



Opinions Libres

le blog d'Olivier Ezratty

Comment tirer parti du grand emprunt

Le grand emprunt est un feuilleton qu'il est intéressant de suivre, surtout dans la mesure où il rentre maintenant dans une phase plus opérationnelle. Je vais ici tenter de répondre à la question que nombre de startups et/ou entreprises innovantes se posent en ce moment : *quel est le processus pour en bénéficier ?*

Depuis le début de l'année 2010, le grand emprunt a été rebaptisé "Plan d'investissement pour l'avenir", une dénomination portant plus sur l'utilisation des montants impliqués que sur leur origine. Mais on a du mal à oublier l'appellation initiale !

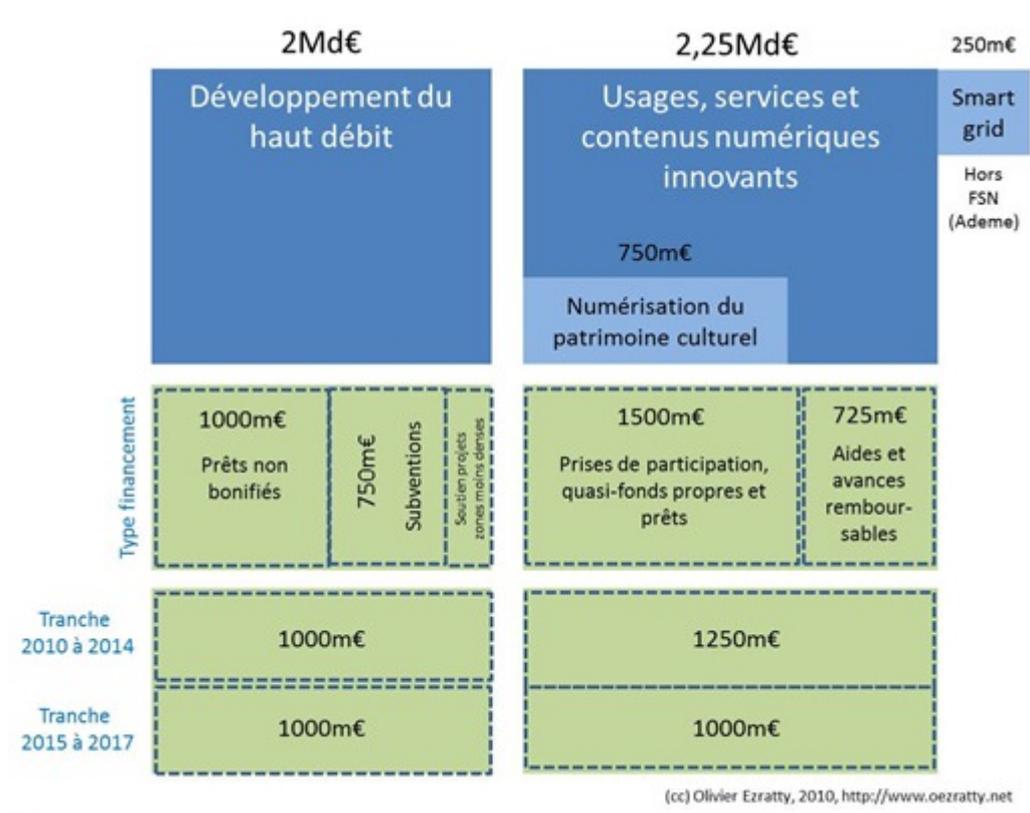
Je vais décrire ici la destination des fonds du grand emprunt dans les industries du numérique, l'organisation qui a été créée par l'Etat pour les allouer, et terminer par le processus vu des startups et l'intérêt ou pas de s'y engouffrer.

Cet article se situe dans la prolongation d'une série étalée sur une année :

- Sur le **séminaire dédié au grand emprunt dans le numérique** (septembre 2009) qui permettaient d'identifier les grandes pistes du gouvernement, et indirectement, des sources d'influence qui en sont à l'origine.
- Sur les **grandes orientations** du grand emprunt (novembre 2009) et notamment sur la part allouée à la recherche.
- Sur un **décryptage** du découpage financier du grand emprunt après son annonce officielle par le gouvernement dans la loi rectificative de la loi de finance 2010 (février 2010).

Les budgets et leur destination

La part des 35Md€ du grand emprunt dédiée directement au numérique est de 4,5Md€. C'est un bien belle manne, même si elle est pas mal saucissonnée et étalée sur sept ans et en deux tranches comme indiqué dans le schéma ci-dessous.



Dans le numérique, l'Etat a prévu trois types d'interventions :

- Des **co-financements de structures privées-publics locales** pour accélérer le déploiement du haut débit dans les régions. Cela intéressera des sociétés locales d'économie mixte, les régions qui souhaitent cofinancer l'équipement en fibre, ADSL ou autre de zones mal desservies par les opérateurs traditionnels. 2Md€ y sont consacrés avec 1Md€ sous forme de prêts bonifiés pour les opérateurs locaux, 750m€ de subventions de projets d'aménagement numérique et 250m€ de soutien de projets destinés aux zones les moins denses. Soutien voulant probablement dire subvention, mais... pas forcément.
- Des **aides et avances remboursables** finançant des projets de R&D, dans le cadre d'appels à projets qui ressembleront fort dans leur processus à l'appel à projet **Web 2.0 / Serious Gaming de 2009**. La nouveauté principale est que l'Etat cherchera dans la mesure du possible à obtenir un retour financier de ces aides, sous la forme de redevances, dont la forme reste à déterminer. Peut-être faudra-t-il s'inspirer des pratiques des sociétés de valorisation des laboratoires de recherche publique. L'autre nouveauté réside dans la masse des investissements associés : près d'un milliard d'Euros, à comparer aux 50m€ de l'appel à projets Web 2.0 / Serious Gaming. Comme dans les appels à projets classiques (notamment ceux des pôles de compétitivité), les projets collaboratifs seront favorisés dans les critères de sélection tout comme dans le ratio de fonds propres demandé. Notons au passage que dans les 2,5Md€, il y a 250m€ qui sont gérés hors du périmètre du FSN par l'Ademe, pour les "smart grids". Donc, avec un processus probablement différent.
- Des **investissements en "fonds propres, quasi-fonds propres et prêts"** dans des entreprises innovantes au titre du rôle "d'Etat investisseur avisé". Cela se situe dans la prolongation de ce que fait le FSI (Fond Stratégique d'Investissement) mais avec des "tickets" probablement plus modestes et une logique de volume plus importante. Cette part devrait représenter 1,5Md€ des 2,25Md€ sur les usages, services et contenus numériques innovants sous la coupe du FSN. Côté sémantique, on peut s'amuser de la curieuse appellation de "guichet investissement" par le gouvernement pour ce mode d'investissement. Une prise de participation est normalement plus engageante qu'un guichet pour celui qui investit. La notion de quasi-

fonds propres est assez technique. Il s'agira probablement d'obligations convertibles de longue durée. Elles présentent l'avantage pour l'entreprise de ne pas diluer son capital car ces obligations émises vers l'Etat (en l'occurrence, la CDC) peuvent ne pas être convertibles en actions (selon le taux d'intérêt choisi).

Financements R&D : aides et avances remboursables

- Taux maximum de 25% des montants engagés
- Prime de 15% pour projets collaboratifs
- Prime de 10% pour PME
- 100% de coûts d'acquisition d'installations pilotes (pour projets nanotechnologiques)
- L'Etat attend un retour sous forme de redevance.

Fonds propres : prises de participation, quasi-fonds propres et prêts

- Doctrine pas encore définie (montants, %; conditions d'entrée, de sortie).
- Quasi-fonds propres : obligations convertibles ou pas
- Prêts : conditions non définies

Les contraintes de l'Etat

Avant de rentrer dans le processus qui se met en place pour rendre opérationnel le grand emprunt, évoquons les contraintes de l'Etat pour gérer l'ensemble :

- Beaucoup de Ministères, d'administrations et de hauts fonctionnaires doivent être impliqués dans le processus. Notamment le Ministère de la Culture (pour le thème de la valorisation des contenus) et la Recherche (pour les projets collaboratifs impliquant la recherche publique). A l'arrivée, cela fait beaucoup de "clients de l'Etat" à contenter.
- Les réglementations européennes sur les plafonds et la nature des aides qui peuvent être apportées aux entreprises innovantes. Notamment le plafond *de minimis* qui conditionne le maximum des aides allouables à une entreprise et qui est différent selon qu'il s'agit d'aides, d'avances remboursables ou de prises de participation. Un plafond dont le contrôle du respect est d'ailleurs quasiment impossible pour l'Etat.
- L'Etat a de l'argent mais peu de compétences et de ressources humaines pour gérer son emprunt. Il doit donc énormément déléguer, même au sein de la CDC. C'est amplifié par la réduction de l'effectif du cabinet de NKM qui n'aura plus qu'un seul conseiller technique... avant d'être probablement dissous lors du prochain remaniement ministériel. La règle = 4 conseillers dans tout secrétariat d'Etat depuis l'affaire des cigares de Christian Blanc, donc un(e) directeur de cabinet, un(e) chef de cabinet, un(e) conseiller(e) en communication et... un seul conseiller technique. C'est le résultat complètement absurde d'une décision qui privilégie l'émotionnel au détriment de tout rationnel. C'est peu dire qu'elle n'a pas fait l'unanimité dans les Secrétariats d'Etat et que ce rôle se dévalorise au passage. Sans conseiller technique, un Secrétaire d'Etat ne peut pas faire grand-chose ! Quel que soit le domaine ! Surtout quand de surcroît, le Secrétariat d'Etat n'a pas d'administration sous sa responsabilité, comme c'est le cas de NKM.
- Les contraintes du code des marchés publics lors de l'appel à de la sous-traitance, conséquence du point précédent. Cela crée un formalisme incontournable avec appels à consultation, appels à projets, etc. Et cela ajoute des mois et des mois au processus.
- Faire en sorte que le dispositif survive aux aléas politiques. Notamment la disparition possible du Secrétariat d'Etat au Numérique, ou au moins le remplacement de NKM à sa tête dans le prochain remaniement ministériel. D'où un fort pilotage par les hauts fonctionnaires qui siègeront dans le CSE (*voir*

ci-dessous) et le rôle opérationnel de la CDC.

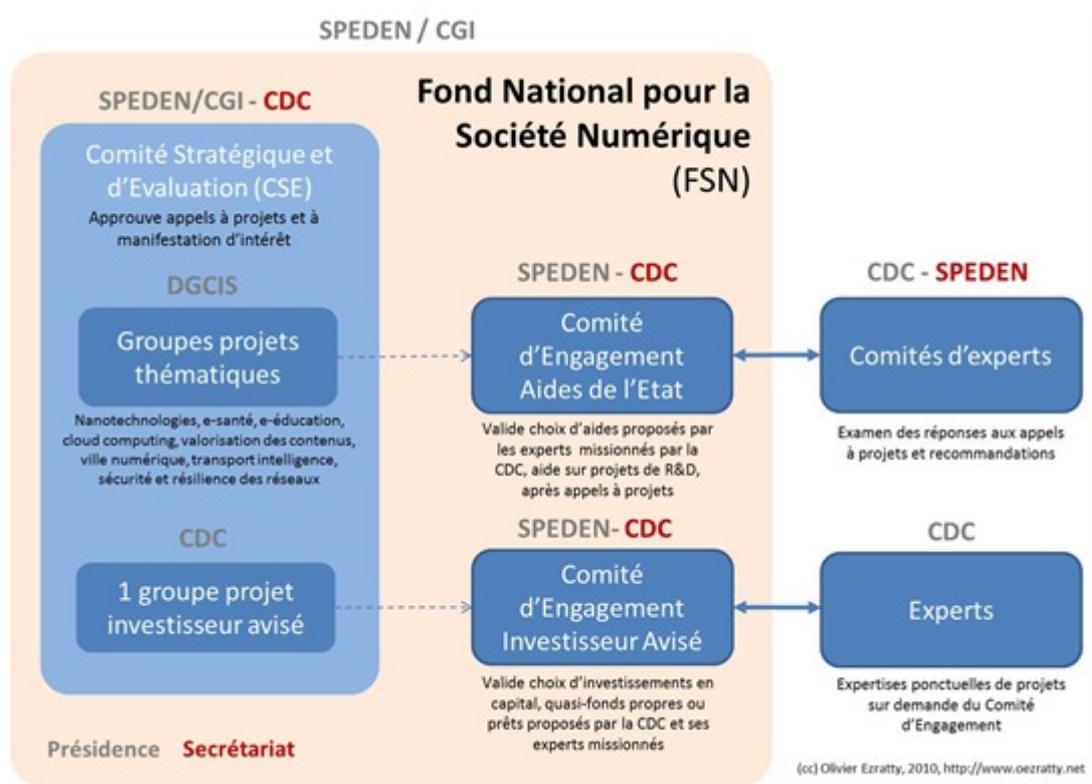
Résultat des courses, nous avons un dispositif avec un grand nombre d'intervenants :



L'organisation du Fonds National pour la Société Numérique

Nous allons d'abord essayer de comprendre comment est structuré le processus de gestion du grand emprunt sur le côté numérique. Accrochez-vous car c'est un peu usine à gaz...

Voici une transformation d'informations glanées dans plusieurs communiqués de presse du Secrétariat d'Etat à la Prospective et à l'Economie Numérique (SPEDEN) en un schéma explicatif.



Rentrons maintenant un peu dans les détails :

Le SPEDEN a d'abord lancé une **consultation publique** sur les usages, services et contenus numériques en juin/juillet 2010. Les résultats n'ont pas encore été publiés dans le détail. La consultation a permis d'identifier le détail des pistes à poursuivre. Et de faire un pré-cadrage des investissements. Mais il faut prendre ces résultats avec des pincettes : les grandes entreprises qui ont des ressources ont répondu en premier. La synthèse est donc un résultat du lobbying sectoriel des uns et des autres. Dans le domaine de la numérisation des contenus, la consultation a fait émerger quelques axes majeurs selon le gouvernement et notamment pour la création d'offres légales de contenus numériques : pour la création de portails destinés à la presse en ligne, aux livres électroniques, au patrimoine cinématographique français, ainsi qu'à l'offre de vidéo à la demande.

Le SPEDEN et le CGI ont créé le **Fond National de la Société Numérique**. Ce FSN est une structure de gouvernance du grand emprunt pour le numérique. Son Comité Stratégique et d'Évaluation (CSE) décide des grandes orientations d'investissements. Dans les faits, celles-ci seront probablement proposées par le cabinet du SPEDEN après concertation préalable avec les parties prenantes concernées (autres ministères, organismes publics, etc). Les réunions du CSE ressembleront probablement aux Conseils des Ministres et valideront des décisions déjà prises en amont. Le CSE comprend le Commissaire Général à l'Investissement ou son représentant, le/la Secrétaire d'Etat au numérique ou son représentant, des représentants des ministères concernés, du directeur de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information ou son représentant et d'un représentant de la Caisse des Dépôts qui en assure au passage le secrétariat.

Le CSE est organisé en **groupes de travail** qui planchent sur les différents thèmes du grand emprunt (nanotechnologies, e-santé, e-éducation, cloud computing, valorisation des contenus, ville numérique, transport intelligence, sécurité et résilience des réseaux) et qui décident notamment du lancement des appels à projets de R&D dans ces thèmes. Et un groupe de travail "investisseur avisé" non sectorisé et devra probablement définir la doctrine "d'investisseur avisé" de l'Etat. On sera notamment intéressé de savoir quels tickets d'investissements seront financés, dans quel cas sous forme de prise de participation, de quasi-fonds propres ou de prêts, pour quelle % du capital, avec ou sans siège dans le conseil d'administration des sociétés investies, sur quels types d'entreprises, avec quelle volonté et échéance de sortie du capital, etc. La composition exacte du

CSE n'a sinon pas été rendue publique, malgré sa réunion de lancement début septembre. Quelques explications potentielles : les personnes qui en sont membres n'y sont pas intuitu-personae mais de par leur fonction dans l'administration des ministères concernés; la confidentialité permet d'éviter qu'elles soient sollicitées indument par des entreprises candidates; ou plus simplement, ... un peu de paranoïa.

Par le biais d'une **convention entre l'Etat et la CDC** signée le 2 septembre 2010, la **gestion opérationnelle du FSN** est déléguée à la CDC et plus précisément à son Département Développement Numérique des Territoires et à sa filiale CDC Numérique. Ils sont naturellement impliqués dans le déploiement du haut débit dans les régions, mais couvriront également les usages/thèmes transversaux du grand emprunt. La CDC pilote les comités d'engagement du FSN qui sélectionnent les dossiers des candidats aux aides et aux investissements de l'Etat sur la base de l'avis de comités d'experts. La CDC va aussi gérer les fonds du grand emprunt concernant le numérique pour le compte de l'Etat.

La CDC n'ayant pas suffisamment de ressources internes, elle va déléguer elle-même une grande partie de l'opérationnel à des sociétés de conseil. Elle a lancé un **appel à consultation** clôturé le 7 octobre 2010 ([ici](#)) visant à référencer une cinquantaine de sociétés : 20 qui vont réaliser des études de marché et d'opportunité ainsi que de la veille technologique, 20 qui feront de l'assistance à maîtrise d'ouvrage de projets – surtout pour les déploiements de haut débit dans les régions – et une dizaine qui réaliseront l'analyse des dossiers de PME dans le cadre des investissements "avisés" de l'Etat tout comme visiblement, des appels à projet de R&D. Une fois ces 50 sociétés référencées, elles seront sélectionnées au cas par cas par le biais d'appels d'offre ponctuels. Selon toute vraisemblance, ce sont les 10 dernières sociétés qui permettront de constituer les comités d'experts auxquels vont faire appel les comités d'engagement. La convention entre l'Etat et la CDC fait une distinction entre les deux types d'engagement : il y aura un comité d'experts pour les aides et avances remboursables et des experts sollicités ponctuellement pour les investissements, apports en quasi-fonds propres et en prêts. Nuance qui n'est pas expliquée. De plus, la **convention Etat/CDC** fait état de ce que les entreprises pourront avoir à rembourser les frais d'expertise les concernant (article 7.3). Dans quels cas ? Ce n'est pas indiqué.

Aucune information n'a filtré sur la composition de ces comités d'experts et de leur mode de fonctionnement. S'il s'agit d'experts provenant des 10 sociétés de conseil qui vont être référencées par la CDC, leur composition sera très réductrice. Les sociétés répondantes devaient avoir au moins quatre consultants à temps plein. Ce sont généralement des sociétés habituées à graviter autour des projets du secteur public. Rien ne dit que les comités d'experts pourront comprendre des personnalités indépendantes, des chercheurs, des entrepreneurs (ayant réussi si possible), etc. Rien n'est dit également sur les dispositions qui éviteront les conflits d'intérêt. Ni si ces experts prendront des décisions collégiales, en comité réellement réunis par la CDC ou le FSN, ou bien individuels et transmis directement aux Comités d'Engagement du FSN. Ni, si les entreprises présentent formellement leur projet en comité d'experts, ou seulement en "1/1". Ce sont des détails d'importance dans la gouvernance d'un processus de sélection d'entreprises innovantes !

Le budget global de cet accompagnement sous-traité par la CDC est de 5,5m€, soit 0,13% des investissements correspondant supervisés par le FSN. Un taux qui semble bien sous-dimensionné. Il ne faut évidemment pas atteindre les excès de certains fonds d'investissement privés avec leurs frais de gestion de 6% ou plus sur les sommes investies (pour la part des investissements qui se feront en prise de participation). Mais un niveau aux alentours de 1% serait plus censé. Tout dépend en fait de la volumétrie en termes de montants investis et nombres de projets, dont on n'a pour l'instant aucune idée. A vrai dire, l'Etat a demandé à la CDC à ne pas dépasser 1,25% de frais de gestion dans sa **convention**. Cela veut dire que la CDC a conservé une réserve "sous le coude" pour cette gestion. Il lui faudra notamment tenir sept ans ! La CDC pourra aussi allouer 0,05% des sommes investies dans l'évaluation des projets financés, soient 2,11m€.

Au vu du processus, on regrettera donc certainement l'aspect très **bureaucratique de l'usine à gaz** qui vient d'être créée et sur le fait qu'elle n'est pas entièrement documentée. Elle ne s'appuie pas vraiment sur un

existant comme Oséo Innovation qui dispose déjà de ressources conséquentes pour traiter les dossiers de candidature. Elle est assez complexe. On note aussi l'absence de toute autorité scientifique ou entrepreneuriale dans les instances qui viennent d'être créées. On n'y retrouve même pas la représentativité que l'on trouve dans le jury du Concours National des Entreprises de Technologie Innovante du Ministère de la Recherche. Tout au plus risque-t-on d'en trouver au travers des sociétés de conseil sous-traitantes de la CDC. Mais cela ne bénéficiera sans doute pas d'une quelconque publicité.

Autre point intéressant : le Comité d'Engagement "investisseur avisé" devra prendre des décisions sur la sortie des investissements dans les sociétés. Le terme de l'emprunt étant de 7 ans, il faudra donc d'ici là reconduire les structures de gouvernance de l'emprunt car certaines sorties pourront avoir lieu bien après, surtout si les projets ont été financés dans la seconde tranche entre 2015 et 2017.

Le processus vu de la startup

Premier point : les startups doivent rentrer dans les cases des thématiques du grand emprunt : nanotechnologies, e-santé, e-éducation, cloud computing, valorisation des contenus, ville numérique, transport intelligence, sécurité et résilience des réseaux, et technologies dites "de base" du numérique. Cela ratisse relativement large pour couvrir un très grand nombre de startups.

Les startups devront ensuite passer par deux processus différents selon qu'elles recherchent des aides pour financer leur R&D, ou qu'elles cherchent à faire entrer l'Etat dans leur capital ou à trouver des fonds propres.

Dans le cas des aides et avances remboursables, il leur faudra répondre aux appels à projets (AAP) thématiques comme celui sur les **nanotechnologies** qui a été lancé en septembre 2010 ou s'accrocher aux projets déjà identifiés dans le thème de la numérisation des contenus. Les autres appels d'offre devraient suivre d'ici la fin de l'année. Ces appels sont normalement annoncés sur le site du SPEDEN, voire de la DGCIS. Les projets collaboratifs sont privilégiés. C'est donc intéressant pour les projets de R&D très amont. Pour les projets "aval", où l'investissement nécessaire porte sur le marketing, la vente voire même l'industrialisation d'un produit, il faudra visiblement passer son chemin. Mieux vaut dans ce cas chercher des financements privés... et des clients qui payent.



CHRISTIAN ESTROSI
MINISTRE CHARGÉ DE L'INDUSTRIE

NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET
SECRETAIRES D'ETAT
CHARGÉES DE LA PROSPECTIVE ET
DU DÉVELOPPEMENT DE
L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE
AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE

RENE RICOL
COMMISSAIRE GÉNÉRAL À
L'INVESTISSEMENT

Communiqué de presse

Communiqué de presse

Paris, le 30 septembre 2010

Programme économie numérique des investissements d'avenir Plan « nanoélectronique » : lancement du premier appel à projets

Christian ESTROSI, Ministre chargé de l'Industrie, Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET, Secrétaire d'Etat chargée de la Prospective et du Développement de l'Economie numérique, et René RICOL, Commissaire Général à l'Investissement, annoncent le lancement ce jour du premier appel à projets du volet « services, usages et contenus innovants » du Fonds pour la Société Numérique (FSN), créé dans le cadre des investissements d'avenir.

Cet appel à projets est dédié à la recherche et développement (R&D) en nanoélectronique, qui constitue, avec le logiciel embarqué, le cœur technologique des systèmes numériques de demain. Le FSN prévoit un soutien de plusieurs centaines de millions d'euros pour le développement de ces technologies de base du numérique.

La France dispose d'atouts majeurs dans le domaine de la R&D et de la production des composants de la micro-nanoélectronique. Ce secteur, qui représente près de 70 000 emplois, irrigue de nombreuses filières industrielles (Télécommunications, transport, santé, énergie, etc.) et représente un fort enjeu stratégique. L'action du gouvernement vise à accompagner l'ambition des acteurs industriels sur le territoire national, afin de conforter la position de la France dans le club restreint des leaders mondiaux du secteur.

En octobre 2009, Christian ESTROSI a confié à Laurent MALIER une mission visant à établir un état des lieux du secteur et à proposer un plan d'action pour l'ensemble des sites français de production. Le rapport remis au Ministre en avril 2010 recommandait en particulier la mise en place d'un soutien public axé sur des programmes de R&D et des installations « pilotes » préfigurant les moyens et procédés de demain.

Le présent appel à projets s'inscrit pleinement dans le prolongement de cette analyse et de ces recommandations. Il vise ainsi à soutenir des projets de R&D collaboratifs de grande ampleur, qui démontreront leur potentiel de retombées économiques, notamment en termes de création d'emplois, et leur capacité de structuration de filières. Les partenaires des projets proposeront à l'Etat des mécanismes d'intéressement aux résultats. Un deuxième appel à projets « nanoélectronique » est prévu en 2011.

L'appel à projets sera clos le 5 janvier 2011 à midi. Le texte de l'appel est disponible aux adresses suivantes :

<http://www.industrie.gouv.fr/fsn/nanoelectronique>
<http://www.telecom.gouv.fr/fsn/nanoelectronique>
<http://www.numerique.gouv.fr/>

Contacts presse :

Cabinet de Christian ESTROSI : 01 53 18 45 13
Cabinet de Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET : 01 42 75 56 54
Cabinet de René RICOL : 01 42 75 64 43

Dans le cas des prises de participation ou apports de fonds propres de l'Etat, les startups devront se préparer début 2011 à répondre à des appels à manifestations d'intérêt (AMI) ouverts avec cahiers des charges définissant les critères de sélection. Le processus n'est pas encore créé, donc a fortiori pas documenté. On ne sait pas qui les startups devront rencontrer, si elles devront présenter leur projet devant un comité de sélection et d'où viendront les experts qui les auditeront. Comme tout investisseur, l'Etat souhaitera retrouver sa mise. Il a même précisé qu'il souhaiterait doubler sa mise (faire un x2 comme on dit chez les investisseurs privés). Mais j'ai l'impression que les projets concernés seront probablement ceux qui se trouvent à la lisière entre le public et le privé, notamment dans les thèmes e-santé, e-éducation et e-administration. Des secteurs où les modèles économiques et les retours sur investissement plus difficiles à trouver que dans le secteur privé traditionnel, surtout si les startups se focalisent sur le marché français.

Dans les deux cas, les sociétés candidates devront sans-doutes rencontrer les experts missionnés par la CDC pour présenter leur dossier et sous une forme qui reste à déterminer. On peut espérer que la sélection, surtout pour les prises de participation, ne se fera pas seulement sur dossiers !

Enfin, les sociétés de conseil spécialisées dans la recherche de financements publics et habituées à remplir les dossiers de candidature ne manqueront pas de se faire connaître aux impétrants.

Voilà pour ce point d'étape. On y décèle un grand nombre de zones d'ombre qui je l'espère disparaîtront d'ici la fin de l'année ou début 2011.

Cet article a été publié le 15 octobre 2010 et édité en PDF le 15 mars 2024.
(cc) Olivier Ezratty – “Opinions Libres” – <https://www.oezratty.net>