

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Louis SCHWEITZER,
Commissaire général à l'investissement 2
- Présences en réunion 14

Mercredi

14 janvier 2015

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président**



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Louis Schweitzer, Commissaire général à l'investissement.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, les crédits des PIA 1 et PIA 2, dont le montant est considérable – 35 milliards d'euros pour le premier, 12 milliards pour le second –, sont soumis à des règles particulières car ils poursuivent des objectifs spécifiques. Mes questions porteront donc sur deux points. Tout d'abord, les objectifs fixés pour l'utilisation de ces crédits sont-ils respectés ? Ensuite, pouvez-vous nous préciser la manière dont les programmes d'investissement d'avenir – PIA – sont traités en comptabilité budgétaire ? Ce point n'est pas neutre au regard d'une autre question, peut-être la plus importante, qui est celle des crédits de la Défense pour lesquels, en 2014, dans le cadre des collectifs budgétaires, des redéploiements ont été opérés, à hauteur de deux fois 500 millions d'euros. Sans parler de détournement – le mot est excessif –, les opérations par lesquelles les PIA viennent au secours de crédits budgétaires normaux n'illustre-t-elle pas la difficulté que nous avons identifiée dès 2010, lors de sa création ? Par ailleurs, M. Thierry Francq, qui représente la France auprès du groupe de travail constitué par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement, étant présent parmi nous, il serait bon que nous l'interrogions sur la manière dont il envisage l'application en France du plan Juncker et sur l'état d'avancement de celui-ci.

M. Louis Schweitzer, Commissaire général à l'investissement. Je rappelle que le PIA est issu d'une initiative prise par le Président Nicolas Sarkozy en juin 2009, initiative fondée sur un constat qui me paraît n'avoir rien perdu de son actualité : en période d'austérité budgétaire, la tendance naturelle est de sacrifier l'investissement et l'avenir au bénéfice du présent et des dépenses de fonctionnement. Le PIA visait donc à sanctuariser l'investissement, au sens de dépenses orientées vers l'avenir ayant pour objet une rentabilité économique ou sociale. Ce programme a été élaboré par une commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, qui ont remis leur rapport en novembre 2009 ; le PIA a été créé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Je précise que MM. Juppé et Rocard président toujours le comité de surveillance des investissements d'avenir, comité qui est composé de quatre députés, quatre sénateurs et huit personnalités qualifiées. Il se réunit trois fois par an et suit l'action du Commissariat général à l'investissement et l'évolution des PIA.

Ces programmes sont en effet au nombre de deux : le PIA 1, d'un montant de 34,6 milliards, et le PIA 2, voté en loi de finances rectificative fin 2013, d'un montant de 12 milliards, soit 46,6 milliards au total. Ils tendent à promouvoir l'excellence en matière de recherche et d'enseignement supérieur. Outre le transfert de la recherche fondamentale vers la recherche appliquée et de la recherche appliquée vers l'industrie, sont aussi financés directement l'industrie, le numérique et le développement durable. Nous ne finançons que des projets d'excellence, mais nous nous efforçons de favoriser également une meilleure structuration de l'activité économique. Ainsi, dans le domaine universitaire, nous encourageons le développement des communautés d'universités et d'établissements – COMUE – et nous avons suscité la création d'instituts de recherche technologique, d'instituts hospitalo-universitaires et d'instituts de transition énergétique qui associent, dans leurs domaines respectifs, recherche publique et recherche privée. Dans le domaine industriel, nous soutenons une approche par filières, qui consiste à associer, sur un projet donné, de grandes entreprises à des entreprises moyennes ou petites.

La procédure mise en œuvre est pilotée par le Commissariat général à l'investissement – CGI. Celui-ci qui ne compte qu'une trentaine de personnes pour mener ses actions, passe des conventions avec divers opérateurs, tels que l'Agence nationale de la recherche – ANR –, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME –, la Banque publique d'investissement – BPI –, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU –, la Caisse des dépôts et des consignations – CDC –, et l'Agence nationale de l'habitat – ANAH. Ces organismes instruisent les dossiers et en suivent l'exécution. Dans tous les cas, nous ne prenons de décision que dans le cadre de programmes d'action précédés d'appels d'offres ou d'appels à projets, sur le fondement d'expertises réalisées soit par des jurys, soit par des experts indépendants. La décision finale, qui est prise par le Premier ministre, est donc précédée d'une procédure d'expertise extraordinairement rigoureuse.

Les PIA sont un objet budgétaire un peu particulier, dans la mesure où les crédits ouverts ne sont pas soumis à l'annualité budgétaire. Ces crédits sont de natures très différentes. Il peut s'agir, et c'est principalement le cas pour l'enseignement supérieur et la recherche, de dotations non consommables : l'argent ouvert reste sur un compte du Trésor et le bénéficiaire ou l'affectataire de la dotation ne touche que l'intérêt annuel de cette dotation. Celui-ci était, pour le PIA 1, de 3,5 % ; il est de 2,5 % pour le PIA 2. Pour des crédits budgétaires ouverts de 15 milliards, par exemple, la dépense annuelle effective sera de l'ordre de 50 millions pour le PIA 1 et de 37 millions pour le PIA 2. Cette approche est intelligente, car les universités ont besoin d'un financement continu pour assurer le fonctionnement des laboratoires.

Ces crédits peuvent également prendre la forme de subventions, au sens classique du terme, qui entrent immédiatement dans le déficit maastrichtien, de même que les avances remboursables que nous consentons. Tel n'est pas le cas, en revanche, des dotations en capital et des prêts, dès lors qu'ils sont accordés en tant qu'« investisseur avisé », c'est-à-dire dans des conditions garantissant qu'ils pourraient l'être par un investisseur privé. Par ailleurs, chaque fois que nous investissons dans le domaine économique, nous nous efforçons d'obtenir, par un effet de levier, des cofinancements, de sorte qu'à la dépense publique s'associe une dépense privée.

En ce qui concerne la consommation de ces crédits, fin 2014, nous avons engagé 33,3 milliards d'euros et payé 10,4 milliards ; le rythme d'engagement et de paiement est désormais de l'ordre de 1 milliard par trimestre.

J'en viens aux enjeux actuels.

Le premier d'entre eux est la continuité de notre action. La nécessité de préserver les investissements d'avenir dans une période d'austérité budgétaire demeure ; à cet égard, les circonstances n'ont pas changé depuis 2009. C'est pourquoi nous avons entamé, en interne, une réflexion sur l'opportunité de poursuivre cette action au-delà du PIA 2. Faut-il un PIA 3 ? La question mérite réflexion.

Deuxième enjeu : l'évaluation du PIA. Celle-ci se fait à plusieurs niveaux. Tout d'abord, nous vérifions, dans le cadre d'un appel à projets par exemple, que celui-ci répond à une demande. Ensuite, nous nous assurons que les actions engagées aboutissent à des résultats concrets. Enfin, nous regardons si les projets réussis ont un effet structurant et parviennent à transformer l'économie ou l'appareil de recherche français.

Parallèlement, le CGI assume une mission spécifique d'évaluation de tous les investissements publics importants. Il est ainsi chargé de recenser l'ensemble des investissements faisant appel à un financement de l'État et de ses établissements publics supérieur à 20 millions d'euros et de réaliser une contre-expertise de tous ceux faisant l'objet d'un financement de l'État ou de ses établissements publics supérieur à 100 millions.

Quelles sont nos marges de progrès ? Lorsqu'on finance l'innovation et que l'on veut aider de grandes entreprises mais aussi de plus petites, il faut être rapide et simple. C'est pourquoi notre ambition est de limiter à moins de trois mois le délai entre le dépôt d'un projet et la contractualisation avec son auteur. Bien entendu, ce délai ne s'applique pas au financement des instituts d'excellence universitaire, lourd et complexe, qui fait l'objet d'une procédure spécifique. En tout état de cause, nous évitons d'exiger un trop grand nombre de documents, les redondances et les doubles expertises là où elles ne sont pas justifiées.

Quels sont, enfin, les risques auxquels nous devons faire face ? Tout d'abord, dans un contexte de rigueur budgétaire, la tentation existe d'utiliser les PIA à des fins qui ne sont pas les siennes. Premièrement, certaines dépenses budgétaires peuvent être transférées aux PIA. Ainsi, le financement des avances remboursables à Airbus a été transféré au PIA 2, pour un montant d'un peu plus de 700 millions d'euros. Deuxièmement, des crédits du PIA peuvent être affectés, dans le cadre de redéploiements, à des actions qui ne sont pas dans sa nature. Nous proposons nous-mêmes des redéploiements au sein des PIA, lorsqu'il apparaît que certaines actions suscitent moins d'intérêt que d'autres, qui requièrent des crédits complémentaires. Mais d'autres redéploiements visent à affecter des crédits alloués aux PIA à des dépenses budgétaires normales. Les crédits de recherche militaire que vous avez évoqués, monsieur le président, relèvent plutôt d'un redéploiement de ce type.

En définitive, le PIA est un instrument, me semble-t-il, très intéressant. Au reste, nous constatons que d'autres pays cherchent à s'en inspirer. L'Allemagne a ainsi créé, dans le domaine universitaire, un mécanisme qui ressemble beaucoup à celui des investissements d'avenir. Certains succès sont fascinants. Je pense, par exemple, au concours mondial d'innovation qui a permis de sélectionner 110 *start-up* que nous avons subventionnées à hauteur de 200 000 euros et que nous pourrions accompagner dans les étapes ultérieures de leur développement de façon à assurer leur croissance.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le Commissaire général à l'investissement, pour la concision et la clarté remarquables de votre présentation. Nous en venons maintenant aux questions que souhaitez vous poser, outre Mme la rapporteure générale, plusieurs de nos collègues. Je rappelle que certains d'entre eux – Olivier Carré, Dominique Lefebvre, Christine Pires Beaune et Eva Sas – siègent au comité de surveillance des investissements d'avenir. Je précise par ailleurs que nous avons entamé, en 2014, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle, que président Alain Claeys et Olivier Carré, un travail d'évaluation des crédits d'investissements d'avenir du PIA 1 consacrés à la recherche.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, je rejoins la préoccupation du président de notre Commission quant à la manière dont les PIA sont reflétés dans les données budgétaires dont nous disposons. Nous avons, pour une enveloppe de 46 milliards d'euros, des engagements qui s'élèvent à 32 milliards, des contractualisations d'un montant de 26 milliards et des décaissements de 9 milliards. Faut-il comprendre que, depuis 2010, seulement 9 milliards d'argent frais ont été dépensés, soit 2 milliards par an en moyenne ? Si tel est bien le cas, cela me paraît très peu

pour atteindre les objectifs, que vous avez rappelés et auxquels je souscris, de structuration de l'économie et de soutien de l'innovation.

M. le président Gilles Carrez. Je me permets de compléter votre question, madame la rapporteure générale. La question que je me pose est celle de savoir si les crédits non consommables, c'est-à-dire affectés à un fonds, sont, ou non, comptés comme consommés.

Mme la rapporteure générale. Je souhaiterais en effet savoir à quoi correspondent exactement ces 9 milliards d'euros. Par ailleurs, quelle va être l'articulation des projets financés par le PIA avec le plan Juncker de 300 milliards d'euros, dont une partie consisterait en un recyclage ? À quelle hauteur la France sera-t-elle concernée ?

Enfin, le PIA a été mis à contribution pour le budget de la Défense en 2014 ; il n'est pas exclu qu'il le soit de nouveau en 2015. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain Claeys. Dans le domaine universitaire et de la recherche, les investissements d'avenir, qui concourent en effet à l'excellence, permettent, grâce aux COMUE, de restructurer le paysage universitaire, et c'est une bonne chose. Toutefois, il faut être conscient des difficultés que peuvent rencontrer certaines équipes dont les projets risquent d'être en panne faute de crédits de fonctionnement suffisants. Par ailleurs, il me semble qu'en matière de recherche, l'aménagement du territoire ne doit pas être oublié. Une réflexion est-elle menée dans ce domaine dans le cadre du deuxième plan, en particulier en ce qui concerne les équipes émergentes ? Enfin, l'enseignement supérieur et la recherche bénéficient actuellement, outre le budget de l'État, de trois sources de financement : l'ANR, les investissements d'avenir et les crédits européens. Or, on constate que la consommation de ces derniers par les équipes françaises est en baisse par rapport aux années précédentes ; peut-être la complexité des dossiers constitue-t-elle un obstacle.

M. Olivier Carré. Pour avoir représenté la majorité sous la précédente législature et, aujourd'hui, l'opposition au sein du comité de surveillance des investissements d'avenir, je peux témoigner que les différents plans s'inscrivent dans une parfaite continuité, ce qui est important s'agissant de projets de long terme. Je souhaiterais cependant aborder quelques points délicats.

Tout d'abord, nous avons tous sursauté, je crois, en entendant le secrétaire d'État au Budget annoncer, à la fin de l'examen du projet de la loi de finances, qu'en cas de doute sur le produit de la vente des fréquences destinée à financer le budget de la Défense, il suffirait de reprendre la somme correspondante sur le PIA. Une telle remise en cause de la stabilité des financements par des ajustements budgétaires est absolument contraire aux principes, confirmés par les différents premiers ministres, qui régissent les investissements d'avenir. À ce propos, il convient de souligner l'importance du rôle de garants que jouent MM. Juppé et Rocard, qui, lorsque M. Valls a succédé à M. Ayrault, ont beaucoup pesé pour que le PIA demeure dans les attributions du Premier ministre et ne soit pas confié au ministre de l'Industrie.

Ensuite, certains projets financés par le PIA et d'autres partenaires arrivent à maturité. Si ces derniers sont défaillants, le PIA doit-il poursuivre ses financements et dans quelles proportions ?

Enfin, il est aujourd'hui reconnu que certains projets ne répondent pas à l'excellence qui était attendue. Dans un tel cas, le PIA a-t-il la capacité de réaffecter des budgets à d'autres actions ?

Mme Christine Pires Beaune. Le montant des crédits des deux PIA s'élève à 47 milliards d'euros, dont 13,3 milliards d'euros restent à engager. Dans quel délai peuvent-ils l'être ? Ensuite, nous avons pu constater que les délais d'instruction de certains opérateurs, notamment l'ADEME, étaient très longs. Leur avez-vous fixé un objectif afin que qu'ils soient ramenés dans des limites plus raisonnables ? Par ailleurs, les appels à projets lancés dans le domaine de l'économie circulaire n'ont pas rencontré un grand succès. Assiste-t-on à une inversion de cette tendance ? Où en êtes-vous de votre réflexion sur un PIA 3 ? Enfin, le CGI a-t-il reçu une réponse au courrier que MM. Juppé et Rocard ont adressé le 3 décembre 2014 au Premier ministre ?

Mme Eva Sas. Lors de l'annonce du PIA 2, M. Ayrault avait indiqué que 50 % des 12 milliards d'euros qui y seraient affectés seraient alloués à la transition écologique et énergétique, soit directement, au programme « Ville et mobilité durables » par exemple, soit indirectement, à travers le respect de critères d'éco-conditionnalité. Or, des réaffectations budgétaires extrêmement importantes sont intervenues sur les programmes « Transition écologique et énergétique » et « Ville et territoire durables ». Comment analysez-vous la sous-consommation des crédits de ces programmes ? L'ADEME nous a indiqué, pour sa part, que le faible nombre des projets présentés pouvait s'expliquer par le caractère moins attractif des avances remboursables, plus nombreuses que les crédits directs. Par ailleurs, les critères d'éco-conditionnalité ont-ils été respectés ?

Enfin, sachant que la plupart des crédits qui ont été réaffectés l'ont été au budget de la Défense, l'équilibre entre les différents objectifs assignés au PIA est-il respecté ? L'écologie n'a-t-elle pas été en quelque sorte sacrifiée au profit d'autres priorités, notamment les programmes d'innovation technologique de la défense ?

M. Jean Launay. La notion de crédits ouverts non consommables ne laisse pas de nous étonner, s'agissant d'investissements. Je souhaiterais savoir tout d'abord quelle est la part de ces crédits dans les deux PIA.

S'agissant de la défense, j'approuve les propos du président de notre Commission. Pour 2014, les crédits du PIA concourent bien à l'exécution de la loi de programmation militaire. Pour 2015, le rapport Charpin, que j'ai pu consulter en tant que rapporteur spécial, confirme l'absence de recettes exceptionnelles issues de la cession des fréquences de la bande des 700 MHz. Il analyse également très défavorablement le mécanisme des sociétés de projet, dont la mise en œuvre est pourtant demandée par le Président de la République pour réaliser la trajectoire complète d'exécution de la loi de programmation militaire. Enfin, il suggère un nouveau recours au PIA en 2015. Envisagez-vous cette hypothèse et, le cas échéant, qui prendrait la décision ? Lors du débat qui s'est tenu hier à l'Assemblée à la suite des événements que nous avons vécus ces derniers jours, le Premier ministre a indiqué que les crédits budgétaires nécessaires seraient alloués pour que soit respectée la loi de programmation militaire, et nous y tenons.

Enfin, de manière générale, on constate une atonie des investissements. La loi bancaire que nous avons votée n'est pas allée, me semble-t-il, assez loin dans la séparation des activités bancaires et nous attendons que le pacte de responsabilité produise ses effets sur la croissance. Mais lorsque l'on voit les conditions dans lesquelles Bpifrance s'engage

derrière les entreprises, force est de constater un hiatus entre les discours et la réalité du terrain.

M. Olivier Carré. Très juste !

M. Régis Juanico. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, vous avez évoqué tout à l'heure, à propos des PIA, des projets à forte rentabilité économique et sociale. Je souhaiterais quant à moi évoquer les seconds, à travers les PIA « Jeunesse » et les PIA relatifs à l'éducation et à la formation. Des actions intéressantes ont été menées en la matière dans le cadre du PIA 1 ; je pense notamment aux internats d'excellence, devenus internats de la réussite, ou aux investissements réalisés dans l'apprentissage, qu'il s'agisse de la question du double logement ou de la modernisation des outils. Dans le PIA 2, un programme « Jeunesse » de 100 millions d'euros et un programme « Éducation » de 150 millions ont bien été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014, mais on nous a annoncé qu'ils subiraient un coup de rabot de 16 millions. Pouvez-vous nous le confirmer ? Par ailleurs, quelles seront les grandes orientations du PIA « Jeunesse ». On évoque l'éducation à l'entrepreneuriat pour les jeunes de 16 ans à 25 ans et l'apprentissage du codage informatique en lien avec le plan numérique.

En outre, 25 millions sont d'ores et déjà destinés au programme « La France s'engage », qui vise à reconnaître les acteurs associatifs et bénévoles. D'autres pistes sont-elles étudiées ?

Enfin, je regrette qu'une ligne de crédits spécifiques ne soit pas consacrée au sport, que ce soit en termes éducatifs ou pour l'industrie du sport.

M. Yves Jégo. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, pourriez-vous nous apporter quelques précisions sur les investissements d'avenir liés à l'ANRU ? À ce propos, j'appelle votre attention sur la durée des procédures chez les opérateurs, qui met à mal l'efficacité du dispositif.

M. Michel Pajon. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, au cours de ces derniers mois, vous vous êtes prononcé à plusieurs reprises en faveur d'un troisième programme d'investissements d'avenir. Pourquoi, selon vous, est-ce nécessaire ? Vous appuyez-vous sur les retombées des projets déjà financés pour faire cette préconisation ? Quel devrait être le montant de ce troisième PIA ? Quels secteurs devraient en bénéficier et ce programme pourrait-il être constitué uniquement de dotations non consommables ?

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, je souhaiterais, quant à moi, vous interroger sur les critères de réussite des projets à caractère économique. Existe-t-il des indicateurs qui permettent d'ores et déjà de mesurer l'effet d'entraînement de ces programmes sur le secteur privé, qu'il s'agisse du montant des cofinancements, d'éventuelles augmentations du chiffre d'affaires, de l'emploi ou des exportations ?

Ma seconde question porte sur le rôle de conseil du CGI en matière de grands investissements publics. Certains d'entre eux sont réalisés par le biais d'une délégation de service public. Prenons l'exemple des autoroutes : le Gouvernement a lancé un programme d'investissements de plus de 3 milliards d'euros moyennant une prolongation des concessions. Avez-vous été consulté sur l'élaboration de ce programme d'investissements ?

De manière générale, votre compétence est-elle clairement affirmée en matière de partenariats public-privé ou de délégations de service public ?

M. le Commissaire général à l'investissement. Je commencerai par répondre à Mme Rabault, qui s'est étonnée que nous dépensions apparemment si peu. Il convient tout d'abord de rappeler que 17,8 milliards des 46,6 milliards des deux PIA sont constitués de dotations non consommables, lesquelles s'engagent, après contractualisation, au taux de 3,5 % par an pour le PIA 1 et de 2,5 % par an pour le PIA 2. Sur ces 17,8 milliards, 14,5 milliards ont été engagés dans le PIA 1 et 3,3 milliards le seront dans le PIA 2. Ce mode d'intervention peut paraître justifié uniquement par des considérations budgétaires, mais il obéit à une logique forte, car nous finançons ainsi, non pas des investissements au sens propre – un équipement, par exemple –, mais le fonctionnement de laboratoires d'excellence et des recherches. Au reste, le mécanisme financier utilisé par les grandes universités américaines consiste précisément en un fonds de dotation qu'elles ne consomment pas mais dont les intérêts et les gains financent, année après année, leur fonctionnement et leurs recherches. Ainsi, je rappelle que le montant du fonds de l'université Harvard est supérieur à 20 milliards d'euros, lesquels sont placés, non pas auprès du Trésor public américain, mais dans d'autres activités, de sorte qu'ils leur rapportent bien davantage que 2,5 % ou 3,5 %... J'ajoute que nous nous engageons, dans certains cas sur une période de dix ans, dans d'autres cas de façon permanente au terme d'une procédure de réexamen qui intervient au bout de quatre ans. En tout état de cause, cette procédure est adaptée à des établissements qui ont besoin de bénéficier d'une visibilité dans le temps. Du reste, certains d'entre eux ont eu des difficultés à dépenser les 3,5 % rapidement. En raison de ces dépenses non consommables, il existe un écart structurel entre les crédits engagés et contractualisés, d'une part, et les crédits effectivement dépensés, d'autre part, étant entendu que seuls ces derniers pèsent sur notre déficit maastrichtien.

M. le président Gilles Carrez. Vous avez indiqué que le taux d'intérêt de la dotation était passé de 3,5 % pour le PIA 1 à 2,5 % pour le PIA 2. Ne risque-t-il pas d'être abaissé à 1,5 % ?

M. le Commissaire général à l'investissement. Le taux d'intérêt est fixé lors de l'ouverture du PIA. Si un PIA 3 devait voir le jour, peut-être le taux d'intérêt de ses dotations non consommables serait-il proche d'1,5 %. Mais, pour le moment, ce taux est de 2,5 % et, pour les dotations qui ont été accordées sur la base d'un taux de 3,5 %, cet intérêt continuera d'être versé quelle que soit la période.

Pourquoi avons-nous dépensé si peu, madame Rabault ? Il faut bien voir que les projets obéissent à une procédure qui comporte plusieurs étapes : le conventionnement, c'est-à-dire l'accord passé avec l'opérateur, puis l'appel à projets, puis l'instruction, puis l'engagement. Après l'engagement, vient la contractualisation et, enfin, les versements. Il est naturel que, dans un premier temps, les engagements aient été nombreux, la contractualisation et le décaissement intervenant ultérieurement. Je le rappelle, les chiffres provisoires à la fin de 2014 sont de 33,3 milliards pour les engagements, 27,6 milliards de contractualisation et 10,4 milliards de décaissements. Mais, pour ce seul dernier trimestre 2014, les engagements ont été d'1 milliard, la contractualisation d'1,2 milliard et les paiements d'1,3 milliard. Nous arrivons donc à un moment où la courbe s'inverse : la contractualisation devient supérieure aux engagements et les décaissements supérieurs à la contractualisation. Nous estimons que le rythme de dépenses effectives sera de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros par an, compte tenu, d'une part, des délais découlant des différentes étapes et, d'autre part, du fait que plus du tiers des crédits sont des dotations non consommables.

La question des redéploiements a été évoquée à plusieurs reprises. Ces redéploiements sont, ainsi que je l'ai indiqué, de deux types : d'une part, ceux que le CGI propose quand des crédits paraissent sous-consommés tandis que des priorités semblent insuffisamment dotées et, d'autre part, ceux que nous subissons et qui sont décidés par le Premier ministre et le Président de la République et votée par le Parlement. Je dois dire que chaque fois qu'ils ont pour objet d'affecter des crédits du PIA à des actions qui, bien que parfaitement légitimes, comme les crédits de la Défense, ne relèvent pas selon moi de ce programme, j'essaie de m'y opposer. Mais une fois que les arbitrages sont rendus, j'exécute les décisions prises par les autorités démocratiquement élues. Néanmoins, je considère que ces redéploiements faussent la nature du PIA et vont à l'encontre de sa philosophie. Au reste, je n'exclus pas que la Cour des comptes, qui contrôle actuellement le PIA, partage mon point de vue...

Je cède maintenant la parole à Thierry Francq, qui va évoquer le plan Juncker.

M. Thierry Francq, Commissaire général adjoint à l'investissement. Deux questions portaient en effet sur la construction budgétaire de ce plan et sur son articulation avec le PIA. Le plan Juncker consiste bien à recycler des crédits budgétaires de l'Union européenne à hauteur, potentiellement, de 16 milliards d'euros, auxquels s'ajoute un apport de fonds propres de la BEI, très bien dotée en la matière, à hauteur de 5 milliards d'euros. La Commission européenne estime que le plan devrait susciter, grâce à un effet de levier, un peu plus de 300 milliards d'investissements, ce qui signifie qu'une grande partie du financement doit venir du privé.

L'effet de levier recherché est important. Ces crédits de 21 milliards d'euros représentent en quelque sorte un budget-risque, puisque les opérations du plan Juncker doivent permettre de prendre davantage de risques que la BEI. Cependant, dès lors que l'on recherche 300 milliards d'investissements, les investissements réalisés ne seront pas les plus risqués. À la différence du PIA, qui subventionne la prise de risque, le plan Juncker relève davantage du registre des infrastructures, quitte à ce que celles-ci comportent certains risques. Je pense, par exemple, dans le domaine des énergies renouvelables, aux nouvelles technologies qui n'ont pas un grand *track record*. Ces infrastructures productrices d'énergie s'inscrivent dans un modèle économique, elles produisent des recettes, mais leur financement présente un risque un peu plus élevé que celui d'une centrale traditionnelle.

Je précise également que le plan Juncker ne comporte ni subventions, ni enveloppes nationales pré-affectées ; la sélection des projets sera faite par un comité d'experts indépendants. Un certain nombre d'investissements rentables, en particulier dans les collectivités territoriales, pourraient être financés par ce dispositif mais, pour en tirer le meilleur profit, nous allons devoir faire évoluer nos pratiques. C'est pourquoi il me semble que l'État, les grands opérateurs, tels que RFF par exemple, et les collectivités territoriales doivent s'organiser pour identifier tous les projets qui ont un modèle économique et déterminer des modalités pratiques relativement simples qui permettent de bénéficier des crédits du plan Juncker. Tel est l'enjeu des six prochains mois, l'ouverture opérationnelle du plan étant prévue au mois de juin 2015.

M. le Commissaire général à l'investissement. J'en viens maintenant aux questions de M. Claeys sur l'enseignement supérieur et la recherche. Nous finançons, au sein des universités, des laboratoires et des équipements. Toutefois, une part des crédits, nommée le préciput, qui a été portée de 4 % à 8 %, est destinée au financement des frais d'accompagnement engagés par l'établissement. Ce taux est parfois considéré comme

insuffisant par les établissements de recherche, mais il faut bien voir que si l'on augmente le préciput, on diminue d'autant les crédits alloués au laboratoire et aux chercheurs. Pour le moment, le chiffre de 8 % nous paraît adéquat.

Par ailleurs, nous considérons que nous n'avons pas de mission d'aménagement du territoire en matière d'enseignement supérieur et de recherche ; nous visons l'excellence. J'ajouterai cependant deux remarques complémentaires. Tout d'abord, dans le premier appel à projets organisé dans le cadre du PIA 1, nous n'avons financé que de très grandes universités polyvalentes au meilleur niveau de recherche dans tous les domaines. Or, le jury a souhaité que l'on puisse financer également des universités qui sont au même niveau d'excellence mais qui sont d'une taille moindre et ne couvrent donc pas tous les domaines de la recherche. Il est ainsi prévu de créer, à côté des IDEX, un nouveau mécanisme, les I-SITE, afin que la couverture du territoire soit moins déséquilibrée au profit des grandes métropoles. Ensuite, ce n'est pas parce que nous n'avons pas de mission d'aménagement du territoire que nous ne mesurons pas l'impact régional de nos crédits. En effet, une mission dirigée par un préfet de région surveille, au sein du CGI, la répartition territoriale de nos crédits. Nous travaillons d'ailleurs avec des commissions régionales de suivi du PIA. Nous allons même parfois un peu plus loin, puisque nous avons créé des sociétés d'accélération du transfert technologique – SATT –, qui couvrent actuellement l'ensemble du territoire français, à l'exception de la Normandie – nous espérons que ce vide sera comblé. Nous avons également créé, à titre expérimental, dans le PIA 2, une enveloppe de 50 millions d'euros dont l'attribution des crédits sera codécidée par le CGI et les régions, qui l'abonderont de 50 millions d'euros.

M. Claeys m'a également interrogé sur l'articulation de nos projets avec les crédits européens. Il est vrai qu'en matière de recherche, l'attribution de ces crédits est régie par des procédures extrêmement complexes. Mais certains d'entre eux, relevant du Conseil européen de la recherche – ERC –, sont destinés à l'excellence scientifique et obéissent à une procédure rapide. Les responsables de l'institut d'excellence de Strasbourg m'ont indiqué que ce statut leur avait facilité la recherche et l'obtention de ces crédits européens. En la matière, le taux de succès français est du reste nettement supérieur à celui de nos voisins européens.

Par ailleurs, je voudrais redire après M. Carré combien la présence de MM. Juppé et Rocard est importante. Lorsque le CGI a été rattaché, au moment de ma nomination, aux ministres du Redressement productif et de l'Enseignement supérieur, ils ont démissionné ; ils ont ensuite accepté de reprendre leur démission, et le rattachement du CGI au Premier ministre a été rétabli. Au-delà, il me paraît important que ces deux personnalités président le comité de surveillance des investissements d'avenir, non seulement parce que ce sont deux personnalités remarquables, mais aussi parce que leur présence traduit la volonté de dépasser le débat politique quotidien.

Pouvons-nous remettre en cause certaines actions en cas d'échec ? Oui. Le faisons-nous ? Oui. Nous ne finançons jamais une action économique au-delà de 50 %. La défection d'un partenaire nous conduit donc à réexaminer le dossier, notre objectif étant, si le projet est bon, de faire en sorte qu'un autre partenaire prenne le relais ou que le projet soit redimensionné. Mais si le projet n'est pas bon, nous n'hésitons pas à le remettre en cause en cas d'échec. Du reste, dans la plupart des cas, nous ne versons pas toute la subvention ou toute l'avance remboursable en tête, mais progressivement, en exigeant dans certains cas des résultats d'étape pour poursuivre les versements.

Mme Pires Beaune m'a interrogé sur le délai d'engagement du solde. J'ai indiqué que notre ambition était de parvenir à un délai de trois mois entre le dépôt d'un projet complet

et la contractualisation et à un délai de trente mois pour l'engagement de plus de 90 % des crédits du PIA 2. Pourquoi de tels délais ? En ce qui concerne l'instruction des dossiers, la vitesse est un élément essentiel, dès lors que l'on finance l'innovation. Or, les délais d'instruction étaient anormalement longs dans un certain nombre de cas – on a cité l'ADEME –, à tel point qu'ils décourageaient les partenaires de présenter des projets.

En ce qui concerne l'économie circulaire, les actions sont nombreuses, mais nous ne finançons que des projets innovants. Or, dans ce secteur, même si nous observons un frémissement, ils sont plus rares que dans le domaine du numérique, de la santé ou de la *silver* économie, par exemple.

Le courrier de MM. Juppé et Rocard sur les redéploiements a-t-il eu une réponse ? Non. En tout cas, je n'en ai pas eu connaissance.

Sur le PIA 3, nous ne sommes qu'au début de la réflexion que nous menons en interne. Je ne crois pas que celle-ci conduira à remettre en cause les grandes orientations du PIA 1 et du PIA 2, mais elles doivent certainement être actualisées. J'ajoute que cette réflexion, avant d'aboutir à des propositions, sera éclairée par des expertises extérieures, un dialogue avec France Stratégie ; un débat public me paraît nécessaire.

Mme Sas m'a interrogé sur la transition énergétique. L'éco-conditionnalité s'applique au PIA 2 ; elle concernera plus de la moitié des projets de ce programme. L'ensemble des conventions préalables à l'engagement du PIA 2 étant conclues, nous commençons le processus de contractualisation. Si des redéploiements sont intervenus, c'est parce que nous avons constaté que nous ne disposions pas de projets ou de propositions permettant d'engager les crédits.

S'agissant de la situation générale de l'investissement, reconnaissons que la réglementation bancaire n'incite ni les banques ni les compagnies d'assurances à financer l'investissement. Je le déplore, les banques également me semble-t-il. Il est vrai que, pour une banque, le risque lié à l'investissement en fonds propres dans une entreprise n'est pas rationnel au regard de ses objectifs financiers et de ses contraintes réglementaires. La BPI, qui dispose d'un peu plus de liberté, vient donc combler une lacune. Mais il est vrai également qu'en dépit de taux très bas, la demande de crédits pour l'investissement des entreprises est faible. Ce n'est pas tant la réticence des financeurs que l'absence de demande qui freine l'investissement. Et je ne pense pas qu'une action sur les taux, que je crois utile par ailleurs, ait un effet massif sur les investissements des entreprises.

En ce qui concerne les investissements dans le domaine social, ces dotations ont pu subir, comme les autres, des coups de rabot dans le cadre de redéploiements. Je dois dire que nous touchons, dans ce domaine, aux limites de l'innovation, même s'il s'agit d'investissements très utiles et intelligents – je pense, par exemple, au financement de résidences pour les apprentis.

Par ailleurs, faut-il une ligne spécifiquement consacrée au sport ? Je n'en suis pas certain. Il me semble en effet que nous devons financer le sport, ou le tourisme, dans le cadre des lignes existantes. J'ai été frappé de constater, au *Consumer Electronics Show* de Las Vegas, l'importance de la part de l'économie numérique liée au sport. Le numérique, l'innovation sont partout, et les industries du sport peuvent bénéficier de notre concours dans le cadre d'actions transversales.

À propos de la durée des procédures ANRU, je voudrais souligner que l'intervention de collectivités territoriales allonge souvent les délais, en aval de la décision de l'État. J'ai récemment signé une convention relative à la création d'un centre d'apprentissage à Marseille. Eh bien, entre l'engagement, c'est-à-dire la décision du Premier ministre, et la contractualisation, qui impliquait un accord des collectivités et des autres partenaires concernés, il s'est passé beaucoup plus d'un an !

S'agissant du PIA 3, de son montant éventuel et de son secteur d'intervention, nous sommes, comme je l'ai dit, au début de la réflexion. Une des questions qui se posent est celle de savoir s'il est possible d'y accroître la part des crédits non maastrichtiens. Un programme ne peut être composé exclusivement de tels crédits, car on doit pouvoir utiliser l'instrument de la subvention, mais ils possèdent une grande vertu, outre qu'ils ne pèsent pas sur le déficit : ils ne sont pas redéployables au bénéfice d'autres actions...

M. le président Carrez m'a interrogé sur le cofinancement des projets. Première remarque : pour toutes les actions menées dans le domaine économique ou associant public et privé – SATT ou IRT –, notre participation est au maximum de 50 % ; il y a donc au moins un euro privé pour un euro public. J'ajoute que les trente-quatre plans de M. Montebourg, dont le nombre sera sans doute ramené à dix ou quinze après leur regroupement, font également l'objet d'un cofinancement.

Pouvons-nous mesurer d'ores et déjà au plan macroéconomique l'impact de notre activité sur l'emploi et les exportations ? Non. Les montants effectivement dépensés ne sont pas encore massifs. En outre, lorsqu'on investit dans le sauvetage d'une entreprise – ce qui n'est pas notre métier –, on peut immédiatement mesurer le nombre des emplois sauvés ; en revanche, lorsque l'on investit dans une activité d'avenir, l'impact est plus durable, mais il est aussi plus progressif. Cependant, nous avons demandé à l'OCDE de réaliser une photographie de l'économie française face à l'innovation en 2010, au moment de la naissance du PIA, et il est convenu qu'une autre photographie soit réalisée en 2020, afin d'apprécier l'évolution de notre système d'innovation au cours de cette période. C'est une échelle de temps raisonnable.

En ce qui concerne le rôle du CGI en matière de grands investissements, nous réalisons une contre-expertise chaque fois qu'un projet, même dans le cadre d'un partenariat public-privé, représente une dépense publique supérieure à 100 millions d'euros. Cependant, nous ne sommes pas consultés sur l'ensemble d'un programme, comme celui des 3 milliards d'investissements autoroutiers ; nous n'intervenons que sur une opération précise. J'ajoute que, si ce programme est financé par une prolongation de la concession accordée aux sociétés d'autoroutes, je ne crois pas que, juridiquement, nous soyons appelés à nous prononcer puisqu'il ne comporte pas, formellement, de dépense publique. Par ailleurs, nous effectuons le recensement des opérations impliquant une dépense publique supérieure à 20 millions d'euros, recensement qui figure du reste dans un « jaune » communiqué au Parlement.

M. Jean-François Lamour. Monsieur le Commissaire général à l'investissement, je souhaiterais revenir un instant sur le PIA destiné au budget de la Défense, en particulier pour l'exercice 2014. Une opération, à la limite de la cavalerie, a consisté à financer, à hauteur de 417 millions d'euros, une partie des salaires de 2013 du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA – sur le PIA. Cet « emprunt » a-t-il été intégralement remboursé ? Par ailleurs, une partie très large du PIA alloué à la Défense était destinée au CEA. M. Bigot, administrateur général du CEA, m'a indiqué que ces crédits avaient financé essentiellement les salaires pour 2014. S'agit-il des salaires de la direction des applications militaires ou de l'ensemble des salaires du CEA ?

M. le Commissaire général à l'investissement. Avons-nous été remboursés ? Non. Ces redéploiements font partie de ceux qui sont décidés au plus haut niveau de l'État et auxquels le CGI procède sans enthousiasme, pour employer une litote. Le CEA étant un organisme de recherche, on peut dire qu'il n'est pas totalement étranger au PIA, mais c'est discutable. En tout état de cause, une fois que ces crédits sont versés au CEA, nous ne savons pas ce qu'ils deviennent, monsieur le député.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur Schweitzer, monsieur Francq, pour la qualité de nos échanges et les réponses aussi précises que possibles que vous nous avez apportées. Vous avez pu constater combien la commission des Finances est soucieuse que le PIA soit exécuté dans l'esprit de ses fondateurs.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 14 janvier 2015 à 10 h 45

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. Romain Colas, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Marc Francina, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Razzy Hammadi, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Alain Rodet, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Michel Vergnier

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, Mme Karine Berger, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Christophe Castaner, M. Olivier Dassault, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Patrick Lebreton, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Victorin Lurel, Mme Valérie Pécresse, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Camille de Rocca Serra, M. Pascal Terrasse, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Assistaient également à la réunion. - M. Guillaume Chevrollier, M. Jacques Krabal

