi, si certains opérateurs semblent n'avoir pas vraiment négocié sur ce point lors de la signature des conventions, pensant qu'il y avait un « pourcentage standard », pour d'autres, notamment la CDC, les conditions de prise en charge des frais de gestion ont été l'objet de discussions soutenues lors de l'élaboration des conventions. Enfin, pour la CDC, comme pour la BPI, leurs statuts justifient que la facturation des frais de gestion couvre les coûts complets, ces organismes ne pouvant pas « subventionner » l'État.

Il semble, ainsi, se dessiner quelques grandes catégories de type de prise en charge des frais de gestion engendrés par les actions PIA :

- les opérateurs ou actions pour lesquels seules les dépenses hors personnel sont prises en charge par le PIA, les dépenses de personnel restant à la charge de l'opérateur, souvent en contrepartie d'une augmentation de leurs plafonds d'emplois (cas de l'ANR et de l'Ademe). Cette catégorie correspond aux actions gérées par l'ANR, l'Ademe et l'Andra. La gestion est alors peu coûteuse pour le PIA, le plafond des frais fixé dans le cadre du PIA1 ne dépassant pas 0,5 % des crédits gérés¹¹⁶ ;
- les opérateurs ou actions pour lesquels l'intégralité des coûts est pris en charge par le PIA, y compris les frais de personnel. C'est le cas notamment de certaines actions de la CDC et de la BPI, de l'Onera

¹¹⁶ À noter cependant que le plafond de l'Andra a été récemment augmenté à 1,5 % pour prendre en compte les frais liés au lancement d'appel à projet.

et, jusqu'en 2014, de l'Anru et de l'ASP. Il s'agit donc d'une catégorie assez hétérogène regroupant notamment les opérateurs à dominante financière ;

- les opérateurs qui gèrent en direct leurs propres projets prennent à leur charge les frais de gestion. À part quelques effectifs à la direction financière notamment pour prendre en charge les spécificités de reporting du PIA, la gestion du PIA se fait donc à effectif constant et il est souvent difficile pour ces opérateurs de différencier dans la gestion des projets ce qui est imputable au PIA. C'est pourquoi il est prévu que l'ensemble des frais de gestion soit pris en charge sur leur budget récurrent, par la subvention pour charge de service public. C'est le cas du CEA, pour l'ensemble des actions qu'il gère, de l'Anah, de la BPI pour les actions de prêts, et du CNES¹¹⁷. Pour ce dernier, la première convention établie dans le cadre du PIA1 prévoyait pourtant la prise en charge par le PIA des frais de gestion à hauteur de 0,2 % mais son Président a décidé que l'intégralité des ressources des investissements d'avenir devait revenir dans « l'industrie », du fait que ses coûts de gestion étaient déjà couverts par sa subvention pour charge de service public et que le PIA n'avait pas nécessité d'embauches spécifiques. Cette décision n'a finalement été formalisée que dans l'avenant signé en 2014 dans le cadre du PIA2 ;
- à partir de 2015, l'Anru et l'ASP doivent être classées dans une nouvelle catégorie, car leurs frais de personnels ne sont plus pris en charge totalement par le PIA mais en grande partie par les ministères concernés par leurs actions : ministère en charge de la jeunesse et ministère en charge de l'éducation nationale pour l'Anru, ministère en charge du logement pour l'ASP.

¹¹⁷ Sauf pour l'action recherche duale du PIA2, les dépenses prises en charge par le PIA ayant été calculée sur la base d'un coût complet incluant donc une partie de frais de gestion interne au CNES, frais qui ne sont pas indentifiables dans une enveloppe spécifique.

Le cas particulier des interventions en fonds propres passant par des fonds dont le gestionnaire est l'opérateur

Les interventions en fonds propres (principalement gérées par la CDC ou la BPI) se font en majorité par l'intermédiaire de fonds d'investissements : FCPR pour les plus anciens (FNA, FSN PME et Ecotech), FCPI pour les plus récents (MC2 et SPI¹¹⁸). Le FNA et le MC2 sont des « fonds de fonds », dont la société gestionnaire est la CDC ou la BPI.

Pour ces actions, il n'est pas prévu directement d'enveloppe de frais de gestion dans les conventions. En revanche celles-ci prévoient que les sociétés gestionnaires des fonds seront rémunérées suivant le règlement des fonds, cette rémunération étant prise en charge directement par le fonds lui-même. Cette rémunération évolue dans le temps : en période d'investissement l'assiette de calcul est le montant du fonds multiplié par un taux fixe ; ensuite la commission devient dégressive, soit en appliquant un taux sur la commission de gestion de l'année N-1, soit en changeant l'assiette de calcul.

Globalement, le montant des **frais de gestion pris en charge par les enveloppes du PIA** (hors frais de gestion des fonds pour les interventions en fonds propres passant par des fonds dont la société gestionnaire est l'opérateur) est estimé à près de **140 M€** pour la gestion des crédits du **PIA1**, dont plus de 60 % pour les actions confiées initialement à la CDC alors qu'elles ne représentent qu'un peu plus de 25 % du montant de l'enveloppe disponible (intérêts + DC) du PIA1. Pour le PIA2, il n'a pas été possible de procéder à un chiffrage précis dans le cadre de ce rapport, certaines conventions financières n'étant pas encore signées en mai 2015, notamment celle entre l'État et l'Ademe.

Il y a eu peu de modifications des règles concernant les frais de gestion entre le PIA1 et le PIA2, et les plafonds du PIA2 sont du même ordre de grandeur que ceux du PIA1, à l'exception de quelques cas particuliers d'évolution concernant l'Anru, la CDC et la BPI.

¹¹⁸ Le fonds MC2 a été créé dans le cadre de l'action capital-risque/capital-développement et le fonds SPI (société de projet industriel) dans le cadre de l'action PIAVE.

b) Des frais restant à la charge des opérateurs

A fin 2014, les frais de gestion imputés sur les enveloppes du PIA s'élevaient à **65,4 M€**, soit un peu moins de la moitié de l'enveloppe totale prévisionnelle pour la gestion des crédits du PIA1. Ces frais incluent des natures de dépenses différentes, sans qu'il ait été possible d'en avoir une décomposition fine par opérateurs¹¹⁹. On trouve dans ce total :

- des frais de fonctionnement courant interne aux opérateurs ;
- des frais de recours à une expertise externe ;
- le remboursement de frais de sous-opérateurs (notamment les coûts de la CDC pour les SATT (0,4 %), les coûts de l'ANR à laquelle l'Andra a délégué la gestion de l'appel à projets concernant les déchets issus du démantèlement, ce qui a justifié le relèvement du plafond de frais de gestion de l'Andra de 0,5 % à 1,5 %) ;
- des frais de communication ;
- des frais d'adaptation des systèmes informatiques ;
- pour certains opérateurs des frais de personnels.

À ces frais pris en charge par le PIA, s'ajoutent ceux, moins bien chiffrés, restant à la charge des opérateurs. Assez logiquement ces frais diffèrent suivant la catégorie à laquelle l'opérateur appartient en matière de prise en charge de ses coûts de gestion (cf. classification ci-dessus) :

- pour les opérateurs de la 1^{ère} catégorie (non prise en compte des frais de personnel), la majorité des frais de gestion restant à la charge de l'opérateur sont les frais de personnel. Pour compenser la charge supplémentaire que constitue la gestion du PIA, les opérateurs ont souvent bénéficié d'un relèvement de leurs plafonds d'emplois, compensé par des « taxations » ministérielles¹²⁰. Ce relèvement de plafond n'a toutefois pas été toujours suffisant : ainsi le relèvement du plafond d'emplois de l'Ademe prévu dans le cadre du PIA1 s'élevait à 45 ETPT, alors que plus de 200 personnes différentes ont été mobilisées représentant jusqu'à 64 ETPT en 2012 et encore plus

¹¹⁹ La meilleure décomposition par opérateur est présentée dans chacune des annexes qui leur sont dédiées.

¹²⁰ Ce qui signifie donc que le coût des personnels concernés a été financé par des économies budgétaires et non par le PIA.

de 50 ETPT aujourd'hui. Par ailleurs, outre ces frais de personnels, certaines dépenses de fonctionnement non directement imputables au PIA sont à la charge de l'opérateur (entretien et petits consommables, assurances notamment).

Ces coûts de gestion qui ne sont pas pris en charge par le PIA ne font pas l'objet d'une estimation spécifique pour chaque opérateur. Ils constituent cependant un coût significatif évalué à plusieurs dizaines de millions d'euros. Ainsi, dans le cas de l'Ademe par exemple, à fin 2014 les frais de gestion cumulés depuis 2010 pour les dépenses de personnel (38,5 M€) représentaient près de huit fois les frais de gestion de l'Ademe imputés sur l'enveloppe PIA (5,1 M€) et presque 60 % du total des frais de gestion imputés sur le PIA depuis 2010 (65,4 M€).

- pour les opérateurs de la seconde catégorie (prise en compte des frais de personnel), la quasi-totalité des coûts imputables au PIA sont pris en charge par les crédits du PIA. Ces coûts sont alors essentiellement composés de frais de personnels (95 % pour la CDC et pourcentage similaire pour l'Onera). Il convient cependant de noter que la CDC indique ne pas pouvoir imputer l'intégralité des frais induits au PIA (le forfait jour/homme ne couvrant pas les frais réels¹²¹, prise en charge seulement partielle des frais de communication, totalité du temps passé non présenté au remboursement en raison notamment d'un suivi difficile, etc.). La CDC estime ces coûts non récupérables à 3 M€ sur 10 ans, à mettre en regard de l'enveloppe globale de frais de gestion de la CDC (près de 100 M€ sur 10 ans pour les deux PIA).
- pour les opérateurs de la dernière catégorie (pas de remboursement des frais de gestion), il est extrêmement difficile de distinguer les coûts de gestion qui relèvent du PIA de ceux qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage « classique » des projets. Le surcoût de gestion induit par la gouvernance et les reporting spécifiques du PIA est estimé à quelques ETP seulement (2 ETP selon le CEA par exemple), ces surcoûts étant donc très marginaux au regard des coûts globaux de maîtrise d'ouvrage.

Pour connaître le **coût total de gestion du PIA par les opérateurs**, il faut donc additionner les frais de gestion pris en charge par le PIA (140 M€) et les coûts de personnels des opérateurs qui ne les

¹²¹ Forfait pourtant 3 fois supérieur au plafond prévu pour la prise en charge des ETP de l'ANR (932,68 €/jour/homme pour la CDC correspondant à 205 k€ par ETPT pour une année de 220 jours, contre 70 k€ pour l'ANR), mais plus proche de celui de l'Ademe tout en lui restant supérieur (182 k€ par ETPT).

refacturent pas au PIA (ANR, Ademe, Andra, Anru), soit environ 100 M€¹²² pour la gestion du PIA1, ce qui donne un coût total de **240 M€** pour la gestion du **PIA1** par les opérateurs (hors frais de gestion des fonds pour les interventions en fonds propres passant par des fonds dont la société gestionnaire est l'opérateur), en considérant que les coûts supportés par les opérateurs qui gèrent leurs propres projets ne sont pas significatifs.

En l'état actuel des conventions, il est prévu que tout dépassement du plafond de frais de gestion devra être pris en charge par l'opérateur. Ce cas ne s'est pas encore présenté ; toutefois, anticipant un tel dépassement, l'**Anru** a négocié une augmentation de son plafond de frais de gestion, accordée le 31 janvier 2014. Ce cas particulier fait donc douter de la réalité de la prise en charge d'éventuels surcoûts par les opérateurs s'ils s'en présentaient, ce qui serait conforme à « l'esprit » du PIA, sauf si ces dépassements résultaient d'une gestion trop laxiste des opérateurs.

À l'inverse, pour certains opérateurs, plus rares, le plafond peut aujourd'hui être estimé comme surdimensionné. Pour l'**Onera** par exemple, à fin 2014 les frais de gestion imputables au PIA s'élèvent à 457 k€, soit 14 % environ de l'enveloppe de frais de gestion, alors que 70 % des crédits étaient contractualisés et 40 % des décaissements réalisés, ce qui laisse à penser que l'enveloppe de frais de gestion ne sera pas consommée entièrement. De même, dans le cas de l'ASP, le plafond était surdimensionné à l'origine ; la réduction de la durée du dispositif et des crédits alloués à la prime exceptionnelle distribuée par l'agence a toutefois fait augmenter mécaniquement la part des frais de gestion rapportés au montant de crédits engagés, compte tenu des coûts fixes de mise en œuvre.

Les modalités de prise en charge des frais de gestion sont fixées pour la durée des conventions entre l'État et les opérateurs, soit 10 ans maximum pour le PIA1 et 15 ans pour le PIA2. Cependant un certain nombre de projets nécessiteront un **suiti de la part des opérateurs** sur des périodes plus longues, notamment pour gérer les retours financiers attendus¹²³. Si cette phase de suivi sera moins génératrice de frais de gestion, il n'en demeure pas moins que leur estimation et leur prise en charge semblent très peu encadrées à ce jour. Sauf évolution des

¹²² Dont environ 20 M€ pour l'ANR, 70 M€ pour l'Ademe, 3 M€ pour l'Andra, 5 M€ pour l'Anru.

¹²³ Dans le domaine aéronautique par exemple, la future convention pour l'hélicoptère X6 restera en application jusqu'en 2066 (soit 44 ans après les premières livraisons prévues en 2022).

conventions sur ce point, ils seront donc à la charge des opérateurs, mais aucun chiffrage ne semble disponible aujourd'hui. Pour quelques rares opérateurs, cependant, notamment l'Ademe, la gestion de cette phase de suivi « post-PIA », est abordée sous l'angle des personnels mis à disposition de l'agence. Ainsi, il est prévu que sur les 45 ETPT accordés à l'Ademe pour la gestion du PIA en 2011, 20 emplois seraient conservés¹²⁴ pour assurer le suivi des projets et des retours financés programmés sur une quinzaine d'années.

c) Des frais de gestion de second niveau difficilement chiffrables et peu suivis

Au-delà des coûts de gestion refacturés par les opérateurs (frais de gestion interne ou recours à une expertise extérieure), s'ajoutent des frais de gestion de « second niveau ». Leur suivi et leur chiffrage exhaustif sont plus difficiles :

La rémunération des sociétés gestionnaires des fonds lorsque le gestionnaire n'est pas l'opérateur et la rémunération des fonds de fonds

Les interventions en fonds propres qui passent par des fonds d'investissements ont des modalités de prise en charge des frais de gestion différentes des autres actions. Dans ce cas, la rémunération des gestionnaires n'est pas chiffrée dans les conventions, ces dernières renvoyant aux règlements des fonds. Lorsque la société gestionnaire du fonds n'est pas l'opérateur, ces frais de gestion pour la société gestionnaire du fonds viendront s'ajouter aux frais de gestion prévus dans la convention pour l'opérateur. C'est le cas, par exemple, de l'action French Tech, pour laquelle une prise en charge par les crédits du fonds des frais exposés par l'opérateur CDC est prévue à hauteur de 0,95 % maximum (0,5 % pour le recours à des expertises externes et 0,45 % pour la mobilisation des équipes de la CDC) à laquelle s'ajoute la rémunération de la BPI gestionnaire du fonds (8,1 % cumulé sur 10 ans).

Par ailleurs dans le cas des « fonds de fonds » (FNA et MC2), s'ajouteront à la rémunération de la société de gestion du « fonds de fonds », la rémunération des fonds dans lesquels aura investi le « fonds de fonds », rémunération qui sera également prise en charge par le PIA. Pour l'action FNA, par exemple, la convention avec la CDC prévoit que la

¹²⁴ Cependant il convient de relativiser ce point en le replaçant dans le contexte général de la réduction globale du plafond d'emplois de l'Ademe (réduction sur 5 ans de 87 à l'échelle de toute l'agence).

caisse en tant que gestionnaire du « fonds de fonds » FNA sera rémunérée selon les modalités de ce « fonds de fonds ». S’y ajouteront les frais de gestion des différents fonds dans lesquels il aura investi.

*Les frais de gestion des structures hébergeuses
dans le domaine de la recherche*

La réalisation des projets retenus par les investissements d’avenir engendre des frais de structure pour les établissements hébergeurs d’équipes (Labex, Idex par exemple). Comme cela avait déjà été souligné dans le rapport public thématique de la Cour *sur le financement public de la recherche, un enjeu national*¹²⁵, seuls des frais de gestion de 4 %¹²⁶ étaient initialement prévus pour la prise en compte de ces frais de structure, ce pourcentage paraissant globalement trop faible par rapport aux besoins et aux pratiques dans des projets plus classiques de l’ANR (frais de gestion de 4 % auxquels s’ajoutent un préciput de 11 %). Pour pallier cette faiblesse, les règlements financiers établis entre l’ANR et les structures hébergeuses ont ouvert la possibilité de rendre éligibles aux financements du PIA des frais de structures dûment justifiés par une comptabilité analytique, qui viendraient en sus de ce préciput de 4 % ; cette solution a été jugée peu satisfaisante par la Cour, notamment en raison de la faiblesse des systèmes d’information budgétaire et comptable des établissements. Plus récemment, les frais de gestion¹²⁷ ont été fixés à 8 %¹²⁸ pour les Idex et les Labex, ce qui reste inférieur à la demande de la DGRI et de l’ANR qui souhaitaient les voir portés à 15 %. Bien qu’il n’existe pas de suivi global consolidé de ces frais de gestion au niveau du CGI, ils peuvent cependant être évalués à environ 200 M€.

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁶ Calculés sur les intérêts des dotations non consommables versés au titre du PIA.

¹²⁷ Équivalents au préciput des actions « classiques » financées par l’ANR.

¹²⁸ Pour les dépenses à compter du 1^{er} janvier 2014.

Annexe n° 10 : les différentes situations des ministères

L'implication des ministères est la plupart du temps inversement proportionnelle au degré d'autonomie laissé à l'opérateur de l'action. Il est possible de classer le rôle des ministères en plusieurs catégories, même si ce rôle a tendance à évoluer dans le temps.

Cas 1 : Les ministères « pilotes » de l'action lorsque l'opérateur n'est qu'un « écran »

Pour certaines actions, le recours à un opérateur, rendu obligatoire par le PIA, n'est qu'une façade et le « rôle d'opérateur » est en fait largement assuré par les ministères de tutelle, l'opérateur étant souvent cantonné à un rôle financier de distribution des fonds, voire de gestion administrative. C'est le cas notamment des actions dans le domaine de l'aéronautique (action Onera) où les équipes de la **DGAC**, aux côtés de celles de la **DGA**, sont aux commandes de l'action.

Dans le cadre du projet Nano2017, la **DGE** garde le même rôle que précédemment, quand l'action n'était pas financée par le PIA, la mission de l'opérateur CDC se limitant à réaliser un virement par an sur un fonds de concours. En matière de développement des réseaux numériques, la DGE reprend en grande partie le contrôle de l'action THD et est très impliquée dans le cadre du plan d'action global mis en place par l'État, même si, comme on l'a dit précédemment, elle continue à s'appuyer sur la CDC, compte tenu de ses propres difficultés pour recruter les personnels nécessaires.

D'une manière générale, cette catégorie recouvre également la plupart des actions qui ont été identifiées dans l'annexe n° 5 comme relevant plus des dépenses de fonctionnement que des investissements : avec le ministère de l'éducation nationale pour le soutien à la culture scientifique et technique (opérateur Anru) ou à la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat (opérateur CDC), avec le ministère en charge de la jeunesse pour l'action concernant les politiques de jeunesse intégrées à l'échelle d'un territoire (opérateur Anru), avec le ministère de l'emploi pour les partenariats territoriaux pour l'emploi et la formation (opérateur CDC). C'est également le cas, bien entendu, pour la gestion directe de la première tranche des internats d'excellence qui a donné lieu à un versement direct de 49 M€ au ministère de l'éducation nationale.

Ces situations sont donc relativement nombreuses mais elles correspondent aussi généralement à une utilisation « anormale » du PIA pour financer les actions de chacun des ministères concernés.

Cas 2 : Un rôle des ministères affaibli lorsque l'opérateur a une expertise thématique forte

Pour les opérations avec une dimension thématique forte et mises en œuvre par un opérateur reconnu pour son expertise dans ce domaine, le rôle des ministères concernés est plus complexe. Ils sont plus consultés et associés en amont des décisions sur les thématiques à soutenir, notamment à travers les comités de pilotage, qu'ils n'interviennent dans la mise en œuvre en aval. Contrairement à leur situation pour les actions de leurs opérateurs « hors PIA », la décision finale ne leur revient pas et la gestion au fil de l'eau leur échappe souvent, les discussions se faisant au jour le jour entre l'opérateur et les directeurs de programme concernés du CGI. C'est notamment le cas de la DGEC ou de la DGPR vis-à-vis de l'Ademe.

Cas 3 : Un rôle des ministères peu modifié lorsque les actions sont à dominante financière

La situation des ministères dans la mise en œuvre des actions à dominante financière est relativement semblable à la précédente mais cela ne constitue pas réellement un changement par rapport aux relations habituelles ministère/opérateur. Ce positionnement est intrinsèque au type d'actions menées, en étant cependant un peu exacerbé à cause de la présence du CGI.

C'est notamment le cas des actions de prêts gérées par la BPI ou encore de certaines interventions en fonds propres, *via* des fonds de fonds. Par exemple, dans le cadre des actions portant des prêts (prêts verts, prêts numériques) mises en œuvre par la BPI, la DGE a été impliquée dans la conception du produit en amont et le calibrage de l'outil financier, mais une fois le dispositif lancé, le ministère n'est plus qu'informé de son déroulement¹²⁹.

Cas 4 : Des ministères impliqués mais sans pouvoir de décision lorsque l'opérateur assure essentiellement la gestion administrative et financière

Pour certains ministères, le PIA représente une part très importante des moyens d'action de la politique publique à mener ; ils cherchent donc

¹²⁹ Le CGI n'est pas davantage informé du déroulement des actions portant sur les prêts.

à être très impliqués dans sa mise en œuvre soit comme pilote, soit aux côtés d'autres acteurs. Cependant même dans ce cas de forte implication, le décisionnaire final reste le CGI, qui peut prendre des décisions allant à l'encontre de celles proposées par les comités de pilotage et donc des ministères.

C'est le cas globalement du **MESR** pour les actions gérées par l'ANR dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur. Aussi les relations entre le ministère et le CGI n'ont pas toujours été faciles, à la fois pour des problèmes de fond (visions différentes des actions à mener) et de forme (affirmation du rôle de chacun), le premier essayant d'assurer une certaine continuité avec les actions passées et les conséquences futures du PIA, le second étant en charge uniquement de la mise en place du PIA dans le respect des principes initiaux de recherche de l'excellence et de l'innovation.

C'est également le cas de l'action FSN (fonds national pour la société numérique), pour laquelle le rôle décisionnel est partagé entre le CGI et la **DGE**, alors que l'opérateur (la CDC) n'a qu'un rôle d'exécution. La DGE est par ailleurs fortement impliquée dans le suivi des projets et s'assure notamment de leur bon déroulement technique.

L'action PSPC (projets structurants pour les pôles de compétitivité) peut être classée également dans cette catégorie, puisqu'il y a instruction conjointe par la BPI (sur les aspects financiers) et les responsables sectoriels de la DGE, qui s'intéressent plutôt aux aspects techniques et à la complémentarité avec la politique globale menée. C'est également le cas du volet subventions et avances remboursables du programme « développement de l'économie numérique ».

Enfin, la **DGALN** est également fortement impliquée dans l'action Ville de demain du PIA gérée par la CDC ainsi que dans celle gérée, sur la même thématique, par l'Anru (ville sociale et solidaire).

Ainsi, ces situations correspondent souvent à des actions dont les opérateurs assurent essentiellement la gestion administrative et financière.

Cas 5 : Les ministères dans un positionnement proche de celui d'une tutelle classique

Lorsque les actions PIA complètent des actions déjà existantes financées par des crédits du budget général, ou même s'y substituent totalement, le rôle de tutelle des ministères est peu affecté.

C'est le cas notamment de la majeure partie des actions du CEA, que ce soit dans le cadre du PIA1 (projet RJH et recherche sur la 4^{ème} génération) ou du PIA2 avec l'action concernant le ministère de la

défense pour laquelle une gouvernance « minimale » a été mise en place afin de permettre au CGI de disposer des instances de décisions nécessaires à une action PIA, tout en respectant les principes de gouvernance déjà mis en place et la classification des données confidentielles.

Le programme « Habiter Mieux » de l'Anah entre également dans cette catégorie, la DHUP exerçant un suivi classique de l'action au titre de la tutelle de l'agence, le programme étant financé en même temps par des crédits du PIA et des crédits budgétaires.

Annexe n° 11 : état des évaluations des actions du PIA au 20 juin 2015

Un certain nombre d'évaluations à mi-parcours ont déjà été réalisées, notamment dans le cadre d'actions ayant prévu des dispositions de « go/no go ». Ces évaluations ont été largement réalisées par des équipes externes.

Évaluations déjà réalisées

- bilan de la première tranche du programme Villes de demain : consortium piloté par PMP Conseil. En parallèle de cette évaluation, la DGALN a réalisé sa propre évaluation de la démarche éco-cités à laquelle l'action Ville de demain est largement connectée ;
- première évaluation triennale des SATT : consortium piloté par Technopolis ;
- action CSTI : l'Anru a engagé fin 2013 une procédure d'audit d'une quinzaine de projets lauréats, confiée au groupement Planète Publique et Éducation et Territoires, qui s'inscrit dans une logique d'accompagnement et de professionnalisation des porteurs de projets ;
- évaluation de la première tranche de l'action de l'Anah, lancée en septembre 2013 et réalisé par le groupement Fors-recherche et le Credoc ;
- internats d'excellence : en 2014 évaluation qualitative sur un panel de 12 intervenants représentatifs du programme mené par Arcadie ;
- action prêts verts : la direction des études et de l'évaluation de Bpifrance a été sollicitée par le comité de pilotage du dispositif « prêts verts » afin de mettre en place l'évaluation. Elle a été réalisée par l'équipe évaluation de Bpifrance (analyse économique et financière) en partenariat avec le ministère chargé du développement durable (analyse environnementale). Il est apparu que, compte tenu des modalités de suivi prévues à l'origine dans les conventions de prêts et des informations disponibles sur les projets financés, il n'était pas possible de mesurer les conséquences environnementales du dispositif. Une attention particulière a donc été portée sur ce point pour la rédaction des nouvelles conventions établies dans le cadre du PIA2, en intégrant notamment la possibilité de faire des sondages auprès des entreprises, afin de ne pas alourdir la procédure d'instruction en amont ;

- évaluation des 171 Labex par le jury international initial complété et organisé en 15 sous-commissions thématiques. Un rapport sera adressé à chaque Labex ; chaque sous-commission thématique réalisera un bilan sur son domaine, et une synthèse sera publique ;
- France Brevets : une étude de Kurt Salmon.

Évaluations en cours ou programmées prochainement

- évaluation du dispositif prêt numérique en cours de réalisation selon le même processus que celui de l'action prêts verts ;
- évaluation des IDEX 1 par le jury international initial au 1^{er} semestre 2016 ;
- évaluations triennales des SATT et des IRT : elles sont pilotées et réalisées à la fois par des consultants (le consortium piloté par Technopolis a été choisi pour les SATT, et Inno TSD a été sélectionné pour mettre au point la méthodologie et réaliser l'évaluation des quatre premiers IRT créés), par l'ANR et également par la CDC (pour les SATT). Les services des ministères chargés de la recherche et de l'industrie participent aux évaluations ;
- évaluation à trois ans des *consortium* de valorisation thématique en cours ;
- mise au point de la méthodologie d'évaluation et la mesure des premiers effets de l'action « Économie sociale et solidaire ». Le choix du prestataire est en cours ;
- mise au point de la méthodologie d'évaluation et mesure des premiers effets des actions relatives à la formation et l'apprentissage. Le choix du prestataire sera public le 22 juin 2015 ;
- mise au point de la méthodologie d'évaluation et mesure des effets des premiers appels à projets des interventions du FSN en subventions et avances remboursables.
- évaluation à mi-parcours des Instituts hospitalo-universitaires par le jury initial prévue avant la fin de l'année ;
- étude transversale sur les externalités associées à la structuration de filières et leur approche au sein de plusieurs actions du PIA (Ademe, Bpifrance, CDC et Onera concernés) avec un objectif explicite de structuration ;

Glossaire

| | |
|---------|--|
| AAP | Appel à projets |
| Ademe | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| AFT | Agence France Trésor |
| AMI | Appel à manifestation d'intérêt |
| Anah | Agence nationale de l'habitat |
| Andra | Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs |
| ANR | Agence nationale de la recherche |
| Anru | Agence nationale pour la rénovation urbaine |
| ARF | Association des régions de France |
| ASP | Agence de service et de paiement |
| BPI | Banque publique d'investissement |
| CA | Conseil d'administration |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CEA | Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives |
| CEA/DAM | Direction des applications militaires du CEA |
| CGDD | Commissariat général au développement durable |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CGI | Commissariat général à l'investissement |
| CNES | Centre national d'études spatiales |
| COFIL | Comité de pilotage |
| CPER | Contrat de projet état région |

| | |
|-----------|---|
| CRITT | Centre régional d'innovation et de transfert de technologie |
| CSTI | Culture scientifique et technique |
| DATAR | Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale |
| DC | Dotation consommable |
| DGA | Direction générale de l'armement |
| DGAC | Direction générale de l'aviation civile |
| DGALN | Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature |
| DGEC | Direction générale de l'énergie et du climat |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DGE | Direction générale des entreprises |
| DGRI | Direction générale de la recherche et de l'innovation |
| DG-Trésor | Direction générale du trésor |
| DNC | Dotation non consommable |
| D2RT | Délégation régionale à la recherche et à la technologie |
| DSAF | Direction des services administratifs et financiers |
| DSI | Direction des systèmes d'information |
| Equipex | Équipements d'excellence |
| ESS | Économie sociale et solidaire |
| ETP | Équivalent temps plein |
| ETPT | Équivalent temps plein travaillé |
| FCPR | Fonds commun de placement à risque |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FIC | Formation interchambres |
| FNA | Fonds national d'amorçage |
| FPCI | Fonds professionnel de capital investissement |
| FSI | Fonds stratégique d'investissement |
| FSN | Fonds national pour la société numérique |
| GES | Gaz à effet de serre |
| Idex | Initiatives d'excellence |

| | |
|-------|---|
| IEED | Institut d'excellence en matière d'énergies décarbonées |
| IGF | Inspection générale des finances |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| IRD | Institut de recherche pour le développement |
| IRT | Institut de recherche technologique |
| JO | Journal officiel |
| Labex | Laboratoires d'excellence |
| LFI | Loi de finances initiale |
| LFR | Loi de finances rectificative |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| MC2 | Multicap croissance (fonds) |
| MEDDE | Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie |
| MEN | Ministère de l'éducation nationale |
| MESR | Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche |
| MIRES | Mission interministérielle <i>Recherche et enseignement supérieur</i> |
| MLETL | Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité |
| OCDE | Organisation de coordination et de développement économiques |
| Onera | Office national d'études et de recherches aérospatiales |
| PACA | Provence Alpes Côte d'Azur |
| PIA | Programme d'investissements d'avenir |
| PIAVE | Produit industriel d'avenir |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PLFR | Projet de loi de finances rectificative |
| PM | Premier ministre |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNRU | Programme national de rénovation urbaine |
| PSIM | Programme de soutien aux innovations majeures |
| PSPC | Projet structurant pour les pôles de compétitivité |
| R&D | Recherche et développement |
| RIM | Réunion interministérielle |

| | |
|-------|--|
| RJH | Réacteur Jules Horowitz |
| RSE | Responsabilité sociétale des entreprises |
| SATT | Société d'accélération du transfert de technologies |
| SGMAP | Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique |
| SPI | Sociétés de projets industriels (SPI) |
| THD | Très haut débit |

**Réponses
des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Réponse du Premier ministre | 169 |
| Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations . | 176 |
| Réponse du directeur général de Bpifrance | 178 |
| Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)..... | 181 |
| Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) | 183 |
| Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) | 184 |
| Réponse du président-directeur général de l'agence nationale de la recherche (Anr)..... | 185 |
| Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) | 185 |
| Réponse du président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP)..... | 185 |
| Réponse de l'administrateur général du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) | 185 |
| Réponse du président du Centre national d'études spatiales (CNES)..... | 186 |
| Réponse du directeur général de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)..... | 186 |
| Réponse du président-directeur général de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) | 187 |

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

À titre liminaire, il convient de rappeler que l'orientation et le fonctionnement actuels du PIA s'inscrivent pleinement dans la continuité des décisions prises en 2010, à la suite du rapport « Investir pour l'avenir » de MM. Juppé et Rocard qui co-président toujours le comité de surveillance des investissements d'avenir.

La démarche mise en œuvre depuis lors peut être qualifiée d'« exceptionnelle » en raison des modes d'intervention du PIA et de la logique de transversalité qui lui est inhérente. L'existence d'un deuxième programme depuis 2014 et l'annonce d'un troisième programme par le Président de la République ne remettent pas en cause le caractère exceptionnel des investissements. Dans un contexte économique où les efforts de redressement de notre compétitivité comme de nos comptes publics commencent à porter leurs fruits, les dépenses d'avenir sont primordiales pour accroître le potentiel de croissance de la France.

Le travail approfondi et rigoureux effectué par la Cour met en lumière les actions lancées par le PIA dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la transition énergétique, de l'innovation ou de l'excellence technologique des industries, de défense notamment. Les actions financées contribuent à créer et renforcer un écosystème performant, porteur de progrès pour le pays. Elles donnent un aperçu de l'excellence française présente à tous les niveaux et dans de nombreuses filières de l'industrie comme des services. De nouveaux secteurs sont d'ailleurs pris en compte depuis 2014 afin de soutenir par exemple des projets très ambitieux répondant aux enjeux de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Ainsi, le PIA est bien « un outil original et innovant » car il vise à susciter, développer ou valoriser des initiatives publiques et privées et s'ajoute aux leviers d'actions traditionnels de l'État. Le caractère exceptionnel du PIA est le fondement de sa gestion financière qui déroge partiellement aux principes d'unité et d'annualité budgétaires.

Dès lors, l'appréciation portée par la Cour, dans le titre de son rapport, sur les « dérives » qui auraient affecté les deux premiers programmes paraît inappropriée. Non seulement cette assertion ne reflète pas la tonalité générale comme le contenu du rapport, mais elle jette le trouble sur un dispositif dont la Cour loue par ailleurs la gouvernance et les modalités de mise en œuvre qui mériteraient « d'être plus systématiquement adoptées en dehors même du PIA ».

Cependant, je tiens à souligner que je partage de nombreuses recommandations de la Cour et veillerai à ce qu'elles soient mises en œuvre dans le cadre des PIA 1 et 2 comme dans l'élaboration du PIA 3.

Suite aux observations provisoires transmises par la Cour au Commissariat général à l'investissement (CGI), plusieurs évolutions sont d'ores et déjà intervenues, par exemple dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2016. Les montants d'intérêts générés par les dotations non consommables (DNC) sont désormais mentionnés explicitement, ce qui permet de présenter la totalité des crédits disponibles pour financer les projets relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche. Afin de clarifier la notion de retour, le même document budgétaire distingue désormais les retours financiers, qui ne retiennent que la rémunération des actifs, et les retours budgétaires qui comprennent également les recettes au titre du remboursement du capital des prêts.

Je souscris pleinement à la recommandation de la Cour qui invite à « poursuivre la simplification des procédures de sélection, de décision et de gestion des opérations ». En effet, la simplification participe de l'objectif d'amélioration de la croissance potentielle de l'économie française et doit faciliter et accélérer les démarches pour les porteurs de projets, en particulier les petites et moyennes entreprises innovantes. S'il convient d'assurer la qualité des projets sélectionnés et par conséquent de veiller à la sélectivité des procédures, il faut également simplifier les modalités d'attribution et réduire les délais d'instruction pour les projets ne relevant pas de procédures spécifiques, tels les initiatives d'excellence (IDEX), et ne soulevant pas de difficultés particulières : pour ces projets, conformément à la consigne transversale diffusée par le CGI, moins de trois mois doivent s'écouler entre le dépôt du dossier et la contractualisation. Ainsi, l'effort de simplification des procédures a été déjà engagé et se poursuit sans qu'il doive cependant conduire à renoncer à l'excellence.

Le contexte d'évaluation des PIA 1 et 2, dans la perspective de l'élaboration d'un troisième programme, rend particulièrement pertinente la recommandation de la Cour de créer une instance d'évaluation indépendante. Sans attendre un examen a posteriori qui ne pourra pas intervenir avant cinq ou six ans, un comité d'experts vient d'être constitué par France Stratégie à la demande du CGI et répond à cette préoccupation. Présidé par M. Philippe Maystadt, ce comité d'experts internationaux est chargé de déterminer en quoi l'évolution du contexte économique est susceptible d'affecter l'efficacité des actions engagées, de contribuer au pilotage du bilan évaluatif et à l'analyse des

résultats, d'élaborer début 2016 un document synthétique portant examen du PIA et d'émettre des propositions à la lumière de cette expérience, pour une gouvernance de l'évaluation ex post conforme aux meilleures pratiques internationales.

S'agissant des DNC dont la Cour recommande de « clarifier le devenir », il est en effet indispensable de donner aux bénéficiaires une visibilité suffisante à ce sujet. Je rappelle que le traitement des DNC diffère selon les actions, comme l'indiquent de manière suffisamment explicite les conventions conclues avec les opérateurs et les bénéficiaires. Elles prévoient ainsi :

- la possibilité d'une dévolution sur condition des DNC aux initiatives d'excellence (IDEX) et aux initiatives-science-innovation-territoires-économie (I-SITE) au terme de la période probatoire ;*
- la prorogation éventuelle des produits financiers des DNC au-delà des 10 ans en fonction des résultats des évaluations dans le cas des laboratoires d'excellence non intégrés dans une IDEX ;*
- pour les autres actions (instituts hospitalo-universitaires, équipements d'excellence, initiatives d'excellence en formations innovantes, instituts de recherche technologique, instituts pour la transition énergétique et instituts Carnot), les versements d'intérêts devraient à ce stade prendre fin à l'issue de la période du conventionnement.*

Les modalités de financement qui feraient suite aux actuels versements d'intérêts se feront bien entendu dans le respect de la loi et dans le cadre prévu par les différentes conventions. Il n'y a donc aucune ambiguïté quant au fonctionnement des DNC.

L'intégration des décaissements annuels du PIA dans la norme de dépense proposée par la Cour ne peut pas être mise en œuvre compte tenu de la définition qui en est donnée par l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019. La norme porte en effet sur les dépenses du seul budget général alors que les décaissements au titre du PIA sont effectués par les opérateurs qui ont déjà reçu les dotations de l'État. Je rappelle toutefois que ces décaissements annuels sont inclus, dans les mêmes conditions que les autres décaissements budgétaires, dans le calcul du déficit public au titre du traité de Maastricht, leur rythme étant donc pleinement intégré dans le calcul de notre trajectoire de finances publiques.

Les observations portées par la Cour sur les conséquences du PIA en comptabilité nationale depuis 2010 méritent quelques éclaircissements. Il paraît, en effet, contradictoire de s'étonner du faible impact du PIA sur la formation brute de capital fixe (FBCF) et les opérations de transferts en capital de l'État depuis 2010 dans la mesure où le PIA a précisément été conçu pour que son impact en comptabilité nationale soit progressif, ce dont la Cour ne manque pas de se féliciter par ailleurs lorsque elle évoque le sujet sous l'angle du déficit et de la dette publics au sens du traité de Maastricht. À tout le moins, il est prématuré de chercher à en mesurer l'effet dans les comptes nationaux, moins de 10 milliards d'euros ayant été décaissés entre 2010 et 2014, dont moins d'un milliard en 2010. De surcroît, une part substantielle des décaissements du PIA n'est pas comptabilisée en FBCF ou transfert en capital. Il convient en outre de rappeler que l'exécution des deux programmes en 2010 puis en 2014 n'apparaissent pas dans les comptes nationaux puisqu'il s'est agi d'opérations en comptabilité budgétaire et non en comptabilité nationale. L'augmentation de la FBCF en 2010 est plus certainement due à l'effet conjoncturel du plan de relance qui ne s'est pas arrêté en 2009 mais en 2010.

Concernant plus spécifiquement le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), le suivi financier mis en place pour les actions relevant de son périmètre répond aux recommandations de la Cour. Il permet en particulier d'identifier clairement la ressource disponible pour financer les opérations en distinguant les dotations non consommables (DNC) des dotations consommables et des intérêts produits par les DNC. Ce suivi figure notamment dans le « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » annexé au projet de loi de finances initiale.

Par ailleurs, la façon dont est retracée la mobilisation de la ressource disponible dans le cadre du suivi financier assuré par ce ministère permet également de distinguer, pour chaque action :

- les engagements résultant des décisions du Premier ministre autorisant l'opérateur gestionnaire à contractualiser avec les bénéficiaires ;*
- les montants contractualisés entre l'opérateur gestionnaire et les bénéficiaires ;*
- les versements effectués par l'opérateur gestionnaire au profit des bénéficiaires ;*

- *la consommation de la ressource par les bénéficiaires retracée dans les relevés de dépenses annuels fournis à l'opérateur gestionnaire, pour les actions pour lesquelles la production de tels relevés est prévue.*

Seuls les montants contractualisés et versés sont repris dans le « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures », mais les montants autorisés et les montants consommés par les bénéficiaires finaux sont également disponibles et seront décrits dans le jaune budgétaire.

S'agissant du traitement des DNC, les logiques s'attachant aux différents types d'actions ont parfaitement été intégrées. Conformément à la politique de responsabilisation croissante des universités, la dévolution en capital des DNC correspondant aux actions IDEX aux établissements constitue un élément de renforcement de la maîtrise de leur gestion sur le long terme. Il reste toutefois à définir les conditions juridiques et comptables de tels transferts. Concernant les actions Labex (hors IDEX), leur éventuelle prorogation est prévue par la convention État-ANR du 3 août 2010 dans le cas d'actions recueillant une évaluation positive.

Quant à la gouvernance des programmes PIA, je ne souscris pas entièrement aux observations de la Cour, qui estime que « les ministères sont dans une position souvent affaiblie et que, dans ce contexte, pour une meilleure cohérence et efficacité de l'action publique, les ministères doivent s'organiser pour mieux suivre et utiliser les actions du PIA au service des politiques publiques dont ils ont la charge ».

Je rappelle que les Programmes d'investissements d'avenir sont en adéquation avec la politique menée, notamment avec la politique de site, et constituent des leviers puissants.

La politique de site est au cœur des priorités menées, de façon constante et depuis plusieurs années, d'abord avec la loi de 2006 qui a instauré les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), puis avec le plan campus et l'opération du plateau de Saclay, enfin la loi du 22 juillet 2013 qui structure l'enseignement supérieur et la recherche dans les territoires par la création de regroupements d'universités, d'écoles et d'organismes. Les programmes (PIA 1 puis PIA 2) ont largement conforté la politique de site conduite par ce ministère, même pour ceux qui n'ont pas été retenus, en accélérant et en facilitant la structuration territoriale, le rapprochement entre universités, écoles et organismes de recherche et la définition de véritables projets stratégiques de site. Pour les projets qui impliquent une structuration profonde et

innovante de l'enseignement supérieur et de la recherche, un accompagnement particulier, par ailleurs très prisé des porteurs de projet, est organisé lors de chaque appel à projets.

La diversité des actions du PIA a permis de valoriser toutes les fonctions exercées par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, que ce soit en formation, en recherche ou en innovation : par exemple en termes de recherche pour les Labex (laboratoires d'excellence) ou les EQUIPEX (équipements d'excellence), sur l'ensemble des forces d'un site pour les IDEX (initiatives d'excellence) ou sur des champs disciplinaires plus limités pour l'action I-SITE (initiatives-sciences-territoires-économie).

L'excellence en formation a été reconnue dans le cadre de l'action Initiatives d'excellence en formations innovantes (IDEFI) qui soutient trente-sept projets emblématiques et innovants en matière d'enseignement supérieur. Ceux-ci couvrent des champs de formation variés et une large palette de thématiques. Les projets sont portés par des universités et des grandes écoles publiques et privées. Huit projets sont portés par des réseaux d'établissements constituant une force d'impact particulièrement significative.

On peut ainsi constater que toutes les fonctions d'enseignement supérieur et de recherche ont été prises en compte et valorisées par le PIA, qui fut un remarquable levier déclencheur et accélérateur de la rénovation de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La stratégie nationale de la recherche et la stratégie nationale de l'enseignement supérieur sont postérieures au PIA 1 et ont pris en compte l'importance et le rôle que le programme investissement d'avenir a pu jouer. De manière générale, la visibilité du PIA, l'importance politique qui y est attachée, le recours à des jurys internationaux contribuent à la stratégie de ce département ministériel qui consiste à respecter les meilleurs standards internationaux.

Enfin, en termes d'évaluation, la Cour considère que « la démarche mise en œuvre repose sur un partage des rôles entre l'opérateur, les ministères et le CGI qui mériterait d'être parfois précisé et nécessite une organisation spécifique pour éviter les conflits d'intérêt ».

Ainsi que le rappelle la Cour, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est toujours fortement impliqué dans le pilotage des actions du PIA relevant de son champ d'intervention. Des réunions régulières avec l'Agence nationale de la recherche (ANR) et le CGI permettent d'échanger de façon constante, d'aboutir à des points de vue convergents et d'assurer une bonne coordination des actions du PIA.

L'évaluation des actions est une préoccupation constante et une concertation approfondie avec l'ANR et le CGI en détermine les modalités. Ainsi, les actions IDEX, Labex, IDEFI et EQUIPEX font l'objet d'un suivi annuel et d'une évaluation à mi-parcours (en projet pour l'action EQUIPEX), par le même jury international qui les avait sélectionnés, permettant ainsi de mettre en perspective les projets initiaux et leur devenir. En outre, les IDEX se sont dotés de leurs propres instances d'évaluation, sous la forme de comités rassemblant des personnalités du monde académique et économique. Des réunions ont lieu régulièrement où les responsables d'actions (IDEX, Labex, IDEFI) se retrouvent pour échanger entre eux et poser les questions qu'ils jugent nécessaires. Des représentants de ce ministère, du CGI et de l'ANR animent les échanges.

Au-delà de l'évaluation des projets et des actions, il doit être souligné que l'évaluation de l'impact global du PIA et de sa part dans le développement économique et la croissance est un enjeu essentiel. Plusieurs études, aux approches et aux méthodes différentes, ont été conduites sur l'impact de la formation et de la recherche sur la croissance même si cette mesure reste fragile.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Déployé à partir de 2010, le programme d'investissements d'avenir est un dispositif encore récent, déjà reconnu dans sa pertinence d'engagement sur le long terme par les porteurs de projets.

Si la Caisse des dépôts rejoint la Cour sur certains constats relatifs au rôle du Commissariat général à l'investissement et des opérateurs, certains éléments méritent d'être précisés ou nuancés.

1/ Les remarques sur l'implication de la Caisse des dépôts ne me paraissent pas totalement justifiées.

En effet, la Caisse des dépôts est présentée à plusieurs reprises comme un opérateur essentiellement administratif.

L'apport de son expertise thématique et financière est ainsi largement sous-estimé dans le cadre de nombreuses actions, notamment l'économie sociale et solidaire, la ville de demain, le fonds pour la société numérique, les quartiers numériques, les plateformes mutualisées d'innovation, la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat, le fonds souverain pour la propriété intellectuelle. Pour toutes ces actions, la compétence et l'expertise de la Caisse des dépôts dans le montage des projets en tant que financeur expliquent le choix de l'État.

2/ S'agissant des frais de gestion, l'affirmation selon laquelle la Caisse des dépôts compte pour 60 % des frais pour 25 % des enveloppes gérées apparaît sommaire et prête à confusion.

D'une part, elle ne tient pas compte des différences entre opérateurs pour le calcul de leurs coûts – justement soulignées par ailleurs – et d'autre part, elle occulte le degré d'expertise associé à nos prestations.

En effet, la Caisse des dépôts a traité la majeure partie des prises de participations et investissements. Ces opérations, par rapport aux programmes purement subventionnels, mobilisent de manière plus importante des compétences de très haut niveau pendant un temps long, tant au niveau de l'instruction que du suivi des projets et de la gestion des actifs. De plus, l'État a pu parfois s'immiscer dans le processus, ce qui a pu le complexifier.

Les investissements du PIA étant, par nature, plus innovants et moins matures que des projets trouvant des financements sur le marché privé, ils nécessitent en conséquence un degré d'accompagnement plus important.

De plus, les frais de la société de gestion Bpifrance sont, pour les prises de participations conduites au travers de fonds de placement, calculés selon les normes en vigueur. Dans tous les cas, la Caisse des dépôts sera rémunérée à hauteur des coûts réellement engagés, comme le précise l'ensemble des conventions signées avec l'État.

3/ La mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir par la Caisse des dépôts se fait dans le cadre de sa gouvernance habituelle.

La Caisse des dépôts n'étant pas un établissement public sous tutelle de l'État, les mentions relatives au rôle des tutelles dans le cadre du programme d'investissements d'avenir ne sont donc pas pertinentes à son égard.

De plus, les conventions signées avec l'État précisent que la responsabilité de la Caisse des dépôts s'achève à la fin de chaque convention, l'État reprenant la propriété de l'ensemble des actifs et la responsabilité du suivi.

4/ Enfin, le rapport public thématique relaie dans ses recommandations la simplification et la responsabilisation des opérateurs, que la Caisse des dépôts n'a cessé d'appeler de ses vœux.

Il me semblerait en effet préférable, au plus tard dans le PIA3 s'il est acté, de confirmer chaque acteur dans un rôle stable :

- la définition des axes stratégiques par l'État en lien avec les experts thématiques ;*
- la mise en œuvre des actions par les opérateurs dans le cadre d'une délégation plus large qu'aujourd'hui : l'État contrôlerait uniquement le résultat obtenu par l'opérateur et non les différentes étapes de mise en œuvre.*

Comme la Cour le signale, la confusion des rôles entraîne pour les opérateurs un risque de déresponsabilisation et pour les bénéficiaires finaux, une complexité et des délais dommageables. L'idée complémentaire d'un déploiement plus régional, dans le contexte de la création des grandes régions, permettrait également une meilleure lisibilité.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE BPIFRANCE

Comme vous le soulignez à plusieurs reprises, Bpifrance et ses équipes sont fortement mobilisés pour la gestion des programmes du PIA, dont l'essentiel des objectifs vise à renforcer la compétitivité de notre économie, sont cohérents avec les orientations stratégiques de Bpifrance. Les actions gérées par Bpifrance au titre des PIA 1 et 2 s'inscrivent ainsi en complémentarité avec les interventions de la banque sur ses fonds propres et s'appuient sur les compétences développées au fil du temps par ses entités.

Sur ce sujet, la Cour rappelle l'importance pour le CGI de s'appuyer sur les compétences des opérateurs afin d'assurer une gestion efficace, rapide et économe des actions. Par ailleurs, en annexe 8 « CDC », la Cour appelle de ses vœux une clarification des règles du jeu pour encadrer le recours à tel ou tel type d'opérateur pour la gestion des fonds du PIA, selon que l'on fait prévaloir une logique d'expertise financière ou une logique d'expertise thématique ou technique. La Cour illustre d'ailleurs cette nécessité d'un choix entre opérateur « expert thématique » et opérateur « expert financier » avec l'exemple de l'articulation Ademe/Bpifrance tout en posant, dans le chapitre III – B, la question de la pérennité de compétences acquises par certains opérateurs dits « thématiques » après le PIA.

Sans nier l'utilité que les équipes d'opérateurs « thématiques » soient suffisamment outillées en matière financière pour pouvoir gérer l'ensemble des outils du PIA, il me semble que cela peut induire :

- une moindre lisibilité du dispositif voulu et mis en place par les pouvoirs publics en matière de financement des entreprises et reposant sur une logique de guichet unique auquel peuvent s'adresser les entrepreneurs ;*
- voire une destruction de valeur s'il s'agissait de permettre à des opérateurs thématiques de développer des compétences comparables à celles que détient Bpifrance.*

À cet égard, une solution faisant de Bpifrance à la fois le point d'entrée unique des entrepreneurs et l'instructeur des projets en faisant en tant que de besoin appel à l'expertise sectorielle ou technologique des opérateurs thématiques tels que l'Ademe me semble plus performante. En effet, il convient de rappeler que Bpifrance dispose :

- de compétences financières sur les métiers des aides à l'innovation, du prêt, de l'investissement. Au-delà de la technique purement financière, de ses outils et de son réseau, soulignés en annexe 8*

« BPI », l'organisation et l'expertise de l'ensemble de ses équipes (y compris fonctions support) permettent à Bpifrance d'instruire, structurer, réaliser et suivre dans le temps des projets de financement, d'investissement et d'accompagnement des entreprises dans des conditions optimales de sécurité juridique et opérationnelle ;

- de compétences sectorielles poussées (automobile, ferroviaire, transition énergétique, numérique, biotechnologies, écotecnologies, industries créatives, tourisme, etc.), soit au sein d'équipes dédiées, soit sur des fonctions transverses mobilisées en tant que de besoin ;
- d'une connaissance unique des entreprises en France, d'une compréhension de leurs besoins à tous les stades de maturité et d'une capacité d'accompagnement sur leurs problématiques clés de développement commercial et d'innovation ;
- de compétences (RH) et d'actifs réglementaires (notamment des autorisations et agréments obtenus) qui garantissent que les standards de marché, protecteurs pour les bailleurs de fonds, sont appliqués de manière optimale. La mise en œuvre d'interventions en investisseur avisé (prêts, fonds propres) dans les cadres régulés propres à chacune de ces activités distingue Bpifrance (et la CDC) des autres opérateurs du PIA. Il s'agit là d'un facteur de sécurité juridique pour l'État et pour les bénéficiaires finaux des fonds du PIA. Ceci implique que les modes d'exercice de ces activités soient conformes aux règles fixées par le régulateur (décisions prises par la banque ou par la société de gestion, selon les cas). C'est pour répondre à ces exigences réglementaires que la gestion des dispositifs de prêt ou d'investissement du PIA a été intégrée aux procédures de droit commun de Bpifrance, tout en identifiant précisément ces enveloppes.

À la suite d'OSEO/Anvar, de CDC Entreprises, du FSI et de FSI Régions, Bpifrance continue à constituer des équipes d'aide à l'innovation, d'investissement et de financement qui intègrent des collaborateurs combinant des connaissances financières et une expertise sectorielle poussée. Ces profils sont extrêmement rares. Par ailleurs, le fait de recruter des personnes avec un profil financier dans une structure telle que Bpifrance permet de proposer à ces salariés un projet professionnel de long terme, d'inscrire leur engagement dans la durée, d'offrir des perspectives d'évolution et donc de retenir les compétences. Ainsi, que ce soit en termes de développement RH au sein de la sphère publique comme en termes de coûts de gestion des dispositifs publics, il

me semble sous-optimal de recréer des îlots de compétence dans d'autres structures.

Concernant la définition des priorités du PIA, la Cour souligne en chapitre III-I-B-1 que certains opérateurs « regrettent [...] de ne pas être associés aux choix et à la définition des actions suffisamment en amont ». Bpifrance a partagé avec le CGI la nécessité d'articuler la définition des actions à venir dans le cadre du PIA3, ce qui pourra permettre, d'une part, de limiter les redéploiements en cours de gestion des programmes et, d'autre part, de s'assurer de répondre aux besoins de la puissance publique sur certains secteurs, en lien avec le rôle des investissements d'avenir et les besoins réels du marché.

Concernant les conventions passées entre l'État et les opérateurs pour la mise en œuvre des actions du PIA :

- *la Cour souligne dans le chapitre III-IB3-b et II-B-2 que les conventions entre l'État et les opérateurs sont fixées pour une durée limitée. Je partage avec la Cour l'opinion que certaines actions devront faire l'objet d'un suivi plus long et d'une mobilisation des équipes dans le suivi au-delà de la durée actuelle des conventions, ne serait-ce que dans un souci de bonne gestion, pour maximiser les retours financiers pour l'État. Afin d'assurer une gestion de qualité et la bonne fin de ces actions, je considère qu'il sera probablement nécessaire d'amender les conventions par avenants, afin de définir les modalités de prise en charge par le PIA des coûts induits ;*
- *concernant les frais de gestion en annexe 9 la Cour estime qu'ils sont « difficilement chiffrables et peu suivis ». Sans me prononcer sur la capacité de suivi de ces coûts par le CGI, je tiens à rappeler que ces frais de gestion sont contractualisés dans les règlements des fonds et des fonds de fonds gérés par Bpifrance, définis en référence à des grandeurs mesurables (montants engagés ou investis selon l'âge des fonds) et donc connus à l'avance. Par ailleurs, ils font l'objet d'un suivi comptable par fonds. Enfin, si les frais réels engagés par Bpifrance devaient dépasser ces enveloppes, les surcoûts seraient à sa charge.*

Concernant enfin les délais de mise en place des financements du PIA pour les entreprises dans le chapitre III-II-A-1-2), la Cour souligne que l'expérience acquise précédemment sur d'autres programmes a permis au concours mondial d'innovation de bénéficier d'un processus d'octroi aux délais fortement réduits. Bpifrance est en effet attentif aux délais d'instruction et de contractualisation avec les bénéficiaires et fait ses meilleurs efforts pour que les délais et les processus qui dépendent

directement de lui soient les plus courts et les plus simples possibles. Ainsi, le travail de simplification des processus, mené notamment sur le programme PSPC, a permis de diviser par près de trois les délais d'instruction et de décision.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

Le rapport public sur le programme d'investissements d'avenir traite notamment de l'action conduite par l'Ademe en tant que l'un des opérateurs de ce programme. Je souhaiterais souligner quelques-uns des points de votre rapport, afin de les conforter et pour l'un d'eux de le nuancer.

Dans le chapitre III – I-B-3-b, le rapport souligne que l'Ademe est, avec l'ANR, un opérateur dont les coûts de personnel pour la gestion du programme ne sont pas pris en charge par les frais de gestion du PIA. Le rapport (Annexe 9) indique que le plafond d'emploi de l'Ademe a été relevé pour la gestion du programme des investissements d'avenir, mais il souligne que cette opération a été « compensée » par une réduction globale du plafond d'emploi de l'Ademe ces dernières années. Cette situation conduit à une forte tension sur les effectifs internes qui sont sous plafond d'emploi comme les autres organismes publics. Par ailleurs, dans le 3-b, le rapport évoque le besoin futur de disposer des unités d'œuvre nécessaires au suivi des projets au-delà des échéances des conventions liant les opérateurs à l'État, notamment pour gérer les retours financiers attendus. La mise en œuvre des crédits des PIA1 et 2 montre que cette activité de suivi des projets engagés est fortement consommatrice d'unités d'œuvre et l'Ademe ne peut que souscrire à l'observation de la Cour des comptes.

Dans le I-C-2, le rapport évoque le fait que le MEDDE se trouverait dans une position « affaiblie » compte tenu de l'expertise thématique forte de l'Ademe. Si l'Ademe dispose effectivement d'une expertise forte celle-ci s'est développée pour satisfaire les attentes du même ministère en matière d'opérateur de la transition énergétique et écologique. Il me paraît inapproprié de dire que le ministère s'en trouve dans un rôle affaibli. Il dispose au demeurant au sein de ses services de capacité d'expertise, que ce soit à la DGEC, à la DGPR et au CGDD. Le MEDDE exerce la tutelle de l'Ademe et est très présent dans les instances décisionnelles de l'Ademe (notamment au conseil d'administration, avec

le secrétaire général, commissaire du gouvernement, la DGPR, la DGEC, le CGDD) et dans la gouvernance du PIA (représentants de la DGEC, de la DGPR, du CGDD au comité de pilotage, mais aussi dans tous les groupes de travail qui préparent les décisions). Il ne nous semble pas que l'expertise de l'Ademe ait pu poser un problème de positionnement au MEDDE dans le cadre du PIA.

Dans le chapitre III – II-A-1 et les suivantes, le rapport évoque le problème des délais d'instruction. Comme il souligne, l'Ademe, à la suite de l'audit conduit par le SGMAP a procédé à une optimisation du processus d'instruction et de contractualisation des projets soumis aux appels à projet. Il est important de souligner que depuis plus d'un an, les délais entre le dépôt d'un dossier et la décision du comité de pilotage sont inférieurs à trois mois.

Enfin, concernant les rôles respectifs des opérateurs disposant d'expertise technique par rapport aux opérateurs disposant de compétences « métiers » dans le domaine financier, je souhaiterais souligner le rôle spécifique de l'Ademe en tant qu'opérateur doté d'une expertise thématique reconnue comme l'identifie le rapport. Dans le domaine de la transition énergétique et écologique, qui fait l'objet d'attentes fortes du gouvernement et de politiques volontaristes de long terme, une connaissance fine du secteur est nécessaire à un soutien efficace de l'innovation. Un opérateur généraliste, bien que manipulant avec aisance les outils financiers, n'aura pas, pour autant, la vision d'ensemble de ce secteur pouvant le conduire à négliger des innovations nécessaires sur le long terme ou à l'inverse à soutenir des innovations qui ne seront plus en cohérence avec les attentes de la politique publique, du marché, ou de la réglementation. Ainsi, l'expérience de l'Ademe comme opérateur des investissements d'avenir nous semble montrer la valeur ajoutée d'un opérateur spécialiste, qui, lorsqu'il intègre différents outils de financement (aide d'État, soutien en capital) et a acquis la compétence « métier » dans le domaine financier, s'avère particulièrement efficace.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE NATIONALE
DE L'HABITAT (ANAH)**

Pour l'Anah, le programme d'investissements d'avenir (PIA) a permis de mettre en œuvre un programme innovant ciblé sur la précarité énergétique : « Habiter Mieux ». Sa mise en place a créé une dynamique forte sur les territoires avec le développement de partenariats étroits entre les collectivités locales, les services de l'État, les professionnels du bâtiment et les énergéticiens. Depuis son lancement, ce programme a permis de rénover plus de 130 000 logements anciens partout en France, et ainsi de rendre concrets et durables les investissements liés à la transition énergétique.

L'aide du PIA permet de proposer une prime complémentaire aux propriétaires qui désirent effectuer des travaux de rénovation thermique dès lors qu'un gain énergétique d'au moins 25 % est obtenu. Cette prime permet de solvabiliser les ménages les plus modestes et ainsi de faciliter la réalisation de projets qui permettent de sortir durablement d'une situation de précarité énergétique.

L'Anah est engagée dans un processus d'évaluation qui met en évidence l'efficacité du programme Habiter Mieux. Cette démarche d'évaluation s'articule en trois volets.

Le premier volet de cette évaluation, évoquée dans l'annexe 11 de votre rapport, est une enquête menée auprès des propriétaires occupants, réalisée en février 2014, et dont les résultats ont été présentés en octobre 2014. Ils confirment le ciblage très social des aides. L'ensemble des bénéficiaires du programme Habiter Mieux ont pour caractéristique de disposer d'un niveau de revenus faible, voire très faible. En effet, près d'un ménage sur 2 (45 %) soutenu par le programme vit sous le seuil de pauvreté, tandis que les trois quarts des bénéficiaires déclarent s'imposer des restrictions. 9 logements sur 10 étaient énergivores avant les travaux (étiquette F ou G).

À la question du principal bénéfice ressenti à la suite des travaux, les propriétaires répondent le gain financier pour 55 % et un meilleur chauffage en hiver pour 32 %. 94 % des propriétaires sont par ailleurs satisfaits de l'accompagnement dont ils ont bénéficié pour mener leur projet.

Les résultats de la deuxième partie de l'étude, portant sur les travaux réalisés et les financements mobilisés, ont été présentés au mois d'octobre 2015. Ils confirment que le programme a financé des travaux

ambitieux, permettant des gains énergétiques de 40 % en moyenne. Dans les trois quarts des logements traités, ce sont des « bouquets » de travaux qui ont été réalisés. L'isolation et le mode de chauffage, travaux de rénovation thermique les plus efficaces, sont les opérations privilégiées. 47 % des logements ayant changé d'énergie, et qui utilisaient le fioul, emploient après travaux des énergies moins polluantes. L'impact économique local a également été confirmé par l'étude. Près des deux tiers des opérations ont fait intervenir plus de deux entreprises. Les acteurs locaux se sont également fortement mobilisés en faveur du cofinancement. En effet, 85 % des dossiers disposent de financements complémentaires à la subvention Anah et la prime du PIA.

Un troisième volet d'évaluation est en cours. Il s'agit d'une part d'une évaluation qualitative des impacts post-travaux auprès d'un échantillon de 40 ménages ayant bénéficié des aides. L'objectif est d'analyser ex post les impacts concrets sur les factures d'énergie, le pouvoir d'achat des ménages et leurs conditions de vie. D'autre part, une analyse économique de l'impact sur le marché de l'emploi, l'activité locale, la professionnalisation de la filière et la structuration des réseaux d'artisans et opérateurs sera produite. Les résultats de ce troisième volet d'évaluation devraient être connus en juin 2016.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES DÉCHETS
RADIOACTIFS (ANDRA)**

L'Andra n'a pas de remarque sur les extraits du rapport public thématique intitulé « Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger ».

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE (ANR)**

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE
(ANRU)**

Suite aux extraits du rapport public thématique intitulé « Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger », nous avons l'honneur de vous informer que l'Anru ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)**

J'ai l'honneur de vous faire savoir que les extraits de ce rapport n'appellent pas de remarque particulière de ma part.

**RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL
DU COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE
ET AUX ÉNERGIES ALTERNATIVES (CEA)**

Les extraits du rapport n'appellent pas de remarques particulières de la part du CEA.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL
D'ÉTUDES SPATIALES (CNES)**

Le CNES prend bonne note des recommandations de la Cour s'agissant des projets financés par le programme d'investissements d'avenir (PIA).

Les ressources apportées par ce programme revêtent désormais une grande importance pour l'espace, domaine d'excellence de l'industrie française, qui a été retenu par le Commissariat général à l'investissement (CGI) comme l'un des secteurs d'avenir à forte valeur ajoutée, à haut contenu technologique et à effet de levier économique important. Le CNES veille à ce que les projets qu'il propose s'inscrivent dans des contextes de recherche et d'innovation et soient porteurs d'une rentabilité pour l'État ou de bénéfices socio-économiques pour la collectivité. C'est bien dans cet esprit que les projets financés dans le cadre des PIA1 et 2 ont été élaborés et que le CNES continuera de travailler dans le futur.

Au-delà des financements apportés par le PIA, je souhaite souligner que le CNES s'inscrit également, en relation avec le CGI, dans une démarche volontaire d'évaluation des impacts socio-économiques des investissements qu'il conduit.

Pour conclure, je tiens à souligner la qualité à la fois des analyses conduites par la mission d'audit et du climat de travail entre cette dernière et nos divers responsables.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT
NATIONAL DES PRODUITS DE L'AGRICULTURE
ET DE LA MER (FRANCEAGRIMER)**

Je vous informe après lecture que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'OFFICE NATIONAL D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
AÉROSPATIALES (ONERA)**

Le rapport public thématique de la Cour des comptes relatif au programme d'investissement d'avenir appelle de ma part les remarques suivantes.

La Cour souligne à plusieurs reprises que certains opérateurs, dont l'Onera, ont été placés en position de paravent aux activités d'une administration. L'Onera rejoint ce constat autant qu'il le déplore pour son propre compte, considérant notamment que la nature de son activité aurait dû le prédisposer à répondre directement aux appels d'offres lancés dans le cadre du PIA. Il est ainsi paradoxal que les premiers crédits du PIA qui vont venir prochainement financer des recherches Onera le soient au titre du PIA santé, et non du PIA aéronautique.

La Cour constate ensuite que l'enveloppe de frais de gestion auxquels l'Office peut prétendre ne sera pas intégralement consommée, mais que certains projets comme l'hélicoptère X6 entraîneront, pour les opérateurs, des coûts de suivi au-delà du terme de la convention de gestion. L'Onera en conclut donc qu'il serait légitime que le solde de cette enveloppe lui soit versé comme à-valoir sur les frais de gestion, courant sur la période postérieure à l'échéance de la convention.

La Cour émet enfin des doutes sur la capacité de certaines structures, dont les IRT, à générer des ressources suffisantes à horizon de 10 ans pour atteindre l'équilibre financier, ce qui aurait pour effet d'accroître les dépenses de fonctionnement de l'État venant compenser le déséquilibre. Au regard des difficultés financières que traverse actuellement l'Onera, et alors même que les thèmes de recherche de certains de ces organismes recoupent largement ceux que l'Office a pour mission d'étudier, le constat et les risques exposés par la Cour sont justifiés.
