Cour des comptes

PREMIERE CHAMBRE

**S-2023-1160**

DEUXIEME SECTION

# OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# LE DISPOSITIF DE RELOCALISATIONS SECTORIELLES DU PLAN DE RELANCE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 22 septembre 2023.

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

# TABLE DES MATIÈRES

**TABLE DES MATIÈRES ..... 2**

**SYNTHÈSE ..... 5**

**INTRODUCTION ..... 10**

1 UN DISPOSITIF CONÇU DANS L'URGENCE QUI POURSUIT PLUSIEURS OBJECTIFS ..... 11

1.1 Des services de l'État peu préparés à lancer une politique de soutien aux relocalisations industrielles en pleine crise sanitaire ..... 11

1.1.1 La relocalisation d'activités de production, un thème peu traité par les politiques publiques ..... 11

1.1.1.1 Les délocalisations/relocalisations, un sujet économique complexe ..... 11

1.1.1.2 Des premiers dispositifs éphémères ..... 12

1.1.1.3 Une évolution des objectifs de l'Union européenne ..... 13

1.1.2 Avant la crise sanitaire, des aides plutôt concentrées sur les secteurs d'avenir ..... 13

1.1.3 Une réponse conjoncturelle à des faiblesses structurelles et anciennes de l'industrie française ..... 14

1.2 Un dispositif en faveur de filières industrielles stratégiques, mais ouvert très largement ..... 16

1.2.1 L'élaboration en quelques semaines d'une stratégie en faveur des relocalisations ..... 16

1.2.2 Un dispositif du plan de relance mis en place dès août 2020 ..... 18

1.2.3 Un appel à projet ouvert au-delà des seuls enjeux de vulnérabilité économique ..... 18

1.3 Un dispositif conçu dans l'urgence ..... 21

1.3.1 La difficulté d'un ciblage fin ..... 21

1.3.1.1 Une tentative de ciblage fin, qui s'est avérée complexe à mettre en œuvre ..... 21

1.3.1.2 Le choix d'un ciblage plus large dans le contexte du plan de relance ..... 23

1.3.2 La subvention, un outil dont l'efficacité dépend de la qualité du ciblage ..... 25

1.3.2.1 L'aide à la relocalisation, une réponse partielle pour sécuriser les approvisionnements stratégiques ..... 25

1.3.2.2 Des risques associés à l'usage de la subvention ..... 26

1.3.3 La poursuite de multiples objectifs difficilement vérifiables ..... 28

1.3.3.1 Des objectifs nombreux ..... 28

1.3.3.2 Un indicateur de résultat peu opérant pour mesurer la réussite du dispositif ..... 29

2 DES CRITERES DE SELECTION NOMBREUX, UNE AIDE ATTRIBUEE A DES PROJETS TRES DIVERS ..... 32

2.1 Une procédure d'instruction améliorée en continu ..... 32

2.1.1 Des modalités d'instruction modifiées à plusieurs reprises ..... 32
2.1.1.1 Une campagne de communication très large, englobant plusieurs appels à projet 32
2.1.1.2 Un processus d'instruction réformé en cours de déploiement ..... 33
2.1.1.3 Des remaniements de l'organisation coûteux ..... 34
2.1.2 Un opérateur qui n'a pas pu mettre en place le dispositif avec ses seules ressources internes ..... 35
2.1.2.1 Un opérateur choisi pour ses compétences en matière d'aides aux entreprises ..... 35
2.1.2.2 Des frais de gestion calculés largement ..... 36
2.1.2.3 Le recours par Bpifrance à un prestataire externe pour instruire les dossiers à ses côtés ..... 36
2.1.3 Un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre du dispositif ..... 38
2.2 Une grille de sélection tardive, sans hiérarchisation *a priori* des critères ..... 39
2.2.1 Un taux de sélection fixé *a priori* et des critères de sélection choisis tardivement ..... 39
2.2.2 Une sélection multicritère, sans objectif stratégique prédominant ..... 39
2.2.2.1 Des critères de sélection nombreux ..... 39
2.2.2.2 Des critères de sélection non pondérés ..... 41
2.2.2.3 Une prime à la souveraineté limitée dans la sélection finale ..... 43
2.3 Des entreprises solides sur le plan économique et des projets d'une grande diversité ..... 44
2.3.1 Les entreprises lauréates ont le même profil que les candidates mais sont économiquement plus solides ..... 44
2.3.1.1 Les PME majoritaires parmi les candidats et les lauréats ..... 45
2.3.1.2 Une répartition sectorielle proche entre candidats et lauréats ..... 46
2.3.1.3 Une sélection qui a favorisé les projets des entreprises les plus solides économiquement ..... 47
2.3.2 Une sélection de projets d'une grande diversité économique ..... 47
2.3.2.1 Des projets très différents par leurs montants, leur durée et leur nature ..... 47
2.3.2.2 Une approche sectorielle marquée par la variété et le cas par cas ..... 51
3 DES PREMIERS EFFETS QUI DOIVENT ETRE ENCORE CONFIRMES ..... 56
3.1 Un dispositif dont le déploiement prendra encore plusieurs années ..... 56
3.1.1 Des engagements rapides, un décaissement plus lent que prévu ..... 56
3.1.2 Un nombre limité de dossiers clos ..... 58
3.1.3 Un suivi centré sur la vérification de la réalisation des investissements ..... 59
3.2 Une évaluation du dispositif délicate mais indispensable ..... 60
3.3 De premiers résultats encore peu probants ..... 61
3.3.1 Des impacts socio-économiques qui restent à confirmer ..... 62
3.3.2 Un caractère incitatif de l'aide difficile à démontrer ..... 65
3.3.3 Des gains limités en matière de sécurisation des approvisionnements stratégiques ..... 67
**ANNEXES ..... 70**
Annexe n° 1. Processus d'instruction des AAP 1, 2 et suivants ..... 71
Annexe n° 2. Méthode d'analyse statistique des décisions ..... 72

# SYNTHÈSE

L'appel à projets « relocalisations sectorielles », annoncé en septembre 2020 visait à soutenir des projets d'investissement d'entreprises implantées en France dans cinq secteurs identifiés comme stratégiques : l'agroalimentaire, la santé, l'électronique, les intrants essentiels à l'industrie et la 5G. 531 projets d'investissements ont été retenus à l'issue de cet appel à projets et devraient bénéficier d'une subvention publique pour un coût total de 838 M€.

Le dispositif a été conçu dans le cadre du plan de relance, qui poursuivait des objectifs de soutien conjoncturel à l'économie. La rapidité avec laquelle il a été déployé témoigne de ce souci d'apporter au plus vite des financements à des projets d'investissements industriels. Néanmoins il s'inscrivait aussi dans une démarche plus structurelle de restauration de la souveraineté industrielle de la France, avec une volonté affichée de réduire certaines des dépendances de la France, notamment celles révélées à l'occasion de la crise du Covid-19. L'addition de ces deux objectifs s'est révélée complexe à mettre en œuvre pour la direction générale des entreprises et son opérateur, Bpifrance. Elaboré dans un délai extrêmement resserré, l'appel à projet a souffert de défauts de conception notables.

L'objectif de restauration de la souveraineté industrielle est aujourd'hui poursuivi et amplifié par le plan France 2030. L'appel à projet étudié par la Cour a donc servi, à certains égards, de test pour la réactivation d'une politique de soutien direct de l'État à des secteurs industriels.

## *Un dispositif conçu dans l'urgence qui poursuit à la fois un objectif de relance et de souveraineté économique*

L'appel à projets « relocalisations sectorielles » a été déployé par la direction générale des entreprises dans le contexte particulier de la crise sanitaire, qui a révélé les vulnérabilités des chaînes de valeur mondiales et la dépendance de la France pour des produits estimés essentiels. Dans ce cadre, le gouvernement a décidé d'intégrer dans le plan de relance un dispositif visant à soutenir des projets d'investissement dans cinq secteurs jugés stratégiques pour la souveraineté économique de la France.

Ce dispositif a été mis en œuvre rapidement pour participer au soutien d'un tissu économique très affecté par la crise du Covid-19. Les administrations ont travaillé dans des délais resserrés avec un objectif de relance et de rapidité de mise en œuvre, ce qui peut expliquer qu'un ciblage large, par secteurs d'activité, ait été retenu. Une approche plus resserrée de la sélection, par exemple sur des produits jugés stratégiques, aurait permis de concentrer l'aide sur les points les plus vulnérables de l'économie française. C'est l'approche qui a été retenue pour des dispositifs similaires développés après la crise sanitaire, notamment dans le secteur des métaux ou des médicaments. Ces derniers ont pu en partie s'appuyer sur le retour d'expérience de l'appel à projets « relocalisations sectorielles » en matière d'identification des vulnérabilités de l'économie française.

Parmi les leviers à la disposition des pouvoirs publics pour encourager les relocalisations et éviter les délocalisations, la subvention, facile à mettre en œuvre et appréciée des entreprises, a été choisie. Or, associée à un ciblage large, elle comportait des risques élevés de saupoudrage des moyens publics, voire d'effets d'aubaine dans certains cas.

Le nom du dispositif a changé à plusieurs reprises : « *souveraineté technologique et résilience* » dans la loi de finances rectificative de 2020, « *soutien à l'investissement dans des secteurs stratégiques pour la résilience de notre économie* » dans le premier appel à projets, « *soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie* » dans les deuxième et troisième appels à projets et enfin « *(re)localiser* » dans la communication gouvernementale. Ces différentes dénominations traduisent la multiplicité et la plasticité des objectifs poursuivis.

En face de ces différents objectifs affichés, aucun indicateur de résultat convaincant n'a pu être mis en place. Le seul indicateur de performance prévu et renseigné dans les documents budgétaires était relatif à l'emploi, et non au nombre de relocalisations constatées ou de délocalisations évitées. L'objectif était fixé à 60 000 emplois créés ou maintenus. Cet indicateur n'était pas pertinent pour mesurer le succès du dispositif, puisque les relocalisations en France de productions industrielles passent généralement par l'implantation de chaînes de productions modernisées, le plus souvent robotisées, qui ne sont pas créatrices de nombreux emplois. L'administration en charge du dispositif avait conscience de l'inadéquation du dispositif de mesure de la performance, mais n'a pas été en mesure de proposer un indicateur plus pertinent, notamment du fait de la multiplicité des objectifs fixés au dispositif. A l'occasion de France 2030, le gouvernement a choisi de se fixer des objectifs industriels simples et directement mesurables, corrigeant ainsi ce défaut de conception constaté par la Cour.

### *Une procédure de sélection qui s'est progressivement améliorée, des projets d'une grande diversité*

La sélection des bénéficiaires s'est effectuée selon deux procédures successives : dans une première phase et pour plus de la moitié des dossiers examinés, la direction générale des entreprises s'est chargée de l'évaluation des dossiers avec l'appui de ses services déconcentrés. L'examen des dossiers était réalisé au fil de l'eau. Dans une seconde phase, l'instruction des dossiers a été confiée à Bpifrance, qui a mis en place un calendrier d'examen des dossiers et une grille de notation grâce à laquelle les entreprises candidates ont été évaluées de manière plus systématique.

Pour mener ce travail d'instruction et élaborer une méthodologie d'évaluation des projets, Bpifrance a perçu des frais de gestion, versés par l'État, pour un montant total de 14 M€. Ces frais ont été calculés de manière forfaitaire au moment de la signature de la convention et aboutissent à un coût d'instruction particulièrement élevé, de l'ordre de 7 400 € par projet. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas aujourd'hui de retracer le coût réel de la mission menée par Bpifrance, ni le niveau de marge réalisé par l'opérateur. Ce constat amène la Cour à formuler une recommandation pour rapprocher le calcul forfaitaire des frais de gestion appliqués aux conventions avec Bpifrance du coût réel constaté pour la gestion des dossiers.

Dans son travail d'instruction, Bpifrance a fait le choix de s'appuyer sur un prestataire pour mener à bien cette mission. La convention entre l'État et son opérateur ne prévoyait ni n'interdisait ce type de prestation, et cette option pourrait utilement être précisée à l'avenir dans les conventions type entre l'État et ses opérateurs.

A l'issue de cet appel à projets, désormais clos, 531 projets d'investissement ont été retenus et devraient bénéficier d'une subvention publique pour un coût total de 838 M€. Des projets d'une grande diversité de taille et de nature ont été sélectionnés : les entreprises retenues sont majoritairement des PME, plus solides économiquement que celles dont le dossier n'a pas été choisi.

### *Des effets sur les vulnérabilités de l'économie française qui restent encore largement à démontrer*

Seuls 33 des 531 projets retenus sont totalement terminés trois ans après le lancement de l'appel à projets. De nombreux retards, pour partie attribuables à la crise énergétique, ont affecté le calendrier de déploiement initialement prévu. Alors que les décaissements devaient initialement se terminer en 2023, un prolongement du dispositif et de la convention qui lie l'État à Bpifrance devra être prochainement acté. La Cour recommande de préciser à cette occasion la doctrine que l'État souhaite appliquer en matière de maintien de la subvention aux projets ayant pris un retard significatif.

L'évaluation des effets du dispositif devra être menée une fois la totalité des projets achevés, au regard des objectifs assignés à l'AAP : la souveraineté économique, l'emploi et la relance de l'investissement industriel. Faute de cibles clairement affichées au lancement du dispositif et de définition précise de ces objectifs, cette évaluation *ex post* sera complexe. Elle est néanmoins indispensable pour s'assurer du bon usage des fonds publics consacrés à ce dispositif.

De premiers enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés des études conduites *in itinere* et d'entretiens avec les bénéficiaires ayant achevé leurs projets.

- Les entreprises sont satisfaites de leurs relations avec les administrations et les services de Bpifrance. L'évolution en 2020 et 2021 de l'emploi et du chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires est plus favorable que celle des entreprises non retenues. Il est cependant difficile d'imputer à ce stade ces résultats au dispositif « relocalisations sectorielles » : la comparaison porte sur les années particulières de sortie de la crise sanitaire et le dispositif a bénéficié à des entreprises qui étaient déjà plutôt en bonne santé.
- Les gains en termes de souveraineté économique sont difficilement mesurables et sont peu visibles à ce stade : le solde commercial des produits identifiés comme stratégiques par la DGE au moment du premier appel à projet a notamment continué à se dégrader.
- Enfin, le caractère incitatif de l'aide est peu aisé à démontrer : si les projets sélectionnés étaient prêts à être réalisés, les enquêtes montrent aussi que le dispositif a accéléré la prise de décision et le calendrier des projets.

Au moment d'élaborer le plan France 2030, le gouvernement a tenu compte des limites rencontrées lors de la conception et du déploiement du dispositif « relocalisations sectorielles ». Le terme « relocalisations » n'est plus affiché en tant que tel, et ce plan revendique plus largement une « *politique industrielle et technologique ambitieuse* ». Il n'est pas non plus prévu d'objectifs en nombre d'emplois créés ou maintenus, puisque France 2030 est articulé autour de dix objectifs industriels précisément définis et mesurables. La poursuite d'une politique de réduction des vulnérabilités et dépendances de la France passe par plusieurs appels à projets, dans la continuité directe du dispositif « relocalisations sectorielles », notamment *via* les appels à projets « métaux critiques » et « résilience et capacités agroalimentaires ».

# RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (DGE) : rapprocher le calcul forfaitaire des frais de gestion appliqués aux conventions avec Bpifrance du coût réel constaté pour la gestion des dossiers.

**Recommandation n° 2.** (DGE) : préciser dans l'avenant à la convention avec l'opérateur Bpifrance la doctrine en matière de maintien de la subvention aux projets ayant pris un retard significatif.

# INTRODUCTION

Le plan de relance annoncé le 3 septembre 2020 comportait un axe « Compétitivité » doté de 35 Md€, dont 1 Md€ dédié sur 2020-2022 à la relocalisation de la production industrielle dans les territoires français : 600 M€ de subventions à l'investissement pour soutenir des projets de relocalisations dans cinq secteurs « *stratégiques* » et 400 M€ destinés à la création d'un fonds de soutien aux projets industriels dans les territoires. L'objectif affiché était d'assurer à la France « *son indépendance économique et technologique* ».

Cette annonce intervenait en plein milieu de la crise du Covid-19 qui avait mis en évidence l'importance des dépendances de la France à l'égard de nombreux fournisseurs, y compris pour des produits à faible valeur ajoutée mais qui se révélaient soudainement critiques, comme les masques.

Face à la difficulté de bien dimensionner une réponse aux vulnérabilités économiques de la France, le dispositif s'est peu à peu transformé en un soutien direct à la modernisation de l'appareil industriel. Dans le contexte particulier de la crise sanitaire, marqué par un desserrement des contraintes budgétaires et une priorité donnée à la préservation et au rebond du tissu économique français, le ciblage fin des potentiels bénéficiaires qui avait été envisagé lors des premières réflexions a laissé la place à un appel à projets accessible à toutes les entreprises des secteurs stratégiques identifiés, sans condition de relocalisation effective d'une production sur le territoire français.

Le dispositif contrôlé par la Cour a été ouvert entre août 2020 et novembre 2021. 1 761 candidatures ont été reçues et 531 projets retenus. 838 M€ ont finalement été engagés[1] (le dispositif a bénéficié d'un réabondement en avril 2021 par redéploiement des investissements d'avenir) et 349 M€ décaissés au 30 juin 2023, les versements devant se poursuivre au moins pour les trois prochaines années.

L'enquête de la Cour a porté sur les différentes étapes de la mise en œuvre du dispositif, depuis sa conception (I) jusqu'aux versements de la subvention après la procédure de sélection des entreprises bénéficiaires (II). Elle analyse les premiers résultats du dispositif (III).

[1] Le total des financement apportés aux bénéficiaires par l'appel à projet « relocalisations sectorielles » a varié dans le temps, en fonction notamment du reclassement de certaines subventions entre plusieurs appels à projet connexes. La Cour a réalisé ses calculs à partir des données disponibles au premier trimestre de l'année 2023. Le montant total des crédits engagés et consommés pourra être amené à varier jusqu'à la finalisation de l'ensemble des projets.

# 1 UN DISPOSITIF CONÇU DANS L'URGENCE QUI POURSUIT PLUSIEURS OBJECTIFS

La conception du dispositif, réalisée dans l'urgence de la crise, a manqué de cohérence. A l'objectif initial de résorber les vulnérabilités stratégiques de la France se sont ajoutés d'autres objectifs, au premier rang desquels celui de conforter l'emploi industriel et de soutenir la relance de l'économie.

## 1.1 Des services de l'État peu préparés à lancer une politique de soutien aux relocalisations industrielles en pleine crise sanitaire

### 1.1.1 La relocalisation d'activités de production, un thème peu traité par les politiques publiques

#### 1.1.1.1 Les délocalisations/relocalisations, un sujet économique complexe

Depuis plusieurs années, la diminution du poids de l'industrie française dans le PIB et d'emplois, est bien documentée[2]. Plusieurs rapports ont analysé la délocalisation d'entreprises ou d'activités industrielles, symptôme particulièrement visible de la désindustrialisation[3].

L'Insee, qui définit une délocalisation comme « *la décision par une entreprise ou un groupe de substituer une production à l'étranger, éventuellement sous-traitée, à une production initialement effectuée en France* » a consacré plusieurs études sur ce sujet en 2015, 2018, 2019 et 2022 en s'appuyant notamment sur l'enquête relative aux chaînes d'activité mondiales[4].

Les mouvements de relocalisations sont plus complexes à caractériser, notamment parce que la substitution d'une production en France à une production réalisée à l'étranger est difficile à vérifier. En 2014, le cabinet Sémaphores, le groupe Alpha et l'université Paris Dauphine ont réalisé pour le Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME), sur demande de la Datar et de la DGCIS, une étude sur « *les facteurs de relocalisation des activités des entreprises et sur la spécialisation et l'attractivité des*

[2] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux,* décembre 2021.

[3] Lionel Fontagné et Jean-Hervé Lorenzi, *Désindustrialisation, délocalisations* , 2005, CAE ; *Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française*, Insee, 2005 ; *Relocalisations d'activités industrielles en France*, DGCIS, 2013.

[4] L'enquête sur les chaînes d'activité mondiales est une initiative européenne relevant d'un engagement volontaire (*gentlemen's agreement*). Elle était facultative pour les millésimes 2012, 2016 et 2020 et devient obligatoire à partir de 2023, à la suite de la publication du règlement d'exécution (UE) 2022/918 de la Commission du 13 juin 2022 établissant les spécifications techniques des exigences en matière de données pour le thème « Chaînes de valeur mondiales » conformément au règlement (UE) 2019/2152 du Parlement européen et du Conseil. Ce règlement d'exécution prévoit que l'enquête sera obligatoire une fois tous les trois ans.

*territoires* ». Cette étude montrait que les relocalisations regroupaient des phénomènes économiques très différents les uns des autres, difficiles à appréhender statistiquement.

**Typologie des relocalisations**

L'étude Sémaphore distinguait :

- les relocalisations d'arbitrage : plutôt effectuées par de grands groupes internationaux, elles relèvent souvent d'une logique « de spécialisation des sites et d'optimisation de leurs capacités de production ou de recherche ». Qualité des infrastructures, proximité avec les clients, centres de recherche et développement, qualification de la main d'œuvre sont autant de facteurs pouvant entrer en compte dans la décision ;

- les relocalisations de retour : plutôt effectuées par des PME et des ETI, elles se font sur des sites préexistants. Si la délocalisation a souvent eu lieu pour diminuer les coûts, elle a ensuite perdu en attractivité (coûts cachés, contraintes liées à l'éloignement). Ce type de relocalisation crée peu d'emplois car il s'accompagne souvent d'une intense robotisation de la production ;

- les relocalisations de développement compétitif : elles concernent des entreprises qui ont démarré une activité directement à l'étranger mais pour qui produire en France devient avantageux (positionnement haut de gamme, services complémentaires). Ainsi, « l'implantation à l'étranger peut représenter une étape nécessaire et positive dans le développement des entreprises françaises ».

La localisation géographique d'une unité de production ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'on se place du point de vue du donneur d'ordre, qui raisonne en termes de compétitivité et de rentabilité d'un projet d'investissement ; ou de celui des pouvoirs publics, qui raisonnent en termes d'emplois, d'aménagement du territoire et de manière croissante en termes de « souveraineté ». Les leviers à disposition des pouvoirs publics pour infléchir une décision fondée avant tout sur des motivations économiques sont donc complexes à activer.

#### 1.1.1.2 Des premiers dispositifs éphémères

Dans les années 2000, plusieurs dispositifs de soutien financier ont été créés pour encourager la relocalisation d'activités, mais sans y consacrer des moyens conséquents, ni forcement en faire une priorité de premier rang :

- un crédit d'impôt relocalisation a été créé en PLF 2005 et supprimé en 2010 ;
- une prime à la relocalisation (PAR) a été envisagée en 2010, à l'occasion de la conclusion des états généraux de l'industrie, et devait être dotée de 200 M€ pour le financement d'avances remboursables sur trois ans pour aider la réinstallation d'entreprises. Les documents annexés aux projets de lois de finances montrent que ce dispositif n'a finalement pas été utilisé ;
- un plan en faveur de la localisation et de la relocalisation productive annoncé le 14 juin 2013 prévoyait que 50 M€, issus du fonds alloué à la revitalisation des sites industriels fermés, soient affectés à la relocalisation d'industries.

Bien que n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation de résultat, ces dispositifs ont tous été supprimés après avoir été peu ou pas utilisés.

#### 1.1.1.3 Une évolution des objectifs de l'Union européenne

Si la politique industrielle relève de la compétence des États membres, dans le respect de la règlementation européenne notamment en matière d'aides d'État, elle est aussi guidée par les objectifs de l'Union européenne (UE), et les politiques nationales en faveur du renforcement de la souveraineté économique et industrielle doivent s'articuler avec la stratégie économique de l'UE et les compétences exclusives de la Commission européenne en matière de politique commerciale et de concurrence.

Au moment de la crise du Covid-19, les politiques industrielles étaient principalement tournées vers les enjeux de transformations énergétique et digitale. Néanmoins, en septembre 2020, faisant le constat que les matières premières étaient « *essentielles au fonctionnement et à l'intégrité d'un large éventail d'écosystèmes industriels* », la Commission européenne a présenté une communication incluant une liste des matières premières critiques pour les technologies et secteurs stratégiques, proposé les mesures à prendre pour renforcer la résilience de l'UE[5]. À la suite de la crise, la Commission européenne a également mis à jour la stratégie industrielle européenne pour travailler à réduire les dépendances de l'Union européenne dans les domaines stratégiques clés.

Pour soutenir financièrement sa stratégie, la Commission s'est principalement appuyée sur les projets important d'intérêt européen commun (PIIEC). La Commission travaille également sur 14 « *transition pathways* », destinés à accompagner des écosystèmes industriels dans la double transition écologique et digitale.

Cette évolution de l'approche de la Commission en matière d'industrie, intégrant désormais l'enjeu de la résilience, s'est doublée à partir de 2020 d'une réflexion plus large sur le nouveau concept d' « autonomie stratégique ouverte », qui serait le pendant européen de la notion de souveraineté. Cette notion, issue originellement des discussions européennes en matière de politique extérieure et de défense, a été étendue à la sphère économique et commerciale.

### 1.1.2 Avant la crise sanitaire, des aides plutôt concentrées sur les secteurs d'avenir

Avant 2020, les pouvoirs publics ont essayé de favoriser la réindustrialisation par des politiques transversales d'amélioration de la compétitivité des facteurs de production (CICE) et par le soutien au développement d'activités à fort potentiel de croissance, *via* différentes mesures de soutien à l'innovation : création de Bpifrance, développement du crédit d'impôt recherche (CIR), programmes d'investissements d'avenir (PIA)[6].

Au moment où la crise sanitaire survient, les services de l'État travaillaient sur des dispositifs de soutien aux filières industrielles d'avenir, dans le cadre du Pacte productif lancé en 2019 par le président de la République.

[5] Communication de la Commission européenne, *Résilience des matières premières critiques: la voie à suivre pour un renforcement de la sécurité et de la durabilité*, septembre 2020.

[6] Cour des comptes, *Les aides publiques à l'innovation des entreprises*, 2021.

**La mission Potier**

En 2019 un collège d'experts coordonné par Benoit Potier, président-directeur général de l'entreprise Air Liquide, a été mandaté par le ministre de l'économie, la ministre déléguée à l'industrie et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour « identifier les marchés émergents sur lesquels positionner la France ». Cette mission intervenait dans le cadre du « Pacte productif » initié le 25 avril 2019 par le président de la République et alors que des réflexions sectorielles plus approfondies avaient déjà été lancées, comme le plan « Batteries » financé par le PIA et le travail du conseil national de l'industrie (CNI) dédié à la métallurgie.

Le rapport « Faire de la France une économie de rupture technologique » remis le 20 février 2020, a identifié dix marchés émergents prioritaires, nécessitant chacun une stratégie d'accélération intégrée. Il faisait écho aux 34 plans de la Nouvelle France industrielle lancés en 2013.

La question des « relocalisations » industrielles n'y est pas abordée. Celle de la « souveraineté » est mentionnée dans deux des quatre enjeux identifiés[7], mais elle ne fait pas l'objet d'une définition.

En dépit de l'évocation, dans la lettre de mission adressée à Benoit Potier, d'un risque de « déclassement technologique et industriel », ce travail ne comportait pas de diagnostic approfondi de la place de la France dans les chaînes de valeurs mondiales ou sur sa capacité de résilience en cas de choc.

### 1.1.3 Une réponse conjoncturelle à des faiblesses structurelles et anciennes de l'industrie française

Au moment de la crise du Covid-19, l'importance des dépendances de la France à l'égard de nombreux fournisseurs a été mise en évidence, non seulement pour des secteurs stratégiques mais aussi pour des produits à faible valeur ajoutée (les masques). La crise a aussi montré que la vulnérabilité globale de l'économie française aux chocs qui pourraient la frapper était globalement insuffisamment anticipée par l'administration.

Depuis 2019, l'administration dispose, grâce au répertoire tenu par le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (Sissé), d'une liste des technologies, produits et entreprises stratégiques pour maintenir le fonctionnement de l'État en cas de crise, notamment d'ordre géostratégique. En revanche, les autres risques auxquels font face les entreprises, et les réponses que peut apporter l'État en fonction des différents types de crises susceptibles de survenir dans le champ économique, sont encore peu documentés[8]. Ces

7 Ces deux objectifs sont les suivants : « *favoriser une alimentation saine et durable et contribuer à la souveraineté alimentaire mondiale* » et «*assurer notre souveraineté dans le numérique* ».

8 Dans son rapport annuel consacré au développement des chaînes de valeurs mondiales de 2021, l'OMC a consacré un chapitre entier au risques croissants en matière de chaîne de valeur mondiales. Trois « *méta-risques* » y sont identifiés : les risques géostratégiques, les risques environnementaux et les risques découlant de crises sanitaires. L'OMC privilégiée une approche de gestion de ces risques au niveau des entreprises elles-mêmes, par mobilisation de divers mécanismes assurantiels.

questions ne font pas non plus l'objet d'échanges avec les acteurs économiques[9] : le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologiques (CGEIET) a notamment fait état de la difficulté à aborder avec les comités stratégiques de filières et les grandes entreprises le sujet de leurs sensibilités aux chocs d'approvisionnement[10].

Pour identifier plus précisément les zones de vulnérabilité de la structure productive française et mieux cibler les aides publiques qui permettraient de les réduire, il apparait aujourd'hui nécessaire de disposer de plus de données sur les chaînes de valeur des entreprises. Une solution serait de développer les échanges de statistiques entre États membres de l'Union européenne, afin de disposer d'un ensemble de données sur les liens de production au niveau des entreprises sans nécessairement demander de nouvelles informations aux entreprises[11]. Alternativement, la mise en place de *stress test*, actuellement étudiée par la Commission européenne dans le cadre du *Critical Raw Materials Act*, pourrait amener les entreprises concernées à mieux connaitre leurs chaines de valeurs et leur vulnérabilités, notamment en termes d'approvisionnements en matière premières.

**Mesures et définition des chaînes de valeurs mondiales**

Les chaînes de valeur mondiale (CVM) ou chaînes d'activités mondiales (CAM) désignent l'organisation des processus de production mis en place par les entreprises à l'échelle mondiale. Elles sont aujourd'hui qualifiées de fragmentées car les activités productives réalisées par les entreprises pour amener un produit ou un service du stade de la conception au stade de la production et de la livraison au consommateur final sont majoritairement réalisées en différents lieux géographiques. Selon l'OCDE, 70 % des échanges internationaux actuels reposent sur des chaînes de valeur mondiales ; l'organisation mondiale du commerce (OMC) considère que l'expansion des chaînes de valeur rend aujourd'hui le commerce mondial vulnérable en cas de choc, même si cette expansion connait un « *plateau* » depuis 2008.

La mesure de cette fragmentation est complexe et ne peut être obtenue par la seule analyse des soldes commerciaux des États. En France, l'enquête « *Chaînes d'activité mondiales* » est réalisée par l'Insee tous les trois ans. Enquête d'initiative européenne, elle repose sur un questionnaire adressé à un panel d'entreprises.

Ce travail se distingue de l'analyse de la vulnérabilité des entreprises, secteurs ou produits français, réalisée ponctuellement par diverses administrations, dont la DGDDI, la Banque de France et la direction générale du Trésor.

En dépit de la difficulté à bien définir les vulnérabilités de l'économie française et donc les moyens pour les traiter, les termes de « *relocalisation* » et de « *souveraineté* » sont réapparus dans le débat public peu de temps après le début de la crise du Covid-19. Lors d'un

[9] À titre d'exemple, le Trésor dans une note de décembre 2021 consacrée à l'analyse de la vulnérabilité des approvisionnement français soulignait la nécessité de « retours d'expériences des filières industrielles concernées et des entreprises, pour affiner la liste des catégories de produits vulnérables stratégiques méritant une attention particulière ».

[10] CGEIET, Analyse de la vulnérabilité d'approvisionnement en matières premières des entreprises françaises, mars 2019.

[11] I. Mejean et X. Jaravel, *Propagation des chocs dans les chaînes de valeurs internationales*, Institut des politiques publiques, mars 2020

déplacement sur le site de Sanofi Pasteur à Marcy l'Etoile le 16 juin 2020, le président de la République a annoncé une enveloppe de 200 M€ dans le cadre de la « *stratégie française de reconquête de notre pleine souveraineté sanitaire et industrielle* ». Le 28 août 2020 en marge d'un déplacement dans l'entreprise Seqens à Villeneuve la Garenne, il a indiqué : « *Nous devons relocaliser et recréer des forces de production sur nos territoires. La souveraineté sanitaire et industrielle sera l'un des piliers du plan de relance.* »

La France a annoncé son plan de relance le 3 septembre 2020. En y intégrant un volet « *relocalisations* », les pouvoirs publics ont choisi d'inscrire le traitement d'un problème structurel dans le calendrier de la relance, au risque de perdre de vue la finalité de long terme initialement affichée.

## 1.2 Un dispositif en faveur de filières industrielles stratégiques, mais ouvert très largement

### 1.2.1 L'élaboration en quelques semaines d'une stratégie en faveur des relocalisations

La direction générale des entreprises (DGE) a proposé dans une note au ministre de l'économie et des finances, en avril 2020, des pistes permettant de « *mieux maîtriser les chaînes de valeurs pour renforcer la souveraineté économique* ». Le diagnostic posé était que la complexité des chaînes de valeur mondiales entraînait une fragilisation structurelle du commerce international, et des goulots d'étranglement qui devenaient particulièrement problématiques lorsqu'ils concernaient « *des biens essentiels au bien-être et à la prospérité des entreprises* ». La DGE proposait deux réponses complémentaires :

- accroître la résilience des chaînes d'approvisionnement[12];
- soutenir la relocalisation de segments d'activités considérés comme stratégiques.

Il était alors fait mention de secteurs « *stratégiques* », de biens « *essentiels* », mais sans que la méthode retenue pour les qualifier soit explicitée[13]. Dans la foulée de cette première analyse, la DGE proposait de préparer des « *prototypes de plans de relocalisations* » dotés d'outils de financements pouvant bénéficier d'un financement issu du programme d'investissements d'avenir (PIA) 4, alors en préparation, sans préciser le type de soutien envisagé.

En parallèle, la DGE demandait aux présidents des comités stratégiques de filières de faire remonter des propositions à la fois en matière de relance de l'activité et de relocalisations, notamment pour renforcer les « *maillons stratégiques* » propres à chaque filière.

[12] *Via* la diversification des sources d'approvisionnement, l'acquisition de droits d'exploitation ou de fournitures exclusifs pour des biens indispensables et la constitution de stocks stratégiques.

[13] Par ailleurs, la DGE rappelait que les mesures d'accompagnement individuel et spécifique des entreprises en faveur des relocalisations devaient être complétées par des mesures structurelles en faveur de l'attractivité territoriale et des actions sur la politique commerciale.

La synthèse de ces travaux a permis d'identifier trois types de filières, nécessitant l'élaboration de « *stratégies sectorielles de relance et relocalisation* » :

1. les filières considérées comme jouant un rôle clef dans la « souveraineté » de la Nation (santé, agroalimentaire et numérique) ;
2. les filières amont qui fournissent des « *éléments essentiels à la résilience et la compétitivité de toutes les chaînes de valeur industrielles (composants électroniques, produits chimiques, matériaux et métallurgie)* » ;
3. les filières qui font face à un risque de délocalisation graduelle (automobile, aéronautique, mobilité, énergie).

Cette typologie regroupait à la fois des enjeux de réindustrialisation et de souveraineté, même si ce terme n'était toujours pas précisément défini. La relance conjoncturelle de l'économie, suite à la crise, apparaissait également à travers la notion de « *résilience* ». Quatre stratégies sectorielles étaient plus détaillées : la santé, l'industrie agroalimentaire, la souveraineté numérique et l'électronique. Aucune analyse quantitative n'a été utilisée pour objectiver le choix de ces filières prioritaires retenues, la DGE s'appuyant principalement sur « *des consultations menées depuis plusieurs mois* »[14].

La DGE a ensuite transmis des propositions au ministre en juin 2020, avec un besoin financier de 500 M€ par an à partir de 2021 (sans indication de durée prévisionnelle) pour financer trois types de dispositifs :

- des appels à manifestation d'intérêt (AMI) nationaux et la participation à des projets d'intérêt européen (PIECC) pour 200/300 M€ par an ;
- le renforcement des outils capitalistiques de soutien aux PME et ETI en phase d'industrialisation de projet (*via* notamment le fonds Sociétés de Projet Industriels dit fonds SPI[15]) pour 100/150 M€ par an ;
- un appui financiers aux régions pour leurs aides à l'implantation territoriale, à hauteur de 100 M€ par an.

D'autres axes de travail transversaux (commande publique, aides d'État, politique commerciale, achats des entreprises, protection des actifs stratégiques) étaient également mentionnés, mais sans mention d'un besoin de financement public.

La réunion interministérielle du 20 juillet 2020 a validé le principe de ces trois dispositifs, et de leur financement à hauteur de 100 M€ en autorisations d'engagement pour quatre appels à projets[16] (et non plus AMI) et 150 M€ pour l'appui aux régions en 2020. Le financement du fonds SPI a été renvoyé à 2021 et 2022. Elle a conclu sur la nécessité d'affiner les critères de sélection des projets et a demandé à la DGE d'associer les ministères concernés à l'élaboration des cahiers des charges.

---

[14] Il s'agit principalement d'études *pro bono*, réalisées par des cabinets de conseil en stratégique privés. Les cabinets PWC et Accenture, notamment, ont produit à titre gracieux plusieurs études. Le rapport Potier avait déjà reçu l'appui du cabinet Roland Berger.

[15] Outil géré par Bpifrance depuis 2015 pour le compte de l'État : Bpifrance intervient en fonds propres dans des sociétés de projets portant des projets d'industrialisation, pour des montants entre 10 et 140 M€.

[16] Les secteurs retenus sont la santé, en complément à l'AAP déjà lancé sur les médicaments liés au Covid-19 ; le secteur de la fabrication électronique ; les réseaux mobiles (dont la 5G) ; les intrants critiques de l'industrie dans les domaines des produits chimiques, des métaux ou de l'agro-alimentaire.

### 1.2.2 Un dispositif du plan de relance mis en place dès août 2020

Les déterminants économiques des décisions de délocalisation de tout ou partie d'une activité industrielle, qui ont conduit à la baisse continue du poids de l'industrie en France appellent des réponses structurelles. Pourtant, le gouvernement a fait le choix d'inclure dans le plan de relance un dispositif dédié aux relocalisations dans les secteurs stratégiques.

Le dimensionnement définitif du dispositif (600 M€, dont 100 M€ en 2020, le reste en 2021 et 2022) a été annoncé le 3 septembre 2020. Mentionné dans l'axe « *Souveraineté technologique »* du plan de relance, le dispositif était présenté comme un soutien aux investissements ciblés sur cinq secteurs stratégiques. L'objectif affiché était d'assurer à la France son indépendance économique et technologique[17]. Le dossier de presse indiquait notamment que l'AAP « *relocalisations sectorielles visait des biens essentiels et des technologies critiques* ». Ce dispositif n'entrait pas dans les actions financées par le plan *NextGenEU.*

Le financement du dispositif a été voté dans le cadre de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative (LFR 2020-III). Dans les documents annexés au projet de LFR, le dispositif était présenté comme devant renforcer « *notre résilience et notre souveraineté industrielle* », avec deux sous-objectifs : « *sécuriser nos approvisionnements dans les secteurs stratégiques* » et « *soutenir l'emploi industriel* ». Les projets devaient avoir été sélectionnés en moins de douze mois et les crédits être intégralement engagés en 2020 et 2021.

Pour pouvoir publier un appel à projets dès août, un redéploiement de crédits issus du programme 134 « *Développement des entreprises* » a été opéré pendant l'été 2020. Il a permis de mettre en place les crédits budgétaires nécessaires, sans attendre le vote de la LFR 2020-III.

### 1.2.3 Un appel à projet ouvert au-delà des seuls enjeux de vulnérabilité économique

Un premier appel à projets (AAP) intitulé « *Soutien à l'investissement dans des secteurs stratégiques pour la résilience de notre économi*e », publié le 13 août 2020, a été ouvert pour la période du 30 août au 17 novembre 2020.

Son cahier des charges précisait que le dispositif consistait en l'attribution d'une subvention, ouverte à toute entreprise proposant un projet d'investissement supérieur à 1 M€, dans un des cinq secteurs retenus (santé, agroalimentaire, intrants, électronique et 5G[18]). L'instruction et la sélection des projets devaient avoir lieu au fil de l'eau, jusqu'à épuisement des moyens financiers.

Cet AAP a été par la suite fusionné avec trois autres AAP (automobile, nucléaire et territoires d'industries) dans une version publiée le 12 octobre 2020 et intitulée *« soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie* ». Cette fusion n'a pas modifié le dispositif. Elle faisait suite à la crainte exprimée par le cabinet de la ministre déléguée à l'industrie d'un

[17] 400 M€ ont également été prévus pour un fonds de soutien aux projets industriels dans les territoires (sans dimension stratégique particulière). Le total, soit 1 Md€ dédié sur 2020-2022 à la « relocalisation de la production industrielle dans les territoires » était positionné dans l'axe compétitivité doté de 35 Md€.

[18] La 5G figurait dans un appel à projet distinct, avec des seuils inférieurs pour les projets candidats.

manque de lisibilité des dispositifs. Par ailleurs, dans le secteur de la santé, un autre dispositif potentiellement concurrent a été déployé en parallèle : l'AMI *Capacity Building* qui visait à soutenir les entreprises fournissant des produits de santé nécessaires pour la gestion de la crise sanitaire.

Une dernière version de l'AAP a été publiée le 13 novembre 2020 pour tenir compte du passage à une instruction par quatre relèves[19] et non plus au fil de l'eau, et ajuster le dispositif aux évolutions de l'allègement temporaire de la réglementation relative aux aides d'État permis par la Commission européenne.

**L'appel à projets « 5 G »**

Les interlocuteurs rencontrés par la Cour ont souligné la spécificité du « secteur » 5G, qui a fait l'objet d'un appel à projet dédié. L'AAP « *souveraineté dans les réseaux de télécommunication afin d'accélérer les application de la 5G* » a été publié de manière concomitante au premier AAP « relocalisations sectorielles ».

Il fonctionnait de manière similaire à ce dernier, à ceci près que le seuil de projets d'investissements proposés était abaissé à 500 000 € pour les applications non industrielles et pouvait être porté en deçà à titre dérogatoire pour les projets qui se distinguent singulièrement.

Les projets devaient présenter un caractère innovant et pouvaient prendre la forme d'expérimentations de cas d'usage ou de programmes de recherche et développement (R&D).

Pour les applications industrielles, les secteurs principalement visés étaient l'énergie, la mobilité, l'industrie du futur et la transformation numérique des métiers. Pour les applications non-industrielles, étaient prioritaires les projets permettant le développement des usages de la 5G à « *fort impact social ou environnemental (santé, éducation, transition environnementale) et/ou ayant vocation à se développer dans les territoires les moins densément peuplés (agriculture)* ».

Le périmètre des bénéficiaires potentiels de l'AAP « relocalisations sectorielles » était, dès la première version du cahier des charges, extrêmement large. Les seules conditions concernaient la taille de l'investissement proposé (minimum 1 M€) et le champ de l'investissement (un des quatre secteurs concernés) ; il n'était pas demandé que les entreprises candidates réalisent une part minimale de leur CA dans les secteurs visés.

Le dossier-type de candidature, annexé à l'AAP et rédigé en très peu de temps, a été élaboré sans qu'une grille de notation ait été fixée au préalable. C'est une des principales lacunes dans l'opérationnalisation du dispositif, puisque les équipes chargées de la sélection ont dû ensuite s'appuyer sur les seules données renseignées par les candidats pour classer les dossiers.

Autre évolution substantielle du cahier des charges par rapport à l'intention initiale, la notion de relocalisation y était nuancée, et orthographiée « *(re)localisations* », confirmant le caractère optionnel de cette condition. Le document comportait une rubrique intitulée « *retombées sociales du projet* » dans laquelle il était demandé au porteur de projet de préciser :

[19] Les dossiers ont été analysés par groupes à des dates données, respectivement les 26 janvier 2021, 31 mars 2021 et 1er juin 2021.

- la localisation des activités liées au projet et la localisation des activités industrielles et commerciales futures ;
- le nombre d'emplois directs et indirects créés et/ou maintenus et leur localisation lors de la phase d'exécution du projet, puis lors de sa phase d'exploitation ;
- et le cas échéant, la cohérence du projet avec les politiques territoriales.

Enfin, s'agissant de l'objectif de sécurisation des approvisionnements stratégiques, il était indiqué que les projets ciblés étaient « *les projets d'investissement, de (re)localisation ou renforcement d'unités de production, dans les filières et chaînes de valeur stratégiques et/ou les projet portant un objectif de diminution du degré de dépendance vis-à-vis de fournisseurs hors France et Europe* ».

Dans le dossier à remplir, les rubriques prévues pour décrire le projet ne mentionnaient pourtant pas ces problématiques, mais uniquement des enjeux plus classiques de modernisation et de croissance de l'outil de production.

**Schéma n° 1 : Extrait du dossier de candidature de l'AAP résilience**

**I. OBJECTIFS DU PROJET**

Place du projet au regard des priorités et des enjeux de l'Appel à Projets

Objectifs techniques, économiques, sociétaux, environnementaux du projet

**2. DESCRIPTION GÉNÉRALE DU PROJET**

Nature principale du projet (se reporter au cahier des charges):

- Diversification
- Modernisation des outils de production
- Industrie du futur
- Amélioration de la performance environnementale des sites de production
  *En cas de sollicitation du régime d'aides à la protection de l'environnement (SA.40405), nous vous conseillons de bâtir un argumentaire spécifique. A titre d'exemple, vous pouvez vous reporter au chapitre 4 du fichier « Volet technique de l'AAP IndusEE » de l'ADEME (voir rubrique « fichiers attachés » de la page web).*
- Consolidation

Solutions mises en œuvre, avantages concurrentiels visés

Produits/services développés ou adaptés

Nature des investissements à réaliser, immobilisations corporelles et incorporelles créées

Localisation des activités du projet, site d'industrialisation

Activité générée par le projet, retombées visées

**3. EXPLOITATION ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE DU PROJET**

Décrire les produits et/ou services issus des résultats du projet et les modèles économiques envisagés

Décrire les principaux marchés visés, leurs tailles estimatives, les acteurs déjà présents et les solutions concurrentes, les tendances de croissance des marchés cibles

Décrire les choix envisagés pour justifier le positionnement et les avantages compétitifs espérés (cibles de clientèle, zones géographiques, prix, etc.)

Préciser la stratégie, l'organisation et le planning d'industrialisation et de commercialisation des résultats du projet

*Source : Bpifrance*

## 1.3 Un dispositif conçu dans l'urgence

### 1.3.1 La difficulté d'un ciblage fin

#### 1.3.1.1 Une tentative de ciblage fin, qui s'est avérée complexe à mettre en œuvre

Au début de sa réflexion au premier semestre 2020, la DGE a privilégié un ciblage du dispositif assez fin, et a tenté d'identifier les « *maillons faibles des chaînes de valeur* ». Elle a ébauché des critères permettant d'identifier les points de vulnérabilités (degré de dépendance aux importations ; structures de marché et notamment fragmentation de la chaîne de valeur ; facteurs d'insécurité, d'incertitude ou de rigidité du marché).

Son analyse se fondait sur des travaux préexistants qui privilégiaient une approche ciblée sur des produits identifiés comme essentiels. Ces études concernaient plus particulièrement les secteurs des métaux et de la santé, dont les tensions sur les approvisionnements avaient été identifiées avant la crise sanitaire : étude de mars 2019 du CGIET sur la métallurgie ou rapport Biot de septembre 2019 sur les médicaments[20]. Sur cette base, la DGE avait dressé en juin 2020 une première liste de 34 métaux critiques en identifiant, à partir des données douanières, ceux dont l'approvisionnement dépendait le plus d'importations « concentrées » en provenance de pays estimés à risque. Dans le domaine de la santé, elle avait notamment établi une liste de huit médicaments nécessaires à la gestion de la crise épidémique et sous tension en France[21].

Cette réflexion a été concomitante avec deux exercices ayant le même objet, menés avec des méthodes différentes et qui semblent avoir conduit à privilégier un ciblage large de l'AAP :

- Les travaux *pro bono* de cabinets de conseil :

Les approches retenues ont été relativement différentes d'un cabinet à l'autre. L'absence de facturation de ces prestations intellectuelles interroge par ailleurs sur les finalités réelles des cabinets concernés et le caractère désintéressé de ces prestations.

[20] Jacques Biot, *Mission stratégique visant à réduire les pénuries de médicaments essentiels* , Rapport au Premier ministre, septembre 2019. Le rapport recommande notamment, face aux risques de pénuries de médicaments (en 10 ans, le nombre de signalements de tensions d'approvisionnements de médicaments a été multiplié par 20), de relocaliser en Europe les productions de principes actifs les plus critiques et de se doter de capacités de production flexibles. Il recommande d'établir une liste des « médicaments d'intérêt thérapeutique majeur » (MITM) à fort risque de pénurie sur la base des données de l'ANSM et après avis de la HAS.

[21] À partir de la liste établie le 1er avril 2020 par la Commission européenne des « médicaments à haut risque de pénurie en UE ».

**Tableau n° 1 : Périmètre et méthodologie d'identification des vulnérabilités utilisés par les cabinets privés**

| *Cabinet* | Champ de l'étude | Ciblage retenu | Méthode |
|---|---|---|---|
| ***Roland Berger*** | Secteur industriel, dans le contexte spécifique du Covid-19 | Maillons vulnérables des chaînes de valeur (12 identifiés) | Dires d'experts |
| ***PwC*** | Achats stratégiques | Achats critiques (6 ensembles identifiés) | Étude quantitative du poids des importations |
| ***Accenture*** | Industrie | Produits (335 produits très vulnérables) | Indice de vulnérabilité multi critères, sur la base de données statistiques[22] |
| ***Advancy*** | Chimie | Maillons vulnérables des chaînes de valeur | Analyse multi critères |

*Source : Cour des comptes à partir des données DGE*

- Les propositions des comités stratégiques de filières (CSF) :

Certaines filières comme la chimie ou la métallurgie ont proposé des plans précis et parfois chiffrés de soutien aux relocalisations visant des productions critiques précisément identifiées. La majorité, comme l'industrie agroalimentaire, ont cependant défendu un soutien transversal aux investissements pour renforcer la compétitivité de la filière.

L'administration a choisi de compiler les résultats des différentes études, et non de retenir une méthode parmi celles proposées[23]. Ce faisant, une approche par grands secteurs économiques a été privilégiée plutôt qu'une maille plus fine. Le cahier des charges de l'AAP publié le 13 août 2020 vise cinq secteurs (agroalimentaire, santé, intrants essentiels à l'industrie, électronique, auxquels a été ajoutée la 5G qui devait initialement faire l'objet d'un AAP spécifique).

Il comporte en annexe une liste non exhaustive des produits spécifiques pour chaque secteur. Ces listes de produits, indicatives, ne correspondaient pas systématiquement à des nomenclatures statistiques. Elles ne reposaient pas sur des critères suffisamment objectifs pour servir d'élément discriminant entre les dossiers. Elles ont été supprimées dans le second cahier des charges le 12 octobre 2020, pour des motifs de simplification.

[22] Part des importations (50%), concentration des parts de marché (20%), risque pays (15%), distance avec les marchés d'approvisionnement (15%), à partir de données statistiques (notamment à partir des données douanières, du commerce international, de l'Insee, et de l'Acoss). Les 335 produits identifiés représentent 44% de la valeur importée sur une année par l'industrie manufacturière.

[23] DGE, *Vulnérabilités des chaînes de valeur – Résultats croisés et analyses réalisées entre avril et juillet 2020* , juillet 2020.

#### 1.3.1.2 Le choix d'un ciblage plus large dans le contexte du plan de relance

Les études sur l'identification des vulnérabilités de l'économie française se sont développées à partir de 2020 en utilisant des données statistiques encore peu utilisées par l'administration à cette fin : les données fiscales (TVA), douanières et les données de commerce mondial.

Quatre études ont été conduites en 2020 et 2021, concomitamment à la mise en œuvre de l'AAP : l'étude de la DG Trésor de décembre 2020[24], celle du CAE d'avril 2021[25], le travail de la commission européenne de mai 2021 et l'étude sectorielle de la DG Trésor de décembre 2021 sur les métaux critiques[26]. Ces travaux tentaient de mesurer la vulnérabilité d'un produit pour une économie, en mesurant la « concentration » des importations (dépendance d'un produit aux importations extra-européennes), ainsi que le degré de résilience de l'économie et notamment sa capacité à diversifier ses approvisionnements, grâce à des critères mesurant la « centralité » du produit importé (existence d'alternatives pour les approvisionnements), sa « substituabilité » et la « granularité de la demande » (qui fait ressortir les importations concentrées sur une seule entreprise importatrice). L'étude du Trésor de 2021 intégrait la résilience du tissu productif en cas de rupture d'approvisionnement.

**Tableau n° 2 : Études visant à identifier les produits critiques (2020-2021)**

| | **DG Trésor 2020** | **Commission** | **CAE** | **DG Trésor 2021** |
|---|---|---|---|---|
| | **Données analysées** | | | |
| ***Base de données*** | Base pour l'analyse du commerce international – nomenclature HS6 | | Données douanières – nomenclature NC8 | Données douanières – nomenclature NC8 |
| ***Nombre de catégories de produits*** | 5000 environ | | 10 000 env. | 10 000 env. |
| | **Critères retenus pour l'analyse de vulnérabilité** | | | |
| ***Critère 1*** | Part des importations extra-UE dans les importations totales du produit[27] | | | |
| ***Critère 2*** | Concentration[28] | Concentration | Concentration | Concentration |

[24] Christophe Bonneau et Mounira Nakka, *Vulnérabilités des approvisionnements français et européens*, Trésor-Eco n° 274, décembre 2020.

[25] Xavier Jaravel et Isabelle Méjean, *Quels intrants vulnérables doit-on cibler ?,* CAE, avril 2021.

[26] Alban Aubert, Christophe Bonneau, Romain Faquet et Clarisse Hida, *Analyse de la vulnérabilité des approvisionnements français – méthodologie et application aux catégories de produits métalliques*, Direction générale du Trésor, décembre 2021.

[27] Vulnérabilité atteinte si le seuil > 50%.

[28] Concentration des importations depuis un nombre réduit ou non de pays hors UE, mesurée par l'indice de Herfindahl-Hirschmann (HHI) compris de 0 à 1). Un produit est considéré comme vulnérable lorsque le HHI dépasse 0,5.

| | DG Trésor 2020 | Commission | CAE | DG Trésor 2021 |
|---|---|---|---|---|
| ***Critère 3*** | Centralité[29] | Substituabilité des importations extra-UE[30] | Granularité de la demande[31] | Résilience des entreprises exportatrices[32] |
| | **Résultats** | | | |
| ***Produits vulnérables*** | 12 | 137[33] | 122 | 57 |

*Source : Cour des comptes*

Les résultats de ces études débouchaient essentiellement sur des produits des secteurs de la chimie et pharmacie, de la métallurgie, des combustibles et de l'agroalimentaire[34]. La part des produits identifiés comme vulnérables dans l'ensemble des importations était relativement faible : 4% par exemple dans l'étude du CAE. Dans les trois études françaises, le degré de vulnérabilité de notre économie était inférieur à celui de nos voisins européens. Notre dépendance était principalement marquée à l'égard de la Chine.

Cette approche par produit a été retenue pour les initiatives postérieures au plan de relance : le plan France 2030 lancé en octobre 2021 qui cible des objets précis (hydrogène vert, véhicules électriques et hybrides, biomédicaments contre le cancer et les maladies chroniques de demain, grands fonds marins…). C'est aussi le cas des appels à projet « *résilience et capacités agroalimentaires 2030* » et « *métaux critiques* » ouverts respectivement en février et avril 2022. Le cahier des charges du premier dispositif utilise une méthode permettant de déterminer un produit critique. Pour le second, une liste de produits critiques a été établie à la suite de travaux menés en lien avec le CSF sectoriel. On peut également citer les travaux lancés récemment par l'administration pour établir une liste de médicaments essentiels[35]. En matière de produits de santé, le récent rapport IGAS-CGE[36] esquisse une méthode de sélection de « produits critiques », analysant en deux étapes la criticité thérapeutique des produits (sur la

[29] Existence ou non d'alternatives pour se fournir en provenance d'autres pays. Cet indice mesure le potentiel de diversification du produit à court terme.

[30] Par des productions de l'UE. Le rapport « imports extra UE/exportations UE » doit être supérieur à 1

[31] Fait ressortir les produits pour lesquels 90% des importations d'un produit sont concentrées sur une seule entreprise importatrice.

[32] Comportements de stockage, secteur d'activité et caractéristiques démographiques usuelles (croissance, taille, productivité) obtenus grâce au croisement des données fiscales de la base FARE et des données douanières.

[33] À l'échelle de l'Union européenne.

[34] 2/3 des produits de la liste établie par le CAE sont des intrants chimiques ou utilisés dans l'agroalimentaire, l'étude de la DG Trésor de 2021 retient 57 produits vulnérables sur le seul périmètre des métaux.

[35] La Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2022 préconise pour les médicaments d'intérêt thérapeutiques majeurs les plus indispensables de « réaliser une analyse approfondie des risques de rupture et mettre en place les types de mesures (renforcement des stocks de sécurité, augmentation des prix, action de politique industrielle) qui apparaîtront les plus adéquats pour prévenir au mieux les tensions d'approvisionnement, en s'appuyant si nécessaire sur l'échelon européen », RPA 2022, chapitre 5 *La sécurité des approvisionnements des produits de santé*.

[36] D. Giorgi (IGAS), Th. de Mazancourt et R. Picard (CGE*), Les vulnérabilités d'approvisionnement en produits de santé*, p. 113.

base d'analyses réalisées par un collège de cliniciens) et leur criticité industrielle (en utilisant les données déclarées par les industriels à l'ANSM).

Certains travaux et dispositifs développés à l'étranger se fondent également sur une approche fine par produit : outre l'étude de la Commission européenne publiée en 2020[37], on peut citer les États-Unis qui ont choisi de croiser une approche par produit avec une analyse qualitative consistant à décomposer la chaîne de valeur de chaque secteur, pour dresser, pour chaque famille de produits, un état des lieux de l'écosystème et des risques. Ils disposent également d'une cartographie des fournisseurs de matériaux critiques indiquant les principaux nœuds des chaînes d'approvisionnement ainsi que les relations entre ces nœuds et les secteurs de fabrication en aval[38]. Pour expliquer l'absence de ciblage fin, la DGE souligne que les analyses par produit ne permettent qu'une approche partielle de la vulnérabilité : elles ne détectent pas les risques de dépendance futures, comme les intrants chimiques servant à la fabrication et au recyclage des batteries électriques qui ne sont pas répertoriés en tant que tels pas dans les statistiques douanières. Les données douanières peuvent présenter pour certains produits une granularité trop large[39]. Elle insiste également sur l'absence de croisement avec les remontées des acteurs industriels qui peuvent avoir cartographié les vulnérabilités de leurs chaînes de valeur[40].

Si aucune méthode éprouvée n'était disponible au premier semestre 2020 pour établir avec certitude et précision la liste des produits critiques, des éléments méthodologiques et des données statistiques permettant de l'approcher étaient accessibles et auraient pu être utilisés, notamment pour certaines catégories de produits (métaux). Le choix d'un ciblage large s'explique surtout par l'objectif de relance et la volonté de soutenir rapidement l'économie mise partiellement à l'arrêt par la crise sanitaire.

### 1.3.2 La subvention, un outil dont l'efficacité dépend de la qualité du ciblage

#### 1.3.2.1 L'aide à la relocalisation, une réponse partielle pour sécuriser les approvisionnements stratégiques

L'outil du soutien aux (re)localisations était, au départ de la réflexion, un levier parmi d'autres pour renforcer la souveraineté de l'économie française, aux côtés de la sécurisation des approvisionnements *via* notamment la diversification des fournisseurs, des actions sur les stocks, et l'optimisation des ressources domestiques pour réduire la dépendance externe, du

[37] En octobre 2020, le Conseil a demandé à la Commission européenne de recenser les « dépendances stratégiques, en particulier dans les écosystèmes les industriels les plus sensibles ». Ressortaient notamment six secteurs stratégiques : matières premières, batteries, principes pharmaceutiques actifs, hydrogène propre, semi-conducteurs et technologies en nuage et de périphérie.

[38] *Strategic Materials Assessment and Risk Topography*, cité dans *Analyse de la vulnérabilité des approvisionnements français,* Document de Travail 2021/06 DG Trésor, décembre 2021, p. 8.

[39] Les vaccins par exemple ne sont répertoriés que sous une seule identification de la nomenclature douanière : « vaccins pour la médecine humaine ».

[40] La DGE estime notamment que l'indice HHI pour mesurer la part le degré de concentration des importations, est trop sensible (en fixant un seuil de 50%, il peut conduire à omettre certains produits dont l'approvisionnement est pourtant significativement concentré, comme le tourteau de soja).

développement de capacités de production alternatives et de l'activation des outils européens comme les PIEEC. Les solutions diffèrent en fonction de la nature du produit et de ses caractéristiques (substituable, stockable), et relèvent en temps normal des entreprises, qui doivent établir leurs stratégies de précaution.

L'État, à travers la réglementation notamment, peut imposer de manière contraignante, pour les productions jugées essentielles et bénéficiant de fonds publics[41], des mécanismes d'assurance. C'est notamment le cas en matière de santé publique : l'article L. 5121-29 du code de santé publique impose par exemple aux industriels des obligations d'approvisionnement et de stocks. C'est aussi ce que préconisait le rapport Biot de 2019 en matière de médicaments, entre autres en imposant aux acheteurs un « processus d'achat stratégique favorisant la diversité et la fiabilité des fournisseurs ». Si ces mesures ne permettent pas de répondre à un choc conjoncturel brutal comme la crise sanitaire de 2020, elles restent pertinentes dans un plan de souveraineté économique de plus long terme, ce qui n'a pas été le cas en 2020 et semble ne l'être que partiellement aujourd'hui.

Le nombre attendu de relocalisations *stricto sensu* a toujours été faible : dès la conception du dispositif, il est fait mention de soutien à « l'implantation d'activités industrielles sur le sol national » et non de « relocalisations ». Cette acceptation large de la « (re)localisation » tient vraisemblablement à la tension entre les conditions de viabilité économique d'un projet de relocalisation - l'entreprise doit modifier sa méthode de production pour maintenir sa compétitivité prix et hors prix (montée en gamme, robotisation et numérisation) et s'assurer des compétences disponibles sur le nouveau site d'implantation[42] – et la volonté d'aller vite pour soutenir le tissu économique.

#### 1.3.2.2 Des risques associés à l'usage de la subvention

Au contraire des outils de politique économique transversaux qui cherchent à créer un environnement propice à l'activité, la subvention vise à orienter la structure productive en fonction d'objectifs précis. Son utilisation comporte plusieurs risques en cas de ciblage large.

Le premier est celui de financer des projets de (re)localisations non pérennes car ne présentant pas tous les gages requis de rentabilité de long terme. Ce risque est d'autant plus important que le financeur public se trouve dans une situation d'asymétrie d'informations à l'égard de l'entreprise financée, notamment sur son positionnement sur le marché, ses perspectives de croissance, sa capacité à dégager la rentabilité requise pour implanter ou développer son activité en France.

La subvention peut également induire une distorsion de concurrence en l'absence d'assurance de sélectionner les meilleurs projets, des effets de marge et des effets d'aubaine. Des travaux[43] ont notamment mis en évidence que la plupart des entreprises qui relocalisent le

[41] En 2021, le montant des remboursements des médicaments par la sécurité sociale s'est élevé à 31,1 Md€ (annexe 5 PLFSS 2023).

[42] La DGE rappelle les récents échecs de relocalisations d'Adidas en Allemagne ou Apple aux États-Unis et souligne que l'expérience réussie de Rossignol à Sallanches en France s'est appuyée sur un programme de modernisation et d'automatisation de 10 M€ et une sous-traitance temporaire d'une partie de la production à Taïwan.

[43] El Mouhoub Mouhoud, *Mondialisation et délocalisation des entreprises* , La Découverte, 2017.

font indépendamment des aides publiques et que ces dernières ont des effets très diffus lorsqu'elles soutiennent des activités qui ont quitté le territoire pour des raisons de compétitivité. Le risque d'effets d'aubaine était particulièrement significatif pour cet AAP qui, intégré dans un plan de relance, avait vocation à faire l'objet de décaissements rapides, et, partant, ne pouvait que soutenir des projets d'investissement à des stades déjà avancés.

Le choix aurait pu être fait de préférer les avances remboursables. Si la subvention présente l'avantage de la simplicité, l'avance remboursable permet de limiter le coût budgétaire du dispositif. Les entreprises interrogées à l'occasion de l'enquête de la Cour n'ont pas fait état de difficultés particulières d'accès aux liquidités, même pendant la crise, ce qui a été corroboré par les analyses de la Banque de France[44]. La montée au capital de certaines entreprises estimées stratégiques, sur le modèle du fonds SPI en matière d'innovation, aurait également pu être une alternative à la subvention. Elle aurait sans doute permis de concentrer l'effort public sur les entreprises et produits réellement critiques, même si le nombre d'entreprises soutenues par l'AAP et le calendrier resserré de son déploiement imposé par le contexte de relance auraient nécessité une gouvernance et un suivi plus robustes. En outre, un investissement en fonds propres peut se heurter à la réticence de certaines entreprises, notamment les PME, à ouvrir leur capital. Bien qu'envisagé comme une option par les services de l'État au moment de la phase d'élaboration du dispositif, cette option n'a donc pas été retenue.

**Le fonctionnement du fonds SPI**

Le fonds SPI-1 a été ouvert en 2015 et opéré jusque 2021 par Bpifrance pour le compte de l'État dans le cadre du PIA. Il devait permettre aux projets industriels les plus prometteurs en termes d'activité et d'emplois de trouver un appui à leur développement. Bpifrance intervenait en fonds propres dans des sociétés portant des projets d'industrialisation choisis en fonction de leur potentiel de croissance, du positionnement actuel de l'industrie et de leur contribution à la transition écologique et énergétique. Bpifrance investit en prenant des parts minoritaires dans une société de projet aux côtés d'un ou plusieurs partenaires, et complète les outils de capital-risque et de capital développement existant en concentrant son action sur la phase d'industrialisation d'une technologie.

La thèse d'investissement repose sur les règles suivantes :

- Le projet présente une rentabilité proportionnée aux risques
- Il est créateur de valeur
- SPI est minoritaire
- Le ticket de SPI est compris entre 10 et 140 M€ (passé à 160 M€ en octobre 2016)
- L'investissement est réalisé en fonds propres essentiellement
- Les industriels peuvent réaliser des apports en nature mais doivent nécessairement les accompagner d'apports en numéraire
- Un pacte d'actionnaires est conclu afin d'organiser la gouvernance
- Bpifrance est représentée au conseil d'administration
- La liquidité est conçue sur un horizon de temps long, compatible avec l'équilibre du projet. Elle est organisée en amont.

[44] Banque de France , *Exposition des secteurs à la crise du Covid et politiques industrielles* , Réseau compétitivité de la Banque de France, mai 2020.

Le fonds SPI-I a réalisé 17 opérations d'investissement, pour un montant de 800 M€, qui ont permis de générer la création de 17 usines et 3 200 emplois directs.

Les pays européens comparables comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont peu utilisé l'outil de la subvention dans le contexte particulier de la crise sanitaire. La réponse des États a principalement résidé dans l'activation d'outils conjoncturels : la diversification des approvisionnements, la recherche de solutions alternatives, de produits substituables, d'adaptation de la demande.

**Utilisation de subventions aux entreprises dans les plans de relance de trois pays**

**Allemagne :** La subvention a été mobilisée pour renforcer les capacités de production locales : elle pouvait atteindre jusqu'à 30% du montant des investissements, pour un montant total de 40 M€.

**Royaume-Uni :** La subvention est restée marginale, cantonnée aux petites entreprises, aux auto-entrepreneurs et à quelques secteurs spécifiques comme l'industrie du rail, les *gigafactories* ou les éoliennes *off-shore*.

**États-Unis :** L'outil de la subvention a surtout été mobilisé pour l'industrie aéronautique. En parallèle des prêts garantis par l'État fédéral, de grands programmes sectoriels ont été lancés : l'*American Jobs Plan* prévoyait 300 Md$ dans la politique industrielle à des visées de relocalisation de certaines chaînes de valeur, dont 52 Md$ dans les semi-conducteurs (prémisses du *Chips Act* de 2022), 40 Md$ dans le matériel médical critique et 50 Md$ dans la création d'une agence de suivi des investissements dans les technologies critiques au sein du Département du Commerce.

Le recours à la subvention s'explique avant tout par le contexte du déploiement du dispositif : l'objectif de relance par l'injection rapide de liquidités dans l'économie, la relative absence de contrainte budgétaire et la possibilité de bénéficier de l'assouplissement temporaire du régime d'aides d'État décidé par la Commission européenne (25% des subventions accordées dans le cadre de l'AAP ont bénéficié de ce régime dérogatoire temporaire).

C'est en effet un outil de soutien qui présente l'avantage de la simplicité pour les entreprises et facilite une diffusion rapide des aides publiques à l'économie dans un contexte d'incertitude sur la conjoncture. Son efficacité reste cependant dépendante du ciblage pertinent de ses bénéficiaires.

### 1.3.3 La poursuite de multiples objectifs difficilement vérifiables

#### 1.3.3.1 Des objectifs nombreux

Dès sa conception, le dispositif poursuivait plusieurs objectifs différents : le premier qui se référait à une approche régalienne : « la sécurisation des approvisionnements stratégiques » et le second qui renvoyait à une politique de soutien aux investissements industriels. Un dernier objectif, l'innovation, a été ajouté le 8 avril 2021, à l'issue de la RIM préparatoire au conseil

national de l'industrie du 9 avril 2021 qui a arbitré la prolongation de l'appel à projet jusqu'en septembre 2021 et le réabondement budgétaire à hauteur de 350 à 400 M€ issus d'un redéploiement du PIA. Cet objectif additionnel était déjà présent dans l'AAP 5G mais n'a pas été retranscrit dans l'appel à projet secteurs critiques.

L'analyse des régimes d'aides d'État pouvant être mobilisés pour justifier l'intervention de l'État *via* ce dispositif illustre la multiplicité des objectifs qui ont finalement été poursuivis.

**La conformité de l'AAP à la règlementation en matière d'aides d'État**

Les principes fondamentaux en matière d'aides d'État figurent aux articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Durant la crise du Covid-19, l'UE a plusieurs fois amendé la règlementation applicable en matière d'aides d'État, notamment en créant la possibilité d'une aide temporaire pour le soutien aux entreprises (limitée à 800 000 € par entreprise), (SA.56985 modifié par l'amendement SA.57299), qui devait initialement être mobilisée avant le 31 décembre 2020. Ce calendrier a justifié en partie l'urgence avec laquelle les dossiers ont été instruits. Néanmoins, selon les données de Bpifrance, seuls 25% de l'AAP ont été distribués en se fondant sur ce régime temporaire.

Les autres régimes d'exemption mentionnés dans le cahier des charges de l'appel à projet concernent :

- les aides à finalité régionale (SA. 39252) ;

- les aides aux PME (SA. 40453) (Mesures relatives aux aides au conseil, à l'innovation, à l'investissement en faveur des PME)

- les aides à la RDI (SA.58995 ; SA.40391) : mesure relative aux projets de R&D, aux projets d'innovation des PME,

- les aides à la protection de l'environnement (SA.40405) : mesures relatives aux aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'UE ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'UE, Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique, du recyclage et du réemploi des déchets[45],

- l'aide à la RDI spéciale « produits Covid-19 » (SA.57367).

#### 1.3.3.2 Un indicateur de résultat peu opérant pour mesurer la réussite du dispositif

Aucune étude d'impact ou évaluation préalable détaillée n'a été produite pour justifier le paramétrage du dispositif (ciblage retenu, résultats socio-économiques attendus, recours à la subvention pour favoriser des relocalisations, montant consacré), et le dispositif de mesure de

[45] Absent de la conception initiale du dispositif, l'impact de projet en matière de développement durable et le cas échéant sa contribution à la transition écologique, énergétique et à la décarbonation de l'industrie a été ajoutée dans le cahier des charges.

la performance a été conçu principalement pour compléter les documents annexés au projet de loi de finances, sans volonté réelle de mesurer l'efficacité, l'efficience ou la pertinence du dispositif par le biais d'indicateurs de résultat.

Le projet annuel de performance de la mission relance (LFR 2020-III) retenait comme seul indicateur « *le nombre d'emplois crées ou confortés grâce aux dispositifs de relocalisations sectorielles ou territoriales* », alors que les relocalisations comportent souvent une part importante de robotisation et sont fondées sur des innovations de procédés et du progrès technique. Elles n'ont donc qu'un effet indirect et retardé sur l'emploi, voire n'ont aucun impact significatif en matière de créations d'emplois[46]. La direction générale des entreprises avait conscience des lacunes de l'indicateur retenu pour accompagner le projet annuel de performance, mais n'a pas été en mesure de proposer un indicateur plus adapté à la finalité du dispositif[47].

Aucun indicateur de performance chiffré et vérifiable n'a pu être élaboré par l'administration pendant la phase de conception du dispositif pour mesurer ses effets sur la souveraineté économique, le renforcement de la sécurisation des approvisionnements stratégiques ou le nombre de relocalisations effectives. Ces objectifs étaient pourtant à l'origine de la création du dispositif, mais ils ne faisaient pas l'objet d'une définition précise ni d'un dispositif de suivi statistique.

La démarche de fixation des objectifs et de mesure des résultats a depuis été améliorée dans le cadre du plan France 2030, articulé autour de dix cibles précisément définies et mesurables[48]. La détermination d'objectifs industriels précis est en effet un préalable indispensable pour pouvoir mesurer objectivement la réussite ou l'échec des dispositifs publics mis en place.

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

*Les délocalisations sont une des manifestations de l'affaiblissement du secteur industriel français. Leurs effets négatifs, notamment en termes d'emploi, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place, au début des années 2000, des dispositifs de soutien aux relocalisations qui sont restés ponctuels et de faible envergure. Ils n'ont pas permis d'infléchir la tendance de fond.*

[46] Acemoglu et Restrepo, *Robots and Jobs : Evidence from US Labor Markets*, *National Economic Research*, 2017. Pour autant, le soutien à l'implantation d'activités, même robotisées, peut se traduire de manière indirecte par la création d'emploi en permettant l'émergence de filière de production sur le sol national.

[47] Les objectifs chiffrés affichés dans le PAP ont été calculés en se référant au coût moyen d'un emploi créé dans le cadre de la prime d'aménagement du territoire (maximum de 15 000 €/emploi). Cette méthode a abouti à fixer un objectif de 60 000 emplois créés ou maintenus en 2023. Il n'a pas été revu à la hausse au moment du réabondement du dispositif, qui aurait dû conduire à le fixer à 85 000 emplois créés ou maintenus.

[48] Dans le champ industriel, il s'agit de favoriser l'émergence d'une offre française de petits réacteurs modulaires d'ici 2035 ; devenir le leader de l'hydrogène vert et des énergies renouvelables en 2030 ; décarboner notre industrie afin de respecter l'engagement de baisser, entre 2015 et 2030, 35% de nos émissions de gaz à effet de serre dans ce secteur ; produire en France, à l'horizon 2030, près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides ; produire en France, d'ici 2030, le premier avion bas-carbone

*La crise sanitaire et ses conséquences sur les échanges commerciaux a rappelé les vulnérabilités de l'économie française en cas de choc externe de grande ampleur. Le gouvernement a annoncé sa volonté de renforcer la souveraineté technologique et industrielle de la France, pour réduire ses points de vulnérabilité. Un dispositif de soutien aux relocalisations dans les secteurs critiques a été rapidement conçu.*

*Ce dispositif, qui visait à corriger dans la durée des problèmes structurels, s'est inscrit dans le plan de relance qui ambitionnait de répondre rapidement aux difficultés conjoncturelles des entreprises. Ces deux objectifs se sont révélés difficilement conciliables dès la phase de conception du dispositif.*

*Cette tension entre des calendriers différents a débouché sur un ciblage relativement faible, quand l'ambition originelle était de traiter un nombre réduit de vulnérabilités jugées stratégiques pour l'économie française. Les dispositifs similaires déployés ultérieurement, notamment dans le contexte des conséquences de la guerre en Ukraine, ont opté pour un ciblage plus fin en capitalisant sur les travaux d'identification des vulnérabilités de l'économie française initiés lors de la conception de l'appel à projets « relocalisations sectorielles ».*

*Le dispositif de suivi des résultats du dispositif a été également conçu de manière précipitée, et n'a pu aboutir à la fixation d'objectifs clairs et mesurables. Des progrès ont depuis été réalisés par l'État pour clarifier les objectifs industriels poursuivis à l'aide de dispositifs de subvention, notamment à l'occasion du plan France 2030.*

# 2 DES CRITERES DE SELECTION NOMBREUX, UNE AIDE ATTRIBUEE A DES PROJETS TRES DIVERS

La procédure d'instruction des dossiers, qui a connu plusieurs modifications, s'est déroulée entre fin septembre 2020 et mi-décembre 2021. Sur 1761 candidatures, 1712 ont été considérées comme éligibles. 451 entreprises ont finalement été lauréates, pour un total de 531 projets[49], et ont reçu un montant d'aide moyen de 1,46 M€ par projet.

## 2.1 Une procédure d'instruction améliorée en continu

### 2.1.1 Des modalités d'instruction modifiées à plusieurs reprises

#### 2.1.1.1 Une campagne de communication très large, englobant plusieurs appels à projet

L'État n'avait pas fixé de cible, ni en termes de nombre de bénéficiaires, ni en termes de taille d'entreprise. Pour atteindre les entreprises des secteurs concernés et pouvoir sélectionner les meilleurs dossiers, il était indispensable de faire connaitre le dispositif très largement.

Cette mission de promotion a été confiée à Bpifrance dans le cadre de la convention signée avec l'État le 29 septembre 2020 pour la mise en œuvre du dispositif : les appels à projet ont été publiés sur le site internet de l'opérateur, et relayés par les collaborateur du réseau local de Bpifrance. Les équipes de la direction de l'expertise et de l'innovation ont réalisé des webinaires d'information, répondu aux demandes de renseignement des entreprises concernées et mis en place une foire aux question accessibles en ligne.

Par ailleurs, une campagne d'appels téléphoniques portant sur la totalité des dispositifs du plan de relance a été réalisée par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui indiquent avoir contacté 33 000 entreprises.

Certaines entreprises rencontrées ont indiqué avoir été informées de l'existence du dispositif par la DGE, dans le cadre des relations de travail qu'elles avaient nouées, ou par leurs fédérations professionnelles. Dans le secteur de la santé, c'est notamment le cas des entreprises qui avaient répondu à l'AMI *Capacity building*, mis en place à l'été 2020.

Les candidatures au dispositif « relocalisations sectorielles » ont afflué rapidement et en grand nombre. La communication gouvernementale a mis l'accent sur cette dynamique pour démontrer que le dispositif répondait à un réel besoin. Ce constat de succès mesuré à l'aune de son attractivité peut néanmoins être nuancé : le nombre de candidatures peut aussi être le reflet d'un ciblage insuffisant du dispositif.

[49] Certaines entreprises portaient plusieurs projets. L'analyse de la Cour a porté sur chaque projet, en distinguant les effets socioéconomiques pour chaque porteur de projet. Il s'agit donc de 531 projet portés par une entreprise.

#### 2.1.1.2 Un processus d'instruction réformé en cours de déploiement

La répartition des rôles entre l'État (DGE et les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités - DREETS) et Bpifrance a fortement évolué entre le début et la fin de l'instruction des candidatures, c'est-à-dire entre septembre 2020 et décembre 2021.

La pré-sélection des dossiers a toujours été assurée par la DGE. En revanche, le processus d'instruction avant validation finale des candidats retenus, a fait l'objet d'une amélioration continue au fur et à mesure que Bpifrance montait en puissance dans son travail d'instruction.

La répartition prévue par la convention entre l'État et Bpifrance prévoyait que l'opérateur instruirait les dossiers et que la DGE validerait les lauréats, avant la prise de décision finale par la ministre déléguée à l'industrie. Les phases de l'instruction d'un dossier ont été fixées rapidement. Elles étaient rythmées par des comités opérationnels (Comop) réunissant la DGE et Bpifrance :

- 1er Comop : transmission d'une liste de dossiers éligibles par Bpifrance,
- 2ème Comop : présentation d'une liste de bénéficiaires potentiels, bénéficiant d'un avis favorable des équipes en charge de l'instruction,
- 3ème Comop : validation d'un lot de dossiers par la DGE (en vue de la décision finale de la ministre déléguée).

Dans un premier temps, de septembre à novembre 2020, et parallèlement aux diligences financières et réglementaires effectuées par Bpifrance, les services économiques des DREETS étudiaient les projets d'investissement candidats au fur et à mesure des dépôts et émettaient un avis écrit et une note (A,B ou C) sur l'opportunité d'accorder une aide publique. Les avis étaient ensuite revus par la DGE, qui validait les dossiers à instruire lors des Comop dont Bpifrance assurait le secrétariat. Après instruction par Bpifrance, les propositions de financement étaient validées (ou non) par la DGE et en cas d'avis favorable transmises au cabinet de la ministre déléguée pour décision finale[50]. Au total, 289 projets ont été validés au moyen de cette première procédure.

À partir de novembre 2020, des changements significatifs ont été apportés à cette procédure, avec notamment la mise en place d'une instruction sur la base de relèves et non plus au fil de l'eau. Cette méthode supposait la collecte de dossiers sur des périodes définies et précisées dans l'AAP, en l'occurrence quatre relèves. Par ailleurs, la DGE a réduit l'instruction des dossiers par ses services (centraux et déconcentrés) sans l'arrêter complètement.

[50] Au début de ce processus, les équipes de Bpifrance émettaient également un avis (A, B ou C) sur les dossiers éligibles, mais ce travail a été mis en pause car ne faisant pas l'objet d'un échange avec la DGE

**Tableau n° 3 : Répartition des candidats et lauréats entre les différentes AAP**

| | AAP phase 1 (données DGE) | AAP phase 2 (données Bpifrance) | Total |
|---|---|---|---|
| ***Nombre de projets candidats*** | 968 | 793 | 1761 |
| ***Nombre de projets financés*** | 289 | 247 | 531 |
| ***Montant total de l'aide*** | 454 M€ | 384 M€ | 838 M€ |

*Source : données DGE et Bpifrance*

#### 2.1.1.3 Des remaniements de l'organisation coûteux

Depuis sa réorganisation en 2019, la DGE s'est concentrée sur son rôle de définition stratégique des chantiers de transformation économique du pays, confiant leur mise en œuvre opérationnelle à ses services déconcentrés ou à des opérateurs. Cette répartition des rôles a été brouillée par la pression mise pour que l'instruction des demandes débute le plus rapidement possible. L'instruction initialement menée au fil de l'eau, couplée à la demande du cabinet de la ministre déléguée à l'industrie que les candidats reçoivent rapidement une réponse, a entrainé un volume de travail particulièrement important dans les semaines qui ont suivi la publication de l'AAP.

Le retour à la répartition des rôles prévue dans la convention avec Bpifrance a allégé la charge de l'administration centrale, qui a néanmoins maintenu sa présence tout au long du dispositif. Plusieurs bénéficiaires ont fait état d'itérations et de discussions directes avec la DGE, y compris sur le modèle d'affaire (*business plan)* du projet, après dépôt de leur dossier et avant la décision d'attribution de la subvention.

De leur côté, les services déconcentrés, qui s'étaient investis dans la connaissance du dispositif et des entreprises candidates, ont pu éprouver un sentiment de déception quand leur rôle a été fortement réduit.

*A contrario*, l'ensemble de l'expertise publique n'a pas été mobilisé. Les services qui connaissent les entreprises nécessitant un suivi particulier car considérées comme stratégiques, en particulier le Sissé, le SGDSN et autres acteurs mobilisés sur les thèmes de la sécurité économique, n'ont pas été sollicités. Les conseils régionaux, qui mènent des actions en matière de développement économique, n'ont pas été consultés par l'État pour donner leur avis sur la pertinence des projets candidats.

### 2.1.2 Un opérateur qui n'a pas pu mettre en place le dispositif avec ses seules ressources internes

#### 2.1.2.1 Un opérateur choisi pour ses compétences en matière d'aides aux entreprises

Le choix de déléguer l'instruction des dossiers à Bpifrance semble avoir été le seul scenario envisagé par la DGE et le cabinet de la ministre déléguée à l'industrie, notamment parce que cet opérateur mettait en œuvre pour le compte de l'État plusieurs actions du PIA. Bpifrance est également chargé de la mise en œuvre du volet territorial de l'AAP relocalisations.

Plusieurs autres options de délégation des tâches auraient pu être envisagées, mais n'ont pas été retenues, telles que la mobilisation des services déconcentrés de la DGE pendant toute la durée du dispositif, avec l'appui d'un prestataire externe, ou le recours à l'agence des services et des paiements (ASP). La comparaison avec le volet territorial de l'AAP relocalisation montre que cette option était possible, limitant le rôle de Bpifrance à l'appui logistique (mise en place d'une plateforme dématérialisée) et à aux diligences réglementaires et financières.

**L'instruction du volet territorial de l'AAP « relocalisations territoriales »**

Dans le cadre du plan de relance, l'État a mis en place un fonds doté initialement de 150 M€ pour soutenir des projets industriels structurants pour les territoires. Dans une note interne du 9 octobre 2020, Bpifrance décrivait le mode d'instruction des projets, qui différait considérablement de celui appliqué dans le cas de l'AAP « relocalisations sectorielles ».

La sélection était réalisée selon un processus simplifié, local, lors de « revues régionales d'accélération État – Région ». Elle s'appuyait sur une instruction financière et sur des diligences (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, lutte contre la corruption) réalisées par Bpifrance. L'instruction au fond était assurée conjointement par les services de l'État et ceux des régions. Le suivi des dossiers était assuré au moyen d'une plateforme dématérialisée gérée par Bpifrance

Dès qu'un dossier était déposé par un demandeur sur la plateforme, la préfecture de région et le conseil régional s'en saisissaient pour évaluer l'intérêt d'un soutien financier. La préfecture de région et le conseil régional communiquaient à Bpifrance leurs avis d'opportunité argumentés, avec une estimation du montant d'aide envisagé. Les avis étaient renseignés directement sur la plateforme. En cas d'avis favorable de l' État et de la Région, la direction régionale de Bpifrance vérifiait la complétude du dossier, et procédait à l'instruction administrative et financière, la contractualisation puis la gestion des versements.

*In fine*, la solide expérience de la direction de l'expertise et des programmes de Bpifrance en matière d'instruction d'appels à projet, acquise à l'occasion des PIA, mais aussi sa connaissance de la règlementation des aides d'État, ont justifié le choix de lui confier l'instruction des dossiers. Chaque dossier était analysé en fonction de ce cadre, pour déterminer quel régime d'aide d'État était le plus approprié pour maximiser l'aide apportée.

#### 2.1.2.2 Des frais de gestion calculés largement

La délégation à Bpifrance a pris la forme d'une convention, signée le 29 septembre 2020, soit après le démarrage du dispositif, complétée par quatre avenants pour tenir compte notamment du réabondement du dispositif. Le coût de la prestation a été calculée de manière forfaitaire : 2% du montant initial, revu à 1,8% du montant total, soit 14 M€. Elle couvre la totalité des coûts du dispositif pour une période de trois ans. Selon Bpifrance, le suivi de certains bénéficiaires va nécessiter de maintenir une équipe au-delà de ces trois années, pour accompagner les projets qui prendront du retard et recouvrer, le cas échéant, des aides indues. Cette prolongation nécessitera la signature d'un avenant[51].

Si l'on ramène ce coût de 14 M€ à un nombre d'ETP, lissés sur 3 ou 6 ans, cette prestation permet le recrutement d'un nombre important de collaborateurs, une cinquantaine si l'on s'appuie sur la durée initiale de la convention, moitié moins si la prestation doit durer plus longtemps. Les 14 M€ devraient donc suffire pour financer la prolongation de la convention avec Bpifrance.

**Tableau n° 4 : Équivalent ETP des frais de gestions alloués à Bpifrance**

| | scenario 1 | scenario 2 |
|---|---|---|
| *Frais de gestion* | 14 M€ | |
| *durée de gestion du dispositif par Bpifrance (en années)* | 3 | 6 |
| *Cout chargé ETP Moyen (€)* | 80 000 | 80 000 |
| *équivalent créations ETP (si 10% de frais divers)* | 52 | 26 |
| *équivalente créations ETP (si 20% de frais divers)* | 46 | 23 |

*Source : Calcul Cour des comptes*

#### 2.1.2.3 Le recours par Bpifrance à un prestataire externe pour instruire les dossiers à ses côtés

Sur la base de l'expérience des PIA, la direction de l'expertise et des programmes de Bpifrance a commencé à travailler sur un outil de consolidation simple, de type classeur Excel, qui n'était pas partagé entre l'ensemble des collaborateurs. Du fait de l'intervention successive de plusieurs collaborateurs sur un même dossier (au stade des diligences règlementaires puis de l'instruction approfondie et enfin du suivi des lauréats), il est apparu nécessaire de disposer d'un seul outil, par ailleurs davantage protégé contre de potentielles erreurs de saisie. Une

[51] La convention initiale a été signée pour une durée allant jusqu'au 29 septembre 2023.

prestation facturée 232 K€ a été réalisée par un prestataire externe pour mettre à niveau l'outil Excel utilisé par les services de Bpifrance et le maintenir, entre le 28 février 2021 et le 30 septembre 2022.

La rapide montée de la charge du travail a d'abord été absorbée par l'équipe en place, au prix d'horaires de travail lourds. Cette équipe a été progressivement renforcée, par le recrutement d'intérimaires, par la transformation de CDD en CDI et par des recrutements externes, tout au long des années 2020 et 2021. Les effectifs ont été portés de 71 ETP en 2019 à 106 ETP.

Cette montée en puissance n'a pas été suffisante et une mission d'appui ponctuelle a été confiée à un cabinet de conseil privé. Cette mission visait principalement à compléter les équipes de Bpifrance. Cette prestation a également inclus l'élaboration d'une grille d'instruction des dossiers, bien nécessaire.

Les quatre factures adressées à Bpifrance par ce prestataire entre janvier et septembre 2021 représentent un total de 3,2 M€, pour une durée de 10 mois, soit un peu plus de 20% du coût de la prestation totale facturée à l'État. Le coût moyen d'un dossier traité par ce prestataire est resté stable sur la période (environ 1600 euros par dossier) et couvre les coûts des consultants directement affectés à l'instruction des dossiers et ceux des trois niveaux de supervision managériale (managers, managers seniors et associés).

**Tableau n° 5 : Coûts de la prestation réalisée par le prestataire de Bpifrance**

| | 26/01/21 | 31/01/21 | 01/06/21 | 07/09/21 |
|---|---|---|---|---|
| *Nombre de dossiers instruits* | 383 | 529 | 618 | 462 |
| *Nombre semaines d'instruction* | 4 | 5,2 | 6,5 | 5 |
| *Prix TTC total (K€)* | 636 | 827 | 1 032 | 768 |
| *coût moyen/dossier TTC (€)* | 1 661 | 1 563 | 1 670 | 1 662 |
| *coût moyen semaine TTC K€* | 159 | 159 | 158,7 | 153,6 |

*Source : Bpifrance*

La prestation réalisée par ce prestataire englobe la totalité de l'AAP résilience, c'est-à-dire y compris les volets « Aéronautique » et « Automobile ». Bpifrance n'a pas mis en place de suivi spécifique du coût de l'AAP « relocalisations sectorielles », mais au regard du nombre de dossiers instruits par Bpifrance dans la seconde phase de l'AAP, on peut estimer le coût de la prestation sous-traitée pour le seul volet « relocalisations sectorielles » à 1,27 M€[52].

Enfin, les coûts *per diem* et l'organisation proposée par le prestataire pour réaliser sa prestation sont les mêmes que ceux proposés aux équipes investissement de Bpifrance. En revanche, le tarif forfaitaire appliqué pour l'instruction des dossiers chaque semaine est

[52] 793 dossiers des relèves 2 à 5, instruits au tarif moyen de 1 600 € par dossier.

supérieur (159 K€ contre 121 K€). De fait, cette société de conseil en stratégie pratique des tarifs proches ceux pratiqués par des concurrents. Mais on peut s'interroger sur le recours à des profils semblables à ceux utilisés pour analyser une prise de participation, qui sont coûteux, pour analyser des dossiers en vue de leur attribuer une subvention moyenne de 1,6 M€.

La nécessité de recourir à une sous-traitance externe traduit la difficulté qu'a eue la DGE à apprécier la charge de travail qu'allait représenter le dispositif pour l'opérateur, ainsi que la capacité de Bpifrance à réaliser cette prestation avec ses seuls moyens propres dans le délai imparti. Le recours à un prestataire privé a représenté un coût important, de plus de 1,2 M€. La possibilité et les conditions de recours à ce type de prestation devraient à l'avenir être systématiquement précisées dans les conventions entre l'État et son opérateur.

### 2.1.3 Un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre du dispositif

À ce jour, l'exercice par Bpifrance de sa mission a donné de bons résultats : les subventions ont été allouées à un nombre élevé de lauréats et les délais d'attribution ont été rapides. Bpifrance a été à l'origine, avec son prestataire, d'une grille d'analyse quantitative des projets d'investissements, qui n'avait pas été mise en place dans la première partie de l'instruction des dossiers par la DGE. La prestation de Bpifrance a été effectuée dans des délais très contraints et des conditions de travail dégradées ; les équipes étaient en effet confinées pendant une grande partie du dispositif.

En revanche, l'analyse des moyens déployés pour parvenir à ce résultat soulève plusieurs questions.

L'opérateur n'a pas mis en place de comptabilité analytique des coûts de gestion du dispositif, et cela n'était pas prévu dans la convention avec l'État. Si l'on rapporte le montant alloué dans la convention au nombre de dossiers instruits, le coût moyen de gestion s'établit autour de 7400 € par dossier.

En l'état des données disponibles, il n'est pas non plus possible de savoir quel sera le niveau de marge définitif de Bpifrance. D'abord parce que le suivi du dispositif va se poursuivre et nécessiter des moyens humains pendant au moins un à trois ans ; ensuite parce que Bpifrance a géré l'ensemble de l'AAP résilience dont elle avait la charge (comprenant les volets « relocalisations sectorielles », « 5G », « automobile », « aéronautique » et « nucléaire ») avec les mêmes équipes, et n'a pas réalisé de suivi des coûts distincts pour chacun de ces dispositifs.

Cette situation ne permet pas de mesurer précisément les coûts réels. Compte tenu du nombre de dispositifs confiés à Bpifrance, il est nécessaire que les administrations donneuses d'ordre améliorent leur connaissance des coûts de gestion en vue d'affiner les montants de leur prise en charge forfaitaire, voire de fixer une grille tarifaire de prestations.

**Recommandation n° 1.** (DGE) : Rapprocher le calcul forfaitaire des frais de gestion appliqués aux conventions avec Bpifrance du coût réel constaté pour la gestion des dossiers.

## 2.2 Une grille de sélection tardive, sans hiérarchisation *a priori* des critères

### 2.2.1 Un taux de sélection fixé *a priori* et des critères de sélection choisis tardivement

Lorsque les discussions entre Bpifrance et la DGE ont commencé, aucune règle en termes de ciblage des candidats et de répartition de l'enveloppe n'avait été fixée (nombre de lauréats attendus ou répartition de l'aide entre les secteurs par exemple). Assez tôt dans le déploiement du dispositif, un taux de sélection fixé *a priori* a été établi par le cabinet de la ministre déléguée à l'industrie : 30% des projets candidats maximum devaient être retenus. Il s'agit d'un taux de sélection classique pour ce type d'appels à projets, mais l'application d'un taux fixe diffère de l'approche retenue pour les PIA, qui repose sur des « critères d'excellence » et une instruction plus longue.

Le SGPI a demandé en mars 2021 qu'une instruction plus robuste des dossiers présentant des projets d'investissement supérieurs à 5 M€ soit mise en place. Il pointait la nécessité d'évaluer de manière plus approfondie la robustesse technique des projets, leur capacité à aller à leur terme et leurs apports à la filière afin de limiter le risque d'effets de distorsion entre cet AAP et l'AAP PIA 4. Au total, 101 projets de l'AAP « relocalisations sectorielles » ont été financés par les fonds du PIA et 54 projets candidats, estimés particulièrement innovants, ont été réorientés vers le dispositif PIA 4 pour leur financement.

Un ciblage plus précis des objectifs *ex ante* aurait permis d'orienter davantage le travail d'instruction, voire le nombre de candidatures, et de consacrer un temps plus long à l'évaluation de la pertinence des dossiers d'investissement des candidats.

### 2.2.2 Une sélection multicritère, sans objectif stratégique prédominant

#### 2.2.2.1 Des critères de sélection nombreux

La première version du cahier des charges de l'AAP présentait cinq éléments d'analyse des projets :

- L'incitativité de l'aide publique pour la réalisation du projet ;
- La diminution de la dépendance nationale ou européenne permise par le projet, au regard des perspectives de marché et de production aux niveaux européen et mondial ;
- L'impact économique et industriel sur le territoire français du projet, tant en termes d'investissement industriel qu'en termes d'emploi ;

- La pertinence et la faisabilité du projet ;
- La maturité technique et financière du projet, montrant notamment une capacité de mise en œuvre rapide.

Ces éléments n'étaient pas associées à des critères précis et objectifs, et étaient difficiles à évaluer. À titre d'exemple, l'incitativité d'un projet, c'est-à-dire l'effet de l'aide sur sa réalisation, est peu aisée à appréhender sans méthodologie plus détaillée. Par ailleurs, ces critères n'étaient pas hiérarchisés, mettant sur le même plan les objectifs de souveraineté, de relance, de réindustrialisation et d'emploi.

Lors du premier appel à projet, la DGE, alors chargée de l'instruction des candidatures, a classé ces éléments d'analyse en trois rubriques qui sont restées génériques :

- « Avis sur l'entreprise » : cette rubrique comportait une description de l'activité de l'entreprise, de son positionnement dans la filière considérée, du nombre d'emplois, de sa stratégie de développement, des leviers de financement du projet.
- « Avis sur le projet » :
    - « Pertinence du projet et d'une aide publique » : description de la nature et des objectifs du projet.
    - « Impact économique du projet » : description de l'impact du projet sur l'activité de l'entreprise (augmentation des volumes de production / modernisation de l'outil de production) et du nombre d'emplois attendus.
- « Impact du projet sur la souveraineté, la résilience de notre économie » : analyse qualitative de l'apport du projet en matière de résilience.

L'instruction aboutissait à l'octroi d'une note de A à C, permettant de classer les dossiers. Aucune grille de notation n'a été formalisée. La DGE a indiqué ne pas avoir été en mesure d'établir une grille de notation appuyée sur des critères précis au regard du flux de candidatures qu'elle avait à traiter, d'autant qu'elle devait dans le même temps assurer son rôle de concepteur du plan de relance. Si l'analyse de chaque dossier était succincte (rarement plus d'un recto-verso), les éléments apportés étaient précis et souvent chiffrés, avec des apports qualitatifs, notamment concernant l'impact du dossier en termes de « souveraineté/résilience », démontrant l'expertise sectorielle acquise par les équipes. Ces analyses demeuraient toutefois inégales en fonction des dossiers et des secteurs économiques.

À partir du deuxième appel à projet, la grille d'évaluation construite par Bpifrance et son prestataire a été utilisée. Plus précise, elle reposait sur 10 critères pour lesquels chaque projet obtenait une note entre 0 et 5. La moyenne de l'ensemble des notes aboutissait à un avis en opportunité au projet également noté A, B ou C.

**Grille de notation appliquée par Bpifrance**

*Pour chaque critère, notation avec une note allant de 0 à 5, possiblement assortie de commentaires qualitatifs concis*

1. **Enjeux stratégiques du projet**
    1.1 Taille du projet par rapport au CA *(note de 0 à 5)*
    1.2 Nature stratégique de l'investissement pour l'entreprise *(note de 0 à 5)*
    1.3 Industrie du futur (modernisation/numérisation) *(note de 0 à 5)*
    1.4 Recherche et développement *(note de 0 à 5)*
2. **Impact**

2.1 Impact sur la souveraineté industrielle de la France *(note de 0 à 5)*
2.2 Impact financier (horizon 3 ans) *(note de 0 à 5)*
2.3 Impact social (horizon 3 ans) *(note de 0 à 5)*
2.4 Impact environnemental : réduction des émissions (horizon 3 ans) *(note de 0 à 5)*

3. **Calendrier et faisabilité**
   3.1 Délai de mise en place / date de démarrage du projet *(note de 0 à 5)*
   3.2 Capacité de l'entreprise à mettre en place le projet *(note de 0 à 5)*

⇨ **Notation globale du projet de 1 à 5 (moyenne non pondérée des 10 critères) qui aboutit à un avis en opportunité noté A, B ou C**

De nouveaux critères ont été ajoutés dans cette grille, à partir de la réaffectation des fonds PIA pour financer l'AAP. L'entrée du SGPI dans la gouvernance du dispositif, et notamment dans les instances de sélection des lauréats, s'est traduite par la formalisation de critères relatifs à l'innovation. Les personnels de Bpifrance ont pu capitaliser sur l'expertise acquise lors des précédents PIA pour évaluer ce critère. L'innovation faisait l'objet de deux sous-critères notés de 0 à 5 : le critère « industrie du futur » (prenant en compte la numérisation et la robotisation permises par le projet) et le critère « Recherche et Développement ».

Pour guider les instructeurs de Bpifrance dans la notation des projets, des consignes de notation ont été élaborées avec son prestataire. Elles visaient à simplifier le travail des instructeurs, grâce à un remplissage rapide de la grille et un traitement équitable des candidats.

**Consignes de notation pour les critères relatifs à l'innovation**

1. **Critère « industrie du futur » (note de 0 à 5)**
   0 = aucun impact
   1 = transformation numérique de l'entreprise
   3 = robotisation /automatisation des chaînes de production
   5 = transformation numérique et robotisation /automatisation des chaînes de production // caractère innovant du procédé
2. **Critère « Recherche et Développement » (note de 0 à 5)**
   0 = aucun effort de R&D
   3 = effort de R&D permettant de faire monter en gamme l'offre existante
   5 = effort de R&D permettant de contribuer à la diversification au sein/hors de la filière

L'enrichissement et la standardisation des critères d'évaluation, donnant lieu systématiquement à une note chiffrée, a permis, dans cette seconde phase, d'évaluer de manière plus homogène et plus complète des dossiers peu comparables car provenant de secteurs économiques différents. Cette grille, construite à partir de critères simples à renseigner, a permis de minimiser la part d'évaluation subjective.

#### 2.2.2.2 Des critères de sélection non pondérés

La fiche d'évaluation utilisée dans la première phase de la sélection par la DGE ne comportait aucun barème sous-jacent pondérant les trois rubriques d'évaluation : la note

attribuée était globale. Aucun des dix critères de notation de la grille de Bpifrance utilisée dans la seconde phase ne faisait l'objet d'une pondération particulière.

Or, associée à un *sourcing* large, cette méthode pouvait présenter le risque d'une faible sélectivité au regard des objectifs du dispositif. L'absence de ciblage précis, pointée dans la conception du dispositif, ne paraît pas avoir été résolue par la procédure de sélection.

Alors que la souveraineté économique avait été affichée comme un des objectifs centraux du dispositif, son poids dans la sélection des entreprises a été limité. La pondération des critères de notation de la grille d'évaluation de Bpifrance ne lui confère qu'un coefficient 1 sur 10. D'autres critères, comme la relance ou l'innovation, ont compté pour un coefficient 2. Alors qu'il était la raison d'être de ce dispositif, le critère de souveraineté a pesé autant, dans la notation globale du projet, que celui relatif à la préservation/création d'emplois ou celui relatif à la décarbonation. Pour la première étape de sélection au fil de l'eau mise en œuvre par la DGE, il n'est pas possible de reconstituer le poids donné à ce critère dans la notation finale.

La DGE a indiqué avoir été vigilante pendant les deux phases de la procédure de sélection à la priorité accordé à l'objectif de souveraineté économique dans le choix final des candidats. Les Comop tout au long de la sélection pouvaient en effet être le lieu où des éléments non pris en compte par les grilles de notation pouvaient être considérés pour sélectionner les lauréats.

**Le critère de sélection « souveraineté »**

Les grilles de notation utilisées se fondent très peu sur les études réalisées en amont du dispositif, dont la teneur et les nuances sont absentes des critères de sélection. C'est plus particulièrement le cas de **la grille de notation de Bpifrance** : elle évalue l'atteinte de l'objectif de « souveraineté » sur la base du critère de la localisation en France de l'activité générée par le projet. Le projet obtient une note plus ou moins favorable s'il permet le maintien ou l'implantation d'une activité nouvelle en France (note de 0 et 1 en cas d'absence d'activité nouvelle) et en cas d'implantation d'activité nouvelle, selon la nature de cette activité (activité de services, industrielle ou industrielle critique qui permet d'obtenir une note de 2 à 5). La note maximale de 5 traduit l'objectif affiché comme prioritaire, à savoir une implantation d'une « activité industrielle critique », comme le montre les consignes de notation de ce critère de sélection :

0 = aucun impact
1 = prévention d'un risque de délocalisation / préservation d'un savoir-faire industriel
2 = (re)localisation d'un centre de service
3 = (re)localisation d'une activité industrielle non critique
4 = (re)localisation d'une filière industrielle (plusieurs étapes dans la chaîne de valeur, consolidation de la filière)
5 = (re)localisation d'une activité industrielle critique (armement, santé, numérique) / sécurité d'approvisionnement

**Les évaluations réalisées durant la première phase par la DGE,** fondées sur les informations fournies par les DREETS, prenaient la forme de fiches analytiques des projets qui, dans la rubrique « Impact du projet sur la souveraineté, la résilience de notre économie », faisait une analyse qualitative de l'apport du projet en matière de résilience (développement d'une filière émergente – d'un « marché clé » / production d'un bien considéré comme

essentiel). Elle était parfois accompagnée d'une analyse de l'activation des autres leviers de renforcement de la résilience (pistes d'approvisionnement local, analyse des marchés d'approvisionnement à l'échelle de la France et de l'Union européenne et des risques de rupture, analyse du positionnement des concurrents étrangers…). Cette méthode d'évaluation, bien que non fondée sur des critères standardisés, permettait d'approcher assez précisément l'enjeu de souveraineté, en apportant des connaissances sectorielles.

Exemple de commentaire qualitatif d'une fiche DGE: « *La production de condensateurs céramiques répond à un enjeu d'autonomie pour la filière électronique dans son ensemble : (i) l'approvisionnement repose excessivement sur des entreprises localisées en Asie et aux EU, les ¾ de la production sont réalisés par les 4 leaders que sont W, X, Y et Z ; (ii) le risque de rupture d'approvisionnement sur ce composant est avéré : la crise des composants en 2019 concernait principalement les condensateurs céramiques …* ».

#### 2.2.2.3 Une prime à la souveraineté limitée dans la sélection finale

L'exploitation statistique de la base de données utilisée par Bpifrance pour évaluer les dossiers candidats, et notamment de chacune des notes de 0 à 5, permet de détecter les critères les plus significatifs dans l'exercice de sélection.

**Étude des données quantitatives de Bpifrance sur le processus de sélection**

La succession de deux procédures d'évaluation différentes prive d'une méthode unique, notamment quantitative, pour analyser l'ensemble des projets sélectionnés. La Cour a disposé de données de nature et de quantité différentes selon les étapes de la sélection. La méthode de sélection retenue par la DGE, très analytique, n'a pas permis d'analyse quantitative, en l'absence de base de données exploitable, ce qui empêche également une comparaison avec les données utilisées pour les AAP suivants.

Dans la phase suivante, Bpifrance a recueilli une masse de données plus conséquente (caractéristiques de l'entreprises, du projet et montant de l'aide, notes obtenues pour chaque critère.) : l'analyse statistique et économétrique a donc été utilisée pour les AAP 2 à 5.

L'exploitation de la base de données utilisée par Bpifrance a permis de dévoiler les critères qui ont plus pesé que les autres dans la sélection des candidats, au-delà de la grille d'évaluation. Une grille sous-jacente de l'évaluation des projets a été reconstituée : si tous les critères sont en théorie pondérés de la même manière, certains ont eu plus d'importance que d'autres dans la sélection. La méthode statistique utilisée a été celle des régressions logistiques qui permet d'étudier la relation entre un ensemble de variables X et une variable Y : en l'occurrence, la relation entre chaque élément de la grille de notation fournie par Bpifrance pour les AAP 2 à 5 et la décision d'investissement.

Cette méthode a été appliquée aux 247 projets (sur 531 au total) dont l'avis d'opportunité a été établi par Bpifrance.

L'analyse montre que, malgré un poids identique dans la grille de Bpifrance, le critère de « souveraineté économique » est plus significatif que les autres dans la décision d'investissement. Autrement dit, un point de notation supplémentaire accordé pour ce critère

augmentait la probabilité pour un projet d'être sélectionné, par rapport à un point accordé pour n'importe quel autre critère, sans toutefois que ceci soit très significatif.

Pour l'ensemble des dossiers, la « souveraineté économique » est globalement le critère le plus statistiquement significatif, devant le critère « innovation » puis le critère « emploi ». L'effet marginal de la « souveraineté économique » est de 4,5%, ce qui veut dire qu'un point de notation supplémentaire pour ce critère augmentait de 4,5% en moyenne la probabilité d'acceptation du dossier.

Dans le secteur des intrants, celui pour lequel la variable de « souveraineté économique » était la plus significative, un point supplémentaire augmentait la probabilité d'être sélectionné de 8,8%. La variable R&D est la deuxième variable la plus significative, avec un effet marginal de 4,5%.

Dans le secteur de l'électronique, le critère de « souveraineté économique » est également le plus significatif de tous. Un point de notation supplémentaire augmentait de 6,3% la probabilité de recevoir un avis favorable en Comop.

Dans le secteur de l'industrie agroalimentaire, la variable « souveraineté économique» a également un poids plus significatif dans les avis d'opportunité donnés par Bpifrance, avant le critère relatif à l'emploi. En revanche, le critère « souveraineté économique » perd ce poids dans les décisions finales de financement des projets, dans lesquelles aucune variable ne se détache.

Dans le domaine de la santé, la variable « souveraineté économique » reste significative mais moins que les critères d'emplois et d'impact du projet sur le chiffre d'affaires. Leurs effets marginaux respectifs sont de 3,3%, 9,2% et 6,2%.

Aucune variable significative ne se détache dans le secteur de la 5G. L'absence de la variable souveraineté comme facteur favorable de décision s'explique sans doute par le lien distendu entre ce secteur et les enjeux de souveraineté industrielle.

## 2.3 Des entreprises solides sur le plan économique et des projets d'une grande diversité

### 2.3.1 Les entreprises lauréates ont le même profil que les candidates mais sont économiquement plus solides

Au total, 531 projets impliquant 451 entreprises[53], ont été sélectionnés pour recevoir une subvention. Les 838 M€ de fonds publics engagés ont contribué au financement de projets d'investissement représentant au total 3,2 Md€.

[53] Certains projets étaient portés par des groupes/consortium d'entreprises. Certaines entreprises portaient plusieurs projets.

#### 2.3.1.1 Les PME majoritaires parmi les candidats et les lauréats

Les PME d'au moins 10 salariés, qui constituent près de la moitié (46%) des entreprises sélectionnées, concentrent 42% du montant total des subventions octroyées. Les grandes entreprises représentent 15% des bénéficiaires et 21% des aides distribuées alors que 24% des lauréats sont des ETI, pour une part d'aide de 26%, et que 15% des bénéficiaires sont des micro entreprises concentrant 10% des subventions. 2% des bénéficiaires sont des laboratoires et organismes publics de recherche.

Cette surreprésentation des PME peut s'expliquer par le *sourcing* qui a ciblé principalement cette catégorie d'entreprises, bien connue des chambres de commerce et d'industrie. En effet, sur les 1 761 projets candidats à l'appel d'offres, 1 054 étaient portés par des PME (60%). Elles représentent 45,5% des entreprises lauréates de l'AAP et ont reçu 42,3% de l'aide totale.

Le taux d'aide, c'est-à-dire le montant de la subvention rapportée à l'assiette totale du projet d'investissement est plus élevé pour les PME (43%) que pour les grandes entreprises (25%) et les ETI (34%). Le taux d'aide médian des micro entreprises atteint 49%. Enfin, la totalité des projets d'investissement présentés par les laboratoires et organismes publics de recherche a été financée par l'aide publique.

**Tableau n° 6 : Taux d'aide par catégories d'entreprises (en %)**

| Catégorie d'entreprise | Bénéficiaires | Dépenses prévues | Aides accordées | Taux d'aide global | Taux d'aide médian |
|---|---|---|---|---|---|
| **Grandes entreprises** | 14,3 | 20,4 | 21 | 27 | 25 |
| **ETI** | 23,5 | 32,4 | 25,5 | 21 | 34 |
| **PME au moins 10 salariés (ETP)** | 45,5 | 38,4 | 42,3 | 29 | 42,9 |
| **MICRO** | 14,7 | 8,5 | 10,3 | 32 | 48,6 |
| **Laboratoires, organismes publiques de recherche** | 1,9 | 0,3 | 0,8 | 80 | 84 |
| **Inconnue** | 0,2 | 0 | 0 | 29 | 28,9 |

*Source : DGE*

#### 2.3.1.2 Une répartition sectorielle proche entre candidats et lauréats

Il n'y a pas de différence significative entre les projets candidats et les projets lauréats en termes sectoriels, si ce n'est pour le secteur de l'agroalimentaire un peu moins représenté dans les lauréats relativement à sa part dans l'ensemble des candidats. Aucune consigne n'a été passée en la matière, il semble donc que la répartition sectorielle des lauréats a dépendu avant tout des caractéristiques des candidats.

**Tableau n° 7 : Répartition des projets et taux d'aides accordés par secteurs**

| | **Projets candidats** | **% total des candidats** | **Projets lauréats** | **% total des lauréats** | **Dépenses prévues (M€)** | **Aides accordées (M€)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ensemble** | **1761** | 100 | **531** | 100 | **3184** | **838** |
| *Intrants* | **334** | 20 | **109** | 20 | **1044** | **259** |
| *Santé* | **389** | 22 | **137** | 26 | **589** | **170** |
| *Agro-Alimentaire* | **514** | 29 | **105** | 20 | **765** | **164** |
| *Electronique* | **288** | 16 | **108** | 20 | **456** | **142** |
| *Telecommunication 5G* | **215** | 13 | **72** | 14 | **286** | **97** |

*Source : DGE*

Les lauréats appartiennent en majeure partie au secteur de l'industrie manufacturière qui concentre 58% des aides, notamment l'industrie chimique (16%), la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques (9%), les industries alimentaires (9%). Cette surreprésentation paraît correspondre à l'un des objectifs initiaux du dispositif qui était de favoriser les (re)localisations de nature industrielle (« dans les secteurs stratégiques »), par ailleurs notées plus favorablement dans la grille de notation de Bpifrance que les (re)localisations « de services ». Les services liés aux activités spécialisées, scientifiques et techniques bénéficient également des subventions, à hauteur de 11% pour la recherche et le développement scientifique et de 6% pour les activités d'architecture et d'ingénierie. Enfin, le commerce de gros (hors automobile et motocycle, concerné par un AAP spécifique) représente 10% des aides octroyées.

#### 2.3.1.3 Une sélection qui a favorisé les projets des entreprises les plus solides économiquement

Une étude sur le profil des lauréats réalisée par la DGE au deuxième semestre 2022[54] montre que la procédure de sélection a abouti à retenir les projets portés par les entreprises les plus solides économiquement avant la crise. L'analyse de plusieurs indicateurs sociaux, économiques et financiers des entreprises lauréates, comparées aux candidates refusées et à un groupe d'entreprises comparables[55] le confirme.

Ainsi, le chiffre d'affaires médian en 2019 des entreprises lauréates est plus élevé que celui des entreprises candidates et celui d'entreprises comparables. Le fait qu'un montant minimum a été fixé pour rendre éligible un projet (1 M€) a sans doute contribué à sélectionner les entreprises de taille relativement plus importante. Par ailleurs, les entreprises lauréates semblent plus pourvoyeuses d'emplois et davantage créatrices de valeur que les entreprises non retenues : leur valeur ajoutée médiane en 2019 excède nettement celle des entreprises non sélectionnées (+50%), de même que le niveau de leur emploi salarié (+ 42%). Le montant médian des actifs des entreprises bénéficiaires de l'aide (12 M€) est presque le double de celui des entreprises refusées (6,3 M€) et 2,6 fois plus élevé que celui des entreprises comparables non candidates (4,5 M€). Les lauréats sont plus exportateurs que les candidats refusés (en considérant le chiffre d'affaires à l'export).

Cette étude montre également que, sur la période 2015 - 2019, les entreprises lauréates bénéficiaient d'une dynamique économique et financière globalement plus favorable avant la crise sanitaire que celle des deux autres groupes d'entreprises considérés : hausse médiane du chiffre d'affaires de 27,2% (vs. 20,7% pour les entreprises refusés et 8,7% pour les entreprises comparables), hausse des effectifs de 13,2% (vs. 8,6% et 0%), augmentation des actifs de 40% (vs. 27% et 13,7%).

La procédure de sélection a donc conduit à retenir les projets d'investissement portés par les entreprises candidates les plus solides économiquement[56].

### 2.3.2 Une sélection de projets d'une grande diversité économique

#### 2.3.2.1 Des projets très différents par leurs montants, leur durée et leur nature

Les projets déposés représentent une assiette moyenne de 5,7 M€ d'investissements, et bénéficient d'un montant d'aide moyen de 1,46 M€.

---

[54] Note du bureau en charge des statistiques et de l'évaluation de la DGE, *Quel bilan tirer du dispositif d'appel à projets sur la relocalisation de la production dans les secteurs critiques lancé dans le cadre de France relance* », 2 janvier 2023.

[55] Panel de 3 654 entreprises des mêmes secteurs et catégories d'entreprises que les lauréats, sélectionnées dans la base FARE 2019 et appartenant aux mêmes croisements de codes d'activités de l'industrie manufacturière, de catégories d'entreprises et de catégories juridiques que les entreprises bénéficiaires.

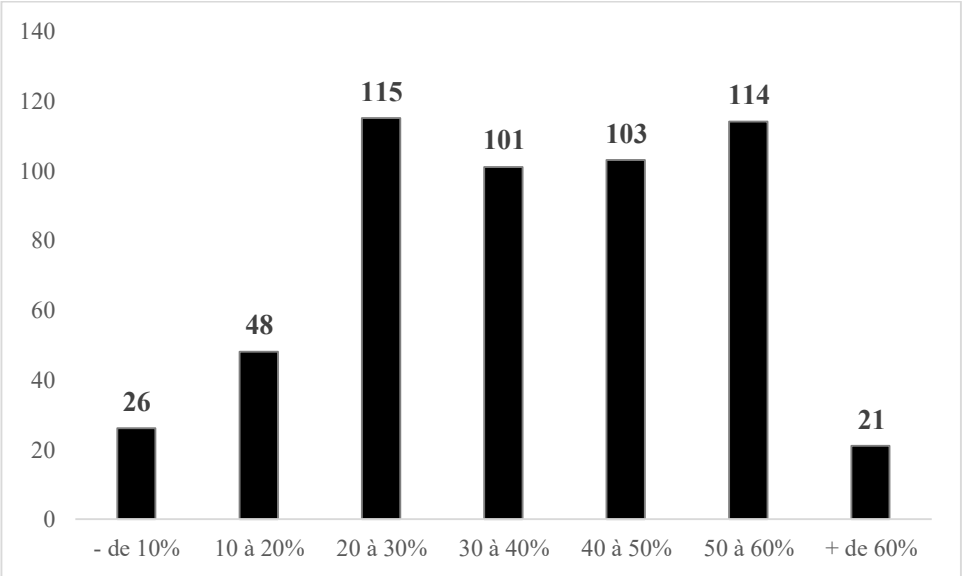
[56] Les résultats de cette étude sont cependant à interpréter avec précaution : il n'est pas surprenant que les entreprises porteuses d'un projet de développement soient en meilleure santé que les entreprises comparables non candidates.

32 projets ont bénéficié d'une aide de moins de 200 K€, pour un total de 2,3 M€ et 3% des montants engagés. À l'autre extrémité, 77 projets ont reçu une subvention de plus de 2 M€, représentant 55% des montants alloués (423,5 M€).

Les 50 projets les plus importants vont de 3,35 M€ à 30 M€ de subventions, avec un taux d'aide moyen de 27,6 % ; les 50 projets les plus petits vont de 0,046 M€ à 0,35 M€ pour un total de 360 M€ et un taux d'aide moyen de 34,5%.

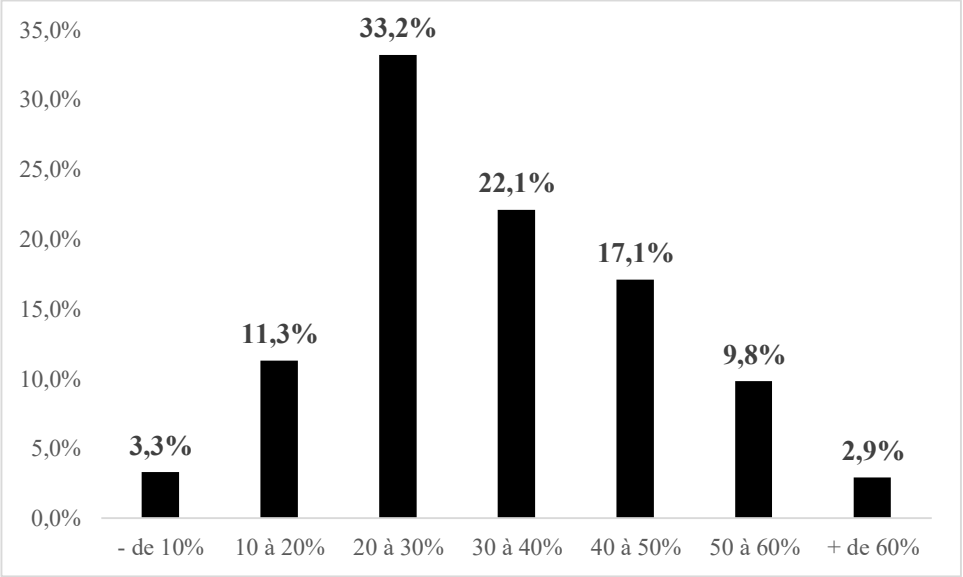
Le taux d'aide moyen pour l'ensemble des bénéficiaires du dispositif est de 37,4% mais son amplitude est très ouverte, allant de moins de 10% à plus de 60%. La répartition des lauréats est plutôt concentrée entre 20 et 60% de taux d'aide.

**Graphique n° 1 : nombre de projets par taux d'aide accordé**




*Source : Calculs Cour des comptes sur données DGE et Bpifrance*

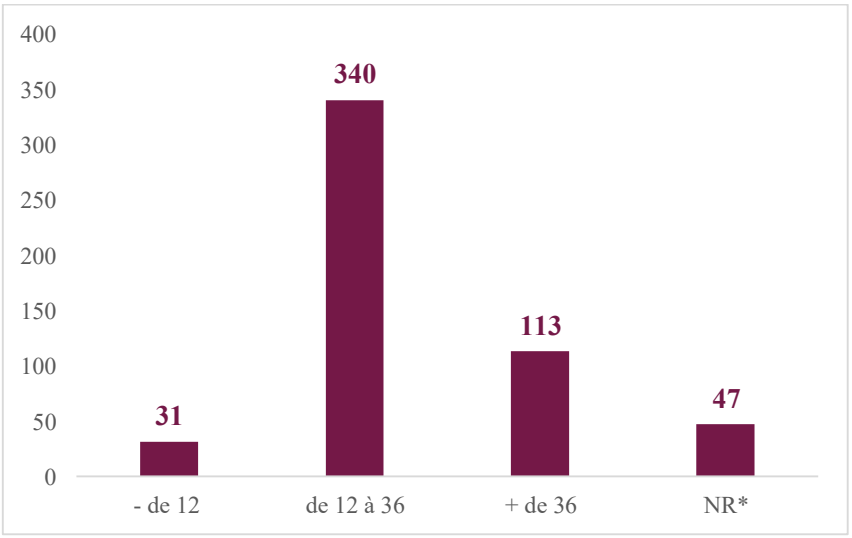
**Graphique n° 2 : Répartition de l'enveloppe en fonction du taux d'aide accordé**




*Source : Calculs Cour des comptes sur données DGE et Bpifrance*

La durée moyenne de gestation des projets était de 26 mois, le plus court étant prévu pour durer 6 mois et le plus long 75 mois. La majorité des projets se situait entre un et trois ans, mais les projets de plus de trois ans ont représenté plus de la moitié de l'enveloppe[57].

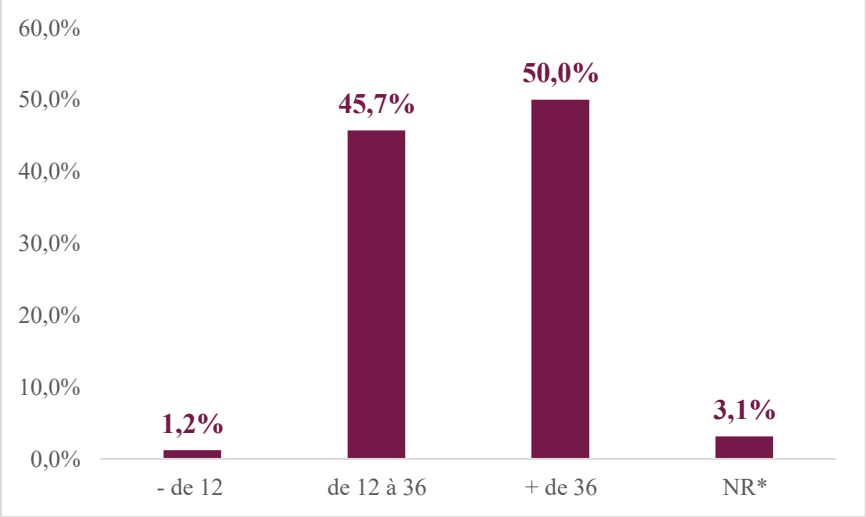
**Graphique n° 3 : Nombre de projets par durée du projet (en mois)**




*Source : Calculs Cour des comptes à partir de données DGE et Bpifrance*

[57] La durée d'un projet s'entend comme la période entre le versement de la subvention, qui coïncide normalement avec le début du projet d'investissement, et le versement final, qui correspond à la livraison.

**Graphique n° 4 : Répartition de l'enveloppe par durée des projets (en mois)**




*Source : Calculs Cour des comptes sur données DGE et Bpifrance*

La granularité des informations disponibles ne permet pas de définir le taux d'aide par type d'investissement (renouvellement, modernisation, augmentation de la capacité de production…). La lecture des dossiers montre que certaines entreprises lauréates ont obtenu des subventions pour financer leurs investissements courants, y compris sur plusieurs années (voir encadré) ; d'autres au contraire ont demandé un appui pour des machines ou des équipements particulièrement complexes et coûteux mais disponibles dans un délai plus court ; d'autres enfin ont été aidées pour construire des usines entières *ex nihilo* ou financer leur R&D.

La diversité des projets retenus tient en partie au fait que le classement A, B, ou C n'a pas toujours été suivi lors des choix finaux d'attribution des subventions. 68 projets d'investissement ont été retenus alors qu'ils avaient obtenu un avis défavorable après instruction par Bpifrance (avis d'opportunité noté B ou C), soit 27,5% des 247 dossiers instruits par Bpifrance à partir de l'AAP 2. La motivation de leur sélection finale n'est pas retraçable dans les bases de données fournies ou les comptes-rendus des Comop.

**L'exemple de l'entreprise A**

L'entreprise A est une usine de transformation agroalimentaire qui bénéficie d'un quasi monopole en France. Elle est au cœur d'une filière intégrée et s'approvisionne auprès d'agriculteurs locaux. Elle a connu depuis 2017 des difficultés financières qui l'ont conduite à être suivie en commission des chefs de services financiers[58] (CCSF) pour bénéficier d'un moratoire sur ses dettes sociales et fiscales. L'entreprise a bénéficié d'une subvention de 3,3 M€ au titre de l'AAP « relocalisations sectorielles ».

La subvention devait financer cinq projets ciblés sur chacune des étapes de production avec un taux d'aide de 12 à 29%, pour un investissement global de 15,2 M€. Les projets ont été sélectionnés dans la dernière vague d'examen des candidats de l'AAP 5, en janvier 2022, après

[58] La commission des chefs de services financiers accorde aux entreprises qui rencontrent des difficultés financières, des délais de paiement pour leurs dettes fiscales et sociales (part patronale).

avoir été refusés dans le cadre de l'AAP 1. Trois des cinq projets retenus ont été notés « C » par Bpifrance, deux ont reçu la note « A ». Tous ont été notés « 0 » pour les critères « souveraineté » et « impact sur le chiffre d'affaires ».

Alors qu'ils étaient présentés dans la convention signée avec Bpifrance comme des projets de modernisation de l'outil de production, les projets d'investissement subventionnés ont principalement servi à financer des opérations de rénovation du bâti (travaux de bardage, toiture, réparation des silos et des bâtiments d'extraction, installation d'ascenseurs et installation de la sécurité incendie du bâtiment de stockage en bois), de remplacement à l'identique et de réparation des machines vétustes et l'acquisition de machines d'emballage et d'un récupérateur de chaleur.

À date, près de 1,4 M€ d'aide a été versé sur les 3,3 M€ prévus (42%). Un peu moins de 1,6 M€ des dépenses totales d'investissement, sur les 15,2 M€ prévues (soit 10,6%), ont été engagées par l'entreprise.

#### 2.3.2.2 Une approche sectorielle marquée par la variété et le cas par cas

Certains secteurs ont reçu un montant global d'aide plus élevé, proportionnellement au nombre de projets retenus. C'est notamment le cas du secteur des intrants essentiels à l'industrie qui a bénéficié du montant le plus élevé (259 M€ pour 102 projets retenus, contre 170 M€ pour le secteur de la santé pour 137 projets retenus et 164 M€ pour le secteur de l'agroalimentaire pour 107 projets retenus).

**Tableau n° 8 : Répartition du montant d'aides par secteur**

| | Projets candidats | Projets lauréats | Aides accorders (M€) | Taux d'aide moyen(%) |
|---|---|---|---|---|
| *Intrants* | 334 | 109 | 259 | 35,6 |
| *Santé* | 389 | 137 | 170 | 37,7 |
| *Agroalimentaire* | 514 | 105 | 164 | 31 |
| *Electronique* | 288 | 108 | 142 | 40,8 |
| *5G* | 215 | 72 | 97 | 46,6 |
| ***Total*** | **1761** | **531** | **838** | **37,4** |

*Source : données BPI, calculs Cour des comptes*

Sur les 109 projets financés dans le secteur agroalimentaire, sept, soutenus par les crédits des PIA, comportent une dimension d'innovation. Par rapport aux enjeux identifiés pour

soutenir la souveraineté de la France en matière agroalimentaire, huit projets concernent la production ou la transformation de protéines végétales et un projet mentionne les enzymes (en l'occurrence la relocalisation de levains). 20 projets concernent la production d'emballages (rapatriement de capacités de production ; financement de lignes de production d'emballages alternatifs au plastique) et 22 visent l'amélioration de l'efficacité énergétique des lignes de production. Sept projets mentionnent une ambition « biologique » ou « bio ». Enfin, plusieurs projets visent le renforcement de lignes de production de produits transformés à destination des particuliers (fruits rouges, plats à base d'œufs, nuggets végétaux) et vingt projets mentionnent la modernisation de l'appareil de production. Seuls dix projets évoquent la relocalisation d'une partie de la chaîne de production.

Sur les 72 projets lauréats du volet 5G, 64 ont été financés par les crédits PIA. La quasi-totalité des projets sont portés en consortium, animé par un acteur principal. Le projet associant le plus grand nombre d'acteurs est le projet 5G4Agri, qui a bénéficié d'une aide totale de 2,6 M€ pour une assiette retenue de 4,5 M€, à l'initiative de la chambre d'agriculture Pays de la Loire. Les secteurs ouverts par de potentielles applications de la 5G sont très variés : l'agriculture, les événements culturels et sportifs, la mobilité, la « ville intelligente ». Sept projets ont été subventionnés à 100%, pour un montant total de 7,5 M€ : les bénéficiaires sont des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche. Dans son référé en date du 2 mai 2022, la Cour avait signalé le retard pris en matière d'usage de la 5G dans le domaine industriel. Il est possible que les projets financés par l'AAP relocalisations aient inspiré la stratégie d'accélération sur la 5G annoncée en juillet 2021 et dotée de 734 M€ de financements publics.

Concernant le secteur électronique, 108 projets ont été financés dont 30 avec les crédits des PIA qui comportent une dimension d'innovation. Le secteur est assez large, mais une note de la DGE de mai 2020 identifiait l'électronique comme essentiel dans toutes les filières industrielles de la société du numérique, insistant sur la nécessité de consolider certains segments de la chaîne de valeur électronique pour faire émerger des acteurs de taille suffisante pour peser dans la compétition internationale. La micro-électronique et la chaîne des semi-conducteurs sont les domaines les plus représentés, avec 11 projets se référant spécifiquement à cette industrie. Le spectre des projets financés est assez large, de la production de cartes électroniques (six projets), à l'optoélectronique (cinq projets) ou aux circuits imprimés (quatre projets), en passant par des micro-batteries ou l'ordinateur quantique (un projet chacun). Si le plus souvent la description publique des projets mentionne l'internalisation d'une ligne de production ou le renforcement de la position de la France dans un secteur concurrentiel, deux projets s'apparentent à une définition plus classique de la relocalisation. Neuf projets mentionnent des innovations utiles dans les domaines de la sécurité ou de la défense nationale, comme des composants électroniques stratégiques répondant aux besoins de sureté des communications ou de l'imagerie infrarouge.

Plus de la moitié (54%) des projets retenus dans le secteur des produits de santé (137 lauréats) concerne des dispositifs médicaux. Cela semble traduire le choix de soutenir une filière en forte croissance avant la crise (4 à 5% par an), se caractérisant par un tissu industriel plus fragmenté et national, que l'industrie du médicament plus concentrée et internationalisée. Trois quarts des projets d'investissement dans les dispositifs médicaux concernent des produits peu ou moyennement innovants : aiguilles chirurgicales (microaiguilles notamment), matériel d'injection, matelas dynamiques anti escarres, dispositifs de tests, filtres intégrés aux poches de transfusion sanguine, aérosols indiqués en cas de pathologies respiratoires. Certains projets des AAP 2 à 5, notés « B » ou « C » par Bpifrance au regard notamment des critères d'innovation et de souveraineté, ont été financés : l'augmentation des capacités de production des aiguilles

dentaires (projet déposé par la société française d'instruments de chirurgie - C) ou celle de pipettes de laboratoires (C), de petits tubes métalliques (B) ou de tissu de compression/contention (B). Quelques projets sont plus innovants (diagnostics de certains cancers ou des risques cardiovasculaires, cœur artificiel, prothèses auditives de dernière génération, imagerie à des fins d'interventions chirurgicales peu invasives).

Un nombre non négligeable de projets retenus étaient liés à des dispositifs médicaux indispensables à la gestion de la crise épidémique (29 projets). On peut s'étonner de ce choix alors que l'AMI *Capacity Building* ciblait spécifiquement les produits nécessaires à court terme à la gestion de crise sanitaire et que le déploiement de la production de ces dispositifs médicaux était prévu à horizon de trois ans, date à laquelle le volume de la demande était assez incertain : systèmes de tests (PCR, séquençage, diagnostic in vitro), de transfusion sanguine, dispositifs constitutifs des respirateurs (filtres, embouts), production de gants et excipients pour gel hydroalcoolique[59].

Concernant les médicaments, moins d'une dizaine de projets comportent une forte part d'innovation (traitements de thérapie génique potentiellement utilisables dans les traitements du cancer, du diabète, des maladies inflammatoires chroniques, ou microbiomes sanguins et cellulaires), sans doute faute de candidats plus nombreux. D'autres projets retenus proposent des solutions thérapeutiques plus matures, voire très matures, avec un faible degré de criticité (bio cosmétique).

Une quinzaine de projets de (re)localisations de principes actifs ont été retenus, dont trois pour des médicaments innovants (anti cancéreux, CAR-T). La plupart des projets portent sur des produits matures : pilules contraceptives, actifs naturels pour la cosmétique, la pharmacie et l'agroalimentaire, extraits lipidiques biologiques…Certains projets avec une notation défavorable de Bpifrance ont été retenus *in fine*, comme l'extraction de produits naturels et leur transformation en poudre à des fins pharmaceutiques.

Dans le secteur des intrants essentiels à l'industrie (109 projets), par essence large car recouvrant l'ensemble des filières industrielles, les projets retenus se caractérisent par une grande diversité. Toutefois, deux filières identifiées dans les travaux préparatoires comme étant clés sont fortement représentés : la chimie et la filière minérale et métallique. Ces deux filières présentent une dépendance marquée aux importations venues des BRIC et notamment, pour la première filière, d'Amérique et, pour la seconde, en provenance d'Asie et plus particulièrement de Chine.

Des projets d'investissement portent sur l'amont des filières industrielles, notamment la chimie (quelques projets soutenant la pétrochimie et la production d'éthylène et de propylène). Un projet soutenant la dernière entreprise productrice de sodium en Europe, qui fait face à la concurrence chinoise, a été retenu.

Les projets relatifs aux produits biosourcés, avec des applications très diverses, à la fois dans la pharmacie, la plasturgie, l'agroalimentaire, la cosmétique (biopigments, extraits lipidiques biologiques…) et le recyclage (notamment des plastiques et matériaux composites), sont majoritaires. On retrouve notamment les produits biosourcés identifiés comme les

[59] Dans le chapitre 5 du RPA 2022, la Cour qui a analysé une partie des projets retenus souligne qu'« *ils présentent des caractéristiques diverses, traduisant la multiplicité des objectifs poursuivis (emploi, innovation, lutte contre la pandémie), au risque du saupoudrage. Seuls une dizaine d'entre eux [sur 117 considérés] portent sur des médicaments injectables, les plus susceptibles de faire l'objet de rupture de stocks* », *op. cit*, p. 206.

alternatives futures à la chimie de synthèse : par exemple, la production de chitine à partir d'insectes, produite à 80% en Asie, bactéricide et fongicide naturels, solvants « verts » à partir de déchets de l'industrie forestière, biostimulants issus de l'algue à usage agricole, biofermenteurs et produits utilisés dans le cadre de la méthanisation. Moins d'une dizaine de projets concernent des produits « précurseurs pour alimentation humaine et animale » (production à l'échelle industrielle de farine d'insectes et de compléments alimentaires, production d'additifs nutritionnels naturels pour les ruminants - la smartanine M).

La filière textile française a aussi bénéficié d'un soutien, avec au moins cinq projets de modernisation de l'outil industriel existant, et le choix de consolider une filière « lin » qui a amorcé depuis quelques années un mouvement de relocalisation en France.

Outre la chimie, l'autre grande filière industrielle privilégiée par l'AAP est celle des minerais et matériaux, avec une nette priorité accordée à ceux nécessaires aux « marchés clés » identifiés dès 2018-2019, notamment dans le domaine des batteries (dont un projet de piles thermiques à destination des industries aéronautiques et de la défense) et des véhicules électriques (cinq projets concernant le lithium, un pour le graphite, quatre pour le cuivre, trois pour le cobalt, un pour le nickel, un pour les poudres abrasives d'oxyde de cerium utilisées dans la production des semi-conducteurs). Vingt projets ont trait aux métaux d'alliages pour les industries de pointe et de souveraineté (superalliages (2), titane (2), aluminium (8) et alumine (2), terres rares (4)). 23 projets sont consacrés aux métaux issus du recyclage, notamment des cartes électroniques.

Ont aussi été financés des projets singuliers comme la fabrication de lames de scies circulaires ou la production industrielle d'omelettes. Certains projets, notés défavorablement par Bpifrance (C), apportent des gains très faibles voire nuls en matière de souveraineté et ont pourtant été retenus parmi les lauréats.

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

*La procédure de sélection a été menée de manière sérieuse par les équipes qui en étaient chargées, d'abord dans les services de l'État puis par Bpifrance. Elle s'est professionnalisée au fur et à mesure du déploiement du dispositif, avec notamment la mise en place, à mi-parcours, d'une grille d'évaluation explicite, l'arrêt de la méthode au fil de l'eau et le renforcement des procédures demandé par le SGPI en 2021. Les critères retenus n'ont pas été hiérarchisés, ce qui peut s'expliquer par la multiplicité des objectifs assignés au dispositif.*

*Les conditions de défraiement de Bpifrance se sont déroulées de manière conforme à ce qui avait été prévu dans la convention liant l'opérateur à l'État. Faute d'une comptabilité dédiée aux coûts de gestion du dispositif, ces derniers devront toutefois faire l'objet d'un examen attentif, notamment pour déterminer s'ils sont suffisants pour financer le prolongement de la convention. Pour l'avenir, la Cour recommande de rapprocher le calcul forfaitaire des frais de gestion appliqués aux conventions avec Bpifrance du coût réel constaté pour la gestion des dossiers.*

*Au terme du processus d'instruction, les candidats étaient classés en trois groupes notés respectivement A, B et C et seuls 30% des dossiers devaient être retenus. L'application de ce seuil de sélection a permis de garantir un niveau élevé de sélectivité et d'éviter que la totalité du dispositif soit alloué lors des premiers mois de son déploiement. Pourtant affichée comme un des objectifs du dispositif, la « souveraineté économique » apportait une prime à un projet*

*candidat, mais qui demeurait limitée dans la sélection finale.Un quart des projets candidats notés B ou C par Bpifrance ont finalement été retenus à l'issue du processus d'évaluation.*

*La procédure de sélection n'a pas obéi à une stratégie industrielle identifiable : elle a retenu des projets d'investissement d'une grande diversité, sans concentrer les moyens engagés uniquement sur des filières ou produits identifiés comme essentiels à la souveraineté de l'économie française, même si cet objectif a finalement pesé dans les choix finaux.*

# 3 DES PREMIERS EFFETS QUI DOIVENT ETRE ENCORE CONFIRMES

Fin juin 2023, Bpifrance a versé 349 M€ aux lauréats (42% de l'enveloppe) et 33 projets sont allés à leur terme. Les décaissements sont moins rapides qu'initialement prévu, en raison de la durée moyenne des projets (plus de deux ans).

Le nombre de relocalisations effectives, correspondant au rapatriement en France d'activités produites à l'étranger, ne fait pas l'objet d'un suivi. Il n'est donc pas possible d'évaluer l'effet du dispositif sur ce point. Les premiers dossiers arrivés à leur terme montrent que l'aide n'a pas eu d'effet significatif sur l'approvisionnement de secteurs stratégiques ou l'autonomie de l'industrie française, et que les attentes en matière de créations d'emplois seront difficiles à atteindre.

## 3.1 Un dispositif dont le déploiement prendra encore plusieurs années

### 3.1.1 Des engagements rapides, un décaissement plus lent que prévu

Les crédits alloués au dispositif proviennent du budget général, sous la responsabilité du directeur général des entreprises, puis sont confiés à Bpifrance, qui verse les subventions aux bénéficiaires. Le dispositif a été financé par plusieurs canaux budgétaires distincts : le programme 134 « Développement des entreprises » (par redéploiement en 2020) et le programme 363 « Compétitivité » (par ouverture de crédits en lois de finances) pour les financements DGE, et les programmes budgétaires du PIA (par redéploiement) pour le SGPI.

S'agissant des crédits DGE, les engagements ont été rapides : 129 M€ en 2020 et 453 M€ en 2021, soit la totalité des crédits prévus. La chronique de décaissement des crédits de paiements montre un retard par rapport à la prévision : à fin 2022, l'exécution des crédits de paiement est inférieure de 242 M€ par rapport à ce qui était prévu, en partie du fait des retards et redimensionnements des projets, mais sans doute aussi par excès d'optimisme sur le rythme de réalisation des projets.

**Tableau n° 9 : Ouverture des crédits en lois de finances**

| *(M€)* | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| *LFR III-2020* | 129 | 40 | | | | | | |
| *LFI 2021* | | | 471 | 210 | | | | |
| *LFR I-2021* | | | | 50 | | | | |

| *(M€)* | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *LFI 2022* | | | | | | 250 | | |
| *LFI 2023* | | | | | | | | 31,6 |
| *Redéploiements* | | | -18 | 2 | | | | |
| *Total prévisionnel* | 129 | 40 | 453 | 262 | 0 | 250 | 0 | 31,6 |
| *Total exécuté* | 129 | 38 | 453 | 210 | 0 | 56 | | |
| ***Cumul prévisionnel*** | **129** | **40** | **582** | **302** | **582** | **550** | **582** | **581,6** |
| ***Cumul exécuté*** | **129** | **38** | **582** | **252** | **582** | **308** | 582 | NA |
| *Écart cumulé exécuté/prévisionnel* | *0* | *-2* | *0* | *-50* | *0* | *-242* | *0* | NA |

*Source : Calculs Cour des comptes sur données transmises par la direction du budget*

Après la réunion interministérielle du 29 janvier 2021 qui a décidé un financement additionnel du dispositif pour un montant de l'ordre de 300 à 400 M€ par redéploiement du PIA, les programmes budgétaires du SGPI ont été mobilisés, à hauteur de 285,5 M€ en 2021 et 56,8 M€ en 2022, soit un total de 342,3 M€. Aucune convention spécifique n'a été signée entre le SGPI et Bpifrance, et ce sont les conventions déjà en vigueur qui ont servi de support juridique à la mise en place des crédits[60]. Au 31 mars 2023 le SGPI a versé 89,25 M€.

Fin mars 2023, la consommation par Bpifrance des crédits reçus s'élève à 318 M€, soit un total disponible sur sa trésorerie de 65 M€.

**Tableau n° 10 : Montants cumulés effectivement reçus et versés par Bpifrance (M€)**

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (p) |
|---|---|---|---|---|
| *Versements cumulés budget général (DGE) vers BPI* | 30,17 | 239,4 | 293,41 | 293,41 |
| *Versements cumulés PIA (SGPI) vers BPI* | 0 | 29,98 | 76,22 | 89,25 |
| *Décaissements cumulés BPI vers bénéficiaires* | 0 | -168,4 | -287,76 | -317,8 |

[60] Bpifrance adresse un *reporting* mensuel aux deux administrations concernées : le *reporting* « Next SISE », commun à l'ensemble des actions du PIA, est envoyé au SGPI ; des états d'avancement sont transmis à la DGE, distinguant les financements PIA et hors PIA.

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (p) |
|---|---|---|---|---|
| ***Écarts cumulés*** | **30,17** | **10,9** | **81,8** | **64,88** |

*Source : Bpifrance. Note de lecture les montants indiqués pour 2023 sont prévisionnels*

Les versements prévisionnels issus du budget général et retranscrits dans l'annexe financière de la convention signée avec Bpifrance ont été initialement calculés en prenant l'hypothèse d'un décaissement des crédits sur 2021 et 2022, et une fin du dispositif prévue pour 2023.

L'analyse des quatre avenants signés entre le ministère des finances et l'EPIC Bpifrance et des versements effectivement réalisés traduit les ajustements successifs pour rapprocher les versements à Bpifrance du cadencement effectifs des projets. Au 31 décembre 2022, l'écart entre le dernier avenant et les versements effectivement réalisés par la DGE vers Bpifrance était de 55,8 M€. A l'occasion du renouvellement de la convention, ces montants pourraient faire l'objet d'une actualisation pour les années 2023 et suivantes.

**Tableau n° 11 : Versements de la DGE vers Bpifrance prévus et exécutés**

| *(M€)* | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| *convention 29/09/20* | 96,9 | 9,4 | | 68,1 | | 19,4 | | |
| *avenant 1 (15/12/20)* | 30 | 28 | 19 | | | | | |
| *avenant 2 (29/04/21)* | | | 462,5 | 201,7 | | 250 | | 100 |
| *avenant 3(7/12/21)* | 126,9 | 37,7 | 444,2 | 250,8 | | 109 | | 172 |
| *avenant 4* | 126,9 | 37,7 | 444,2 | 201,7 | | 109,8 | | 221,9 |
| ***Cumul prévisionnel*** | **126,9** | **37,7** | **571** | **239,4** | **571** | **349,2** | **571** | **571** |
| ***Cumulé exécuté*** | **126,9** | **30,17** | **571** | **239,4** | **571** | **293,4** | **571** | **NA** |
| *Écart cumulé exécuté/prévisionnel* | **0** | **-7,5** | **0** | **0** | **0** | **-55,8** | **571** | **NA** |

*Source : Bpifrance*

### 3.1.2 Un nombre limité de dossiers clos

Au 31 mars 2023, 33 projets étaient terminés, c'est-à-dire que les investissements avaient été réalisés dans leur totalité et que les entreprises avaient reçu la totalité de la subventions attribuée. Cela représente 7% des lauréats. 29 projets ont été validés dans le cadre de l'AAP 1, un dans celui de l'AAP 2, deux de l'AAP 3 et un de l'AAP 5. Alors que le dispositif

prévoyait un décaissement sur trois exercices budgétaires, celui-ci s'étalera probablement sur cinq ou six exercices. Certains retards sont attribuables à des chocs exogènes, comme la durée de la crise sanitaire, les tensions inflationnistes, la crise de l'énergie et la guerre en Ukraine.

Seuls trois projets se sont terminés en 2021, dont l'un (C4D-Covid-19) était lié à la pandémie. Ils ont pour caractéristique principale d'être de taille réduite, avec un montant d'aide deux fois plus faible que la moyenne de tous les AAP.

Le taux d'aide moyen pour les projets terminés, est de 32%, légèrement inférieur au taux d'aide global sur tous les AAP confondus (37,4%).

Ces projets se caractérisent par une concentration particulière sur les secteurs ayant trait aux intrants ou à l'électronique (23 sur 33). L'AAP ayant trait aux télécommunications et à la 5G ne compte aucun projet terminé, ce qui s'explique par la nature particulière d'un AAP insistant davantage sur la recherche et développement.

**Tableau n° 12 : Nombre de projets soldés par secteur**

| | Intrants | Santé | Agro-alimentaire | Électronique | 5G |
|---|---|---|---|---|---|
| *Nombre de projets soldés* | 12 | 6 | 4 | 11 | |
| *Montant total de l'aide contractualisée (en M€)* | 10,6 | 4,6 | 3,8 | 8,2 | 0 |
| *Montant total moyen de l'aide par secteur (en M€)* | 0,88 | 0,77 | 0,95 | 0,75 | 0 |

*Source : Bpifrance*

### 3.1.3 Un suivi centré sur la vérification de la réalisation des investissements

Une fois l'accord donné au lauréat, matérialisé par la signature d'une lettre de la ministre déléguée à l'industrie, une convention-type est signée entre Bpifrance et le porteur de projet, qui précise les engagements réciproques des deux parties prenantes, les objectifs fixés et le cas échéant les conditions et jalons nécessaires pour bénéficier de la subvention. Une avance est alors versée, de 50% du montant total pour les montant inférieurs à 0,8 M€ et 25% pour les montants supérieurs. Le solde est versé sur la base d'un dossier de fin de projet. Un versement intermédiaire intervient pour les projets supérieurs à 0,8 M€ ou si la convention le prévoit.

Le suivi des dossiers est réalisé par une équipe de la direction expertise et innovation de Bpifrance, composée de 14 personnes au pic de l'activité[61] ; les chargés d'affaires suivent 250 projets en moyenne, le suivi de l'AAP relocalisations sectorielles représente environ 3 ETP. Ce suivi se traduit par des échanges réguliers avec les porteurs de projet (mails ou téléphoniques) et une visite de terrain pour constater la réalisation effective des investissements.

[61] L'ensemble de cette équipe travaille de façon indistincte pour les différents AAP confiés par l'État à Bpifrance.

Pour le versement intermédiaire et le solde, le contrat prévoit une liste de documents à transmettre (un rapport d'avancement est systématiquement transmis ainsi qu'un état récapitulatif des dépenses accompagné d'une attestation d'un auditeur externe). En cas de doute, les factures afférentes peuvent être demandées. Une réunion avec le lauréat est systématiquement réalisée à chaque versement mais aussi à sa demande (en cas d'évolution du projet notamment).

La procédure de suivi des dossiers mise en place permet d'accompagner efficacement un grand nombre de projets. Elle repose sur des jalons identifiés à l'occasion de la signature des conventions, et permet une souplesse en fonction des besoins des porteurs de projet. Elle est considérée comme efficace et bien proportionnée par les bénéficiaires rencontrés. Sur le plan administratif, la convention prévoit le suivi par Bpifrance de la totalité des bénéficiaires jusqu'au terme du dispositif, initialement prévu pour 2023 mais qui pourrait aller jusqu'en 2027. L'actuelle convention entre l'État et Bpifrance, prévue pour s'arrêter en septembre 2023, devra être prolongée à cet effet.

Au printemps 2023, 90 entreprises avaient demandé un délai pour la réalisation de leur projet d'investissement, de plus d'un an pour vingt d'entre elles. Bpifrance et la DGE ont mis en place une procédure qui distingue les demandes de report inférieures à 12 mois (gestion interne Bpifrance) et celles supérieures à 12 mois (échange avec un responsable sectoriel de la DGE pour un avis technique). Pour le moment aucun projet n'a été arrêté pour cause de report. Il sera utile d'apprécier si cette doctrine reste pertinente au moment où la convention entre l'État et Bpifrance sera prolongée.

**Recommandation n° 2.** (DGE) : Préciser dans l'avenant à la convention avec l'opérateur Bpifrance la doctrine en matière de maintien de la subvention aux projets ayant pris un retard significatif.

## 3.2 Une évaluation du dispositif délicate mais indispensable

Il paraît précoce de se livrer à une évaluation des résultats des subventions apportées alors que seuls 33 des 531 des projets financés sont entièrement terminés. Les éléments de bilan à ce stade disponibles sont :

- Une évaluation *in itinere* du cabinet Technopolis en automne 2021 et publiée en juin 2022. Le périmètre de cette étude est plus large que celui de l'AAP « relocalisations sectorielles » puisqu'il recouvre 910 bénéficiaires des quatre AAP nationaux du plan de relance[62], dont 269 du dispositif contrôlé par la Cour. Le cabinet a utilisé trois méthodes : analyse quantitative de la base de données transmise par Bpifrance pour caractériser les bénéficiaires du dispositif et dessiner un profil-type, une enquête en ligne auprès des lauréats (taux de réponse de 72,2%), entretiens approfondis auprès d'un échantillon de 35 entreprises ;

[62] Outre l'AAP « résilience », AAP automobile, AAP aéronautique, AAP nucléaire.

- Une étude de certains effets du dispositif (notamment les impacts socio-économiques) réalisée au deuxième semestre 2022 par la DGE sur la base des données sociales et fiscales des candidats et lauréats exploitables (cf. supra § 2313) ;
- Des entretiens semi-directifs réalisés par la Cour auprès de 9 des 33 entreprises ayant achevé le projet d'investissement [63].

Ces éléments donnent une vision partielle des effets du dispositif dont l'inachèvement ne permet pas encore de mesurer tous les résultats.

Les deux méthodes successives de sélection des projets visaient, selon la DGE, à « *retenir les meilleurs dossiers et à s'assurer des conditions d'incitativité de l'aide et de bonne réalisation des projets* ». Les différentes grilles de notation des projets ont cherché à évaluer trois grands critères :

- l'incitativité de l'aide, à savoir l'impact de la subvention publique sur la réalisation du projet (déclenchement, accélération, amplification) ;
- la qualité et la pertinence du projet, en évaluant sa solidité économique (rentabilité sur le moyen terme notamment) et la capacité de l'entreprise à le déployer rapidement, pour répondre à l'objectif de relance ;
- la capacité du projet à atteindre les objectifs du dispositif, et notamment la souveraineté économique mais aussi les impacts en termes industriel et d'emplois.

L'évaluation du dispositif devra déterminer si la sélection des lauréats a permis de retenir les meilleurs dossiers au regard de ces critères, qui sont une traduction des nombreux objectifs initialement fixés au dispositif au moment de sa conception et de la présentation du plan de relance. Elle devra notamment se fonder sur une analyse économétrique reposant sur l'analyse contrefactuelle élaborée, par exemple, à partir des dossiers de candidatures rejetées.

Avant de lancer un nouvel exercice d'évaluation du dispositif, il apparait indispensable que la DGE définisse au préalable et en concertation avec les autres administrations concernées, comment elle entend mesurer la diminution d'une « *dépendance nationale* » et à quelle échelle (secteur économique au sens de la nomenclature d'activité française ? produit au sens de la nomenclature douanière ? autres ?) cette dépendance doit être mesurée.

Des crédits d'évaluation d'un montant de 140 K€ sont prévus dans la convention qui lie Bpifrance à la DGE[64].

## 3.3 De premiers résultats encore peu probants

L'enquête de Technopolis auprès des bénéficiaires de l'ensemble des AAP du plan de relance révèle que ces derniers sont « *satisfaits* » (22,3%) ou « *très satisfaits* » (76,7%) de l'aide reçue. Environ 1% se déclarent « *peu satisfaits* », en grande partie pour des raisons de « *lourdeur administrative* ». Les entretiens menés par la Cour auprès de lauréats de l'AAP « relocalisations sectorielles » ayant terminé leurs projets d'investissement corroborent ce

[63] La Cour a pris contact avec l'ensemble de ces entreprises et conduit des entretiens avec celles qui ont accepté de participer à un échange.

[64] La convention initiale entre l'État et Bpifrance prévoit un total de 800 K€ pour l'évaluation de quatre dispositifs. Le montant final dédié au seul dispositif « relocalisation secteurs critiques » pourrait être différent.

constat : majoritairement, les entreprises qualifient leurs relations avec les services de l'État (DGE ou Bpifrance) de bonnes voire très bonnes.

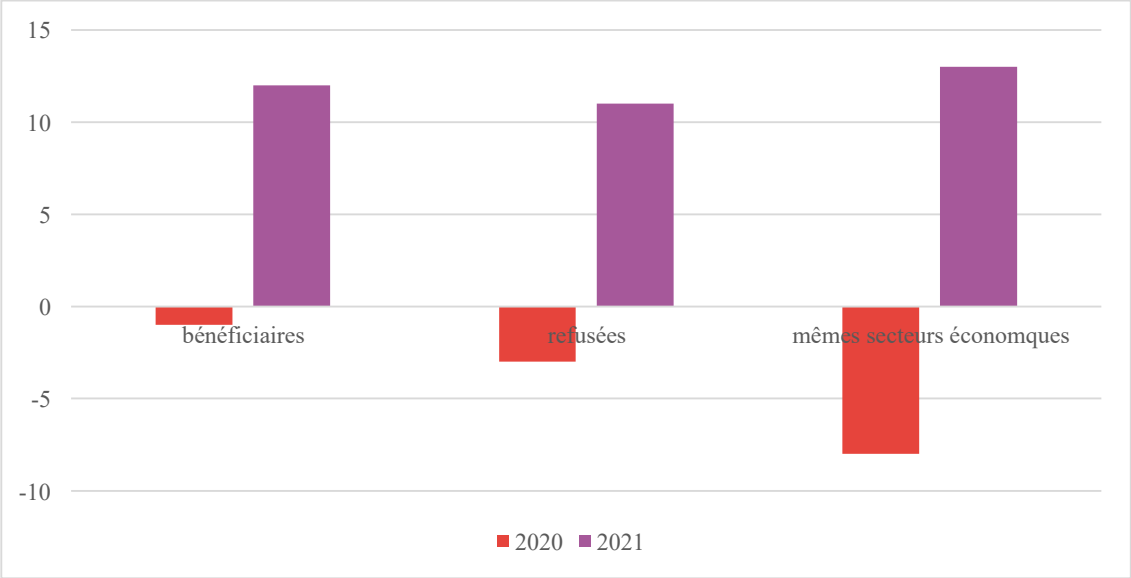
Ce *satisfecit* des chefs d'entreprise n'est pas étonnant dès lors que la mobilisation des services de l'État dans cette période de crise sanitaire a été importante et que la priorité a été donnée à la rapidité du déploiement. Il ne dit rien des effets du soutien sur l'économie et la souveraineté du pays.

### 3.3.1 Des impacts socio-économiques qui restent à confirmer

En s'appuyant sur les données et études disponibles, il est possible de tirer de premiers enseignements en matière socio-économique. Pour rappel, seul l'objectif social en matière de préservation et de création d'emplois était doté d'un indicateur de performance (PAP 2021[65]).

Les effets de l'aide sur le chiffre d'affaires des bénéficiaires peuvent être approchés *via* l'exploitation de données fiscales (disponibles jusqu'en 2021) réalisée par la DGE : leur évolution pour les entreprises lauréates est supérieure à celle des entreprises refusées et des entreprises comparables. L'enquête de Technopolis, réalisée sur un panel resserré d'entreprises s'agissant de ce sujet, indique qu'un euro de subvention aurait permis de générer un chiffre d'affaires de 5,8 € (ratio plus faible que pour la moyenne des AAP du plan de relance, qui serait à de 9,2 € pour 1€ de subvention)[66]. Ceci posé, la valeur économique de la comparaison est très faible, puisqu'on rapproche un exercice exceptionnellement difficile (2020) avec un autre ayant massivement bénéficié de subventions destinées à la relance (2021), que les nouveaux investissements n'étaient pas forcément à plein régime et que d'autres déterminants économiques ont aussi joué leur rôle.

**Graphique n° 5 : Évolutions médianes des chiffres d'affaires (en %)**




[65] Nombre d'emplois maintenus ou créés, fixé à 50 000 en 2021 et 60 000 en 2023.
[66] Étude Technopolis p. 16.

*Source : DGE, sur la base des données TVA 2020 et 2021*

La réalisation d'une évaluation *ex post* du dispositif permettra d'analyser s'il a eu des effets sur la situation économique des bénéficiaires, mais aussi si ces éventuels effets perdurent dans le temps. Cette question est particulièrement importante pour les entreprises qui produisent des biens jugés stratégiques, mais non rentables dans la compétition mondiale actuelle. L'exemple d'une société soutenue durant la crise sanitaire illustre bien cette problématique, dans le secteur de la santé.

**L'exemple de la société B.**

La société B. est un fabricant français de poches de perfusion et a bénéficié d'un soutien, dans le cadre de l'AAP secteurs critiques, de 9,4 M€, acté le 1er septembre 2021 et censé s'étaler sur 36 mois.

Pendant la crise sanitaire, et face aux difficultés des hôpitaux et professionnels de santé à s'approvisionner en produits spécifiques, en médicaments et autres produits destinés à la réanimation, la société a augmenté sa capacité de production pour faire face aux constitutions de stocks des établissements de santé dans le cadre du plan blanc. L'entreprise indique avoir initié un plan de modernisation et d'automatisation de son outil industriel afin d'être en mesure de renforcer sa compétitivité et faire face à la pression tarifaire exercée par ses concurrents directs. L'objet du financement par l'AAP relocalisations sectorielles était d'approfondir ce plan de transformation afin de lui permettre de réaligner ses prix et de remporter davantage d'appels d'offres.

En dépit du soutien apporté par l'AAP secteurs critique, l'entreprise a été mise en redressement judiciaire le 2 novembre 2022.

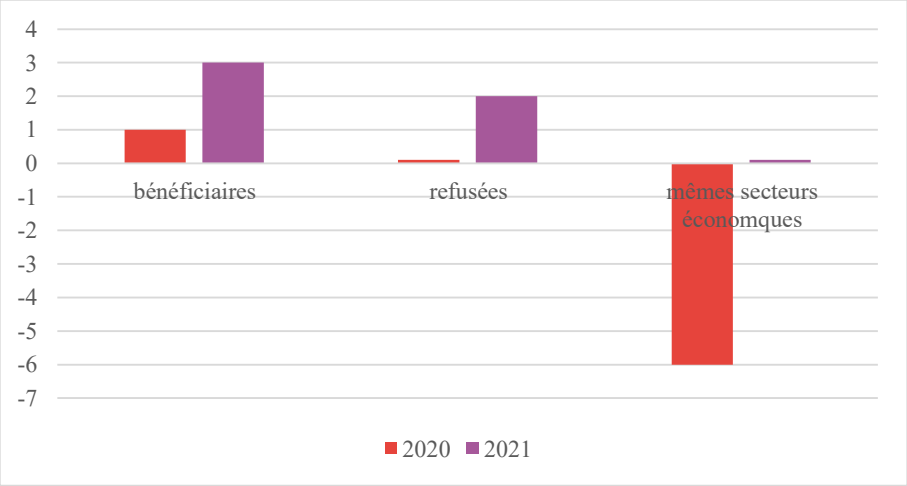
L'entreprise était détenue par un fonds d'investissement spécialisé dans les retournements d'entreprises en difficulté. Depuis des industriels pharmaceutiques ont repris l'activité, en s'appuyant sur le concours de l'État dans le cadre d'une opération de sauvetage de l'entreprise.

Concernant les projets de relocalisations d'activités industrielles au sens strict, il n'est pas possible de savoir si certaines catégories d'entreprises ont plus particulièrement utilisé le dispositif pour rapatrier en France des activités préalablement réalisées à l'étranger faute d'un outil de suivi de cet aspect.

Les objectifs en matière d'emploi, que chaque entreprise devait estimer dans son dossier de candidature, ont également fait l'objet d'une première analyse par la DGE. Plus encore que pour le chiffre d'affaires, la réalisation des effets en matière de création d'emplois est longue à se déployer. L'analyse des données sociales de 2020 et 2021 ne peut donc pas donner une image correcte, ce que confirment les entretiens menés par la Cour avec plusieurs entreprises lauréates. Par ailleurs, il est également difficile d'isoler l'effet emploi induit par le dispositif, indépendamment de l'évolution de la conjoncture économique depuis 2021 (crise énergétique notamment).

L'enquête de Technopolis conclut, sur la base des déclarations des entreprises, que les objectifs de préservation d'emplois devraient à terme être atteints. Toutefois, les entreprises estiment que seulement 23% des objectifs d'emplois affichés au moment de leur candidature seront atteints fin 2023.

**Graphique n° 6 : Évolutions médianes (en %) des effectifs salariés en 2020 et 2021**




*Source : DGE, sur la base des données DADS 2020, EPURE 2021*

Les effets de la mesure sur les effectifs des lauréats ne font pas l'objet d'un suivi particulier par Bpifrance. Les données disponibles font état, pour les dossiers dans lesquels un objectif lié à l'emploi a été renseigné, de 22 ETP créés ou maintenus par projet, en moyenne, sur la durée du dispositif. Par extrapolation à l'ensemble des 531 projets, cela représenterait 11 700 ETP créés ou maintenus, soit un niveau très éloigné de celui annoncé au moment de la création du dispositif. Par comparaison, l'étude *in itinere* réalisée en juin 2022 sur l'ensemble du dispositif « Résilience » estimait le nombre d'emplois créés à un niveau inférieur (de l'ordre de 15 ETP créés en moyenne par projet). Sur la base de 11 700 ETP, le soutien public d'un emploi créé ou maintenu serait de 72 K€[67].

Le coût définitif de chaque emploi créé ou maintenu ne pourra être mesuré qu'à l'issue du dispositif mais le coût de 10 000 € par emploi créé ou maintenu, inspiré de la prime d'aménagement du territoire, a été sous-estimé. Il est très supérieur dans plusieurs cas (433 K€ par emploi pour le projet Y ; 600 K€ par emploi pour le projet Z).

**Extraits de dossiers de candidatures retenues[68]**

Projet Y ( secteur agroalimentaire) : la boulangerie Y est une entreprise spécialisée dans la production industrielle de produits surgelés de boulangerie, pâtisserie, viennoiserie et traiteur. Elle possède quatre lignes de production : la production de pains spéciaux, la production de baguettes précuites au four, la production de produits traiteur snacking et la production de pâtisseries. L'entreprise vend sa production à des grandes et moyennes surfaces, des commerces de détail (boulangeries, stations-service, points chauds) et des institutions publiques (collectivité, hôpitaux, écoles). Elle souhaite moderniser ses chaînes de production pour augmenter sa capacité de production et diversifier son offre. Le financement doit lui permettre de moderniser ses chaînes de production pour diversifier son offre, conforter sa

[67] Coût du dispositif (838 M€) divisé par le nombre d'emplois créés ou maintenus.
[68] Les descriptifs des projets ont été anonymisés par la Cour

position de leader sur le marché des produits surgelés de boulangerie, pâtisserie, viennoiserie et traiteur dans le département et réduire sa consommation énergétique.

Le programme comporte un lot unique financé à hauteur de 1,3 M€ par le dispositif : acquisition d'une fonceuse à tarte, de deux pétrins, d'une bouleuse à brioche, d'une ligne de dresseuse de macarons, d'un chariot et d'un scarificateur.

Attendus du Programme

Il doit se dérouler sur 24 mois. Les retombées financières du projet ne sont pas explicitement détaillées dans le dossier. Il doit permettre la création de 3 postes sur le site.

La date de début était prévue le 01/09/2021 et la date de fin le 01/09/2023.

***

Projet Z (secteur des intrants) : Z est une filiale créée par une entreprise spécialiste de la transformation des déchets (filiale créée dans le cadre du projet). L'entreprise souhaite créer une usine de production de bouteilles de gaz à haute pression en aluminium. Le programme financé doit permettre à l'entreprise de localiser en France une usine de production de bouteilles de gaz à haute pression ; disposer de plusieurs lignes de production automatisées et numérisées pour produire des bouteilles de types I, II et III

Le programme comporte 3 lots financés à hauteur de 59 M€ par le dispositif

Lot 1 : construction de l'usine et commercialisation des bouteilles de gaz de type I de taille standard (26,7 M€ entièrement dédiés à des investissements)

Lot 2 : acquisition et installation des équipements de production dédiés à la fabrication de bouteilles de gaz de types II et III, produites à base d'alliages plus légers et résistants (12,2 M€ entièrement dédiés à des investissements)

Lot 3 : acquisition et installation des équipements de production dédiés à la fabrication de bouteilles de gaz de de type I de plus grandes tailles (20,3 M€ entièrement dédiés à des investissements).

Attendus du programme

Le programme doit se dérouler sur une durée de 48 mois, et permettre à l'entreprise de générer 12,9 M€ de chiffre d'affaires, sur un chiffre d'affaires total attendu de 12,9 M€ en 2026. Il doit permettre la création de 77 postes et le maintien de 21 postes à horizon 2026 sur le site.

La date de début du programme est prévue le 01/01/2022 et la date de fin est le 31/12/2025

Ces premiers éléments, encore très partiels, montrent un effet relativement faible du dispositif sur l'emploi, alors même qu'il s'agissait du seul objectif renseigné dans le PAP.

### 3.3.2 Un caractère incitatif de l'aide difficile à démontrer

L'évaluation de l'incitativité de l'aide vise à déterminer si, en l'absence de l'intervention publique, l'investissement aurait eu lieu. L'enjeu est de quantifier les effets d'aubaine, notamment dans le cas de subventions finançant des projets prêts à être déployés. Une des difficultés dans l'évaluation de ce phénomène est d'établir un contrefactuel qui permette de déterminer ce qu'il serait advenu en l'absence d'aide publique.

L'enquête réalisée *in itinere* tente d'approcher la part d'incitativité de l'aide en se basant sur la déclaration des bénéficiaires. 72,7 % des entreprises répondantes considèrent que la subvention a eu un effet « *déclencheur* » du projet, taux élevé mais plus faible que pour l'AAP aéronautique (84,6%), nucléaire (86,7%), et automobile (76,2%). Pour les entreprises interrogées, la subvention, dans le contexte particulier du Covid-19, a accéléré le calendrier du projet[69], voire amplifié sa taille.

Les entretiens semi-directifs réalisés par la Cour avec des entreprises lauréates ayant achevé leur projet confirment ce point. Dans très peu de cas, l'entreprise indique qu'elle aurait *in fine* renoncé à son projet en l'absence d'intervention publique. Quasiment toutes affirment que l'aide publique a permis d'avancer le calendrier de la décision et de la réalisation de l'investissement, et, dans une moindre mesure, d'envisager un projet de plus grande ampleur.

La plupart des bénéficiaires interrogés par la Cour ont indiqué qu'en dessous d'un taux d'aide de 30%, l'effet incitatif d'une subvention sur leur décision était quasiment nul. 189 projets ont été financés à moins de 30% et pourraient ainsi représenter, de manière très empirique[70], les cas pour lesquels la subvention n'a été en aucun cas incitative, soit 35,6% des projets financés.

Au vu de ces premiers éléments d'analyse, le dispositif a plutôt bien rempli son objectif sur le calendrier de déclenchement des investissements, sans éviter de probables effets d'aubaine.

Des mécanismes réduisant les effets d'aubaine auraient pu être introduits plus systématiquement dès la conception du dispositif, complétant la vigilance de Bpifrance consistant à ne pas accorder d'aide pour les dépenses déjà engagées avant le dépôt de demande. Il faut rappeler, en matière d'aide d'État pour les PME, le règlement européen (UE) N°651/2014 du 17 juin 2014 interdit toute subvention aux projets dont les travaux ont déjà commencé. Les appels à projets lancés dans le cadre de France 2030 renversent la charge de la preuve de l'incitativité de l'aide sur l'entreprise : c'est elle qui doit prouver que l'aide lui permettra de réaliser son projet. Est recevable dans ce cadre la preuve de l'accélération et de l'amplification du projet, ou si ce dernier risque d'être réalisé à l'étranger[71].

Concernant le choix de la subvention, les entreprises interrogées par la Cour ont indiqué leur préférence pour cet outil qui leur permet d'augmenter leur capacité d'endettement contrairement à des facilités de prêt (avances remboursables) qui auraient pesé sur leur passif. Certaines entreprises expliquent qu'elles n'auraient pas pu mobiliser des financements privés sans la subvention considérée comme une source de financement en quasi-fonds propres. Plusieurs font remarquer que le soutien de l'État crédibilisait leur projet, auprès des banques mais aussi au sein de l'entreprise. La subvention a aussi pu améliorer les marges de manœuvre des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire, permettant à l'entreprise de déployer un projet alors que l'outil de production et de commercialisation était à l'arrêt ou quasiment arrêté. Les entreprises en phase de croissance forte ont déclaré clairement qu'elles auraient réalisé le même projet en bénéficiant d'une avance remboursable à la place de la subvention.

[69] L'enquête Technopolis indique que pour l'ensemble des quatre AAP, la subvention publique a accéléré la réalisation des projets en moyenne de 10 mois.

[70] La Cour n'a réalisé que neuf entretiens, l'enquête de Technopilis est *in itinere*.

[71] AMI « Intrants Dépendance russe, biélorusse ou ukrainienne » ouvert en mars 2022.

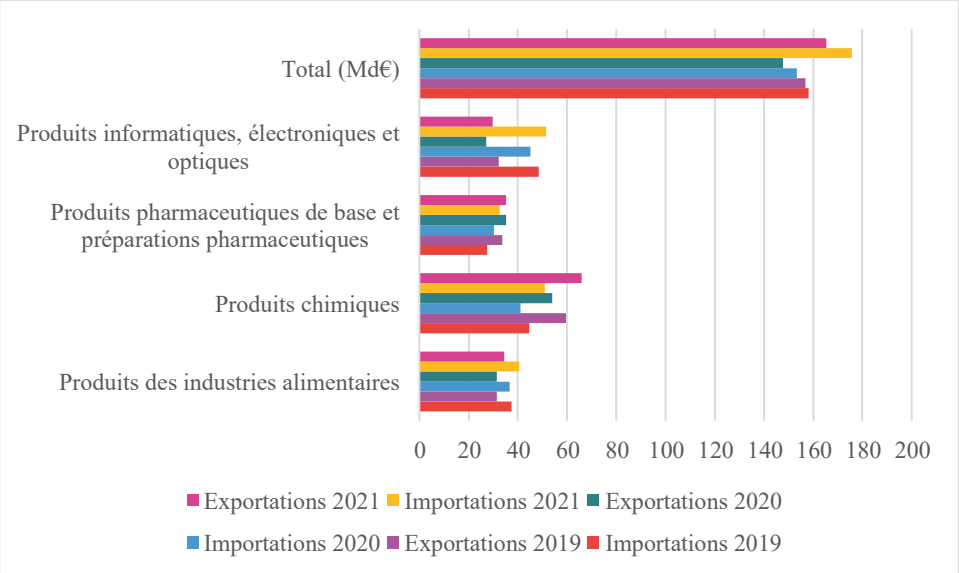
### 3.3.3 Des gains limités en matière de sécurisation des approvisionnements stratégiques

Bien qu'affichée comme l'objectif principal du dispositif, la sécurisation des approvisionnement stratégiques des bénéficiaires n'a pu faire l'objet d'un suivi chiffré. Pour la direction générale des entreprises, la granularité des données du commerce extérieur, notamment, ne permet pas aujourd'hui d'utiliser les informations à la disposition de l'administration, ni au niveau des entreprises, ni à l'échelle du pays.

Pour essayer de vérifier si le dispositif a eu des résultats en matière de sécurisation des approvisionnements, c'est donc principalement sur des données déclaratives qu'il faut actuellement s'appuyer. 25,9% des entreprises interrogées par Technopolis indiquent avoir significativement réduit leur niveau de dépendance aux approvisionnements. Plus de la moitié estiment que ce dernier est resté inchangé. Lors des entretiens réalisés par la Cour, certaines entreprises ont indiqué avoir mis en place, à la suite de la crise sanitaire, des stratégies internes pour réduire leurs vulnérabilités, en augmentant leurs stocks ou en diversifiant leurs fournisseurs, le risque étant assez fort pour qu'elles choisissent de supporter le coût de ces mesures de protection.

Ces données déclaratives ne permettent qu'imparfaitement de mesurer les effets du dispositif. La Cour a donc essayé d'identifier des données permettant de mesurer ses effets sur les approvisionnements stratégiques. À titre d'exemple, le solde commercial des produits identifiés en annexes du cahier des charges de l'AAP comme prioritaires, lorsqu'ils peuvent être rapprochés de la nomenclature douanière, a évolué défavorablement entre 2019 et 2021, puisqu'il est passé de -1,3 Md€ en 2019 à -10,41 Md€ en 2021, la croissance des importations sur la période ayant été bien plus dynamique que celle des exportations.

**Graphique n° 7 : Valeur des importations et des exportations des produits mentionnés en annexe du cahier des charges de l'AAP « relocalisation sectorielles »**




*Source : Cour des comptes sur la base d'une analyse DGDDI (lecture : les importations sont supérieures aux exportations en 2019, 2020 et 2021 pour les produits des secteurs agroalimentaires et électroniques listés en annexe du cahier des charges, et pouvant faire l'objet d'un suivi statistique par les services douaniers. Le déficit*

*du solde commercial se creuse particulièrement pour les produits informatiques, électroniques et optiques entre 2019 et 2021.*

La Cour a également établi avec l'appui de l'Insee une grille de concordance entre ces produits prioritaires et la nomenclature des produits et activités de l'Insee. Le chiffre d'affaires lié aux produits listés et pour lesquels une correspondance a été trouvée dans la nomenclature s'élève en 2019 à 81,87 Md€. L'injection dans l'économie de 838 M€ à l'occasion de l'AAP est trop faible pour pourvoir infléchir les tendances d'imports ou d'exports de la France dans ces secteurs ou produits.

Enfin, la Cour a essayé de procéder à des croisements *ex post* entre les bénéficiaires de l'AAP et plusieurs listes d'entreprises ou de produits jugés stratégiques. Un croisement avec la base actuelle du Sissé répertoriant les entreprises représentant un intérêt stratégique pour les intérêts de la Nation montre que 102 entreprises bénéficiaires de l'AAP (22,6%) sont dans la base du Sissé.

La DGE a enfin fait l'exercice de croiser les lauréats retenus par l'AAP et les résultats des travaux du CAE, de la Commission européenne et du Trésor établissant des listes de produits critiques pour le secteur particulier des métaux, filière pour laquelle le ciblage fin par produit lui semble pertinent. Elle a constaté une part non négligeable de recoupements (de 41% pour l'étude du CAE et de 48% pour l'étude du Trésor et de la Commission européenne).

Les effets de ce dispositif spécifique sur les vulnérabilités de l'économie française seront probablement très diffus, faute d'un ciblage initial suffisamment précis. Si la procédure de sélection a été menée de façon sérieuse, elle ne pouvait pas discriminer les candidats en fonction du seul caractère stratégique des projets, dès lors que les objectifs de relance et de soutien à l'appareil productif ont pris le pas sur ceux définis à l'origine.

## *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

*Le dispositif « relocalisations sectorielles » a été conçu et ouvert extrêmement rapidement. Il cherchait à concilier des objectifs de soutien à la fois conjoncturel et structurel à des secteurs indsutriels jugés stratégiques. Dans ces conditions, son élaboration a manqué de robustesse sur plusieurs aspects, notamment la fixation d'objectifs clairs, la justification des moyens déployés ou encore le ciblage des potentiels bénéficiaires. Au fur et à mesure du déploiement du dispositif, la direction générale des entreprises et son opérateur Bpifrance ont cependant corrigé et amélioré la procédure de sélection des bénéficiaires.*

*Malgré la volonté initiale de mettre en œuvre ce dispositif très rapidement, moins de la moitié des crédits prévus a été décaissée presque trois ans après sa création. Cette situation s'explique par des retards pris dans le déroulement des projets, mais aussi par le fait que les projets d'investissement nécessitent plusieurs années avant d'être menés à leur terme. La Cour recommande de préciser dans l'avenant à la convention avec l'opérateur Bpifrance la doctrine en matière de maintien de la subvention aux projets ayant pris un retard significatif.*

*Il n'est donc pas possible de mesurer, en 2023, les effets du dispositif sur l'économie française, ni même sur la situation financière des bénéficiaires. De premiers éléments issus de l'analyse des projets retenus indiquent que le nombre d'emplois que les lauréats se sont engagés à créer ou maintenir est sensiblement inférieur aux hypothèses retenues par le gouvernement au moment du lancement de l'appel à projets, cet indicateur n'étant cependant*

*pas le plus pertinent pour mesurer l'efficacité du dispositif. Si l'évolution en 2020 et 2021 de l'emploi et du chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires est plus favorable que celle des entreprises non retenues, il est difficile d'imputer ces résultats au dispositif de soutien aux relocalisations : la comparaison porte sur les années particulières de la sortie de crise sanitaire et les aides ont bénéficié à des entreprises qui étaient déjà plutôt en bonne santé.*

*Les effets sur la souveraineté économique et la sécurisation des approvisionnements critiques seront très difficiles à mesurer puisqu'aucun indicateur ou outil de suivi n'a été mis en place. À ce stade, le solde commercial des produits identifiés comme stratégiques par la DGE au moment du premier appel à projet a continué à se dégrader.*

*Le caractère incitatif de l'aide est peu aisé à démontrer : les enquêtes montrent que le dispositif a accéléré la prise de décision et le calendrier des projets mais aussi que les projets sélectionnés étaient des projets matures et prêts à être réalisés.*

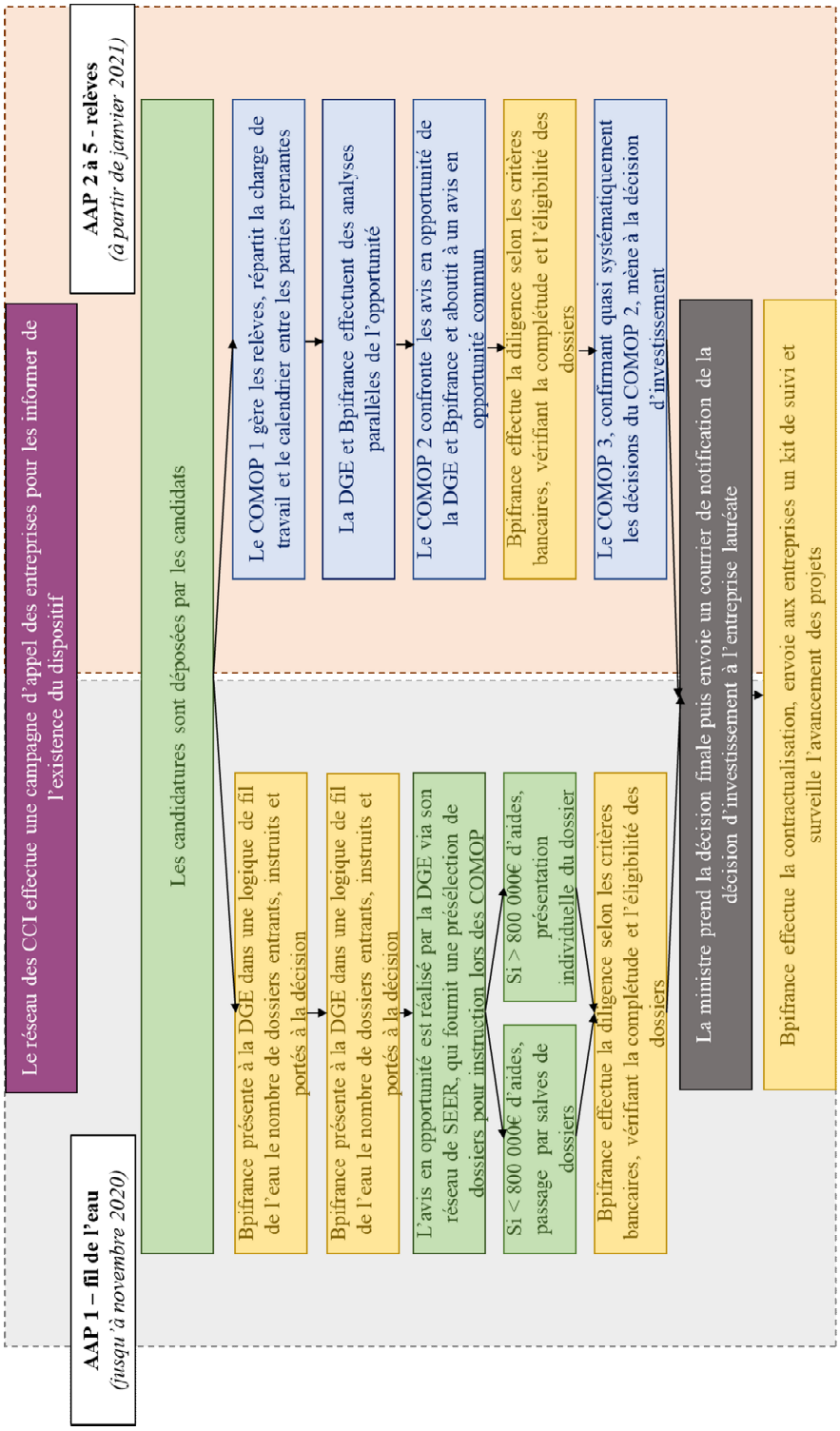
*L'évaluation ex post du dispositif devra s'attacher à mesurer si les effets industriels et socioéconomiques attendus se sont effectivement produits. Pour que cette évaluation puisse être conduite efficacement, la direction générale des entreprises devra définir au préalable comment elle entend mesurer la diminution d'une dépendance nationale et à quelle échelle cette dépendance doit être mesurée. Cette définition est d'autant plus importante que la réduction des vulnérabilités et des dépendances de l'économie française reste une priorité forte du gouvernement, principalement via le plan France 2030. Plusieurs dispositifs poursuivent l'ambition affichée dans l'appel à projets « relocalisations sectorielles », notamment les appels à projets « métaux critiques » et « résilience et capacités agroalimentaires ». L'appel à projets « 5G » a été prolongé en 2022 et 2023.*

*Plusieurs défauts de conception du dispositif « relocalisations sectorielles » ont d'ores et déjà été corrigés dans ces appels à projets, notamment pour la détermination des objectifs et des indicateurs de suivi. France 2030, qui revendique une « politique industrielle et technologique ambitieuse », ne mentionne plus l'objectif des relocalisations en tant que tel, même si le plan, en visant la réindustrialisation du pays, poursuit un objectif comparable. Il est en outre articulé autour de dix objectifs précisément définis et mesurables, là où le dispositif « relocalisations sectorielles » ne comportait qu'un indicateur sur le nombre d'emplois.*

# ANNEXES

1. **Processus d'instruction des AAP 1, 2 et suivants**
2. **Méthode d'analyse statistique des décisions**

## Annexe n° 1. Processus d'instruction des AAP 1, 2 et suivants



# Annexe n° 2. Méthode d'analyse statistique des décisions

1. Bases de données et retraitements

*Bases de données disponibles*

L'évolution de la nature de l'instruction des AAP explique l'existence de deux bases de données : une de la DGE, et une de Bpifrance. Des deux bases de données, celle de Bpifrance est celle qui permet le plus de réaliser des analyses détaillées. Elle permet de déceler le schisme de méthode entre le premier appel à projets et les quatre suivants. Dans les AAP 2 à 5, deux avis en opportunité sont alors donnés, celui de Bpifrance puis celui de la DGE, ainsi que les décisions de Comop.

La base de données Bpifrance comporte : les informations clés sur le projet et l'entreprise (description et données déclaratives), un avis en éligibilité à l'AAP, un avis en opportunité de Bpifrance reposant sur une grille d'analyse détaillée, un avis en opportunité de la DGE ainsi que les décisions finales des Comop et l'échelonnement des décaissements le cas échéant.

*Méthodologie, calculs et modèles*

Certaines informations étant manquantes ou mal renseignées, l'exploitation des bases de données a nécessité des retraitements. L'entreprise « chef de file » sur les projets collectifs n'était pas toujours renseignée, tout comme la décision de ne pas investir *in fine* dans un projet. Par ailleurs, les onglets de motivation des décisions d'investissement sont souvent restés vides, ce qui a nui à l'interprétation des raisons qualitatives derrières certaines décisions.

Afin de mener les études statistiques nécessaires, les variables de décision d'investissement ont été recodées de manière binaire. Une note « A » (avis favorable) devient un 1 et une note « B » ou « C » (avis défavorable) devient un 0. Ce sont ces retraitements qui permettent une analyse statistique cohérente des déterminants des avis en opportunité.

2. Analyse de la représentativité des secteurs critiques

*Méthodologie*

Sur le plan méthodologique, à chaque secteur critique identifié a été associé un secteur NAF[72], pour comparer le pourcentage relatif des entreprises parmi les secteurs critiques et celui de l'ensemble de l'économie. Les cinq secteurs critiques de l'AAP ne correspondent pas exactement à des codes NAF, ce qui rend l'appariement parfois imparfait. Par exemple, le secteur critique « intrants » a été apparié au secteur NAF « industrie chimique », ce qui recoupe une partie mais pas l'ensemble de l'objet.

L'appariement réalisé permet de comparer le pourcentage relatif des entreprises parmi les cinq secteurs critiques et les pourcentages relatifs des entreprises parmi les cinq secteurs NAF dans l'ensemble de l'économie française.

[72] Nomenclature d'activités française, réalisée par l'INSEE pour faciliter l'organisation de l'information économique et sociale.

*Résultats et interprétation*

| Secteur NAF | Industries agroalimentaires | Industrie chimique | Industrie pharmaceutique | Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques | Télécommunications |
|---|---|---|---|---|---|
| Secteur critique | Agroalimentaire | Intrants | Santé | Électronique | Télécommunications/ 5G |
| % dans la base SIREN | 77,4% | 7,3% | 0,8% | 4,7% | 9,9% |
| % dans les projets retenus | 22% | 26,8% | 24,9% | 20,0% | 6,3% |

Des disparités existent entre la présence parmi les cinq grands secteurs NAF et les entreprises candidates à l'AAP. En effet, l'agroalimentaire occupe une place prépondérante parmi les secteurs NAF (77,4%), ce qui n'est pas le cas de la santé (0,8%), mais l'AAP a vu une représentation égale de ces deux secteurs parmi les entreprises candidates (23%).

En revanche, il n'y a pas de variation très importante et significative entre les proportions des projets candidats et des projets lauréats parmi les cinq secteurs de l'AAP. Aussi, si aucune consigne ne semble avoir été passée à ce sujet, un équilibre semble toutefois avoir été respecté.

3. Analyse de la procédure de sélection et d'attribution des aides

*Régressions logistiques*

*Méthodologie*

Les décisions en Comop 3 sont les décisions finales d'investissement. L'analyse statistique des déterminants de la décision en Comop 3 permet de déduire une forme de grille d'analyse sous-jacente, ou, à défaut, de lister les éléments qui ont été favorisés dans l'instruction et la sélection.

Des régressions logistiques ont été utilisées pour déterminer s'il existe une cohérence entre les notes attribuées aux différents projets des AAP 2 à 5 et les décisions d'investissement prises. Le travail ne peut pas être réalisé avec l'AAP 1 compte tenu de sa nature différente et d'avis en opportunité ne procédant pas d'une grille de notation granulaire.

*Résultats et interprétation*

i. Décisions

| | Total | Agroalimentaire | Intrants | Santé | Électronique | Télécommunications / 5G |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Significativité de la | Oui | Non | Très | Oui mais moins | Moyenne | Non |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| souveraineté industrielle | | | | que d'autres | | |
| Effet marginal (si variable significative) | 4,5% | | 8,8% | 3,3% | 6,3% | |

Dans la **décision finale d'investissement**, la souveraineté industrielle est la variable la plus statistiquement significative, devant l'aspect « industrie du futur », la recherche et développement, la capacité de générer des emplois, puis l'efficacité sociale. Un point de notation supplémentaire dans l'aspect souveraineté industrielle augmentait de 4,5% la probabilité de recevoir un avis favorable en Comop, ce qui est supérieur aux autres facteurs.

Dans le **domaine de l'électronique**, sans être totalement significatif, le facteur souveraineté industriel est celui le plus significatif de tous ceux de la grille, les autres facteurs n'étant pas assez significatifs pour tirer de conclusions utiles. Un point de notation supplémentaire dans l'aspect souveraineté industrielle augmentait de 6,3% la probabilité de recevoir un avis favorable en Comop.

Dans le **domaine de l'agroalimentaire**, alors que la souveraineté industrielle était statistiquement très significative dans l'avis en opportunité donné par Bpifrance, complétée par l'impact sur l'emploi et la capacité de mettre en œuvre le projet, la décision d'investissement en Comop 3 n'est pas significativement statistiquement soutenue par la grille d'analyse, pour laquelle aucune des variables ne se détache.

Dans le **domaine des intrants**, deux facteurs se détachent particulièrement. La souveraineté industrielle est clé et très statistiquement significative, avec un effet marginal de 8,8%. De surcroît, la recherche et développement du projet est également significative, bien que moins fortement. Son effet marginal est de 4,5%.

Dans le **domaine de la santé**, sont d'abord significatifs l'impact du projet sur le chiffre d'affaire de l'entreprise et sa capacité de générer des emplois, avec des effets marginaux respectivement de 6,2% et 9,6%. La souveraineté industrielle est quant à elle significative, certes, mais moins significative. Son effet marginal est de 3,3%.

Dans le **domaine des télécommunications**, aucun facteur de la grille d'analyse n'est réellement statistiquement significatif. Seul l'impact attendu du projet sur le chiffre d'affaire de l'entreprise est légèrement significatif, avec un effet marginal lui négatif (-13,8%). Cette divergence par rapport à la grille d'analyse peut s'expliquer par la singularité de ce secteur par rapport aux autres de l'appel à projets.

En somme, la souveraineté industrielle semble avoir été l'élément le plus significatif dans la décision d'investissement. En dépit de l'hétérogénéité de son importance selon les secteurs, elle est une constante à l'exception du domaine des télécommunications et de la 5G. Elle est talonnée cependant d'autres considérations statistiquement significatives, plus ou moins prépondérantes selon les secteurs (chiffre d'affaire et emplois pour la santé, recherche et développement pour les intrants…).

ii. Avis en opportunité Bpifrance

| | Total | Agroalimentaire | Intrants | Santé | Électronique | Télécommunications/ 5G |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Significativité de la souveraineté industrielle | Oui | Très | Très | Oui | Oui | Non |
| Effet marginal (si variable significative) | 5,4% | 8% | 8,9% | 4,7% | 6,3% | |

Bpifrance a privilégié dans l'instruction et la sélection des dossiers des éléments relatifs à la souveraineté industrielle, l'aspect industrie du futur et la capacité de l'entreprise de mettre en place le projet. Ces trois variables de la grille d'analyse sont en effet les plus statistiquement significatives, avec des effets marginaux respectifs de 5,4%, 4,7% et 7,6%.

La souveraineté industrielle a été statistiquement très significative pour les domaines de l'agroalimentaire (avec un effet marginal de 8%), des intrants (effet marginal de 8,9%), et significative dans la santé (effet marginal de 4,7%) et l'électronique (effet marginal de 5,4%). En revanche, cela ne semble pas avoir été significatif pour juger des dossiers dans le domaine des télécommunications et de la 5G.

Ont ensuite été plus ou moins significatifs des facteurs selon les secteurs traités : l'aspect industrie du futur a été significatif pour l'électronique ainsi que les intrants, a capacité de mise en œuvre du projet a été significative pour l'électronique, l'agroalimentaire et la santé, tandis que le délai de mise en place du projet a été significatif pour la santé et les intrants

L'impact sur l'emploi a été significatif dans le domaine de l'agroalimentaire, tandis que les intrants ont connu d'autres variables significatives qui ne l'étaient pas pour les autres secteurs comme la recherche et développement ou la nature stratégique de l'entreprise et son projet.

iii. Avis en opportunité DGE

*L'analyse de l'importance pour la DGE des critères appréciés par la grille d'analyse est limitée dans la mesure où elle est calquée sur la grille Bpifrance, et qu'il n'existe pas de grille DGE sur laquelle mener une analyse statistique pertinente.*

La DGE a privilégié dans l'instruction et la sélection des dossiers des éléments relatifs à la souveraineté industrielle, puis à l'efficacité sociale ainsi que la capacité de mise en œuvre rapide du projet. La première variable est statistiquement très significative, tandis que les autres les ont relativement moins. Leurs effets marginaux respectifs sont de 4,7%, -4,8% et 2,5%. Ainsi, paradoxalement, l'efficacité sociale semble avoir eu un effet marginal négatif.

La souveraineté industrielle a été statistiquement très significative pour le domaine des intrants, et significative pour l'électronique et l'agroalimentaire. En revanche, cela ne semble pas avoir été statistiquement très significatif pour les domaines de la santé ou des télécommunications.

Ont été plus ou moins significatifs des facteurs selon les secteurs traités, comme la recherche et développement pour les intrants, l'impact sur le chiffre d'affaire ou la capacité de mise en œuvre du projet pour la santé, et l'efficacité financière du projet pour les télécommunications.

### iv. Régressions par taille d'entreprise

Les PME sont surreprésentées parmi les projets candidats par rapport aux entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, et les grandes entreprises sont légèrement plus nombreuses que les entreprises de taille intermédiaire. 77% des porteurs de projet sont des PME et ETI dans l'AAP 1, et 63% dans l'AAP 2. Les PME et ETI représentent également 70% des lauréates.

Les différentes étapes d'avis et de décision conservent cette surreprésentation des PME par rapport aux autres tailles d'entreprise et le nombre plus élevé de projets provenant de grandes entreprises par rapport aux entreprises de taille intermédiaire. En revanche, le taux de sélection des PME et ETI est sensiblement le même que celui des autres entreprises, autour de 30% (29% pour l'AAP 1 et 31% pour les AAP 2 à 5).

*Méthodologie*

Une matrice de corrélation a été réalisée entre différentes variables représentant différentes caractéristiques des projets lauréats. Les variables retenues sont : le nombre de postes actuel de l'entreprise, le montant total de l'aide retenue HT, la durée du programme en mois, le chiffre d'affaire de l'entreprise, le chiffre d'affaire généré par le projet, le nombre de création de postes, l'assiette totale retenue, et le taux d'aide global.

*Résultats et interprétations*

Certaines des corrélations viennent confirmer des intuitions présentes : une corrélation positive très élevée existe entre l'assiette totale retenue et le montant de l'aide octroyée (0,87), de même qu'une corrélation positive entre le chiffre d'affaires et le nombre d'employés des entreprises lauréates (0,45).

De manière plus intéressante, nous trouvons une corrélation positive entre le nombre de création de postes prévu dans les candidatures et le montant de l'aide octroyée (0,39), qui tend à expliquer, comme dans l'étude de la grille d'analyse, une partie de la sélection par la capacité de créer de l'emploi dans les secteurs identifiés, et pas uniquement par le regain de souveraineté.

Enfin, sur le montant de l'aide octroyée, nous observons une corrélation négative entre le taux d'aide global et l'assiette totale retenue (-0,37) : le taux d'aide semble généralement décroissant avec le taille du projet.