

# « France 2030 » : grandes ambitions, petits effets ?

ANALYSE. Le plan d'investissements d'Emmanuel Macron devrait avoir un effet macroéconomique limité. Le bilan des investissements d'avenir incite à la prudence.



*Par Marc Vignaud*



Publié le 18/10/2021 à 07h00 - Modifié le 18/10/2021 à 11h12



**T**rente milliards d'euros supplémentaires sur cinq ans pour faire émerger de nouvelles filières industrielles et financer l'innovation « de rupture », tel est l'objectif du plan d'investissements dévoilé par le chef de l'État, mardi 12 octobre. France 2030 – c'est son nom – peut-il contribuer à refaire de la France un pays d'innovation et de production à la fois ? Peut-il faire émerger les champions hexagonaux de demain ?

François Ecalte, auteur de Fipeco.fr, le site de référence sur les finances publiques, avertit que l'impact macroéconomique de ce plan « sera minuscule ».

« L'investissement public total au sens strict atteint aujourd'hui 90 milliards d'euros par an. En 2027, l'État ne dépensera pas 30 milliards de plus, soit 120 milliards ! » Ce spécialiste des comptes publics explique que les dépenses d'investissements vont, en réalité, augmenter de 6 milliards d'euros [30 milliards divisés par 5, NDLR] en régime de croisière pour se maintenir à ce niveau chaque année jusqu'en 2027. Ce qui réduit l'effet entre 0,2 et 0,3 point de PIB par an. « C'est en tout cas ce que l'État avait fait avec le programme d'investissements d'avenir (PIA) », souligne-t-il.

À LIRE AUSSI

**France 2030 : les écueils du plan d'investissements de Macron**

C'est d'ailleurs bien ce que dit Bruno Le Maire. Le ministre des Finances a précisé que l'objectif était toujours de revenir sous 3 % du PIB de déficit en 2027. Or, la dernière trajectoire budgétaire communiquée par Bercy prévoyait d'arriver à 2,6 % du PIB. Ce qui laisse une marge de manœuvre de 0,4 point cette année-là...

## L'impact limité du PIA

Un rapport express de la Cour des comptes (un « référé »), dont les conclusions ont été opportunément publiées jeudi, alors qu'il a été communiqué au Premier ministre fin juillet, vient d'ailleurs de faire le bilan de la mise en œuvre, jusqu'en 2020, du programme d'investissements d'avenir, qui ressemble assez à France 2030, même s'il devrait financer davantage « d'innovations de rupture », que personne ne peut deviner.

### À LIRE AUSSI

**Delhommais – Les programmes d'investissements d'avenir ne servent à rien**

Né en 2010 sous Nicolas Sarkozy, le PIA a constamment été prolongé, d'abord par François Hollande, puis par Emmanuel Macron. En dix ans, ce programme a mobilisé 57 milliards d'euros, une somme qui peut sembler gigantesque, mais répartie sur dix ans. Bilan : « Compte tenu du poids de l'investissement public local, les variations

observées en longue période [de l'investissement public] sont davantage déterminées par le rythme d'investissement des administrations publiques locales que par l'effet du PIA », prévient Pierre Moscovici. Une façon de dire que le programme d'investissements d'avenir n'a pas eu d'effet macroéconomique ou très peu...

## **Seulement 26,9 milliards décaissés sur 57**

Cet argent n'est d'ailleurs pas uniquement constitué de crédits budgétaires classiques. Les PIA successifs, (on en compte quatre, dont le dernier est intégré au plan de relance de 100 milliards d'euros sur deux ans) ont mobilisé des subventions budgétaires classiques, mais aussi des dotations non consommables (capital placé, dont seuls les intérêts sont utilisés comme financement d'un projet), des avances remboursables (prêts remboursables en fonction du succès du projet) ; des prêts ou des investissements dans les fonds propres d'entreprises.

Selon le premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, qui a adressé les constats de son institution au Premier ministre, « les objectifs initiaux devraient être globalement atteints, mais avec un retard de quelques années par rapport au programme initial, du fait de la complexité du montage des projets et de la durée des investissements ». Fin 2020, sur 57 milliards, 48,3 milliards avaient été engagés, mais seulement 26,9 milliards d'euros réellement décaissés (en comptant seulement les intérêts des dotations non consommables).

Les investissements en fonds propres dans les entreprises tiennent un rôle important dans les investissements d'avenir. Selon la Cour des comptes, ils ont favorisé le dynamisme du secteur français du capital investissement. Dans sa réponse, le Premier ministre, Jean Castex, insiste sur le fait que « le PIA est le principal vecteur de développement du marché du capital risque » et qu'il répond ainsi « à une faille de marché, en particulier pour les jeunes entreprises innovantes développant des technologies risquées ». Reste que, sur près de 9 milliards dédiés à cette technique d'intervention de l'État, seuls 6 milliards ont déjà été engagés, près de 4 milliards datant du troisième plan d'investissements d'avenir lancé pour 2017 par François Hollande.

#### À LIRE AUSSI

**« Les Français ont pris l'habitude de voir les milliards tomber du ciel »**

La Cour des comptes estime que les programmes d'investissements d'avenir ont eu des effets positifs en jouant « un rôle de structuration, en particulier dans le monde de la recherche, qui s'est adapté à des méthodes de priorisation des financements propices à la recherche de l'excellence, ou dans certains domaines industriels (transports notamment) ».

**Un soutien aux start-up innovantes**

En revanche, si le PIA a pu avoir des effets d'entraînement sur d'autres financements de l'innovation, l'effet de levier attendu, c'est-à-dire sa capacité à catalyser des financements privés, doit être relativisé. Il a surtout entraîné dans son sillage d'autres interventions publiques, comme celle de la Banque publique d'investissement ou de la Banque européenne d'investissement, considère la Cour des comptes.

Que l'État investisse dans des start-up, c'est bien, mais s'il n'y a pas d'investisseurs privés français pour prendre le relais, cela ne sert à rien. À cause d'un manque de financement de marché, certaines jeunes pousses ont ainsi été vendues à des groupes étrangers... Un constat dont a conscience Jean Castex. « La priorité est donnée, désormais, au développement des capacités de soutien au capital des entreprises dans les phases ultérieures de leur développement (capital croissance) ou les fonds d'investissements nationaux n'ont pas la taille critique pour financer les besoins grandissant des entreprises technologiques, au risque de les voir passer sous contrôle d'investisseurs étrangers. Des initiatives ont été récemment prises par le gouvernement », assure-t-il.

## **Peu d'évaluations et peu de solutions viables économiquement**

Le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), la structure qui pilote le programme d'investissements d'avenir, s'est jusqu'ici révélé incapable d'évaluer correctement les

résultats concrets alors que « la démarche d'évaluation des actions financées devait faire l'originalité et la valeur ajoutée du PIA », rappelle Pierre Moscovici.

La Cour critique également le manque de diffusion de l'innovation « vers des solutions viables au niveau économique ». Elle déplore, par exemple, les résultats « mitigés » du volet automobile, programme censé développer les « véhicules et transports du futur », et met en cause « les stratégies non coordonnées », ayant abouti à un échec du cloud souverain.

#### À LIRE AUSSI

**Cloud : « Un saut dans l'inconnu dont on ne mesure pas les conséquences »**

Comme le souligne l'institution de la rue Cambon, le programme d'investissements d'avenir était né dans le contexte de la crise financière de 2008. Deux ans plus tard, en 2010, alors que l'heure est déjà à la réduction du déficit public, la création du PIA doit garantir que l'investissement public ne sera pas le grand sacrifié. « En dépit du fait que le contexte de départ a profondément évolué [...], les gouvernements successifs ont fait le choix de poursuivre le recours au PIA sans en modifier substantiellement les lignes générales. Le lancement récent du PIA 4 confirme cette orientation qui tend implicitement à pérenniser un outil conçu à l'origine comme exceptionnel », relève Pierre

Moscovici. Ce qui risque d'en faire des dépenses récurrentes alors qu'elles devaient être exceptionnelles... Selon lui, la question de leur réintégration dans la politique d'investissement de droit commun de l'État est donc posée ainsi que celle de l'abandon de certains projets aux résultats décevants.

## **Des start-up qui peinent à grandir en France**

Il pointe aussi la nécessité de faire le tri dans la multiplication des initiatives de soutien public à l'investissement. Il y a eu le grand plan d'investissements (GPI) lancé par Emmanuel Macron en 2018, le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), le plan d'investissements pour l'Europe (PIE ou plan Juncker) en 2015, ou encore InvestEU en 2020, et maintenant, France 2030. Une liste à la Prévert, qui en fait perdre leur latin aux spécialistes. « Cette multiplication d'instruments aux visées stratégiques proches rend difficile l'appréciation d'ensemble des politiques de soutien à l'investissement et de leurs modes de pilotage. Elle contribue également à élargir la notion d'investissement stratégique à de nouvelles catégories de dépenses (dépenses d'éducation, de formation) », s'inquiète Pierre Moscovici, qui en appelle à la définition d'une doctrine globale d'investissement... On aurait pu penser qu'elle était en place depuis longtemps... Point positif, cela devrait « commencer à être dans le PIA 4 », considère Pierre Moscovici. Cela reste toutefois insuffisant : « L'actualisation de la doctrine

d'investissement du PIA amorcée en 2020 revêt encore [...] une portée trop limitée, loin du souhait d'une refondation complète exprimée par le comité de surveillance du PIA. »

## **La gouvernance de France 2030, un enjeu majeur**

La gouvernance du plan d'investissements France 2030, qui vient s'ajouter au PIA 4, sera déterminante pour sa réussite. Mardi 12 octobre, Emmanuel Macron a renvoyé sa définition à début 2020. « Le risque existe de voir se poursuivre deux tendances à l'œuvre : la prolongation du PIA d'une part, le développement parallèle d'outils nouveaux, nationaux ou européens de soutien à l'investissement d'autre part », avertissait Pierre Moscovici dans son courrier à Jean Castex, en juillet. À l'Élysée, on jure préparer une refonte du pilotage des plans d'investissements, avec « un esprit commando », afin que l'argent irrigue rapidement l'innovation et son passage à la phase industrielle. À voir.

Dans sa réponse, le Premier ministre, Jean Castex, défend bec et ongles le PIA. Il estime que, « dix ans après sa création, [il] peut être considéré comme une réussite ». « Il a enclenché une profonde mutation de l'enseignement supérieur, de la recherche et de sa valorisation, en plaçant l'excellence, la sélectivité et la transparence au cœur de sa doctrine d'investissement », assure-t-il notamment. « Les outils soutenus par le PIA ont favorisé l'orientation de chercheurs vers la création de valeur économique

à partir de leurs résultats scientifiques, voire vers l'entrepreneuriat. » Il assure que l'évaluation des programmes a été systématisée depuis 2019 et que la gouvernance du programme a été renouvelée.

Qu'est devenu le grand plan d'investissements (GPI) lancé par Emmanuel Macron en 2018 ? Officiellement doté de 57 milliards d'euros sur cinq ans (en incluant les crédits du troisième plan d'investissements d'avenir), cette promesse de campagne était assez différente du PIA.

Elle reposait en effet sur une définition très large de l'investissement. Par exemple, près de 15 milliards étaient dédiés à la formation des jeunes et des chômeurs. Les crédits budgétaires qui y étaient consacrés (30 milliards d'euros en tout) ont dû être compensés par une baisse des dépenses classiques des ministères. Par exemple, le ministère du Travail a dû faire beaucoup d'économies en échange de son plan d'investissements dans les compétences. Le chef de l'État a d'ailleurs été très critiqué pour avoir largement coupé dans les emplois aidés au début de son mandat. La différence entre les 30 milliards de crédits budgétaires et l'enveloppe totale de 57 milliards s'explique par le recours à d'autres instruments d'intervention de l'État que les

crédits budgétaires, comme des prêts, des garanties et des dotations en capital, qui n'ont pas tous eu la même efficacité. Censés financer la rénovation énergétique des bâtiments publics, les prêts de la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, ont par exemple fait un flop. Il faut dire que les taux d'intérêt de marché étaient plus faibles que ceux proposés par la Caisse des dépôts