

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE MISSION SIGNIFICATIVEMENT MODIFIÉE EN COURS D'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022	2
1. La superposition de France 2030 et du PIA 4	2
2. Des plans d'investissement dérogeant aux règles budgétaires de droit commun ..	4
II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION ET UNE MISE EN ŒUVRE DE FRANCE 2030 INSUFFISAMMENT TOURNÉE VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	5
1. Des reports importants d'AE en 2023 et une exécution conforme en CP.....	7
2. Un effort insuffisant en matière de transition écologique et une forte concentration des bénéficiaires de France 2030 en 2022.....	8

La mission *Investir pour la France de 2030* est le support budgétaire des crédits des troisième et quatrième volets du programme d'investissements d'avenir (PIA 3 et PIA 4) et de France 2030. Elle composée de cinq programmes :

– les programmes 421 *Soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche*, 422 *Valorisation de la recherche* et 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, sur lesquels sont inscrits les crédits du PIA 3 ;

– les programmes 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, sur lesquels sont inscrits les crédits alloués au PIA 4 et à France 2030.

I. UNE MISSION SIGNIFICATIVEMENT MODIFIÉE EN COURS D'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

La structure des investissements d'avenir et le montant de l'enveloppe leur étant allouée ont été profondément remaniés en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2022 avec la création de France 2030.

1. La superposition de France 2030 et du PIA 4

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoyait d'ouvrir **1,51 milliard d'euros en CP au profit du PIA 3** ainsi que **11 millions d'euros en AE** ⁽¹⁾ et **1,99 milliard d'euros en CP** pour financer l'avancement du PIA 4, lancé en 2021.

À la suite de la présentation du plan France 2030 en octobre 2021 par le Président de la République, la mission a été profondément modifiée durant l'examen en première lecture du PLF à l'Assemblée nationale par l'adoption de trois amendements déposés par le Gouvernement :

– l'amendement n° II-2388 a modifié l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 afin d'adapter les principes encadrant la gestion des investissements d'avenir aux spécificités de France 2030, en prévoyant notamment que les programmes d'investissements peuvent financer « *des projets de développement et de transformation de la base industrielle du pays* » ;

– l'amendement n° II-2390 a modifié l'intitulé de la mission *Investissements d'avenir* afin de tirer les conséquences de la création de France 2030 ;

– l'amendement n° II-2389 a abondé les crédits des programmes 424 et 425 de **34 milliards d'euros en AE et de 3,5 milliards d'euros en CP**. Cet abondement

(1) Cette ouverture correspondait à une mesure de périmètre visant à rapatrier les crédits du programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires consacrés au concours « *i-Lab* » sur le programme 425.

en AE représentait près de 5 % du budget général en 2022 et a conduit à doubler le montant des CP inscrits sur la mission.

Cette méthode a eu pour conséquence de priver le Parlement d'étude d'impact sur les objectifs poursuivis par le plan France 2030. La Cour des comptes signale à cet égard qu'une « *grande transparence et redevabilité auprès de la représentation nationale pourraient être attendues, ce qu'à l'évidence ni les trois pages de l'exposé sommaire de l'amendement n° II-2389 ni la présentation orale [...] du Gouvernement à la tribune de l'Assemblée nationale ne pouvaient constituer* » ⁽¹⁾. Le rapporteur spécial partage ce constat et estime que la mise en place de France 2030 a manqué de transparence.

PASSAGE DU PLF À LA LFI 2022

(en millions d'euros)

	PLF 2022		Amendement n° II-2389		LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
421 – Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	0,0	245,0	0,0	0,0	0,0	245,0
422 – Valorisation de la recherche	0,0	846,0	0,0	0,0	0,0	846,0
423 – Accélération de la modernisation des entreprises	0,0	418,5	0,0	0,0	0,0	418,5
424 – Financement des investissements stratégiques	0,0	1 500,0	28 000,0	2 580,0	27 998,3	4 078,3
425 – Financement structurel des écosystèmes d'innovation	11,0	495,8	6 000,0	920,0	6 011,0	1 415,8
Total	11,0	3 505,3	34 000,0	3 500,0	34 009,3	7 003,6

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

*Le montant des crédits de paiements ouverts en LFI sur le programme 424 s'explique également par l'adoption de l'amendement n° II-926 discuté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, qui a annulé 1,7 million d'euros afin d'ouvrir un montant équivalent de crédits sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Le Gouvernement a fait le choix d'inscrire les crédits de France 2030 sur les programmes consacrés au PIA 4 afin de faciliter l'articulation de ces deux plans d'investissement. La maquette budgétaire de la mission a par ailleurs été enrichie de **deux nouvelles actions** reflétant les spécificités de France 2030 :

– sur le programme 424, une nouvelle action intitulée *Industrialisation et déploiement* a été dotée de 12,99 milliards d'euros en AE et 998,3 millions d'euros en CP ;

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Investir pour la France de 2030, avril 2023.

– sur le programme 425, une nouvelle action *Aides à l'innovation « bottom-up » (fonds propres)* a été dotée de 3 milliards d'euros en AE et 600 millions d'euros en CP.

Sur ces deux actions sont inscrits des crédits ayant pour objectif d'investir en aval de la chaîne de valeur, principalement au moyen de prises de participation dans des entreprises, des fonds ou des fonds de fonds ⁽¹⁾.

2. Des plans d'investissement dérogeant aux règles budgétaires de droit commun

La mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir déroge aux règles budgétaires de droit commun. Depuis le PIA 3, l'ensemble des AE sont ouvertes en une seule fois sur la mission *Investir pour la France de 2030* lors du lancement de chaque plan d'investissement. Les CP sont ensuite ouverts par les lois de finances de l'année en fonction de l'avancement des projets et des besoins de financement.

Les crédits alloués au PIA et à France 2030 sont délégués en gestion au profit de quatre opérateurs ⁽²⁾ et échappent aux règles de régulation budgétaire : ils ne sont pas concernés par les dispositifs de mise en réserve et les règles encadrant les reports de crédits d'une année sur l'autre.

La couverture des AE par des CP fait donc l'objet d'une programmation budgétaire pluriannuelle susceptible d'évoluer en fonction de l'avancement des projets. Avec le lancement de France 2030, **les restes à payer** de la mission ont considérablement augmenté pour atteindre **35,58 milliards d'euros au 31 décembre 2022**, contre 15,87 milliards d'euros à la fin de l'année 2021. En moyenne, ce sont près de 7,50 milliards d'euros en CP qui seront ouverts chaque année pour assurer l'exécution de France 2030 et achever le financement des projets du PIA 3.

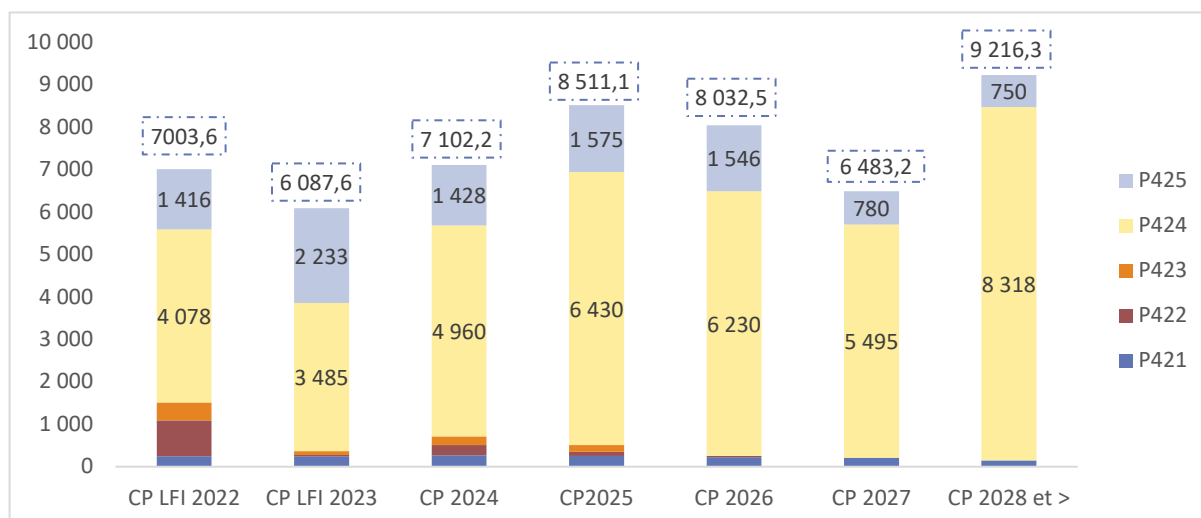
Comme le montre le graphique suivant, les enjeux d'exécution se concentrent majoritairement sur le programme 424 *Financement des investissements stratégiques*.

(1) Un fonds de fonds désigne une catégorie particulière de fonds d'investissement, dont l'objectif est d'investir dans d'autres fonds d'investissement.

(2) La Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'EPIC Bpifrance et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

ÉCHÉANCIER D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PIA 3 ET DE FRANCE 2030

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le secrétariat général pour l'investissement.

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION ET UNE MISE EN ŒUVRE DE FRANCE 2030 INSUFFISAMMENT TOURNÉE VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

34 milliards d'euros en AE et 7 milliards d'euros en CP ont été ouverts sur la mission *Investir pour la France de 2030* en 2022, contre 16,56 milliards d'euros en AE et 3,98 milliards d'euros en CP en loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾.

Au total, **50,56 milliards d'euros en AE ont été ouverts en deux ans** pour financer le PIA 4 et France 2030, auxquels s'ajoutent 3 milliards d'euros d'intérêts issus des dotations non consommables (DNC) attribués par les deux premiers volets du PIA et 437,5 millions d'euros d'intérêts générés par le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), ce qui porte l'enveloppe totale allouée à ces deux plans à **54 milliards d'euros**.

En 2022, **des reports** issus de crédits non consommés en 2021 se sont ajoutés aux crédits ouverts en LFI à hauteur de **2,27 milliards d'euros en AE**.

Par ailleurs, en cours d'année, les crédits de la mission ont été minorés de **100,8 millions d'euros**, du fait des mouvements suivants :

– 50 millions d'euros ont été transférés du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* vers l'action *Adaptation et qualification de la main-d'œuvre* du programme 423 afin de financer le dispositif « Déffinum » visant à développer des outils de formation numériques ;

(1) Les crédits ouverts en 2021 avaient notamment permis de financer le lancement du PIA 4.

– 60 millions d’euros ont été transférés du programme 425 vers les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*, 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré* de la mission *Enseignement scolaire* pour financer le fonds d’innovation pédagogique prévu dans le cadre du conseil national de la refondation ;

– 90 millions d’euros ont été transférés du programme 424 vers le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour financer des dispositifs de guichet dans le domaine des agroéquipements et du renouvellement forestier ;

– enfin, 0,76 million d’euros ont été transférés du programme 424 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l’action du Gouvernement* pour financer une campagne de communication. Le rapporteur spécial considère que ce transfert peut être analysé comme un détournement des fonds alloués à France 2030.

Les crédits disponibles sur la mission ont ainsi été portés à **36,18 milliards d’euros en AE** et **6,90 milliards d’euros en CP**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LA MISSION INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 EN 2022

(en millions d’euros)

	LFI		Crédits disponibles		Exécution		Consommation sur LFI		Consommation sur crédits disponibles	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
421 – Soutien des progrès de l’enseignement et de la recherche	0,0	245,0	0,0	245,0	0,0	245,0	/	100,0 %	/	100,0 %
422 – Valorisation de la recherche	0,0	846,0	0,0	846,0	0,0	846,0	/	100,0 %	/	100,0 %
423 – Accélération de la modernisation des entreprises	0,0	418,5	50,0	468,5	50,0	468,5	/	111,9 %	/	100,0 %
424 – Financement des investissements stratégiques	27 998,3	4 078,3	29 907,5	3 987,5	22 605,0	3 987,5	80,7 %	97,8 %	75,6%	100,0 %
425 – Financement structurel des écosystèmes d’innovation	6 011,0	1 415,8	6 219,6	1 355,8	3 960,0	1 355,8	65,9 %	95,8 %	63,7%	100,0 %
Total	34 009,3	7 003,6	36 177,2	6 902,9	26 615,0	6 902,8	78,3 %	98,6 %	73,6 %	100,0 %

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires.

1. Des reports importants d'AE en 2023 et une exécution conforme en CP

6,9 milliards d'euros ont été consommés en CP (100 % des crédits disponibles) tandis que le niveau de consommation des AE atteint **26,6 milliards d'euros** (73,6 % des crédits disponibles).

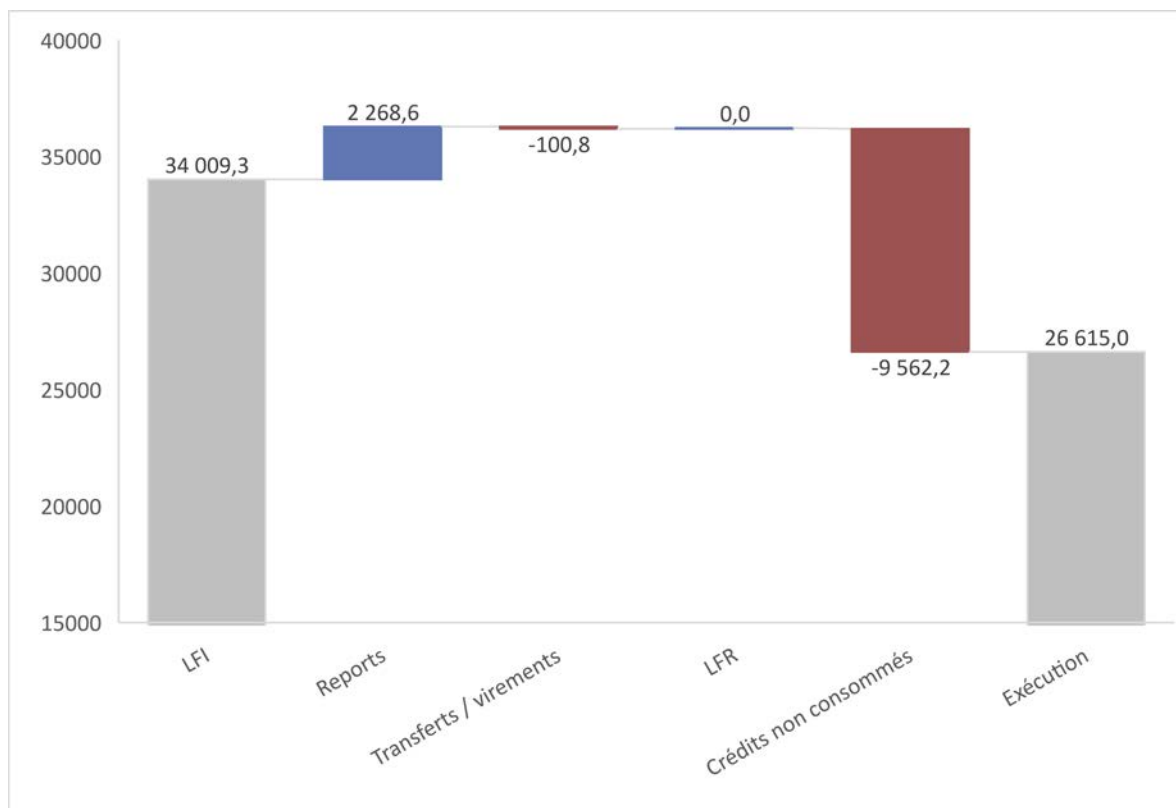
9,56 milliards d'euros en AE n'ont donc pas été consommés en 2022, principalement en raison de la mobilisation progressive des outils en fonds propres. Parmi ces crédits, 9,52 milliards d'euros ont été reportés en 2023 et 38,8 millions d'euros seraient annulés par le présent projet de loi de règlement. Ces annulations concernent le programme 425 :

– 11 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2022 au titre d'une mesure de périmètre visant à regrouper les crédits alloués au concours « i-Lab », auparavant inscrits sur le programme 172 ;

– 27,7 millions d'euros, en raison d'une contribution des intérêts du FII au financement du PIA 4 supérieure à la cible fixée pour 2022.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SUR LA MISSION INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

(en millions d'euros)



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

Quand bien même des reports massifs d'AE ont été réalisés sur la mission en 2023, l'exécution de France 2030 peut être qualifiée de rapide. À titre de comparaison, la mise en œuvre du PIA 3, doté de 10 milliards d'euros en AE, a conduit à réaliser des reports de crédits non consommés sur quatre exercices.

Cette célérité s'explique principalement par la modification des modalités d'engagement des crédits et de conventionnement. Contrairement aux précédents volets du PIA, régis par plus d'une centaine de conventions, France 2030 s'articule autour d'une dizaine de conventions liant l'État et les opérateurs.

Des procédures dérogatoires, dont l'opportunité peut être remise en cause, ont également facilité la sélection des projets et l'engagement des crédits. La Cour des comptes souligne ainsi qu'en raison d'une disposition temporaire ajoutée à l'avenant de 2022 de la convention générale ⁽¹⁾, le comité exécutif de France 2030 a pu directement sélectionner les projets importants d'intérêt européen commun (PIEEC) de la stratégie hydrogène, en lieu et place des opérateurs, habituellement chargés d'organiser l'instruction des dossiers. 620 millions d'euros ont ainsi été alloués à trois bénéficiaires dans des conditions qui laissent « *planer un doute sur le respect de l'exigence d'objectivité dans les sélections des projets financés* » ⁽²⁾. Le rapporteur spécial a, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 ⁽³⁾, remis en cause la gouvernance de France 2030 en raison de son caractère fortement centralisé et de la déresponsabilisation des gestionnaires des fonds. Cet exemple renforce cette appréciation.

2. Un effort insuffisant en matière de transition écologique et une forte concentration des bénéficiaires de France 2030 en 2022

L'analyse budgétaire de France 2030 en 2022 doit être complétée par une appréciation de son exécution opérationnelle. Ce plan répond à une structuration propre : il est composé de 10 objectifs et de 5 leviers permettant de favoriser leur réalisation, qui coexistent avec les stratégies d'accélération définies lors du lancement du PIA 4. Cette architecture, qui diffère de la présentation budgétaire des crédits, altère grandement la lisibilité du plan et conduit à un éparpillement des informations permettant d'assurer son suivi dans différents documents.

● Le rapport trimestriel transmis par le secrétariat général pour l'investissement au Parlement pour le quatrième trimestre 2022 indique ainsi que **11,08 milliards d'euros de France 2030 ont été attribués sur décision de la première ministre** ⁽⁴⁾.

(1) Article 10 de l'avenant n° 1 du 28 septembre 2022 à la convention du 8 avril 2021 entre l'État, l'ADEME, l'ANR, la CDC, l'EPIC Biface et la société anonyme Biface encadrant les dispositions communes aux conventions relatives à la mise en œuvre du quatrième Programme d'investissements d'avenir.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Investir pour la France de 2030, avril 2022.

(3) M. Damien Maudet, rapport n° 292, annexe n° 29, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2023, octobre 2022.

(4) Dans le cadre de France 2030, la consommation des autorisations d'engagement doit être distinguée de l'engagement des crédits au profit des bénéficiaires, qui prend la forme d'une décision formulée par le premier ministre.

Près de la moitié des crédits engagés portent sur les leviers consacrés au capital innovation et au soutien à l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche. À l'inverse, **l'objectif consacré à la décarbonation de l'économie**, pourtant doté de 5,5 milliards d'euros, a donné lieu à l'engagement de **2 millions d'euros en 2022**. Ce résultat apparaît trop en retrait, compte tenu du fait que l'un des objectifs assignés à France 2030 est d'allouer au moins 50 % des fonds à la décarbonation de la société.

À cet égard, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié en annexe du projet de loi de finances pour 2023 indiquait, en tenant compte des appels à projets publiés en 2022 et des crédits devant être alloués à la mission en 2023, que **seules 25 % des dépenses de France 2030 ont un impact favorable pour l'environnement**. Comme le rapporteur spécial a pu l'indiquer lors de l'examen de la loi de finances pour 2023, France 2030 est insuffisamment tourné vers la sobriété et la transition écologique.

ENVELOPPE PRÉVISIONNELLE ET ENGAGEMENT DES CRÉDITS DE FRANCE 2030

(en millions d'euros)

	Enveloppe prévisionnelle	Engagements au 31 décembre 2022
Faire émerger en France d'ici 2030 des réacteurs nucléaires de petite taille et production d'énergie décarbonée	1 130	131
Devenir le leader de l'hydrogène décarboné et développer des technologies d'ENR à la pointe	3 455	293
Décarboner notre industrie et la production d'intrants	5 530	2
Produire en France, à l'horizon 2030, le premier avion bas-carbone	1 200	300
Produire en France, à l'horizon 2030, près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides	3 470	566
Innovier pour une alimentation saine, durable et traçable	2 697	173
Produire en France au moins 20 biomédicaments, notamment contre les cancers, les maladies chroniques et produire des dispositifs médicaux innovants	5 660	900
Placer la France en tête de la production des contenus culturels et créatifs	878	35
Prendre toute notre part à la nouvelle aventure spatiale	1 550	96
Investir le champ des fonds marins	350	17
Total « Objectifs »	25 920	2 513
Sécuriser l'accès aux matières premières	2 785	290
Sécuriser l'accès aux composants stratégiques, notamment électronique, robotique et machines intelligentes	6 250	533
Développer les talents en construisant les formations de demain	3 040	714
Souveraineté numérique	2 555	603
Capital-Innovation de rupture, start-up industrielles et accélération de la croissance	10 250	3 363
Soutien à l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	5 700	2 696
France 2030 régionalisé	500	364
Total « Conditions de réalisation des objectifs »	31 080	8 563
Total France 2 030	57 000	11 076

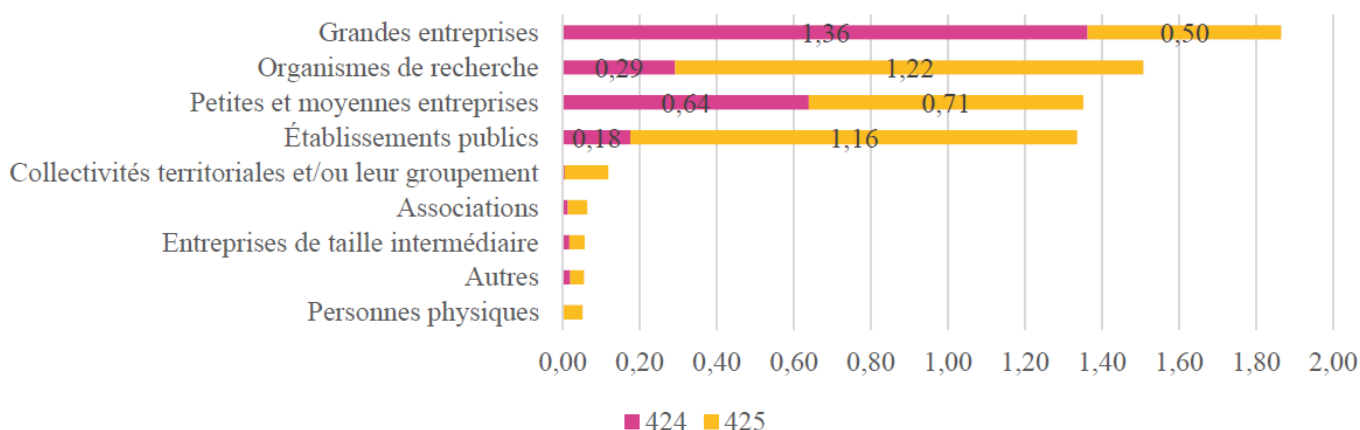
Source : SGPI, rapport trimestriel du quatrième trimestre 2022.

● Un second objectif assigné à France 2030 est d'allouer 50 % des investissements à des acteurs émergents.

En réalité, les décaissements de France 2030 ⁽¹⁾ se caractérisent par une forte concentration au profit d'un petit nombre de bénéficiaires : la Cour des comptes signale ainsi que les grandes entreprises ont bénéficié de 29 % des dépenses du PIA 4 et de France 2030 en 2022, et que 15 d'entre elles ont bénéficié d'un montant de 932 millions d'euros.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DES DÉCAISSEMENTS DE FRANCE 2030 EN 2022

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les données du SGPI.

● **Cette forte concentration peut également être observée s'agissant de la répartition géographique des bénéficiaires de France 2030.** Près de 44 % des montants contractualisés ont été alloués à des porteurs de projets situés en Île-de-France ⁽²⁾.

Concernant plus particulièrement la mise en œuvre de l'enveloppe régionalisée de France 2030, dotée d'un milliard d'euros (dont 500 millions d'euros financée par France 2030 et 500 millions d'euros par les régions), onze conventions ont été conclues et trois sont en cours de signature. Toutefois, parmi les départements et régions d'outre-mer, seule la Réunion a signé un accord avec l'État.

(1) Les décaissements doivent être distingués de la consommation des crédits de paiement : ils correspondent au versement des fonds par les opérateurs de France 2030 sur le compte des bénéficiaires finaux.

(2) Le SGPI indique néanmoins que ce chiffre est certainement surestimé et s'explique par le rattachement des projets financés au siège social du bénéficiaire.