

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Une démarche exceptionnelle,
des dérives à corriger

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2015

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un programme pour un « nouveau modèle de développement » ...	7
2 Des particularités budgétaires aux conséquences contestables	11
3 Une gouvernance originale à rééquilibrer et des procédures à simplifier	15
Conclusion	17
Recommandations	19

Introduction

Une vision d'ensemble inédite du programme d'investissements d'avenir

Lancé dans le cadre de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, en application du rapport « Investir pour l'avenir » remis en novembre 2009 par la commission présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, le programme d'investissements d'avenir (PIA) est, à l'origine, présenté comme un programme exceptionnel d'investissements ciblés, particulièrement dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Son montant (35 Md€) correspond à celui proposé par le rapport d'origine. Cependant, en janvier 2014, la loi de finances initiale procède au lancement d'un PIA2 (12 Md€), présenté comme le prolongement du programme lancé en 2010 et désormais appelé PIA1. Enfin, en mars 2015, le Président de la République a annoncé le lancement d'un PIA3 en 2016.

Le programme d'investissements d'avenir présente trois spécificités :

- son objectif : financer des projets qui permettront une croissance future forte, reposant sur un mode de développement plus durable, grâce à des investissements de long terme et innovants ;
- sa gestion budgétaire et financière qui vise à préserver le montant de ses crédits au moyen d'une gestion extra-budgétaire ;
- sa gouvernance qui confie le pilotage de la mise en œuvre du programme, service à une cellule dédiée placée auprès du Premier ministre, le commissariat général à l'investissement (CGI), et qui s'appuie sur les opérateurs de l'État plutôt que sur les ministères.

Cinq ans après sa création, il est trop tôt pour évaluer les résultats du programme mais le rapport de la Cour fait un premier bilan de sa mise en œuvre. Il s'agit de vérifier si les objectifs initiaux ambitieux constituent toujours les axes stratégiques d'action du PIA et si les dispositifs originaux et souvent en dehors du droit commun dont il bénéficie ont eu les effets recherchés.

Introduction

Un dispositif original

La gestion budgétaire des crédits du PIA présente la particularité d'être organisée en deux temps :

- l'année du lancement de chaque PIA (2010 et 2014), les crédits sont ouverts dans le budget de l'État, sur des programmes budgétaires spécifiques et ils sont tous versés à une douzaine d'opérateurs (Ademe, Andra, Anah, ANR, Anru, ASP, BPI, CDC, CEA, CNES, FranceAgriMer, Onera), qui les placent immédiatement sur un compte au Trésor ;

- ces opérateurs sont ensuite chargés, dans le cadre d'un mandat négocié avec le commissariat général à l'investissement (CGI), de l'organisation de la sélection des projets, de la contractualisation avec le bénéficiaire final et du versement des crédits qui le concernent, du suivi des projets, etc.

Les décisions d'attribution et d'utilisation des fonds sont prises par le Premier ministre sur avis du CGI, structure interministérielle créée pour piloter le PIA, ou, par délégation, par le CGI lui-même, en dessous d'un seuil qui est passé de 5 M€ à 15 M€.

En pratique, les crédits ne sont réellement versés aux bénéficiaires finaux qu'au rythme de la réalisation des investissements, les versements ayant vocation à être réalisés sur plusieurs années. La durée de chaque programme est fixée à 10 ans pour le PIA1 ; elle peut aller jusqu'à 15 ans pour le PIA2.

Les crédits des PIA peuvent être utilisés pour financer les actions de différentes manières, suivant le type de projet et de bénéficiaire : subvention, avance remboursable, prêt ou prise de participation. Ils se présentent sous deux formes distinctes :

- des dotations consommables (19,6 Md€ pour le PIA1 et 8,7 Md€ pour le PIA2), versées aux opérateurs gestionnaires et dont l'encours diminue au fil des décaissements au profit des bénéficiaires finaux ;

- des dotations non consommables (15 Md€ pour le PIA1 et 3,3 Md€ pour le PIA2), qui servent d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixes, seuls versés aux destinataires finaux. L'Agence nationale de la recherche est le seul opérateur qui reçoit et gère ce type de dotation.

Ainsi, alors que les montants affichés pour le PIA1 est de 35 Md€ et pour le PIA2 de 12 Md€, les crédits réellement disponibles pour le financement des projets, somme des dotations consommables et des intérêts des dotations non consommables, s'élèvent environ à 24,3 Md€ pour le PIA1 et 9,7 Md€ pour le PIA2, soit un écart d'une douzaine de milliards entre les deux présentations.

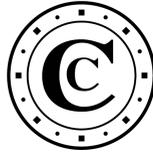
Les différents types de dotations des PIA1 et 2

	PIA1	PIA2	Total
Dotations consommables (a)	19,6* Md€	8,7 Md€	28,3 Md€
Dotations non consommables (b)	15 Md€	3,3 Md€	18,3 Md€
Total affiché (a + b)	34,6* Md€	12,0 Md€	46,6 Md€
Intérêts des dotations non consommables** (c)	4,7 Md€	1,0 Md€	5,7 Md€
Total crédits réellement disponibles (a + c)	24,3 Md€	9,7 Md€	34,0 Md€

Source : Cour des comptes d'après CGI

* Auxquels il faut ajouter 360 M€ de taxe affectée à Oséo.

** À l'exception des décaissements éventuels d'intérêts pour les programmes Idex et Labex au-delà de 2022



1 Un programme pour un « nouveau modèle de développement »

Un programme ambitieux mis en œuvre progressivement

Un objectif ambitieux

Le programme d'investissements d'avenir est la réponse apportée aux préconisations du rapport « Investir pour l'avenir » de la commission présidée par MM. Juppé et Rocard en 2009, visant « un nouveau modèle de développement, plus durable » reposant sur l'innovation et la connaissance, appliquées prioritairement à « l'économie verte », c'est-à-dire aux activités économiques qui préservent l'environnement et les ressources naturelles.

Les crédits du PIA ont été donc majoritairement destinés à financer des projets d'excellence relevant de la recherche et de l'enseignement supérieur, portés par des universités, des laboratoires ou d'autres structures du secteur universitaire. Ils peuvent aussi être directement attribués à des entreprises, notamment dans le domaine de l'innovation, sous forme de prêts, de prises de participation, de financement de projets de recherche, etc.

Parallèlement à ces thématiques transversales (recherche et innovation), plusieurs thématiques sectorielles sont plus particulièrement concernées :

l'énergie, la protection de l'environnement, le numérique, l'espace et l'aéronautique.

Globalement, les grandes orientations du rapport initial de 2009, organisées autour de la recherche, de l'innovation, du soutien aux entreprises, des éco-industries et du numérique, structurent effectivement en grande partie l'utilisation des crédits du PIA.

Toutefois, si la majorité des crédits est bien « dans la cible » des propositions d'origine, on note aussi, en particulier dans le PIA2, des actions sectorielles dans le nucléaire (1 Md€), l'espace (560 M€), l'aéronautique (2,7 Md€) ou la défense (1,8 Md€) qui en sont plus éloignées.

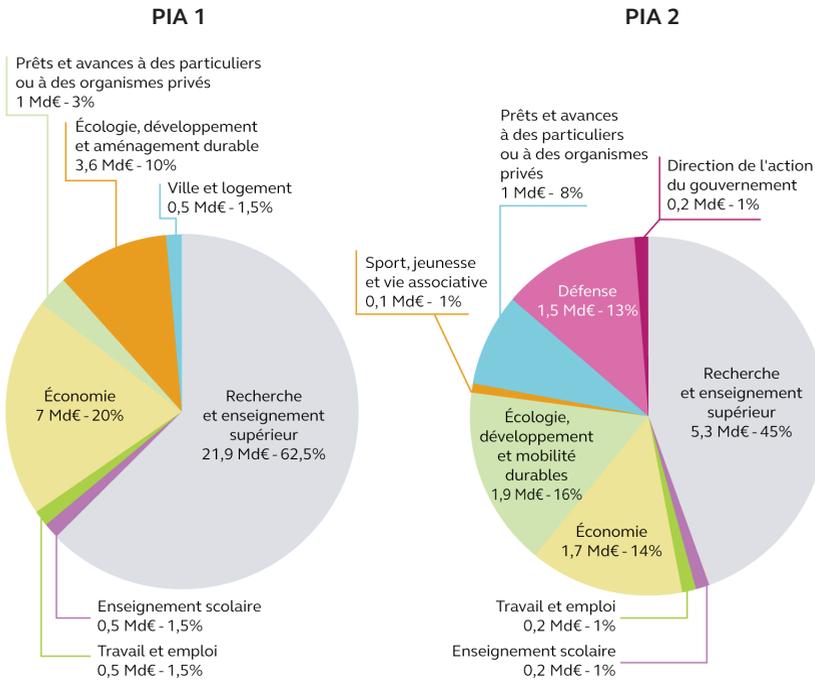
Des effets qui commencent à apparaître, malgré une mise en œuvre très progressive

Le PIA1 et le PIA2 sont mis en œuvre de manière progressive, plus lentement que prévu à l'origine, notamment pour certaines filières thématiques, comme les éco-industries et le numérique.

Globalement, fin 2014, 75 % des crédits du PIA1 étaient contractualisés et un peu moins de 40 % décaissés.

Un programme pour un « nouveau modèle de développement »

Répartition initiale des crédits des PIA1 et 2 par mission budgétaire



Source : Cour des comptes d'après répartition initiale des crédits

Synthèse du rapport public thématique sur le programme d'investissements d'avenir

Malgré une mise en œuvre très progressive, les actions du PIA dans certains domaines ont commencé à avoir des effets visibles, notamment en mobilisant les acteurs académiques et économiques, pour mieux assurer le passage de la recherche à l'innovation et, si possible, à la mise sur le marché des produits et services qui en sont issus. Mais il faudra encore du temps pour vérifier et mesurer les conséquences de ces évolutions sur l'économie, ainsi que la pertinence des choix des projets sélectionnés et mis en œuvre.

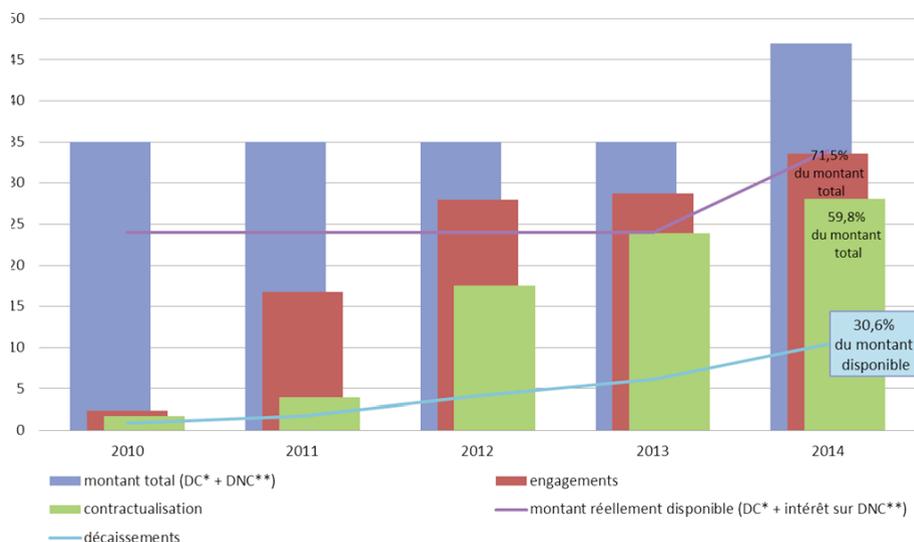
Un programme qui devait être exceptionnel, mais dont les originalités s'estompent

Le caractère exceptionnel du PIA tend à s'estomper et doit être relativisé, pour plusieurs raisons :

- s'agissant des montants de crédits mobilisés, les moyens réellement disponibles (environ 24 Md€ pour le PIA1 et 10 Md€ pour le PIA2) sont inférieurs aux chiffres habituellement utilisés (35 Md€ pour le PIA1 et 12 Md€ pour le PIA2), en raison de l'existence de dotations non consommables, dont seuls les intérêts seront utilisables par les bénéficiaires ;

Un programme pour un « nouveau modèle de développement »

Avancement des PIA1 et 2 (montants cumulés en Md€)



Source : Cour des comptes d'après rapport d'activité du CGI pour 2014

*DC : dotations consommables

**DNC : dotations non consommables qui ne donnent lieu à décaissement qu'à hauteur des intérêts auxquels elles donnent droit.

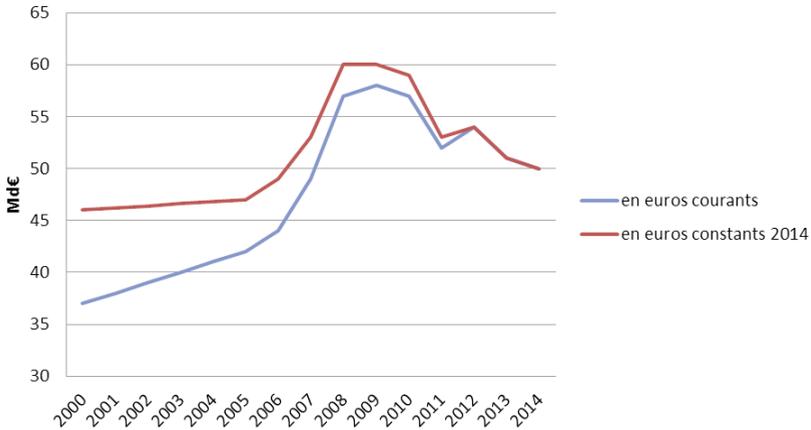
- le lancement du PIA2 et l'annonce d'un PIA3 ont affaibli le caractère « exceptionnel » du programme, du fait même de la répétition qui tend à transformer le dispositif en un moyen ordinaire de financement des investissements de l'État ;

- d'ailleurs, on ne constate pas d'augmentation de l'effort d'investissement de l'État depuis 2010 : on note au contraire un léger effritement. Le PIA a essentiellement pour effet de gérer les investissements de l'État dans une démarche plus centralisée, avec une meilleure priorisation des actions financées, plutôt que d'augmenter globalement ces investissements dont il a permis, au mieux, de maintenir le niveau ;

- en outre, si le PIA1 a bien été dimensionné en fonction de la vision stratégique du rapport de 2009, le PIA2 lancé rapidement, avant même d'avoir pu évaluer les résultats du PIA1, repose sur une vision stratégique moins structurée. Le retour à une vision stratégique unifiée et renouvelée est donc souhaitable.

Un programme pour un « nouveau modèle de développement »

Évolution des dépenses d'investissement (FBCF et transferts en capital) de l'État et de ses opérateurs



Source : Cour des comptes à partir de chiffres Insee (comptes nationaux)

Des efforts de lisibilité et de transparence nécessaires

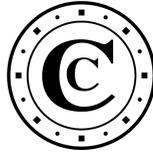
Compte tenu de la complexité et de l'originalité du PIA, les informations utilisées pour décrire le programme et ses résultats doivent être plus précises et bien expliquées de manière, notamment, à :

- faire mieux apparaître les montants réellement disponibles pour financer les projets, en distinguant les dotations non consommables des intérêts qu'elles génèrent ;

- insister dans la communication sur les montants contractualisés, plus représentatifs de l'avancement réel du programme que les montants engagés ;

- utiliser les notions de « cofinancement » et d'« effet de levier » conformément à leur définition financière habituelle et ne pas comptabiliser, en particulier, les prêts garantis par le PIA comme des co-financements ;

- ne pas comptabiliser les remboursements de prêts au titre des retours financiers.



2 Des particularités budgétaires aux conséquences contestables

Les limites de la sanctuarisation des crédits du PIA

Une gestion extra-budgétaire pour sanctuariser les crédits, mais qui limite les capacités de contrôle du Parlement

La gestion budgétaire et financière spécifique du PIA, qui repose sur le transfert des crédits à des opérateurs de l'État, qui sont chargés ensuite de réaliser les opérations progressivement pendant plusieurs années, conduit à contourner les règles de l'annualité budgétaire et à ne pas soumettre le PIA à la régulation budgétaire annuelle.

Dans une période de lutte contre les déficits publics et de rigueur budgétaire, l'objectif initial de ce dispositif était de permettre de « sanctuariser » les moyens du PIA et de se prémunir contre tout risque de sacrifier le long terme au court terme au cours des dix années de mise en œuvre du programme :

- en évitant d'avoir à prendre chaque année des décisions de report des crédits, qui ne sont pas automatiques d'une année sur l'autre, et qui menaceraient les crédits des actions qui sont les plus longues à être mises en œuvre ;

- en faisant surtout échapper le programme à la régulation budgétaire qui affecte les crédits de l'État ; une

fois transférés aux opérateurs, les moyens du PIA ne sont en effet plus directement concernés par les dispositifs de mise en réserve et d'annulation annuelle qui s'appliquent systématiquement aux crédits de l'État.

Cette gestion extra-budgétaire du PIA, votée par le Parlement, a également pour conséquence de priver ce dernier d'une partie de son pouvoir de décision sur des montants de dépenses publiques très importants, malgré les dispositions particulières prévues pour son information. Ainsi, il n'a pu voter que sur 28 % des redéploiements qui ont eu lieu depuis 2010, alors qu'à travers l'ensemble des 6,2 Md€ redéployés, l'utilisation des crédits du PIA1 a été sensiblement modifiée.

Des dérives dans la gestion, qui s'aggravent dans le PIA2

Dès le rapport de 2009, le principe d'additionnalité des crédits du PIA par rapport aux dotations habituelles des ministères a été présenté comme une condition essentielle de la réussite du programme pour assurer que le PIA constitue un effort d'investissement particulier et supplémentaire et éviter que l'on substitue les crédits du PIA aux dotations budgétaires habituelles.

Des particularités budgétaires aux conséquences contestables

Mais le financement de certaines actions par les crédits du PIA ne correspond pas au principe d'additionnalité affiché. Dès le PIA1, le programme a servi à financer des projets lancés avant la création du PIA, mais sans financement assuré (exemple des réacteurs Astrid et Jules Horowitz) ou s'est substitué à des financements préexistants (exemple du fonds démonstrateur de l'Ademe). Il a aussi été utilisé à financer des opérations dont la nature ou la finalité ne relèvent pas du PIA.

Ces pratiques de débudgétisation, qui peuvent être analysées comme une forme de « régulation indirecte » des crédits du PIA, se sont très nettement accrues avec le PIA2 et ses redéploiements. C'est le cas notamment des crédits du PIA2 affectés par la loi de finances initiale de 2014 au CEA (1,7 Md€) dans le cadre de ses activités pour le ministère de la défense et qui ne financent pas de nouveaux projets, mais compensent l'insuffisance des recettes exceptionnelles qui devaient alimenter le budget de la défense, d'après la loi de programmation militaire 2014 - 2019 votée en décembre 2013.

Au total, ce sont ainsi près de 20 % des dotations du PIA qui ne répondent pas, totalement ou partiellement, au principe d'additionnalité.

Dès lors, il n'y a plus de légitimité au traitement budgétaire particulier des crédits du PIA, notamment à l'exclusion de la norme de dépenses des décaissements des dotations consommables qui est rendue possible

par le transfert des crédits aux opérateurs l'année du lancement du programme. La Cour a déjà indiqué qu'un retour au droit commun sur ce point était souhaitable dans son rapport sur le budget de l'État en 2014, publié en juin 2015¹.

Un impact différencié sur le déficit de l'État et sur la dette et le déficit publics

Le mythe du « grand emprunt »

À l'origine, le lancement d'un « grand emprunt » était censé financer les propositions du rapport « Investir pour l'avenir ». En réalité, et contrairement à l'assimilation qui est encore souvent faite entre le PIA et ce projet de « grand emprunt », il n'y a pas eu d'emprunt spécifique pour financer le PIA, ni en 2010 ni en 2014. Cette situation n'est d'ailleurs pas critiquable, car il aurait été, au contraire, de mauvaise gestion d'emprunter massivement pour des dépenses à réaliser ultérieurement et, pour une part importante, à un horizon lointain.

Des formes de financement des investissements qui facilitent le respect des engagements européens de la France

Le PIA est donc financé comme les autres dépenses de l'État ; toutefois, outre le mécanisme des dotations non consommables, plusieurs modalités visent à alléger son impact sur la dette et le déficit publics. Ainsi, la

(1) Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 - Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.comptes.fr

Des particularités budgétaires aux conséquences contestables

répartition initiale des crédits du PIA1 et du PIA2 fait une large place aux prêts et aux prises de participation qui ne sont pas pris en compte lorsqu'il s'agit de vérifier si le déficit public dépasse 3 % du PIB. Ces modes de financement sont particulièrement sollicités pour mettre en œuvre le PIA, puisqu'ils représentent 29 % (dans le PIA1 comme dans le PIA2) de l'enveloppe disponible pour financer les projets (dotations consommables et intérêts des DNC). La réalisation de prêts et de prises de participation, qui ne sont pas comptabilisés dans le déficit public, limite l'impact sur celui-ci (environ 24 Md€ pour les PIA1 et 2) par rapport à celui sur la dette publique (34 Md€).

La recherche de retours financiers pour l'État

Cependant, l'utilisation de ces formes de financement n'a pas seulement pour objectif de limiter leur impact sur les comptes publics. Elle vise aussi à augmenter les retours financiers à moyen et long termes pour l'État, ce qui a également conduit le CGI à faire évoluer les outils classiques vers des outils nouveaux permettant des retours financiers plus systématiques (subvention avec redevance, avance remboursable avec intéressement), qui auront vocation à terme à diminuer l'impact global du PIA sur le déficit public.

Cette démarche de recherche de retour financier présente un autre avantage, puisqu'elle permet, en outre, de sélectionner des projets plus solides. Il faudrait toutefois que les conditions de retour sur investissement soient mieux adaptées aux différents

types de projets, et surtout connues en amont de la sélection, pour réduire certains effets pervers de la généralisation de cette pratique (innovation parfois bridée, négociation souvent lourde et complexe).

Le coût à long terme du PIA

Si ces retours ont vocation, à plus ou moins long terme, à réduire l'impact global des investissements d'avenir sur les finances publiques, les éventuelles pertes sur prêts ou prises de participation auront l'effet inverse.

Par ailleurs, certaines pratiques pourraient avoir des conséquences négatives sur le budget de l'État à moyen et long termes :

- des opérations du PIA financent en effet des dépenses de fonctionnement de structures dont la pérennité ne semble pas assurée sans soutien de l'État, lorsque les financements du programme seront terminés ; c'est le cas, notamment, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse ;

- le montage complexe et largement virtuel imaginé autour des dotations non consommables pourrait conduire l'État à verser, sans limite de durée, des intérêts aux bénéficiaires de certains programmes (Initiatives d'excellence - Idex - et Laboratoires d'excellence - Labex -), soit une dépense budgétaire annuelle pouvant atteindre 300 M€ par an après la fin du PIA1, dans l'hypothèse maximale.



3 Une gouvernance originale à rééquilibrer et des procédures à simplifier

Le CGI, une structure efficace mais plus centralisée qu'interministérielle

Le CGI, structure légère (36 personnes) créée spécifiquement pour superviser l'ensemble de la démarche, a montré son efficacité dans la mise en œuvre du PIA. Son rattachement direct au Premier ministre, ainsi que sa mission plus globale de veille sur la cohérence de la politique d'investissement de l'État, lui donne désormais un rôle central de « stratégie » et de coordonnateur en matière d'investissements.

Pour mener à bien cette mission, il doit toutefois développer les actions d'animation des acteurs, de coordination interministérielle et de communication autour du PIA.

Le rôle majeur mais diversifié des opérateurs

Le transfert des crédits aux opérateurs a permis d'éviter de créer des organismes *ad hoc* tout en limitant les coûts de fonctionnement de l'ensemble (pour le PIA1, environ 240 M€ sur 10 ans, dont 140 M€ directement à la charge du PIA).

Ce recours aux opérateurs a pris des formes très diverses selon les besoins et les compétences de chacun. Il s'est appuyé sur un mode de gouvernance particulier, sous la forme de « mandats » confiés aux opérateurs par des conventions spécifiques, et non sur les règles de tutelle habituelles, en déposant les conseils d'administration de leur pouvoir de décision. Globalement, les opérateurs ont su faire preuve d'adaptabilité et de souplesse, même si la mise en œuvre du PIA a souvent été plus lente que prévu.

Toutefois, le recours aux opérateurs sert aussi parfois uniquement à faciliter les débudgétisations (opérateurs « écrans ») ou bien complique les procédures, lorsque l'opérateur gère en fait ses propres projets.

L'affaiblissement du rôle des ministères

Les ministères sont souvent dans une position affaiblie, la création du programme d'investissements d'avenir reposant, en partie, sur une certaine défiance vis-à-vis de leur capacité à arbitrer en faveur de l'investissement de moyen terme, en période de difficulté budgétaire.

Une gouvernance originale à rééquilibrer et des procédures à simplifier

Dans ce contexte, les ministères doivent s'organiser pour mieux suivre et utiliser les actions du PIA au service des politiques publiques dont ils ont la charge.

Des procédures à simplifier ou à préciser

Enfin, malgré des progrès certains, les procédures restent encore trop lourdes et mériteraient souvent d'être mieux adaptées à la taille et à l'objet des opérations à financer, par exemple

en diversifiant les modes de prise de décision selon les montants en jeu ou en développant les possibilités de veto du CGI, plutôt qu'une décision du Premier ministre.

Par ailleurs, l'évaluation a été considérée dès l'origine comme une composante du PIA (31 M€ pour le PIA1 et 16 M€ pour le PIA2), ce qui est une démarche très positive. Mais sa mise en œuvre est encore en cours de structuration et repose sur un partage des rôles qui mériterait d'être parfois précisé.

Conclusion

À un moment où la qualité des investissements compte plus que leur volume, le PIA a eu le mérite de faire reposer une partie des investissements de l'État sur une réflexion stratégique explicite et partagée, permettant de définir des priorités d'intervention, sur plusieurs années.

Dans la sélection et la mise en œuvre des actions du PIA, des pratiques ont été développées qui méritent d'être déployées plus largement :

- la recherche de l'excellence, en faisant appel à des jurys d'experts indépendants ;
- la mise en place progressive, par tranche, de certains programmes avec des procédures de clauses de rendez-vous intermédiaires ;
- la prise en compte systématique de la dimension économique des investissements publics en matière d'innovation et d'industrialisation des procédés, voire de recherche de retour sur investissement pour certaines formes d'intervention ;
- l'évaluation des actions et des programmes, à une date préétablie, financée avec des crédits pré-identifiés.

Mais l'existence d'un PIA2 et l'annonce d'un PIA3 changent la nature même du programme qui était censé être exceptionnel. Cette prolongation du PIA ainsi que les débudgétisations de plus en plus importantes auxquelles il donne lieu rendent désormais injustifiées certaines de ses spécificités.

C'est le cas en particulier de la gestion extra-budgétaire de ses crédits et de leur exclusion de la norme de dépenses : en sortant de la norme une partie des investissements de l'État, le PIA a facilité le respect de celle-ci malgré l'augmentation des dépenses de fonctionnement, sans, pour autant, que le niveau des investissements ait progressé.

L'objectif d'un programme qui vise à donner la priorité aux investissements productifs et à protéger dans le temps les crédits qui leur sont affectés, pour légitime qu'il puisse être, ne doit pas conduire à mettre en place dans la durée, à côté du budget général, une forme de budget exceptionnel d'investissement dérogeant à l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En fait, comme le montre le non-respect du principe d'additionnalité pour environ 20 % des crédits des PIA1 et 2, la protection de certains types de crédits contre les coupes budgétaires relève plus d'un choix politique que de règles normatives. Les innovations du PIA pourraient entrer dans le cadre des règles actuelles.

Conclusion

Rien n'empêcherait que le PIA3 prenne ainsi la forme, au sein du budget de l'État, d'un nouveau programme budgétaire, placé sous la responsabilité du Premier ministre, pour lui conserver sa dimension interministérielle, et bénéficiant de règles spécifiques en matière de régulation des crédits notamment.

Il serait souhaitable par ailleurs que, contrairement au PIA2, il donne lieu, d'une part, à un bilan objectif à mi-parcours des actions déjà lancées par les PIA précédents et, d'autre part, à un nouvel exercice de réflexion stratégique sur les investissements de l'État dans le domaine productif, en les replaçant dans une vision plus globale des dépenses de l'État et des différentes formes de soutien possibles aux investissements productifs.

Recommandations

- 1.** pour assurer une meilleure compréhension et une plus grande transparence des résultats du PIA, mieux définir les données budgétaires et financières, en particulier les montants disponibles pour financer les opérations, la mesure de l'avancement du programme, la définition de l'effet de levier et des cofinancements, la comptabilisation des retours financiers ;
- 2.** définir les conditions de retour sur investissement adaptées aux types et aux tailles des projets, dès les AAP et les décisions d'engagements ;
- 3.** élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PIA (dotations consommables et intérêts versés au titre des dotations non consommables) ;
- 4.** clarifier rapidement le devenir des dotations non consommables des Idex et des Labex afin de ne pas créer d'engagements de dépenses budgétaires pour l'État sans limitation de durée ;
- 5.** proscrire le recours à des opérateurs « écrans » dont l'intervention est sans utilité par rapport à la gestion budgétaire habituelle des opérations concernées ;
- 6.** organiser le pilotage interministériel et transversal du PIA ;
- 7.** poursuivre la simplification des procédures de sélection, de décision et de gestion des opérations, en les adaptant mieux à la taille et à l'objet des actions financées ;
- 8.** créer une instance d'évaluation du PIA, interministérielle et indépendante.