

Mission Investissements d'avenir

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Mission Investissements d'avenir

Programme 421 - Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche

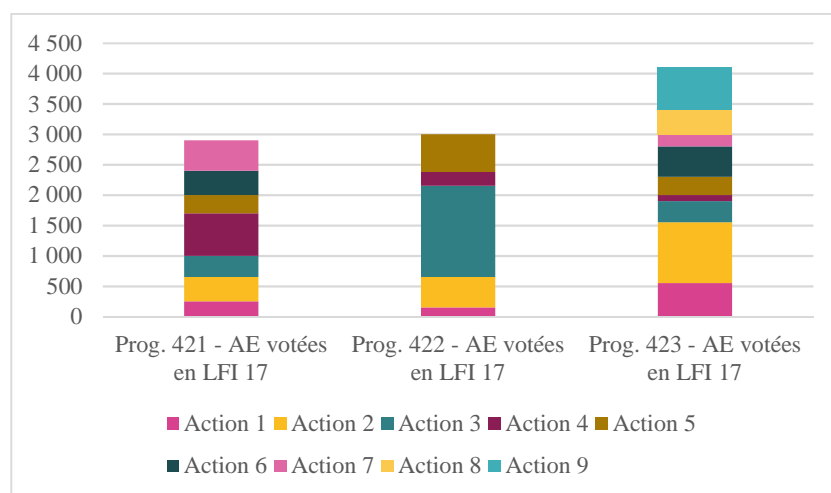
Programme 422 - Valorisation de la recherche

Programme 423 - Accélération de la modernisation des entreprises

Synthèse

Les principales données de la mission

Graphique n° 1 : composition et montant des AE portées par les programmes de la mission (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les documents annexés (PAP) aux PLF 2017 et 2018.

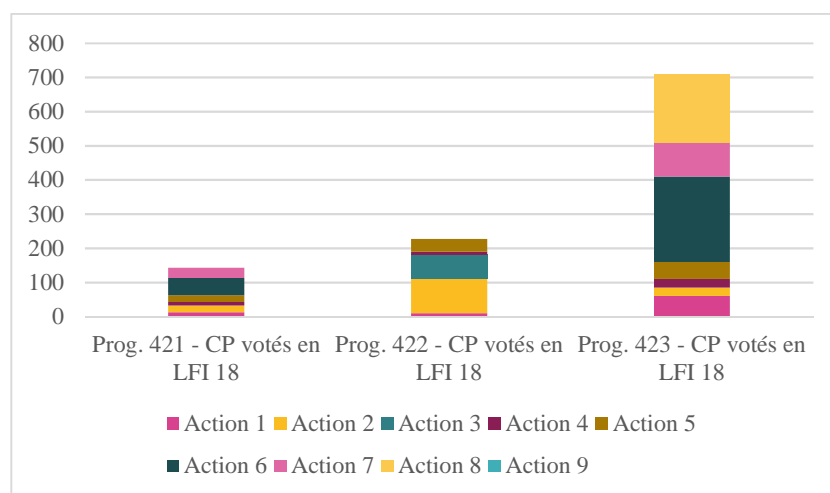
Note : Programme 421 - Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche : action 01 – Nouveaux cursus à l'université ; action 02 – Programmes prioritaires de recherche ; action 03 – Équipements structurants de recherche ; action 04 – Soutien des grandes universités de recherche ; action 05 – Constitution d'écoles universitaires de recherche ; action 06 – Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques ; action 07 – Territoires d'innovation pédagogique ;

Programme 422 – Valorisation de la recherche : action 01 – Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs ; action 02 – Fonds national post-maturation "Frontier venture" ; action 03 – Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition ; action 04 – Nouveaux écosystèmes d'innovation ; action 05 – Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants.

Programme 423 – Accélération de la modernisation des entreprises : action 01 – Soutien à l'innovation collaborative ; action 02 – Accompagnement et transformation des filières ; action 03 – Industrie du futur ; action 04 – Adaptation et qualification de la main d'œuvre ; action 05 – Concours d'innovation ; action 06 –

Fonds national d'amorçage n° 2 ; action 07 – Fonds à l'internationalisation des PME ; action 08 – Fonds de fonds "Multicap Croissance" n° 2 ; action 09 – Grands défis.

Graphique n° 2 : composition et montant des CP portés par les programmes de la mission (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les documents annexés (PAP) aux PLF 2017 et 2018.

La mission *Investissements d'avenir* créée en loi de finances initiale (LFI) pour 2017 afin de mettre en œuvre le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) est composée de trois programmes exclusivement dotés en autorisations d'engagement (AE). Le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) assure la fonction de responsable des trois programmes (Rprog). Les crédits ouverts en 2017 assurent ainsi la couverture budgétaire des conventions pluriannuelles à signer avec les organismes opérateurs des actions financées par les programmes. Le versement effectif des fonds n'est prévu qu'à compter de 2018, selon un calendrier prévisionnel d'ouverture des crédits de paiements (CP) échelonné sur cinq ans.

Le programme 421 – *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* vise à prolonger les premières orientations et transformations rendues possibles par la mise en œuvre des initiatives d'excellence (IDEX), laboratoires d'excellence (LABEX), Équipements d'excellence (EQUIPEX), et initiatives d'excellence en formations innovantes (IDEFI et IDEFI numériques) financés dans le cadre du PIA.

Doté de 2,9 Md€, il s'appuie sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour 900 M€ et l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour 2 Md€.

Le programme 422 – *Valorisation de la recherche* vise à prolonger les actions des PIA 1 et 2 en faveur de nouvelles structures d'innovation et de transfert de technologie, chargées de jeter des ponts entre recherche académique, recherche industrielle, développement expérimental et industrie. Parmi ces structures figurent notamment les SATT, IRT, ITE, IHU. Les crédits du programme, doté de 3 Md€, doivent servir à « *poursuivre l'accompagnement de ces projets, veiller à la lisibilité, la simplicité et l'efficacité des systèmes mis en place, et à favoriser la valorisation par les entreprises des résultats des investissements déjà consentis* »¹. Trois opérateurs sont employés à la mise en œuvre opérationnelle des actions : la CDC (1,3 Md€), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour 850 M€ et l'ANR (850 M€).

Le programme 423 - *Accélération de la modernisation des entreprises* vise, au sein du PIA 3 plus précisément à renforcer la compétitivité des entreprises françaises et à accompagner leur adaptation aux évolutions de l'environnement économique, notamment dans le domaine numérique. Il est doté en 2017 de 4,1 Md€. Le SGPI s'appuie sur trois organismes – la CDC, Bpifrance et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pour la mise en œuvre de ses 9 actions. Le programme 423 prévoit trois modalités de financement de ses actions : des prises de participation par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* (CAS PFE), des subventions et des avances remboursables.

Les principales observations

Créée par la loi de finances pour 2017, la mission *Investissements d'avenir* porte, au sein du budget général, les crédits destinés au PIA 3. Pilotée par le SGPI, ainsi nouvellement positionné en responsable de trois programmes, ce PIA 3 s'inscrit largement dans la continuité des actions des PIA 1 et 2.

Des différences méthodologiques importantes apparaissent néanmoins s'agissant de la gestion budgétaire. En premier lieu,

¹ Présentation stratégique du programme annexée à la LFI 2017.

contrairement aux deux précédents PIA, dont les programmes du budget de l'État avaient été ouverts et fermés la même année, à seule fin de transférer les crédits vers les comptes des opérateurs du PIA ouverts au Trésor, la mission *Investissements d'avenir* se présente comme une mission pérenne. Si la totalité des 10 Md€ d'AE a été ouverte en LFI 2017, en revanche aucun CP n'a été ouvert la première année, les ouvertures devant être réalisées progressivement à compter de la LFI 2018. Un tel procédé est en son principe pour le moins critiquable en ce qu'il permet d'engager des autorisations sans avoir à en supporter immédiatement la moindre charge en paiements, ceux-ci étant transférés en totalité sur les exercices ultérieurs. Cette altération instantanée de la sincérité budgétaire et le risque de soutenabilité qu'elle pourrait induire sur les exercices futurs n'ont toutefois pas eu d'effet concret en l'espèce, puisque les conventions entre l'État et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des actions prévoient des mécanismes d'adaptation du calendrier de versement des fonds, voire de réduction globale de leur montant.

En première analyse, l'inscription de crédits pour une mission pérenne au sein du budget général paraît revenir à une orthodoxie que la Cour avait appelée de ses vœux, en critiquant l'entorse manifeste aux principes budgétaires que constituait le financement des deux premiers PIA.

Toutefois, le mode opératoire retenu, celui d'une nouvelle mission, voire l'existence même de nouveaux programmes, n'est pas sans susciter des questions du point de vue de la transparence et de la cohérence budgétaires. En effet, au-delà de l'expédient budgétaire originel constitué par l'absence de CP en 2017, force est de s'interroger sur l'opportunité de rattacher les programmes ainsi créés à une mission nouvelle alors même que leur objet ne se distingue pas fondamentalement de celui des programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) d'une part et de la mission *Économie* d'autre part.

Le Rprog et la direction du budget avancent une série d'arguments en faveur du choix d'architecture budgétaire effectué, considérant notamment que l'existence de cette mission se justifie par l'existence d'une spécialité budgétaire d'augmentation de la croissance potentielle. En outre, le regroupement des crédits du PIA3 faciliterait le suivi des crédits, des retours financiers et la lisibilité du programme pour la Parlement.

Tout en considérant qu'utiliser les supports des missions précitées et préexistantes aurait été une solution plus simple en lecture budgétaire et plus pertinente au regard de la définition de ce qu'est une mission du

budget général en droit budgétaire, la Cour prend acte de ce choix et examinera, à l'occasion de l'analyse des prochaines exécutions budgétaires, la mise en œuvre concrète des effets qui en sont attendus.

Par ailleurs, si une forme de normalisation budgétaire est incontestablement opérée, la complexité d'un suivi extrabudgétaire demeure pour le Parlement s'agissant de la gestion des appels à projets et du contrôle de l'action des opérateurs de l'État concernés. Le recours à des organismes chargés de mettre en œuvre les actions du programme induit en effet le même dispositif de versement extrabudgétaire des fonds vers les bénéficiaires finaux de ces actions.

Enfin, si la Cour a bien relevé qu'une part importante des actions prévues prendra la forme de prises de participation, opérations réputées « financières » au sens de la comptabilité nationale, elle souligne deux points d'attention : quant au fond, tout d'abord, les opérations réalisées doivent rester celles d'un investisseur avisé faute de quoi elles s'apparenteraient à des aides budgétaires ; quant à la procédure de gestion des crédits ensuite, le transit requis par le programme 731 avant versement sur les comptes au Trésor des opérateurs, induit un deuxième « écran », après le choix d'une mission spécifique, à une vue d'ensemble de la politique publique conduite en faveur de la recherche et de l'innovation.

La première année d'exécution budgétaire n'a porté que sur des AE. La moitié des AE votées a été consommée, tandis que 35 % ont fait l'objet d'une demande de report anticipé, satisfaite par arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 25 janvier 2018. Les 15 % restants ont été reportés fin mars 2018. Cette situation résulte principalement des réflexions ouvertes sur la politique d'investissement public par le nouveau gouvernement à l'été 2017 sur l'avenir du PIA 3 et sa possible suppression. Le rythme infra-annuel de la dépense traduit ces incertitudes, aucune activité budgétaire n'étant intervenue sur le programme entre juin et septembre 2017.

L'analyse de la gestion 2017 met également en évidence une application différenciée des règles de consommation des AE. Dans le cas de conventions, le visa du CBCM préalable à la notification au bénéficiaire est indispensable à la régularité de la consommation des AE correspondantes². La validation de la pièce comptable correspondante par l'ordonnateur, via son centre de services partagés (CSP), déclenche cette

² Aux termes du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (art. 99) et de l'arrêté pris pour son application aux services du Premier ministre (arrêté du 26 décembre 2013 modifié relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des services du Premier ministre).

consommation. Les conventions conclues en 2017 sur les actions du PIA 3 auraient dû, selon ce principe, donner lieu à une consommation d'AE après le visa du CBCM et préalablement à leur publication.

Pour plusieurs conventions, le respect de cette règle ne se vérifie pas.

En premier lieu, certaines conventions ont donné lieu à une consommation d'AE postérieure à leur publication. Par exemple, sur le programme 423, trois des quatre conventions signées les 28 et 29 décembre 2017 n'ont donné lieu à aucun engagement budgétaire en 2017 alors que le visa du CBCM avait été obtenu avant la fin de la gestion. À l'inverse, l'une d'entre elles a conduit à une consommation d'AE antérieure de plusieurs mois à sa signature.

En second lieu, la Cour a observé, dans Chorus, des dates de consommation de crédits antérieures à celle du visa du CBCM sur les conventions correspondantes. Sur l'une d'entre elles³, l'ordonnateur confirme que sa validation est intervenue, par erreur, avant ce visa obligatoire.

La Cour rappelle que les dispositions réglementaires précitées relatives au visa ou à l'avis préalable du CBCM doivent être scrupuleusement respectées. Elle s'assurera de leur correcte application à l'occasion de l'examen de la gestion 2018.

Les reports précités incitent à penser que **la totalité des 10 Md€ d'AE votées en 2017 devrait être consommée avant la fin de l'exercice 2018, face auxquelles seuls 1,08 Md€ de crédits de paiements, soit une couverture limitée à 10 % des engagements, ont été à ce jour ouverts.**

Afin d'assurer sa fonction de gestionnaire de crédits, le SGPI s'appuie, par une convention de délégation de gestion, sur la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services généraux du Premier ministre. L'analyse de la gestion 2017 met en évidence l'absence de dispositif de contrôle interne budgétaire. On relève ainsi que la convention précitée ne mentionne pas les modalités du contrôle interne comptable et financier qu'opère le SGPI sur les actes de gestion ainsi délégués, ce qui pourrait faire l'objet d'un avenant et d'une documentation des procédures. Cette situation explique que le responsable de programme n'a pu déceler des erreurs d'imputation portant sur plus de 1 Md€ d'AE, ni suivre finement le rythme de l'exécution infra-annuelle des AE. **La correction des erreurs précitées**

³ Convention relative à l'action 423-02 « Accompagnement et transformation des filières ».

doit intervenir en gestion 2018, ce que la Cour vérifiera lors de la prochaine analyse de l'exécution budgétaire.

Enfin, la démarche de performance retracée dans les documents budgétaires présente à ce stade un caractère peu abouti. Le volet performance des programmes est ainsi caractérisé par la création d'indicateurs parfois dépourvus de résultat à ce stade voire de prévision ou de cible, y compris à horizon lointain. La pertinence de certains des indicateurs du programme 423 pose la question d'une refonte de la maquette dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2019, afin de la recentrer sur des indicateurs d'impact, mesurables et mieux documentés.

Alors même que l'enjeu porte sur la mesure de la performance d'une intervention publique de 10 Md€, la documentation méthodologique de ces indicateurs reste donc trop peu précise. **Il importe que ce point soit corrigé sans délai.**

Les recommandations de la Cour

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2017, la Cour formule trois recommandations au titre de la qualité de l'information financière.

Recommandation n° 1 (nouvelle, 2017) : affiner l'échéancier des CP présenté en lois de finances, en décomposant notamment le détail des crédits à inscrire au-delà de 2021.

Recommandation n° 2 (nouvelle, 2017) : mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire formalisé et permanent sur le périmètre de la mission Investissements d'avenir.

Recommandation n° 3 (nouvelle, 2017) : mieux expliquer la méthodologie de construction des indicateurs et justifier les cibles retenues.

Sommaire

Introduction	11
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	13
1.1 La programmation des crédits initiaux	13
1.2 La gestion des crédits	29
1.3 L'évolution de la dépense	33
1.4 La soutenabilité budgétaire	34
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	36
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	36
2.2 Des dépenses de fonctionnement de l'État qui correspondent en réalité à des prises de participation.....	36
2.3 Les dépenses d'intervention	38
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières.....	39
2.5 Le financement des opérateurs	40
2.6 Les dépenses fiscales.....	41
3 LA QUALITE DE LA GESTION	42
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire	42
3.2 La démarche de performance	43
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR AU TITRE DE LA GESTION 2017	46

Introduction

La mission *Investissements d'avenir*, rattachée au Premier ministre, comprend trois programmes ouverts par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (LFI 2017) et relevant de la responsabilité du secrétaire général pour l'investissement (SGPI). Les trois programmes de la mission correspondent chacun à un BOP unique et leurs intitulés expriment les priorités poursuivies : soutenir les progrès de l'enseignement et la recherche, valoriser la recherche et accélérer la modernisation des entreprises.

Ce nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA) entend « *faire la place la plus large à l'enseignement, à la recherche et à la valorisation de la recherche, avec un total de crédits de 5,9 Md€ sur les 10 Md€* »⁴. Assumant une continuité avec les deux précédents PIA, la stratégie revendiquée est de « *valoriser économiquement l'effort exceptionnel consenti pour la recherche et l'innovation dans les deux précédents programmes, et de mieux partager les risques et les chances des projets avec les entreprises* »⁵, notamment en privilégiant les investissements en fonds propres (40 % des moyens du programme). Officiellement non structuré par secteur, le PIA 3 investit « *de l'amont (l'enseignement et la recherche) vers l'aval (l'innovation et le développement des entreprises) autour de deux vecteurs de transformation de notre économie et de notre société : la transition vers le monde numérique et l'impératif du développement durable* »⁶. Une logique de codécision avec les collectivités régionales, déjà à l'œuvre dans le cadre d'appels à projets tels que ceux du fond unique interministériel (FUI) devrait être appliquée pour environ 5 % des crédits.

Avec 10 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) votés en LFI 2017, mais aucun crédit de paiement (CP), il s'agit d'une mission « sur mesure », créée spécifiquement pour suivre les moyens dévolus à ce troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Prolongeant pour partie les actions des PIA 1 et 2, les modalités d'ouverture et de suivi de ses crédits sont toutefois différentes. Pour les

⁴ Projet de loi de finances (PLF) pour 2017, annexe relative au projet annuel de performance (PAP) de la mission *Investissements d'avenir*, « présentation stratégique de la mission », p. 8.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

deux premiers PIA, en effet, des programmes budgétaires, ouverts et fermés la même année (respectivement 2010 et 2014) au sein de missions préexistantes, avaient permis de transférer vers les opérateurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle des programmes, la totalité des AE et CP prévus pour financer les actions (respectivement 35 et 12 Md€).

Dans le cadre de ce PIA 3, une mission nouvelle et pluriannuelle (la consommation des crédits sur le budget de l'État devrait courir jusqu'en 2022 au moins) est créée, sous la responsabilité du SGPI chargé d'en assurer le suivi budgétaire. Il s'agit là d'une tâche nouvelle et supplémentaire pour ce service, jusque lors positionné, par sa taille et son rattachement direct au Premier ministre, plutôt en coordination stratégique de la politique d'investissement de l'État, et des instances interministérielles de pilotage et de communication autour des actions du PIA.

La gestion 2017 se caractérise principalement par la négociation puis la signature des conventions⁸ avec les organismes chargés de mettre en œuvre les actions du programme. Ces conventions constituent le support juridique de l'engagement de l'État vis-à-vis de ces organismes et de la consommation des AE du programme. Le versement effectif des fonds correspondants intervient à compter de 2018 et sera échelonné sur au moins cinq ans, à mesure de l'ouverture des CP sur les programmes de la mission.

⁷ Montants qu'il convient toutefois de relativiser compte tenu de la part des crédits non consommables qu'ils comprennent. Ces derniers n'engendrent des ressources décaissables qu'à proportion de la rémunération que produit leur placement auprès du Trésor. On peut estimer ainsi à environ 34 Md €, dont 10 Md€ pour le PIA 2, le montant des moyens réellement disponibles ainsi fléchés sur les actions des deux premiers PIA.

⁸ La liste des conventions figure en annexe.

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation des crédits initiaux

1.1.1 Une élaboration spécifique

Compte tenu de la nature pluriannuelle des investissements d'avenir, la conception de cette mission support budgétaire du PIA 3, a fait l'objet d'une procédure *ad hoc*. Ce programme entend tenir compte de l'évaluation des deux premiers volets du PIA menée par un comité présidé par Philippe Maystadt et dont les conclusions ont été rendues publiques en avril 2016. Sa genèse s'est traduite par la rédaction d'un livre blanc, qui a fait l'objet d'une concertation interministérielle et qui a été présenté par le Premier ministre en juin 2016.

La mission, formellement créée par la LFI 2017 et dotée de 10 Md€ en AE, reprend l'architecture définie dans le livre blanc.

1.1.2 Un contenu qui prolonge largement l'élan des deux premiers PIA

1.1.2.1 Le programme 421 - *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*

Le programme 421 vise à prolonger les premières orientations et transformations rendues possibles par la mise en œuvre des initiatives d'excellence (IDEX), laboratoires d'excellence (LABEX), Équipements d'excellence (EQUIPEX), et initiatives d'excellence en formations innovantes (IDEFI et IDEFI numériques) financés dans le cadre du PIA. Doté de 2,9 Md€, il s'appuie sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour 900 M€ et l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour 2 Md€.

Trois objectifs sont fixés au programme : « *développer l'innovation pédagogique* » ; « *intégrer et soutenir l'excellence de la recherche et enseignement supérieur* » ; « *ouvrir les établissements à de nouveaux modes de gestion* ». Ces objectifs se traduisent d'un point de vue opérationnel par le lancement de sept actions dont le contenu est présenté synthétiquement ci-après.

Tableau n° 1 : présentation synthétique des sept actions du P. 421

Action	Contenu	Modalités de financement
1 - Nouveaux cursus à l'université (ANR, 250 M€)	L'action « Nouveaux cursus à l'université » est encadrée par la convention du 14 février 2017 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche. Elle a pour objectif d'inciter les universités, les écoles et les regroupements d'établissements à innover en diversifiant leur offre de formation pour répondre aux enjeux auxquels est confronté le système français d'enseignement supérieur : mieux orienter les étudiants, faciliter des enseignements adaptés à leur hétérogénéité, et assurer leur insertion professionnelle à l'issue de leur formation.	Dotations décennales (250 M€)
2 - Programmes prioritaires de recherche (ANR, 400 M€)	La convention du 21 septembre 2017 entre l'État et l'ANR encadre la mise en œuvre de l'action « Programmes prioritaires de recherche » qui doit permettre l'émergence, le ressourcement ou la transformation de projets d'excellence ou de thématiques prioritaires, nécessitant un déploiement dans la durée. Le premier appel à projets lancé dans ce cadre à l'automne 2017 porte sur la thématique « <i>Make our planet great again</i> » qui s'inscrit dans la lignée de l'accord de Paris de décembre 2015 sur le climat.	Subventions (50 M€) Dotations décennales (350 M€)
3 - Équipements structurants de recherche (ANR, 350 M€)	Un effort est consenti par le grand plan d'investissement, au travers du PIA 3, pour les équipements d'envergure nationale, dont la vocation principale est la recherche scientifique, et qui soutiennent un <i>leadership</i> scientifique français. La dimension numérique, utile à tous les champs de la connaissance, et à même de permettre des approches scientifiques et conceptuelles nouvelles, doit y prendre une importance particulière.	Subventions (200 M€) Dotations décennales (150 M€)
4 - Soutien des grandes universités de recherche (ANR, 700 M€)	L'action « Grandes universités de recherche » vise à encourager et renforcer les projets les plus innovants portés par les 18 IDEX et ISITE existants, sans en lancer de nouvelles.	Dotations décennales (700 M€)

Action	Contenu	Modalités de financement
5 - Constitution d'écoles universitaires de recherche (ANR, 300 M€)	L'action « Écoles universitaires de recherche » est encadrée par la convention du 14 février 2017 entre l'État et l'ANR. Elle finance la création d'une ou plusieurs écoles universitaires de recherche qui rassemblent des formations de master et de doctorat, ainsi qu'un ou plusieurs laboratoires de recherche de haut niveau.	Dotations décennales (300 M€)
6 - Sociétés universitaires et de recherche (Caisse des dépôts et consignations, 400 M€)	L'État souhaite à travers cette action intervenir de manière originale et inédite dans ce secteur en mobilisant des fonds propres à destination de sociétés adossées à des universités, des écoles, des organismes ou des regroupement d'activités dans la formation continue, l'exploitation de plateformes et d'équipements dont l'utilisation peut être partagée avec les entreprises, la création d'hôtels d'entreprises et d'incubateurs.	Prises de participation (400 M€)
7 - Territoires d'innovation pédagogique (Caisse des dépôts et consignations, 500 M€)	Les « Territoires d'innovation pédagogique » relèvent d'une démarche expérimentale, à l'instar de l'appel à projets e-FRAN (« Espaces de formation, de recherche et d'animation numérique ») afin de soutenir, dans le système scolaire, des initiatives de terrain, concernant par exemple l'éducation au numérique et par le numérique, la formation des enseignants, l'enseignement professionnel.	Subventions (400 M€) Dotations décennales (100 M€)

Source : Cour des comptes d'après les projets annuels de performance (PAP) du programme 421

1.1.2.2 Le programme 422 – Valorisation de la recherche

Le programme 422 – *Valorisation de la recherche* vise à prolonger les actions des PIA 1 et 2 en faveur de nouvelles structures d'innovation et de transfert de technologie, chargées de jeter des ponts entre recherche académique, recherche industrielle, développement expérimental et industrie.

Parmi ces structures figurent notamment les SATT, IRT, ITE, IHU. Les crédits du programme, doté de 3 Md€, doivent servir à « *poursuivre l'accompagnement de ces projets, veiller à la lisibilité, la simplicité et l'efficacité des systèmes mis en place, et à favoriser la valorisation par les entreprises des résultats des investissements déjà consentis* ».

Trois opérateurs sont employés à la mise en œuvre opérationnelle des actions : la CDC (1,3 Md€), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour 850 M€ et l'ANR(850 M€).

Deux objectifs sont fixés au programme : « *faciliter l'appropriation de l'innovation* » ; « *Soutenir les investissements dans le parc industriel concourant au renforcement de la performance environnementale* ». Ces objectifs se traduisent d'un point de vue opérationnel par le lancement de cinq actions dont le contenu est présenté synthétiquement ci-dessous.

Tableau n° 2 : présentation synthétique des actions du P. 422

Action	Contenu	Modalités de financement
<p>1 - Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs (Caisse des dépôts et consignations, 150 M€)</p>	<p>L'objectif est d'encourager le développement de start-up ambitieuses à forte intensité technologique (<i>Deep Tech</i>) et pour cela rapprocher les écosystèmes de valorisation de la recherche (SATT et incubateurs notamment) des écosystèmes entrepreneuriaux (<i>French tech</i>). L'action entend aussi soutenir des programmes d'accélération dédiés à des <i>start-up</i> de ce type, notamment dans le cadre de rapprochements entre les SATT et les incubateurs, afin de constituer un guichet unique. Enfin, l'action pourra prolonger le fonds <i>French tech</i> accélération, débuté dans le cadre du PIA 2, en développant plus particulièrement le financement des nouveaux modèles d'accélérateurs, notamment à destination des <i>start-up</i> à forte intensité technologique.</p>	<p>Subventions (50 M€) Prises de participation (100 M€)</p>
<p>2 - Frontier venture (Caisse des dépôts et consignations, 500 M€)</p>	<p>Au sein des SATT, des IRT, ITE, IHU et autres structures de valorisation et de transfert comme les Carnot, de nombreux projets sont aujourd'hui en maturation. Après cette phase de maturation, un investissement en post-maturation ou pré-industrialisation est jugé souvent nécessaire et pas suffisamment couvert par les financeurs privés. <i>Frontier venture</i> doit donner à ces structures un outil pour amplifier ces toutes premières levées de fonds dans une logique de co-</p>	<p>Prises de participation (500 M€)</p>

Action	Contenu	Modalités de financement
	financement et de partage des risques. Ce fonds accompagnera la valorisation économique des investissements consentis dans la recherche et la maturation dans les PIA 1 et 2.	
<p>3-1 - Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition -Volet « territoires d'innovation de grande ambition » (TIGA)</p> <p>(Caisse des dépôts et consignations, 500 M€)</p>	<p>L'objectif est : d'identifier des territoires visibles et attractifs pour mettre en œuvre de nouvelles technologies multiples (numérique, santé, habitat, traitement des déchets, énergie, mobilité, sécurité) ; sélectionner des territoires d'intérêt national en innovation, dans lesquels se concentreraient des technologies émergentes testées en vraie grandeur en coordination avec les acteurs locaux et en y associant les usagers. Un soutien en fonds propres est également prévu dans cette action afin d'accompagner les premières mises en œuvre commerciales des développements qui en sont issus, en particulier dans le domaine des infrastructures urbaines. Ces prises de participations ont pour ambition d'accélérer le déploiement des nouvelles technologies en faisant la démonstration du caractère avisé de l'opération. La convention du 10 mai 2017 entre l'État et la CDC régissant l'action TIGA prévoit également de soutenir des solutions innovantes développées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en renouvellement urbain, en lien avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.</p>	<p>Prises de participation (300 M€)</p> <p>Subventions (200 M€)</p>
<p>3-2 - Volet démonstrateurs (ADEME, 700 M€)</p>	<p>Poursuite, autour de cinq thématiques prioritaires, de l'action des démonstrateurs de recherche de la transition énergétique et écologique. Cette action s'inscrit dans le domaine du développement durable et entend accompagner des innovations soutenues dans le cadre des précédents PIA.</p>	<p>Prises de participations (400 M€)</p> <p>Subventions (100 M€)</p> <p>Avances remboursables (200 M€)</p>

Action	Contenu	Modalités de financement
3-3 - Volet nucléaire de demain (ANR, 300 M€)	Terminer la construction du réacteur Jules Horowitz et des maquettes critiques et équipements structurants dans le domaine du nucléaire, soit en appui au parc existant, soit pour le développement des réacteurs innovants (réacteurs de 4e génération, petits réacteurs modulaires pour des phases ou des infrastructures de test très amont). Cette action s'inscrit dans la continuité de l'action « Nucléaire de demain » du premier PIA.	Subventions (300 M€)
4 - Nouveaux écosystèmes d'innovation - SATT et IHU 2 (ANR, 200 M€ pour les IHU et 30 M€ pour des expérimentations SATT)	Il s'agit de compléter le dispositif des Instituts hospitalo-universitaires (IHU) et des Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). Cette action vise ainsi à poursuivre leur financement et à favoriser leurs regroupements, parallèlement à l'action 1 « intégration des SATT, incubateurs, et accélérateurs » qui vise à les rapprocher des incubateurs, notamment ceux des régions.	Dotations décennales (150 M€) Subventions (80 M€)
5 - Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants (Caisse des dépôts et consignations, 150 M€ de subventions, ANR pour 320 M€ de subventions et ADEME pour 100 M€ de subventions et 50 M€ d'avances remboursables)	Asseoir dans la durée, au-delà des années de financement prévues dans le cadre du PIA 1, les SATT dans leur mission de maturation des inventions issues des laboratoires de recherche. Par ailleurs, un deuxième volet doit soutenir des projets de R&D collaboratifs risqués mais présentant un fort potentiel de valorisation dans le domaine de la nanoélectronique et des supercalculateurs.	Subventions (570 M€) Avances remboursables (50 M€)

Source : Cour des comptes d'après les projets annuels de performance (PAP) du programme 422

1.1.2.3 Le programme 423 – *Accélération de la modernisation des entreprises*

Le programme 423 a pour objectifs stratégiques de « *poursuivre l'adaptation des entreprises françaises aux mutations de l'environnement économique global [...], renforcer la compétitivité de l'industrie nationale par rapport à ses principaux concurrents [et] maintenir une base industrielle ancrée sur le territoire national*⁹ ».

Tableau n° 3 : Présentation synthétique des neuf actions du P. 423

Action	Contenu	Modalités de financement
1 – Soutien à l'économie collaborative (550 M€)	L'action « Soutien à l'innovation collaborative » vise à financer l'innovation collaborative dans les secteurs du numérique (données de masse, objets connectés, sécurité numérique), de la transition énergétique (démonstrateurs), de la santé, de la sécurité des biens et des personnes et des domaines d'application de la recherche duale (petits drones, robotique humanoïde). Les crédits de cette action ont été affectés à l'action « Projets structurants de compétitivité » (PIA 1), mise en œuvre par BPIFrance dans le cadre de la convention du 13 octobre 2010 modifiée.	Subventions 275 M€ Avances remboursables 275 M€
2 – Accompagnement et transformation des filières (1 000 M€)	Cette action accompagne les transformations de l'organisation des filières de production induites par les mutations économiques et technologiques. Elle vise à consolider le tissu industriel, répondre aux besoins du marché national et accompagner l'exportation (recours à des moyens de production ou infrastructures d'essai, créations d'unités industrielles partagées, etc.) Les crédits de cette action ont été affectés pour moitié à l'action PIAVE du PIA 2 pour abonder le fonds SPI (société de projets industriels). L'opérateur de cette action est BPIFrance.	Prises de participation 500 M€ Subventions 250 M€ Avances remboursables 250 M€

⁹ Projet annuel de performances 2017 de la mission *Investissements d'avenir*.

Action	Contenu	Modalités de financement
3 – Industrie du futur (350 M€)	Cette action, opérée par BPIFrance, finance la transition de la production industrielle dans les domaines de l'internet des objets, de la fabrication additive et de l'automatisation, en intégrant une dimension de transition énergétique. Elle est composée de subventions et d'avances remboursables. Une partie des crédits (200M€ de subventions) doit abonder le fonds de garantie du fonds « Prêts industrie du futur » (PIA 2).	Subventions (275 M€) Avances remboursables (75 M€)
4 – Adaptation et qualification de la main d'œuvre (100 M€)	Cette action vise à développer des formations professionnalisantes en adéquation avec les innovations développées et l'évolution de l'outil industriel, et à promouvoir l'entrepreneuriat. Elle est mise en œuvre par la CDC et encadrée par la convention du 29 décembre 2017 pour le volet « Ingénierie de formations professionnelles d'offres d'accompagnement innovantes ».	Subventions (100 M€)
5 – Concours d'innovation (300 M€)	L'action « Concours d'innovation » est encadrée par les conventions du 7 avril 2017 (Bpifrance) et du 4 mai 2017 (ADEME). Elle finance des concours d'innovation, sous forme de subventions et d'avances remboursables, afin d'accompagner les start-up et PME innovantes. Elle complète les précédentes initiatives de concours d'innovation (concours mondial d'innovation, Initiative PME, concours d'innovation numérique).	Subventions (200 M€) Avances remboursables (100 M€)
6 – Fonds national d'amorçage n°2 (500 M€)	Cette action vise à créer un nouveau fonds destiné à renforcer les fonds d'investissement intervenant lors des premières levées de fonds des jeunes entreprises innovantes, notamment dans les secteurs technologiques de la santé, du numérique et des écotechnologies. Le FNA n°2 fait suite au FNA (PIA 1). Cette action est opérée par BPIFrance, dans le cadre de la convention du 28 décembre 2017. Elle prendra la forme de prises de participation via le CAS PFE.	Prises de participation (500 M€)

Action	Contenu	Modalités de financement
7 – Fonds à l'internationalisation des PME (200 M€)	Ce fonds est destiné à accompagner les prises de positions stratégiques à l'étranger des PME et ETI françaises qui souhaitent réaliser des acquisitions ciblées permettant d'acquérir une technologie spécifique ou d'étendre une aire commerciale. L'opérateur de cette action est la CDC, dans le cadre de la convention du 29 novembre 2017.	Prises de participation (200 M€)
8 – Fonds de fonds « Multicap Croissance n°2 » (400 M€)	Ce fonds de fonds vise à participer à des levées de fonds importantes (plus de 200 M€) pour financer des entreprises innovantes à un stade plus avancé que l'amorçage. Cette action doit permettre d'apporter des fonds propres supplémentaires mais aussi de consolider les acteurs privés du secteur. L'opérateur de cette action est BPIFrance, dans le cadre de la convention du 28 décembre 2017.	Prises de participation (400 M€)
9 – Grands défis (700 M€)	Cette action vise à structurer un dispositif d'investissement en fonds de fonds, afin d'apporter des capitaux massifs à des projets entrepreneuriaux ambitieux. L'opérateur de cette action est la CDC, sans convention signée à ce stade.	Prises de participation (700 M€)

Source : Cour des comptes d'après les projets annuels de performance (PAP) du programme 423

Doté de 4,1 Md€ (AE) en LFI pour 2017 et structuré autour de neuf actions, il est, en volume de crédits et en nombre d'actions, le plus gros programme de la mission.

Tableau n° 4 : programmation initiale des crédits du Programme 423 – par action et opérateur (en M€)

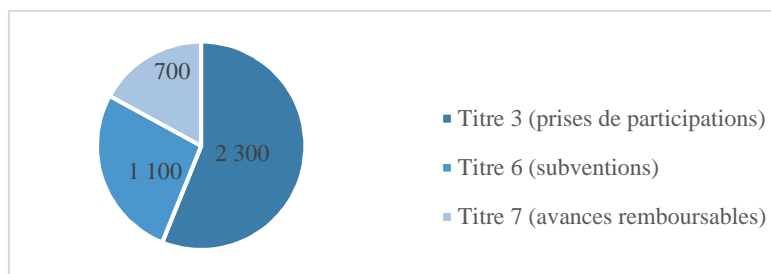
<i>En M€</i>	CDC	Bpifrance	ADEME	TOTAL
<i>01 – Soutien à l'innovation collaborative</i>	0	550	0	550
<i>02 – Accompagnement et transformation des filières</i>	0	1 000	0	1 000
<i>03 – Industrie du futur</i>	0	350	0	350
<i>04 – Adaptation et qualification de la main d'œuvre</i>	100	0	0	100
<i>05 – Concours d'innovation</i>	0	150	150	300
<i>06 – Fonds national d'amorçage n°2</i>	0	500	0	500
<i>07 – Fonds à l'internationalisation des PME</i>	200	0	0	200
<i>08 – Fonds de fonds « Multicap Croissance » n° 2</i>	0	400	0	400
<i>09 – Grands défis</i>	700	0	0	700
Total	1 000	2 950	150	4 100

Source : *Projet annuel de performances de la mission Investissements d'avenir*

La programmation initiale des crédits du programme prévoit un financement des actions du programme 423 selon trois modalités :

- prises de participations via un abondement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* (PFE) en titre 3 ;
- subventions (titre 6) ;
- avances remboursables (titre 7).

Graphique n°1 : programmation initiale des crédits du programme 423 par titre (en M€)



Source : *Loi de finances initiale pour 2017*

Les circuits financiers associés à ces différents types de dépenses sont présentés ci-après (cf. points 2.2. « *Des dépenses de fonctionnement de l'État qui correspondent en réalité à des prises de participation* » et 2.4. « *Les dépenses d'investissement et d'opérations financières* »).

La programmation initiale comporte une part majoritaire de crédits destinés à des prises de participations via le CAS PFE (56 % des crédits ouverts en LFI pour 2017 sur le programme), qui présentent la particularité de ne pas avoir d'impact sur le déficit public en comptabilité nationale.

1.1.3 Un cadre de budgétisation atypique, malgré la normalisation budgétaire affichée

1.1.3.1 Une mission budgétaire qui recouvre plusieurs politiques publiques

La création d'une mission, sinon pérenne, du moins pluriannuelle pour suivre l'exécution des crédits du PIA 3, entend s'inscrire dans un effort de normalisation budgétaire. La Cour¹⁰ avait, en effet, concernant les deux premiers PIA, critiqué la pratique consistant à contourner les règles de l'annualité budgétaire en transférant la totalité des crédits du PIA l'année de lancement de chaque programme, alors même que les opérations d'engagement effectif, via la contractualisation avec les lauréats d'appels à projets, et de décaissement des crédits de paiement, se sont échelonnées sur plusieurs années, sans être d'ailleurs achevées en 2018. La Cour avait également souligné qu'une telle gestion extrabudgétaire revenait à « *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* »¹¹.

Cela étant, la normalisation affichée est à la fois incomplète et imparfaite.

En effet, l'existence prolongée d'une mission au sein du budget de l'État n'empêche nullement la reproduction du principe d'un transfert massif de crédits vers les opérateurs. La consommation progressive des moyens, en termes d'engagement vers les bénéficiaires comme de paiement, est maintenue en pratique. Des mécanismes d'appels à

¹⁰ Cour des comptes, *Le programme des investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, rapport public thématique, p. 98. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹ Idem, p. 67.

manifestation d'intérêt puis d'appel à projets, semblables à ceux des PIA 1 et 2, ont été lancés dès 2017. La nécessité d'un suivi extrabudgétaire de l'avancement des actions et des dépenses afférentes demeure donc, se combinant avec celle d'un suivi budgétaire classique, en LFI et lois de règlement. Le pouvoir de décision du Parlement est maintenu au-delà de 2017 s'agissant des CP, dont l'ouverture est annoncée sur au moins cinq LFI successives ; en revanche il est beaucoup plus contraint s'agissant des AE, la totalité de celles-ci ayant été votée en LFI 2017 et la moitié environ consommée dès la première année.

Par ailleurs, si la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose, en son article 7, qu'une mission « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », il convient clairement de s'interroger sur les contours et la définition exacts de la politique portée par cette mission budgétaire qui n'a de véritablement « nouvelle » que le nom. À cet égard, le rapporteur spécial du Sénat sur la mission a répondu par la négative¹², considérant que ces crédits se rattachent davantage aux politiques portées par la mission *Économie* et la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*¹³.

Le SGPI considère que la création d'une telle mission se justifie par le fait que le PIA 3 devant « *se traduire par une ouverture de crédits de paiement lissée sur plusieurs exercices, il était pertinent de créer une nouvelle mission pérenne confiée au Premier ministre, dans la mesure où il est directement décisionnaire* ». Il indique également que « *cette architecture permet de distinguer clairement les interventions habituelles des ministères concernés [...] des financements qui interviennent dans le cadre du PIA qui sont additionnels et attribués selon des procédures spécifiques conduites dans une démarche interministérielle. Le PIA contribue pleinement aux politiques publiques portées par les ministères sectoriels qui sont étroitement associés à la mise en œuvre de ses actions, mais il vise essentiellement à rénover profondément les méthodes d'intervention de l'État dans un contexte budgétaire durablement contraint* ». Enfin, il considère que la

¹² « *Il est clair que les crédits du troisième programme d'investissements d'avenir ne constituent pas une « politique publique définie », à moins de considérer que l'investissement en faveur de projets innovants suffit à définir une politique publique – une conception iconoclaste qui entraînerait, à n'en pas douter, d'importantes réorganisations de la maquette budgétaire de l'État* ». Sénat, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome III, annexe n° 18 *Investissements d'avenir* (rapporteur spécial : M. Albéric de Montgolfier, p. 62.

¹³ Une action du programme 421 pourrait également se rattacher à la mission *Enseignement scolaire*.

création d'une mission nouvelle facilitera le suivi des crédits du PIA 3, « *en particulier lors de futurs redéploiements* » qui se sont révélés, dans le cadre des PIA 1 et 2, difficiles à retracer du fait de la complexité des rétablissements de crédits effectués sur des programmes budgétaires différents des programmes d'origine, ces derniers ayant été ouverts et fermés lors des années de lancement des PIA.

La direction du Budget considère que l'existence de cette mission se justifie notamment par l'existence d'une « *spécialité budgétaire d'augmentation de la croissance potentielle* ». Elle ajoute que si l'intégration des programmes PIA à des missions déjà existantes aurait été possible, comme ce fut le cas des PIA 1 et 2, « *cela aurait pu rendre plus difficile le suivi des crédits, des retours financiers et la lisibilité du programme pour le Parlement* ».

La Cour, tout en saluant le principe d'un retour à une gestion budgétaire pour les crédits du PIA3, considère, malgré les arguments avancés, qu'il aurait été plus pertinent et plus lisible pour le suivi des moyens budgétaires consacrés aux politiques publiques auxquelles se rattachent de fait les actions du programme, d'opter, à l'instar du choix fait lors des deux premiers PIA, pour le rattachement des programmes concernés aux deux missions existantes (MIREs et *Économie*) dont l'objet correspond à la presque totalité des actions projetées.

La Cour examinera, lors de l'analyse des prochaines exécutions budgétaires de la mission (qui comporteront des décaissements de CP), la mise en œuvre concrète des effets positifs attendus de ce choix d'architecture budgétaire.

1.1.3.2 L'abandon des dotations non consommables au profit de dotations décennales

Répondant en partie aux critiques formulées, notamment par la Cour¹⁴, à l'endroit du mécanisme des dotations non consommables (DNC), le PIA 3 abandonne le recours à un tel un mode de financement tout à la fois :

- peu clair, en affichant des montants de DNC sans proportion avec les ressources (cumul des intérêts engendrés) réellement décaissables ;
- non différencié, autrement que formellement, d'une subvention dans la mesure où les intérêts versés aux bénéficiaires sont calculés en appliquant un taux fixe¹⁵ et prédéterminé au montant de la DNC ;

¹⁴ Ibid. p. 54-56.

¹⁵ Respectivement 3,413% et 2,496% pour les premiers et deuxième PIA.

- et non exempt de dérives, via les possibilités de versement (sur un compte au Trésor toutefois) du capital des DNC à certains lauréats¹⁶, de telles dévolutions induisant des décaissements sans limitation de durée et la jouissance d'une forme de rente perpétuelle pour leurs bénéficiaires.

En outre, la faiblesse des niveaux de taux d'intérêt en vigueur à la fin de l'année 2016, rendait peu attractif un tel instrument, ainsi que l'indiquait le « jaune » budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir (jaune PIA), annexé au PLF 2017¹⁷.

Dans ces conditions, la mission *Investissements d'avenir* a recours, en lieu et place des DNC, à des dotations décennales, définies comme des « versements réguliers sur 10 ans »¹⁸, et représentant 20 % des AE votées, soit 2 Md€, l'essentiel concernant l'agence nationale de la recherche (ANR).

1.1.4 Analyse des plafonds de dépenses votés en LFI

1.1.4.1 Un rythme prévisionnel de programmation des CP revu en 2017

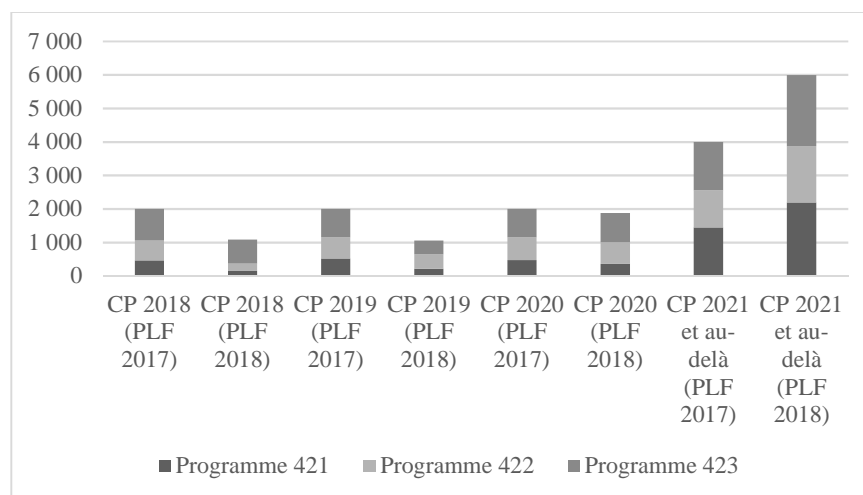
Alors que le PLF 2018 a proposé le maintien du PIA3 et son intégration au sein du grand plan d'investissement (GPI), les montants de CP inscrits en 2018 et pour les exercices ultérieurs ont été revus à la baisse jusqu'en 2020. Ainsi, plus de la moitié des CP à voter (6 Md€), ne devraient être inscrits qu'à partir de 2021, contre 4 Md€ initialement envisagés à cet horizon.

¹⁶ À l'instar des choix effectués au titre de l'opération « campus » et pour certains lauréats de l'action « Initiatives d'excellence » (IDEX) définitivement confirmés.

¹⁷ « Le recours à des dotations non consommables dont seuls les intérêts peuvent être dépensés n'aurait en effet pas eu de sens dans un contexte de taux d'intérêts faibles » (p. 23).

¹⁸ Projet de loi de finances (PLF) pour 2017, annexe relative au projet annuel de performance (PAP) de la mission *Investissements d'avenir*, p. 8. Le jaune PIA précité définit ces dotations « des enveloppes de subventions dont le décaissement sera étalé sur 10 ans, le montant annuel ne pouvant excéder 10% de l'enveloppe initiale ».

**Graphique n° 3 : révision de l'échéancier des CP à inscrire en LFI
(en M€)**



Source : Cour des comptes d'après les PLF 2017 et 2018

Eu égard aux montants en cause, et à la nécessité de disposer *ab initio* d'une visibilité sur les moyens qui seront précisément mis à disposition de l'exécution concrète des actions prévues, il est essentiel qu'un échéancier précis, actualisé et transparent des paiements annuels, accompagne les projets de loi de finances à venir.

Recommandation n° 1 (nouvelle, 2017) : affiner l'échéancier des CP présenté en lois de finances, en décomposant notamment le détail des crédits à inscrire au-delà de 2021.

1.1.4.2 Une part importante d'instruments réputés « non maastrichtiens »

Répondant à la logique intrinsèque des actions retenues mais aussi à la volonté d'amortir le « choc » d'une normalisation budgétaire, le PIA 3 se caractérise par le poids important des outils non maastrichtiens.

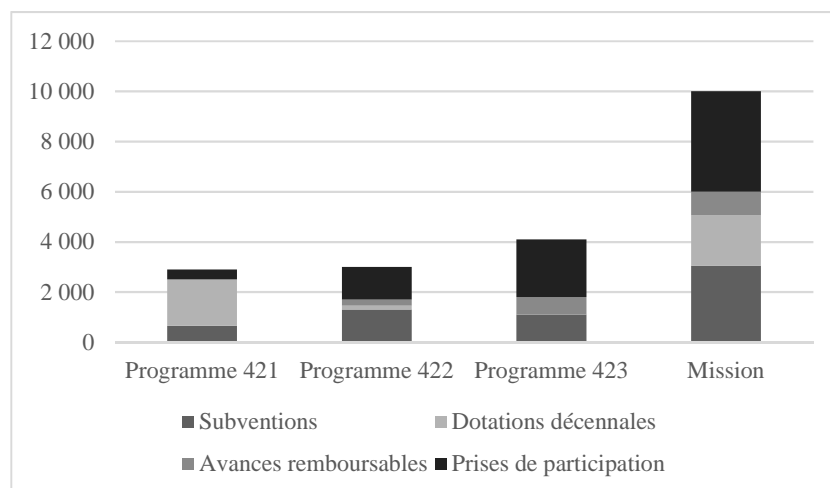
Si le taux d'outils maastrichtiens est, pour l'opérateur CDC, semblable à son poids relatif dans l'enveloppe globale (respectivement 31,3 % et 32 %), il atteint en revanche 100 % pour l'ANR qui bénéficie de 28,5 % de l'enveloppe globale. Pour les deux autres opérateurs, Bpifrance et l'ADEME, les taux respectifs sont de 52,5 % pour 29,5 % de l'enveloppe et 60 % pour 10 % de l'enveloppe.

Le PIA 3 fait ainsi le choix explicite d'opérer, pour près de la moitié (40 %) des moyens budgétaires, par le biais de prises de

participation, dans une logique de partage des risques entre fonds publics et privés, et de valorisation économique des investissements consentis dans le cadre des deux premiers PIA.

Un tel choix emporte des conséquences en termes de comptabilité nationale, ceci expliquant peut-être cela. En effet, l'impact des dépenses sur le solde public au sens des critères dits de Maastricht¹⁹ diffère, selon qu'elles prennent la forme de subventions (y compris sous forme de dotations décennales), d'avances remboursables ou de prises de participation. À la différence des deux premières catégories, les prises de participation, du moins tant que ces opérations « financières » restent celles d'un « investisseur avisé », ne pèsent pas sur le déficit au sens des critères précités, lors du décaissement des fonds.

Graphique n° 4 : répartition des AE et CP du PIA 3 selon la catégorie d'instrument financier



Cour des comptes d'après les PAP 2017 et 2018

¹⁹ Critères d'endettement public et de déficit public (au sens de l'article 126 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), permettant d'apprécier, par rapport à des valeurs de référence, le caractère soutenable de la situation des finances publiques au sens de l'article 140 paragraphe 1 du traité précité. Les valeurs de référence sont fixées au protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé audit traité. Elles sont respectivement de 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; et 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

La part des CP votés en LFI 2018 correspondant à des prises de participation (750 M€ sur 1,08 Md€ de CP) est supérieure à celle des AE votées en LFI 2017, ce qui traduit un choix préférentiel pour ce type d'instrument financier, en ce qui concerne les premiers projets devant donner lieu à décaissement. Ce choix tient à la volonté du Gouvernement, en 2017, de privilégier, « *une trajectoire de décaissement des crédits cohérente avec les perspectives globales des finances publiques qui imposent de contenir l'impact maastrichtien du PIA 3* »²⁰. Ce faisant, au-delà du choix d'instruments financiers plutôt « non maastrichtiens » en ce début de PIA, il s'agit aussi, selon une méthode plutôt satisfaisante en ce qu'elle s'appuie plus pleinement sur le caractère non éphémère de cette mission budgétaire, de « *rapprocher les versements annuels sur les comptes des quatre opérateurs [...] des décaissements réels à destination des bénéficiaires sélectionnés dans le cadre des appels à projets, et ainsi de donner une meilleure visibilité au Parlement sur les ouvertures de CP et les décaissements prévisionnels réels* »²¹.

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 Les opérations de pilotage en cours de gestion

1.2.1.1 Des crédits exemptés de mesures de régulation

Les crédits de la mission bénéficient d'un régime général d'exemption des mesures de régulation budgétaire. Aussi ne sont-ils pas, théoriquement, concernés par les mises en réserve. Aucun rattachement de fonds de concours ni d'attribution de produits n'est intervenu en gestion.

1.2.1.2 Une consommation des AE partielle et progressive

Seule la moitié des AE votées a pu être effectivement consommée

L'année 2017 ne s'est traduite que par la consommation d'AE, pour environ la moitié des crédits votés, cette proportion variant sensiblement entre programmes et actions (cf. *tableau ci-dessous*).

²⁰ SGPI, réponse à un questionnaire du Sénat pour le PLF 2018.

²¹ Idem.

Tableau n° 5 : répartition de la consommation des AE de la mission en 2017 (en M€)

Programme / action	AE votées	AE consommées	répartition	Taux de consommation
Progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche	2 900	2 000	39%	69%
Nouveaux cursus à l'université	250	250	5%	100%
Programmes prioritaires de recherche	400	400	8%	100%
Constitution d'écoles universitaires de recherche	300	300	6%	100%
Équipements structurants de recherche	350	350	7%	100%
Soutien des grandes universités de recherche	700	700	14%	100%
Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques	400	0	0%	0%
Territoires d'innovation pédagogique	500	0	0%	0%
Valorisation de la recherche	3 000	880	17%	29%
Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition	1 500	500	10%	33%
Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	150	0	0%	0%
Fonds national post-maturation "Frontier Venture"	500	0	0%	0%
Nouveaux écosystèmes d'innovation	230	230	5%	100%
Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants	620	150	3%	24%
Modernisation des entreprises	4 100	2 200	43%	54%
Soutien à l'innovation co	550	550	11%	100%
Accompagnement et transformation des filières	1 000	1 000	20%	100%
Industrie du futur	350	150	3%	43%
Adaptation et qualification de la main d'œuvre	100	0	0%	0%
Concours d'innovation	300	300	6%	100%
Fonds national d'amorçage n° 2	500	0	0%	0%
Fonds à l'internationalisation des PME	200	200	4%	100%
Fonds de fonds "Multicap croissance" n° 2	400	0	0%	0%
Grands défis	700	0	0%	0%
Mission	10 000	5 080	100%	51%

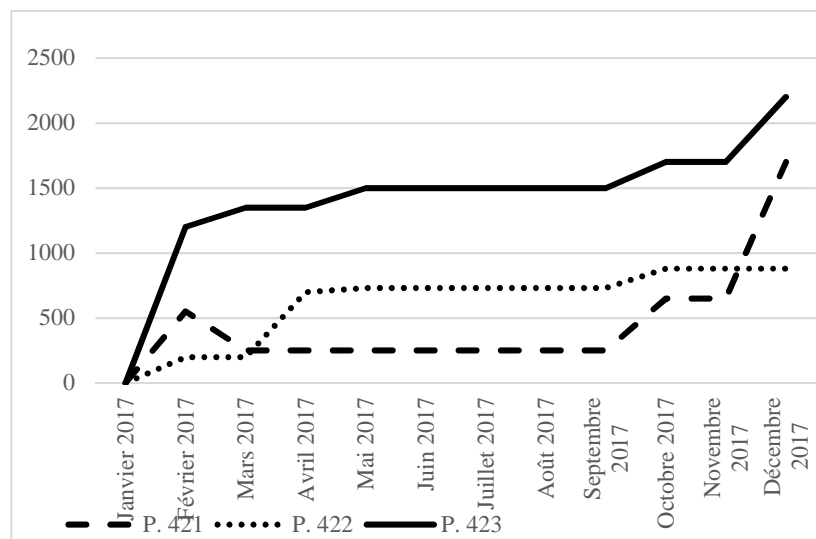
Source : Cour des comptes d'après des données issues de Chorus et les PAP 2017 et 2018 de la mission.

Au 31 décembre 2017, 5,08 Md€ d'AE ont donc été consommés. Par ailleurs, 3,5 Md€ ont fait l'objet d'une demande de report anticipé, satisfaite par arrêté du ministre de l'action et des comptes publics, du 25 janvier 2018. Ces crédits correspondent pour l'essentiel à des actions du PIA dont les conventions État-opérateur ont été publiées au Journal officiel en toute fin de la gestion. Enfin, 1,42 Md€ ont fait l'objet d'un report complémentaire en mars 2018²², le responsable de programme (Rprog) ayant pour intention de finaliser l'ensemble des conventions requises entre l'État et les opérateurs, et par conséquent consommer la totalité des 10 Md€ d'AE votées en LFI 2017, avant la fin de l'année 2018.

Un rythme infra-annuel de consommation irrégulier

La consommation des AE, en 2017, a donc été théoriquement effectuée au gré du recueil des visas du CBCM sur les projets de conventions entre l'État et les opérateurs, pour chacune des actions visées. Compte tenu de la suspension de ce processus de signature et de publication à compter du mois de mai et dans le cadre de la préparation du PLF 2018 intégrant le GPI (cf. *point 1.1.3 ci-dessus*), le rythme d'engagement a été interrompu entre juin et septembre, reprenant ensuite, dès lors qu'était décidée la pleine intégration du PIA 3 au sein du GPI. Le graphique ci-dessous illustre ce phénomène pour les trois programmes de la mission avec une segmentation en trois temps.

²² Arrêté du 29 mars 2018 portant report de crédits.

Graphique n° 5 : rythme de consommation des AE (en M€)

Source : Cour des comptes d'après des données issues de Chorus

Il est à noter, concernant le programme 423, que les crédits associés à l'action 1 « Soutien à l'innovation collaborative » (550 M€) et une partie des crédits de l'action 2 « Accompagnement et transformation des filières » (500 M€) ont été réaffectés, par décision du Premier ministre²³, vers des actions des précédents PIA.

1.2.1.3 Un contrôle interne budgétaire non formalisé

Le responsable de programme n'effectue pas directement les actes de gestion dans Chorus et s'appuie pour ce faire sur la direction des services administratifs et financiers (DSAF), chargée d'une partie des fonctions de soutien aux services et organismes rattachés aux services généraux du Premier ministre.

Une convention formalise cette délégation de gestion pour ce qui concerne les crédits du PIA 3. On relève toutefois que celle-ci ne mentionne pas les modalités du contrôle interne qu'opère le SGPI sur les actes de gestion ainsi délégués. Cette absence d'un dispositif de contrôle interne budgétaire formalisé et permanent sur le périmètre de la mission constitue l'un des éléments d'explication d'erreurs techniques (notamment en matière de compte-rendu d'exécution au CBCM en cours

²³ Décision n°2017-PSPC-06 du 02 mars 2017 et décision n°2017-PIAVE-29 du 27 décembre 2017

de gestion, mais aussi en terme d'imputation des dépenses sur le compte budgétaire adéquat (cf. *ci-après* « *Les grandes composantes de la dépense* »).

Il importe de remédier sans délai à cette lacune.

Recommandation n° 2 (nouvelle, 2017) : mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire formalisé et permanent sur le périmètre de la mission Investissements d'avenir.

1.2.2 Les mouvements effectués par voie réglementaire ou législative

La mission n'a fait l'objet d'aucune modification du niveau et de la répartition de ses crédits par voie réglementaire ou législative au cours de l'exécution. Des mises en réserve des crédits votés, largement formelles, ont toutefois été opérées en début de gestion²⁴, un dégel intervenant aussitôt et confirmant ainsi l'exemption, de fait, de toute mesure de régulation en cours d'exercice, pour les moyens de ce PIA. Une exclusion de l'assiette de mise en réserve est formellement prévue par circulaire du 29 novembre 2017 de la direction du budget, pour les CP votés en LFI 2018.

1.3 L'évolution de la dépense

S'agissant de la première année d'exécution pour les programmes de cette mission, l'analyse de l'évolution de la dépense ne pourra être effectuée qu'au cours des exercices postérieurs. Il est à préciser qu'en application de l'article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les crédits de la mission n'entrent pas dans le périmètre de l'agrégat définissant la « *norme de dépenses pilotables de l'État* » (257,9 Md€ en 2018), mais entrent en revanche dans celui de l'agrégat définissant l'« *objectif de dépenses totales de l'État* » (425,4 Md€ en 2018).

²⁴ Cette mise en réserve ne pouvait être formellement évitée, dans la mesure où l'exposé général des motifs du PLF 2017 avait omis d'explicitier l'exemption pour les crédits de cette mission du budget général.

1.4 La soutenabilité budgétaire

1.4.1 L'absence de contrepartie en CP en LFI 2017 compromettait l'avenir de ce PIA

Les crédits votés pour la mission en LFI 2017 sont exclusivement constitués d'AE, votées dans les conditions proposées en PLF, à hauteur de 10 Md€. Cette absence de CP serait justifiée, sans que cela ait été clairement explicité dans le PAP relatif à la mission, par le fait que, dans le cadre d'une mission budgétaire pluriannuelle, compte tenu du temps nécessaire au déroulement des appels à projets, à la sélection par un jury des lauréats d'actions nouvelles, et au conventionnement ultérieur avec les bénéficiaires des crédits ainsi choisis, l'année 2017 ne requerrait pas le vote et la consommation de CP.

L'ouverture de CP était ainsi renvoyée à la LFI 2018, ce que confirmait le jaune PIA 2017, en prévoyant l'inscription de CP « à compter du projet de loi de finances pour 2018 à hauteur de 2 Md€ par an pendant cinq ans ».

Cela étant, force est de souligner qu'en n'ouvrant aucun CP en LFI 2017, l'impact, sur le solde budgétaire de l'État, du financement des dépenses ainsi engagées était de fait renvoyé aux lois de finances ultérieures, ce qui définit clairement un report de charges.

Par ailleurs, la question du niveau de CP à programmer en PLF 2018 s'est posée dès le mois de juin 2017, à l'occasion du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), qui évoquait, notamment concernant le PIA 3, la possibilité d'un arrêt ou d'une réorientation de « mesures décidées au cours de la précédente mandature sans financement identifié »²⁵.

1.4.2 Les CP ouverts en LFI 2018 couvrent pour l'instant les besoins de financement même si une interrogation demeure sur le rythme futur d'avancement des actions

La principale interrogation qui peut être soulevée à ce stade, sans qu'il soit possible d'y apporter d'élément de réponse précis, porte sur la révision du niveau des CP programmés au cours des millésimes 2018 à 2020, et leur impact éventuel sur le rythme d'avancement des actions.

²⁵ Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques - Juillet 2017, p. 10.

Dans son avis sur la programmation initiale pour la gestion 2017, la contrôleur budgétaire et comptable ministériel a ainsi indiqué que « *la cohérence entre les échéanciers de paiement intégrés dans les décisions et conventions notifiées et les ouvertures de CP conditionnera[it] la soutenabilité des programmes PIA sur les années 2018-2022* ».

Cela étant, l'expérience des deux premiers PIA tend à accréditer l'idée qu'un décaissement progressif en lois de finances, selon le nouvel échéancier proposé en PLF 2018, n'est pas de nature à compromettre sérieusement le bon déroulement des projets, qui s'échelonnent généralement sur plusieurs années, entre les premiers appels à manifestation d'intérêt et le versement, par les opérateurs, des crédits aux bénéficiaires sélectionnés.

1.4.3 Des mécanismes permettent de réguler le volume final de dépenses

La mission souffre en apparence d'un important décalage entre les AE votées (10 Md€) et consommées (5,08 Md€) d'une part, et les CP votés d'autre part (1,08 Md€ à l'issue de la LFI 2018), ce qui fait apparaître d'importants volumes d'engagements non couverts par des CP dans les différents programmes. Cela étant, le caractère contraignant pour les finances publiques de la consommation des AE est à relativiser par le mécanisme propre à la dépense des investissements d'avenir.

En effet, la signature des conventions entre l'État et l'opérateur d'une action donnée se traduit par une consommation de crédits budgétaires, mais les conventions laissent d'importantes marges de manœuvre au Premier ministre, ordonnateur de la dépense. Ainsi, les conventions ne prévoient qu'un rythme *prévisionnel* d'engagement année par année. On peut noter dans différentes conventions que le montant d'engagement 2018 est couvert par les CP ouverts la même année²⁶. Par ailleurs, un article prévoit dans chaque convention publiée que « *le financement PIA peut être modifié en tout ou partie à la hausse comme à la baisse* » et donner lieu à des redéploiements « *vers une autre action au sein de l'opérateur désigné par la convention, ou reversés par l'opérateur au budget de l'État par rétablissement de crédits* ».

²⁶ Avec toutefois quelques exceptions, telles les actions 2 et 5 du programme 423 dont les CP ouverts sont moins élevés que le montant 2018 figurant dans les conventions correspondantes.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

Le tableau ci-dessous présente en synthèse l'exécution 2017 des AE disponibles, par titre. Une sur-exécution apparaît concernant la consommation de crédits de titre 7, qui s'explique par des erreurs d'imputation portant sur plus d'1 Md€ (cf. *point 2.2 ci-après*).

Tableau n° 6 : exécution 2017 des AE par titre et par programme de la mission (en M€)

	Titre 3	Titre 6	Titre 7	Total
<i>Prog 421</i>	0	1 150	850	2 000
<i>Prog 422</i>	0	530	350	880
<i>Prog 423</i>	500	800	900	2 200
<i>Total mission</i>	500	2 480	2 100	5 080
<i>Crédits programmés</i>	4 000	5 050	950	10 000
<i>Taux d'exécution</i>	12,5%	49,1%	221,1%	50,8%

Source : Cour des comptes à partir de données issues de Chorus

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

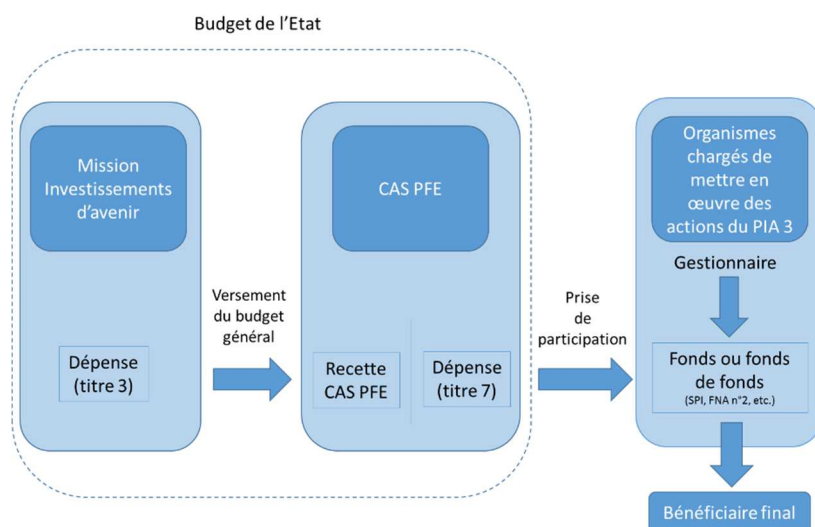
La mission ne porte aucun crédit de titre 2 et ne finance directement aucun emploi. Une partie des crédits de fonctionnement versés aux opérateurs permet en revanche de financer les emplois nécessaires à la gestion des crédits.

2.2 Des dépenses de fonctionnement de l'État qui correspondent en réalité à des prises de participation

Les dépenses de fonctionnement des programmes 421, 422 et 423 sont destinées à abonder le programme 731 du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État (PFE)*, puis à être versées sur les comptes au Trésor des opérateurs. La destination finale de

ces crédits correspondent à des investissements en fonds propres et quasi fonds propres en qualité requise d'investisseur avisé.

Schéma n° 1 : prise de participation via l'abondement en titre 3 du CAS PFE - Programmes 421, 422 et 423



Source : Cour des comptes

L'écart entre la programmation et l'exécution des crédits de titre 3 s'explique en partie par l'absence ou les dates tardives de signature et de publication des conventions ou décisions d'affectation des crédits. Sur ce dernier point, la Cour constate que des situations identiques ont conduit à une application différenciée des règles de consommation des AE²⁷ (cf. ci-après point 3.1 « La conformité aux principes et règles du droit budgétaire »).

Cette situation est accentuée par des erreurs d'imputation dont le cumul monte à 300 M€ sur le titre 3 (et plus de 1,1 Md€ en ajoutant les erreurs observées sur le titre 6, cf. point 2.3 ci-après). Ces erreurs, identifiées par la Cour au cours de l'examen de la gestion 2017, portent sur :

- le programme 422, sur lequel on relève d'une part l'absence d'AE exécutées en titre 3 (contre 1,3 Md€ d'AE votées) ; et, d'autre part, 300 M€ imputés en titre 7 au titre de l'action 3 «Démonstrateurs et

²⁷ Date de consommation des AE antérieure ou postérieure à la date de la signature de la convention.

territoires d'innovation de grande ambition », qui ne porte pourtant que 200 M€ de tels crédits ;

- le programme 423, sur l'action 7 « Fonds à l'internationalisation des PME » : les 200 M€ d'AE de cette action, programmés en titre 3, ont été exécutés en titre 7. Le SGPI, qui ne disposait pas en 2017 de dispositif de contrôle interne budgétaire formalisé et permanent, a demandé, en 2018, la correction de l'écriture concernée.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention correspondent au volet aides d'État du PIA 3 et sont constituées de subventions et de dotations décennales.

Le détail de la consommation 2017 par programme figure au tableau n° 6 ci-dessus.

La sous-exécution observée est principalement expliquée par le RProg du fait de la publication de certaines conventions en toute fin d'année, ce qui n'aurait pas permis techniquement la consommation des AE dans Chorus. L'analyse de l'exécution semble contredire cet argument. D'une part, l'une de ces conventions a bien donné lieu à consommation d'AE en 2017. D'autre part, le CBCM ayant visé les conventions concernées le 28 décembre 2017, il était possible de consommer les crédits correspondants en 2017 (cf. *point 3.1. « La conformité aux principes et règles du droit budgétaire »*).

Cette sous-exécution s'explique aussi par des erreurs d'imputation ayant affecté le programme 421, qui ne porte pas de crédits de titre 7 et qui a néanmoins vu s'imputer ainsi 850 M€ sur ses actions 3 « équipements structurants de recherche » et 4 « soutien des grandes universités de recherche », pourtant budgétisées exclusivement en titre 6.

De telles erreurs d'imputation, cumulées à celles observées sur le titre 3, sont dommageables du fait de l'ampleur des montants concernés et en ce qu'elles soulignent la difficulté pour le SGPI à se saisir pleinement, dès la première année, de l'ensemble des dimensions qu'impliquent son nouveau rôle de Rprog.

Le SGPI indique avoir organisé début 2018 une réunion avec la DSAF et le CBCM SPM afin de « tirer les enseignements de l'exécution 2017 et arrêter le dispositif permettant de consommer les crédits de paiement ouverts en loi de finances pour 2018 ».

La Cour s'assurera, lors de l'examen de la gestion 2018, de la correction effective des erreurs d'imputation relevées en gestion 2017, et de leur non renouvellement.

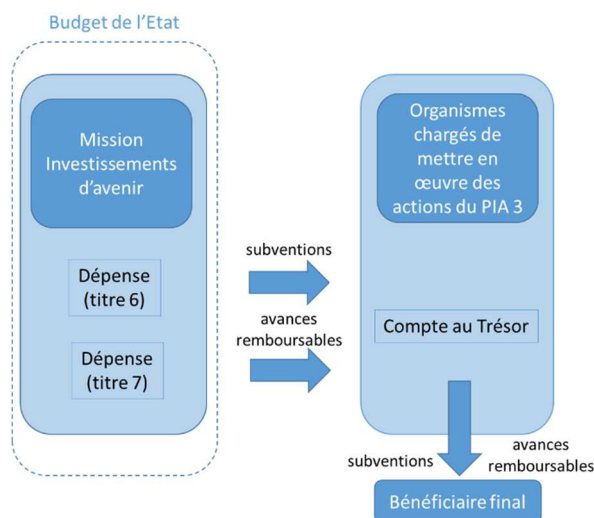
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

La mission ne porte pas de crédits de titre 5, mais uniquement des crédits de titre 7 couvrant des dépenses d'opérations financières correspondant en pratique, sur cette mission, à des avances remboursables. Ces crédits sont principalement positionnés sur le programme 423 (700 M€ d'AE sur un total de 950 M€), ce dernier étant le seul bénéficiaire d'ouvertures de tels CP (50 M€) en 2018.

Il est relevé sur la mission (cf. *point 2.1 ci-dessus*) une sur-exécution à hauteur de 1,15 Md€, due aux erreurs d'imputation susmentionnées.

Le schéma ci-après illustre le mécanisme de versement des crédits de titres 6 et 7 aux organismes chargés de la mise en œuvre des actions.

Schéma n° 2 : PIA 3 – circuit des dépenses de titre 6 et 7



Source : Cour des comptes d'après SGPI

2.5 Le financement des opérateurs

Les projets annuels de performance annexés au PLF ne comportent pas de volet opérateurs en tant que tel, les crédits de la mission finançant avant tout des actions et des bénéficiaires en dernière instance.

Dans la documentation budgétaire, seuls l'ADEME et l'ANR sont identifiés comme des opérateurs ; cela étant, conformément à la logique des précédents PIA, les crédits de paiement destinés à couvrir les AE sont ouverts progressivement à compter de la LFI 2018, pour être versés sur les comptes au Trésor des quatre « opérateurs » au sens d'organismes désignés afin d'agir pour le compte de l'État dans le cadre du PIA 3 : Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Agence nationale de la recherche (ANR). Le tableau ci-après rappelle le nombre d'actions et les moyens dévolus à chacun de ces opérateurs dans le cadre du PIA 3.

Tableau n° 7 : répartition des actions et des crédits entre opérateurs du PIA 3

Programme	CDC	Bpifrance	ANR	ADEME	Total
Nombre d'actions opérées	9	6	12	3	30
Volume des AE concernées (M€)	3 200	2 950	2 850	1 000	10 000
dont crédits "maastrichtiens" (subventions et dotations décennales) en M€	1 000	1 550	2 850	600	6 000
part des crédits "maastrichtiens"	31,3%	52,5%	100,0%	60,0%	60,0%

Source : Cour des comptes d'après une réponse du SGPI à questionnaire parlementaire (PLF 2018)

Par rapport aux précédents PIA (cf. tableau ci-dessous), on relève le poids relatif accru de la CDC et de Bpifrance, ces deux opérateurs étant chargés de gérer plus de la moitié des enveloppes.

Tableau n° 8 : répartition des actions et des crédits entre les mêmes opérateurs au titre des PIA précédents

Programme	CDC	Bpifrance	ANR	ADEME	Total
Nombre d'actions opérées dans le cadre des PIA 1 et 2 (pour mémoire)	17	18	18	7	60
Volume des AE concernées (M€)	5 700	7 000	23 460	2 890	39 050
Répartition	14,6%	17,9%	60,1%	7,4%	100,0%
dont crédits "maastrichtiens" en M€	2 900	3 400	4 670	2 250	13 220
part des crédits "maastrichtiens"	50,9%	48,6%	19,9%	77,9%	33,9%

Source : Cour des comptes d'après une réponse du SGPI à questionnaire parlementaire (PLF 2018).

Un tableau détaillé des enveloppes attribuées par action et par opérateur du PIA 3 figure en annexe.

2.6 Les dépenses fiscales

La mission n'est porteuse d'aucune dépense fiscale.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

L'exécution 2017, qui ne concerne que des AE, ne permet pas d'appréhender pleinement les impacts de ses modalités de gestion sur les principes du droit budgétaire. Ceux-ci seront analysés sur les gestions 2018 et suivantes.

On peut formellement relever qu'aucun mouvement réglementaire de type virement ou transfert n'a affecté la mission en 2017.

Par ailleurs, aucun dépassement des crédits ouverts n'a été constaté, ce qui est conforme aux articles 7 et 9 de la LOLF.

Outre la permanence d'un suivi et d'une gestion en réalité extrabudgétaire des crédits, qui pourrait susciter une discussion au regard du principe d'universalité, certains éléments d'imperfection méritent d'être ici rappelés concernant le principe d'annualité.

La gestion 2017 est marquée par **un décalage temporel entre la consommation des crédits des programmes et la signature des conventions**. Cette situation s'explique, comme le confirme le CBCM, par les « *incertitudes liées à la définition de nouvelles orientations gouvernementales en matière d'investissements d'avenir* ».

Ce décalage parfois important, entre consommation des AE et signature des conventions²⁸, associé à l'absence de contrôle interne budgétaire permanent et formalisé (cf. *point 1.2.1.3 « Un contrôle interne budgétaire insuffisamment formalisé »*), a nui à la précision du suivi de l'exécution des crédits en cours de gestion. Le compte-rendu de gestion adressé le 2 octobre 2017 au CBCM indique ainsi, à fin août, une consommation d'AE de 2,63 Md€, alors que la consommation d'AE restituée par Chorus à cette date, et ce depuis mai, s'élevait à 2,78 Md€²⁹.

Surtout, l'exécution 2017 met en évidence **une application différenciée de la règle de consommation des AE**. Cette consommation est déclenchée par la validation de la pièce comptable concernée (engagement juridique) par l'ordonnateur, représenté par son CSP. Cette validation doit intervenir après le visa du CBCM lorsque celui-ci est requis, et avant la notification au tiers. Comme le rappelle le CBCM

²⁸ Cf. Annexe 2 Calendrier des signatures de conventions

²⁹ Note n°391/CGI/TF/EBE/AW du 02 octobre 2017

SPM, son visa « *préalablement à la notification des conventions au tiers bénéficiaire est bien indispensable à la régularité de cette consommation d'AE* ». Cette obligation est en effet prévue par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (art. 105) et l'arrêté pris pour son application aux services du Premier ministre³⁰.

Le circuit d'exécution de la dépense observé en 2017 sur la mission *Investissements d'avenir* ne respecte pas systématiquement cette règle. Une dizaine de conventions, en date des 28 et 29 décembre 2017, ont été publiées au Journal officiel des 30 et 31 décembre 2017. Certaines se sont traduites par une consommation d'AE en gestion 2017, mais la plupart ont donné lieu au report des crédits correspondants sur 2018 (montants concernés d'environ 2,8 Md€).

Sur le programme 423, les quatre conventions concernées ont été visées par le CBCM avant la fin de la gestion. Trois d'entre elles ont fait l'objet d'une consommation d'AE en 2018, alors qu'elle aurait pu intervenir dès le visa du CBCM, accordé le 28 décembre 2017. Les crédits correspondant à la quatrième convention ont en revanche été consommés en 2017, plusieurs mois avant sa signature.

Sur ce même programme, plusieurs conventions font apparaître, dans Chorus, une date de consommation des AE antérieure au visa préalable du CBCM. Sur l'une d'entre elles³¹, l'ordonnateur confirme que sa validation est intervenue, par erreur, avant ce visa obligatoire.

La Cour rappelle que les dispositions réglementaires précitées relatives au visa ou à l'avis préalable du CBCM doivent être scrupuleusement respectées. Elle s'assurera de leur correcte application à l'occasion de l'examen de la gestion 2018.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 La question des retours financiers

En 2017, la documentation budgétaire associée au PIA 3 ne comporte pas d'élément de synthèse sur la nature et la ventilation des prévisions de retours financiers associés aux prises de participation et

³⁰ Arrêté du 26 décembre 2013 modifié relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des services du Premier ministre.

³¹ Convention relative à l'action 423-02 « Accompagnement et transformation des filières ».

avances remboursables portées par les crédits des trois programmes, notamment le 423.

Si ce type d'information apparaît prématuré dans le cadre d'une exécution exclusivement en AE, il a vocation à documenter les futurs exercices, dès lors que ceux-ci se caractériseront par des versements de fonds aux organismes chargés de mettre en œuvre les actions du PIA 3. **La Cour sera attentive à ce que cette documentation, nécessaire à l'information du Parlement, soit effective.**

3.2.2 Un appareil de performance encore peu abouti

La construction d'un appareil d'indicateurs particuliers pour les programmes 421 et 422 constitue un effort louable, évitant l'écueil qui aurait consisté à simplement reprendre des indicateurs de la MIREs. On relève toutefois que la description méthodologique des mesures et de leurs sources est souvent peu précise, voire difficile à comprendre, ayant recours par exemple à des acronymes non explicités. Aucune fiche méthodologique détaillée³² n'a pu être produite à la Cour pour ces différents indicateurs, dont certains ne présentent aucune cible ni prévision, même à horizon 2020.

S'agissant du programme 423, la démarche de performance retracée dans la documentation budgétaire semble encore peu mature. D'une part, deux des six indicateurs du programme sont des indicateurs de contexte, mentionnés « pour information »³³. D'autre part, l'un des quatre autres indicateurs ne présente aucune cible, dans les PAP 2017 comme 2018³⁴. Seul un des six indicateurs du programme comporte, dans les PAP pour 2017 comme 2018, à la fois une cible, des précisions méthodologiques et une documentation de la cible³⁵, bien que ces deux dernières rubriques soient peu développées. Il s'agit de l'un des deux indicateurs mentionnés « pour information ». Il pourrait être utile de redéfinir, autour des deux objectifs du programme, des indicateurs moins nombreux mais aux résultats plus facilement mesurables et mieux corrélés à l'impact des actions financées.

³² Selon le format en usage pour les indicateurs de performance des PAP du budget de l'État.

³³ Indicateur 1-3 « Investissement en capital innovation en proportion du PIB » et indicateur 1-4 « Progression de la part des entreprises innovantes »

³⁴ Indicateur 1-2 « Chiffre d'affaires à l'export des entreprises soutenues par rapport à celui des entreprises françaises »

³⁵ Indicateur 1.3 Pour information : investissements en capital innovation en proportion du PIB

Les indicateurs figurant dans la documentation budgétaire semblent donc à ce stade peu opérants, soit parce que la corrélation avec la performance du programme n'est pas documentée, soit parce que leur mesure semble techniquement difficile à réaliser. Leur documentation mériterait donc d'être étoffée par la rédaction de fiches méthodologiques détaillées.

De façon générale, la démarche de performance d'une mission qui, en engagements, représente l'équivalent de trois fois le budget de la culture, gagnerait à s'inscrire dans le cadre de droit commun des autres missions du budget général, à commencer par l'organisation dès 2018 de conférences de performance avec la direction du budget.

Cette consolidation du dispositif de mesure de la performance apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte de mise en œuvre du GPI à compter de 2018. Le GPI, qui intègre dans son périmètre le PIA 3, prévoit en effet explicitement un objectif de redéploiement de crédits sur la base, notamment, de la mesure de la performance des actions.

Recommandation n° 3 (nouvelle, 2017) : mieux expliquer la méthodologie de construction des indicateurs et justifier les cibles retenues.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR AU TITRE DE LA GESTION 2017

Après avoir examiné l'exécution de l'exercice 2017, la Cour formule trois recommandations au titre de la qualité de l'information financière.

Recommandation n° 1 (nouvelle, 2017) : affiner l'échéancier des CP présenté en lois de finances, en décomposant notamment le détail des crédits à inscrire au-delà de 2021.

Recommandation n° 2 (nouvelle, 2017) : mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire formalisé et permanent sur le périmètre de la mission Investissements d'avenir.

Recommandation n° 3 (nouvelle, 2017) : mieux expliquer la méthodologie de construction des indicateurs et justifier les cibles retenues.

Annexe n° 1 : Répartition détaillées des enveloppes de crédits (AE) du PIA3

Enveloppes 01/01/2018							
Identifiant Action	Opérateur	Programmes LOLF	avances remboursables	fonds propres	subvention	Dotations décennales	Total général
Nouveaux cursus à l'université	ANR	421				250 000 000	250 000 000
Programmes prioritaires de recherche	ANR	421			50 000 000	350 000 000	400 000 000
Equipements structurants de recherche (PIA 3)	ANR	421			200 000 000	150 000 000	350 000 000
Soutien des grandes universités de recherche	ANR	421				700 000 000	700 000 000
Constitution d'écoles universitaires de recherche	ANR	421				300 000 000	300 000 000
Sociétés universitaires et de recherche	CDC	421		400 000 000			400 000 000
Territoires d'innovation pédagogique	CDC	421			400 000 000	100 000 000	500 000 000
Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs	CDC	422		100 000 000	50 000 000		150 000 000
Frontier venture	BPI	422		500 000 000			500 000 000
Démonstrateurs PIA 3	ADEME	422	200 000 000	400 000 000	100 000 000		700 000 000
TIGA	CDC	422		300 000 000	200 000 000		500 000 000
Nucléaire de demain (PIA 3)	ANR	422			300 000 000		300 000 000
Nouveaux écosystèmes d'innovation (IHU 2)	ANR	422			50 000 000	150 000 000	200 000 000
Nouveaux écosystèmes d'innovation (Expérimentations)	ANR	422			30 000 000		30 000 000
Développement des écosystèmes d'innovation performants (SATT)	ANR	422			200 000 000		200 000 000
Développement des écosystèmes d'innovation performants	ANR	422			120 000 000		120 000 000
Développement des écosystèmes d'innovation performants (numérique)	CDC	422			150 000 000		150 000 000
Développement des écosystèmes d'innovation performants (transports)	ADEME	422	50 000 000		100 000 000		150 000 000
Soutien à l'innovation collaborative (PSPC)	BPI	423	275 000 000		275 000 000		550 000 000
Accompagnement et transfo des filières (PIAVE)	BPI	423	250 000 000	500 000 000	250 000 000		1 000 000 000

Industrie du futur	BPI	423	75 000 000	275 000 000	350 000 000
Adaptation et qualification de la main d'œuvre - ingénierie de formation	CDC	423		85 000 000	85 000 000
Adaptation et qualification de la main d'œuvre (French Tech tickets et diversité)	BPI	423		15 000 000	15 000 000
Concours d'innovation - volet Bpifrance	BPI	423	50 000 000	100 000 000	150 000 000
Concours d'innovation - volets ADEME	ADEME	423	50 000 000	100 000 000	150 000 000
FNA n°2	BPI	423		500 000 000	500 000 000
Fonds à l'internationalisation des PME	CDC	423		200 000 000	200 000 000
Multi cap croissance n° 2	BPI	423		400 000 000	400 000 000
Grands défis	CDC	423		700 000 000	700 000 000
TOTAL			950 000 000	4 000 000 000	3 050 000 000
				2 000 000 000	10 000 000 000

Source : Cour des comptes d'après des données du SGPI

Annexe n° 2 : Calendrier des signatures de conventions

Les tableaux ci-après listent les conventions entre l'État et les organismes chargés de la mise en œuvre opérationnelle des actions de la mission, signées au cours de la gestion 2017.

Tableau n° 9 : conventions entre l'État et les opérateurs du PIA 3 relevant des programmes 421 et 422

Objet	Opérateur	Date	Programme-action
action « Écoles universitaires de recherche »	ANR	14/02/2017	421-05
action « Nouveaux cursus à l'université »	ANR	14/02/2017	421-01
action : « Instituts hospitalo-universitaires 2 »	ANR	21/03/2017	422-05
action « Territoires d'innovation de grande ambition »	Caisse des dépôts et consignations	10/05/2017	422-03
action « Programmes prioritaires de recherche »	ANR	21/09/2017	421-02
action « Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants » volet « transports et mobilité durable »	ADEME	15/12/2017	422-05
action « Équipements structurants pour la recherche »	ANR	22/12/2017	421-03
action « Grandes universités de recherche »	ANR	22/12/2017	421-04
avenant n° 5 à la convention du 29 juillet 2010 entre l'État et l'ANR relative à l'action « Valorisation - Fonds national de valorisation »	ANR	27/12/2017	422-05
action : « Nano 2017 » - avenant à la convention du 22 décembre 2014	Caisse des dépôts et consignations	28/12/2017	422-05
avenant n° 6 à la convention du 29 juillet 2010 entre l'État et l'ANR relative à l'action « Valorisation - Fonds national de valorisation »	ANR	28/12/2017	422-05
action « Fonds national post-maturation « Frontier venture »	Bpifrance	28/12/2017	422-02
action « Territoires d'innovation pédagogique »	Caisse des dépôts et consignations	29/12/2017	421-07

Objet	Opérateur	Date	Programme-action
action « Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants - volet « Technologies numériques » »	Caisse des dépôts et consignations	29/12/2017	422-05
action « Sociétés universitaires et de recherche »	Caisse des dépôts et consignations	29/12/2017	421-06
action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » - volet « Nucléaire de demain »	ANR	29/12/2017	422-03
action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition »	ADEME	29/12/2017	422-03

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

Le tableau ci-après, concernant le programme 423, illustre en outre le décalage temporel entre signature des conventions et consommation des AE en indiquant la période de consommation des AE observée dans Chorus à fin 2017.

Tableau n° 10 : conventions relevant du programme 423

Action	Organisme	Convention / décision	Consommation des AE (Chorus)
01 – Soutien à l'innovation collaborative	Bpifrance	02/03/2017 ³⁶	Février 2017
02 – Accompagnement et transformation des filières	Bpifrance	27/12/2017 ³⁷	Décembre 2017
		07/04/2017	Février 2017
03 – Industrie du futur	Bpifrance	29/12/2017 ³⁸	Mai 2017
04 – Adaptation et qualification de la main d'œuvre	CDC	29/12/2017 ³⁹	/
05 – Concours d'innovation	ADEME	04/05/2017	Mars 2017
	Bpifrance	07/04/2017	Février 2017
06 – Fonds national d'amorçage n°2	Bpifrance	28/12/2017	/
07 – Fonds à l'internationalisation des PME	CDC	29/11/2017	Octobre 2017
08 – Fonds de fonds « Multicap Croissance » n°2	Bpifrance	28/12/2017	/
09 – Grands défis	CDC	/	/

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

³⁶ Décision n°2017-PSPC-06 du 02 mars 2017 du Premier ministre - affectation des crédits à l'action « Projets structurants de compétitivité »

³⁷ Décision n°2017-PIAVE-29 du 27 décembre 2017 du Premier ministre - affectation des crédits à l'action « Projets industriels d'avenir (PIAVE) »

³⁸ Une autre convention ou décision de redéploiement doit intervenir pour couvrir l'intégralité de l'action

³⁹ Une autre convention ou décision de redéploiement doit intervenir pour couvrir l'intégralité de l'action

Annexe n° 3 : Typologie des retours financiers de la mission *Investissements d'avenir*

	Impact année N		Canal de retour
	Déficit public	Dettes publiques	
1. Décaissement (dépense)			
Avances remboursables	Oui (-)	Oui (-)	
Prêt	Non (0)	Oui (-)	
Prise de participation	Non (0)	Oui (-)	
2. Retour à l'État (recette)			
Avances remboursables	Oui (+)	Oui (+)	RNF
<i>Royalties au titre des avances remboursables</i>	Oui (+)	Oui (+)	RNF
Prêts	Non (0)	Oui (+)	CCF
<i>Intérêt des prêts</i>	Oui (+)	Oui (+)	RNF
Prises de participation	Non (0)	Oui (+)	CAS PFE
<i>Dividendes</i>	Oui (+)	Oui (+)	RNF ⁴⁰
<i>Plus-value de cession</i>	Non (0)	Oui (+)	CAS PFE
<i>Moins-value de cession</i>	Non (0)	Oui (-)	CAS PFE

Source : SGPI – document de travail susceptible d'évoluer, les circuits financiers des retours PIA étant pour certains encore en construction. RNF = recette non fiscale ; CCF = compte de concours financier ; CAS PFE = compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

⁴⁰ Modification apportée sur le document, en accord avec le SGPI (le document original fourni indiquait CAS PFE)