

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 »

Laurent SOMON, Sénateur de la Somme, et Thomas DOSSUS, Sénateur du Rhône, rapporteurs spéciaux

1. L'OUVERTURE PROPOSÉE DE 7,7 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES A POUR OBJET DE FINANCER LES ACTIONS DU PIA 3 ET DU PLAN FRANCE 2030

A. LE PLAN FRANCE 2030, QUI A SUCCÉDÉ AU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT D'AVENIR (PIA), EST UN INSTRUMENT DE GESTION EXTRABUDGÉTAIRE DES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

1. Les crédits de paiement de la mission financent des engagements pris dès le lancement du plan France 2030

France 2030, présenté par le Président de la République en octobre 2021, est un **plan d'investissements stratégiques** ayant pour objectif de redresser la **croissance potentielle** de la France par la transformation de son tissu économique et d'accélérer sa **transition écologique** par la décarbonation de ses modes de production.

Il est orienté par la réalisation de **dix objectifs**, articulé autour de trois axes : mieux produire (dont notamment produire deux millions de véhicules électriques mais aussi le premier avion bas-carbone, ou encore faire émerger des réacteurs nucléaires de petite taille) ; mieux vivre (dont notamment produire vingt bio-médicaments, innover pour une alimentation saine et durable) ; mieux comprendre (dont notamment investir le champ des fonds marins). Il repose également sur **sept leviers**, dont la sécurisation de l'accès aux matières premières, la souveraineté numérique ou le soutien aux écosystèmes de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Les crédits de la mission bénéficient d'un cadre de gestion dérogatoire au droit commun budgétaire

Le plan France 2030 succède au **programme d'investissement d'avenir (PIA)**, dont il intègre le quatrième volet (**PIA 4**) lancé en 2020. Selon un principe éprouvé depuis la création de la première génération du programme d'investissement d'avenir (PIA 1) en 2010, les crédits du plan France 2030 bénéficient **d'un cadre de gestion budgétaire aménagé**, qui déroge aux règles de droit commun du circuit de la dépense publique.

Le caractère **pluriannuel** et « **sanctuarisé** » des investissements du plan se traduisent par la délégation de sa gestion aux **quatre opérateurs historiques** du PIA : l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissement (Bpifrance).

Alors que les opérateurs ont un mandat pour identifier les projets d'investissements qui répondent aux objectifs du plan et pour contractualiser avec eux un programme de décaissement, échelonné en cohérence avec leur modèle économique, la **mission budgétaire** « Investir pour la France de 2030 » se borne à ouvrir **des crédits qui viennent alimenter les comptes** au Trésor des quatre opérateurs du PIA.

2. Un budget global de 54 milliards d'euros issu de deux vagues de financement

La mission « Investir pour la France de 2030 » a été créée par la loi de finances initiale pour 2017 pour porter les crédits de la troisième génération du programme d'investissements d'avenir (**PIA 3**), doté **d'un budget global de 10 Md€**. Les projets financés par le PIA 3 continuent d'être financés par des crédits ouverts dans la mission, même si cela devient désormais plus résiduel comparé aux montants ouverts au titre des programmes de France 2030.

Le plan France 2030, dont le **budget global atteint 53,7 Md€**, a été financé en deux étapes. En premier lieu, la loi de finances initiale pour 2021 a lancé le quatrième volet du PIA (PIA 4) pour **un montant de 16,5 Md€**. En second lieu, la loi de finances initiale pour 2022 a tenu compte du lancement du plan France 2030 par le Président de la République, en y intégrant les financements du PIA 4 tout en y **ajoutant 34 milliards d'euros**. À ces deux financements s'ajoutent des **recettes extrabudgétaires** constituées par les intérêts des dotations non consommables (DNC) et du Fonds pour l'innovation et l'industrie à hauteur de **3,2 Md€**.

Outil	Mission "Investir pour la France 2030" en M€	Enveloppe pluriannuelle totale France 2030	Enveloppe affectée par opérateur au 31 août 2023					Reste à Affecter
			Ademe	ANR	BPI	CDC	Autres (Etat)	
P424 - Financement des investissements stratégiques		40 413	8 200	5 670	17 975	2 060	886	5 622
424.1	Programmes et équipements prioritaires de recherche	3 000	-	3 000	-	-	-	-
424.2	Maturation de technologies, R&D, valorisation de la recherche	3 000	200	720	1 800	-	60	220
424.3	Démonstration en conditions réelles, amorçage et premières commerciales	7 500	1 250	150	3 475	750	735	1 140
424.4	Soutien au déploiement	10 465	1 600	1 800	4 310	1 000	81	1 674
424.5	Accélération de la croissance (fonds propres)	3 499	-	-	1 550	-	10	1 939
424.6	Industrialisation et déploiement	12 948	5 150	-	6 840	310	-	648
P425 - Financement structurel des écosystèmes d'innovation		10 163	-	2 850	6 413	325		576
425.1	Financement structurel de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et sa valorisation (ESRI)	3 160	-	2 850	-	250		60
425.2	Aides à l'innovation « bottom-up » (subventions)	4 003	-	-	3 808	75		121
425.3	Aides à l'innovation « bottom-up » (fonds propres)	3 000	-	-	2 605	-		395
Sous-total Mission IF30		50 576	8 200	8 520	24 388	2 385	886	6 197
Pour mémoire : hors Mission (prévisionnel à titre indicatif)		3 199	-	3 000	199	-		
	Intérêts des dotations non consommables (DNC)	3 000	-	3 000	-	-		-
	Intérêts du fonds pour l'innovation et l'industrie (IFI) - constatés 21-22	199	-	-	199	-		-
Total France 2030		53 775	8 200	11 520	24 587	2 385	886	6 197

Source : PLF2024, annexe générale « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir »

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION FINANCENT À 95 % LE DÉPLOIEMENT DE LA MISSION FRANCE 2030

1. La poursuite du déploiement du PIA 3 représente 358 millions d'euros de crédits de paiement

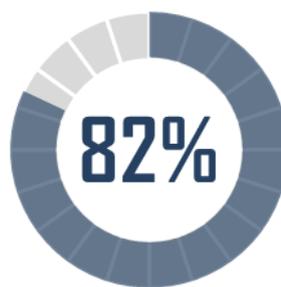
Les programmes 421, 422 et 423 de la mission regroupent les crédits de paiement ayant pour objet de couvrir les autorisations d'engagement intégralement consommées dès le lancement du PIA 3, au sein de la mission initialement dénommé « Investissements d'avenir » dans le PLF 2017. Les programmes du PIA 3 **bénéficieront en 2024 de 357 M€ de crédits de paiement**, soit un montant stable par rapport à 2023 (- 3 %).

À la fin de l'année 2023, il restera 1,8 Md€ de crédits de paiement à ouvrir sur le PIA 3, soit **18 % du budget global**.

Déploiement du PIA 3 au 31 décembre 2023



Budget global du PIA 3



des crédits de paiements déjà ouverts

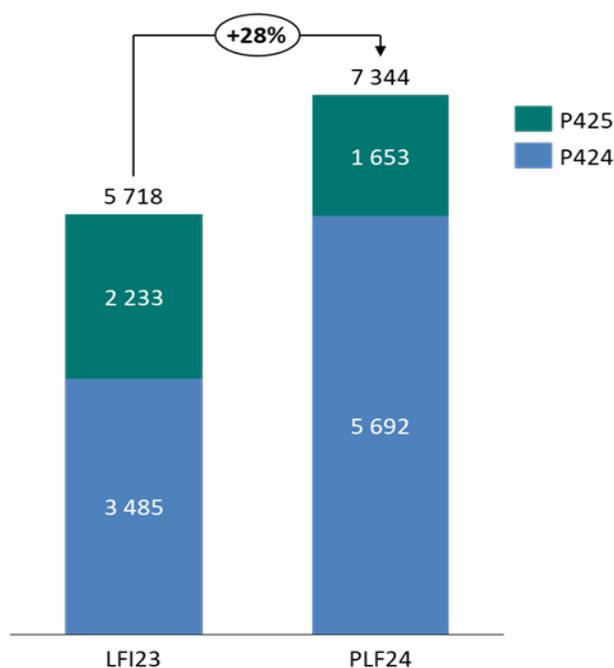
Source : commission des finances

2. Les crédits budgétaires annuels dédiés au déploiement du plan France 2030 augmentent de plus d'un quart, pour atteindre 7,3 Md€ en 2024

L'accélération du déploiement du plan France 2030 se traduit par **une hausse sensible des crédits de paiement demandés** pour les programmes 424 et 425, qui passent de 5,7 Md€ en 2023 à 7,3 Md€ en 2024, soit **une croissance de 28 %** en un an qui s'explique notamment par le dynamisme des actions d'équipements de recherche et de soutien au déploiement des innovations. Cette accélération témoigne de **l'activité des opérateurs** du plan France 2030 qui ont identifié et contractualisé avec les porteurs de projet depuis le lancement du plan et qui font désormais face à des besoins de décaissement en hausse.

CP ouverts à l'échelle du plan FR30

(en M€)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaire

2. LA GESTION EXTRABUDGÉTAIRE DU PLAN FRANCE 2030 JUSTIFIE QUE LA DOCTRINE D'INVESTISSEMENT SOIT APPLIQUÉE DE MANIÈRE RIGOUREUSE ET QU'ELLE TIENNE COMPTE DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS

A. LE CIBLAGE DES INVESTISSEMENTS ET LE RESPECT DU PRINCIPE DE NON-SUBSTITUTION PEUVENT ÊTRE RENFORCÉS POUR AMÉLIORER L'IMPACT DU PLAN FRANCE 2030

Le plan France 2030 est exposé, comme l'était les générations successives du programme d'investissement d'avenir (PIA), à **un risque d'éparpillement** de ses moyens se traduisant à terme par un « saupoudrage » de la dépense publique et par une dilution de l'impact effectif des investissements réalisés.

En dehors du ciblage stratégique qui retient non moins de dix-sept objectifs et leviers différents, le ciblage opérationnel ne manque pas d'interroger, compte tenu du **très grand nombre d'aides d'un montant limité**, inférieur à un million d'euros, et dont l'impact structurel sur le tissu économique est moins probable. Le fait que ces aides représentent **plus de la moitié des lauréats** en nombre pour **seulement 8 % des aides distribuées en valeur** témoigne d'une probable marge d'amélioration dans le ciblage des aides du plan.

En parallèle, les travaux du Comité de surveillance des investissements d'avenir font apparaître **un risque important de substitution des crédits du plan à des crédits budgétaires ministériels**, à hauteur de près d'un cinquième des aides du plan en valeur. Un suivi systématique est essentiel afin d'éviter que la légitimité de la gestion extrabudgétaire du plan ne soit remise en cause.

B. LE REDÉPLOIEMENT DU PLAN FRANCE 2030 POURRAIT MIEUX TENIR COMPTE DU RÉSULTAT DES ÉVALUATIONS

Si le lancement du plan France 2030 a permis le renforcement des instruments d'évaluation en amont (*a priori*) et en continu (*in itinere*) mis en œuvre par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), **l'articulation actuelle entre l'évaluation et la prise de décision ne donne pas toute sa portée utile à la démarche.**

Une revue annuelle du portefeuille des actions financées aboutissant à des redéploiements prenant en compte les résultats des évaluations **renforcerait l'utilité de la démarche d'évaluation** en continu du plan France 2030.

Réunie le mercredi 25 octobre 2023, sous la présidence de M. Jean Baptiste Blanc, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 ». Elle a également proposé l'adoption de l'article 54 bis, tendant à créer un dispositif de conditionnalité du versement des aides du plan France 2030 au respect de leurs obligations en matière de publication d'un bilan carbone pour les entreprises concernées, tel que modifié par ses deux amendements.



Laurent SOMON
Rapporteur spécial

Sénateur (Les Républicains)
de la Somme



Thomas DOSSUS
Rapporteur spécial

Sénateur (Groupe Écologiste -
Solidarité et Territoires)
du Rhône

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28