

Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

DÉCEMBRE 2016

Jean-Michel **CHARPIN** • Lucie **RUAT** • Camille **FREPPÉL**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2016-M-058

**ÉVALUATION DES PROCÉDURES D'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES
PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS**

Établi par

Jean-Michel CHARPIN
Inspecteur général des finances

Lucie RUAT
Inspectrice des finances

Camille FREPPEL
Inspecteur-adjoint des finances

Avec la participation de
Marion HIMBERT
Assistante de mission

- DÉCEMBRE 2016 -

SYNTHÈSE

L'évaluation socio-économique des investissements publics constitue une opportunité pour les acteurs publics. Dans un contexte budgétaire contraint, elle permet d'identifier les investissements prioritaires. Loin de se résumer à un ensemble de contraintes (de procédure, de méthode, etc.), elle est une démarche d'élaboration des projets et d'éclairage de la décision publique.

1/ En trois ans, les progrès réalisés en matière d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics sont réels.

En décembre 2012, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) créait les obligations d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics et de contre-expertise. Une année après, le décret n° 2013-1211 d'application de cet article confiait au commissariat général à l'investissement (CGI) la responsabilité d'assurer un inventaire des projets dont le financement public dépasse 20 M€ et de coordonner les contre-expertises, exigées pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€.

En décembre 2016, à l'issue d'un travail d'évaluation de ces procédures, **l'inspection générale des finances (IGF) dresse un bilan positif directement lié à l'efficacité du CGI** : avec moins de trois personnes consacrées à la gestion de ces procédures¹ et un budget très limité², des résultats tangibles ont été obtenus :

- ◆ l'inventaire annuel des projets d'investissements publics mobilise un réseau interministériel de correspondants et recense **chaque année plus de 500 projets** dans une diversité de secteurs (transports, santé, enseignement supérieur, etc.) ;
- ◆ entre juillet 2013 et novembre 2016, 42 contre-expertises ont été réalisées dans le cadre du décret, soit près d'une **quinzaine par an**, en mobilisant un haut niveau d'expertise et dans le respect de contraintes calendaires des processus d'approbation (entre un et trois mois généralement) ;
- ◆ plus largement, dans le paysage institutionnel de l'évaluation socio-économique, le CGI a consolidé sa légitimité aux côtés d'acteurs traditionnels tels que France Stratégie, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et la direction générale du Trésor (DGT).

2/ Une partie des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du décret peut être résolue à droit constant.

Ce bilan doit toutefois être nuancé au regard **des lacunes et des obstacles identifiés par la mission par rapport aux ambitions initiales** :

- ◆ faute d'une circulaire clarifiant le champ du décret de 2013, les contestations se multiplient, de sorte que **l'inventaire est incomplet** et ne peut pas être utilisé comme un instrument de pilotage de la politique d'investissement public ;

¹ Selon le CGI, ce sont en moyenne 2,7 emplois temps plein/an qui y sont dédiés depuis avril 2013.

² Selon les estimations de la mission, la rémunération moyenne des contre-experts s'établit à 950 €/jour (avec l'hypothèse d'une durée de 15 jours par contre-expertise), sans prendre en compte les contre-experts qui ne sont pas rémunérés. La rémunération est assurée par le porteur de projet (V de l'article 3 du décret).

Rapport

- ◆ **le rôle de l'évaluation socio-économique et des contre-expertises dans la prise de décision semble très limité**, d'autant que son influence est parfois contestée : elle est souvent confondue avec l'analyse financière et peut également apparaître, à certains égards, comme une rationalité d'experts, à laquelle la décision publique ne peut être réduite ;
- ◆ les preuves de la diffusion et de l'appropriation de la démarche d'évaluation socio-économique au sein des ministères et des porteurs de projet demeurent, à l'exception du secteur des transports³, rares. Concrètement, de nombreux porteurs de projet sont démunis face à l'exercice exigeant d'évaluation socio-économique, qui se trouve de fait réduite – lorsqu'elle existe – à une formalité.

Pour **pérenniser les procédures du décret n° 2013-1211 à droit constant**, la mission préconise notamment de :

- ◆ **préciser son champ d'application** dans une circulaire interministérielle afin de retrouver l'esprit initial de la norme, à la portée large ;
- ◆ **renforcer les moyens du CGI**, en termes de ressources tant humaines que budgétaires ;
- ◆ **encourager la publication des contre-expertises**, selon des modalités à définir (responsabilité, délais, support...) ;
- ◆ **développer la gouvernance de la méthodologie** de l'évaluation socio-économique sous l'égide de France Stratégie.

Pour **renforcer concrètement l'utilité de l'évaluation socio-économique, celle-ci doit trouver une place le plus en amont possible dans l'élaboration et la décision des projets** d'investissements⁴, y compris des « programmes » lorsque ces derniers les précèdent.

Enfin, **les progrès de l'évaluation socio-économique sont étroitement liés aux travaux scientifiques**, sachant que les experts français ont longtemps été reconnus à un niveau international sur ce sujet : cette ambition mérite d'être maintenue et renouvelée.

³ Le secteur des transports est acculturé de longue date à l'évaluation socio-économique compte tenu de l'ampleur des enjeux financiers ainsi que des externalités positives attendues d'une nouvelle infrastructure. En France, l'évaluation socio-économique des projets de développement d'infrastructures de transport date de 1982.

⁴ Au Royaume-Uni, les projets font l'objet d'évaluations successives, affinées au fur et à mesure que leurs contours sont précisés, et qui servent de base aux discussions avec le ministère de l'économie et des finances britannique (*HM Treasury*).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. EN TROIS ANS, LE CGI EST PARVENU A METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS SATISFAISANTS D'INVENTAIRE ET DE CONTRE-EXPERTISE, QUI DOIVENT DESORMAIS ETRE PERENNISES.....	3
1.1. Le champ d'application du décret a besoin d'être clarifié.....	3
1.1.1. <i>Les interrogations et les contestations du champ du décret se sont multipliées, nuisant à sa bonne application.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La mission recommande une clarification du champ d'application de la norme qui lui rende son ambition initiale.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Sous réserve d'un accompagnement méthodologique préalable, une extension de la norme aux collectivités territoriales apparaît souhaitable</i>	<i>7</i>
1.2. L'inventaire des projets d'investissements publics constitue un progrès, dont l'utilité est désormais conditionnée à une meilleure exhaustivité.....	8
1.2.1. <i>Les progrès réalisés en matière d'inventaire doivent être reconnus.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>L'utilité de l'inventaire demeure conditionnée à sa complétude.....</i>	<i>10</i>
1.3. La crédibilité, l'indépendance et l'efficacité des contre-expertises sont assurées par le CGI, mais leur influence sur la décision publique reste à ce stade incertaine.....	12
1.3.1. <i>Les moyens et l'organisation par le CGI des contre-expertises sont satisfaisants.....</i>	<i>12</i>
1.3.2. <i>Les travaux de contre-expertise réalisés entre 2014 et 2016 sont de qualité, mais gagneraient à voir leur contenu homogénéisé à l'avenir</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>L'influence des contre-expertises est délicate à mesurer, d'autant qu'elle est certainement diffuse, et pourrait être renforcée</i>	<i>16</i>
2. L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS REALISEE PAR LES PORTEURS DE PROJETS DISPOSE POUR SA PART D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRES.....	21
2.1. La gouvernance méthodologique de l'évaluation socio-économique doit être renforcée.....	21
2.1.1. <i>Les enjeux méthodologiques conditionnent la robustesse et l'utilité des évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projets</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>Les porteurs de projets ont besoin d'un accompagnement méthodologique sectoriel, pragmatique et dans la durée</i>	<i>23</i>
2.1.3. <i>France Stratégie apparaît comme l'institution la plus légitime pour assurer la diffusion d'une culture de l'évaluation socio-économique tout en garantissant la qualité des méthodes et travaux scientifiques associés.....</i>	<i>25</i>
2.2. L'évaluation socio-économique sera d'autant plus utile qu'elle pourra éclairer la décision publique le plus en amont possible.....	28
2.2.1. <i>L'évaluation socio-économique a du mal à trouver sa place dans les processus sectoriels d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics</i>	<i>28</i>
2.2.2. <i>La structuration des processus décisionnels dans chaque secteur, avec une vision interministérielle, est souhaitable.....</i>	<i>30</i>

2.2.3. <i>En amont des projets, l'évaluation socio-économique peut éclairer la programmation des investissements</i>	32
LISTE DES PROPOSITIONS	35
CONCLUSION	37

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 1^{er} mars 2016, le commissaire général à l'investissement a confié à l'inspection générale des finances (IGF) une **mission d'évaluation de la procédure d'évaluation des investissements publics, prévue par le décret n° 2013-1211** du 23 décembre 2013 en application de l'article 17 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. L'article 5 de ce décret prévoit en effet une évaluation triennale, remise au Premier ministre et transmise au Parlement. La procédure à évaluer s'articule autour de trois aspects :

- ◆ l'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, à la charge des porteurs de projets ;
- ◆ l'inventaire des projets d'investissements publics dont le financement public (au sens du décret⁵) dépasse le seuil de 20 M€, tenu par le commissariat général à l'investissement (CGI) ;
- ◆ l'exercice de contre-expertise des projets d'investissements publics dont le financement public dépasse le seuil de 100 M€, réalisé par des contre-experts indépendants coordonnés par le CGI, sur la base des évaluations des porteurs de projet.

L'esprit de la démarche d'évaluation socio-économique est proche de l'analyse coûts-avantages (ou analyse coûts-bénéfices) : elle vise d'abord à **apprécier l'intérêt d'un projet pour l'ensemble de la collectivité**, en identifiant et en évaluant les conséquences directes et indirectes du projet pour chaque catégorie d'acteurs concernée sur toute la durée du projet, si possible en termes monétaires de sorte à pouvoir calculer une valeur actuelle nette socio-économique (VAN-SE) (cf. illustration au graphique 1). Elle ambitionne ensuite de comparer cette valeur à d'autres projets pour les hiérarchiser. L'évaluation socio-économique permet de mesurer combien de *valeur* peut être créée (ou détruite) par un projet d'investissement public. Elle doit être distinguée de l'analyse financière (cf. graphique 2) : un projet peut être collectivement souhaitable (avec une VAN-SE positive) mais de nature à mettre en difficulté financière l'entité qui le porte.

En termes de méthode, la mission s'est appuyée sur :

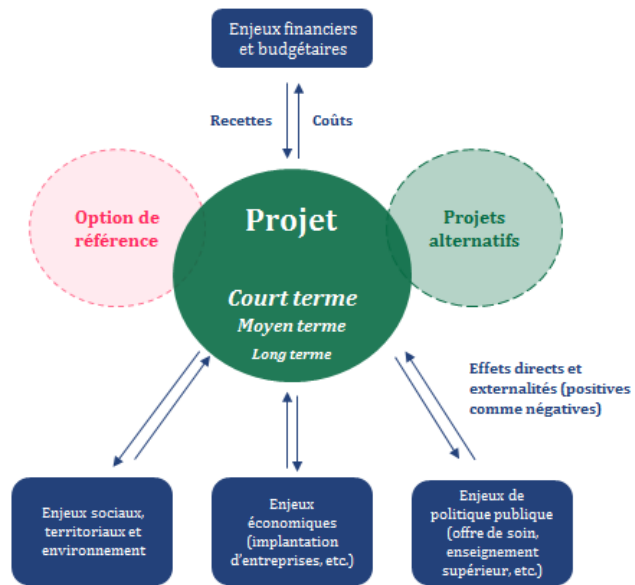
- ◆ une collaboration étroite avec les équipes du CGI ainsi que des entretiens avec des porteurs de projets, personnalités qualifiées et contre-experts du CGI ;
- ◆ une analyse fine des projets inscrits à l'inventaire du CGI (557 en 2016) et des contre-expertises réalisées (42 entre juillet 2013 et novembre 2016) ;
- ◆ un parangonnage de l'évaluation socio-économique à l'étranger (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne) et au sein de l'Union européenne (Commission, Banque européenne d'investissement) ;
- ◆ un approfondissement sectoriel spécifique aux projets d'infrastructures de transports (cf. pièce jointe au rapport).

Le rapport présente un bilan des procédures pilotées par le CGI, d'inventaire et de contre-expertise (partie 1), ainsi qu'un état des lieux sur l'appropriation, par les porteurs de projet, de l'évaluation socio-économique – tant dans ses aspects méthodologiques que dans leurs processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics (partie 2). La mission formule plusieurs recommandations pour améliorer le dispositif à droit constant, sans se prononcer sur le niveau de l'investissement public en France.

⁵ Le financement public est celui apporté par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.

Rapport

Graphique 1 : Présentation schématique de l'évaluation socio-économique



Source : Mission.

Graphique 2 : Distinction entre rentabilité socio-économique et rentabilité financière

		RENTABILITÉ FINANCIÈRE	
		VAN-F < 0	VAN-F > 0
RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE	VAN-SE < 0	Projet non rentable	Projet générant un bénéfice pour l'établissement qui le porte, mais qui détruira de la valeur pour la société
	VAN-SE > 0	Projet collectivement souhaitable mais de nature à mettre en difficulté financière l'établissement qui le porte	Projet rentable

Source : Mission.

1. En trois ans, le CGI est parvenu à mettre en place des dispositifs satisfaisants d'inventaire et de contre-expertise, qui doivent désormais être pérennisés

Les obligations créées par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et par le décret n° 2013-1211 découlent d'une **prise de conscience au plus haut niveau en 2012**⁶ sur l'utilité de l'évaluation socio-économique pour éclairer le pilotage de la politique d'investissements de l'État :

- ◆ en avril 2012, le professeur Émile Quinet se voyait confier la présidence de la commission sur l'évaluation socio-économique des investissements publics (dont les travaux s'achevèrent en septembre 2013) ;
- ◆ en août 2012, le Premier ministre demandait au CGI d'établir une revue des projets d'investissements publics et la mise en place d'une procédure interministérielle pérenne (le rapport a été rendu en février 2013) ;
- ◆ en octobre 2012, le ministre des transports confiait à la commission Mobilité 21 le soin de prioriser les projets d'investissements dans les infrastructures de transports (dont les travaux furent remis en juin 2013).

Le **bilan des trois premières années de mise en œuvre du décret n° 2013-1211** révèle que les difficultés d'interprétation quant à la portée de son champ d'application (§ 1.1), si elles sont problématiques, n'ont pas empêché le CGI de structurer les exercices d'inventaire (§ 1.2) et de contre-expertise (§ 1.3).

1.1. Le champ d'application du décret a besoin d'être clarifié

1.1.1. Les interrogations et les contestations du champ du décret se sont multipliées, nuisant à sa bonne application

Faute d'une circulaire clarifiant l'application des nouvelles normes adoptées par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et le décret n° 2013-1211⁷, la mise en œuvre des nouvelles procédures a été contestée par les porteurs de projets concernés, qui estimaient ne pas y être soumis. La norme offre en effet nombre de prises aux interrogations.

Son champ couvre **l'ensemble des investissements publics, quelles que soient leurs natures ou leurs finalités**, à l'exception des investissements militaires. Cependant, à l'heure actuelle, les projets d'investissements concernés par le dispositif se limitent dans les faits aux projets d'infrastructures, en excluant :

- ◆ les investissements en entretien et renouvellement des réseaux⁸ ;
- ◆ les investissements de recherche et développement ;
- ◆ les investissements en équipement.

⁶ Déjà en novembre 2008, un rapport au Premier ministre portait sur l'évaluation des grands projets publics et recommandait de « *généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié à l'exemple du Green Book britannique* », de « *tenir davantage compte des besoins d'information des décideurs et du public* » et d'« *inscrire les projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel* ».

⁷ Un projet de circulaire interministérielle en ce sens a échoué en 2014.

⁸ Le ministère des transports considère que les obligations réglementaires actuelles ne s'y appliquant pas (elles concernent les projets de développement d'infrastructures), de nouvelles obligations d'évaluation des projets dans l'entretien et le renouvellement du réseau retarderaient les opérations qui ne sont pas, en principe, soumises à un arbitrage d'opportunité.

Rapport

La **notion de « projet »** d'investissement public n'est pas non plus sans poser de difficultés :

- ◆ elle apparaît, selon le CGI, avec le lancement des études préalables, mais nombre de porteurs de projets ne souhaitent porter à connaissance que les projets matures, suffisamment réfléchis et soutenus en interne ;
- ◆ elle disparaît lorsqu'un projet est officiellement abandonné ou lorsqu'il connaît un « début de réalisation » (un « *acte d'engagement comptable et budgétaire, hormis les dépenses relatives aux études préalables* » selon les termes du décret), dont l'identification peut s'avérer complexe⁹.

La norme a choisi une **approche des projets par leur mode de financement** (plutôt que par leur coût estimé) : sont en effet concernés l'ensemble des projets financés par les personnes publiques visées par le décret - à partir d'un certain seuil pour l'inventaire (20 M€) et pour la contre-expertise (100 M€).

Le **périmètre des personnes visées** par le décret - l'État, ses établissements publics (EP), les EP de santé (EPS) et les structures de coopération sanitaire (SCS) – est délicat à délimiter, notamment en ce qu'il ne recoupe qu'imparfaitement d'autres périmètres mieux connus des finances publiques :

- ◆ les EP de l'État recouvrent une réalité juridique diverse et éparse, distincte des « opérateurs de l'État » (notion budgétaire) et des « organismes divers d'administration centrale (ODAC) » (notion de comptabilité nationale et de gouvernance des finances publiques) ;
- ◆ les EPS visés par le décret excluent, en creux, les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC), qui font pourtant partie des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) en comptabilité nationale.

Le silence du texte traduit l'exclusion des financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne et ce, même si l'État apporte une contribution financière (lorsque celle-ci est inférieure à 20 M€). En revanche, **tous les projets sont concernés dès lors que le financement public (des personnes visées par le décret) est avéré**, même si le projet est réalisé par un tiers – une entité privée (*via* un partenariat public-privé (PPP) ou une société de projet) comme une collectivité locale.

Les financements apportés par ces personnes publiques sont toutefois multiformes :

- ◆ le décret n'exclut explicitement que les investissements réalisés dans des conditions normales de marché (comme les prises de participations, les apports en fonds propres, les investissements réalisés par les EP industriels et commerciaux en situation de concurrence) ;
- ◆ une interprétation restrictive a opportunément exclu également les dépenses fiscales, les prêts bonifiés et avances remboursables, les opérations foncières d'aménagement ;
- ◆ des questions se sont posées (et se posent encore) quant à la prise en compte des financements *via* des taxes affectées, des redevances ou des ressources propres des établissements publics.

L'**appréciation des seuils**, pour l'inventaire (20 M€) et la contre-expertise (100 M€), implique concrètement :

- ◆ la nécessaire standardisation des coûts considérés (coût des travaux, coûts complets, coût à terminaison, équivalent d'un PPP en maîtrise d'ouvrage publique (MOP)...) ;

⁹ Nombre de projets ont vu leur principe approuvé, voire leur réalisation initiée (par exemple avec l'adoption d'une déclaration d'utilité publique (DUP)), mais attendent encore leur réalisation (ainsi par exemple du projet de canal Seine Nord, dont la première DUP datait de 2008 et qui doit faire l'objet d'une DUP modificative début 2017, du projet de LGV Poitiers-Limoges, dont la DUP de janvier 2015 a été annulée le 16 avril 2016, ou encore du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Rapport

- ◆ l'addition des cofinancements apportés par les personnes publiques ;
- ◆ un accord sur le calcul « hors taxe » (qui est la lettre du décret) ou le calcul « toutes taxes comprises » (qui est la pratique de la plupart des porteurs de projet) ;
- ◆ en principe une approche par « regroupement de projets », recommandée par le décret pour un « *groupe de projets similaires, notamment ceux de même nature portés par différents établissements ou ceux récurrents portés par le même établissement sur une période de plusieurs années* », mais décriée en ce qu'elle ouvre la porte à une évaluation socio-économique des *programmes* d'investissements publics.

Enfin, outre son seuil plus élevé, l'obligation de contre-expertise fait l'objet de trois exclusions supplémentaires :

- ◆ deux qui n'ont pas, dans la pratique rapportée par le CGI, trouvé à s'appliquer, à savoir :
 - l'exclusion des projets de mise en conformité avec des obligations légales et réglementaires de sécurité ;
 - l'exclusion des projets dont le financement par les personnes visées par le décret serait inférieur à 5 % du montant total ;
- ◆ une qui, en revanche, est fréquemment invoquée : l'exonération des projets dont l'enquête publique est achevée ou en cours à la date d'entrée en vigueur du décret (à savoir au 23 décembre 2013).

Depuis décembre 2012, les incertitudes qui s'attachent aux délimitations du champ de la norme sont autant de prises aux contestations de son application par les porteurs de projet vis-à-vis du CGI.

1.1.2. La mission recommande une clarification du champ d'application de la norme qui lui rende son ambition initiale

La mission recommande une clarification du champ d'application du décret, dans le sens d'une interprétation élargie qui soit davantage conforme à l'esprit de la norme, avec :

- ◆ une **approche patrimoniale de l'investissement** (qui a un effet direct sur l'actif et son amortissement), ce qui conduit à inclure :
 - les projets d'entretien et renouvellement des réseaux, dont le poids financier est significatif¹⁰ en France compte tenu du niveau d'équipement en infrastructures ;
 - les projets de recherche et développement, avec un travail à mener sur la comptabilisation des coûts associés ;
 - les projets d'équipement qui conduisent à une valorisation significative à l'actif (ce qui exclurait les achats dont l'immobilisation est faible) ;
- ◆ une **clarification des personnes publiques** et des **modes de financement** couverts par le décret ;

¹⁰ À titre d'exemple dans le seul secteur des transports, SNCF Réseau aurait présenté en juillet 2015 une hausse des dépenses de rénovation pour atteindre 3,5 Mds€ en 2020 (contre 900 M€ en 2005), en parallèle des investissements de développement du réseau qui représenteraient à cette date 1,6 Md€. (*Source* : rapport d'information sénatorial sur le financement des infrastructures de transport - 28 septembre 2016).

Rapport

- ♦ une **computation des seuils par « regroupement de projets »**, afin de lutter contre les pratiques de « saucissonnage » artificielles et de porter un regard socio-économique sur les projets à l'échelle pertinente (qui n'est pas par exemple celle du département qui se dote de tablettes numériques ou de bornes de recharge électrique, mais bien du plan national de déploiement). Cette notion de « regroupement de projets » et celle de « programme » mériteraient d'être précisées dans la circulaire, de sorte à ce que soient concernés l'ensemble des investissements dont l'évaluation socio-économique présente un intérêt pour éclairer la décision.

Proposition n° 1 : Clarifier, dans une circulaire interministérielle, le champ d'application du décret, notamment concernant l'intégration des projets d'entretien et de renouvellement des réseaux d'infrastructures et l'approche par regroupement de projets.

En revanche, au regard du potentiel d'élargissement de la norme à champ constant, **l'abaissement des seuils d'inventaire et de contre-expertise apparaît inutile** à ce stade.

Il n'est pas possible de quantifier précisément le nombre de projets qui viendraient, avec l'interprétation proposée ci-dessus, s'ajouter aux projets déjà déclarés à l'inventaire (plus de 500 désormais) ou contre-expertisés (une quinzaine par an). Tout en gardant un dispositif léger au sein du CGI, il conviendra toutefois d'**augmenter les effectifs dédiés à la gestion de ces procédures à due proportion** (à la date de la mission, les ressources humaines consacrées par le CGI à l'inventaire et aux contre-expertises s'élèvent à 1,6 emploi temps plein (ETP)¹¹).

Proposition n° 2 : Renforcer les ressources humaines du CGI pour faire face à l'augmentation prévisible du nombre de projets déclarés à l'inventaire et soumis à contre-expertise (suite à l'interprétation élargie du champ d'application - cf. proposition n° 1).

¹¹ S'ajoutent à ces effectifs 1,1 ETP pour les aspects transversaux liés à l'évaluation socio-économique (rédaction de notes, organisation et participation à des colloques, etc.).

1.1.3. Sous réserve d'un accompagnement méthodologique préalable, une extension de la norme aux collectivités territoriales apparaît souhaitable

Concernant le champ d'application des nouvelles obligations d'évaluation socio-économique, **l'opportunité de l'étendre aux projets locaux apparaît légitime**¹² compte tenu de leur importance dans les investissements publics français. Elle s'inscrirait en outre dans un contexte de développement des évaluations préalables et avis présentés aux assemblées délibérantes avant l'approbation d'un projet :

- ◆ le cadre rénové de la commande publique en juillet 2015 prévoit que tous les marchés de partenariat des collectivités territoriales doivent faire l'objet de deux avis : un sur l'évaluation du mode de réalisation (avis de la mission d'appui au financement des infrastructures - FinInfra) et un sur l'étude de soutenabilité budgétaire (avis du ministre chargé du budget *via* la direction générale des finances publiques – DGFIP) ;
- ◆ la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que toute opération exceptionnelle doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement (avec un seuil plancher fixé par le décret du 30 juin 2016 à 100 M€).

Pour mettre en place une évaluation socio-économique des projets d'investissements publics locaux (voire, dans un second temps, une contre-expertise), il convient de noter que :

- ◆ l'extension de l'évaluation socio-économique aux projets d'investissements locaux¹³ exige un vecteur législatif approprié. Elle exigera l'appropriation par les acteurs locaux de la démarche d'évaluation socio-économique ainsi que l'élaboration de guides méthodologiques simplifiés qui leur seraient destinés ;
- ◆ la création d'une obligation de contre-expertise pour les projets d'investissements publics locaux devrait également être inscrite dans un vecteur de niveau législatif, avec des garanties transparentes d'indépendance des contre-experts, vis-à-vis du porteur de projet comme de l'État (un processus différent de celui qui existe devrait alors certainement être conçu, notamment en ce qui concerne le rôle du CGI, rattaché au Premier ministre, dans le dispositif).

L'ensemble de ces considérations justifient, aux yeux de la mission, de **procéder en plusieurs étapes**.

Proposition n° 3 : Concernant l'évaluation socio-économique des projets d'investissements des collectivités territoriales, élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés. Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique aux projets locaux, pour présentation aux assemblées délibérantes. Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs.

¹² En avril 2014, le rapport dit « Malvy-Lambert » (*Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*) proposait de créer une étude d'impact socio-économique des projets d'investissements publics pour « évaluer la création de valeur engendrée par un nouvel équipement » et de « réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité ». Cette proposition a été reprise par le rapport sur le patrimoine des collectivités territoriales (publié en octobre 2016) qui, constatant que « les investissements réalisés par les collectivités territoriales ne permettent pas toujours d'assurer le maintien en l'état ou la réhabilitation du patrimoine existant », propose de « rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€ ».

¹³ D'un point de vue strictement juridique, la lettre de l'article 17 de la LPFP ne retient pas de seuil pour l'obligation de réaliser une évaluation socio-économique dès lors qu'il y a un financement apporté par l'État, un de ses EP ou un EPS. De telles évaluations pourraient ainsi d'ores et déjà être exigées pour les projets auxquels l'État apporte son financement, quel que soit son montant.

1.2. L'inventaire des projets d'investissements publics constitue un progrès, dont l'utilité est désormais conditionnée à une meilleure exhaustivité

L'exercice d'inventaire des projets d'investissements publics a été créé par l'article 2 du décret n° 2013-1211 face à l'absence de suivi homogène des projets et programmes d'investissements au sein de chaque ministère (et, *a fortiori*, au niveau interministériel), afin de « guider [les] choix d'investissement [du gouvernement] »¹⁴.

1.2.1. Les progrès réalisés en matière d'inventaire doivent être reconnus

Sans aucune base préexistante, le CGI a structuré le processus de déclaration annuelle des projets d'investissements publics à l'inventaire (illustré au graphique 3), en constituant un réseau de correspondants dans les ministères et établissements publics, en clarifiant les fiches à compléter et en « filtrant » les fiches reçues (environ 10 % des fiches reçues sont, pour une raison ou pour une autre, exclues de l'inventaire). La qualité et les délais de déclaration se sont ainsi améliorés entre le premier exercice en 2014 et le troisième en 2016, même si lors de ce dernier, encore deux tiers des fiches reçues par le CGI l'ont été après l'échéance fixée au 30 juin.

Parmi les difficultés rencontrées par le CGI, la mission retient que les interrogations fréquentes sur le champ du décret (présentées ci-dessus) conduisent à devoir relancer à plusieurs reprises les ministères et établissements publics concernés¹⁵, dont certains ne répondent pas aux sollicitations ou contestent l'application de la norme.

L'inventaire fournit désormais des données intéressantes, telles que la répartition des projets selon les secteurs¹⁶, le coût total anticipé (et le montant de financement que l'État et les établissements publics entendent apporter), le calendrier prévu d'approbation des projets et le degré d'évaluation préalable des projets.

Pour autant, seules deux utilisations de l'inventaire ont véritablement été constatées par la mission :

- ◆ sa synthèse dans le jaune budgétaire dédié¹⁷, dont la publication à l'automne rétroagit d'ailleurs sur l'ensemble du calendrier annuel de l'exercice ;
- ◆ son utilisation par le CGI pour repérer les projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise.

¹⁴ Communication au conseil des ministres du 17 avril 2013.

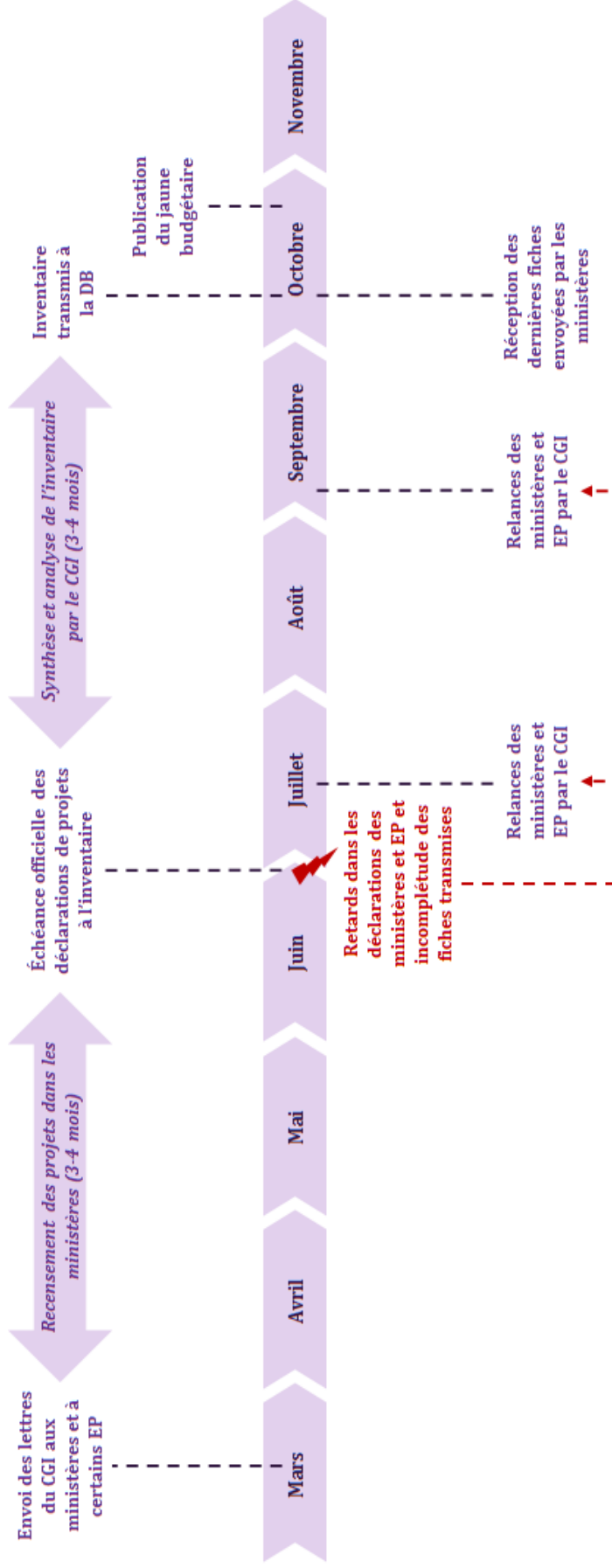
¹⁵ Si certains ministères s'organisent pour assurer la centralisation de l'information qui les concerne (y compris dans leur rôle de tutelle d'établissements publics), de nombreuses directions ministérielles et établissements publics déclarent désormais fréquemment leurs projets directement au CGI.

¹⁶ Figurent à l'inventaire une diversité de projets, y compris :

- des projets (co-)financés par l'État mais portés par un acteur privé (Charles-de-Gaulle Express porté par une société de projet) ou des collectivités territoriales (déploiement du Très Haut Débit (THD)) ;
- des projets cofinancés avec l'Union européenne (par exemple le projet de contribution française à la source européenne de spallation).

¹⁷ Un rapport annuel, intitulé « Évaluation des grands projets d'investissements publics » et annexé au projet de loi de finances (PLF) (jaune budgétaire), rend compte au Parlement des exercices d'inventaire et de contre-expertise réalisés (article 4 du décret).

Graphique 3 : Exercice annuel d'inventaire



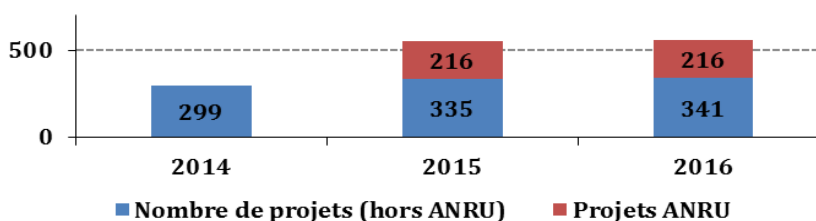
Source : Mission.

1.2.2. L'utilité de l'inventaire demeure conditionnée à sa complétude

1.2.2.1. Il est impossible de quantifier les lacunes de l'inventaire

Au cours des trois dernières années, **325 projets ont été déclarés chaque année** en moyenne à l'inventaire du CGI (sans compter les 216 projets déclarés par l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU¹⁸) en 2015 et 2016), avec une légère progression chaque année (graphique 4).

Graphique 4 : Nombre de projets inscrits à l'inventaire (2014-2016)



Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017).

Si l'inventaire ne peut être utilisé par le Premier ministre pour appréhender globalement la stratégie de l'État en matière d'investissement public, c'est qu'il demeure incomplet. La mission n'est pas en mesure de quantifier cette incomplétude, d'autant que son champ d'application n'est pas clair (voir *supra*) : ces incertitudes sont d'ailleurs la première faille sur laquelle les porteurs de projet s'appuient pour éviter de déclarer leurs projets.

Les lacunes de l'inventaire sont toutefois manifestes au vu de la faible présence des projets financés par le programme des investissements d'avenir (PIA), puisqu'ils n'en représentent qu'un cinquième (tableau 1). Interrogé par la mission sur ce point, le CGI¹⁹ a indiqué que les projets du PIA étaient effectivement soumis aux obligations de l'article 17 de la LPPF pour 2012-2017 et au décret n° 2013-1211. Si plusieurs justifications exonèrent légitimement certains projets d'une déclaration à l'inventaire et d'un exercice de contre-expertise²⁰, nombre d'autres projets devraient y être soumis conformément aux clarifications qui devraient être apportées par la future circulaire (proposition n° 1 *supra*, notamment sur l'application aux projets de recherche et l'approche par regroupement de projets). Le CGI a effectivement indiqué à la mission souhaiter normaliser et clarifier la situation.

Tableau 1 : Projets déclarés à l'inventaire bénéficiant du PIA

Parmi les projets déclarés à l'inventaire...	Moyenne 2015-2016	Part dans le total
Nombre de projets bénéficiant du PIA	70	13 %
Montant de financement PIA accordé à ces projets	4 Mds€	8 %

Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

¹⁸ L'ANRU a déclaré un projet par quartier déclaré d'intérêt national du nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2014-2024.

¹⁹ Conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, ce dernier « est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'État. » À ce titre, il est en particulier chargé du pilotage du PIA (préparation des décisions du gouvernement en la matière ; coordination de la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets ; etc.).

²⁰ Comme l'antériorité de certains projets financés par le PIA 1 ou les financements par fonds propres ou prêts.

1.2.2.2. Pour améliorer la complétude de l'inventaire, la mission recommande de clarifier son champ d'application et de responsabiliser un référent au sein de chaque département ministériel

Comme l'inventaire repose sur une base déclarative, **le CGI ne dispose d'aucun recours pour contrôler l'exhaustivité et la qualité des déclarations qui lui sont transmises** : aucun contrôle du respect de cette obligation n'est prévu, et aucune conséquence opérationnelle, budgétaire ou juridique ne vient sanctionner l'absence de déclaration d'un projet.

Après réflexion, la mission a écarté diverses modalités éventuelles de contrôle :

- ◆ les contrôles budgétaires et comptables²¹ interviennent trop tard dans le processus décisionnel et il n'apparaît pas opportun de les alourdir ni de mettre en risque la réalisation d'un projet ;
- ◆ le croisement avec d'autres données²² n'apparaît pas réaliste au regard des écarts de périmètres, de leur incomplétude et du décalage dans le temps (entre les projets d'investissements et les investissements réalisés) ;
- ◆ enfin, la publication de la liste des projets inscrits à l'inventaire apparaît contre-productive (par rapport au souci d'améliorer la déclaration des porteurs de projets), d'autant que tous les « projets » n'ont justement pas vocation à être réalisés.

Afin d'améliorer la complétude de l'inventaire, plutôt qu'un contrôle *a posteriori*, la mission recommande des **actions en amont** :

- ◆ clarifier l'application dans une circulaire interministérielle (cf. proposition n° 1 *supra*) ;
- ◆ identifier un référent au sein de chaque ministère chargé de la déclaration à l'inventaire, pour son ministère et ses établissements publics (par exemple le responsable de la fonction financière) ;
- ◆ responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA (et ce, même si chaque porteur de projet demeure responsable, *in fine*, de la transmission matérielle des fiches d'inventaire chaque année).

À terme, **la cartographie des investissements réalisés**, prévue par l'article 128 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, **permettra de suivre dans le temps les projets approuvés et financés**²³.

Proposition n° 4 : Afin d'améliorer la complétude de l'inventaire, identifier et sensibiliser un référent au sein de chaque département ministériel sur la déclaration à l'inventaire. Responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA. Faire un lien entre l'inventaire des projets d'investissements (du décret n° 213-1211) et celui des investissements réalisés (de l'article 128 de la LFI pour 2016).

²¹ Lors de la budgétisation, le contrôleur budgétaire appuie son visa sur la soutenabilité et la qualité budgétaire, et non sur la régularité ni l'opportunité de la dépense (article 99 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique - GBCP). Lors du paiement, le contrôleur comptable vérifie la régularité externe du projet, sur la base de la liste des pièces justificatives (articles 19 et 20 du décret GBCP et arrêté du 20 décembre 2013 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État).

²² Comme les restitutions Chorus sur les immobilisations en cours ou mises en service.

²³ L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2016 est issu d'un amendement parlementaire, découlant du constat d'absence de suivi consolidé des investissements que l'État finance. Il porte sur un périmètre identique à celui du décret n° 2013-1211 et est d'ailleurs, pour son premier exercice en 2016, inséré dans le jaune budgétaire dédié au suivi des projets d'investissements publics. Sans décret d'application à ce jour pour en préciser les modalités, la mise en œuvre de cet article a été assurée par la direction du budget.

1.3. La crédibilité, l'indépendance et l'efficacité des contre-expertises sont assurées par le CGI, mais leur influence sur la décision publique reste à ce stade incertaine

La contre-expertise, créée par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et précisée par l'article 3 du décret n° 2013-1211, doit **porter un regard sur l'évaluation socio-économique réalisée par le porteur de projet, qui est placé en situation de « juge et partie »** : le maître d'ouvrage (comme les bureaux d'études qui l'appuient) ont en effet un intérêt à la réalisation du projet, ce qui génère des biais d'optimisme²⁴. Les contre-experts doivent, dans leur rapport, « *valide[r] et, le cas échéant, actualise[r] les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure[r] de la pertinence des méthodes utilisées et évalue[r] les résultats qui en découlent* » (III de l'article 3 du décret).

1.3.1. Les moyens et l'organisation par le CGI des contre-expertises sont satisfaisants

Le CGI est chargé de coordonner les contre-expertises (schématisées par le graphique 5 ci-dessous), en garantissant la crédibilité et l'indépendance des contre-experts tout comme l'efficacité de l'exercice afin de garder un effectif léger et de respecter des délais courts.

Le CGI a constitué un **vivier de contre-experts dont la crédibilité n'est pas remise en cause**²⁵, capables d'exprimer un avis légitime, compétent et éclairé sur les sujets qui leur sont soumis :

- ◆ un tiers d'entre eux (32 %) a une formation d'économiste et une moitié (55 %) a plus de 30 années d'expérience professionnelle ;
- ◆ les équipes sont constituées d'au moins deux personnes, avec des profils complémentaires et adaptés à chaque secteur, mêlant des praticiens et des chercheurs ;
- ◆ l'un des critères essentiels pour le CGI est celui de la disponibilité des contre-experts, qui n'est pas évidente pour des professionnels expérimentés occupant des postes à responsabilités²⁶.

Le recrutement des contre-experts repose en grande partie sur des réseaux *intuitu personae*, sachant que les milieux d'expertise concernés sont souvent étroits et qu'il revient au CGI d'**assurer l'indépendance** des contre-experts. Pour cela, le CGI a mis en place un **dispositif de prévention des conflits d'intérêt de qualité**, qui repose sur :

- ◆ la charte de déontologie du CGI ;
- ◆ la signature par chaque contre-expert d'une lettre individuelle d'engagement et d'une déclaration d'intérêts (inspirée de celle prévue par le code de la santé publique²⁷) ;
- ◆ spécifiquement, dans le secteur de la santé, un principe d'anonymat.

²⁴ À titre d'exemple dans le secteur des transports, l'analyse à l'aune des bilans *ex post* d'infrastructures, produite en juillet 2013 pour les travaux de la commission Quinet, révèle que l'écart moyen des coûts d'investissements entre la réalisation et la déclaration d'utilité publique (DUP) s'élèvent à 19 % sur les lignes de chemin de fer à grande vitesse (LGV), alors même que les prévisions de trafic sont surestimées en moyenne de 27 %.

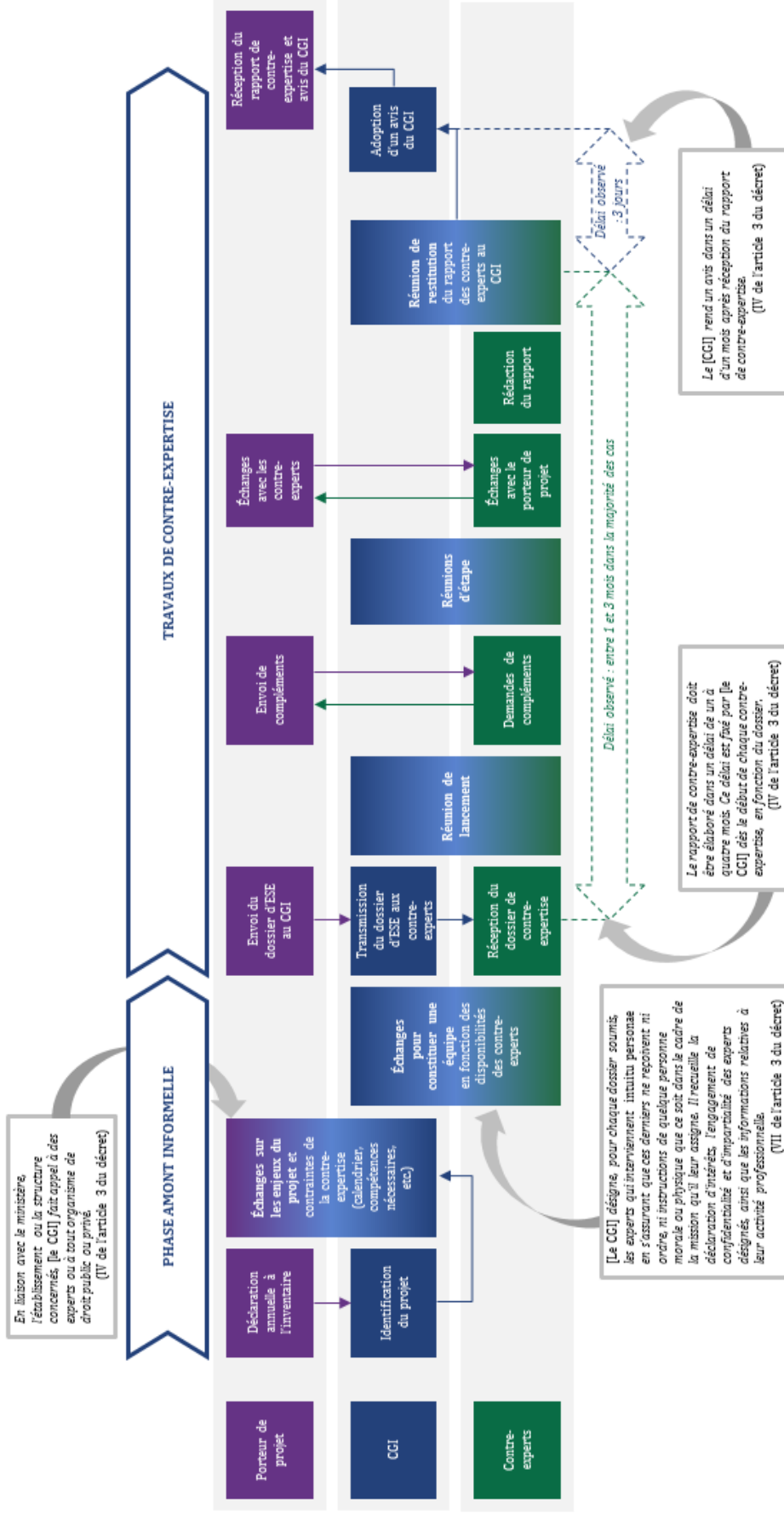
²⁵ Analyses menées par la mission sur les profils de 65 contre-experts mobilisés par le CGI entre juillet 2013 et septembre 2016 (sur un vivier potentiel de 199 contacts identifiés par le CGI).

²⁶ Les exigences d'expérience et de disponibilité expliquent que 23 % des contre-experts soient à la retraite.

²⁷ La déclaration publique d'intérêts est uniformisée par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique (CSP).

Rapport

Graphique 5 : Déroulement standard d'un exercice de contre-expertise



Source : Mission.

Rapport

Contrairement à certains reproches formulés à son encontre, la contre-expertise :

- ◆ **ne retarde pas les projets** dans la mesure où elle respecte des délais serrés (généralement entre 1 et 3 mois, mais parfois quelques semaines seulement) ;
- ◆ **génère des surcoûts très raisonnables** pour les porteurs de projets qui les rémunèrent conformément au V de l'article 3 du décret, puisque :
 - selon la mission, la rémunération journalière moyenne s'élève à 950 €²⁸, soit :
 - moins que la rémunération moyenne des consultants extérieurs par l'État (1 500 €/jour)²⁹ ;
 - en moyenne 0,004 % du coût total des projets contre-expertisés ;
 - certains contre-experts ne sont pas rémunérés, à savoir :
 - les fonctionnaires qui réalisent la contre-expertise dans le cadre des missions prévues par leur fiche de poste, en accord avec leur responsable hiérarchique ;
 - les contre-experts du secteur de la santé, afin de protéger leur anonymat.

Selon la mission, **la rémunération des contre-experts devrait être systématisée et confiée au CGI :**

- ◆ d'un point de vue opérationnel, l'absence de rémunération des contre-experts dans le secteur de la santé pose des difficultés croissantes de recrutement ;
- ◆ d'un point de vue juridique, le CGI est le pouvoir adjudicateur des marchés conclus avec les contre-experts, et devrait en toute logique rémunérer l'attributaire de ces marchés³⁰ ;
- ◆ d'un point de vue déontologique, la rémunération des contre-experts par les porteurs de projet est de nature à créer un doute sur leur indépendance.

Proposition n° 5 : Rémunérer les contre-experts (y compris dans le secteur de la santé), en confier la responsabilité au CGI (modification du V de l'article 3 du décret) et lui donner les moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€/an selon les estimations de la mission). Conserver l'exception de non-rémunération pour les fonctionnaires réalisant la contre-expertise dans le cadre de leurs fonctions.

1.3.2. Les travaux de contre-expertise réalisés entre 2014 et 2016 sont de qualité, mais gagneraient à voir leur contenu homogénéisé à l'avenir

42 contre-expertises ont été réalisées entre juillet 2013 et novembre 2016 dans le cadre du décret n° 2013-1211 (voir liste jointe au rapport)³¹. **Si la qualité des rapports de contre-expertise est globalement bonne, leur contenu est très hétérogène et dépend du secteur sur lequel la contre-expertise porte.**

²⁸ Analyse menée par la mission sur un échantillon de 41 rémunérations versées entre juillet 2013 et septembre 2016, avec l'hypothèse d'une moyenne de 15 jours par contre-expertise.

²⁹ Rapport de la Cour des comptes sur *Le recours par l'État aux conseils extérieurs* (mars 2015).

³⁰ Les marchés sont inférieurs au seuil de la commande publique, établi depuis le 1^{er} octobre 2015 à 25 K€ HT (avec une hypothèse de 15 jours de travail et une rémunération journalière de 1 000 €) ; l'acheteur est donc libre de la procédure mise en place, sans obligation formelle pour la passation du marché.

³¹ L'essentiel des analyses de la mission a cependant porté sur les 41 contre-expertises réalisées en octobre 2016. Par ailleurs, une contre-expertise a été réalisée en 2015 à la demande du porteur de projet, l'établissement public Paris-Saclay (car elle n'était pas obligatoire en application du décret) sur le projet de réseau de chaleur et de froid sur l'aquifère de l'Albien ; elle n'a pas donné lieu à un avis du CGI.

1.3.2.1. Les dossiers fournis aux contre-experts sont souvent incomplets

En effet, la majorité **des dossiers contre-expertisés ne contient pas les éléments essentiels à une évaluation socio-économique**³² et n'est pas conforme au cahier des charges fixé par le III de l'article 2 du décret. Les contre-experts interrogés par la mission ont fréquemment rapporté leur difficulté à apprécier la qualité de l'évaluation socio-économique menée par le porteur de projet lorsque celle-ci était manifestement insuffisante, y compris dans les secteurs des transports et de la santé où ces dossiers sont censés être normés. L'insuffisance des dossiers fournis par les porteurs de projet conduit à de nombreuses demandes complémentaires des contre-experts³³ et nuit à leur travail.

La mission propose dès lors de mettre en place une analyse de recevabilité des dossiers reçus en contre-expertise, sur la base d'exigences minimales précisées par le CGI en fonction des spécificités sectorielles. Cette analyse serait menée par le CGI (éventuellement en lien avec l'équipe de contre-experts si elle est déjà constituée) et pourrait conduire, en cas d'incomplétude du dossier, à la suspension du lancement des travaux de contre-expertise dans l'attente de compléments.

Proposition n° 6 : Préciser, pour chaque secteur concerné, les exigences minimales vis-à-vis des porteurs de projets sur le contenu des dossiers à transmettre en contre-expertise, et mettre en place une analyse de recevabilité avant le lancement des travaux des contre-experts.

1.3.2.2. Les contre-experts s'intéressent, dans leurs travaux, à des sujets différents, allant de l'opportunité du projet aux questions méthodologiques générales

Sur la base d'une analyse fine des 41 rapports de contre-expertise rendus, il apparaît que **les travaux et le niveau d'exigence des contre-experts sont étroitement liés à la maturité du secteur en matière d'évaluation socio-économique** (existence d'une méthode, avancement des travaux scientifiques de quantification des externalités, nombre de projets concernés, complétude des dossiers transmis à la contre-expertise, etc.), de sorte que trois types de contre-expertises se distinguent :

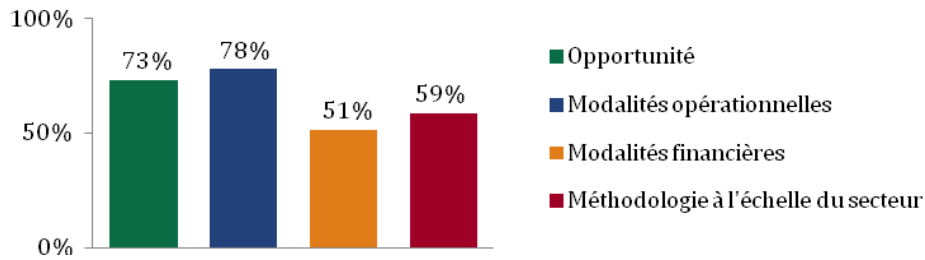
- ◆ les 12 contre-expertises de **projets d'infrastructures de transport** vérifient et approfondissent l'évaluation socio-économique fournie par le porteur de projet à l'aide des cadres méthodologiques existants ;
- ◆ les 15 contre-expertises des **projets d'investissements hospitaliers** comprennent une étude technique structurée mais s'éloignent de l'évaluation socio-économique à proprement parler, suivant plutôt la trame imposée par le comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) (analyse de l'offre de soins ; analyse financière ; analyse immobilière) ;
- ◆ les **contre-expertises dans les autres secteurs** (8 de l'enseignement supérieur et 6 dans d'autres secteurs) proposent souvent, faute de cadre méthodologique, une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement.

In fine, le positionnement des contre-experts varie grandement (cf. graphique 6) : certains se prononcent sur l'opportunité de faire ou de ne pas faire le projet, d'autres formulent des recommandations d'accompagnement de la conduite du projet, d'autres encore réalisent une vérification méthodologique de l'évaluation socio-économique.

³² La majorité des dossiers fournis aux contre-experts (mais pas la totalité) comprenait des options et variantes, précisait le dimensionnement du projet et son calendrier, et proposait une cartographie des risques ainsi que des indicateurs de performance. Cependant seule une minorité (28 %) donnait des indicateurs socio-économiques.

³³ En moyenne 6 compléments d'information et d'analyse par contre-expertise, avec un maximum de 17 envois complémentaires au dossier initial.

Graphique 6 : Éléments du projet sur lesquelles se prononcent les contre-experts (en proportion de l'ensemble des contre-expertises)



Source : Mission sur la base de 41 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016. Nota bene : le positionnement considéré est celui indiqué en synthèse des rapports de contre-expertise.

Il n'est pas anormal qu'une procédure aussi récente que celle de la contre-expertise, et portant sur un nombre somme toute réduit de projets, ne soit pas immédiatement standardisée et homogène. La phase de mise en place de la procédure a permis au CGI ainsi qu'à nombre de porteurs de projets et de contre-experts d'expérimenter l'exercice de contre-expertise dans le cadre, très large, ouvert par le décret n° 2013-1211. **La pérennisation de cette procédure**, qui pourrait voir son volume d'activité augmenter si l'interprétation du champ d'application du décret était étendue (cf. proposition n° 1), **exige toutefois de clarifier et de standardiser les travaux de contre-expertise**. La mission suggère de les orienter sur les sujets méthodologiques de l'évaluation socio-économique avant l'appréciation de l'opportunité du projet (souvent, cette dernière découle des précédents). En tout état de cause, la vérification méthodologique doit apparaître comme une étape incontournable de l'exercice de contre-expertise.

Proposition n° 7 : Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts, dans la circulaire interministérielle ou dans un « guide du contre-expert », en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation.

1.3.3. L'influence des contre-expertises est délicate à mesurer, d'autant qu'elle est certainement diffuse, et pourrait être renforcée

1.3.3.1. Les destinataires des avis du CGI et des rapports de contre-expertise sont multiples

À l'issue de la remise du rapport de contre-expertise, le CGI émet un avis³⁴ qui est transmis, avec le rapport d'évaluation socio-économique initial et le rapport de contre-expertise, au Premier ministre, au ministre concerné et au porteur de projet. Les avis du CGI reprennent, pour l'essentiel, les éléments saillants des rapports de contre-expertise, dont sont déduits un avis sur l'opportunité du projet et des recommandations adressées aux différents destinataires de l'avis. Ils sont généralement signés par le commissaire général lui-même³⁵.

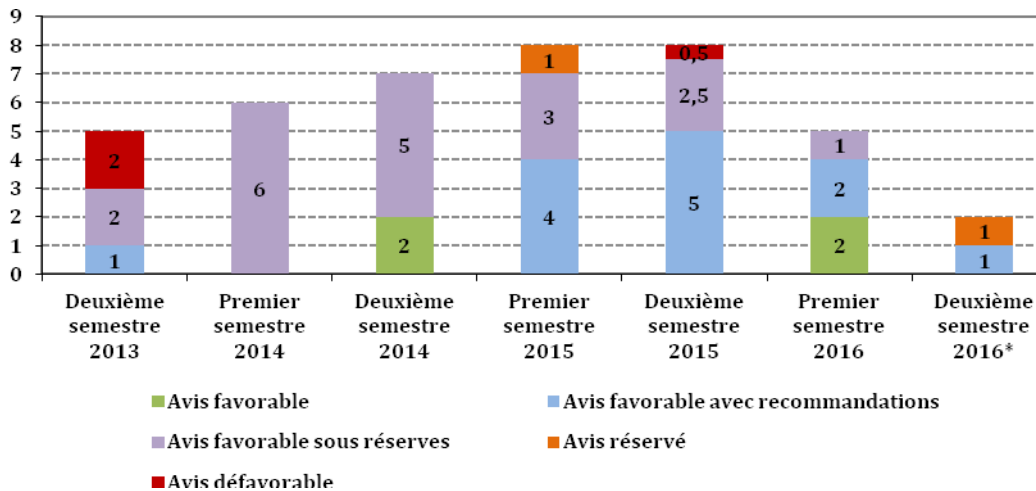
³⁴ En droit (IV de l'article 3 du décret), dans un délai d'un mois, mais en pratique, dans un délai moyen de 3 jours.

³⁵ En cas de conflit d'intérêt personnel ou professionnel, le commissaire adjoint signe à sa place ; en cas de financement du PIA accordé au projet, la directrice de programme signe.

Rapport

Le CGI a délibérément choisi de ne pas s'opposer frontalement aux projets, ni d'être exagérément exigeant en matière d'évaluation socio-économique compte tenu des lacunes méthodologiques sectorielles, mais d'être constructif et nuancé. Ainsi, sur 41 avis rendus par le CGI à la date de la mission (cf. graphique 7), **une large majorité est favorable (89 % des avis)**, même si l'essentiel de ces avis favorables est accordé « sous réserves » (48 %) ou « avec recommandations » (32 %). Le CGI n'a émis que trois avis « défavorables » en plus de trois ans³⁶, et deux avis « réservés »³⁷.

Graphique 7 : Types d'avis rendus par le CGI (2013-2016)



Source : Mission d'après données CGI (registre des contre-expertises). * Deuxième semestre 2016 jusqu'au mois d'octobre 2016 (deux autres avis sont attendus d'ici à la fin de l'année). NB : pour un avis rendu en octobre 2015, une partie du projet a fait l'objet d'un avis défavorable et l'autre partie d'un avis favorable sous réserve.

Les suites données aux conclusions des contre-expertises après leur transmission aux porteurs de projets et aux décideurs publics sont difficiles à identifier :

- ◆ les **porteurs de projet respectent globalement (à l'exception du secteur de la santé³⁸) l'obligation qui leur incombe de répondre dans un délai d'un mois** après la réception de cet avis afin d'informer le CGI des suites qu'ils entendent lui donner, mais n'ont aucune obligation de suivre ses recommandations ;
- ◆ en ce qui concerne le « décideur public », une coutume s'est établie de demander systématiquement l'accord du cabinet du Premier ministre après la contre-expertise, mais **aucune remise en question des projets n'a été portée à l'attention de la mission**, y compris en cas d'avis défavorable ;
- ◆ **le Parlement est également destinataire** des contre-expertises, *via* les présidents des assemblées, ainsi que de la liste des contre-expertises réalisées (inscrite dans le jaune budgétaire annuel).

³⁶ Deux en juillet 2013, avant même la parution du décret, puis un en octobre 2015, sur une partie seulement du projet contre-expertisé (l'autre partie du projet a fait l'objet d'un avis « favorable sous réserves »).

³⁷ Le premier avait initialement pris la forme d'un avis défavorable en octobre 2014, mais il a donné lieu à un nouveau dossier soumis à contre-expertise, ce qui a conduit à une modification en avis « réservé » en février 2015 ; le deuxième a été formulé en octobre 2016.

³⁸ Sur 14 avis rendus entre juillet 2013 et septembre 2016 par le CGI concernant des projets hospitaliers, un seul porteur de projet a formellement envoyé une réponse, près d'un an après la transmission du rapport. Plusieurs éléments expliquent cette situation, notamment l'intermédiation du COPERMO et des agences régionales de santé (ARS), qui portent officiellement les projets, par rapport aux établissements hospitaliers (qui les portent d'un point de vue opérationnel). Les recommandations du CGI sont toutefois en partie reprises dans les décisions du COPERMO, qui font pour leur part l'objet d'un suivi annuel précis.

Rapport

Au-delà des acteurs directement en prise avec l'élaboration et la décision des projets d'investissements, la contre-expertise renforce la crédibilité des évaluations jointes au dossier d'enquête publique préalable à la DUP et intéresse ce faisant, dans une certaine mesure, le citoyen et le juge :

- ◆ **l'information du public est limitée aux dossiers d'enquête publique** (projets de transports), auxquels le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI sont obligatoirement joints, mais **le retour d'expérience concernant plusieurs enquêtes publiques récentes témoigne de l'intérêt de ces documents**, notamment pour la commission d'enquête, et de l'importance de la pédagogie qui les accompagne³⁹ ;
- ◆ la décision récente du Conseil d'État d'annuler la DUP pour la *LGV Poitiers-Limoges* (15 avril 2016 – cf. encadré 1) confirme **l'importance accordée à l'évaluation socio-économique dans la théorie du bilan**⁴⁰, ainsi que le risque qu'une DUP dont le dossier ne contiendrait pas, à tort, de contre-expertise, soit annulée⁴¹. *A contrario*, une contre-expertise qui confirmerait la solidité de l'évaluation socio-économique initiale renforcerait d'autant la DUP contrôlée par le juge. La portée de la décision *LGV Poitiers-Limoges* doit toutefois être mesurée au regard d'autres DUP en cours de validation⁴², sachant que le bilan de l'utilité publique réalisée par le juge prend en compte d'autres éléments qui ne sont pas inscrits dans l'évaluation socio-économique.

Encadré 1 : Présentation de la décision *LGV Poitiers-Limoges* (15 avril 2016)

Dans ses conclusions, le rapporteur public sur cette affaire rappelait au Conseil d'État que sa jurisprudence traditionnelle, pour pragmatique qu'elle était, « *encourage[ait] une fuite en avant de la programmation des grandes infrastructures* ».

Le Conseil d'État a choisi d'annuler la DUP prise par décret du Premier ministre le 10 janvier 2015 concernant la LGV entre Poitiers et Limoges sur deux motifs :

- son irrégularité externe, en application de la jurisprudence *Danthony*, en estimant que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant, notamment en ce qu'il ne contenait aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée du projet ;
- son illégalité interne, en application de la théorie du bilan, avec un contrôle plus fin de ce bilan, notamment grâce aux résultats de l'évaluation socio-économique qui étaient inférieurs au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité.

Source : Mission.

³⁹ L'analyse des rapports publics de deux commissions d'enquête (sur le grand projet Sud-Ouest (GPSO) du 27 mars 2015 et sur le contournement Est de Rouen, du 9 septembre 2016) révèle la reconnaissance par le public de l'utilité de l'approche socio-économique, de comparaison des coûts et avantages (généralement avec une approche quantitative réduite aux coûts du projet, les autres externalités étant formulées sous un angle qualitatif). En revanche, les enjeux scientifiques et les notions de calcul socio-économique (tout particulièrement d'actualisation, de VAN et de TRI) ne sont pas accessibles aux citoyens non initiés.

⁴⁰ Par la jurisprudence *Ville nouvelle Est* (Ass., 28 mai 1971), le juge administratif réalise un bilan de l'ensemble des inconvénients et avantages d'un projet pour en évaluer l'utilité publique.

⁴¹ En application de la décision *Danthony* (Ass., 23 décembre 2011), dont un considérant a posé le « *principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.* » En l'espèce, il semble à la mission que l'irrespect de l'obligation de contre-expertise ne serait un vice de procédure générateur d'un risque contentieux pour la décision d'investissement que lorsque cette dernière est soumise à enquête publique.

⁴² À titre d'exemple, la section consultative des travaux publics du Conseil d'État a, dans son avis du 24 mai 2016 (rendu public par le gouvernement), validé celle relative au GPSO, alors même que l'avis de la commission d'enquête avait été défavorable et que celui de la contre-expertise était défavorable sur le tronçon Bordeaux-Dax en raison d'une faible rentabilité socio-économique.

1.3.3.2. Une première orientation consiste à utiliser les travaux d'évaluation socio-économique pour éclairer le public et le Parlement

Afin de renforcer la portée des contre-expertises, **il pourrait être décidé de les utiliser pour éclairer le débat public et le contrôle parlementaire**, dans un souci de transparence et de justification sur l'usage des deniers publics ainsi que de participation du public aux décisions d'investissement.

Si aucune norme n'impose la publication systématique des contre-expertises (et plus largement, des évaluations socio-économiques des projets), il paraît en effet à la mission que **la publication de certaines évaluations socio-économiques et contre-expertises revêtirait une importance toute particulière**, sur l'exemple de :

- ◆ la publicité déjà faite pour les bilans socio-économiques joints aux dossiers d'enquête publique préalables aux DUP pour les projets de transport ;
- ◆ la publicité croissante concernant les études et fiches d'impact des projets de textes législatifs et réglementaires⁴³.

Les arguments opposés à une telle publication sont les suivants :

- ◆ les évaluations publiées ouvriraient des brèches de contestation des projets lancés, voire des risques contentieux et, en creux, l'absence de publication d'une évaluation pourrait alimenter des craintes sur les retards ou difficultés d'un projet annoncé ;
- ◆ la publication des contre-expertises créerait une défiance nouvelle des porteurs de projets vis-à-vis des contre-experts et alimenterait les nuances (voire l'autocensure) du CGI dans ses avis.

Il semble à la mission que la publication des évaluations et contre-expertises devrait rester **maîtrisée par le gouvernement** (sans obligation normative) et qu'il conviendrait d'en préciser :

- ◆ la responsabilité (CGI, ministère financeur, porteur de projet ?) ;
- ◆ le délai, avec le souci que la publication ne soit pas trop tardive (faut-il publier les évaluations et contre-expertises immédiatement après leur remise, ou dans un délai normé après leur remise, ou encore seulement après leur approbation, voire après la décision de programmation financière et/ou budgétaire ?) ;
- ◆ le support (site internet, support matériel, autre ?) ;
- ◆ l'accompagnement par une mise en forme voire une communication du porteur de projet pour expliciter les enjeux de l'évaluation socio-économique, les réponses apportées au fil du projet aux difficultés rencontrées, voire une actualisation de l'évaluation si le délai écoulé est long.

Par ailleurs, il paraît souhaitable que **le premier président de la Cour des comptes soit systématiquement rendu destinataire des contre-expertises⁴⁴**, au même moment que les assemblées parlementaires (c'est-à-dire habituellement juste après leur réception par le Premier ministre).

Proposition n° 8 : Encourager la publication des rapports de contre-expertise et avis du CGI (accompagnés des évaluations socio-économiques fournies par les porteurs de projets) selon des modalités à déterminer (responsabilité de la publication ; délais après la remise du rapport de contre-expertise voire après l'approbation du projet ; communication accompagnant la publication ; etc.). Transmettre systématiquement les rapports de contre-expertise à la Cour des comptes.

⁴³ Les études d'impact sont systématiquement transmises au Parlement et publiées avec les projets de loi. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les « fiches d'impact » des ordonnances, des décrets et des arrêtés sont publiées sur Légifrance.

⁴⁴ À la date de la mission, la Cour se voit communiquer les rapports à sa demande.

1.3.3.3. Une autre orientation, alternative ou complémentaire, consiste à renforcer le rôle du CGI comme conseil de l'exécutif

Si la contre-expertise souhaite s'affirmer comme un outil d'accompagnement du décideur et du porteur de projet dans l'élaboration des projets d'investissements publics, **une autre orientation consisterait à considérer ces travaux d'abord comme internes à l'administration.**

Dès lors :

- ◆ ils s'affirmeraient comme **base pour la discussion interministérielle**, voire pour la décision elle-même du gouvernement ;
- ◆ ils pourraient même être alors considérés comme **confidentiels**, protégés de toute communication au public⁴⁵, même si cette orientation apparaît toutefois peu réaliste au vu de la publicité déjà accordée à certaines contre-expertises (voir *supra*).

En tout état de cause, il apparaît à la mission indispensable **de pouvoir s'assurer qu'une réponse satisfaisante a été apportée à la contre-expertise**, *a fortiori* lorsque celle-ci soulève des difficultés sérieuses. Or jusqu'à présent, il est regrettable que peu de suites interministérielles aient été données aux avis réservés ou défavorables du CGI. Sans préjuger de processus ministériels ou interministériels de décision sur les projets d'investissements publics (voir *infra*), la mission soutient un **arbitrage interministériel systématique sur certains projets jugés significatifs**, *a minima* lorsque le projet contre-expertisé fait l'objet d'un avis défavorable ou réservé⁴⁶.

Concernant les projets financés par d'autres personnes concernées par le décret que l'État (établissements publics et hôpitaux), un décret simple ni une circulaire ne peuvent régir les conditions d'approbation des décisions d'investissements publics par la tutelle : or, conditionner la décision d'un projet qu'elles financent à une approbation formelle du Premier ministre pourrait être regardé comme un pouvoir hiérarchique (ce dont il ne dispose pas) ou un pouvoir de tutelle (ce dont il ne peut disposer que sur la base d'un texte qui le prévoit expressément). Pour contourner cette difficulté, la mission propose :

- ◆ concernant les projets hospitaliers, de s'appuyer sur la procédure du COPERMO (cf. encadré 5 *infra*), qui s'applique systématiquement aux projets contre-expertisés par le CGI, afin d'y insérer un arbitrage du Premier ministre ;
- ◆ concernant les projets portés par des établissements publics, de faire porter l'arbitrage du Premier ministre sur la décision de financement apporté par l'État à ces établissements (pour être ultérieurement portée devant le conseil d'administration de l'établissement⁴⁷).

Proposition n° 9 : Renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet hospitalier, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel avant la réunion du COPERMO. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet porté par un établissement public, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à cet établissement.

⁴⁵ Ils sont des documents administratifs qui pourraient certainement être considérés comme « inachevés » et/ou « préparatoires à la décision », et en cela non communicables conformément au cadre de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, au moins pour une certaine durée.

⁴⁶ Le CGI n'a émis que trois avis « défavorables » en plus de trois ans et deux avis « réservés » (voir *supra*).

⁴⁷ De manière générale, l'évaluation socio-économique des projets d'investissement significatifs, ainsi que la contre-expertise le cas échéant, devraient être présentées au conseil d'administration avant toute décision d'approbation.

2. L'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics réalisée par les porteurs de projets dispose pour sa part d'importantes marges de progrès

L'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 a créé une obligation générale d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, sur le périmètre précisé par le décret n° 2013-1211 (voir *supra* concernant ses difficultés de délimitation). La mission constate toutefois que l'utilité de cette obligation est liée :

- ♦ en amont, à l'existence d'une méthodologie d'évaluation socio-économique homogène et accessible aux porteurs de projets (§ 2.1) ;
- ♦ en aval, à un processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements laissant une place à l'évaluation socio-économique (§ 2.2).

2.1. La gouvernance méthodologique de l'évaluation socio-économique doit être renforcée

2.1.1. Les enjeux méthodologiques conditionnent la robustesse et l'utilité des évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projets

2.1.1.1. Les différents porteurs de projets sont plus ou moins armés méthodologiquement pour réaliser l'évaluation socio-économique

Les maîtres d'ouvrage du secteur des transports sont, de longue date, habitués aux évaluations socio-économiques qui font l'objet d'un encadrement normatif et méthodologique précis depuis les années 1980 (cf. encadré 2), en appui sur des travaux scientifiques de haut niveau, régulièrement actualisés (rapports Boiteux I et II en 1994 et 2001, rapport Lebègue en 2005, rapport Quinet en 2013...) ⁴⁸.

Encadré 2 : Encadrement normatif et méthodologique de l'évaluation socio-économique des grands projets d'infrastructures de transports

L'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) dispose que « les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux. »

Cet article et ses modalités de mise en œuvre sont désormais codifiées aux articles L.1511-2 et suivants du code des transports (ainsi qu'aux articles R. 1511-1 et suivants dans la partie réglementaire), notamment l'obligation d'homogénéité des critères d'évaluation, la publicité des évaluations, le

⁴⁸ Ces rapports, malgré leur portée méthodologique large, demeurent appliqués au secteur des transports :

- rapport « *Transports : pour un meilleur choix des investissements* » (1994), sous la présidence de Marcel Boiteux (rapport Boiteux I) ;
- rapport « *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances* » (2001), également sous la présidence de Marcel Boiteux (rapport Boiteux II), qui a notamment normé la valeur tutélaire du carbone ;
- rapport sur « *la révision du taux d'actualisation des investissements publics* » (2005), sous la présidence de Daniel Lebègue (rapport Lebègue) ;
- rapport sur « *l'évaluation socio-économique des investissements publics* » (2013), présidée par Émile Quinet (rapport Quinet).

Rapport

contenu de ces dernières ou encore la définition des « grands projets » soumis aux obligations (83 M€). Ce cadre législatif et réglementaire est précisé par une instruction-cadre ministérielle régulièrement mise à jour afin d'intégrer les progrès scientifiques en matière d'analyse des effets des projets :

- l'avant-dernière, dite « instruction Robien » datait du 25 mars 2004 (mise à jour le 27 mai 2005),
- la dernière, dite « instruction Royal », comprend l'instruction du gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, la note technique du 27 juin 2014 de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et des « fiches-outils ».

Source : Mission.

En revanche, les autres secteurs sont nettement plus démunis : faute d'obligation antérieure à l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et de travaux scientifiques permettant de monétariser les externalités de leurs projets (valeur d'une année d'instruction universitaire, externalités d'un nouvel hôpital sur l'offre de soins du territoire ou d'un nouveau centre pénitentiaire, effets d'une offre culturelle accrue, etc.), **ils ne disposent pas encore, à la date de la mission, de méthode robuste d'évaluation socio-économique.**

Ces lacunes doivent être tempérées dans la mesure où :

- ◆ **certaines évaluations préalables ministérielles ou interministérielles peuvent être assimilées à une forme d'évaluation socio-économique**, comme la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA) appliquée aux projets informatiques, avec une analyse multicritère et un calcul de rentabilité économique ;
- ◆ **certains secteurs se sont engagés dans des efforts de normalisation méthodologique et/ou procédurale**, qui ont permis d'établir des bases pour l'évaluation socio-économique. Ainsi par exemple :
 - du secteur de la santé, *via* le COPERMO (voir *infra*), dont la circulaire explicite les attentes en termes de contenu du dossier d'évaluation socio-économique (malgré un manque de méthodologie de monétarisation des externalités et de valeurs tutélaires) ;
 - du ministère de la culture, qui a lancé une mission à l'été 2016 pour établir une méthodologie d'évaluation socio-économique adaptée au secteur ;
 - du ministère de l'enseignement supérieur, qui souhaite également formaliser une méthodologie d'évaluation socio-économique de ses projets immobiliers.

2.1.1.2. Même le secteur le mieux outillé (à savoir celui des transports) est confronté à des débats méthodologiques sérieux

La mission a réalisé une **analyse approfondie du cadre méthodologique du secteur des transports**⁴⁹, dont il ressort que :

- ◆ l'esprit de la démarche d'évaluation socio-économique a été profondément modifié entre l'instruction Robien (2004-2005), concentrée sur le calcul socio-économique de la VAN-SE, et l'instruction Royal (2014), dont la procédure insiste sur l'analyse stratégique et l'analyse quantitative et qualitative (proche de l'analyse multicritère⁵⁰) ;
- ◆ un certain nombre de recommandations méthodologiques du rapport Quinet (2013) n'ont pas été reprises en l'état par l'instruction Royal (notamment sur le système

⁴⁹ Voir pièce jointe au rapport (analyse comparée des instructions Robien et Royal et du rapport Quinet).

⁵⁰ L'« analyse multicritère » est une forme d'analyse coûts-avantages qui accorde de l'importance à l'ensemble des effets analysés quantitativement et qualitativement, y compris aux effets dont la monétarisation n'est pas normalisée (par exemple, les effets sur la biodiversité, les enjeux d'égalité des chances ou l'objectif d'aménagement du territoire).

Rapport

d'actualisation⁵¹) qui, pour sa part, suggère l'intégration d'autres valeurs dont le ministère dispose (par exemple une valeur du temps affinée en fonction du mode et du motif de transport).

Les **débats sur la prise en compte des effets non conventionnels, notamment dits « d'agglomération »**⁵², sont également révélateurs de la portée des enjeux méthodologiques :

- ◆ le projet du canal Seine Nord a confié à un bureau d'études des travaux sur la valorisation des « *wider economic benefits* » (WEB), sous la houlette d'un « comité économique » présidé par le professeur Émile Quinet depuis 2004. Dans le calcul de la VAN-SE pour l'Europe du projet Seine-Escaut 2020, ces WEB représentent 1,5 Md€ sur 6,6 Mds€⁵³ ;
- ◆ pour l'évaluation du projet « Grand Paris Express » porté par la société du Grand Paris (SGP), un comité scientifique présidé par le professeur Jacques-François Thisse et composé d'économistes de haut niveau a été créé en 2012, et pilote des travaux confiés à des laboratoires de recherche, notamment sur les effets d'agglomération. Sur la ligne 18 du Grand Paris Express, la VAN-SE est estimée à 330 M€ seulement, malgré 1,4 Md€ liés à ces seuls effets d'agglomération⁵⁴.

La valorisation des effets d'agglomération a un effet direct sur l'aménagement du territoire et une approche homogène de ces effets dans l'évaluation socio-économique des projets d'investissements apparaît indispensable. À la demande de la mission, France Stratégie a donc proposé de lancer un groupe de travail sur le sujet (voir note de France Stratégie jointe au rapport).

Proposition n° 10 : Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération, qui associerait des experts issus de différentes disciplines académiques (économie, géographie, etc.), des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux).

2.1.2. Les porteurs de projets ont besoin d'un accompagnement méthodologique sectoriel, pragmatique et dans la durée

Au Royaume-Uni, **l'ensemble des interventions publiques peuvent et doivent être en principe évaluée conformément aux principes établis par le *Green Book*** (cf. encadré 3), qui est complété par des focus méthodologiques spécifiques (évaluation des effets environnementaux, effets de concurrence, analyse des risques, biais d'optimisme, analyse multicritères, etc.) et des guides d'application sectoriels (par exemple dans le secteur de la santé ou pour les partenariats locaux).

⁵¹ Le rapport Quinet recommande un taux d'actualisation sans risque associé à une prime de risque, avec un taux unique à titre transitoire - dans l'attente du calcul des primes de risque en fonction des projets. L'instruction Royal, faute de compléments disponibles sur ce point, maintient un taux d'actualisation unique obligatoire.

⁵² Les effets dits « d'agglomération » (aussi parfois appelés « effets économiques élargis ») recouvrent les effets positifs liés à l'utilisation du sol, à la réallocation des emplois existants, à l'arrivée de nouveaux emplois et à la valorisation des emplois. Pour un certain nombre d'économistes – praticiens et chercheurs - rencontrés par la mission, il ne fait pas de doute que la localisation et la densification des infrastructures urbaines ont des effets économiques positifs.

⁵³ La liaison Seine-Escaut est un projet qui vise à relier, à l'aide d'un canal grand gabarit, le port du Havre au Benelux, notamment grâce au canal Seine-Nord entre l'Oise et le Pas-de-Calais. (Source sur l'évaluation socio-économique : analyse coûts-bénéfices pour l'appel à projet européen « *Connecting Europe Facility 2014-2020* »).

⁵⁴ Source : avis du CGI sur la ligne 18 du Grand Paris Express (21 octobre 2015).

Encadré 3 : Green Book britannique

Le *Green Book*, dont les premières versions datent des années 1960 et la dernière version de 2003, présente les principes directeurs retenus par le ministère des finances britannique (*HM Treasury*). Il promeut la cohérence et la rationalité des interventions publiques, de leur conception à leur mise en œuvre, dans une logique cyclique en six étapes :

- **Rationale (logique, justification)** : « avant d'envisager toute intervention publique, il est important d'identifier un besoin clair pour lequel il y a un intérêt national d'intervention du gouvernement. Dès lors, un exposé des raisons de cette intervention doit être développé. La logique sous-jacente est généralement trouvée dans une défaillance de marché ou lorsqu'il y a des objectifs redistributifs clairs du gouvernement » ;
- **Objectives (objectifs)** : « lorsqu'une intervention paraît utile, il convient d'établir clairement les objectifs de la proposition de politique publique, de programme ou de projet. Cela permet d'identifier l'ensemble de la gamme des options que le gouvernement peut retenir. [...] Les objectifs des propositions individuelles doivent être cohérents avec les déclarations gouvernementales, les objectifs ministériels, [...] et les objectifs macro-économiques de manière plus générale. [...] Les cibles [qui sont des indicateurs de mesure des objectifs de résultat] doivent être SMART : spécifiques, mesurables, réalistes, pertinents et limités dans le temps » ;
- **Appraisal (évaluation ex ante)** : la phase suivante, qui correspond à l'évaluation préalable en France, « doit offrir une appréciation de l'utilité de la proposition et indiquer clairement des conclusions et recommandations ». Elle implique d'abord la « préparation de la liste des options qui pourraient être envisagées pour atteindre les objectifs, y compris une option a minima, qui permette de juger l'opportunité des actions plus interventionnistes ». Elle doit ensuite analyser les coûts et bénéfices des options (ACB), c'est-à-dire « quantifier en termes monétaires le plus de coûts et bénéfices possibles du projet, y compris les éléments pour lesquels le marché n'offre pas de mesure satisfaisante de leur valeur économique ». Le *Green Book* détaille de manière synthétique les différentes techniques d'évaluation à mettre en œuvre dans cette ACB (évaluation des externalités, taux d'actualisation, valeurs tutélaires, analyse des risques, ajustement du biais d'optimisme, etc.). Une évaluation peut, selon son objet, être à l'origine d'une multitude de livrables, comme l'analyse de rentabilité pour un projet d'investissement (*business case*), une étude d'impact pour une nouvelle norme (*regulatory impact assessment*), des études des effets sur l'environnement, sur la santé, etc.
- **Monitoring (pilote, suivi dans la mise en œuvre)** : à l'issue de la phase d'évaluation, « la meilleure option doit être sélectionnée. La transparence est importante à cette étape, de sorte que les bases de la décision soient claires ». Le *Green Book* recommande de s'appuyer sur l'ACB et la rentabilité qui en découle. Enfin, « une fois que l'option a été sélectionnée, elle doit être raffinée en une solution. La consultation est importante à cette étape » ; on s'intéresse dès lors à la structuration juridique et financière ainsi qu'à la maîtrise d'ouvrage du projet ;
- **Evaluation (évaluation ex post)** : « à partir du moment où une politique, un programme ou un projet est achevé, ou a atteint un certain niveau d'avancement, il doit faire l'objet d'une évaluation complète [qui] confronte ses résultats par rapport à ce qui était attendu, et qui s'assure que les leçons sont tirées et enrichissent le processus décisionnel » ;
- **Feedback (retour d'expérience)** : « les résultats et recommandations de l'évaluation doivent nourrir la préparation des décisions futures. [...] Des efforts doivent être entrepris pour diffuser ces résultats [...]. Les rapports d'évaluation et la recherche qui les informe doivent être rendus publics, sauf à ce que de bonnes raisons – de sécurité ou de secret des affaires – ne l'empêchent »

Concernant l'évaluation des projets d'investissements publics, le *Green Book* est décliné dans un référentiel dit du « *five case model* », qui précise :

- les différents aspects à évaluer pour chaque projet (analyses stratégique, économique, commerciale, budgétaire et opérationnelle) ;
- l'insertion de l'évaluation dans la procédure d'élaboration et de décision des projets (ces différentes analyses sont affinées au fil du temps, dans un processus itératif, au cours de plusieurs étapes ponctuées par des jalons, dites « *gateway reviews* », assimilables à des décisions de « go / no go »).

Source : Mission d'après *Green Book (2003) et le guide « Public sector business cases using the five case model » (2015) (traductions de la mission).*

Compte tenu de l'inégale maturité des porteurs de projets, **une véritable gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique apparaît nécessaire** pour progresser en la matière. Cette gouvernance doit être le miroir des besoins des porteurs de projets, avec par ordre de priorité :

- ◆ l'établissement de principes directeurs communs de l'évaluation socio-économique⁵⁵ qui, à l'image du *Green Book* britannique, s'appliqueraient à l'ensemble des processus d'évaluation socio-économique préalable (y compris potentiellement aux études d'impact sur les projets de normes⁵⁶) ;
- ◆ le développement de démarches sectorielles destinées à élaborer des guides méthodologiques simplifiés, adaptés et pragmatiques, pour normer les évaluations produites par les porteurs de projets au sein de chaque secteur ;
- ◆ l'articulation accrue des démarches d'évaluation *ex post* et les évaluations préalables, afin de mieux exploiter les données déjà disponibles pour quantifier les effets prévisibles de nouveaux investissements, notamment en s'appuyant sur des travaux de recherche scientifique ;
- ◆ l'identification d'un référent susceptible de recenser les questions méthodologiques soulevées dans chaque secteur et d'animer la communauté des utilisateurs de l'évaluation socio-économique.

Proposition n° 11 : Établir, dans un « Livre vert de l'évaluation socio-économique », les principes directeurs communs qui doivent s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements publics visés par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017. Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés d'évaluation socio-économique, accessibles et pragmatiques. Soutenir l'articulation entre évaluations *ex post* et *ex ante* ainsi que le recours à des laboratoires de recherche pour améliorer les méthodes et les données disponibles pour l'évaluation.

2.1.3. France Stratégie apparaît comme l'institution la plus légitime pour assurer la diffusion d'une culture de l'évaluation socio-économique tout en garantissant la qualité des méthodes et travaux scientifiques associés

2.1.3.1. L'ambition et la qualité de l'évaluation socio-économique doivent être préservées

La gouvernance de l'évaluation socio-économique a besoin d'un « gardien méthodologique » de haut niveau, dont les recommandations feraient autorité sur l'ensemble des ministères et établissements publics soumis à l'obligation d'évaluation socio-économique.

⁵⁵ Par exemple : l'effort pour identifier et quantifier les externalités d'un projet ; le recours à une option de référence ; les principes de proportionnalité et de progressivité de l'évaluation ; etc.

⁵⁶ Dans son étude annuelle de 2016, le Conseil d'État note que « la mesure des effets de la norme est encore balbutiante et reste pour l'essentiel limitée à l'évaluation de la charge administrative qu'elle entraîne. Celle-ci s'effectue par la méthode des coûts standards (SCM) [...] ». Parmi ses recommandations d'amélioration, dont l'esprit se rapproche à certains égards de l'évaluation socio-économique, la mission retient notamment :

- l'importance de la comparaison du recours à la norme à d'autres options (y compris l'« option zéro ») ;
- l'exigence d'un « standard minimum de qualité » grâce à une amélioration de la méthodologie et une « quantification de la complexité conduite avec rigueur et indépendance » ;
- le souhait d'une certification indépendante de la qualité des évaluations préalables, « confiée à une structure légère dont la vocation ne serait pas de refaire l'évaluation mais d'en vérifier le sérieux, la vraisemblance et la méthodologie ».

Rapport

Le CGI comme France Stratégie appellent de leurs vœux la constitution d'un comité d'experts qui « *ferait vivre le rapport Quinet* » en répondant aux questions méthodologiques qui se font jour dans les évaluations et les contre-expertises⁵⁷.

La mission est favorable à cette initiative, dont **les modalités de fonctionnement et la composition doivent toutefois être précisément établies**, de sorte à concilier, d'une part l'objectif de diffusion de la culture de l'évaluation socio-économique au plus grand nombre d'acteurs, et d'autre part la nécessaire qualité de ce comité, qui repose sur la mobilisation dans la durée d'experts de très haut niveau. Cette exigence n'est pas aisément accessible ; il pourrait par exemple être envisagé que seuls soient membres permanents quelques spécialistes du calcul socio-économique et que les experts de sujets spécifiques ne participent aux travaux qu'autant que leur présence est utile.

En tout état de cause, **France Stratégie apparaît comme l'institution la plus à même de faire le lien entre les sphères scientifique et administrative** sur l'évaluation socio-économique⁵⁸, comme en témoignent :

- ◆ les missions qui lui sont confiées par le décret du 22 avril 2013⁵⁹ ;
- ◆ plusieurs expériences didactiques qui ont impliqué des travaux scientifiques dans l'évaluation – le comité de suivi du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), pour une évaluation *ex post*, et la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité, pour une évaluation *ex ante* (cf. encadré 4) ;
- ◆ le récent guide sur l'évaluation des politiques publiques⁶⁰.

Proposition n° 12 : Confier à France Stratégie la responsabilité de la mise en place d'un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics (dont le format devrait concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau). Ce comité serait notamment invité à établir les lignes directrices de l'évaluation socio-économique, à accompagner les démarches méthodologiques sectorielles, à faire le lien avec les travaux scientifiques et à répondre aux questions méthodologiques soulevées par les porteurs de projets et contre-experts.

Encadré 4 : Expériences pilotées par France Stratégie associant des travaux de recherche à l'évaluation de projets de textes

- | |
|---|
| ▪ Compte tenu du montant du CICE (de l'ordre de 20 Mds€), l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012 a créé un comité de suivi « <i>chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i> », placé auprès du Premier ministre. |
|---|

⁵⁷ D'après la note conjointe du CGI et de France Stratégie (6 octobre 2016), chaque réunion du comité d'experts viserait à répondre à une question méthodologique soulevée par un porteur de projet et/ou un contre-expert, sur la base de leur expérience et d'une revue de littérature. À l'issue de chaque réunion du comité d'experts, une note de position concernant le thème abordé serait adoptée.

⁵⁸ Outre les questions de ressources humaines, les autres entités légitimes sur l'évaluation socio-économique ont un positionnement institutionnel qui n'est pas neutre :

- en ce qui concerne le CGI, il paraît délicat de confier à la même institution la responsabilité d'établir la méthodologie et d'en vérifier le respect par les contre-expertises ;
- l'expertise du CGEDD est concentrée sur le secteur des transports ;
- la place de la direction générale du Trésor (DGT) au sein du ministère de l'économie contribue à la confusion entre l'évaluation socio-économique et évaluation de la soutenabilité budgétaire et financière.

⁵⁹ L'article 1^{er} du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) confie à ce dernier les missions de « 2° *condui[re] des études stratégiques permettant d'éclairer l'action du Gouvernement et la préparation des réformes, notamment par une analyse du contexte de la décision et de son impact prévisible à court et moyen terme ; 3° participe[r] à l'évaluation des politiques publiques ; 4° constitue[r] un centre de ressources en matière de recensement et d'évaluation des pratiques de concertation et de débat public [...]* ».

⁶⁰ Guide publié par France Stratégie : « *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens* » (septembre 2016).

Rapport

Ce comité, hébergé par France Stratégie et rassemblant des représentants des partenaires sociaux et des administrations publiques (dont le CGI), a choisi de recourir à des méthodes d'évaluation *ex post* faisant appel à des projets de recherche et des équipes universitaires, afin de travailler avec une méthode scientifique et « en toute indépendance » sur le suivi des effets du dispositif (emploi, salaires, compétitivité, innovation, commerce extérieur, investissement).

- Présidée par Anne Perrot, la commission mise en place par France Stratégie en 2014 à la demande du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique était composée d'experts français et étrangers, reconnus pour leur compétence en matière d'évaluation des politiques publiques, pour évaluer les effets de la future loi pour la croissance et l'activité. Plutôt qu'une étude d'impact « classique », la commission a choisi :
 - une approche comparatiste et empirique, en s'intéressant aux résultats obtenus par des pays ayant adopté des réformes analogues et en s'efforçant, sur la base des données et statistiques publiques françaises, d'évaluer les impacts en France ;
 - une démarche multicritère, en évaluant, au-delà des effets sur la croissance et l'emploi, l'impact environnemental et social des mesures projetées.

Source : Mission.

2.1.3.2. Des efforts accrus de sensibilisation des acteurs à la culture de l'évaluation socio-économique seraient utiles

Selon la mission, la diffusion d'une culture de l'évaluation socio-économique dépasse le sujet méthodologique et implique des actions de communication et de pédagogie, à l'instar :

- ◆ des colloques organisés depuis trois ans sur un rythme semestriel, sous la présidence du professeur Roger Guesnerie (tableau 2) ;
- ◆ des supports de vulgarisation sur le sujet⁶¹ ;
- ◆ de la mise en forme des contre-expertises insérées dans les dossiers d'enquête publique.

Tableau 2 : Colloques organisés par France Stratégie, le CGI et le CGEDD* sur l'évaluation socio-économique (2014-2016)

Date	Objet
16 septembre 2014	L'évaluation socio-économique des projets de transport
2 avril 2015	La prise en compte des externalités environnementales dans le calcul socio-économique
16 octobre 2015	La prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socio-économique
17 mars 2016	L'évaluation socio-économique et les risques naturels et sanitaires
14 décembre 2016	La sélection des projets d'investissements publics

*Source : Mission. * Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).*

À l'avenir, des thèmes plus sectoriels pourraient être abordés, tels que l'évaluation des projets d'investissement dans les technologies de télécommunication et numériques, dans le secteur énergétique, dans l'enseignement supérieur ou encore dans le domaine de la santé.

Proposition n° 13 : Développer les actions de communication à visée didactique et poursuivre l'organisation de colloques sur l'évaluation socio-économique afin de valoriser les questions de doctrine, de diffuser la culture de l'évaluation et de vulgariser sa méthodologie auprès du plus grand nombre.

⁶¹ Par exemple, le rapport du CGI sur « Ce que l'évaluation socio-économique apporte de plus qu'une évaluation financière » (27 novembre 2015).

2.2. L'évaluation socio-économique sera d'autant plus utile qu'elle pourra éclairer la décision publique le plus en amont possible

2.2.1. L'évaluation socio-économique a du mal à trouver sa place dans les processus sectoriels d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics

Si l'administration française n'est pas encore familière de l'évaluation socio-économique, le paysage de l'évaluation préalable des projets d'investissement est déjà chargé :

- ◆ **un certain nombre de procédures d'évaluation et de décision sont propres aux secteurs, et rarement interministérielles** – ainsi :
 - dans le secteur des transports, les nouvelles obligations introduites par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et par le décret n° 2013-1211 s'ajoutent à celles concernant les projets de développement d'infrastructures d'un montant supérieur à 83 M€ (cf. encadré 2 *supra*) ;
 - dans le secteur de la santé, ces obligations s'articulent avec la procédure interministérielle du COPERMO sur les projets d'investissements hospitaliers d'un montant supérieur 50 M€ (cf. encadré 5 *infra*) ;
 - dans le secteur de l'enseignement supérieur, elles s'articulent à la procédure d'expertise conformément à la circulaire ministérielle du 19 août 2015⁶² ;
 - dans le secteur de la culture, elles sont désormais intégrées aux travaux de la commission ministérielle de programmation des investissements supérieurs à 20 M€ pilotée par le secrétariat général⁶³ ;
- ◆ **des procédures interministérielles se développent sur des sujets transverses, avec un regard parfois proche de l'évaluation socio-économique**, comme :
 - ◆ l'avis conforme systématique de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC), placée auprès du Premier ministre, sur les projets informatiques dont le coût dépasse 9 M€, avant le lancement de leur réalisation⁶⁴. Cet avis est notamment basé sur la MAREVA fournie sur le projet, avec une analyse multicritère et un calcul de rentabilité économique ;
 - ◆ l'analyse de conformité des projets immobiliers inscrits dans les schémas directeurs⁶⁵ à la politique immobilière de l'État (PIE), réalisée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) afin de les « labelliser » dès lors qu'ils satisfont la doctrine de la PIE (après une analyse multicritère tenant compte de la trajectoire économique et financière du projet, mais également de son impact bâtimentaire, social et environnemental) et que leur soutenabilité budgétaire est confirmée⁶⁶ ;

⁶² Dans un souci d'optimisation des différentes procédures applicables aux opérations immobilières dans l'enseignement supérieur, le ministère a, dans sa circulaire n° 2015-146 du 19 août 2015, intégré et unifié les éléments d'évaluation socio-économique dans le dossier d'expertise.

⁶³ Depuis 2010, la CMPI permet suivre la programmation technique et budgétaire du ministère (y compris de ses opérateurs) en matière d'investissement immobilier et de contrôler l'avancement des grands projets immobiliers.

⁶⁴ Article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 sur le système d'information et de communication de l'État.

⁶⁵ Schémas interministériels : schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et schémas directeurs régionaux immobiliers (SDRI).

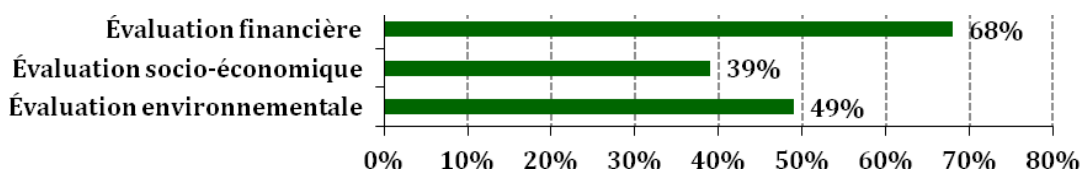
⁶⁶ Source : présentation de France Domaine sur les modalités d'examen des SDIR/SPSI et des projets immobiliers en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), 15 septembre 2016.

Rapport

- ◆ l'évaluation préalable du mode de réalisation pour les marchés de partenariat (qui consiste en une évaluation comparative du bilan des avantages et inconvénients des différents modes de réalisation envisageables) est désormais obligatoire avant toute décision de recourir à un marché de partenariat, quel que soit son montant d'investissement ; elle est soumise pour avis à Fin Infra⁶⁷.

L'évaluation socio-économique est souvent vécue par les porteurs de projets rencontrés par la mission **comme une obligation supplémentaire**, qui s'ajoute aux autres obligations d'évaluation préalable, et **comme une obligation formelle**, qui consiste à compiler l'ensemble des documents préexistants. Ceci explique en partie les réticences à respecter l'obligation d'évaluation socio-économique pour l'ensemble des projets d'investissements publics : moins de la moitié des projets déclarés à l'inventaire en disposent (graphique 8).

Graphique 8 : Part des projets disposant d'une évaluation parmi les projets déclarés à l'inventaire en 2016



Source : Mission d'après inventaire 2016 (sur la base des déclarations des porteurs de projets).

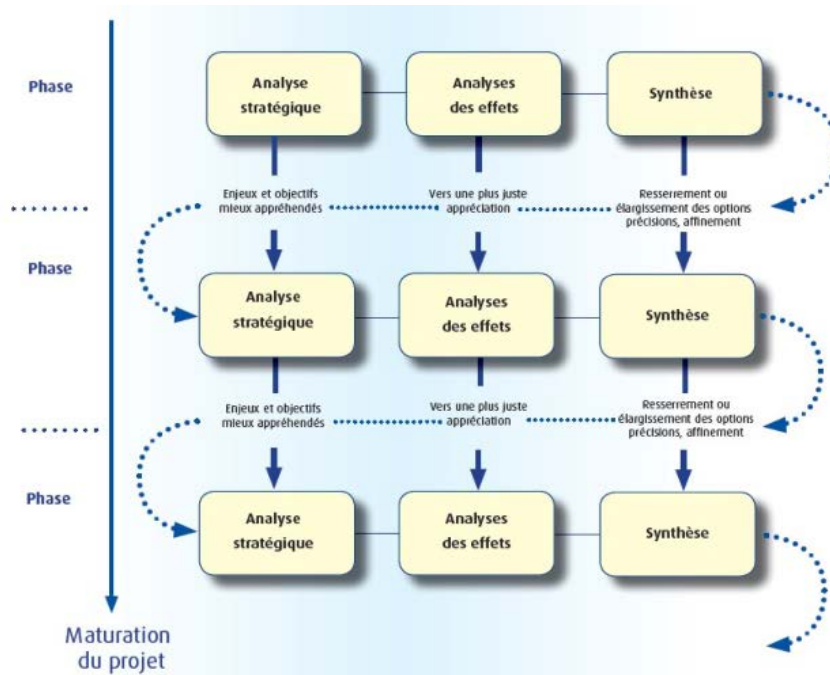
Pour un grand nombre d'interlocuteurs, l'exigence des « *avis requis par la loi et les règlements* » dans le dossier implique que **l'évaluation socio-économique est l'ultime évaluation préalable avant la prise de décision** engageant le projet d'un point de vue budgétaire et comptable. Cette interprétation contribue également à réduire l'évaluation socio-économique à une compilation des autres études préalables⁶⁸, alors même que la démarche d'évaluation socio-économique a besoin, pour être utile, d'accompagner la réflexion sur le projet le plus en amont possible, à l'instar du « *five case model* » britannique (cf. encadré 3 *supra*). Ainsi, l'instruction Royal insiste sur le **caractère itératif du processus d'évaluation** : l'évaluation stratégique des objectifs du projet, l'analyse de ses effets, ainsi que leur synthèse, doivent être régulièrement complétées et actualisées au fil de la maturation du projet (cf. graphique 9).

⁶⁷ Cadre de la commande publique renouvelé par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

⁶⁸ Le CGI articule d'ailleurs les travaux de contre-expertise avec les avis – le cas échéant – de la DINSIC, de l'Autorité environnementale (Ae) et de Fin Infra afin que les délais soient les plus réduits possibles.

Rapport

Graphique 9 : Processus d'élaboration itératif recommandé par l'instruction Royal



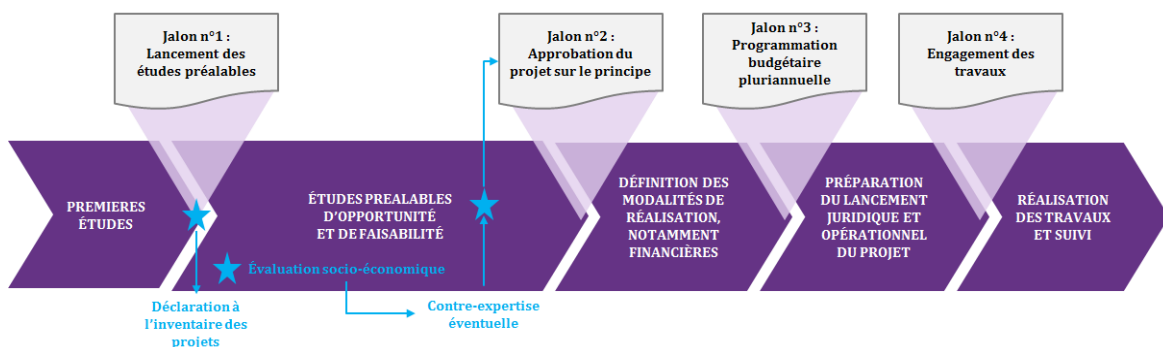
Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

2.2.2. La structuration des processus décisionnels dans chaque secteur, avec une vision interministérielle, est souhaitable

Afin de positionner l'évaluation socio-économique dans la diversité des processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics, **une certaine structuration de ces processus est indispensable – ou *a minima*, leur traduction en « jalons décisionnels » (parfois dits de « go / no go ») comparables**, à savoir, comme illustrés dans le graphique 10 :

- ◆ le lancement des études préalables, qui formalise l'émergence d'un « projet » susceptible d'être déclaré à l'inventaire ;
- ◆ l'approbation du projet sur son principe, qui doit être précédé d'une évaluation socio-économique et, pour les projets les plus significatifs, d'une contre-expertise ;
- ◆ la programmation budgétaire pluriannuelle ;
- ◆ l'engagement des travaux.

Graphique 10 : Phases et jalons décisionnels standards pour un projet d'investissement public



Source : Mission.

Rapport

La mission partage les constats et objectifs répétés en faveur d'une structuration accrue du processus de décision interministérielle, notamment pour les projets aux enjeux budgétaires importants et à l'utilité socio-économique incertaine. Plusieurs équilibres interministériels peuvent être envisagés :

- ◆ un **premier scénario, inscrit volontairement dans un contexte de finances publiques contraint, reposerait sur une comitologie interministérielle** coordonnée par le CGI visant à prioriser les projets d'investissements publics de l'ensemble des secteurs dès lors qu'ils dépassent un certain seuil par rapport à une enveloppe budgétaire pluriannuelle établie par le ministère des finances. Il reviendrait au Premier ministre d'arbitrer systématiquement, *in fine*, sur l'opportunité de poursuivre ou non les études et l'élaboration de chaque projet ;
- ◆ un **deuxième scénario, conscient des réticences liées à une comitologie systématique et uniforme, reposerait sur un principe de responsabilité et de subsidiarité** : les ministères demeurent décisionnels, mais seraient invités à améliorer leur prise en considération des évaluations socio-économiques le plus en amont possible. Les enjeux de soutenabilité budgétaire ne deviennent une contrainte obligatoire qu'à partir de l'étape de programmation des crédits et l'arbitrage primo-ministériel resterait résiduel ;
- ◆ le **troisième scénario s'inspire de l'expérience du COPERMO du ministère de la santé** (cf. encadré 5) : les ministères resteraient le lieu de décision des projets qui concernent leur secteur mais mettraient en place une comitologie qui leur serait propre, adaptée à leurs contraintes et spécificités. Cette comitologie donnerait une place, dès la réflexion en amont sur un projet au CGI (sur les évaluations socio-économiques) et au ministère des finances (sur la soutenabilité budgétaire). L'arbitrage du Premier ministre serait sollicité pour les projets faisant l'objet d'un avis défavorable ou réservé du CGI après contre-expertise.

À la date de ce rapport, la mission privilégie ce troisième scénario compte tenu :

- ◆ d'une part, de la maturité inégale des porteurs de projets en matière d'évaluation socio-économique et des différences entre leurs processus décisionnels propres⁶⁹ ;
- ◆ d'autre part, de la nécessité d'affirmer cette dernière davantage dans les processus sectoriels d'élaboration et de décision des projets.

Concernant les **établissements publics de l'État, qui n'entrent pas dans des processus décisionnels ministériels classiques**, la discussion interministérielle devrait selon la mission être assurée en amont des instances et conseils d'administration décisionnels.

Encadré 5 : Présentation du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)

Tous les projets d'un montant supérieur à 50 M€ doivent passer dans le processus du COPERMO, créé en 2013 afin de répondre aux exigences nouvelles de la LPFP pour 2012-2017 en matière d'investissement public et, plus encore, de s'assurer de la pertinence des projets d'investissements hospitaliers. L'ensemble des interlocuteurs de la mission ont souligné l'utilité du COPERMO, dont la mission retient notamment :

- concernant la composition du comité : son **caractère interministériel**, notamment *via* la représentation du ministère des finances, et la **présence d'« experts »** (sans voix délibérative) *via* le CGI et l'agence nationale pour l'amélioration de la performance (ANAP) ;
- concernant ses travaux et leur portée :
 - la **vision globale sur la dépense publique**, puisque le comité s'intéresse à la fois aux projets

⁶⁹ En essayant de mettre des termes partagés sur les processus sectoriels, la mission n'a pu que constater l'irréductible différence entre les projets et leurs procédures d'approbation - lorsque ces dernières existent formellement, ce qui n'est pas systématique.

Rapport

d'investissements et à ceux de modernisation du fonctionnement des établissements ;

- le **suivi dans la durée** instauré par le comité puisque :

(i) le projet est pris en compte en amont, avant la décision de financement par l'État et de réalisation, dès le stade du « préprogramme » ;

(ii) le comité s'exprime formellement à deux reprises, sur l'éligibilité du dossier (en fonction de critères prédéfinis dans une doctrine d'éligibilité) et sur l'approbation de son financement, avant la décision ministérielle qui décide le montant de l'aide accordée ;

(iii) sur la base de ses analyses (et de celles de la contre-expertise le cas échéant), le comité peut demander des ajustements, voire un report si le projet n'est manifestement pas mature ;

(iv) une revue annuelle des projets d'investissements permet de mesurer le suivi des recommandations du comité (sachant qu'à l'issue des décisions du niveau central, l'ARS et l'établissement sont responsables des suites) ;

- la **structuration progressive d'une « doctrine » en matière d'investissements hospitaliers**, tant concernant les valeurs de référence (comme les prévisions d'activité liées aux évolutions démographiques ou le nombre de jours d'ouverture) que les conditions d'éligibilité des projets d'investissements au financement de l'État (cible capacitaire en hospitalisation, cible ambulatoires en médecine, etc.).

Source : Mission d'après ses entretiens et la circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO), en cours de refonte à la date de la mission.

Proposition n° 14 : Développer la structuration des processus décisionnels sur le modèle du COPERMO, avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère. Pour les projets d'investissements des établissements publics, la discussion interministérielle doit être organisée en amont des instances décisionnelles qui leurs sont propres.

2.2.3. En amont des projets, l'évaluation socio-économique peut éclairer la programmation des investissements

Plusieurs exemples étrangers témoignent de l'intérêt d'affiner l'évaluation socio-économique au fur et à mesure du processus de programmation et de décision des projets d'investissement :

- ♦ le **Royaume-Uni** a développé, au cours des dix dernières années, les exercices de programmation pluriannuelle de sa dépense publique, y compris dans les investissements. Ainsi, en matière d'infrastructures, le dernier « *national infrastructure plan* » prévoit l'investissement de plus de 100 md£ sur la période 2016-2021 sur un certain nombre de projets prioritaires par rapport à un « *pipeline* » plus global de près de 500 md£⁷⁰. Sa mise en œuvre est notamment suivie par la nouvelle autorité des infrastructures et projets (*Infrastructure and projects authority* - IPA), rattachée au *HM Treasury* et au Premier ministre⁷¹ ;

⁷⁰ *National infrastructure delivery plan 2016-2021*, publié par l'autorité des infrastructures et projets, mars 2016.

⁷¹ L'*Infrastructure and projects authority* (IPA) a été établie au 1^{er} janvier 2016 afin de suivre la mise en œuvre du programme pluriannuel, en fusionnant (i) « *Infrastructure UK* » (IUK), cellule d'expertise en financement des infrastructures, et (ii) l'autorité des grands projets (*Major projects authority* - MPA), chargée du suivi de la conduite des « grands projets » (c'est-à-dire des projets importants pour les finances publiques en raison de leur poids ou du risque de dépassement des coûts prévus).

Rapport

- ◆ aux **Pays-Bas**, l'ensemble de la procédure de planification, de programmation et d'évaluation des projets d'investissement vise à produire un consensus sur ces derniers. La planification des investissements dans les infrastructures s'inscrit dans deux documents programmatiques du gouvernement partagés avec les collectivités territoriales et le Parlement⁷² ;
- ◆ en **Allemagne** enfin, l'évaluation socio-économique des projets dans le secteur des transports se fait dans le cadre d'un plan fédéral pluriannuel des infrastructures de transport (*Bundesverkehrswegeplan* - BVWP) qui présente une priorisation des projets⁷³ et une méthode d'évaluation à leur appliquer, qui sont révisées à chaque nouveau plan.

Au niveau européen, force est de constater l'importance de l'analyse coûts-bénéfices, qui est un élément à part entière du processus d'instruction et de décision préalable à l'octroi des financements des projets d'investissements des États-membres :

- ◆ avant d'accorder un financement à un projet, la banque européenne d'investissement (BEI) réalise une évaluation socio-économique *ex ante* du projet pour déterminer sa contribution à la croissance économique et à la cohésion au sein de l'Union ;
- ◆ l'octroi de fonds structurels par la Commission est réalisé sur la base d'un dossier d'évaluation, qui comprend une analyse coûts-avantages conforme aux attentes exprimées dans le guide de la Commission⁷⁴.

En France, **de nombreux projets sur lesquels porte l'évaluation socio-économique découlent de programmes ou de politiques publiques plus vastes**, comme :

- ◆ les investissements hospitaliers, bientôt inscrits dans les projets régionaux de santé et les projets médicaux partagés des groupements hospitaliers de territoire (GHT) ;
- ◆ les investissements de SNCF Réseau dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures, qui doivent être inclus dans le contrat de programmation financière sur 10 ans, actualisée tous les trois ans⁷⁵ ;
- ◆ les investissements pénitentiaires, qui s'inscrivent généralement dans des plans immobiliers visant à ouvrir des milliers de places de prison ;
- ◆ les investissements dans la recherche et l'innovation, auxquels le PIA consacre des enveloppes entières ;
- ◆ les investissements des établissements publics, généralement inscrits dans leurs contrats d'objectifs et/ou de gestion et/ou de performance...

Déjà en 2012, le besoin de prioriser les projets au sein d'un programme pluriannuel aux moyens contraints s'était fait jour : le projet de texte relatif à la LPFP pour 2012-2017 présentait d'ailleurs le nouveau dispositif d'évaluation socio-économique comme un moyen de « *remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas de hiérarchiser les différents projets* »⁷⁶. C'est une des raisons qui avait également conduit à

⁷² La « stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire » (SVIR : *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*), qui propose un objectif partagé avec les collectivités territoriales à moyen et long termes (2028 et 2040 pour celle de 2012), et le « programme pluriannuel et intégral d'aménagement » (MIRT : *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*), qui fait un inventaire des projets d'infrastructures à l'étude dans les ministères et les administrations locales et qui est approuvé par le Parlement.

⁷³ Les *Länder* contribuent à la liste de projets associés au plan fédéral.

⁷⁴ « *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020* »

⁷⁵ Conformément aux exigences européennes (directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen) et à l'article L. 2111-10 du code des transports institué par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, SNCF Réseau doit conclure avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans. Le contrat détermine notamment la trajectoire financière de SNCF Réseau, y compris concernant l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure.

⁷⁶ Source : Exposé des motifs du projet de LPFP, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 28 septembre 2012. Le renforcement de l'évaluation *largo sensu* était présentée comme « *un des leviers d'une*

Rapport

expliciter la possibilité d'approcher l'évaluation socio-économique par « regroupement de projets » dans le V de l'article 2 du décret n° 2013-1211.

L'intervention de l'évaluation socio-économique dès la phase amont du programme d'investissement est déterminante :

- ◆ le contexte et la stratégie de l'investissement public sont décisifs pour mesurer les effets économiques et sociaux des projets⁷⁷ ;
- ◆ plus l'évaluation socio-économique intervient tôt, plus elle contribue à la priorisation des projets dans le temps et l'espace ;
- ◆ au fur et à mesure des évaluations socio-économiques sur des projets d'investissements, les exigences se précisent (notamment concernant les valeurs à retenir et les critères d'évaluation) et une doctrine d'investissement émerge.

La mission **soutient dès lors l'affirmation de l'évaluation socio-économique le plus en amont possible dans la politique et dans les programmes d'investissements publics.** Les travaux de la commission Mobilité 21⁷⁸ sont à cet égard un exemple instructif d'une priorisation pluriannuelle des projets d'infrastructures de transports, dont la hiérarchisation était éclairée par des considérations socio-économiques, par l'utilité de chaque projet pour la société dans son ensemble (sans pour autant s'appuyer sur la VAN-SE de chaque projet).

Proposition n° 15 : S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible (par exemple, sur les prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers ; sur le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'État pour les investissements dans l'entretien-renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ; sur les investissements d'avenir dans le PIA...).

maîtrise efficace des dépenses publiques » et comprenait plusieurs dispositifs d'évaluation, comme celui des dépenses fiscales et niches sociales ou encore celui des taxes affectées aux opérateurs de l'État.

⁷⁷ Les effets d'une nouvelle autoroute ne sont pas les mêmes lorsqu'une ligne de train est prévue sur un tracé proche ; l'extension capacitaire d'un hôpital n'a pas la même portée selon les stratégies d'investissement des cliniques privées du territoire et les investissements médico-sociaux prévus ; etc. Les contre-expertises réalisées sur les différentes lignes du Grand Paris Express révèlent combien le projet d'ensemble est, au-delà même de chaque tronçon, essentiel.

⁷⁸ Les travaux de la commission, présidée par le député Philippe Duron et composée d'élus et de représentants de l'administration, devaient préciser les conditions de mise en œuvre du schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), dont les montants (245 Mds€ à l'horizon 2030-2040) apparaissaient décalés par rapport aux moyens raisonnablement mobilisables. Ils ont abouti à une priorisation des projets dans le temps :

- les « premières priorités » pour les projets qui devraient être engagés sur la période 2014-2030 ;
- les « secondes priorités » pour les projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050 ;
- les projets « à horizon plus lointain » pour les projets « dont les études doivent être arrêtées aussi longtemps qu'aucun élément nouveau ne justifie leur relance ».

Source : rapport « *Mobilité 21 : pour un schéma national de mobilité durable* » (27 juin 2013).

LISTE DES PROPOSITIONS

Propositions relatives à l'inventaire et à la contre-expertise	
1	Clarifier, dans une circulaire interministérielle, le champ d'application du décret , notamment concernant l'intégration des projets d'entretien et de renouvellement des réseaux d'infrastructures et de l'approche par regroupement de projets.
2	Renforcer les ressources humaines du CGI pour faire face à l'augmentation prévisible du nombre de projets déclarés à l'inventaire et soumis à contre-expertise (suite à l'interprétation élargie du champ d'application – cf. proposition n° 1).
3	Concernant l'évaluation socio-économique des projets d'investissements des collectivités territoriales , élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés. Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique aux projets locaux, pour présentation aux assemblées délibérantes. Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs.
4	Afin d' améliorer la complétude de l'inventaire , identifier et sensibiliser un référent au sein de chaque département ministériel sur la déclaration à l'inventaire. Responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA. Faire un lien entre l'inventaire des projets d'investissements (du décret n° 2013-1211) et celui des investissements réalisés (de l'article 128 de la LFI pour 2016).
5	Rémunérer les contre-experts (y compris dans le secteur de la santé), en confier la responsabilité au CGI (modification du V de l'article 3 du décret) et lui donner les moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€/an selon les estimations de la mission). Conserver l'exception de non-rémunération pour les fonctionnaires réalisant la contre-expertise dans le cadre de leurs fonctions.
6	Préciser, pour chaque secteur concerné, les exigences minimales vis-à-vis des porteurs de projets sur le contenu des dossiers à transmettre en contre-expertise et mettre en place une analyse de recevabilité avant le lancement des travaux des contre-experts.
7	Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts , dans la circulaire interministérielle ou dans un « guide du contre-expert », en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation.
8	Encourager la publication des rapports de contre-expertise et avis du CGI (accompagnés des évaluations socio-économiques fournies par les porteurs de projets) selon des modalités à déterminer (responsabilité de la publication ; délais après la remise du rapport de contre-expertise voire après l'approbation du projet ; communication accompagnant la publication ; etc.). Transmettre systématiquement les rapports de contre-expertise à la Cour des comptes.

Rapport

9	<p>Renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État.</p> <p>Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet hospitalier, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel avant la réunion du COPERMO.</p> <p>Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet porté par un établissement public, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à cet établissement.</p>
Propositions relatives à la méthodologie de l'évaluation socio-économique	
10	<p>Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération, qui associerait des experts issus de différentes disciplines académiques (économie, géographie, etc.), des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux).</p>
11	<p>Établir, dans un « Livre vert de l'évaluation socio-économique », les principes directeurs communs qui doivent s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements publics visés par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017. Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés d'évaluation socio-économique, accessibles et pragmatiques. Soutenir l'articulation entre évaluations ex post et ex ante ainsi que le recours à des laboratoires de recherche pour améliorer les méthodes et les données disponibles pour l'évaluation.</p>
12	<p>Confier à France Stratégie la responsabilité de la mise en place d'un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics (dont le format devrait concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau). Ce comité serait notamment invité à établir les lignes directrices de l'évaluation socio-économique, à accompagner les démarches méthodologiques sectorielles, à faire le lien avec les travaux scientifiques et à répondre aux questions méthodologiques soulevées par les porteurs de projets et contre-experts.</p>
13	<p>Développer les actions de communication à visée didactique et poursuivre l'organisation de colloques sur l'évaluation socio-économique afin de valoriser les questions de doctrine, de diffuser la culture de l'évaluation et de vulgariser sa méthodologie auprès du plus grand nombre.</p>
Propositions relatives aux processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics	
14	<p>Développer la structuration des processus décisionnels sur le modèle du COPERMO, avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère. Pour les projets d'investissements des établissements publics, la discussion interministérielle doit être organisée en amont des instances décisionnelles qui leurs sont propres.</p>
15	<p>S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible (par exemple, sur les prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers ; sur le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'État pour les investissements dans l'entretien-renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ; sur les investissements d'avenir dans le PIA...).</p>

CONCLUSION

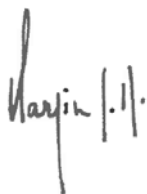
Au terme de ce rapport, plusieurs enseignements majeurs émergent :

- ◆ **le dispositif d'évaluation socio-économique créé en 2012-2013 révèle une prise de conscience au plus haut niveau** et s'est, au cours des trois dernières années, affirmé dans le paysage interministériel de manière satisfaisante, en conciliant une ambition d'expertise de haut niveau et un dispositif léger au sein du CGI ;
- ◆ **l'inégalité et l'hétérogénéité des évaluations socio-économiques sont directement liées à celles des méthodologies et processus** d'élaboration des projets sous-jacents. L'ambition de l'évaluation socio-économique, si elle doit rester élevée, doit avant tout répondre avec pragmatisme aux interrogations des porteurs de projets qui, à la différence du secteur des transports, n'ont pas tous cette culture ;
- ◆ **la mesure de l'utilité socio-économique ne doit pas être réduite au seul calcul de la VAN-SE, ni confondue avec la rentabilité budgétaire et financière** (malgré des terminologies souvent proches) ou avec une rationalité technocratique transcendante. Pour éclairer véritablement la décision publique, la « rationalité » socio-économique doit se rendre accessible. Elle gagne d'ailleurs à être présentée comme un élément de prise de décision parmi d'autres, comme en témoignent son rôle dans les choix de la commission Mobilité 21 ou son appréciation par le Conseil d'État dans sa théorie du bilan.

Rapport

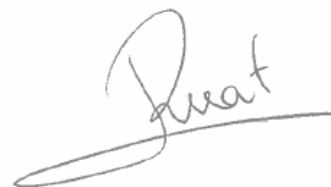
À Paris, le 12 décembre 2016

Jean-Michel CHARPIN



Inspecteur général
des finances

Lucie RUAT



Inspectrice des finances

Camille FREPPEL



Inspecteur-adjoint des finances

Avec la participation de

Marion HIMBERT

Assistante de mission

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION

PIÈCE JOINTE N°2 : SUPPORT DE PRÉSENTATION DE LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°3 : ANALYSE DE LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

PIÈCE JOINTE N°4 : LISTE DES CONTRE-EXPERTISES RÉALISÉES DANS LE CADRE DU DÉCRET N° 2013-1211

PIÈCE JOINTE N°5 : NOTE SUR LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS D'AGGLOMÉRATION : PROBLÉMATIQUE POUR UN GROUPE DE TRAVAIL À FRANCE STRATÉGIE

PIÈCE JOINTE N°1

Lettre de mission



PREMIER MINISTRE
COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

Le Commissaire général

Paris, le 1^{er} mars 2016
N° 117/CGI/LS/SG

Objet : Evaluation d'une procédure d'évaluation

Madame,

A l'occasion de la loi de programmation des finances publiques de la fin de l'année 2012, une évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements publics a été prévue, avec l'instauration d'une contre-expertise indépendante de cette évaluation organisée par le Commissariat général à l'investissement (CGI) pour les projets les plus coûteux. Le décret d'application (2013-1211) de cette nouvelle procédure d'évaluation des investissements publics est venu préciser deux seuils. A compter de 20 M€ de financement apporté par l'Etat et ses établissements publics, tout projet d'investissement à l'étude doit faire l'objet d'une déclaration annuelle à l'inventaire des projets tenu par le CGI et le dossier d'évaluation socio-économique doit être constitué en respectant le cahier des charges prévu au décret. Et à compter de 100 M€ de financement public, ce dossier d'évaluation socio-économique doit être adressé au CGI pour qu'il organise une contre-expertise indépendante et que j'adresse un avis au Premier ministre, aux ministres concernés et au porteur de projet avant que celui-ci de puisse approuver son projet.

A ce jour, deux inventaires annuels sont disponibles ; 39 rapports de contre-expertise et avis sont rendus, pour des projets représentant un peu moins de 40 Mds€. Parmi ces projets figuraient 14 reconstructions ou réhabilitations d'hôpitaux et 11 infrastructures nouvelles de transport.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef du service de l'Inspection Générale des Finances
Télédoc 335
139, rue de Bercy
75 572 PARIS Cedex 12

L'article 5 du décret précité paru en décembre 2013 dispose également que « La procédure établie par le présent décret fait l'objet d'une évaluation triennale remise au Premier ministre et transmise au Parlement ». Il serait bien sûr envisageable que le CGI réalise une auto-évaluation, mais cela paraîtrait assez inapproprié aux établissements publics et Ministères à qui l'on impose des contre-expertises réellement indépendantes.

Disposé à prendre le risque d'une évaluation réellement indépendante de cette nouvelle procédure par définition interministérielle, et désireux que des économistes soient mobilisés sur cette évaluation, j'ai souhaité vous solliciter et vous laisser apprécier si le concours d'autres inspections générales serait utile.

Il me semble qu'une évaluation de la procédure devrait *a minima* traiter quatre sujets :

- les dispositions adoptées dans les ministères et établissements publics pour faire progresser l'évaluation socio-économique de leurs projets et structurer leur processus de décision en matière d'investissement. Une appréciation des coûts induits serait utile ;
- l'organisation et les moyens du CGI pour mener à bien l'inventaire et les contre-expertises, et les solutions adoptées en période transitoire lorsque le dossier d'évaluation fourni ne comporte pas de calcul de Valeur Actualisée Nette (VAN) ; un chiffrage des coûts sera mis à votre disposition ;
- la pertinence et l'utilité de l'inventaire, des contre-expertises et des avis du CGI ;
- les suites données aux rapports de contre-expertise et avis du CGI.

Sylviane GASTALDO, Directrice du programme 'Evaluation des investissements publics' au CGI se tient à votre disposition pour tout éclaircissement complémentaire utile à votre décision. Elle serait aussi le correspondant de la mission si vous acceptiez que l'Inspection réalise cette mission d'évaluation.

Je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes respectueux hommages.



Louis SCHWEITZER

PIÈCE JOINTE N°2

Support de présentation de la mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

Décembre 2016

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Introduction

**Évaluation des procédures coordonnées par le CGI
(inventaire et contre-expertise)**

**Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs
de projets**

Annexes

Rappel du contexte de la mission IGF : évaluation triennale du dispositif mis en place en 2013

Mise en place du nouveau dispositif en 2012-2013

- **Prise de conscience au haut niveau en 2012**
 - Avril 2012 : lettre de mission du DG du CAS au professeur Émile Quinet pour la commission d'évaluation socio-économique des investissements publics (travaux achevés en septembre 2013)
 - Août 2012 : lettre de mission PM au CGI pour une revue des projets d'investissements publics et la mise en place d'une procédure interministérielle pérenne (rapport rendu en février 2013)
 - Octobre 2012 : lettre de mission du ministre des transports à la commission Mobilité 21 (travaux remis en juin 2013)
- **Cadre normatif de niveau législatif et réglementaire**
 - Décembre 2012 : article 17 de la LFPF pour 2012-2017
 - Décembre 2013 : décret n° 2013-1211 d'application
 - Pas de circulaire interministérielle (projet inabouti)
- **Contenu du nouveau dispositif**
 - Obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics de l'État (à la charge des porteurs de projets)
 - Rôle du CGI : inventaire des projets > 20 M€ (vision globale du PM sur les projets) et contre-expertises des projets > 100 M€ (biais d'optimisme des porteurs)

Contexte de la mission de l'IGF en 2016

- **Obligation d'évaluation triennale du décret n° 2013-1211** (prévue par son article 5), remise au Premier ministre et transmise au Parlement
- **Lettre de mission du CGI à l'IGF en date du 1^{er} mars 2016**
 - Mesure des dispositions adoptées dans les ministères et les EP pour faire progresser l'évaluation socio-économique de leurs projets et structurer leur processus de décision en matière d'investissement
 - Bilan de l'inventaire et des contre-expertises : organisation et moyens du CGI, pertinence et utilité des dispositifs, suites données
 - Recommandations à droit constant
- **Organisation des travaux de la mission**
 - Collaboration étroite avec le CGI
 - Rencontre des principaux porteurs de projet, de personnalités qualifiées et de contre-experts ayant travaillé pour le CGI
 - Parangonnage : Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Union européenne
 - Approfondissement : analyse méthodologique spécifique aux projets d'infrastructures de transports

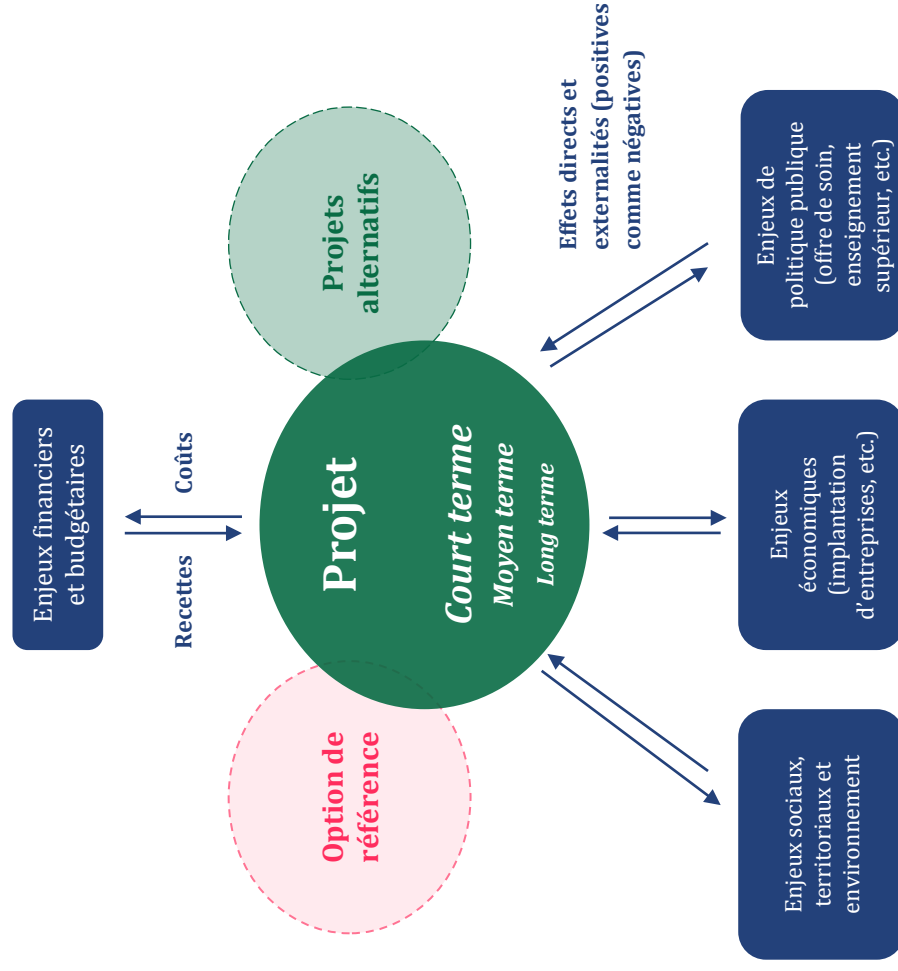
Définition de l'évaluation socio-économique

Approche économique de la dépense publique

- **Esprit de la démarche proche de l'analyse coûts - avantages** (ou analyse coûts - bénéfices) : apprécier l'intérêt d'un projet pour l'ensemble de la collectivité, en identifiant et en évaluant les conséquences directes et indirectes du projet pour chaque catégorie d'acteurs concernée sur toute la durée du projet, si possible en termes monétaires de sorte à pouvoir calculer une rentabilité socio-économique actualisée (valeur actuelle nette socio-économique : VAN-SE) et à la comparer à celles d'autres projets pour les hiérarchiser (éventuellement sur la base de la VAN par euro investi pour les comparer)
- ⇒ **un projet d'investissement public ne crée pas nécessairement de la valeur et peut même en détruire**

		RENTABILITÉ FINANCIÈRE	
		VAN-F < 0	VAN-F > 0
RENTABILITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE	VAN-SE < 0	Projet non rentable	Projet générant un bénéfice pour l'établissement qui le porte, mais qui détruira de la valeur pour la société
	VAN-SE > 0	Projet collectivement souhaitable mais de nature à mettre en difficulté financière l'établissement qui le porte	Projet rentable

Apprécier l'utilité d'un projet pour la société



Introduction

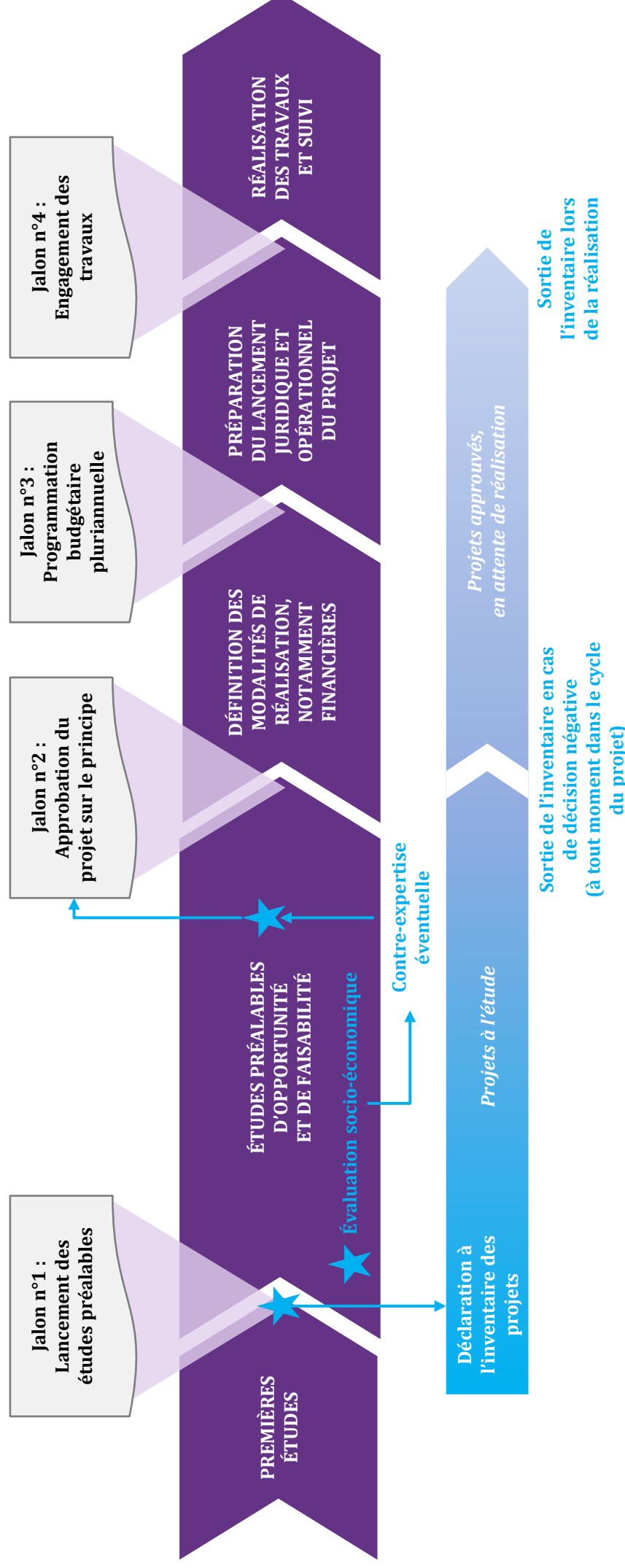
Évaluation des procédures coordonnées par le CGI (inventaire et contre-expertise)

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projets

Annexes

Les nouvelles obligations s'insèrent dans le processus d'élaboration des projets d'investissements publics

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI



Des interrogations et contestations sont apparues sur le champ d'application de la norme

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI

Débats et contestation de la notion extensive de « projet d'investissement public »

- **Champ large des « investissements publics » concernés**
 - Exclusion explicite : investissements militaires
 - Autres investissements inclus, sans critère de finalité débats sur les investissements dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures, dans les équipements ainsi que dans la R&D
- ⇒
- **Notion de « projet » appliquée aux investissements n'ayant pas connu de début de réalisation irréversible** (sans « acte d'engagement budgétaire et comptable »)
 - Entrée dans l'inventaire : lancement des études préalables
- ⇒
- argument fréquent de projets insuffisamment avancés
- Sortie de l'inventaire : projets officiellement abandonnés ou ayant connu un début de réalisation (DUP, signature d'ordre de travaux...)
- ⇒
- délicate objectivation du stade de maturation d'un projet et des décisions de réalisation « irréversible »
- **Exclusions du champ de contre-expertise** (en sus du seuil)
 - Projets de mise en conformité avec des obligations légales et réglementaires de sécurité
 - Projets dont la DUP est antérieure au 23/12/2013
 - Projets dont le financement par les personnes dans le champ d'application < 5% montant total

Nombreuses questions liées à la délimitation par le « mode de financement »

- **Financements apportés par les personnes dans le champ d'application : État, ses EP, EP de santé, SCS**
 - ⇒ recoupement imparfait entre les EP de l'État et les autres périmètres mieux connus (ODAC ou opérateurs de l'État)
 - ⇒ en creux, exclusion des financements des CT et de l'UE
 - ⇒ investissements concernés dès lors que le financement public est avéré, y compris si le projet est réalisé par un tiers (ex : entité privée *via* un PPP ou une société de projet ; collectivité locale)
- **Multiplicité des formes des financements apportés par les personnes publiques**
 - Exclusion explicite : investissements réalisés dans des conditions normales de marché (ex : prise de participation, investissement en situation de concurrence)
 - ⇒ interprétation restrictive : exclusion des dépenses fiscales, des prêts et avances remboursables, des opérations foncières et d'aménagement...
 - ⇒ inclusion des subventions du PIA
- **Appréciation des seuils (20 / 100M€) des financements**
 - ⇒ nécessaire standardisation des coûts à prendre en compte (travaux, coût complet, équivalent loi MOP...)
 - ⇒ calcul HT (selon le décret) ou TTC (dans la pratique)
 - ⇒ approche recommandée par « regroupement de projets »

L'extension de la norme (notamment de la contre-expertise) aux collectivités territoriales exige un accompagnement préalable

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI – Contre-expertises

Abaissment du seuil inutile au regard du potentiel d'élargissement à champ constant

Nombre de dossiers en contre-expertise en cas d'abaissement du seuil (à champ d'application constant)

Niveau du seuil		Nombre de dossiers supplémentaires en contre-expertise	Augmentation du nombre total de dossiers en contre-expertise**
TTC	HT		
120 M€*	100 M€*	0	+ 0 %
110 M€	92 M€	3	+ 8 %
100 M€	83 M€	8	+ 22 %
90 M€	75 M€	14	+ 38 %
83 M€	69 M€	18	+ 49 %

Source : Mission d'après rapport CGI d'évaluation des conditions de soumission à contre-expertise indépendante du dossier d'ESE du projet d'un investissement public (23 décembre 2014). * Maintien du seuil actuel. ** Par rapport au nombre de 37 dossiers.

Recommandations de la mission

- Clarifier, dans une circulaire interministérielle, le champ d'application du décret, en incluant explicitement les projets d'entretien et de renouvellement du réseau d'infrastructures et l'approche par regroupement de projets
- Renforcer les ressources humaines du CGI pour faire à l'augmentation prévisible du nombre de projets déclarés à l'inventaire et soumis à contre-expertise

Extension aux collectivités territoriales sur la base de référentiels méthodologiques adaptés

- **Contexte favorable aux évaluations préalables des dépenses des collectivités territoriales**
 - Sur le recours aux marchés de partenariat (juil. 2015) : évaluation du mode de réalisation (EMR) par Fin Infra et étude de soutenabilité budgétaire (ESB) via la DGFIP
 - Pour toute opération exceptionnelle : étude sur l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement (loi NOTRe d'août 2015)
- **Recommandation en faveur d'une évaluation socio-économique des projets d'investissements locaux**
 - Rapport Malvy-Lambert (avril 2014)
 - Revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités territoriales (mai 2016, rendue publique en oct. 2016)

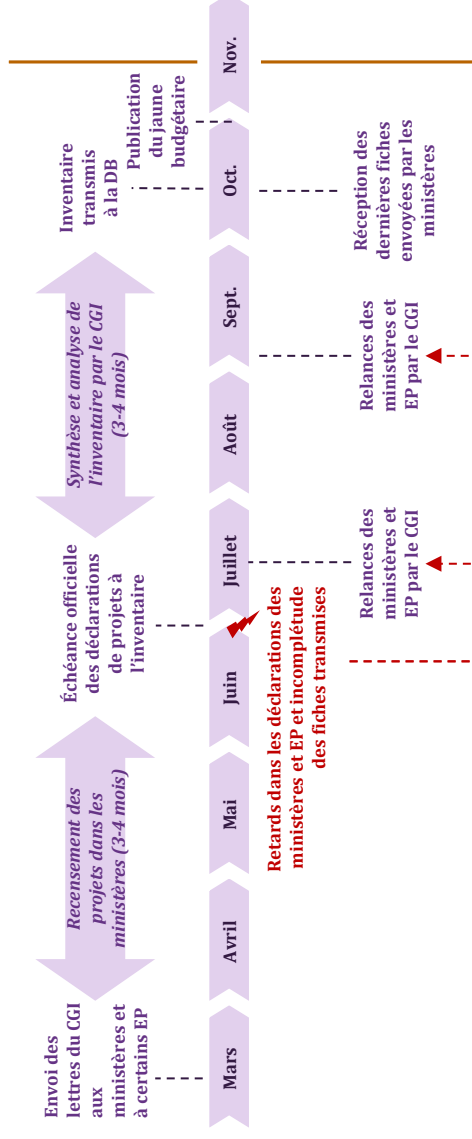
Recommandations de la mission

- Élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés aux projets des collectivités (équipements urbains, tourisme, sport...)
- Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique (au-delà d'un certain seuil), qui serait présentée à l'assemblée délibérante
- Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs (au-delà d'un seuil plus élevé)

Les progrès réalisés en matière d'inventaire des projets d'investissements publics doivent être reconnus

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI - Inventaire

Une structuration réussie de l'exercice annuel, à pérenniser



Des informations utiles produites, même si elles demeurent peu utilisées à ce stade

- **Exemples de données désormais disponibles**
 - Répartition des projets selon les secteurs
 - Coût total anticipé et montant prévu du financement apporté par l'Etat et ses établissements publics
 - Calendrier prévu pour l'approbation des projets
 - Degré d'évaluation préalable des projets
- **Seules utilisations de l'inventaire vérifiées par la mission**
 - Anticipation par le CGI des projets à contre-expertiser
 - Analyse synthétique dans le jaune budgétaire dédié (obligation de l'article 4 du décret n° 2013-1211)

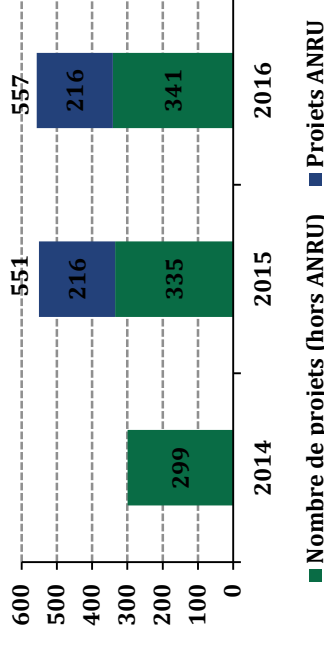
Processus déclaratif structuré par le CGI

- Constitution d'un réseau de correspondants dans les ministères et les établissements publics
- Clarification des fiches à compléter et relances successives
- « Filtrage » des fiches reçues (environ 10 % des fiches reçues sont, pour une raison ou une autre, exclues)

⇒ amélioration de la qualité et des délais de déclaration (même si, en 2016, encore 2/3 des fiches reçues par le CGI l'ont été après l'échéance fixée au 30 juin)

⇒ charge administrative réelle pour le CGI (et pour les porteurs qui remplissent véritablement les fiches d'inventaire)

Nombre de projets inscrits à l'inventaire (2014-2016)



Source : Mission d'après données CGI.

Après réflexion, la mission a écarté diverses modalités éventuelles de contrôle

- **Procédures qui reposent sur une base déclarative**, sans contrôle prévu pour en assurer le respect, ni conséquence juridique ou opérationnelle pour sanctionner un irrespect
- **Contrôle par le CBCM ?**
 - Lors de la budgétisation : visa du contrôle budgétaire sur la soutenabilité et la qualité budgétaires, pas l'opportunité ni la régularité de la dépense
 - Lors du paiement : vérification du contrôle comptable de la régularité externe du projet (liste des pièces justificatives)
- ⇒ contrôles trop tardifs, qu'il n'apparaît pas opportun d'alourdir et qui pourraient conduire à mettre en risque la réalisation
- **Croisement avec d'autres données ou cartographies ?**
 - Restitutions Chorus sur les immobilisations en cours ou en mise en service
 - Cartographie des investissements réalisés (obligation introduite par l'article 128 LFI 2016)
- ⇒ décalage dans le temps à ne pas sous-estimer
- **Publication de la liste des projets inscrits à l'inventaire ?**
 - ⇒ risque contre-productif, d'autant que les « projets » n'ont justement pas tous vocation à être réalisés

Une complétude à améliorer en clarifiant le périmètre d'application et informant davantage

- Rappel de l'objectif initial : permettre au PM d'appréhender globalement la stratégie d'investissement public
- ⇒ problématique : **impossible utilisation comme outil stratégique dès lors qu'il est incomplet**
- ⇒ exemple du PIA : faible part de projets déclarés à l'inventaire en bénéficiant (peu de projets du CNES, du CEA...)

Projets déclarés à l'inventaire bénéficiant du PIA

Parmi les projets déclarés à l'inventaire...	Moyenne 2015-2016	Part dans le total des projets à l'inventaire
Nombre de projets bénéficiant du PIA	70	13 %
Montant de financement PIA accordé à ces projets	4 Mds€	8 %

Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

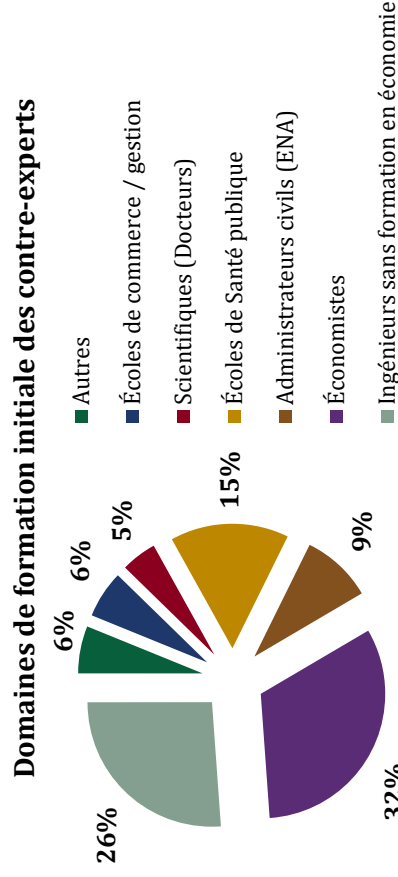
Recommandations de la mission

- Identifier et sensibiliser un référent au sein de chaque département ministériel (par exemple, les RFFin)
- Responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA
- Faire un lien entre l'inventaire des projets (décret n°2013-1211) et celui des investissements réalisés (article 128 LFI 2016)

Les moyens et l'organisation par le CGI des contre-expertises sont satisfaisants

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI – Contre-expertises

Garanties d'indépendance et de crédibilité des contre-experts intervenant pour le compte du CGI

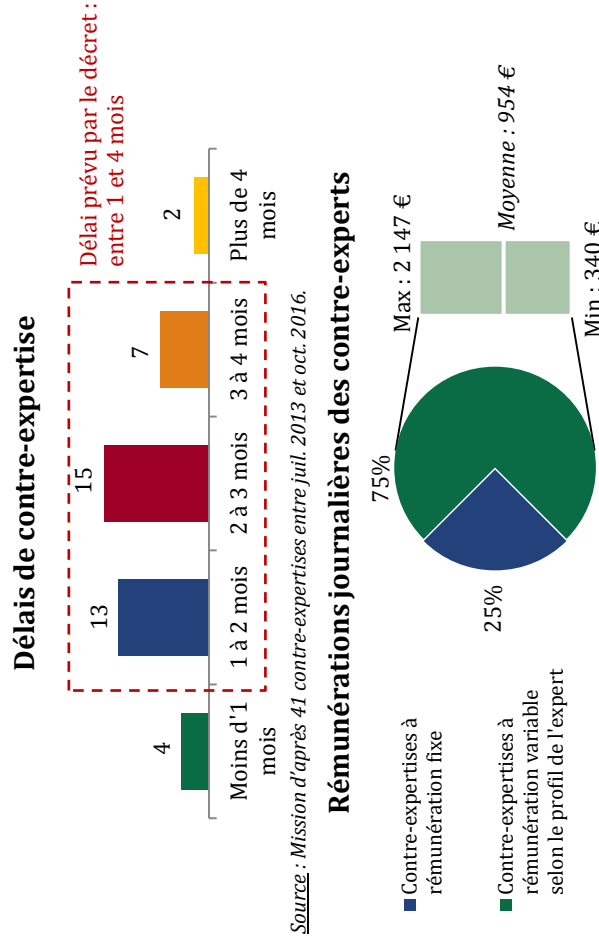


Source : Mission sur un échantillon de 65 contre-experts intervenus pour le compte du CGI.

Constitution du vivier de contre-experts du CGI

- 55 % des contre-experts ont plus de 30 années d'expérience professionnelle
- Équipes composées d'au moins 2 personnes, avec des profils complémentaires, adaptés à chaque secteur
- Contraintes essentielles : disponibilité et réseaux *intuitu personae* du recrutement
- **Dispositif de prévention des conflits d'intérêt de qualité**
 - Charte de déontologie du CGI
 - Responsabilisation des contre-experts par la signature d'une lettre d'engagement et d'une DI
 - Spécificité : anonymat dans le secteur de la santé

Efficacité du processus de contre-expertise, avec des délais serrés et rémunérations raisonnables



Source : Mission d'après 41 contre-expertises entre juil. 2013 et oct. 2016.

Source : Mission sur un échantillon de 41 rémunérations versées à 25 contre-experts entre juillet 2013 et septembre 2016, avec l'hypothèse d'une moyenne de 15 jours par contre-expertise.

Recommandations de la mission

- Rémunérer les contre-experts (y compris santé)
- Confier au CGI la responsabilité de la rémunération (et non au porteur de projet – cf. V de l'art.3 du décret)
- Donner au CGI les moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€/an selon les estimations de la mission)

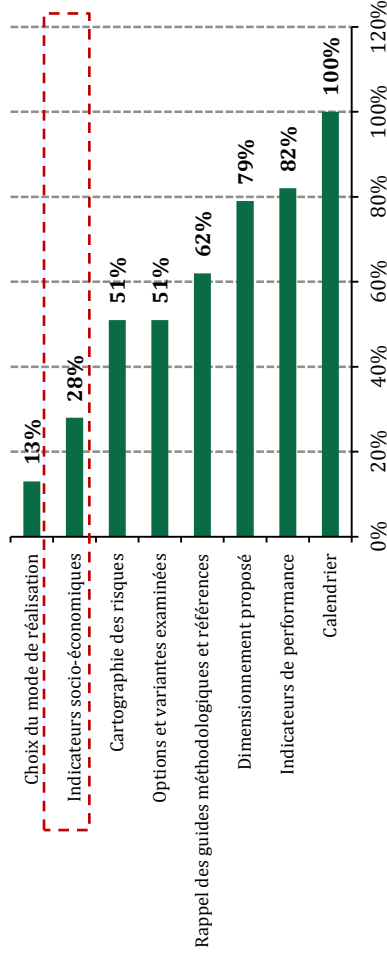
Les travaux de contre-expertise réalisés entre 2014 et 2016 sont de qualité mais leur contenu est très hétérogène

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI – Contre-expertises

Inégalité des dossiers d'évaluation socio-économique remis par les porteurs de projets

- **Problématiques des dossiers fournis**
 - Dossiers en bout de chaîne, juste avant la décision
 - Dossiers souvent limités à une compilation de pièces
 - Dossiers variables d'un secteur à un autre, selon la culture et les procédures d'évaluation

Complétude des dossiers contre-expertisés au regard du cahier des charges fixé par l'article 2 du décret n° 2013-1211)



Source : Bilan réalisé par le CGI sur 39 dossiers contre-expertisés entre juillet 2014 et octobre 2016.

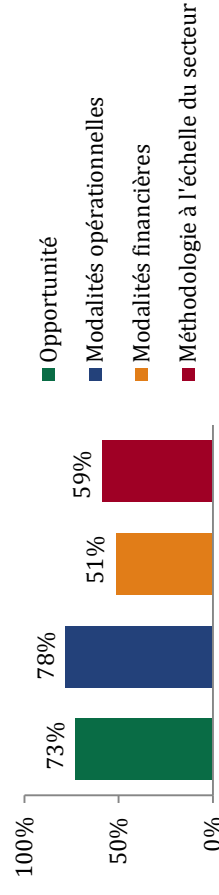
Recommandations de la mission

- Préciser les exigences minimales attendues dans un dossier (adaptées aux spécificités des secteurs)
- Mettre en place une analyse de recevabilité des dossiers avant la contre-expertise

Diversité des travaux de contre-expertise qui nuit à leur perception par les porteurs de projet

- Article 3 du décret : « le rapport de contre-expertise valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent »
 - ⇒ En pratique : **choix du CGI de laisser une grande liberté aux contre-experts dans leurs travaux**
 - ⇒ Analyse des réponses des contre-experts au questionnaire de l'été 2016 et des rapports eux-mêmes : diversité des méthodes, objectifs et destinataires pressentis des travaux de contre-expertise

Éléments du projet sur lesquels se prononcent les contre-experts



Source : Mission sur la base des 41 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016.

Recommandations de la mission

- Clarifier les attentes vis-à-vis des travaux de contre-expertise, en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation

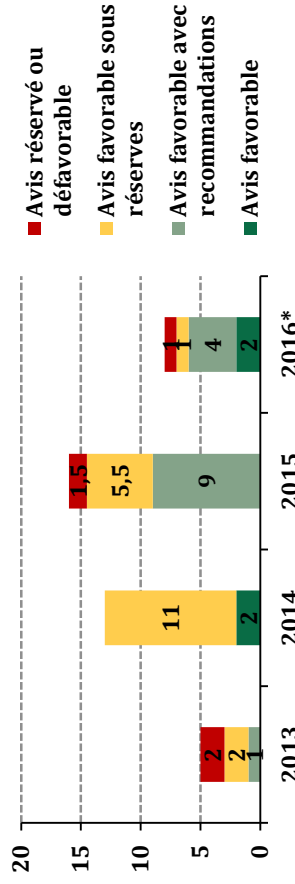
L'influence des contre-expertises est délicate à mesurer, d'autant qu'elle est certainement diffuse

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI – Contre-expertises

Distinction entre les rapports de contre-expertise et les avis du CGI

- **Avis du CGI sur la base des rapports de contre-expertise**
 - dans un délai d'un mois en droit / quasi-immédiatement en pratique
 - signés par le commissaire (ou par la responsable de la procédure de contre-expertise si financement PIA)

Avis du CGI sur des projets contre-expertisés (2013-2016)



Source : Mission d'après 41 avis du CGI rendus entre juillet 2013 et novembre 2016 (avec une homogénéisation des « nuances » dans les avis du CGI). NB : un avis était partiellement réservé et partiellement favorable (0,5 dans le graphique). *2013 avant publication du décret ; 2016 incomplet.

- **Débat sur les nuances dans les avis du CGI**
 - D'une part : avis perçus comme insuffisamment fermes et clairs, notamment en cas de réserve (rares avis défavorables)
 - D'autre part : avis perçus, en cas de publication dans un dossier d'enquête publique, comme autant de risques contentieux supplémentaires

Influence variable des contre-expertises selon les destinataires

- **Porteur de projet** : réponse obligatoire dans un délai d'un mois, globalement respecté (sauf dans le secteur de la santé), mais aucune obligation de suivi des recommandations
- **Décideur public** : coutume de demander un accord systématique du cabinet PM après la contre-expertise, mais sans remise en cause des projets, y compris en cas d'avis défavorable (exemple de la ligne 18 du Grand Paris Express)
- **Parlement** : transmission aux présidents
- **Cour des comptes** : transmission sur demande
- **Public** : publicité limitée aux dossiers d'enquête publique (projets de transport), avec un retour d'expérience intéressant sur plusieurs dossiers récents (utilité notamment pour la commission d'enquête concernant le projet GPSO)
- **Juge administratif**
 - Risque sur la légalité interne (CE *LGV Poitiers Limoges*, 15 avril 2016) : importance donnée à l'évaluation socio-économique dans la théorie du bilan
 - Risque procédural sérieux (CE *Danthony*, 23 décembre 2011) : contre-expertise probablement vue comme une garantie et susceptible d'influencer la décision

Les potentialités des contre-expertises pourraient être davantage exploitées

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI – Contre-expertises

Éclairage du public et du Parlement

- **Objectif des travaux** : éclairer le débat public et le contrôle parlementaire sur les investissements prévus et/ou décidés
- **Enjeu clé de publicité des travaux** (même si les modalités de publication peuvent être affinées : à quel moment après les travaux de contre-expertise / après la décision d'approbation du projet ? sur quel support ?)
- Références en termes de positionnement : Autorité environnementale (avis simple public) ; AAI
- **Risques et enjeux** :
 - Enjeu essentiel de l'indépendance des contre-experts
 - Risque de défiance nouvelle des porteurs de projets vis-à-vis des travaux de contre-expertise (notamment pour ceux qui n'étaient pas publics jusqu'à présent)
 - Risque d'autocensure dans les avis du CGI
 - Importance de la présentation des travaux de contre-expertise comme de l'avis du CGI au public

Recommandations de la mission

- Transmettre systématiquement les contre-expertises à la Cour des comptes
- Encourager la publication des rapports de contre-expertise et avis du CGI (accompagnés des évaluations fournies par les porteurs de projets), selon des modalités à déterminer

Conseil de l'exécutif

- **Objectif des travaux** : accompagner le porteur de projet et le décideur dans l'élaboration et l'approbation du projet
- **Enjeu clé de prise en compte des travaux**, considérés comme des documents préparatoires à la décision (au moins pour une certaine durée) et comme une base pour la discussion interministérielle
- Références en termes de positionnement : DINSIC au sein des SPM (avis conforme confidentiel) ; inspections ministérielles
- **Risques et enjeux** :
 - Nécessaire position sur l'opportunité du projet
 - Risque d'absence de prise en compte dans la décision finale (si l'avis demeure simple et non conforme et/ou s'il n'y a pas de suivi des suites)
 - Improbable retour en arrière sur la publication des contre-expertises (rapport des contre-experts comme avis du CGI) dans les dossiers d'enquête publique

Recommandations de la mission

- Renvoyer systématiquement à un arbitrage PM en cas d'avis réservé ou défavorable
- Lorsqu'un tel avis porte sur un projet hospitalier, renvoyer à un arbitrage avant la réunion du COPERMO
- Lorsqu'un tel avis porte sur un projet porté par un EP, renvoyer à un arbitrage concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à l'EP

Introduction

**Évaluation des procédures coordonnées par le CGI
(inventaire et contre-expertise)**

**Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs
de projets**

Annexes

Les différents porteurs de projets sont plus ou moins armés méthodologiquement pour réaliser l'évaluation

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Culture de longue date de l'évaluation socio-économique dans le secteur des transports

- **Cadre juridique mis en place par la LOTI de 1982** (articles L. 1511-2 et suivants du code des transports)
 - Obligation d'évaluation socio-économique des grands projets de développement d'infrastructures
 - Homogénéité des critères d'évaluation afin de permettre des comparaisons au sein d'un mode et entre plusieurs modes de transport
 - Responsabilité du maître d'ouvrage
 - Publicité des évaluations
- **Travaux scientifiques de haut niveau** : rapports Boiteux I (1994) et II (2001), Lebègue (2005), Quinet (2013)...
- **Instruction-cadre ministérielle** (« instruction Robien » en 2004-05, « instruction Royal » depuis 2014)
 - Guide de procédure
 - Référentiel méthodologique pour le calcul de la VAN-SE (en appui sur des fiches outils) et valeurs tutélaires
- **Enjeux principaux de ces évaluations**
 - Débats méthodologiques
 - Charge administrative
 - Présentation au public lors de l'enquête publique

Absence de méthode robuste d'évaluation socio-économique dans les autres secteurs

- **Problème fondamental : manque de travaux scientifiques** permettant de monétariser les externalités des projets dans les autres secteurs (valeur d'une année d'instruction universitaire, externalités sur l'offre de soins du territoire d'un hôpital ou d'un nouveau centre pénitentiaire, effets d'une offre culturelle accrue...)
- **Certaines évaluations préalables ministérielles peuvent être assimilées à une forme d'évaluation socio-économique**
 - Exemple pour les projets informatiques : méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA), qui comprend une analyse multicritère et un calcul de rentabilité économique
- **Certains secteurs se sont engagés dans des efforts de normalisation méthodologique et/ou procédurale**
 - Exemple pour le secteur de la santé (circulaire COPERMO en 2013) : normalisation du dossier d'évaluation socio-économique, malgré un manque de méthodologie de valorisation et de valeurs tutélaires
 - Exemple du ministère de la culture : mission lancée à l'été 2016 pour établir une méthodologie d'évaluation socio-économique adaptée au secteur

Même le secteur le mieux outillé (à savoir celui des transports) est confronté à des débats scientifiques sérieux

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Analyse approfondie des questions méthodologiques dans le secteur des transports

- **Analyse comparée des instructions Robien (2004-2005) et Royal (2014)**
 - Concentration de l'instruction Robien sur le calcul socio-économique (de la VAN-SE)
 - Insistance de l'instruction Royal sur la démarche à adopter, sur l'analyse stratégique et sur l'analyse quantitative et qualitative (analyse multicritère)
- **Analyse comparée du rapport Quinet (2013) et de l'instruction Royal (2014)**
 - Cadre général de calcul : Quinet recommande un taux d'actualisation sans risque + prime de risque, avec un taux unique à titre transitoire → l'instruction Royal maintient un taux unique d'actualisation obligatoire
 - Enjeux fondamentaux liés aux modèles de trafic pour valoriser le surplus des usagers (gains de temps)
 - Recommandation de valeurs complémentaires par l'instruction Royal par rapport à Quinet (ex: valeur du temps affinée par mode et motif de transport)
- **Analyse des 12 contre-expertises réalisées dans le secteur des transports à la date de la mission** : les interrogations et recommandations méthodologiques des contre-experts confirment l'importance d'instructions claires sur les méthodes de monétarisation

Débats sur la prise en compte des effets non conventionnels, notamment d'agglomération

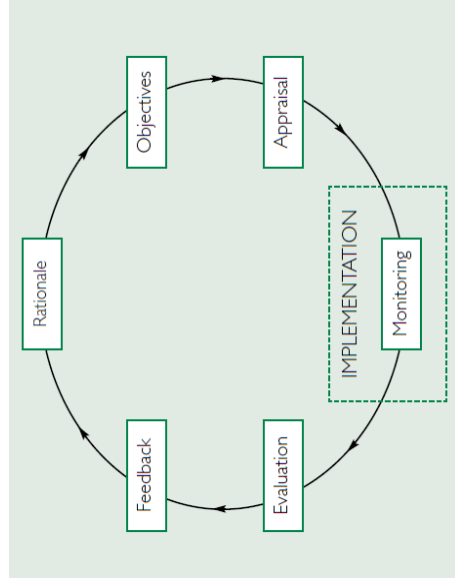
- **Termes du débat** : effets positifs liés à l'utilisation du sol, à la réallocation d'emplois existants, à l'arrivée de nouveaux emplois, et à la valorisation des emplois
 - ⇒ **enjeux primordiaux sur la localisation des activités**
 - **Premier exemple : VNF sur le projet Seine Nord**
 - Comité économique présidé par Émile Quinet
 - Travaux confiés à un bureau d'étude sur les « *wider economic benefits* » (WEB)
 - Part des WEB dans la VAN-SE pour l'Europe du projet Seine-Escaut = 1,5 Md€ sur 6,6 Mds€
 - **Deuxième exemple : la SGP sur le Grand Paris Express**
 - Comité scientifique présidé par Jacques-François Thisse, avec des membres de très haut niveau
 - Travaux confiés à des laboratoires de recherche sur les effets d'agglomération
 - Exemple sur le projet de ligne 18 : VAN-SE estimée à 330 M€, avec 1,4 Md€ liés aux effets d'agglomération
- **Recommandation de la mission**
 - Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération, associant des experts issus de différentes disciplines académiques, des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux)

Les porteurs de projets ont besoin d'un accompagnement méthodologique sectoriel, pragmatique et dans la durée

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Exemple britannique du *Green Book*, référentiel partagé de l'évaluation socio-économique

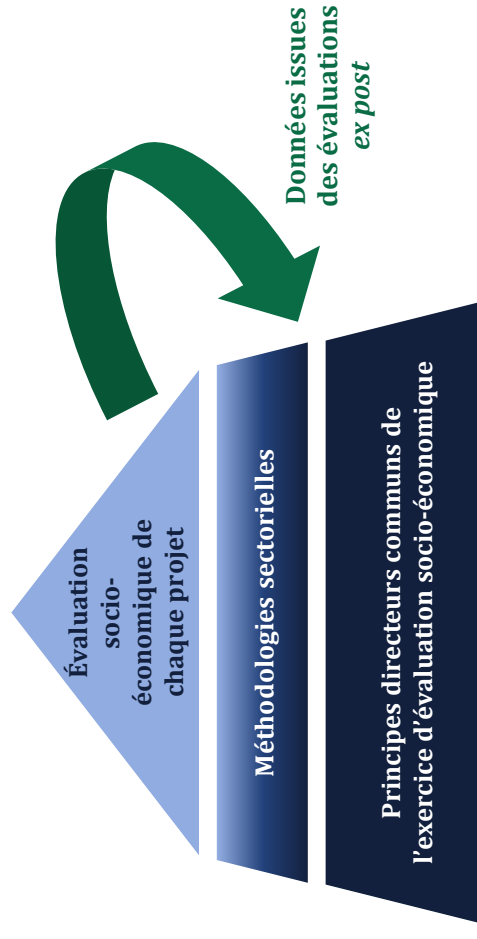
Logique cyclique et rationalité des interventions publiques promues par le *Green Book*



Source : *Green Book (version de 2003) du HM Treasury.*

- **Principes directeurs de l'évaluation** applicable à l'ensemble des interventions publiques (projets de textes, de dépense...)
- **Déclinaison par des guides méthodologiques** spécifiques ou sectoriels (ex : effets sur la concurrence, analyse coûts-bénéfices des partenariats locaux, secteur de la santé...)
- **Pour les projets d'investissements publics, analyse de rentabilité** (dite « *business case* ») en cinq volets pour anticiper les effets de la décision (analyses stratégique, économique, commerciale, budgétaire et opérationnelle)

En France : une gouvernance de la méthodologie à adapter aux besoins des porteurs de projet



Recommandations de la mission

- Établir les principes directeurs communs dans un « Livre vert » français de l'évaluation socio-économique
- Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés d'ESE
- Davantage articuler les évaluations *ex post* et les évaluations préalables, afin de mieux exploiter les données déjà disponibles pour quantifier les effets
- Confier à France Stratégie la responsabilité de mettre en place un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets (dont le format devra concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau)

Des efforts de sensibilisation des acteurs à la culture de l'évaluation socio-économique apparaissent indispensables

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Besoins manifestes de pédagogie sur l'évaluation socio-économique

Colloques France Stratégie – CGI – CGEDD sur l'évaluation socio-économique (2014-2016)

Date	Objet
16 sept. 2014	L'évaluation socio-économique des projets de transport
2 avril 2015	La prise en compte des externalités environnementales dans le calcul socio-économique
16 oct. 2015	La prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socio-économique
17 mars 2016	L'évaluation socio-économique et les risques naturels et sanitaires
14 déc. 2016	La sélection des projets d'investissements publics (<i>prévu</i>)

Source : Mission.

- **Autres exemples de communication sur l'évaluation socio-économique**
 - Mise en forme des contre-expertises insérées dans le dossier d'enquête publique préalable à la DUP
 - Supports du CGI sur l'évaluation socio-économique (par exemple, par rapport à l'évaluation financière)
- **Recommandation de la mission**
 - Poursuivre les efforts de communication et de pédagogie sur l'évaluation socio-économique à destination des différents publics concernés : formation des services administratifs, sensibilisation des décideurs publics, colloques sur la doctrine, etc.

France Stratégie, institution la plus à même d'être le lien entre sphères scientifique et administrative

- **Missions confiées par le décret du 22 avril 2013**
 - « 2° Condui[re] des études stratégiques permettant d'éclairer l'action du Gouvernement et la préparation des réformes, notamment par une analyse [...] de son impact prévisible à court et moyen terme ;
 - 3° Participe[r] à l'évaluation des politiques publiques ;
 - 4° Constitue[r] un centre de ressources [sur les] pratiques de concertation et de débat public »
- **Exemples de l'expérience de France Stratégie en matière d'implication de travaux scientifiques dans l'évaluation des textes**
 - Comité de suivi du CICE (créé par LFR 2012), composé de représentants de l'État et des partenaires sociaux, pour piloter des évaluations *ex post* par des chercheurs
 - Commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité (2014), composée d'économistes reconnus pour proposer une évaluation *ex ante* des effets de la loi

Recommandation de la mission

- Confier à France Stratégie le soin de faire le lien entre l'appropriation administrative de la démarche d'évaluation socio-économique, et les travaux scientifiques méthodologiques dans chaque secteur

L'évaluation socio-économique a du mal à trouver sa place dans les processus décisionnels

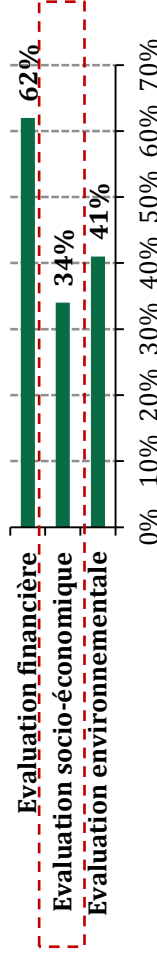
Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Nécessaire articulation avec les nombreuses démarches préexistantes d'évaluation préalable

- **Procédures d'évaluation et de décision propres aux secteurs, rarement interministérielles**
 - Secteur des transports : évaluations LOTI pour les projets de développement d'infrastructures > 83 M€
 - Secteur de la santé : articulation nécessaire avec la procédure interministérielle du COPERMO sur les projets d'investissements hospitaliers > 50 M€
 - Secteur de l'enseignement supérieur : comitologie héritée de celle mise en place avec le plan Campus
 - Secteur de la culture : comité ministériel de programmation des investissements piloté par le SG
 - Secteur de la justice : appui du ministère sur un opérateur (APIJ) pour les projets > 20 M€
- **Procédures interministérielles sur des sujets transverses, avec un regard parfois proche de l'évaluation socio-éco**
 - Projets informatiques : avis conforme systématique de la DINSIC sur les projets > 9 M€
 - Projets immobiliers : analyse de la conformité à la politique immobilière de l'Etat par la DIE
 - Recours aux marchés de partenariat : évaluation préalable du mode de réalisation par Fin Infra
 - Demande d'un financement PIA : comitologie pilotée par le CGI

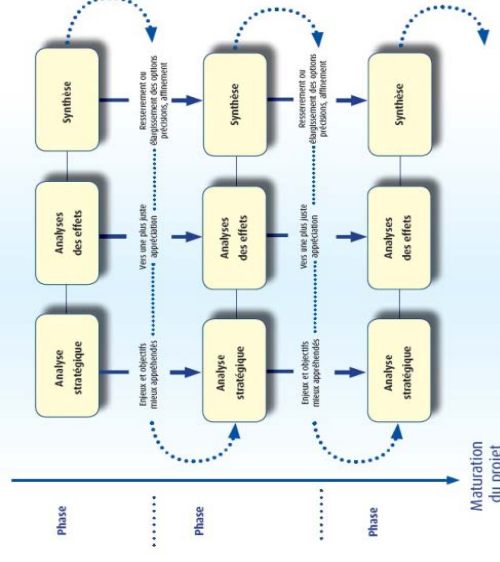
Démarche d'évaluation socio-économique trop souvent vécue comme une obligation formelle

Part des projets disposant d'une évaluation parmi les projets déclarés à l'inventaire en 2016



Source : Mission d'après inventaire 2016 (sur la base des déclarations des porteurs de projets).

Processus d'élaboration itératif recommandé par l'instruction Royal pour l'évaluation des projets de transports

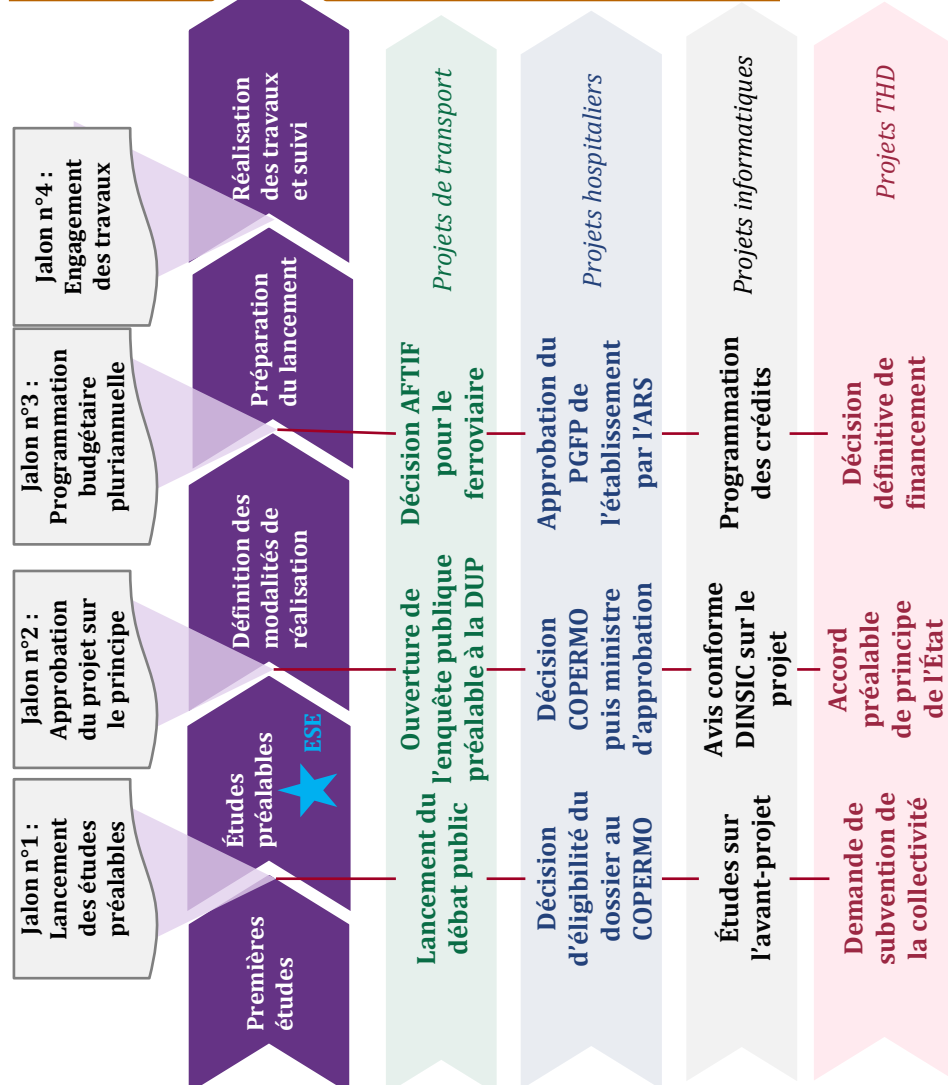


Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

La structuration des processus décisionnels dans chaque secteur, avec une vision interministérielle, est souhaitable

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Efforts pour essayer de mettre des mots partagés sur les processus et les jalons décisionnels



Cible d'une vision interministérielle sur les choix d'investissements publics : l'exemple du COPERMO

- **Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)** créé en 2013 pour améliorer la pertinence des investissements hospitaliers
 - ⇒ Nouvelle circulaire en cours de préparation au S2 2016
- **Composition du comité**
 - Interministérielle (y compris DB – DGFIP)
 - Avec des experts (CGI et ANAP sans voix délibérative)
- **Travaux et portée de ses travaux**
 - Vision globale sur la dépense publique (en investissement et en fonctionnement)
 - Suivi dans la durée des projets : identification des projets au stade du pré-programme, puis avis formel à deux reprises (éligibilité du dossier puis approbation du financement avant la décision de la ministre) et suivi de la mise en œuvre des recommandations
 - Structuration progressive d'une « doctrine » en matière d'investissements hospitaliers

Recommandation de la mission

- Encourager la structuration des processus ministériels sur le modèle du COPERMO, avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère

En amont des projets, l'évaluation socio-économique peut éclairer la programmation des investissements

Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

Poids de la programmation des investissements publics, en amont des projets

- **Exemple britannique**
 - Priorisation des investissements inscrite dans les revues de dépenses (*spending reviews*)
 - Depuis 2010, programmes pluriannuels d'investissements dans les infrastructures, avec un horizon de 5 ans et un de plus long terme
 - Rôle de l'autorité des infrastructures et projets (créée en 2016 par fusion d'entités préexistantes) auprès du PM pour suivre la mise en œuvre du programme
- **Exemple des Pays-Bas**
 - Tradition de planification à long terme des infrastructures, en lien avec les administrations locales et avec une forte concertation avec le public
 - Déclinaison du programme pluriannuel et intégral d'aménagement du territoire (« MIRT ») en plusieurs projets d'infrastructures, dont l'évaluation est progressivement affinée
- **Exemple allemand** (secteur des transports)
 - Plan fédéral quinquennal des infrastructures de transports (« BVWP ») qui contient une méthode d'évaluation socio-économique (elle-même révisée dans chaque nouveau plan), qui permet de prioriser les projets selon le besoin de la collectivité

Cible d'une programmation pluriannuelle hiérarchisée, éclairée par l'évaluation socio-éco

- **Exemple de la commission Mobilité 21** : travaux de priorisation des investissements de transports dans le temps, sans s'appuyer sur la VAN-SE mais en tenant compte de l'utilité de chaque projet pour la société dans son ensemble
 - **En France, nombreux exercices de programmation dont découlent les projets**
 - Contrat de performance de SNCF Réseau concernant ses investissements en entretien-renouvellement (cf. obligation créée par la loi ferroviaire de 2014)
 - Prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers (cf. décret de juillet 2016)
 - Programmes d'investissements financés par le PIA (par exemple : innovation numérique pour l'excellence éducative ; bornes de recharges électriques ; etc.)
 - Programmes de construction de places de prisons
 - Etc.
- ⇒ **Attention : ne pas réduire l'évaluation socio-économique au seul calcul de la VAN-SE**
- **Recommandation de la mission**
 - S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible

Introduction

**Évaluation des procédures coordonnées par le CGI
(inventaire et contre-expertise)**

**Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs
de projets**

Annexes

Article 17 de la LPPF pour 2012-2017

Les projets d'investissements civils financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable.

Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

Extraits du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013

Article 1^{er}

I. - Un projet d'investissement au sens des dispositions du présent décret s'entend de tout projet d'investissement matériel ou immatériel constituant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction, à l'exclusion :

- des investissements réalisés dans des conditions normales de marché, dans le cadre d'activités concurrentielles exercées à titre principal ;
- des travaux et services ayant des fins spécifiquement militaires ou destinés à la sécurité nationale et qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés.

II. — L'État, ses EP, les EP de santé et les structures de coopération sanitaire participant seuls ou de concert au financement d'un projet d'investissement au sens du I sont soumis aux dispositions du présent décret, y compris lorsque le projet d'investissement est réalisé en tout ou partie par un tiers.

Article 2

I. — Tout projet d'investissement au sens de l'article 1er du présent décret fait l'objet d'une ESE préalable qui a pour objectif de déterminer les coûts et bénéfices attendus du projet d'investissement envisagé.

II. — Un inventaire des projets d'investissement est réalisé par le CGI. Une déclaration annuelle à l'inventaire des projets d'investissement est obligatoire si son financement par les personnes morales mentionnées au II de l'article 1^{er} du présent décret atteint au moins 20 M€ HT.

Article 3

I. - Sans préjudice des autres obligations réglementaires, la réalisation d'une contre-expertise indépendante est obligatoire si le financement du projet par les personnes morales mentionnées au II de l'article 1^{er} atteint au moins 100 M€ HT et représente au moins 5 % du montant total hors taxe du projet d'investissement.

III. — Le rapport de contre-expertise valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'ESE, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent.

Inventaire 2016 (seuil à 20 M€ HT)

- 618 fiches reçues
 - 390 fiches reçues hors délais (après le 30 juin)
 - 61 fiches filtrées par le CGI (hors du champ du décret)
- **557 projets inscrits** (551 en 2015)
 - 73 projets déclarés pour la première fois
 - 84 bénéficiant d'un financement PIA
 - 216 projets ANRU
- Répartition des montants des projets inscrits
 - 55 % des projets entre 20-120 M€
 - 8 % des projets > 1 Md€
- Nombre de projets dont le financement au sens du décret dépasse 100 M€ : 37
- Délai d'instruction prévu (entre le lancement des études et le début de la réalisation)
 - **Délai moyen d'instruction = 6 années**
 - Délai le plus long pour les projets de transport = 16 ans

Contre-expertise (seuil à 100 M€ HT)

- **65 contre-experts mobilisés** entre juil. 2013 et sept. 2016 (sur un vivier potentiel de 119 contacts identifiés par le CGI)
 - 33 % ont reçu une formation économique (master ou doctorat en économie, ou spécialisation à l'ENPC)
 - 55 % ont plus de 30 ans d'expérience
 - 23 % sont à la retraite
 - rémunération quotidienne moyenne estimée par la mission (1) = 950 €, variant entre 340 et 2 150 €
 - coût moyen de la contre-expertise pour les porteurs de projets (2) = 0,004 %
- **42 contre-expertises** entre juil. 2013 et nov. 2016 (3)
 - 12 projets de transport et 25 projets de construction ou réhabilitation de bâtiments (secteurs de la santé, de l'enseignement supérieur, de la culture)
 - 28 rapports rendus dans un délai entre 1 et 3 mois
- **42 avis du CGI** sur la même période
 - **4 avis favorables et 5 avis défavorables ou réservés** (les autres étant favorables avec réserves ou recommandations)
 - 20 réponses à ces avis par les porteurs de projet, dans un délai moyen d'1,5 mois (44 jours)

(1) sur la base de 41 rémunérations versées à 25 contre-experts, avec l'hypothèse de 15 jours de travail par contre-expertise

(2) sur la même base que ci-dessus, comparée aux coûts totaux des projets déclarés par les porteurs de projet au CGI

(3) dans le cadre du décret (une autre contre-expertise a été conduite sans obligation)

Liste des 42 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et novembre 2016 dans le cadre du décret n° 2013-1211

12 projets	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise
Projets de la SGP	Lignes 14, 16 et 17	3 665 M€	18/06/2014
	Ligne 14 Sud	2 570 M€	26/03/2015
	Ligne 15 Ouest	3 575 M€	15/06/2015
	Ligne 18	2 860 M€	19/10/2015
	Ligne 17 Nord	2 118 M€	17/12/2015
Projets ferroviaires hors SGP	Ligne 15 Est	3 447 M€	19/02/2016
	Autoroute ferroviaire atlantique	400 M€	22/11/2013
	GPSO	9 165 M€	25/04/2014
Projets autoroutiers	Serqueux-Gisors	287 M€	28/05/2015
	Charles de Gaulle Express	1 695 M€	04/04/2016
	Contournement Est de Rouen	886 M€	17/02/2015
	Liaison Toulouse-Castres	457 M€	04/10/2016
8 projets	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise
Projets enseignement supérieur	Bâtiments universitaires d'Aix-en-Provence	106 M€	28/02/2014
	École Centrale Paris	163 M€	11/06/2014
	École Normale Supérieure de Cachan	258 M€	16/06/2014
	AgroParisTech et INRA	280 M€	26/09/2014
	Institut-Mines-Télécom	142 M€	06/10/2014
	Université Sorbonne-Nouvelle - Paris 3	135 M€	07/11/2014
Projets THD	Pôle Biologie-Pharmacie-Chimie LyonTech - La Doua	300 M€	19/12/2014
		478 M€	26/01/2015
16 projets	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise
Projets hospitaliers	CH d'Ajaccio	139 M€	10/07/2013
	CH Gabriel Martin	140 M€	12/07/2013
	CH Nord Deux-Sèvres	109 M€	12/07/2013
	CH de Melun	194 M€	20/09/2013
	Hôpital Edouard Herriot des Hospices Civils de Lyon	120 M€	18/11/2013
	Centre Hospitalier de l'Ouest Guyanais	112 M€	21/02/2014
	CHU de Pointe-à-Pitre	571 M€	16/10/2014
	CHU de Rouen	144 M€	24/10/2014
	CHU de Grenoble	182 M€	16/03/2015
	CHU de Limoges	253 M€	03/04/2015
6 projets	AP-HP Lariboisière	316 M€	08/07/2015
	CHU de Reims	410 M€	03/11/2015
	Hôpital Saint Joseph de Marseille	134 M€	04/11/2015
	Nouvel Hôpital de Lens 2020	280 M€	19/11/2015
	CHU de Caen	502 M€	17/10/2016
	CHU de Bichat-Beaujon	719 M€	21/11/2016
Autres projets	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise
Autres projets	Grand Palais	3 665 M€	18/06/2014
	Source Européenne de Spallation	2 570 M€	26/03/2015
	Tour Sequoia	3 575 M€	15/06/2015
	Microcarb	2 860 M€	19/10/2015
Projets THD	THD Alsace	2 118 M€	17/12/2015
	THD Nord-Pas-de-Calais	3 447 M€	19/02/2016

Synthèse des propositions de la mission (1)

Propositions sur l'inventaire et les contre-expertises du CGI

Clarifier le champ d'application de la norme, avec une interprétation large conforme à son esprit

- 1** Clarifier le champ d'application du décret, notamment :
 - Intégration des projets d'entretien et de renouvellement des réseaux d'infrastructure (notamment de transports)
 - Appréciation des seuils par regroupement de projets (notamment dans les programmes du PIA)

- 2** Renforcer les ressources humaines du CGI pour faire face à l'augmentation prévisible du nombre de projets déclarés à l'inventaire et soumis à la contre-expertise (suite à l'interprétation extensive du champ d'application)

- 3** Concernant l'extension aux collectivités locales :

- Élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés aux projets des collectivités (équipements urbains, tourisme, sport...)
- Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique (au-delà d'un certain seuil), qui serait présentée à l'assemblée délibérante
- Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs (au-delà d'un seuil plus élevé)

Renforcer, à champ constant, la portée des procédures d'inventaire et de contre-expertise

- 4** Propositions pour améliorer la complétude de l'inventaire
 - Identifier et sensibiliser un référent au sein de chaque ministère (par exemple, les RFFin)
 - Responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA
 - Faire un lien entre l'inventaire des projets (CGI) et celui des investissements réalisés (DB)

- Propositions relatives à la conduite des contre-expertises
- 5** Rémunérer les contre-experts (y compris dans le secteur de la santé), en confier la responsabilité au CGI et lui donner les moyens pour ce faire

- 6** Préciser, pour chaque secteur concerné, les exigences minimales vis-à-vis des porteurs de projets sur le contenu des dossiers à transmettre en contre-expertise, et mettre en place une analyse de recevabilité avant le lancement des travaux des contre-experts

- 7** Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation

- Propositions pour renforcer la portée des contre-expertises
- 8** Encourager la publication des rapports de contre-expertise et avis du CGI selon des modalités à définir. Les transmettre systématiquement à la Cour des comptes

- 9** Prévoir un arbitrage obligatoire du PM en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI après une contre-expertise

Synthèse des propositions de la mission (2)

Propositions qui concernent d'autres acteurs

Propositions relatives à la méthodologie de l'évaluation socio-économique

- 10 **Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération**, associant des experts issus de différentes disciplines académiques, des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux)
- 11 Concernant la méthodologie de l'évaluation
 - **Établir, dans un « Livre vert de l'évaluation socio-économique »**, les principes directeurs communs qui doivent s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements publics
 - **Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés** d'évaluation socio-économique, accessibles et pragmatiques
 - **Soutenir l'articulation entre évaluations ex post et ex ante** ainsi que le recours à des laboratoires de recherche pour améliorer les méthodes et les données disponibles pour l'évaluation.

- 12 **Confier à France Stratégie la responsabilité de la mise en place d'un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics** (dont le format devrait concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau)

- 13 **Développer les actions de communication à visée didactique** et poursuivre l'organisation de colloques afin de valoriser les questions de doctrine, diffuser la culture de l'évaluation et vulgariser sa méthodologie

Propositions relatives aux processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics

- 14 **Développer la structuration des processus décisionnels sur le modèle du COPERMO**, avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère. Pour les projets d'investissements des établissements publics, la discussion interministérielle doit être organisée en amont des instances décisionnelles qui leurs sont propres

- 15 **S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible** (par exemple, sur les prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers ; sur le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'État pour les investissements dans l'entretien-renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ; sur les investissements d'avenir dans le PIA...)

PIÈCE JOINTE N°3

Analyse de la méthodologie d'évaluation socio-économique dans le secteur des transports

SOMMAIRE

1. ENTRE L'INSTRUCTION ROBIEN (2004-2005) ET L'INSTRUCTION ROYAL (2014), LA PROCEDURE MINISTERIELLE RELATIVE A L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT A ETE ENRICHIE ET STRUCTUREE	2
1.1. La place de l'évaluation socio-économique lors du débat public demeure limitée	2
1.2. En revanche, l'instruction Royal précise les modalités et le contenu de l'analyse socio-économique présentée lors de la phase de l'enquête publique.....	3
1.2.1. <i>L' « analyse stratégique », qui consiste à contextualiser le projet et à présenter ses objectifs, voit ses exigences renforcées par l'instruction Royal.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>L' « analyse des effets » est multidimensionnelle, comportant une analyse qualitative et quantitative, un bilan socio-économique et une analyse financière.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Une nouvelle étape a été introduite avec la « synthèse de l'évaluation », qui doit faire le lien entre les différentes phases de l'analyse, progressives et itératives.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Une évaluation socio-économique post-DUP est possible.....</i>	<i>9</i>
1.3. L'évaluation socio-économique <i>ex post</i> est encouragée.....	10
2. LES DEBATS RELATIFS A L' « ESPRIT » DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DEMEURENT, NOTAMMENT CONCERNANT LA PLACE LAISSEE A L'ANALYSE MULTICRITERE ET AU CALCUL SOCIO-ECONOMIQUE	11
2.1. L'instruction Royal préconise la complémentarité entre l'analyse multicritère et le calcul socio-économique	12
2.2. L'instruction Robien et le rapport Quinet, pour leur part, soutiennent avant tout le calcul socio-économique qui vise à monétariser le plus d'effets possibles dans la VAN-SE.....	13
3. LA COMPARAISON DES METHODES ET VALEURS TUTELAIRES PRECONISEES DANS LES DEUX INSTRUCTIONS-CADRE (2004-2005 ET 2014) ET DANS LE RAPPORT QUINET (2013) REVELENT DES CONTINUITES MAIS EGALEMENT DES DIVERGENCES.....	14
3.1. Les instructions et le rapport Quinet diffèrent sur le cadre général du calcul de la VAN-SE.....	15
3.1.1. <i>L'évolution du système d'actualisation préconisée par la commission Quinet par rapport à l'instruction Robien n'a pas été retenue par l'instruction Royal, si ce n'est à titre optionnel.....</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Le rapport Quinet et l'instruction Royal retiennent 2070 comme horizon de calcul de la VAN-SE, mais divergent quant à l'année T d'actualisation</i>	<i>20</i>
3.1.3. <i>Une modification du calcul de la valeur résiduelle avec le rapport Quinet et l'instruction-cadre de 2014.....</i>	<i>20</i>
3.1.4. <i>Si la prise en compte de la distorsion des prix induite par la fiscalité fait consensus dans le calcul de la VAN-SE via le coût d'opportunité des fonds publics, des divergences existent sur le recours systématique ou non au prix fictif de rareté des fonds publics.....</i>	<i>21</i>

3.2. Le socle du calcul de la VAN-SE est similaire dans les deux instructions et dans le rapport Quinet.....	23
3.2.1. <i>Le surplus des usagers comprend leurs coûts monétaires ainsi que la valorisation monétaire des temps de parcours, qui doit, autant que faire se peut, s'appuyer sur des fonctions d'utilité.....</i>	23
3.2.2. <i>La prévision de la demande de transport repose essentiellement sur le recours à des modèles de prévision de trafic, avec des valeurs de référence.....</i>	24
3.3. Pour le calcul de la VAN-SE, l'instruction Royal reprend l'essentiel des valeurs et effets recommandés par le rapport Quinet, auxquels elle ajoute parfois par des données complémentaires	25
3.3.1. <i>La valeur du temps est affinée, dans le rapport Quinet et encore davantage dans l'instruction Royal, selon les modes et les motifs de transport.....</i>	25
3.3.2. <i>L'instruction Royal propose plusieurs valeurs de la vie humaine, dont l'une est recommandée par l'OCDE et le rapport Quinet.....</i>	28
3.3.3. <i>Le rapport Quinet et l'instruction Royal avancent, par rapport à l'instruction Robien, en matière de prise en compte des externalités sur l'environnement</i>	29
3.3.4. <i>L'intégration des externalités économiques, envisagée par le rapport Quinet et l'instruction Royal à sa suite, demeure optionnelle</i>	31
3.4. Le rapport Quinet comme l'instruction Royal recommandent, autant que possible, la prise en compte d'autres effets non monétarisables à ce jour	32
3.5. Synthèse.....	34
4. LES CONTRE-EXPERTISES REALISEES ENTRE 2013 ET 2016 SUR DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT VERIFIENT LE RESPECT DES RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES ET EN POINTENT PARFOIS LES MANQUES.....	38
4.1. Les contre-experts s'intéressent particulièrement aux hypothèses de base qui cadrent l'exercice d'évaluation socio-économique pour chaque projet.....	40
4.1.1. <i>Le cadrage du bilan socio-économique, notamment la délimitation du périmètre du projet et la date optimale de mise en service, sont déterminants.....</i>	40
4.1.2. <i>Plusieurs questions apparaissent concernant la prise en compte des effets du projet sur les finances publiques.....</i>	41
4.1.3. <i>L'intégration des risques systémiques par des scénarios probabilisés appelle une clarification.....</i>	42
4.1.4. <i>Le besoin d'un cadrage macroéconomique apparaît très clairement</i>	42
4.2. Les effets monétarisés dans la VAN-SE de chaque projet sont questionnés	43
4.2.1. <i>Des discussions apparaissent, au cas par cas, sur la prise en compte d'effets dits « conventionnels » (ou « classiques ») dans les VAN-SE</i>	43
4.2.2. <i>La prise en compte d'effets « non conventionnels » dans les projets de la SGP suscite d'importants points de vigilance de la part des contre-experts.....</i>	44
4.2.3. <i>Divers points de méthodologie ont également été relevés par la mission.....</i>	45

INTRODUCTION

Dans le cadre de ses réflexions relatives aux enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique, la mission a choisi de réaliser une **analyse approfondie sur la méthodologie de l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport**.

La présente analyse porte donc sur :

- ◆ **les deux dernières instructions-cadre du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)¹ qui présentent le cadre général d'évaluation des projets de transport²**, à savoir :
 - l'instruction dite « Robien », qui fait référence à l'instruction-cadre du 25 mars 2004, mise à jour le 27 mai 2005, relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport³ ;
 - l'instruction dite « Royal », qui recouvre :
 - l'instruction du Gouvernement en date du 16 juin 2014⁴ relative à l'évaluation des projets de transport ;
 - la note technique du 27 juin 2014 de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;
 - des « fiches-outils » ;
- ◆ **les travaux de la commission sur l'évaluation socio-économique des investissements publics**, confiée à Émile Quinet par le commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie), remis en septembre 2013 (dit « rapport Quinet ») ;
- ◆ **les 12 contre-expertises réalisées**, dans le cadre de la procédure de contre-expertise prévue par le décret n° 2013-1211, entre novembre 2013 et octobre 2016.

Plus précisément encore, la mission a :

- ◆ analysé l'évolution entre l'instruction Robien et l'instruction Royal en termes de procédure applicable à l'évaluation préalable (§ 1) ;
- ◆ présenté les débats qui existent en ce qui concerne l'« esprit » de l'évaluation, notamment entre l'analyse multicritère et l'analyse socio-économique (§ 2) ;
- ◆ comparé les méthodes et valeurs recommandées dans les deux instructions-cadre et dans le rapport Quinet (§ 3) ;
- ◆ identifié les points qui, du point de vue des contre-experts, font encore débat dans l'application des méthodes du calcul socio-économique (§ 4).

¹ À la date de la mission, ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer auquel est rattaché le secrétariat d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

² En application des articles L. 1511-2 et suivants du code des transports, issu de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

³ L'instruction Robien avait actualisé une instruction-cadre en date du 3 octobre 1995.

⁴ La refonte de l'instruction Robien a été engagée dès l'automne 2011 afin d'actualiser les méthodologies recommandées sur la base des progrès scientifiques en matière d'analyse des effets des projets. La publication de l'instruction Royal à l'été 2014 a permis la prise en compte des recommandations formulées dans le cadre de la commission Quinet en 2013.

1. Entre l'instruction Robien (2004-2005) et l'instruction Royal (2014), la procédure ministérielle relative à l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport a été enrichie et structurée

Les deux instructions-cadre font mention d'une évaluation socio-économique à trois moments dans le processus d'instruction d'un projet :

- ◆ **lors du débat public** qui juge de l'opportunité du projet ainsi que ses grandes caractéristiques (§ 1.1) ;
- ◆ **lors de la phase de l'enquête publique** préalable à la déclaration d'utilité publique (§ 1.2) ;
- ◆ **après le lancement du projet** (§ 1.3).

1.1. La place de l'évaluation socio-économique lors du débat public demeure limitée

Aucune contrainte législative n'encadre l'évaluation socio-économique lors de la phase de débat public, qui porte sur « *l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet* »⁵.

Les deux instructions-cadre proposent une première présentation d'évaluation socio-économique lors de cette phase amont, en appui sur les premiers éléments recueillis : une « *évaluation socio-économique approchée* » selon les termes de l'instruction Robien, car « *il ne serait pas raisonnable de rechercher des évaluations précises et exhaustives* » selon l'instruction Royal⁶.

Entre les deux instructions-cadre, cette phase semble même avoir été atténuée :

- ◆ l'instruction Robien listait de manière précise les éléments de cette évaluation⁷ et la rendait obligatoire (« *une première évaluation socio-économique du projet est également indispensable* ») ;
- ◆ l'instruction Royal modère cette évaluation qui « *à ce stade comporte dans la mesure du possible une analyse monétarisée des effets dont le niveau de précision est adapté, d'une part, à l'importance du projet, et d'autre part, à la fiabilité et à la précision des données d'entrée* ». L'instruction préfère mettre en avant une définition précise des objectifs du projet en recensant les « *principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques* ».

Les recommandations du rapport Quinet concernant l'organisation de l'évaluation socio-économique présentée lors du débat public n'ont été que partiellement prises en compte dans l'instruction Royal : il recommandait en effet de « *systématiser la tenue, avant la soumission du dossier au débat public, d'un « comité de lecture multimodal », composé du maître d'ouvrage, de l'administration centrale concernée* », ainsi que « *préciser les modalités de mise en œuvre de l'évaluation socio-économique au stade du débat public, compte tenu du niveau variable mais souvent limité des informations sur le projet à cette étape et de dégager les aspects qu'il est alors susceptible d'éclairer* »⁸.

⁵ Article L.121-1 du code de l'environnement.

⁶ Fiche-outil « Principe d'utilisation du cahier outils ».

⁷ Chapitre VI.3 de l'instruction Robien.

⁸ Des éléments sont fournis dans une fiche-outil de l'instruction Royal mais sont très relatifs.

Pièce jointe n°3

Tableau 1 : Comparaison des instructions-cadre et rapport sur les éléments à présenter dans l'évaluation socio-économique lors du débat public

Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectifs poursuivis ▪ Définition d'une ou plusieurs situations de référence ▪ Définition des opérations (caractéristiques principales et leurs interférences sur d'autres projets) ▪ Analyse des avantages du projet (services offerts, enjeux d'aménagement du territoire, emploi, développement local) ▪ Première évaluation socio-économique (estimation du coût de réalisation et d'exploitation, estimation des principaux avantages et inconvénients attendus (si possible à distinguer selon les groupes de bénéficiaires), indications sur les principes de financement) La présentation des différentes solutions alternatives suivra les mêmes principes ▪ Première estimation du montant de l'investissement pouvant être couvert par les recettes à percevoir des usagers (nettes des charges d'entretien et d'exploitation) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définition claire des objectifs du projet dans un cadre géographique et temporel ▪ Présenter la diversité des options ▪ Présenter les hypothèses de cadrage, les conséquences de chaque option (le plus possible en termes quantitatifs et en indiquant le degré de confiance) ▪ Attention particulière à l'estimation des trafics ▪ S'efforcer de calculer les principaux indicateurs socio-économiques pour les différentes variantes ▪ Présenter des éléments non pris en compte dans l'évaluation socio-économique : aménagement du territoire, environnement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recenser les principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques connus ou pressentis ▪ Indiquer dans quelle mesure ces enjeux sont susceptibles de se révéler problématiques pour le projet

Source : Mission d'après instruction Robien, instruction Royal, rapport Quinet.

1.2. En revanche, l'instruction Royal précise les modalités et le contenu de l'analyse socio-économique présentée lors de la phase de l'enquête publique

L'analyse socio-économique lors de la phase d'enquête publique est encadrée par l'article 14 de la LOTI depuis 1982 et a été renforcée par les obligations préalables d'évaluation des projets d'investissement de l'État et de ses établissements publics⁹.

Sur ce point, **plusieurs évolutions sont notables** dans l'instruction Royal :

- ◆ l'élargissement du cadre strict des projets de développement d'infrastructures (instruction Robien) aux « projets de services »¹⁰ (instruction Royal) ;
- ◆ une prise en compte plus importante des effets sur l'environnement ;
- ◆ le développement de fiches pratiques (appelées « fiches-outils ») ;
- ◆ le renforcement de la place donnée à l'analyse stratégique, du besoin exprimé et des solutions apportées.

⁹ Article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 et décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013.

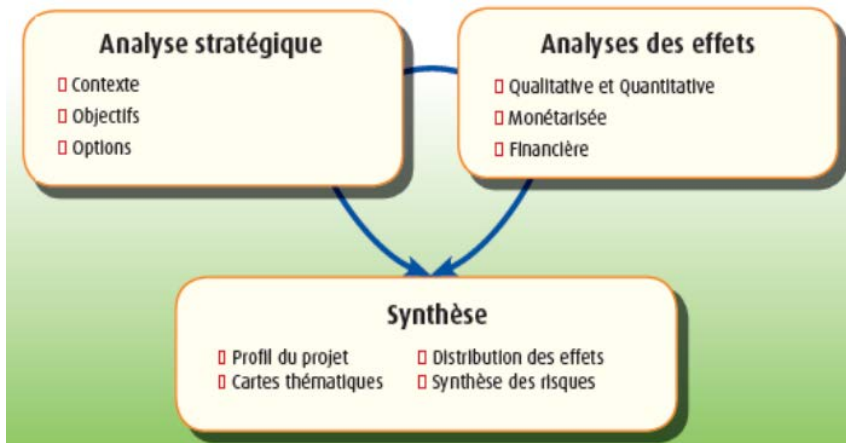
¹⁰ Cette notion pourrait par exemple couvrir des investissements visant à répondre à un trafic identifié dans un territoire (par exemple *via* les trains d'équilibre du territoire ou les autocars).

Pièce jointe n°3

Enfin, si les principes de l'analyse n'ont guère changé, l'instruction Royal propose, par rapport à l'instruction Robien, une **restructuration importante de la présentation des étapes**, ainsi qu'une **élaboration d'un cadre plus clair de procédure**, avec trois volets essentiels :

- ◆ une analyse stratégique (§ 1.2.1) ;
- ◆ une analyse des effets (§ 1.2.2) ;
- ◆ une synthèse de ces analyses (§ 1.2.3).

Graphique 1 : Trois volets du cadre général de l'évaluation dans l'instruction Royal



Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

1.2.1. L' « analyse stratégique », qui consiste à contextualiser le projet et à présenter ses objectifs, voit ses exigences renforcées par l'instruction Royal

Les deux instructions-cadre s'accordent pour présenter une analyse en deux temps : d'abord contextualiser le projet dans son environnement, puis présenter les grands objectifs et enjeux du projet. L'ensemble de cette procédure est dite « analyse stratégique » dans l'instruction Royal.

1.2.1.1. La présentation des objectifs est un préalable indispensable, notamment de ceux relatifs au développement durable dans l'instruction Royal

L'instruction Royal présente quelques innovations par rapport à l'instruction Robien :

- ◆ elle précise les **grands objectifs du développement durable** à respecter (p. 31), ce qui n'était que signalé dans l'instruction Robien que par une présentation de l'objectif « *environnement* » ;
- ◆ elle affirme le **principe de subsidiarité pour assurer la cohérence entre les objectifs des politiques publiques selon les différents échelons**¹¹. En cas d'incohérence, le maître d'ouvrage doit expliciter l'arbitrage pris au nom de l'intérêt général ;
- ◆ elle recommande que « **le nombre de ces objectifs reste raisonnable** » (p.32), ce qui aboutit à la présentation d'un ou plusieurs objectifs principaux, et d'un ou plusieurs objectifs secondaires.

En revanche, parmi les objectifs à présenter, disparaissent de la nouvelle instruction-cadre les besoins d'ordre interne aux opérateurs concernés par le projet (part de marché, productivité).

¹¹ L'instruction Robien évoquait déjà que « *les politiques générales de transport, nationales et européennes et les aléas de leur mise en œuvre doivent être prises en compte dans la définition de la ou des situations de référence* ».

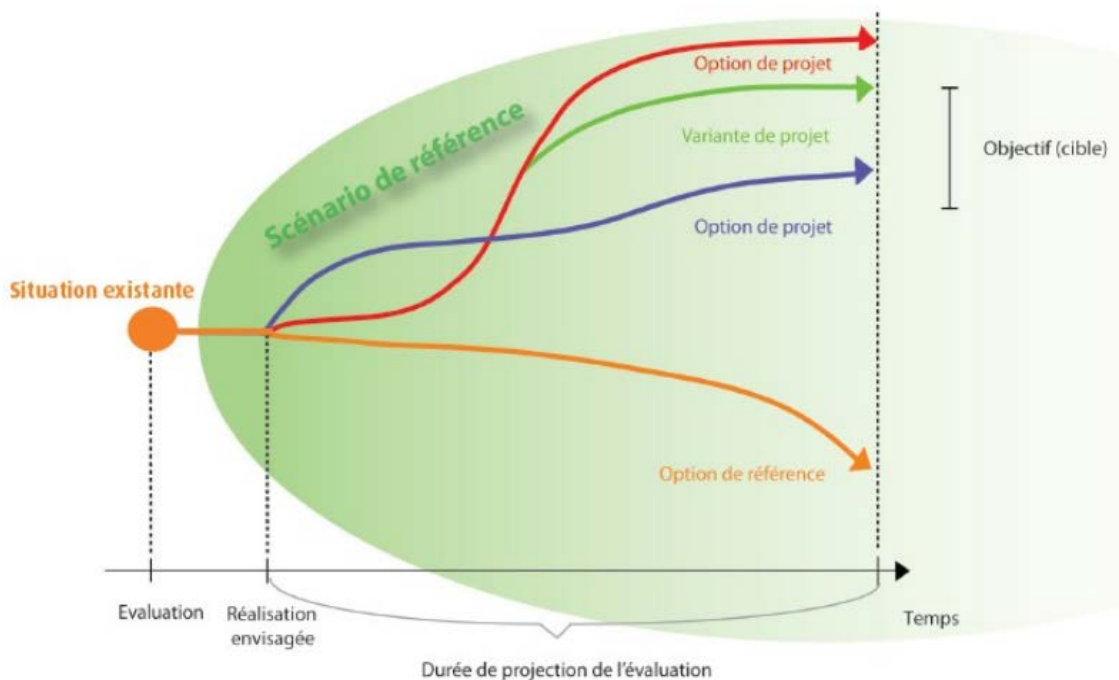
Pièce jointe n°3

1.2.1.2. Le dossier d'évaluation doit présenter la situation existante, un scénario de référence, une option de référence et une option de projet

Les éléments suivants, issus de l'instruction Royal, étaient absents (ou présentés autrement) dans l'instruction Robien :

- ◆ la « **situation existante** » a pour but de présenter l'état du territoire, l'offre actuelle de transport et les décisions en cours de mise en œuvre dans ces territoires ;
- ◆ le « **scénario de référence** » présente les « *hypothèses claires, crédibles et fondées relatives au contexte d'évolution future, exogène, au projet de transport, sur la durée retenue pour l'évaluation* ». Ces hypothèses sont déclinées selon le contexte économique, social et environnemental et plusieurs scénarios peuvent être définis. **Cet exercice n'était pas totalement absent de l'instruction Robien**, qui présentait un exercice de cadrage macro-économique (chapitre III.1) plus contraignant par rapport à l'instruction Royal¹². Enfin, les hypothèses de croissance du PIB font référence à des travaux qui doivent être actualisés par différentes entités, notamment la direction générale du Trésor (DGT), par le commissariat général au développement durable (CGDD) et par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Graphique 2 : Illustration schématique des scénarios et options



Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

¹² En témoignait la formulation suivante de l'instruction Robien : « au minimum des données relatives à la consommation des ménages, au commerce extérieur, à l'évolution des données relatives à la consommation des ménages, au commerce extérieur, à l'évolution des prix, de la production industrielle et des taux d'intérêts à long terme ». L'instruction Royal n'utilise pas de « a minima » et ne mentionne pas la totalité de ces données.

Pièce jointe n°3

En s'inspirant de la terminologie du rapport Quinet, le vocabulaire évolue entre l'instruction-cadre de 2005 et celle de 2014 :

- ◆ **la « situation de référence » devient l'« option de référence »**¹³. Elle poursuit les mêmes objectifs en présentant une « *situation optimisée la plus probable en l'absence de projet à l'horizon considéré* » [instruction Robien]. Plusieurs points diffèrent toutefois :
 - la possibilité offerte de retenir plusieurs situations de référence (dans l'instruction Robien) « *lorsque plusieurs situations apparaissent plausibles et peuvent avoir des effets sensibles sur l'intérêt du projet* », même s'ils « *devront rester en nombre limité pour faciliter la compréhension* ». L'instruction Royal¹⁴ recommande de limiter le nombre de scénarios de référence et donc d'options, et de préférer « *réaliser des tests de sensibilité de l'option de référence à plusieurs hypothèses du scénario de référence* » ;
 - la possibilité, ouverte par l'instruction Royal sur l'une des recommandations de la commission Quinet (p. 141), pour les projets à forts enjeux multimodaux de s'appuyer sur des experts de chaque mode de transport ;
- ◆ **l'instruction Robien ne distinguait pas les « options de projets » et « variantes », qui le sont dans l'instruction Royal**¹⁵. Dans les deux instructions-cadre, le détail des investissements est demandé, notamment (i) pour le projet principal, mais aussi (ii) les investissements d'accompagnement rendus inéluctables (inclus dans la situation de référence) et (iii) les aménagements complémentaires qui pourraient être réalisés à la demande d'un autre maître d'ouvrage.

1.2.1.3. Des « études support » doivent alimenter l'analyse stratégique et l'analyse des effets

Sans être une étape explicite de la procédure, **les études supports sont destinées alimenter l'analyse stratégique (présentée ci-dessus) et l'analyse des effets (ci-dessous)**. Elles forment donc un socle majeur pour l'évaluation socio-économique et sont mentionnées dans les deux instructions-cadre.

L'instruction Robien en fixait précisément le contenu¹⁶, alors que l'instruction Royal en laisse le champ plus ouvert¹⁷. Cette dernière ne reprecise pas les points suivants, qui semblent intégrés par les responsables de projet, à savoir :

- ◆ les dépenses d'investissements et de fonctionnement éludées¹⁸ ;
- ◆ les données externes au projet (caractéristiques de la concurrence, autres investissements nécessaires pour atteindre les objectifs).

¹³ La distinction du « scénario de référence » de l'« option de référence » permet de séparer les facteurs exogènes et endogènes au projet.

¹⁴ Fiche-outil « situation existante, scénario de référence et option de référence ».

¹⁵ L'option de projet est une modalité de réalisation du projet. Les variantes au sein d'un projet correspondent à des changements de phasage de réalisation ou de caractéristiques techniques d'un ouvrage.

¹⁶ Cinq points sont détaillés dans le chapitre II.3 de l'instruction Robien (« *chacun des projets sera défini en précisant* ») même si « *le périmètre [...] devra être [...] adapté à la diversité des effets analysés* ».

¹⁷ « *La typologie des études présentées n'est pas exhaustive* » (p.24).

¹⁸ Investissements et dépenses de fonctionnement présentés dans la situation de référence (instruction Robien)/option de référence (instruction Royal) qui ne sont plus à l'ordre du jour en cas de réalisation du projet.

1.2.2. L'« analyse des effets » est multidimensionnelle, comportant une analyse qualitative et quantitative, un bilan socio-économique et une analyse financière

L'instruction Royal propose de raisonner en trois temps avec :

- ◆ une analyse quantitative et qualitative des effets (§ 1.2.2.1) ;
- ◆ une analyse socio-économique monétarisée (§ 1.2.2.2) ;
- ◆ une analyse financière non obligatoire (§ 1.2.2.3).

1.2.2.1. L'analyse quantitative et qualitative des effets du projet

Cette étape consiste en l'analyse des effets du projet par rapport au référentiel et fait écho à l'instruction Robien qui précisait la nécessité d'éléments de clarification qualitatifs et quantitatifs sur « *les effets structurants des transports sur le développement territorial* ». De plus, « *les avantages du projet qui, en l'état actuel des savoir-faire, ne s'avèrent pas métrisables, seront explicités de façon qualitative* » (cf. § 3.4 *infra*).

L'instruction Royal cadre davantage cette étape dans le processus de l'évaluation avec :

- ◆ une **approche qualitative et « si possible » quantitative** des effets grâce à des indicateurs adéquats ;
- ◆ une **étude des effets sociaux, environnementaux et économiques** (une première approche environnementale était présente dans l'instruction de 2004) ;
- ◆ une **analyse des risques et incertitudes** (nouvelle étape par rapport à 2004).

1.2.2.2. Le bilan socio-économique monétarisé

Le détail de la construction de la valeur actuelle nette (VAN) socio-économique (VAN-SE) comme de l'analyse des risques est étudié dans le § 3 ci-dessous.

Les indicateurs socio-économiques à présenter sont proches dans les deux instructions ; seul le **taux de rentabilité interne (TRI)** pour la collectivité présenté dans l'instruction Robien a **disparu de l'instruction Royal**¹⁹.

La prise en compte des risques a évolué en fonction des avancées de la recherche : l'instruction Robien se basait sur des tests de sensibilité des paramètres en précisant l'impact sur la VAN-SE, alors que l'instruction Royal cherche à incorporer et à présenter une marge d'incertitude.

¹⁹ Cet indicateur ne permet de classer les projets que sous des conditions précises. Il a donc été abandonné au profit du seul indicateur fiable qui est la VAN-SE. Pour plus de détails, se reporter, dans le rapport Quinet, à l'encadré « note sur les principaux indicateurs relatifs à la rentabilité des projets et sur les règles d'élaboration des programmes en présence d'un taux d'actualisation unique et en l'absence de rareté des fonds publics » (p. 96).

L'instruction Robien précisait déjà que le TRI « *ne permet pas de choisir entre deux projets mutuellement exclusifs* ».

L'indicateur VAN-SE par euro public dépensé (préconisé par le rapport Lebègue), parfois avancé comme indicateur alternatif de classement des projets, ne permet pas d'avoir la date optimale de réalisation du projet.

1.2.2.3. Un assouplissement du recours à l'analyse financière

Par rapport à l'instruction Robien, la nécessité de l'analyse financière n'est plus définie de manière certaine et univoque dans l'instruction Royal :

- ◆ l'instruction Robien (chapitre I) indiquait que « *sauf lorsque le projet ne fait l'objet d'aucune redevance ou taxe spécifique, son évaluation comprend une analyse de rentabilité financière et du risque financier de l'opérateur potentiel ou pressenti pour l'opération* » ; « *il convient dans tous les cas de mesurer les implications de sa réalisation pour les finances publiques* » ;
- ◆ l'instruction Royal (p. 12), pour sa part, précise qu'« *elle peut compléter l'analyse des effets lorsque le contexte du projet le justifie et si cela est possible* ». Si l'analyse financière est effectuée, deux fiches-outils sont à la disposition du maître d'ouvrage pour expliciter les principes des calculs.

Concernant les indicateurs financiers à produire :

- ◆ l'instruction Robien demandait, en sus de la VAN et du TRI, le temps de retour financier et la possibilité de subventions ou apports externes ;
- ◆ l'instruction Royal demande le calcul du ratio de couverture de l'investissement et prévoit d'étudier la possibilité d'une subvention publique.

Dans les deux instructions-cadre, l'analyse de rentabilité doit distinguer :

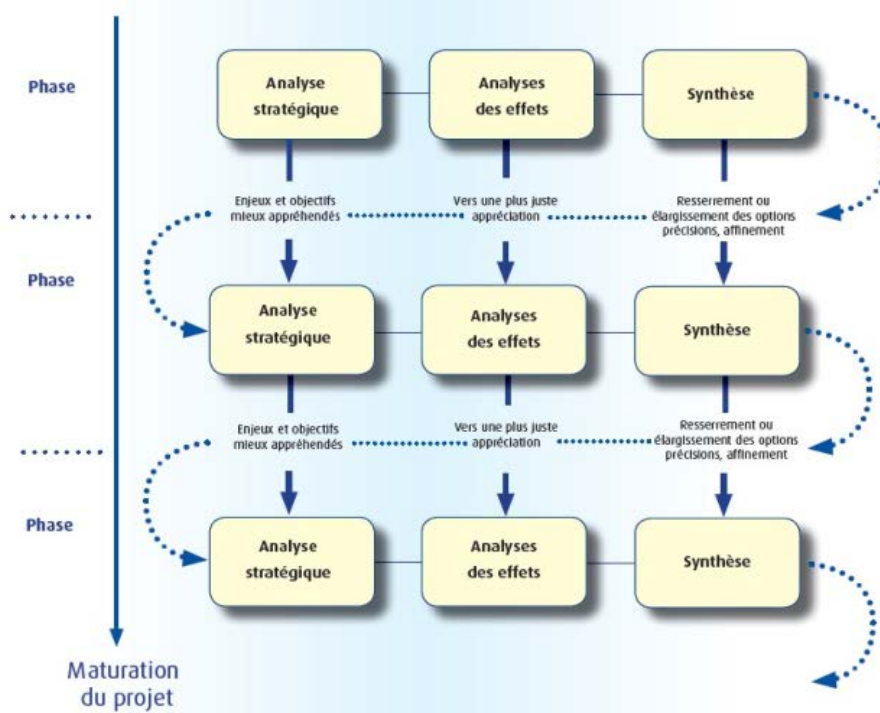
- ◆ celle pour les finances publiques (dépenses nécessaires sous la forme de contribution à la bonne réalisation du projet, recettes attendues) ;
- ◆ celle du point de vue de l'opérateur du service de transport (rentabilité des fonds propres, subvention d'équilibre possible).

L'analyse est également complétée par une étude du risque financier. Par rapport à l'instruction Robien, l'instruction Royal ne mentionne plus spécifiquement les risques liés à la situation financière d'un opérateur public, ni les risques d'un changement de l'environnement extérieur. En effet, elle offre une perspective plus large de la prise en compte des risques, sous le prisme de la nature du montage financier, qui englobe les points cités dans l'instruction Robien.

1.2.3. Une nouvelle étape a été introduite avec la « synthèse de l'évaluation », qui doit faire le lien entre les différentes phases de l'analyse, progressives et itératives

Si cette étape de « synthèse de l'évaluation » constitue une innovation dans la procédure Royal et témoigne du **principe de progressivité et d'itération qui est désormais explicité** (cf. graphique 3), certaines recommandations sur la présentation de la VAN-SE étaient déjà présentes dans l'instruction Robien, notamment l'analyse des risques, la distribution des effets par acteurs ainsi que l'analyse des composantes économiques et environnementales.

Graphique 3 : Processus d'élaboration itératif recommandé par l'instruction Royal



Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

C'est davantage l'objectif même de cette étape qui est nouveau puisqu'il s'agit de faire un lien entre toutes les étapes du projet, en s'inscrivant dans un processus continu d'élaboration du projet : les objectifs peuvent évoluer lors des différentes phases de concertation et de consultation, des informations nouvelles et plus précises peuvent être connues de même.

Cette nouvelle étape peut être considérée comme une **traduction de la recommandation du rapport Quinet** : « préparer un résumé « non technique » des résultats du calcul socio-économique afin de rendre ces résultats plus appropriables et porter l'attention sur la pédagogie et la communication ». Selon l'instruction Royal, la « synthèse de l'évaluation » reprend en effet les points saillants de l'analyse stratégique, mesure le niveau d'atteinte des objectifs fixés et présente la distribution des effets du projet dans le temps, l'espace et entre les acteurs ; l'utilisation de cartes thématiques est recommandée.

1.2.4. Une évaluation socio-économique post-DUP est possible

L'instruction Royal souligne qu'une **évaluation socio-économique peut être faite postérieurement à la déclaration d'utilité publique (DUP) ou déclaration de projet**. Dans ce cas, elle préconise de tenir compte des analyses environnementales menées entre temps.

Aucune mention de cette étape n'est en revanche faite dans l'instruction Robien, ni dans le rapport Quinet.

1.3. L'évaluation socio-économique *ex post* est encouragée

L'exercice d'évaluation socio-économique *ex post* est déjà cadré pour certains grands projets de transport²⁰. Plus encore, une comparaison doit être réalisée entre l'évaluation *ex ante* (présentée ci-dessus) et l'évaluation *ex post*, puis les écarts doivent être analysés.

Cette analyse des écarts est globalement la même dans les deux instructions-cadre, même si l'instruction Royal :

- ◆ fait évoluer le vocabulaire utilisé - scénario de référence, option de référence, etc. (cf. *supra*) ;
- ◆ fournit une fiche-outil²¹ présentant les différentes données à recueillir ;
- ◆ propose plusieurs évolutions :
 - elle demande davantage de précision sur la situation de référence, avec le recensement des hypothèses (avec les méthodes et les données) et des outils (logiciels) ;
 - elle ajoute des effets du projet sur les grands indicateurs de référence ainsi que des éléments relatifs aux risques ;
 - elle assouplit le calcul exigé de la rentabilité socio-économique (dans l'instruction Robien, il était nécessaire de procéder par catégorie d'agents, l'instruction Royal est plus libre : « *si possible* ») ;
 - elle demande un focus sur l'environnement pour détailler la méthode et mettre en œuvre en cas de besoin des observatoires environnementaux ;
- ◆ insiste sur la nécessité d'un budget et de moyens matériels et humains pour réaliser cette évaluation.

²⁰ Article L.1511-6 du code des transports.

²¹ Fiche-outil « Données à recueillir pour l'évaluation ex-post ».

2. Les débats relatifs à l'« esprit » de l'évaluation socio-économique demeurent, notamment concernant la place laissée à l'analyse multicritère et au calcul socio-économique

L'évaluation socio-économique vise, dans toutes ses acceptions, à **appréhender l'utilité générée par un projet pour la société** (graphique 4).

Graphique 4 : Illustration de l'utilité d'un projet de transport au service de la société



Source : Instruction Royal.

Sans prétention à l'exhaustivité, **deux conceptions de l'évaluation socio-économique, notamment sur les indicateurs socio-économiques à restituer pour éclairer la décision, se dégagent** toutefois :

- ◆ les partisans de l'analyse multicritère ;
- ◆ les partisans du calcul socio-économique monétarisé, incarné autant que faire se peut dans la VAN-SE.

Ces deux conceptions, si elles s'opposent parfois en apparence, sont en réalité vues, par de nombreux interlocuteurs de la mission, comme complémentaires²². D'ailleurs, si **elles s'interrogent sur les meilleurs moyens pour y parvenir, elles visent toutes les deux le même objectif**, à savoir éclairer la décision publique sur un projet grâce à une approche socio-économique.

Ainsi :

- ◆ l'instruction Royal ne se contente pas du seul calcul socio-économique et demande le complément d'une analyse multicritère (§ 2.1) ;
- ◆ l'instruction Robien et la méthode Quinet donnent la priorité au calcul socio-économique, malgré les lacunes qu'ils lui reconnaissent (§ 2.2).

²² D'ailleurs, Marcel Boiteux lui-même, dans son rapport de 2001, soulignait que « en réalité [...] cette opposition entre les bilans socio-économiques et les analyses multicritères est largement factice, le résultat monétarisé d'un bilan ne prétendant pas plus dicter la décision que l'analyse multicritères n'impliquerait une pondération quasi uniforme des divers critères examinés ».

2.1. L'instruction Royal préconise la complémentarité entre l'analyse multicritère et le calcul socio-économique

Dans son « épure théorique », l'analyse multicritère consiste à :

- ◆ lister de nombreux critères et à trouver des indicateurs pour les quantifier et les évaluer ;
- ◆ agréger ces critères en grandes catégories, puis à pondérer les indicateurs associés.

Les critiques adressées à cette méthode sont :

- ◆ les **risques de double compte** avec le recensement des différents critères ;
- ◆ la **pondération non transparente** des indicateurs ;
- ◆ une **décision *in fine* qui peut devenir subjective**.

L'approche qualitative et quantitative de l'instruction Royal s'apparente, à certains égards, à une analyse multicritère, inspirée des travaux de la commission Mobilité 21 (cf. encadré 1)²³. L'instruction Royal redessine en partie le cadre de processus de l'évaluation socio-économique afin de gagner en clarté, mais en accordant de fait une place accrue aux autres démarches d'évaluation qu'au calcul de la VAN-SE (voir § 1 *supra*). Tout en précisant que la VAN-SE doit rester « *le principal indicateur permettant d'éclairer les choix* », elle propose dans le noyau central « *trois analyses complémentaires* ». Par rapport à l'instruction Robien et au rapport Quinet (voir *infra*), elle donne une place à part à l'analyse qualitative et quantitative qui traitera des sujets sociaux, économiques et environnementaux.

Encadré 1 : L'évaluation et la hiérarchisation des projets par la commission Mobilité 21

La commission Mobilité 21, composée de six parlementaires et de quatre personnes qualifiées issues de l'administration, a proposé dans son rapport « *Pour un schéma national de mobilité durable* », une priorisation des projets de transports avec trois groupes :

- les « *premières priorités* » pour les projets qui devraient être engagés sur la période 2014-2030 ;
- les « *secondes priorités* » pour les projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050 ;
- les projets « *à horizon plus lointain* » pour les projets « *dont les études doivent être arrêtées aussi longtemps qu'aucun élément nouveau ne justifie leur relance* ».

L'instruction Royal rappelle que « *dans son travail de hiérarchisation des projets du Schéma national des infrastructures de transport, la Commission Mobilité 21 s'est appuyée sur une évaluation multicritère non pondérée. La pertinence de chaque projet a été appréciée au regard :*

- *de sa contribution aux grands objectifs de la politique des transports ;*
- *de sa performance sociétale, entendue comme sa contribution à l'aménagement du territoire, à la réduction des nuisances, à l'amélioration de la sécurité et à la préservation de la santé ;*
- *de sa performance écologique, en termes d'effets attendus sur l'environnement et de contribution à la transition écologique et énergétique ;*
- *de sa performance socio-économique monétarisée. »*

Source : Mission d'après rapport de la commission Mobilité 21 (27 juin 2013) et instruction Royal (2014).

²³ À ce titre, la note de la DGITM annexée au rapport Quinet évoque explicitement que « *le rapport devrait mentionner l'intérêt que les approches multicritères - qualitatives et quantitatives - prennent en considération les résultats du calcul socio-économique à leur juste place. À ce regard, la méthode retenue par la Commission « Mobilité 21 » est exemplaire et témoigne de l'utilisation possible de ces méthodes en vue d'aider à la décision.* »

Pièce jointe n°3

Force est de souligner qu'avec une analyse multicritère doublée d'un calcul socio-économique, l'évaluateur qui applique l'instruction Royal peut ressentir une certaine redondance. À titre d'exemple, la liste indicative des thèmes abordés dans l'analyse qualitative²⁴ comprend les effets de la pollution locale de l'air, les effets en termes de bruit, les effets sur la sécurité, qui sont en grande partie désormais intégrés dans le calcul de la VAN-SE (voir *infra*). D'autres effets de cette même liste se prêtent cependant encore mal aujourd'hui à une analyse monétarisée et nécessiteront d'en présenter le détail à côté du calcul de la VAN-SE.

L'instruction Royal prône la **complémentarité des approches en raison des marges de progrès scientifiques** qui demeurent²⁵, puisque « *certaines monétarisations demeurent controversées (la biodiversité ordinaire par exemple)* » et que « *certaines effets n'ont pas de monétarisation reconnue* » (notamment les externalités d'agglomération).

2.2. L'instruction Robien et le rapport Quinet, pour leur part, soutiennent avant tout le calcul socio-économique qui vise à monétariser le plus d'effets possibles dans la VAN-SE

Le calcul socio-économique vise quant à lui à **quantifier en termes monétaires les effets d'un projet, y compris ses externalités**.

Plusieurs critiques sont souvent adressées à cette analyse²⁶, telles que :

- ◆ **l'absence de prise en compte d'un certain nombre d'effets** (notamment ceux dont la monétarisation n'est pas possible) ;
- ◆ **l'utilisation de valeurs de référence qui ne reflètent pas les préférences des décideurs** (par exemple, la préoccupation de justice ou d'aménagement du territoire) ;
- ◆ **la faible transparence de la VAN-SE, peu accessible**, surtout lorsqu'aucun bilan désagrégé n'est présenté ;
- ◆ *a fortiori*, **la critique du recours au calcul socio-économique lors du débat public**, avec ce que cela implique de pondérations implicites et d'imprécision à ce stade du projet.

Le rapport Quinet fait état, dans son annexe 4, des débats sur l'analyse coûts-bénéfices. Plusieurs contributions viennent éclairer la place du calcul économique dans la mesure où **l'analyse multicritère n'est pas la méthode recommandée par la commission**.

Ainsi, dans une note du 7 juillet 2013, Émile Quinet est revenu sur la distinction entre analyses socio-économique et multicritère afin de répondre aux critiques adressées au calcul socio-économique :

²⁴ Annexe 4 de l'instruction-cadre de 2014.

²⁵ Annexe 1, partie 5.2.1 de l'instruction-cadre de 2014.

²⁶ Voir notamment la note de Michel Badré, président de l'Autorité environnementale, jointe à l'annexe 4 du rapport Quinet.

Pièce jointe n°3

- ◆ il précise que **si certains effets ne sont pas pris en compte, c'est que les méthodes pour les quantifier ne sont pas encore développées** (et donc il sera difficile aussi de les quantifier dans l'analyse multicritère). Si l'évaluateur ne sait pas monétariser ces effets, « *il serait coupable de ne pas les porter à la connaissance des décideurs* ». Autrement dit, l'analyse socio-économique présente le plus grand nombre d'effets possible. **Afin de réduire le biais d'optimisme, le nombre d'effets à considérer a vocation à augmenter**. L'esprit de l'évaluation socio-économique préconisé par le rapport Quinet ou l'instruction Robien est de monétariser le plus possible ces effets dans l'état actuel des modèles disponibles et de l'avancement de la recherche et, sinon seulement, de recourir à une analyse qualitative²⁷ (en s'efforçant, autant que possible, de quantifier) ;
- ◆ concernant **les valeurs de référence**, la construction de la VAN-SE détaille chaque effet avec ses hypothèses, **ce qui permet au décideur de modifier certaines valorisations**. Néanmoins, ces changements discrétionnaires par rapport aux valeurs de références, basées sur des études comportementales, peuvent se traduire par un biais si elles ne sont pas justifiées. La synthèse introductive du rapport Quinet mentionne que les « *valeurs unitaires jouent un rôle fondamental* » en permettant « *une meilleure comparabilité des évaluations entre projets différents* ».

Par ailleurs, dans une note jointe en annexe 4 du rapport Quinet, Dominique Bureau, délégué général du conseil économique pour le développement durable (CEDD)²⁸, rappelle qu'« *au final, un choix (de faire, de ne pas faire, ou de continuer à instruire) sera fait, qui reflètera des pondérations explicites ou implicites, entre des objectifs indéniablement conflictuels [...]. L'idée qui sous-tend le recours à l'analyse coûts-avantage est qu'il vaut mieux assurer la transparence sur les pondérations qui seront appliquées de fait, et fournir les éléments de référence pertinents à cet égard* ».

3. La comparaison des méthodes et valeurs tutélaires préconisées dans les deux instructions-cadre (2004-2005 et 2014) et dans le rapport Quinet (2013) révèlent des continuités mais également des divergences

La première étape du « bilan monétarisé de l'évaluation socio-économique » aboutit au **calcul de la VAN-SE** qui est, selon l'instruction Royal, « *le principal indicateur permettant d'éclairer les choix* »²⁹. Dans un second temps, le bilan monétarisé doit faire l'objet d'une **présentation désagrégée par acteur**.

Une comparaison des effets pris en compte dans cet indicateur ainsi que de leurs méthodes de calcul est présentée ci-dessous³⁰. La mission s'est ainsi intéressée :

- ◆ au cadrage général du calcul de la VAN-SE, notamment en termes d'actualisation et de prise en compte du risque (§ 3.1) ;
- ◆ à la méthode de calcul de la VAN-SE (§ 0) ;
- ◆ aux effets qui doivent (ou devraient) être quantifiés dans la VAN-SE ainsi qu'aux valeurs de références recommandées pour ce faire (§ 3.3) ;
- ◆ aux autres effets, non quantifiables, que les méthodes souhaitent voir pris en compte dans l'évaluation (§ 3.4).

²⁷ Paragraphe 2 du chapitre VI « contenu et présentation de l'évaluation socio-économique », instruction-cadre de 2005.

²⁸ Note « Du sens d'indicateurs synthétiques pour l'évaluation socioéconomique des projets » (CEDD).

²⁹ Fiche-outil « Monétarisation des effets et indicateurs socio-économiques ».

³⁰ L'instruction-cadre de 2014 propose également des fiches-outils et parfois des valeurs recommandées pour le calcul des coûts d'investissement et des coûts d'entretien et d'exploitation. Le rapport Quinet ne fait référence qu'aux effets pris en compte.

3.1. Les instructions et le rapport Quinet diffèrent sur le cadre général du calcul de la VAN-SE

3.1.1. L'évolution du système d'actualisation préconisée par la commission Quinet par rapport à l'instruction Robien n'a pas été retenue par l'instruction Royal, si ce n'est à titre optionnel

L'actualisation fait l'objet de trois traitements différents :

- ◆ l'**instruction Robien de 2005** prévoit un **taux unique d'actualisation de 4 %³¹**, qui décroît uniformément à partir de 30 ans³² (à compter de la date de début des travaux). Ce taux unique est censé internaliser la notion de risque, notamment le risque systémique ;
- ◆ le **rapport Quinet** propose de dépasser ce taux unique en distinguant un **taux d'actualisation sans risque** et la prise en compte spécifique des risques, se traduisant par une **prime de risque³³** ;
- ◆ l'instruction Royal de 2014, tout en ouvrant la voie à la prise en compte accrue des risques (systémiques comme non systémiques), **maintient un taux unique d'actualisation obligatoire** (4,0 ou 4,5 % selon que le projet est jugé « risqué » ou non), de manière transitoire.

3.1.1.1. Alors que le rapport Quinet invite à davantage prendre en compte les risques, l'instruction Royal maintient la seule quantification obligatoire du risque par un taux d'actualisation unique

Le rapport Quinet insiste sur la **nécessité de prendre en compte les risques** et notamment de :

- ◆ les expliciter de manière qualitative ;
- ◆ prévoir une phase contradictoire pour laquelle le chiffrage puisse être accessible et contestable ;
- ◆ considérer cette étape comme un outil de dialogue entre l'évaluateur, le projeteur et les décideurs.

En ce qui concerne la **quantification des risques systémiques³⁴** (tableau 2) :

- ◆ l'instruction Robien ne les quantifiait pas spécifiquement puisqu'ils devaient être inclus dans le taux d'actualisation unique ;
- ◆ le rapport Quinet propose deux méthodes³⁵, l'une dite « du numérateur » (ou « des scénarii »), et l'autre dite « du dénominateur » (taux sans risque et prime de risque, aussi

³¹ Ce taux avait été fixé à 8 % dans l'instruction-cadre de 2004 en référence aux travaux du commissariat général du Plan en 1985. La version de l'instruction-cadre de 2005 s'est ensuite appuyée sur le rapport Lebègue (2005), qui a travaillé sur le système d'actualisation public (cf. Encadré 2). Le taux d'actualisation a fait débat puisqu'il a fallu prendre en compte les questions environnementales et donc des horizons temporels beaucoup plus lointains. Un taux trop élevé impliquait une forte minoration des effets dans un futur éloigné.

³² Son objectif est d'atteindre 3,5 % entre 30 et 50 ans et 3 % au-delà de 50 ans.

³³ Cette recommandation s'appuie sur le rapport Gollier (*Le calcul du risque dans les investissements publics*, 2011) qui prône l'intégration systématique du risque dans le calcul socio-économique.

³⁴ Ces risques affectent à la fois la richesse de la collectivité (PIB) et la valeur du projet. En effet « *le contexte macroéconomique explique en grande partie la demande adressée au projet ; à l'inverse, la valeur du projet constitue une contribution à la richesse nationale* » (fiche-outil « Prise en compte des risques dans l'analyse monétarisée », Instruction Royal).

³⁵ Ces méthodes avaient déjà été introduites par le rapport Gollier (*Le calcul du risque dans les investissements publics*, 2011).

Pièce jointe n°3

dite « du *bêta* »³⁶). Tout en rappelant les avantages et les limites de chaque méthode, la commission Quinet prône la complémentarité en utilisant :

- la méthode « du dénominateur » comme « *guide général par type de projet* » ;
- l'autre méthode pour « *affiner le classement entre projets de chaque type* » ;
- ◆ l'instruction Royal (graphique 5) s'inspire du rapport Quinet mais, *in fine* :
 - elle ne rend obligatoire qu'une méthode, à savoir celle d'un taux d'actualisation unique : « *l'analyse peut se limiter au test de stress (étape 1) et à la méthode élémentaire* »³⁷ ;
 - la méthode du numérateur est « *recommandée* » pour les risques portant sur les tendances de PIB ;
 - la méthode dite « du dénominateur » (ou du *bêta*) n'est suggérée que pour les risques systémiques extrêmes, qui ne peuvent faire l'objet de scénarii de croissance de PIB ;
 - le cas échéant, elle demande une présentation des différents risques systémiques, le calcul des VAN-SE avec les différentes méthodes, et leur comparaison à celle obtenue par l'application du taux d'actualisation unique.

Tableau 2 : Méthodes recommandées pour évaluer les risques systémiques

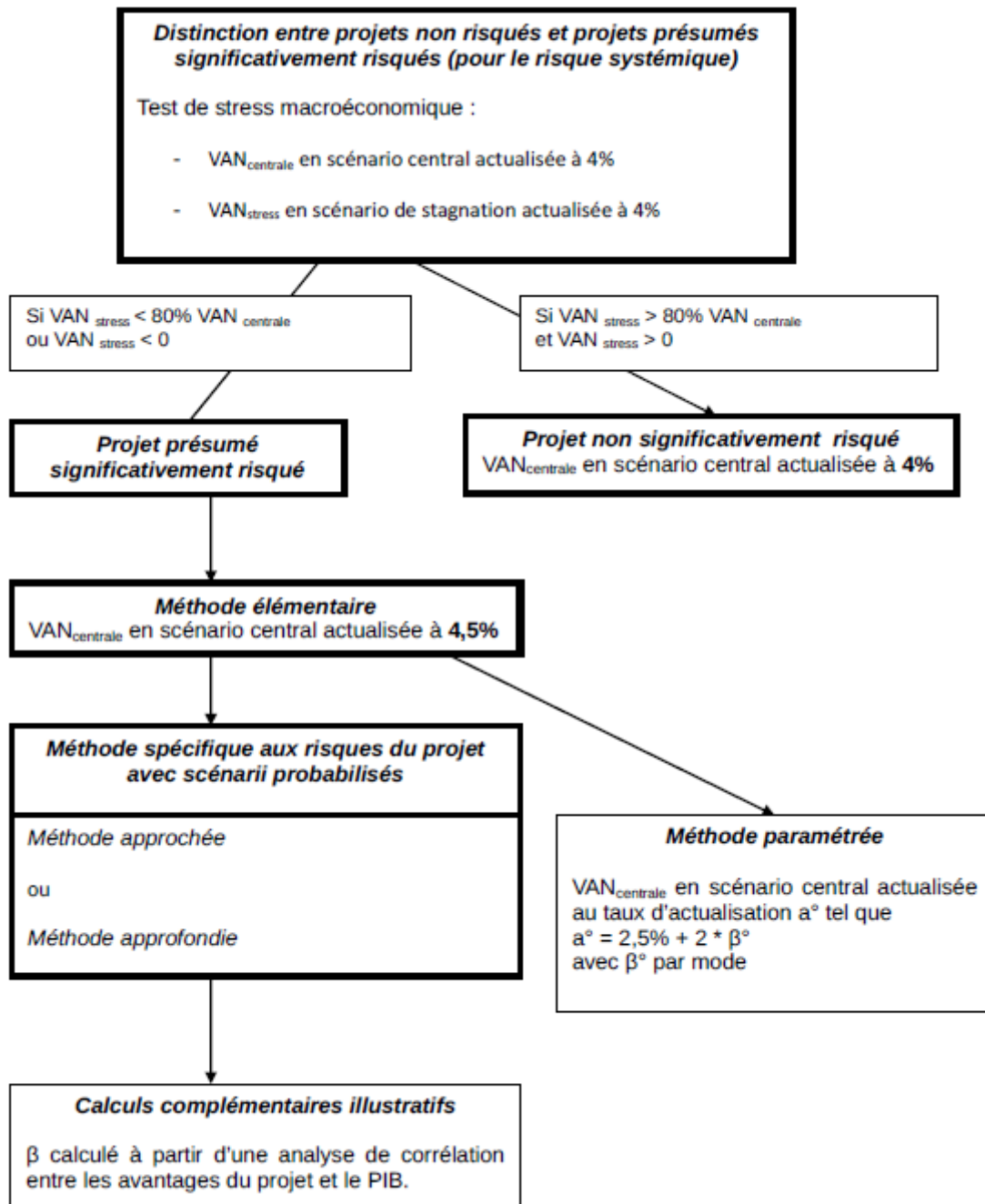
Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
<p>Pris en compte dans le taux unique de 4 %</p>	<p>Deux méthodes possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ M1 : méthode du dénominateur (<i>bêta</i>). Méthode à utiliser pour tous les projets avec un taux qui intègre le risque ; ▪ M2 : méthode du numérateur (scénarii), par laquelle on ôte aux flux espérés une décote liée au risque (avec un choix libre entre une version probabilisée et un stress test). Méthode plus lourde à mettre en œuvre mais doit être utilisée le plus fréquemment possible <p><i>Nota bene</i> : Le rapport Quinet insiste sur la transparence et la standardisation de la méthode qui nécessite des scénarii fixés par l'administration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étape 1 (dit « test de stress ») : test de sensibilité au PIB pour savoir si le projet est significativement ou non risqué ; si le projet est non risqué, le taux d'actualisation est de 4 % ; ▪ Étape 2 (si projet risqué) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>1^{ère} méthode (obligatoire)</u> : calcul élémentaire avec un taux d'actualisation de 4,5 % ; ▪ <u>2^{ème} méthode (recommandée)</u> : calcul de risque spécifique au projet, qui consiste à calculer l'espérance de l'utilité collective du projet à partir de scénarii macro-économiques probabilisés, puis présenter l'estimation du risque spécifique au projet (<i>bêta</i>) à partir des scénarii ; ▪ <u>3^{ème} méthode</u> : calcul avec un taux d'actualisation paramétré (qui distingue un taux sans risque et une prime de risque). <p><i>Nota bene</i> : les taux et <i>bêta</i> sont ceux du rapport Quinet.</p>

Source : Mission.

³⁶ La méthode s'appuie sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (Medaf : *Capital Asset Pricing Model - CAPM*). Dans le cas de l'évaluation socio-économique, le taux d'actualisation à considérer peut s'écrire comme le *taux sans risque* + β * *prime de risque*. Le coefficient β s'interprète comme la variation moyenne du bénéfice du projet lorsque le PIB par habitant varie, il est relatif au projet à évaluer.

³⁷ Ce choix transitoire est adopté en attendant des études plus robustes recommandées par le rapport Quinet, qui ne sont toujours pas parues à ce jour (scénarios macroéconomiques normés, analyse des caractéristiques stochastiques du risque systémique afférent à ces scénarios normalisés, élaboration de guides opérationnels de calcul des coefficients *bêta* caractéristiques des différents types de projets).

Graphique 5 : Méthode recommandée par l'instruction Royal pour évaluer les risques systémiques



Source : Instruction Royal – fiche outil sur la prise en compte des risques dans l'analyse monétarisée (version du 7 octobre 2014).

3.1.1.2. L'évolution du système de taux d'actualisation préconisée par le rapport Quinet (avec une distinction de la prime de risque) n'a pas été retenue dans l'instruction Royal

L'instruction-cadre Robien (actualisée le 27 mai 2005) s'inspirait des propositions du rapport de Daniel Lebègue du 21 janvier 2005 pour fixer un taux d'actualisation de projet à 4 %, « uniforme pour tous les projets d'investissements publics, avec une décroissance continue à partir de 30 ans, à compter de la date de début des travaux, de façon à atteindre 3 % au bout de 100 ans » (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Propositions du rapport Lebègue (2005) sur le taux d'actualisation

Le rapport Lebègue préconise un taux d'actualisation public (i) unique, s'appliquant de manière uniforme à tous les projets d'investissements publics, et (ii) « réel », ce qui implique que les calculs soient faits en monnaie constante.

Le **taux sans risque** est déterminé sur le principe suivant :

$$r = \delta + \gamma\mu - R$$

Avec :

- δ qui est la préférence pure pour le présent ($\delta = 1\%$) ;
- une prise en compte d'un effet richesse (dans une économie en croissance, cela revient à accorder moins de valeur à un gain actuel dans le futur) avec γ l'élasticité de l'utilité marginale de la consommation ($\gamma = 2$) et μ le taux de croissance économique (1,5 %) ;
- un terme de précaution sur l'incertitude de la croissance. Le terme R fait suite à un calcul probabiliste en supposant que μ vaut 2 % avec une probabilité de 2/3 et 0,5 % avec une probabilité d'1/3.

La prise en compte de ces trois termes conduit à un taux sans risque de 4 % sur le court terme et de 2 % sur le long terme. Entre ces deux horizons, le taux est décroissant.

Le rapport Lebègue prône une prise en compte du risque pour lui-même au niveau de l'évaluation de chaque projet.

Source : Mission d'après le rapport Lebègue (Révision du taux d'actualisation des investissements publics, 2005).

Le rapport Quinet, à la suite des travaux de Christian Gollier en ce sens³⁸, recommande une évolution du système d'actualisation afin qu'il tienne compte de la prise des risques.

Tableau 3 : Système d'actualisation préconisé par le rapport Quinet

	<i>Jusqu'en 2070</i>	<i>Au-delà de 2070</i>
Taux d'actualisation sans risque	2,5 %	1,5 %
Prime de risque	2,0 %	3,0 %

Source : Mission d'après rapport Quinet.

Dans une phase transitoire, il recommande de réaliser :

- ◆ le bilan socio-économique avec un taux d'actualisation unique à 4,5 % ;
- ◆ des tests de sensibilité en choisissant une variante du système d'actualisation : 3,5% pour le taux sans risque et une prime de risque de 1 % ;
- ◆ une mise à jour périodique du calcul « en fonction des dernières informations disponibles (ceci implique une mise à jour régulière des études) ».

Enfin, l'instruction Royal ne présente pas précisément cette évolution du système de taux d'actualisation et retient plutôt celui qui prévalait traditionnellement : elle distingue un projet non risqué (taux d'actualisation de 4 %) d'un projet risqué (taux d'actualisation de 4,5 % ou recours à d'autres méthodes intégrant le risque – voir *supra*).

³⁸ *Le calcul du risque dans les investissements publics, 2011.*

3.1.1.3. *Le changement de système d'actualisation a des conséquences sur la détermination de la date optimale de mise en service du projet*

Cette nouvelle approche du taux d'actualisation (proposée par le rapport Quinet) a des conséquences sur le calcul de la date optimale de mise en service du projet.

Traditionnellement, la date optimale maximisant la VAN-SE était déterminée par le calcul du TRI. Comme le rappelle le rapport Quinet, ce calcul n'est possible que si les avantages, les investissements et la richesse ont des « *trajectoires certaines* ».

Or l'évolution du système d'actualisation tenant compte de la prise des risques recommandée par le rapport Quinet conduit à ce que « *les avantages et les coûts ne [soient] plus connus avec certitude mais suivent des marches aléatoires* ». Il en résulte une modification potentielle des règles d'éligibilité, sachant que la date optimale, maximisant la VAN-SE, n'est plus en toute rigueur prévisible³⁹. Le rapport Quinet reconnaît que « *l'évaluation des risques est souvent très complexe et mobilise des moyens humains et matériels considérables [...]. On comprend donc la réticence à engager les organismes publics d'évaluation dans cette voie très coûteuse* ».

L'instruction Royal qui retient une solution intermédiaire préconise les méthodes de calcul suivantes :

- ◆ si les avantages sont croissants dans le temps, la date pour laquelle le TRI est supérieur à 4 % (ou à 4,5 %) ;
- ◆ sinon la VAN-SE pour différentes dates de mise en service (de sorte à retenir la date qui maximise l'indicateur).

3.1.1.4. *La prise en compte des « risques non systémiques », partagée par les instructions-cadre et le rapport Quinet, implique des tests de sensibilité*

Les « **risques non systémiques** » sont, selon l'instruction Royal, des risques « *indépendants de la croissance macro-économique. Il peut s'agir par exemple des risques liés à la mise en œuvre de l'évaluation : ils peuvent résulter par exemple de l'emploi de données insuffisamment fiables* ». Ces risques ne sont ni exhaustivement énumérés dans l'instruction ni dans les fiches-outils⁴⁰.

Pour les traiter, l'instruction recommande de procéder à des « *tests de sensibilité des indicateurs socio-économiques aux principaux facteurs de risques identifiés* » (comme le degré de concurrence), dont l'ampleur « *est à l'appréciation de l'évaluateur* ». Ce point était déjà mentionné dans l'instruction-cadre de 2005 mais fait cette fois-ci l'objet d'une fiche-outil avec des détails sur les tests à effectuer :

- ◆ des tests de situation extrêmes (combinaison des facteurs telle que la VAN-SE soit négative). Dans ce cas, les risques visés par l'instruction sont « *les risques « physiques », ou des combinaisons de facteurs affectant le scénario de référence telles que les décisions des maîtres d'ouvrage ou la localisation de certains pôles générateurs de trafic* » ;
- ◆ indiquer des intervalles de confiance pour certains paramètres et l'impact sur la VAN-SE.

³⁹ Avec la prise en compte du risque, les avantages, les investissements et la richesse suivent des processus stochastiques (aléatoires). Leurs trajectoires ne sont plus certaines et, de fait, la date optimale T pour réaliser l'investissement n'est pas en toute rigueur prévisible. La solution préconisée par le rapport Quinet est de mettre en service un projet à la date T telle que (i) le rapport des avantages calculés à la date T sur l'investissement initial vaut 0,045 ; (ii) la VAN-SE actualisée à T est positive.

⁴⁰ La DGITM en rappelle le rôle essentiel dans la note annexée au rapport Quinet : « *Mais quel que soit le choix du maître d'ouvrage, celui-ci doit apporter, de plus, une attention spécifique aux risques afférents à l'estimation des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance, ainsi qu'aux prévisions de trafic. Ces risques sont d'une autre nature que le risque systémique* ».

Pièce jointe n°3

S'il ne retient pas cette dénomination, le rapport Quinet s'intéresse :

- ◆ aux **biais d'optimisme** qui concernent « *les coûts d'investissement, de maintenance et d'exploitation et à un moindre degré des évaluations de clientèle* » ;
- ◆ à la **dispersion des estimations** (variables exogènes qui traduisent des évolutions futures ou les paramètres des modèles utilisés) : il est conseillé de réaliser systématiquement des tests de sensibilité sur les variables les plus sensibles et d'engager des recherches sur les lois de probabilités des principales variables des calculs ;
- ◆ à la **nature aléatoire des évolutions** possibles de ces paramètres (« effets d'options réelles »)

Pour les mesurer, le rapport Quinet préconise de travailler avec des tests de sensibilité, des méthodes de scénario, mais également des contre-expertises et des audits des modèles utilisés.

3.1.2. Le rapport Quinet et l'instruction Royal retiennent 2070 comme horizon de calcul de la VAN-SE, mais divergent quant à l'année T d'actualisation

En ce qui concerne l'horizon pour les calculs de la VAN-SE :

- ◆ l'instruction Robien prenait comme référence « la durée de vie technique ou économique de l'investissement » ;
- ◆ le rapport Quinet retient l'année 2070 (au-delà, le calcul tient compte de la valeur résiduelle, voir *infra*) ;
- ◆ l'instruction Royal reprend cet horizon et ces modalités de calcul.

Une différence est à noter sur l'année T d'actualisation :

- ◆ l'instruction Robien prévoyait une actualisation **à la date qui précède la mise en service de l'infrastructure** ;
- ◆ le rapport Quinet recommande un calcul de la VAN :
 - à l'**année de programmation** ;
 - en 2070 pour prendre en compte l'évolution du système d'actualisation à cette date ;
- ◆ l'instruction Royal mentionne que « *les composants sont actualisés à une année T au choix, qui peut être l'année précédant la mise en service du projet* » et qu'« *elle doit en toute rigueur être calculée pour l'année optimale de mise en service de l'infrastructure* ».

Concernant la cohérence des données, l'instruction-cadre de 2014 appelle à la vigilance et définissant rigoureusement les différentes dates : année d'actualisation, année de mise en service, année de référence pour les valeurs monétaires, cohérence des taux de croissance utilisés dans le modèle de trafic, le calcul socio-économique et le calcul financier.

3.1.3. Une modification du calcul de la valeur résiduelle avec le rapport Quinet et l'instruction-cadre de 2014

La méthode de prise en compte de la valeur résiduelle change sur l'année d'actualisation entre d'une part l'instruction Robien et d'autre part le rapport Quinet et l'instruction Royal.

- ◆ l'instruction-cadre de 2005 recourt à une **méthode comptable** pour calculer la valeur résiduelle qui est **actualisée à la dernière année d'évaluation**⁴¹. En effet, elle est comprise comme « *la valeur d'utilité ou valeur économique sur la durée de vie résiduelle du projet* », autrement dit, comme la somme actualisée des avantages attendus ultérieurement net des coûts de maintenance et de régénération ;

⁴¹ « une valeur résiduelle de l'investissement pourra être prise en fin de période d'étude » (IV.3)

Pièce jointe n°3

- ◆ le rapport Quinet et l'instruction-cadre de 2014 utilisent **une méthode socio-économique** en définissant la valeur résiduelle comme « *la valeur des actifs du projet pour la collectivité à la fin de la durée de projection de l'évaluation, exprimée en monnaie de l'année de référence et actualisée à l'année de base de l'actualisation* ». Autrement dit, le calcul revient à actualiser sur 70 ans entre 2070 et 2140 les avantages socio-économiques (à la date T d'actualisation, cf. *supra*), en stabilisant les valeurs unitaires hormis les effets sur le réchauffement planétaire et en tenant compte des dépenses d'entretien et de renouvellement⁴².

3.1.4. Si la prise en compte de la distorsion des prix induite par la fiscalité fait consensus dans le calcul de la VAN-SE via le coût d'opportunité des fonds publics, des divergences existent sur le recours systématique ou non au prix fictif de rareté des fonds publics

3.1.4.1. Le rapport Quinet et l'instruction Royal ont une méthode très proche de calcul du coût d'opportunité des fonds publics (COFP)

L'objectif du « coût d'opportunité des fonds publics » (COFP)⁴³ est de **tenir compte de la déformation des prix relatifs des biens et services dans l'économie provenant des prélèvements obligatoires**, en appliquant un coefficient multiplicateur à une base, qui est la dépense publique nette (cf. tableau 4).

Dans l'instruction Royal⁴⁴ :

- ◆ la base correspond à la fois aux :
 - dépenses publiques directes du projet ;
 - recettes publiques d'exploitation des services de transports liés au projet ;
 - produits des différentes taxes et redevances⁴⁵ ;
- ◆ en revanche, il n'est pas tenu compte des taxes, redevances et cotisations à effets secondaires dans la dépense publique nette.

Le rapport Quinet prévoit, dans le cas d'un prélèvement obligatoire spécifique, qu'un COFP spécifique soit estimé et pris en compte sur celui-ci, en plus de l'analyse des autres prélèvements⁴⁶. Ce cas n'est pas envisagé dans les instructions-cadre.

⁴² L'instruction Royal fournit quelques données, dites recommandées, dans ses fiches-outils pour les dépenses de renouvellement et de grosses réparations.

⁴³ Ou encore appelé « coût marginal social des fonds publics ». Autrement dit, le taux de distorsion dépend de chaque impôt. Ainsi, il devrait y avoir autant de COFP que de modifications fiscales marginales. L'idée est donc de calculer un COFP moyen qui s'applique à l'ensemble du système fiscal.

⁴⁴ Source : Fiche-outil sur « les effets pour les finances publiques et impacts fiscaux » jointe à l'instruction.

Cette fiche-outil contient un recensement précis des taxes à considérer et une méthodologie pour éviter les doubles comptes pour la TVA. Les champs recensés sont les suivants :

- « pour la production des biens et services mobilisés par le projet, ou des équipements d'exploitation pour les services liés au projet (par exemple, les taxes foncières, les cotisations sociales ou l'impôt sur les bénéfices perçus pour la production des matériaux nécessaires aux chantiers ne sont pas pris en compte).
- sur les dépenses des usagers des transports pour l'achat, le renouvellement et l'entretien de leurs véhicules ;
- par l'effet de la redistribution des revenus aux ménages. »

⁴⁵ Ressources foncières utilisées par le projet, équipements et matériels d'exploitations des services de transports liés au projet, services de transport, activité des opérateurs, ressources mobilisés pour la construction, l'entretien, l'exploitation liée au projet par la TVA notamment.

⁴⁶ En effet, le COFP moyen estimé ne s'appuie que sur les taxes existantes.

Tableau 4 : Base et coefficient multiplicateur du COFP

	Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
Base	Dépenses publiques (flux budgétaire net)	Toute variation de dépense et de recette budgétaire publique	Dépenses publiques nettes actualisées sur la durée de vie du projet
Coefficient multiplicateur	1,3	1,2*	1,2

*Source : Mission. * Cette valeur s'appuie sur la contribution de Joël Maurice et Quentin Roquigny « COFP et rareté des fonds publics » pour le rapport de la commission Quinet.*

3.1.4.2. Conformément à la recommandation du rapport Quinet, l'instruction Royal a fait évoluer la méthode de calcul du prix fictif de rareté des fonds publics (PFRFP), mais à sa différence, elle n'impose pas systématiquement son intégration dans la VAN-SE

L'objectif du « prix fictif de rareté des fonds publics » (PFRFP) est de sélectionner et de hiérarchiser les projets socio-économiquement rentables lorsque les montants des fonds publics disponibles ne permettent pas de tous les financer. Concrètement, le résultat serait une liste des projets, en respect du volume des fonds publics disponibles, avec la date de réalisation des projets qui maximiseraient la VAN-SE cumulée.

Parmi les deux solutions proposées par le rapport Quinet, l'instruction Royal a opté pour la deuxième, avec une base et un coefficient multiplicateur. Il s'agit là d'une évolution importante par rapport à l'instruction Robien (cf. tableau 5)⁴⁷ : **la rareté des fonds publics est prise en compte directement dans le calcul de la VAN-SE et ne fait pas l'objet d'un calcul séparé.**

Cependant, si le rapport Quinet et l'instruction Royal s'accordent sur la méthode, **ils se distinguent fondamentalement sur la prise en compte du PFRFP :**

- ◆ selon l'instruction Royal, le PFRFP est à utiliser « quand il apparaît nécessaire de tenir compte de la rareté budgétaire pour hiérarchiser les projets » et n'est donc pas présent de manière systématique dans les calculs de la VAN-SE ;
- ◆ en revanche, le rapport Quinet demande une prise en compte systématique : le « PFRFP est à ajouter au COPF qui s'applique en toute hypothèse, qu'il y ait ou non rareté des fonds publics ».

⁴⁷ L'instruction Robien s'appuie sur le rapport Lebègue qui fait référence à la contribution de Bonnafous, Jensen et Roy (2005) en faveur de la « hiérarchisation des projets par ordre décroissant du ratio VAN par euro public investi ». La solution 1 du rapport Quinet correspond à la contribution d'Emile Quinet et d'Alain Sauvant « Méthode d'optimisation des programmes d'investissements de transport » (Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements de transport, PREDIT, Economica, 2007). Enfin, la solution 2 du rapport Quinet s'appuie sur la contribution de Joël Maurice « Choix des projets sous contrainte budgétaire annuelle : un essai de récapitulation ».

Tableau 5 : Calcul du PFRFP⁴⁸

	Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)		Instruction Royal (2014)
		Solution 1	Solution 2	
Base	Bénéfice actualisé pour la collectivité divisé par la valeur actualisée nette des dépenses	Prise en compte du COFP au niveau local dans la VAN-SE.	Chaque euro public net dépensé	Calcul des dépenses publiques nettes actualisées sur la durée de vie du projet
Coefficient multiplicateur (COFP+PFRFP)	budgetaires de toutes collectivités publiques (nettes des recettes fiscales éventuellement générées) pendant la durée de vie du projet	Au niveau national, utiliser un logiciel de programmation sous contrainte des enveloppes annuelles de fonds publics disponibles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,25 (à réévaluer) ▪ 1,27 (si taux d'actualisation unique à 4,5 %) 	1,25

Source : Mission.

De plus, une ambiguïté demeure entre l'instruction Royal et le rapport Quinet sur le coefficient multiplicateur à appliquer à la dépense publique nette. En effet, l'instruction-cadre préconise un coefficient multiplicateur de 1,25 (0,20 pour le COFP et 0,05 pour le PRFP) « dès lors que le risque macro-économique est pris en compte dans le calcul de la VAN-SE », or cet aléa est retenu en recourant au taux d'actualisation unique de 4,5 %. Dans cette situation, le rapport Quinet recommande, quant à lui, un taux de 1,27.

3.2. Le socle du calcul de la VAN-SE est similaire dans les deux instructions et dans le rapport Quinet

3.2.1. Le surplus des usagers comprend leurs coûts monétaires ainsi que la valorisation monétaire des temps de parcours, qui doit, autant que faire se peut, s'appuyer sur des fonctions d'utilité

Le rapport Quinet recommande de :

- ◆ recourir **au calcul de surplus⁴⁹ à l'aide des fonctions d'utilité prises en compte par les modèles de trafic** quand cela est possible (« *fortement souhaitable* ») ;
- ◆ comparer alors les résultats avec l'approximation classique en coûts généralisés (tout en signalant que « *le sujet est complexe* »).

En se référant au rapport Quinet, l'instruction Royal ;

- ◆ propose, d'approximer le calcul des surplus des usagers par celui de **coûts généralisés prenant en compte à la fois la valorisation monétaire des temps de parcours et des coûts monétaires pour l'utilisateur** ;
- ◆ prévoit « *en complément [...] il est possible, dans certains cas, de calculer le surplus à l'aide des fonctions d'utilité prises en compte dans les modèles de trafic* » (note de bas de page dans l'instruction).

⁴⁸ Le COFP est pris également en compte dans ce calcul.

⁴⁹ Le surplus du consommateur est la différence entre ce qu'un consommateur est prêt à payer pour un bien (disposition marginale à payer) et le montant effectivement payé (prix de marché). La courbe de demande sous-jacente au calcul modélise la quantité consommée d'un bien en fonction du prix du bien en question. Dans le cas du secteur de transport les quantités sont les trafics qui dépendent des prix et de la qualité de service (ie les temps de trajet).

3.2.2. La prévision de la demande de transport repose essentiellement sur le recours à des modèles de prévision de trafic, avec des valeurs de référence

La prévision de la fréquentation des infrastructures sert de base à la détermination des avantages du projet pour les clients et les tiers puisque la plupart des effets dépendent de la demande de transports.

L'instruction Robien faisait appel à **deux méthodes pour réaliser ces prévisions**, potentiellement complémentaires :

- ◆ l'utilisation de modèles qui permettent de calculer les surplus de l'utilisateur (et de prendre en compte l'accessibilité au territoire grâce à des modèles gravitaires en quatre étapes de prévision⁵⁰) ;
- ◆ le recours à des analyses de marché.

L'instruction Royal évoque également ces deux options et détaille la partie modélisation, avec un recensement des modèles⁵¹ et des *inputs* en termes d'offre et de demande⁵². Le rapport Quinet recommandait d'ailleurs de :

- ◆ mener à la fois des expertises indépendantes sur les modèles actuels et des travaux de recherche sur « *l'étalement des pointes de trafic et sur les phénomènes d'induction des trafics* » ;
- ◆ tenir des fiches pour chaque modèle avec les principales caractéristiques et les valeurs utilisées ;
- ◆ comparer « *les élasticités [...] des valeurs du temps du modèle aux valeurs de référence* » qui devrait servir de « *critère de jugement de la qualité du modèle, au moins un sujet de questionnement et de réflexion en cas d'écart notable* ».

En ce qui concerne **les valeurs à utiliser dans les modèles de prévision de trafic**, l'instruction Robien :

- ◆ indiquait que les valeurs à utiliser dans les modèles de trafic « *peuvent différer* » des valeurs de référence pour la valorisation des effets indirects ou non marchands du projet ;
- ◆ prévoyait également « *en variante* », d'effectuer les calculs de monétarisation avec les valeurs utilisées dans la prévision du trafic.

L'instruction Royal n'évoque pas ce point et donc ne reprecise pas la possibilité de cette variante.

En termes de **présentation de la prévision de la demande de transport**, l'instruction Robien :

- ◆ préconisait de présenter les résultats des prévisions de trafic selon trois composantes : (i) le trafic dans la situation de référence ; (ii) celui transféré sur les modes concurrents ; (iii) le trafic induit ;
- ◆ détaillait l'importance de présenter la sensibilité des prévisions aux taxes spécifiques au transport et à la tarification des infrastructures et des services.

L'instruction Royal ne revient pas sur ces points, qu'il évoque sans les approfondir.

⁵⁰ Un modèle gravitaire permet d'étudier et prévoir la géographie des flux/interactions. Les quatre étapes sont (i) la **génération** des déplacements qui estime le nombre de déplacements pour chaque zone (départs/arrivées), (ii) la **distribution** qui répartit les flux entre les différentes zones (départs/arrivées), (iii) le **choix modal** qui attribue aux différents modes de transport disponibles le nombre d'utilisateurs, (iv) **l'affectation** qui confronte l'offre et la demande de transport et attribuent les utilisateurs aux différents itinéraires.

⁵¹ Le SETRA, le CGDD et le Cerema possèdent chacun des modèles.

⁵² L'instruction Royal recommande également des valeurs à intégrer dans les modèles de prévision pour les coûts d'usage des véhicules routiers à partir d'études du Cerema : coût du carburant (selon le gazole ou l'essence, selon le type de véhicule), consommation du carburant selon le type de véhicule et coût d'entretien et de dépréciation par véhicule x kilomètre selon le type de véhicule.

3.3. Pour le calcul de la VAN-SE, l'instruction Royal reprend l'essentiel des valeurs et effets recommandés par le rapport Quinet, auxquels elle ajoute parfois par des données complémentaires

L'instruction Royal **met à jour les valeurs de référence**, tout en améliorant leur qualité **en s'appuyant en grande partie sur le rapport Quinet**. Cette amélioration de la qualité repose notamment sur une valorisation plus précise de certains effets dans le calcul de la VAN-SE (par exemple, l'instruction Royal différencie les valeurs de référence selon les modes et les motifs de transports, ce que ne faisait pas l'instruction Robien).

Cependant **l'amélioration du calcul de la VAN-SE, en prenant davantage d'effets en compte et en développant les anciennes valeurs tutélaires à des cas de figures supplémentaires, peut complexifier les calculs**. Dans de nombreux cas, le rapport Quinet propose des synthèses de travaux de recherche en cours ou à développer dans le futur, nécessitant davantage d'expertise et de retours d'expériences. Face à ces recommandations, **l'instruction Royal fait preuve de pragmatisme puisque ces évolutions restent le plus souvent optionnelles**.

Il convient de préciser en effet que l'instruction Royal différencie les composantes obligatoires de celles optionnelles, ainsi que les valeurs de référence associées qui peuvent être « prescrites », de celles qui sont optionnelles, dites « recommandées ».

Tableau 6 : Comparaison des composantes prescrites ou optionnelles de la VAN-SE dans les trois méthodes

	Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
Valeur du temps	X	X	X
Confort/fiabilité des temps	X	X	Optionnelle (lorsque les données sont disponibles)
Marchandises	X	X	X
Valeur de la vie humaine/Sécurité	X	X	X
Nuisance sonore	X	X	X
Pollution atmosphérique	X	X	X
Effet de serre (carbone)	X	X	X
Fonds publics	X	X	X
Effets amont-aval	-	X	Optionnelle
Concurrence imparfaite	-	X	Optionnelle
Effets spatiaux	-	X	Optionnelle

Source : .Note de lecture : « X » pour systématiquement.

3.3.1. La valeur du temps est affinée, dans le rapport Quinet et encore davantage dans l'instruction Royal, selon les modes et les motifs de transport

3.3.1.1. Pour valoriser le temps, l'instruction Royal prescrit l'essentiel des recommandations du rapport Quinet

Les valeurs de référence du temps permettent « *d'apprécier a priori les valeurs du temps moyenne des gens qui emprunteront in fine un mode en particulier* ». Elles sont des moyennes observées au sein de la clientèle selon les motifs de déplacement, selon les modes de transport et selon la distance.

Pièce jointe n°3

Le rapport Quinet recommandait la prise en compte de certaines valeurs, que l'instruction Royal a quasiment toutes classées dans les valeurs prescrites. Les seules qu'elle a choisi de maintenir dans un statut « optionnel » sont les suivantes :

- ◆ la pondération des temps d'attente ;
- ◆ le cas où la distance de transport n'est pas connue, dans lequel le maître d'ouvrage est invité par l'instruction à choisir entre⁵³ :
 - le recours « *de préférence* » aux valeurs de référence en fonction du mode de transport déjà définies, et la pondération par la distribution du nombre de déplacements selon la distance parcourue (par exemple : 82 % des déplacements font moins de 20 km) ;
 - l'utilisation « *à défaut* » d'un montant moyen du temps associé à la distance moyenne du mode de transport et du motif de déplacement.

En ce qui concerne la prise en compte de la **valeur du temps pour les voyageurs interurbains et urbains** :

- ◆ l'instruction Robien la prenait déjà en compte, sans faire de distinction en fonction du motif de déplacement pour les voyageurs interurbain ;
- ◆ conformément au rapport Quinet, l'instruction Royal prend également en compte le cas particulier des usagers changeant de mode de transport ou de destination entre l'option de référence et l'option de projet, ou ceux effectuant des trajets nouveaux.

3.3.1.2. En ce qui concerne le confort et fiabilité des temps de parcours, l'instruction Royal maintient un malus d'inconfort, déjà présent dans l'instruction Robien (mais non repris dans le rapport Quinet)

3.3.1.2.1. Confort

Sans méthode d'évaluation disponible pour valoriser le « **confort** » des voyageurs, l'instruction Robien avait fixé des coefficients multiplicateurs normatifs pour le temps passé pour les situations de congestion dans les transports collectifs, le temps d'attente et le temps de marche à pied que nécessitent l'accès aux stations et aux correspondances.

L'instruction Royal, inspirée du rapport Quinet, fait varier ce coefficient selon le nombre de passagers debout par m². Les gains de confort font partie des valeurs recommandées et non prescrites par l'instruction Royal. Cette dernière prévoit également un **malus d'inconfort** pour le transport routier interurbain⁵⁴, qui vise à pénaliser la pénibilité ressentie par les usagers en fonction du type de route empruntée.

En tout état de cause, la prise en compte du confort est encore faible dans le calcul socio-économique. Le rapport Quinet a recommandé l'engagement de nombreux travaux de recherche pour disposer, « *à terme, de modélisations ad hoc du confort dans les modèles de trafic* ».

⁵³ De ces deux méthodes, il convient de noter que la première n'est pas décrite par le rapport Quinet (les données proviennent du Cerema), au contraire de la deuxième.

⁵⁴ Ce malus était déjà présent dans l'instruction Robien mais absent du rapport Quinet. Il est calculé sur la base des valeurs du Cerema.

3.3.1.2.2. *Fiabilité des temps de parcours*

Les **gains de fiabilité des temps de parcours** :

- ◆ n'étaient pas abordés par l'instruction Robien ;
- ◆ font partie des valeurs recommandées par l'instruction Royal, conformément à celles du rapport Quinet.

La méthode de valorisation de ces gains varie selon les modes de transports :

- ◆ pour le transport par véhicule particulier : afin de valoriser la régularité du temps de parcours, il s'agit de monétariser des gains de temps rendus possibles par le projet sur les temps les plus importants pour un même trajet au même horaire. Pour cela, sur un trajet, un motif de déplacement et un horaire donné, un coefficient pondère l'écart entre le 90^{ème} percentile des temps actuels et cette même valeur réduite grâce à la réalisation du projet, rapporté à la médiane des temps actuels. Le calcul ne peut être opérationnel que si une connaissance fiable de la distribution des temps de trajet et la façon dont le projet va les faire varier est possible ;
- ◆ pour les transports collectifs (sont distingués les transports urbains ou périurbains des transports aériens, ferroviaires et autocars) : selon le mode de transport, le motif de déplacement⁵⁵, et le retard (moins de 5 minutes, entre 5 et 15 minutes, plus de 15 minutes), toute réduction de la proportion de transports collectifs considérés en retard sera valorisée par un bénéfice exprimé en minute.

Le rapport Quinet fait mention également d'autres éléments à prendre en compte sur cette thématique mais qui nécessitent de plus amples recherches (ce qui justifie qu'ils ne sont pas présentés dans l'instruction Royal) :

- ◆ favoriser les projets proposant une meilleure information des usagers ;
- ◆ prendre en compte la notion de déshorage (ajustement des choix d'horaires des individus dont l'objectif est d'éviter l'inconfort).

3.3.1.3. *Pour le cas particulier des marchandises, l'instruction Royal propose de valoriser le temps « transporteurs » (en sus du temps « marchandises », qui est le seul pris en compte dans le rapport Quinet)*

L'instruction Royal va plus loin que le rapport Quinet, en s'inspirant de l'instruction Robien : en plus de proposer des **valeurs du temps « marchandises »** (« chargeurs »), elle propose des **valeurs du temps « transporteurs »**.

Concernant la valeur du temps « chargeur », l'instruction Royal :

- ◆ la précise dans le tableau des valeurs prescrites par type de marchandises (0,60 € par tonne pour les marchandises à forte valeur ajoutée, *ie* dans le mode routier) ;
- ◆ propose, dans les valeurs recommandées, d'approximer en prenant une valeur unique, une moyenne pour le transport routier quel que soit le poids du chargement, en prenant comme référence un poids lourd de 11,4 tonnes, ce qui correspond à une valeur de 7 € par heure en 2010.

Concernant la valeur du temps « transporteur », elle recommande de prendre en compte des gains de productivité des transporteurs (routier et ferroviaire)⁵⁶.

⁵⁵ Un tableau est également prévu en cas pour le cas « tous motifs ».

⁵⁶ Annexe 3 de l'instruction-cadre de 2014 (p.49).

3.3.2. L'instruction Royal propose plusieurs valeurs de la vie humaine, dont l'une est recommandée par l'OCDE et le rapport Quinet

La monétarisation des accidents corporels et matériels repose traditionnellement sur la **valeur de la vie statistique (VVS)** ainsi que la **valeur des atteintes corporelles** (blessé grave / blessé léger) :

- ◆ la VVS préconisée par le rapport Quinet fait référence à une étude de l'OCDE (2012)⁵⁷, et les valeurs d'insécurité reposent sur l'ancienne terminologie de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR)⁵⁸ ;
- ◆ **l'instruction Royal propose deux séries de valeurs** selon l'ancienne ou nouvelle terminologie de l'ONISR (ces valeurs rehaussent celles de l'instruction Robien⁵⁹).

Concernant la valorisation de la vie statistique :

- ◆ les instructions Robien et Royal mentionnent l'atteinte d'un degré supérieur de sécurité du projet pour raison d'affichage et d'image, auquel cas il convient de calculer une « **valeur implicite de la vie humaine** » afférente à chacune des étapes de la programmation des actions destinées à l'amélioration de la sécurité ;
- ◆ l'instruction Royal et le rapport Quinet retiennent des **valeurs uniques** pour les blessés graves et légers, ils ne différencient plus selon le mode de transport collectif ou routier ;
- ◆ le rapport Quinet recommande pour sa part de s'intéresser également à **l'impact sur la santé** en introduisant une unité de mesure, le QALY (*quality-adjusted life year*).

Tableau 7 : Comparaison des valeurs de référence de l'insécurité (en € 2010)

	Instruction Robien (2004-2005) (transport collectif/ transport routier)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014) (ancienne terminologie ONISR/ nouvelle terminologie ONISR)
VVS	1 500 000	3 000 000	3 000 000
Blessé grave	225 000/150 000	450 000	450 000/375 000
Blessé léger	33 000/22 000	60 000	60 000/15 000

Source : Mission.

Cependant pour appliquer ces valeurs, il est nécessaire de connaître le nombre d'accidents et de victimes sur l'ensemble du réseau de transport de l'aire d'étude. **Seule l'instruction Royal fournit des taux d'insécurité routière** en traverse d'agglomération et en interurbain en s'appuyant sur des travaux du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et l'aménagement (Cerema).

Enfin, **l'instruction Royal recommande d'ajouter à cette monétarisation traditionnelle le coût des dégâts matériels liés aux accidents corporels et non corporels** (qui ne figurent ni dans l'instruction Robien, ni dans le rapport Quinet).

⁵⁷ La valorisation du risque de mortalité dans les politiques de l'environnement, de la santé et des transports, 2012.

⁵⁸ En réalité il s'agit d'un pourcentage appliqué à la VVS. Le rapport Quinet évoque l'absence d'étude sur ce sujet et que les valeurs mentionnées sont transitoires en attente de travaux à lancer sur cette thématique.

⁵⁹ La VVS dans l'instruction-cadre de 2005 était plus faible et différait entre transport individuel et transport collectif. Il en est de même pour les valeurs du blessé grave et du blessé léger.

3.3.3. Le rapport Quinet et l'instruction Royal avancement, par rapport à l'instruction Robien, en matière de prise en compte des externalités sur l'environnement

3.3.3.1. Le rapport Quinet et l'instruction Royal ont la même prise en compte du carbone (gaz à effet de serre)

L'instruction Robien prévoyait une valeur de la tonne de carbone pour 2000-2010 et fixait un taux d'évolution post-2010.

Le rapport Quinet et l'instruction Royal se retrouvent sur la valorisation du carbone, tant sur :

- ◆ la valeur de la tonne de CO₂ en 2010 ;
- ◆ la valeur de référence en 2030 ;
- ◆ la méthode de calcul pour l'évolution du prix post-2030 en se basant sur le taux d'actualisation (sur ce point, voir *supra*).

Le rapport Quinet va plus loin en recommandant d'intégrer un **taux d'actualisation spécifique à l'actualisation des gains de réduction des émissions de CO₂**: le *bêta* à considérer serait la somme d'un effet-prix pris égal à 1 et d'un effet volume (quantités émises ou économisées propres au projet).

3.3.3.2. En ce qui concerne la monétarisation des coûts d'environnement, l'instruction Royal se fonde sur le rapport Quinet mais ouvre également la porte à l'adaptation des calculs par les maîtres d'ouvrage

L'objectif de la valorisation des « coûts de l'environnement » est de **tenir compte de l'ensemble des émissions de polluants atmosphériques**, à la fois les particules en suspension mais aussi les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, les composés organiques volatils non méthaniques et d'adapter les valeurs selon la vitesse des véhicules et de la densité des zones traversées. Les conséquences des polluants atmosphériques sont les effets sanitaires et environnementaux (auxquels l'instruction Royal ajoute des effets sur les bâtiments).

La monétarisation se traduit par des **valeurs de la pollution de l'air** selon les différents modes de transport et les densités de population. Par rapport aux calculs proposés par l'instruction Robien :

- ◆ les catégories de densités de population ont été revues ainsi que des distinctions entre le diesel et l'essence. Le rapport Quinet a été pris en compte dans l'instruction Royal, avec toutefois des variations de valeurs dans le tableau mode routier pour les VP (diesel) et les VUL (VU diesel).
- ◆ l'évolution temporelle des indicateurs, qui n'était pas déterminée précisément dans le rapport Robien, est précisée dans le rapport Quinet et l'instruction Royal :
 - un taux d'évolution de 6 % est retenu pour la période 2010-2020 (il s'agit seulement d'une valeur « recommandée » dans l'instruction Royal) ;
 - l'évolution post-2020 est abordée uniquement dans le rapport Quinet avec la recommandation suivante : « *établir le coefficient à partir de scénarios d'émissions du parc circulant sur le moyen et le long terme* ».

L'instruction Royal laisse la possibilité à l'évaluateur de « *calculer des valeurs adaptées à son projet, sous réserve de justifications et en adaptant la méthode préconisée par la commission Quinet* ». **Cette proposition pourrait créer des divergences dans le calcul de la VAN-SE.** Néanmoins, dans ce cas, le porteur de projet doit fournir les explications de ces écarts aux valeurs normalisées de manière transparentes et accessibles au public (et aux contre-experts). Ce travail représente un coût peut donc dissuader de sortir du cadre de référence.

3.3.3.3. Concernant la valorisation des nuisances sonores, le rapport Quinet comme l'instruction Royal insistent sur la nécessité de connaître l'exposition au bruit des populations

La prise en compte des nuisances sonores se distingue selon deux cas :

- ◆ **si l'exposition au bruit des populations est connue (démarche à retenir en priorité⁶⁰)**, les valeurs sont exprimées en euros par personne exposée et par an (elles sont identiques dans le rapport Quinet et l'instruction Royal) ;
- ◆ **si les cartes stratégiques de bruit ne sont pas disponibles**, les valeurs sont exprimées en euros / véhicule x kilomètre.

Le rapport Quinet et l'instruction Royal⁶¹ diffèrent légèrement sur la méthode à retenir dans ce dernier cas :

- ◆ le rapport Quinet recommande :
 - des **coûts moyens pour le mode routier** (valeurs de coûts et catégories de densité différentes issue du travail du Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements) ;
 - des **coûts marginaux pour le mode ferroviaire** (ces coûts sont les mêmes que ceux présentés dans l'instruction Royal et proviennent d'une étude de la Commission européenne) ;
- ◆ l'instruction Royal prévoit deux cas de figure :
 - **si des données sur le trafic sont disponibles (trafic peu dense/trafic dense)** : selon les modes de transport et la densité de trafic (pour le mode routier), des coûts moyens et marginaux sont définis :
 - les coûts moyens sont à utiliser en cas d'infrastructure nouvelle ;
 - les coûts marginaux lorsque la variation de trafic est faible (par exemple une création d'infrastructure concurrente déchargeant une portion inférieure à 20 % du trafic) ;
 - dans un cas intermédiaire, l'instruction recommande de procéder à des tests de sensibilité ;
 - **sans données disponibles sur le trafic** (ce cas de figure n'est pas évoqué dans le rapport Quinet, il s'agit de valeurs recommandées pour l'instruction Royal) : des coûts moyens ont été définis par le Cerema⁶².

Il convient de rappeler que le projet doit, au préalable, être optimisé d'un point de vue technique afin d'« éviter, réduire, compenser » les externalités environnementales⁶³. Dès lors, la quantification des externalités restantes concerne des effets résiduels. Or, les coûts moyens ont pour leur part, été calculés selon une exposition *moyenne* : le rapport Quinet et l'instruction Royal rappellent dès lors que **les coûts moyens doivent être utilisés avec précaution** et qu'**il est préférable d'utiliser des coûts marginaux quand cela est possible**.

⁶⁰ L'usage de cette méthode est également recommandé par la Commission européenne.

⁶¹ La prise en compte des nuisances sonores a évolué depuis l'instruction Robien. Dans cette dernière, les valeurs étaient déterminées en fonction des nuisances subies par les populations riveraines et donc reposaient sur une dépréciation des valeurs locatives des logements en fonction de l'exposition au bruit. Des majorations du coût unitaire du décibel (non précisé dans l'instruction) pouvaient s'appliquer pour une forte exposition (précisément définie) le jour ou la nuit. L'instruction Robien proposait également des adaptations selon les modes de transport.

⁶² Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et l'aménagement (Cerema) est un établissement public administratif créé au 1^{er} janvier 2014 pour élaborer, mettre en œuvre et renforcer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durable.

⁶³ Référence à la méthode « éviter, réduire, compenser ». Dans un premier temps, le choix des solutions du projet doit éviter de porter atteinte aux enjeux majeurs environnementaux. Dans un deuxième temps, les impacts négatifs liés au

3.3.4. L'intégration des externalités économiques, envisagée par le rapport Quinet et l'instruction Royal à sa suite, demeure optionnelle

3.3.4.1. L'instruction Royal reprend la définition des « effets amont-aval » du rapport Quinet, en en faisant un point optionnel du calcul

L'objectif des « effets amont-aval » est de prendre en compte les externalités liées à :

- ◆ la production d'énergie et à sa distribution ;
- ◆ liées à la production de véhicules, leur maintenance et retrait ;
- ◆ liées à la construction, la maintenance et la fin de vie de l'infrastructure.

En l'état actuel des connaissances scientifiques, **seuls certains « effets amont » sont monétarisés : les émissions atmosphériques des procédés amont** (production et distribution d'énergie).

Cette quantification est nouvelle :

- ◆ elle n'apparaissait pas dans l'instruction Robien ;
- ◆ le rapport Quinet en a fait état ;
- ◆ l'instruction Royal en fait un point optionnel (avec des valeurs correspondant à celles du rapport Quinet).

Le rapport Quinet estime également que les effets éventuellement internalisés par une taxe - ou toutes autres mesures internalisantes - doivent être déduits des effets amont-aval (par exemple les quotas payés par des industriels).

3.3.4.2. De même, l'instruction Royal reprend l'analyse faite par le rapport Quinet sur les « effets économiques élargis »

L'instruction Royal envisage deux « effets économiques élargis » en se basant sur les méthodes d'enrichissement du calcul traditionnel proposées par le rapport Quinet « à titre exploratoire » :

- ◆ **la concurrence imparfaite au sein du secteur des transports** : les investissements intensifient la concurrence en termes de reparamétrage de l'offre de service et des tarifs et donc impactent les marges. Sur ce point, l'instruction Royal reprend les recommandations du rapport Quinet ;
- ◆ **les « externalités d'agglomération » ou « effets spatiaux »** : l'instruction Royal reprend également les éléments de méthode sur les effets spatiaux du rapport Quinet pour les agglomérations. En raison du faible recul sur ces méthodes et modèles LUTI, le rapport Quinet recommande que « les études prenant en compte ces effets devront être suivies par des comités d'experts indépendants ». Il suggère également de s'intéresser aux investissements interurbains en conduisant une analyse qualitative (« ces analyses ne sont pas à prendre en compte dans le calcul économique »).

L'instruction Royal fait état de « certaines difficultés d'application » : en cas de prise en compte quantitatif de ces effets, ils sont à présenter de manière séparée.

chantier et/ou à la phase d'exploitation non évités doivent être suffisamment réduits. Enfin, des mesures compensatoires (contreparties) peuvent être mises en place lorsqu'un effet dommageable significatif n'a pu être ni évité ni suffisamment réduit.

3.4. Le rapport Quinet comme l'instruction Royal recommandent, autant que possible, la prise en compte d'autres effets non monétarisables à ce jour

En l'état actuel des connaissances, tous les effets ne peuvent être monétarisés, ce qui justifie une phase d'analyse qualitative accompagnée, si possible, d'indicateurs chiffrés.

Le rapport Quinet :

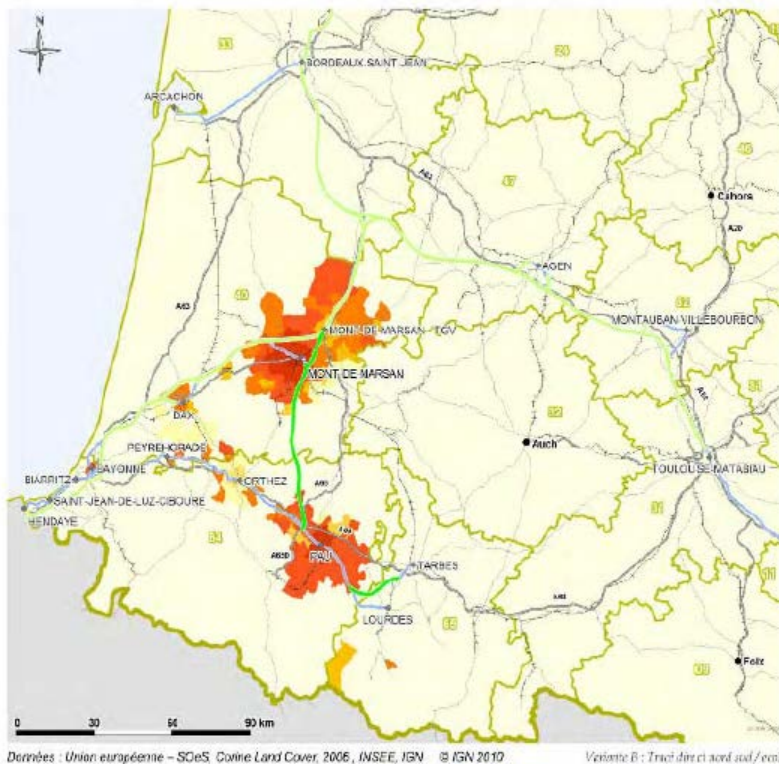
- ◆ revient précisément sur deux **effets économiques** :
 - les **effets macroéconomiques** rassemblent « *les conséquences de l'investissement sur l'emploi, sur l'activité des secteurs d'industrie, sur les finances publiques* » ; ils pourront être intégrés à la VAN-SE quand des modèles macroéconomiques d'équilibre général (MEG) seront affinés ;
 - les **effets de redistribution des choix d'investissement** ne peuvent pas être intégrés dans le chiffre unique de la VAN-SE mais peuvent conduire à des cartographies. Quatre zones sont définies en comparant le surplus retiré du projet au surplus moyen en distinguant selon le revenu de la zone par rapport au revenu moyen. Au lieu de prendre comme référence le revenu, il est possible de s'intéresser à l'accessibilité de la zone desservie⁶⁴ ;
- ◆ souhaite engager des travaux de recherche ou des expertises sur la littérature existante en vue d'un consensus scientifique pour prendre en compte dans l'**analyse monétarisée les ressources rares** :
 - **la biodiversité** : des travaux ont déjà été menés avec comme objectif de définir une valeur économie totale (VET) de la biodiversité. Le rapport Quinet juge que « *ces valeurs sont trop lacunaires et trop peu robustes pour pouvoir être utilisées en tant que telles ans le calcul socio-économique* » ;
 - **la valeur collective des sols agricoles** : une valeur qui tiendrait compte des différentes fonctions et services rendus par les sols agricoles (fonction alimentaire, écologique, économique et sociale⁶⁵).

⁶⁴ La représentation cartographique est déjà préconisée dans l'instruction-cadre de 2005 (annexe II-5) et fait partie intégrante de l'étape de la « synthèse de l'évaluation » de l'instruction-cadre de 2014 (annexe 1-6).

⁶⁵ FAO (1999), *Cultivating our futures* – multiples fonctions de l'agriculture et des terres : l'analyse.

Pièce jointe n°3

Graphique 6 : Exemple d'illustration cartographique des enjeux d'accessibilité liés à un projet de transport



Source : Rapport Quinet (d'après travaux de Jean Poulit, publiés dans IGN – 2011). Nota bene : sont illustrés les enjeux d'accessibilité, par actif (et membres du ménage associé), aux emplois situés à moins de 40 minutes de transport à partir du centre de chaque commune, à horizon 2020, sur le projet de desserte ferroviaire du Béarn et de la Bigorre par une ligne grande vitesse (variante B tracé direct nord-sud). Les communes les plus favorisées par le projet sont représentées en rouge foncé ; les communes moins favorisées sont représentées par des couleurs plus claires, jusqu'au jaune pâle.

L'instruction Royal, pour sa part :

- ◆ classe les effets non monétarisables sous trois thématiques (social, environnemental et économique) et elle met à disposition une série de fiches-outils à leur sujet (cf. encadré 3) ;
- ◆ fournit des valeurs (recommandées) pour les effets sur l'emploi, à savoir le nombre d'emplois annuels (directs ou indirects⁶⁶) par million d'investissement en infrastructure ou par million d'investissement en matériel de transport ;
- ◆ demande le traitement des ressources rares dans l'analyse qualitative et quantitative.

Encadré 3 : Liste indicative des thèmes abordés par les fiches-outils

- « effets sur les emplois et les compétences » ;
- « effets sur la santé », « effets sur la sécurité » ;
- « effets sur la cohérence territoriale » ;
- « effets sur l'accès aux emplois » ;
- « biens et services essentiels » ;
- « effets sur l'urbanisme, effets sur le climat » ;
- « effets sur la pollution locale de l'air » ;
- « effets en termes de bruit » ;
- « effets en termes de vibrations » ;

⁶⁶ Emplois directs : emplois nécessaires à la construction.

Emplois indirects : emplois impliqués dans les industries amont pour la fabrication des fournitures de chantier.

Pièce jointe n°3

- « effets en termes d'électromagnétisme » ;
- « effets sur les eaux superficielles et souterraines » ;
- « effets sur la biodiversité » ;
- « effets sur le paysage et le patrimoine » ;
- « effets sur les sols » ;
- « effets sur la gestion des matériaux et des déchets » ;
- « effets sur l'agriculture, la sylviculture, la pêche » ;
- « effets en termes de risques naturels et sismiques » ;
- « effets pour les usagers des transports » ;
- « effets pour les opérateurs de transports » ;
- « effets pour les gestionnaires d'infrastructures ».

Source : Annexe 4 de l'instruction Royal.

3.5. Synthèse

Tableau 8 : Comparaison des méthodes et des valeurs de référence selon les trois méthodes

	Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
Risque	<ul style="list-style-type: none"> Taux unique internalisé décroissant au cours du temps Test de sensibilité des indicateurs du bilan socio-économique par rapport aux dépenses d'investissements et d'exploitation, aux avantages liées aux trafics escomptés 	<ul style="list-style-type: none"> Séparer taux sans risque et prime de risque Différentes valeurs pour le système d'actualisation post-2070. 	<ul style="list-style-type: none"> Taux non risqué : 4 % Taux risqué : 3 méthodes : taux unique à 4,5 %, scénarii probabilisés, décomposition taux sans risque et prime de risque
COPF	<ul style="list-style-type: none"> Deux possibilités : à intégrer au calcul, ou en vérifiant que la VAN-SE par euro public dépensé est supérieure ou égale au COPF 	<ul style="list-style-type: none"> Base : toute variation de dépense et de recette budgétaire publique Coefficient multiplicateur : 1,2 	<ul style="list-style-type: none"> Base : dépenses publiques nettes actualisées sur la durée de vie du projet Coefficient multiplicateur : 1,2
Finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur supplémentaire à déterminer pour prioriser les projets 	<ul style="list-style-type: none"> Solution 1 : prise en compte du COPF au niveau local ; au niveau national, utiliser un logiciel de programmation sous contrainte des enveloppes annuelles de fonds publics disponibles Solution 2 : (formulation plus simple / « à défaut » / « à titre provisionnel ») <ul style="list-style-type: none"> - Base : chaque euro public net dépensé ; - Coefficient multiplicateur : 1,25 (nécessité de réévaluer le coefficient) / 1,27 si le taux unique de 4,5 % est retenu - À toujours prendre en compte 	<ul style="list-style-type: none"> Base : calcul des dépenses publiques nettes actualisées sur la durée de vie du projet Coefficient multiplicateur : 1,25 A prendre en compte seulement en situation de rareté budgétaire pour hiérarchiser les projets
Valeur du temps	<ul style="list-style-type: none"> Déplacements urbains (par motif) Déplacement interurbains (par mode) 	<ul style="list-style-type: none"> Idem sauf lorsque la distance de transport n'est pas connue : seule la deuxième possibilité est évoquée 	<ul style="list-style-type: none"> Déplacements urbains (par motif) Déplacements interurbains (par mode et motif) Si la distance de transport n'est pas connue, deux possibilités : valeurs de référence pondérées par la distribution du nombre de déplacements selon la distance (M1), valeurs moyenne affectée à une distance moyenne (M2).

Pièce jointe n°3

		Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
Marchandises		<ul style="list-style-type: none"> Valeur « chargeur » selon le type de marchandise Valeur « transporteur » selon le mode de transport 	<ul style="list-style-type: none"> Uniquement du point de vue du chargeur 	<ul style="list-style-type: none"> Valeur « chargeur » selon le type de marchandise Valeur « transporteur » selon le mode de transport
	Valeur de la vie / accident	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs : VVS, blessé grave, blessé léger (possibilité unique) et distinction selon le mode transport 	<ul style="list-style-type: none"> Uniquement les valeurs suivantes : VVS, blessé grave/léger (unique possibilité) 	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs : VVS, blessé grave, blessé léger avec deux possibilités Valeurs recommandées : nombre d'accidents et de victime en traversée d'agglomération (selon la taille) et en interurbain (selon le type de route) ; coûts des dégâts matériels
Confort	<ul style="list-style-type: none"> Interurbain : principe de bonus/malus (aucune valeur précisée) Urbain : coefficients de pondération des temps d'attente, de marche en pré/post acheminement et de correspondance 	<ul style="list-style-type: none"> Idem pour les coefficients de pondération Pas de malus d'inconfort 	<ul style="list-style-type: none"> Coefficients de pondération des temps d'attente, de marche en pré/post acheminement et de correspondance Malus d'inconfort pour le mode routier interurbain par type de route 	
Fiabilité	-	Idem	Idem	<ul style="list-style-type: none"> Monétariser des gains de temps rendus possibles par le projet sur les temps les plus importants pour un même trajet au même horaire Valorisation de toute réduction du nombre de transports collectifs considérés en retard (pour un même trajet au même horaire)
Carbone	<ul style="list-style-type: none"> Valeur 2000, évolution jusqu'à 2010, règle d'évolution au-delà de 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> Valeur 2000, évolution jusqu'à 2010, règle d'évolution au-delà de 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> Idem, variation sur la règle d'évolution au-delà de 2030 (uniquement 4,5%) 	<ul style="list-style-type: none"> Valeur 2010, évolution jusqu'à 2030 et règle d'évolution au-delà de 2030 (4 ou 4,5% selon si le projet est risqué ou non)
Coûts d'environnement	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs de la pollution de l'air pour les différents modes de transport Coefficient multiplicateur selon le type de véhicule et le nombre d'accidents pour des zones confinées (par exemple vallées alpines) 	<ul style="list-style-type: none"> Idem. Quelques variations sur certaines données. Précision sur l'évolution post-2020 	<ul style="list-style-type: none"> Valeur de la pollution de l'air pour les différents modes de transport et les densités de population 	

Pièce jointe n°3

	Instruction Robien (2004-2005)	Rapport Quinet (2013)	Instruction Royal (2014)
Nuisance sonore	<ul style="list-style-type: none"> Taux de dépréciation des valeurs locatives des logements selon l'exposition au bruit (prise en compte des différents modes de transport) 	<ul style="list-style-type: none"> Idem si l'exposition au bruit est connue. Les autres valeurs diffèrent mais reposent sur le même principe 	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs unitaires du coût des nuisances sonores par niveau de bruit selon les modes de transport Valeurs du coût des nuisances sonores routières par densité de population, type de routes, selon le type de véhicule et la densité du trafic Valeurs du coût des nuisances sonores pour le mode ferroviaire selon le type de train, de trafic, de période (jour/nuit), de densité de population
Effets économiques	Effets amont-aval	<ul style="list-style-type: none"> Idem 	<ul style="list-style-type: none"> Valeurs des émissions atmosphériques des procédés amont selon les différents modes de transport
	Concurrence imparfaite	<ul style="list-style-type: none"> Optionnel (méthode idem) 	<ul style="list-style-type: none"> Enrichissement
	Effets spatiaux	<ul style="list-style-type: none"> Enrichissement « souhaitable » (méthode idem) 	<ul style="list-style-type: none"> Prudence requise

Source : Mission.

4. Les contre-expertises réalisées entre 2013 et 2016 sur des projets d'infrastructures de transport vérifient le respect des recommandations méthodologiques et en pointent parfois les manques

La mission a étudié 12 rapports de contre-expertise dans le domaine du transport⁶⁷, réalisées dans le cadre de la procédure de contre-expertise prévue par le décret n° 2013-1211, entre novembre 2013 et octobre 2016 (cf. tableau ci-dessous) afin d'identifier **les points de vigilance et les difficultés méthodologiques soulignées par les contre-experts** dans l'application des référentiels du calcul socio-économiques (c'est-à-dire les instructions-cadre de 2005 et 2014 ainsi que le rapport Quinet, souvent pris en référence également).

À noter qu'à ce jour, **l'essentiel des évaluations contre-expertisées a été réalisé en application de l'instruction Royal (8 contre-expertises)**. Pour celles effectuées en référence à l'instruction Robien, une deuxième évaluation est toujours proposée avec les nouvelles valeurs du rapport Quinet, à l'exception d'une seule.

Bien que **les prévisions de trafic** occupent une partie centrale de l'évaluation socio-économique puisque le bilan s'appuie sur ces données, **la mission ne s'est pas attardée sur ce point** étant donné qu'il n'est que peu développé dans les instructions-cadre⁶⁸ et le rapport Quinet. Ce point **fait l'objet de nombreux d'appels à la vigilance** dans les rapports de contre-expertise afin d'éviter les sur ou sous-estimations de trafic⁶⁹.

Dans ses analyses, la mission s'est intéressée au cadrage de l'évaluation socio-économique (§ 4.1) et la prise en compte des différentes externalités dans la VAN-SE (§ 4.2).

⁶⁷ La mission a également exploité les réponses aux questionnaires envoyés conjointement avec France Stratégie aux contre-experts à l'été 2016.

⁶⁸ Les prévisions de trafic sont évoquées comme études préalables. Une fiche-outil sur l'analyse de la demande de transport est annexée à l'instruction Royal.

⁶⁹ Parmi les points de discussion évoqués dans les différentes contre-expertises :

- l'impact sur le trafic de la nouvelle tarification du Pass Navigo ou de la fin des concessions autoroutières ;
- la prise en compte de modes concurrents, des trafics induits, de la répartition modale dans la modélisation des déplacements, de fonctions d'utilité non linéaire dans le transport de marchandises,
- la comparaison des prévisions *via* plusieurs modèles ;
- la construction de modèles non linéaire ;
- l'impact immédiat ou non sur le trafic de la modernisation d'une infrastructure,

Tableau 9 : Contre-expertises dans le domaine du transport entre novembre 2013 et octobre 2016

	Intitulé du projet	Description rapide du projet	Référentiels méthodologiques utilisés par l'évaluation socio-économique	Date de la contre-expertise
Projets de la Société du Grand Paris (SGP)	Lignes 14, 16 et 17	Deux tronçons : Noisy-Champs à Saint Denis Pleyel (21,3 km) et Saint-Denis-Pleyel à Marie de Saint Ouen (1,7 km)	Instruction Robien Rapport Quinet	18/06/2014
	Ligne 14 Sud	Extension de l'actuelle ligne 14 au Sud jusqu'à l'aéroport d'Orly	Instruction Robien Rapport Quinet	26/03/2015
	Ligne 15 Ouest	La ligne 15 Ouest relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Pont de Sèvres, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Est pour former une rocade	Instruction Royal	15/06/2015
	Ligne 18	La ligne 18 reliera l'aéroport d'Orly, à l'est, aux territoires de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Versailles, au nord-ouest du plateau de Saclay	Instruction Royal	19/10/2015
	Ligne 17 Nord	La ligne 17 Nord s'étend de la gare du Bourget RER au Mesnil-Amelot, commune située au nord-est de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle	Instruction Royal	17/12/2015
	Ligne 15 Est	La ligne 15 Est relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Champigny centre, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Ouest, pour former une rocade	Instruction Royal	19/02/2016
	Autoroute ferroviaire atlantique	Ligne de ferroutage entre Tarnos, au Nord de Bayonne, et Dourges, au sud de Lille, qui permettra de reporter le rail une partie du trafic routier de transit	Instruction Robien Rapport Quinet (uniquement pour la valeur carbone)	22/11/2013
	Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)	Constructions de 3 lignes (Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Dax et Dax-frontière espagnole) et réalisation d'aménagements ferroviaires	Instruction Robien Référentiel RFF	25/04/2014
	Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors	Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors pour le fret, afin de doubler l'axe Rouen-Mantes La Jolie-Paris et d'absorber la progression de trafic du Port du Havre	Instruction Robien Instruction Royal Référentiel RFF	28/05/2015
	Charles de Gaulle (CDG) Express	Liaison entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle en 20 minutes pour 24-€	Instruction Royal Référentiel SNCF Réseau	04/04/2016
Projets autoroutiers	Contournement Est de Rouen	Construction d'un contournement autoroutier à péage de l'agglomération de Rouen par l'Est	Instruction Royal Instruction 2007*	17/02/2015
	Liaison Toulouse-Castres	Construction d'une liaison autoroutière entre Toulouse et Castres	Instruction Royal Instruction 2007*	04/10/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise sur les projets. Note de lecture : * Instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers interurbains de mai 2007.

4.1. Les contre-experts s'intéressent particulièrement aux hypothèses de base qui cadrent l'exercice d'évaluation socio-économique pour chaque projet

4.1.1. Le cadrage du bilan socio-économique, notamment la délimitation du périmètre du projet et la date optimale de mise en service, sont déterminants

Concernant la **définition des scénarios et options**, les 12 contre-expertises mettent en évidence que :

- ◆ le scénario de référence :
 - doit inclure les projets non prévus mais devant être réalisés si le projet d'infrastructure n'est pas mis en œuvre (même si les contre-experts du GPSO notent que « *la description de ces projets alternatifs revêt un large aspect arbitraire* ») ;
 - est à détailler avec des éléments quantitatifs ;
- ◆ l'option de référence :
 - doit toujours être analysée, ce qui n'est pas toujours le cas ;
 - peut être multiple (avec plusieurs *options de référence*) ;
- ◆ la délimitation du périmètre du projet est d'autant plus importante quand de fortes externalités sont prévisibles: la non-prise en compte d'externalités générées par le surplus de trafic en dehors du seul tronçon de la ligne ferroviaire étudiée peut conduire à une sous-estimation des effets.

Dans le **cadre de projets comprenant une dimension supranationale (européenne), l'isolement de la partie qui revient aux acteurs français se pose**⁷⁰, afin de savoir à qui profitent les économies sur les coûts de transport réalisées grâce à l'infrastructure, quelles seraient les conséquences d'une absence du projet⁷¹, ou encore la quantification de la réduction de l'émission de CO₂⁷². **Ces questions sont renforcées par l'approche des effets pour la collectivité nationale** préconisée dans les deux instructions-cadre de 2005 et 2014⁷³. Plusieurs contre-expertises ont souligné l'utilité d'une approche transfrontalière, concernant l'autoroute ferroviaire atlantique, le GPSO, la modernisation de la ligne Serqueux-Gisors⁷⁴.

⁷⁰ L'instruction-cadre de 2005 mentionne que « *pour les projets ayant un fort caractère international, il conviendra de partager le surplus collectif global (sur un périmètre international) selon des critères soit territoriaux, soit nationaux, à expliciter et à justifier au cas par cas.* »

⁷¹ Par exemple, l'absence de projet d'autoroute ferroviaire atlantique représenterait une perte de recettes de l'État au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). La contre-expertise suppose que 15 % du carburant consommé est acheté en France en l'absence du projet.

⁷² Les contre-experts sur le projet d'autoroute ferroviaire atlantique ont souligné, en novembre 2013, que l'instruction Robien prend en compte le « *coût monétarisé de toute tonne de carbone rejetée dans l'atmosphère* » alors que dans les conventions internationales, l'émission de CO₂ est comptabilisée au lieu de livraison du carburant et non sur le trajet. La contre-expertise avait souhaité une nouvelle instruction-cadre qui traite plus précisément des trafics internationaux, du partage du surplus européen entre les parties prenantes (par exemple l'affectation de certaines externalités). L'instruction Royal n'a pas apporté de réponse sur ces points.

⁷³ L'instruction-cadre de 2005 souhaite que le périmètre soit « *adapté à la diversité des effets analysés* » mais officiellement, le périmètre est la collectivité nationale (idem pour l'instruction Royal).

⁷⁴ Sur ce cas, « *pour la mission, un périmètre européen [...] serait plus pertinent pour le projet* ».

Pièce jointe n°3

Concernant la **date optimale de mise en service** et les interrogations sont évoquées ci-dessus (au § 3.1.2) :

- ♦ une réflexion sur la date optimale de lancement du projet est nécessaire, sinon elle est relevée comme une lacune ;
- ♦ la contre-expertise du projet d'autoroute ferroviaire atlantique mentionne que « *la mise en pratique des recommandations du rapport Quinet n'est pas aisée* » et la solution adoptée au cas d'espèce est le calcul de la VAN pour différentes années de mise en service. La contre-expertise du projet de CDG Express préconise d'ailleurs de faire varier la VAN en fonction de la date de mise en service sur un graphique.

4.1.2. Plusieurs questions apparaissent concernant la prise en compte des effets du projet sur les finances publiques

Les évolutions et interrogations relatives à la prise en compte des sujets de finances publiques ont été présentées au § 3.1.4 ci-dessus et se retrouvent dans les contre-expertises.

L'assiette de calcul pose problème puisque plusieurs contre-expertises font état d'interrogations :

- ♦ la contre-expertise des lignes 18 et 17 Nord (basées sur le référentiel de 2014) « *s'en est tenu[e] dans le présent document à l'approche conventionnelle qui consiste à n'affecter que les dépenses donnant lieu à subventions publiques* » mais « *il n'est pas nécessairement injustifié d'affecter les recettes supplémentaires de la collectivité* ». Si l'instruction Robien ne prenait que les dépenses (« *tout euro public dépensé dans un projet* »), l'instruction Royal et le rapport Quinet prennent comme assiette « *toute variation de dépense et de recette budgétaire publique* » ;
- ♦ un autre point est relevé dans la contre-expertise du projet de contournement Est de Rouen : « *le COFP est appliqué aux dépenses publiques nettes à l'horizon 2070 et non 2140, ce qui peut induire en erreur* ». La fiche-outil de l'instruction Royal fait bien état d'une assiette correspondant aux « *dépenses nettes actualisées sur la durée de vie du projet* ».

La nécessité de rendre obligatoire la prise en compte du COFP est progressivement apparue : ce point est évoqué dans les contre-expertises concernant les projets soumis au référentiel de 2005 puisque l'instruction Royal rend obligatoire le COFP. En revanche, **les conditions de recours au PFRFP apparaissent insuffisamment précises** : la contre-expertise sur la ligne Serqueux-Gisors relève « *l'ambiguïté de la circulaire des services de la DGTIM qui laisse imprécises les conditions de recours au PFRFP* ». En effet, alors que le rapport Quinet recommande un recours systématique au PFRFP, l'instruction Royal laisse le choix (« *quand il apparaît nécessaire de tenir compte de la rareté budgétaire pour hiérarchiser les projets* »).

En ce qui concerne **l'estimation des coefficients COFP et PFRFP**, pour le projet du GPSO, « *la contre-expertise s'est interrogée sur le caractère réaliste de ces coefficients. Elle s'est demandée en particulier si les difficultés budgétaires présentes de l'État et des collectivités locales ne risquaient pas de s'aggraver* ».

Enfin, **le cas des nouvelles taxes** apparaît également : dans le projet de CDG Express, le COFP n'est pas appliqué aux recettes de la nouvelle taxe aérienne mais fait l'objet d'un test de sensibilité. La contre-expertise souhaite l'application du COFP et du PFRFP à la nouvelle taxe. Ce cas n'est prévu que dans le rapport Quinet qui préconise dans ce cas le calcul d'un COFP spécifique.

4.1.3. L'intégration des risques systémiques par des scénarios probabilisés appelle une clarification

Dans le § 3.1.1.4, la mission rappelle les différentes méthodes de prise en compte des risques, systémiques et non systémiques, en fonction du bêta ou des scénarios probabilisés.

Dans les rapports de contre-expertise et les évaluations sous-jacente, il apparaît que :

- ◆ la **prise en compte des risques non systémiques** n'est pas à sous-estimer, comme le rappelle la contre-expertise du projet de la ligne 18 (« *l'analyse des risques non systémiques est beaucoup plus importante que l'analyse des risques systémiques* »), mais elle **ne pose pas de réels soucis méthodologiques**⁷⁵. Ils sont traités par des tests de sensibilité ;
- ◆ les **risques systémiques** posent, quant à eux, des **difficultés sur la méthode avec scénarios probabilisés**⁷⁶. Les contre-expertises des lignes 17 Nord, 18, 15 Est recommandent de s'en tenir au calcul élémentaire comme demandé dans l'instruction-cadre de 2014. En cas de sensibilité très significative du PIB, la contre-expertise du projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse recommande de recourir à la méthode utilisant les *bêtas*.

Les échanges avec les contre-experts confirment **la nécessité d'une clarification de l'instruction-cadre**, qui apparaît insuffisamment compréhensible et pragmatique, voire incomplète dans la mesure où la publication d'outils méthodologiques complémentaires (par la DGITM ou le Cerema) ne serait pas intervenue comme prévu.

4.1.4. Le besoin d'un cadrage macroéconomique apparaît très clairement

Les hypothèses de croissance sont quasiment toujours sujettes à débat, que cela soit celles fournies par :

- ◆ l'instruction-cadre de 2014⁷⁷ ;
- ◆ le projet d'instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers interurbains de mai 2007⁷⁸ ;
- ◆ ou le référentiel de RFF (devenu SNCF Réseau)⁷⁹.

⁷⁵ Les contre-expertises des lignes 17 Nord et 18 recommandent de présenter ces risques sous la forme d'intervalles pour chaque facteur constitutif de la VAN. Ces deux contre-expertises fournissent également une liste non exhaustive d'effets non systémiques à évaluer qui pourrait être reprise pour des infrastructures ferroviaires (les instructions-cadre ne produisant pas de telle liste) : l'enfouissement de la ligne sur un linéaire plus important, les aléas géotechniques ou hydrogéologiques, les passages en tréfonds de bâtiments existants et aléas liés aux fouilles archéologiques, le glissement de planning, les variations de coûts (achat, renouvellement), le coût d'exploitation et les effets économiques élargis. La contre-expertise du projet du CDG Express insiste sur des tests de sensibilités pour la concurrence.

⁷⁶ Les contre-expertises des lignes 17 Nord, 18, 15 Est et 15 Ouest préconisent de ne pas présenter le détail du calcul de la VAN probabiliste « qui nuit à la compréhension » mais uniquement le résultat final. La contre-expertise de la ligne 15 Ouest juge inutile la comparaison faite par la maîtrise d'ouvrage entre la VAN probabiliste et la VAN risquée à 4,5% (Le rapport Quinet précise bien que les méthodes du numérateur et du dénominateur donnent des résultats différents – chapitre 1. Partie 3.5.1, l'instruction Royal ne dit rien de la possibilité offerte ou non des différentes VAN). Pour tenter de faire des comparaisons, la mission de contre-expertise recommande plutôt de calculer un taux d'actualisation en équivalent certain correspondant à la VAN probabiliste.

⁷⁷ Croissance tendancielle du PIB de 1,5 % par an.

⁷⁸ Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire. Les valeurs sont les suivantes : 1,9 % entre 2002 et 2025, 1,5 % entre 2025-2050 et 0% au-delà de 2050.

⁷⁹ Croissance de 1,73 % par an jusqu'en 2025 et 1,63% au-delà.

Pièce jointe n°3

Elles sont jugées trop optimistes par rapport aux valeurs réelles depuis 2008 :

- ◆ ces valeurs sont « *largement périmées sur la période 2010-2030* » selon la contre-expertise du projet des lignes 16, 14 et 17 ;
- ◆ « *les scénarios de PIB proposés par le Cerema [...] sont décalés de notre point de vue des perspectives de croissance à ce jour* » selon la contre-expertise du projet de contournement Est de Rouen.

Ces prévisions de croissance auront également des conséquences sur les prévisions de demande et celles de l'emploi.

Pour pallier ce défaut, certains contre-experts recommandent des scénarios dégradés avec une évolution du PIB de 0,5 % (contre-expertise du projet de la ligne 14)

Plusieurs contre-experts ont rapporté à la mission le besoin d'un cadrage général concernant la croissance française, les prix des énergies, les anticipations d'innovations technologiques majeures susceptibles de transformer en profondeur le secteur, les éléments structurants (contexte réglementaire, contexte concurrentiel, tarifaire, comportement radicaux).

4.2. Les effets monétarisés dans la VAN-SE de chaque projet sont questionnés

Les difficultés méthodologiques se distinguent selon que sont concernés les effets « conventionnels » ou « non conventionnels » (cf. § 3.3 sur les effets à prendre en compte selon les instructions-cadre et le rapport Quinet). Ainsi, les contre-expertises des projets de la Société du Grand Paris (SGP) préconisent de bien distinguer les effets conventionnels et les effets non conventionnels (effets dits « optionnels » dans l'instruction Royal) de sorte à présenter deux VAN-SE.

4.2.1. Des discussions apparaissent, au cas par cas, sur la prise en compte d'effets dits « conventionnels » (ou « classiques ») dans les VAN-SE

Ainsi, les sujets suivants ont pu être évoqués :

- ◆ **les valeurs de temps de transport voyageurs** : pour faire une moyenne pondérée, il est nécessaire de prendre en compte la valeur de chaque motif de déplacement et sa répartition sur une zone géographique. L'instruction Royal a bien précisé les valeurs de chaque motif en reprenant celles du rapport Quinet mais a omis de reprendre la répartition. Ce qui conduit certains porteurs de projet à fournir des répartitions différentes à celle mentionnée par le rapport Quinet (contre-expertise de la ligne 17 Nord, de la ligne 18, de la ligne 15 Est) ;
- ◆ **la pollution atmosphérique** : l'évolution temporelle des valeurs est définie jusqu'en 2020 mais pas pour la suite dans l'instruction Royal. Le rapport Quinet mentionne : « *au-delà, établir le coefficient à partir de scénarios d'émissions du parc circulant sur le moyen et le long terme* » ;
- ◆ **le confort** : la contre-expertise de liaison autoroutière Castres-Toulouse recommande « *que les méthodes de valorisation du confort pour les projets autoroutiers soient réactualisés par un comité d'experts ou par la DGITM* », parce que ces méthodes sont « *basées sur des mesures anciennes et mal adaptées à la variété des profils de voies* ». Les référentiels ne mentionnent pas de cadrage concernant la variation de confort pour les personnes qui passent de modes routiers vers un mode de transport collectif non-routier (contre-expertise du CDG Express) ;

Pièce jointe n°3

- ◆ **la fiabilité des temps de transport** : les gains de fiabilité du temps de transport pour les individus passant d'un mode à l'autre ne sont pas évoqués dans les référentiels méthodologiques (uniquement « *intra-mode* », contre-expertise du CDG Express) ;
- ◆ **la valorisation des nuisances sonores** était délicate sous l'instruction Robien par manque de données (dépréciation des valeurs locatives des logements en fonction de l'exposition au bruit) mais la méthode a totalement été modifiée avec le rapport Quinet et l'instruction Royal ;
- ◆ **les marchandises** : la contre-expertise sur la ligne Serqueux-Gisors émet des réserves sur la capacité à prévoir des taux de conteneurisation et ainsi utilisées les valeurs de référence selon le mode de transport, par tonne par heure ;
- ◆ **la phase de travaux** : la contre-expertise du CDG Express relève que ne pas prendre en compte les émissions de CO2 et la pollution atmosphérique en phase de travaux conduit à sous-estimer les émissions du projet. Ni l'instruction-cadre de 2014, ni le rapport Quinet n'abordent la question explicitement ;
- ◆ **l'accidentologie** : la contre-expertise du projet de la ligne 15 Ouest fait mention de l'hypothèse prise par le porteur de projet d'une augmentation de 0,5 % par an du nombre d'accidents et du nombre de morts, alors que la fiche-outil de l'instruction Royal considère que « *le nombre global d'accidents et de victimes reste constant* ».

4.2.2. La prise en compte d'effets « non conventionnels » dans les projets de la SGP suscite d'importants points de vigilance de la part des contre-experts

Parmi les 12 contre-expertises analysées par la mission, **les effets non-conventionnels ne sont pris en compte que dans les projets de la SGP**. Les contre-experts ne tiennent pas rigueur de leur absence dans les autres projets car ces effets ne figuraient pas dans les valeurs prescrites par l'instruction Royal (contre-expertise du projet de liaison autoroutière Castre-Toulouse) ou sont « *au stade de recherches* » (contre-expertise du projet de contournement Est de Rouen).

Ne pouvant procéder à une réelle « contre-expertise » méthodologique sur ces sujets, les experts se sont attachés à relever des points de vigilance :

- ◆ **bien différencier effets conventionnels et non conventionnel**, notamment les émissions liées au développement territorial (périurbanisation) qui ne sont pas à distinguer des émissions de pollution présentées dans les effets conventionnels ;
- ◆ sans cadre méthodologique de référence, **faire preuve de transparence** dans les hypothèses et méthodes retenus (par exemple sur les emplois créés pour la contre-expertise de la ligne 14) pour éviter l'effet « *boîte noire* » (contre-expertise du projet des lignes 16, 14 et 17) ;
- ◆ **pour les effets redistributifs**, prendre le revenu médian comme point de repère, et non le revenu moyen (contre-expertise du projet de la ligne 14) ;
- ◆ **leur date de prise en compte** est à prendre seulement au moment où ces effets auront réellement lieu.

Les échanges avec les contre-experts relèvent des **carences méthodologiques sur les impacts environnementaux et les impacts sur l'emploi**. Sur ce dernier sujet, les avis divergent sur la prise en compte de l'impact sur l'emploi pour les chantiers de construction. Pour l'instruction-cadre de 2014, « *les effets sur les emplois directs et indirects liés à la construction* » sont à prendre en compte dans l'analyse quantitative et qualitative⁸⁰.

⁸⁰ Néanmoins, le rapport Quinet et l'instruction Royal prévoient de tenir compte des externalités liées à la construction (« effet amont-aval ») dans le calcul de la VAN-SE.

4.2.3. Divers points de méthodologie ont également été relevés par la mission

La mission a relevé également des difficultés sur les points suivants :

- ◆ **l'indexation des coûts d'infrastructure et du matériel roulant** : ce point n'est pas précisé dans les instructions-cadre de 2005 et 2014, ni dans le rapport Quinet. L'indexation est prise sur l'inflation, mais la contre-expertise indique que ces dépenses sont plus dynamiques que l'indicateur (contre-expertise de la ligne 15 Ouest) ;
- ◆ **l'additivité des surplus** : la contre-expertise du GPSO fait part de ses doutes sur le calcul des surplus selon les découpages du projet (supposé en 3 parties⁸¹) ;
- ◆ **l'utilisation de valeurs de temps normatives et exogènes par rapport aux calculs de demande** :
 - la contre-expertise du projet des lignes 16, 14 et 17 soulève le problème de la différence des valeurs de temps utilisées dans le calcul du surplus et celles résultant du modèle de trafic, pouvant conduire à des incohérences : « *si la situation future comporte un nouveau mode, le calcul normatif [conduira] à un surplus négatif* » ;
 - ce point est également évoqué par la contre-expertise sur le projet du CDG Express : « *l'instruction Royal impose l'utilisation de valeur du temps unique par mode et par motif, ce qui ne rend pas bien compte de la distribution des valeurs du temps au sein de la population* » (ce qui peut conduire à des anomalies) ;
- ◆ **l'additivité des gains de temps** : la contre-expertise du projet des lignes 16, 14 et 17 s'interroge sur la linéarité des gains de temps qui vient de « *l'emploi d'une valeur du temps constante et indépendante de la valeur du gain de temps* »⁸² et recommande que « *le calcul du bénéfice lié aux gains de temps [soit] apprécié sous la lumière de la distribution statistique de ces gains de temps* » et non par un calcul normatif.

⁸¹ Le bilan de la partie 3 est-il la différence entre le bilan total et la somme des bilans de la partie 1 et 2 ?

⁸² Ce qui reviendrait à accepter qu'« *offrir un gain de temps de 30 sec à un million d'usagers produirait le même bénéfice que 25 minutes gagnés par 20 000 usagers* ».

PIÈCE JOINTE N°4

**Liste des contre-expertises réalisées dans
le cadre du décret n° 2013-1211**

Pièce jointe n°4

Intitulé du projet	Secteur	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public)	Date de la contre-expertise	Date de l'avis du CGI	Avis du CGI
CH d'Ajaccio	Santé	Reconstruction de l'une des deux parties du CH sur un troisième site	139 M€ (139 M€)	10/07/2013	15/07/2013	Défavorable en l'état actuel du dossier
CH Gabriel Martin	Santé	Reconstruction visant à restructurer les unités de soin et rapprocher deux établissements sur un site unique	140 M€ (140 M€)	12/07/2013	15/07/2013	Favorable sous réserves
CH Nord Deux-Sèvres	Santé	Reconstruction et regroupement des activités MCO, actuellement dispersées sur 3 sites	109 M€ (109 M€)	12/07/2013	15/07/2013	Défavorable
CH de Melun	Santé	Reconstruction sur une plateforme public-privé où seront réunis le CH et deux cliniques privées, avec un partage des activités	194 M€ (194 M€)	20/09/2013	23/09/2015	Favorable sous réserves
Hôpital Edouard Herriot des Hospices Civils de Lyon	Santé	Reconstruction de 34 blocs opératoires dans un seul bâtiment et remise aux normes de l'hôpital Louis Pradel	120 M€ (120 M€)	18/11/2013	19/11/2013	Favorable sous réserves
Autoroute ferroviaire atlantique	Transports	Ligne de ferroutage entre Tarnos, au Nord de Bayonne, et Dourges, au sud de Lille, qui permettra de reporter le rail une partie du trafic routier de transit	400 M€ (286 M€)	22/11/2013	22/11/2013	Recommandations
Centre Hospitalier de l'Ouest Guyanais	Santé	Reconstruction d'une nouvelle structure afin d'optimiser l'organisation des soins et répondre aux besoins de la population	112 M€ (112 M€)	21/02/2014	21/02/2014	Favorable sous très fortes réserves
Bâtiments universitaires d'Aix-en-Provence	Enseignement supérieur	Réhabilitation des bâtiments universitaires dans le cadre de l'opération Campus	- (106 M€)	28/02/2014	28/02/2014	Favorable sous réserves
GPSO	Transports	Constructions de 3 lignes (Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Dax et Dax-frontière espagnole) et réalisation d'aménagements ferroviaires	9 165 M€ (7 528 M€)	29/04/2014	29/04/2014	Favorable sous réserves
École Centrale Paris	Enseignement supérieur	Déménagement de l'école sur le campus de Saclay (plateau du Moulon), à proximité immédiate de Supélec dans la perspective de fusion des deux écoles en 2020	163 M€ (163 M€)	11/06/2014	11/06/2014	Favorable sous réserves

Pièce jointe n°4

Intitulé du projet	Secteur	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public)	Date de la contre-expertise	Date de l'avis du CGI	Avis du CGI
École Normale Supérieure de Cachan	Enseignement supérieur	Déménagement des locaux de l'ENS Cachan, enclavé et vétuste, sur le campus de Saclay (plateau du Moulon)	258 M€ (258 M€)	16/06/2014	16/06/2014	Favorable sous réserves
Lignes 14, 16 et 17	Transports	Deux tronçons : Noisy-Champs à Saint Denis Pleyel (21,3 km) et Saint-Denis-Pleyel à Marie de Saint Ouen (1,7 km)	3 665 M€ (3 665 M€)	18/06/2014	20/06/2014	Favorable sous réserves
AgroParisTech et INRA	Enseignement supérieur	Regroupement d'AgroParisTech et de certains laboratoires de l'INRA sur le campus de Saclay	280 M€ (280 M€)	26/09/2014	26/09/2014	Favorable sous réserves
Grand Palais	Culture	Restauration du bâtiment historique, mise aux normes et aménagement afin de rendre le Grand Palais plus fonctionnel et attractif	393 M€ (393 M€)	26/09/2014	02/10/2014	Favorable
Institut-Mines-Télécom	Enseignement supérieur	Transfert de l'ensemble de l'école Telecom Paris Tech, la direction générale de l'Institut Mines Telecom ainsi que des activités de Telecom Paris Sud sur le campus de Saclay	142 M€ (142 M€)	06/10/2014	06/10/2014	Favorable sous réserves
CHU de Pointe-à-Pître	Santé	Mise aux normes antisismiques et construction d'un nouveau site regroupant les activités de médecine, de chirurgie et d'obstétrique du CHU	571 M€ (571 M€)	16/10/2014 puis 20/02/2016	17/10/2014 puis 24/02/2015	Défavorable puis réservé
CHU de Rouen	Santé	Rationalisation et modernisation, dans le sens d'un regroupement et d'un développement de la pratique ambulatoire	144 M€ (144 M€)	24/10/2014	24/10/2014	Favorable sous réserves
Source européenne de spallation	Recherche	Infrastructure de recherche qui produira des faisceaux de neutrons par la technique de spallation (source de neutrons la plus puissante au monde)	1 843 M€ (147 M€)	29/10/2014	31/10/2014	Favorable
Université Sorbonne-Nouvelle - Paris 3	Enseignement supérieur	Relogement des 10 sites de l'Université dans 3 sites distincts : Nation, Sorbonne et rue des Irlandais	135 M€ (135 M€)	12/11/2014	17/11/2014	Favorable sous réserves
Pôle Biologie-Pharmacie-Chimie	Enseignement supérieur	Déménagement d'une partie des activités d'enseignement et de recherche situés à Orsay sur le campus de Saclay	300 M€ (300 M€)	19/12/2014	23/12/2014	Favorable sous réserves

Pièce jointe n°4

Intitulé du projet	Secteur	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public)	Date de la contre-expertise	Date de l'avis du CGI	Avis du CGI
LyonTech – La Doua	Enseignement supérieur	Réhabilitation des quartiers scientifiques du site LyonTech - La Doua	478 M€ (478 M€)	26/01/2015	28/01/2015	Favorable avec recommandations
Tour Séquoia	Immobilier	Projet de lever l'option d'achat en crédit-bail de la Tour Séquoia où est implanté le MEDDE	486 M€ (486 M€)	10/02/2015	10/02/2015	Favorable avec recommandations
CHU de Grenoble	Santé	Restructuration et reconstruction de l'hôpital Michallon et des blocs opératoires	182 M€ (182 M€)	16/03/2015	16/03/2015	Favorable sous une réserve expresse
Ligne 14 Sud	Transports	Extension de l'actuelle ligne 14 au Sud jusqu'à l'aéroport d'Orly	2 570 M€ (2 570 M€)	26/03/2015	26/03/2015	Favorable avec recommandations
CHU de Limoges	Santé	Mise en sécurité d'un bâtiment de 15 étages	253 M€ (253 M€)	13/04/2015	12/05/2015	Favorable sous réserves
Ligne Serqueux-Gisors	Transports	Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors pour le fret, afin de doubler l'axe Rouen-Mantes La Jolie-Paris et d'absorber la progression de trafic du Port du Havre	287 M€ (187 M€)	28/05/2015	09/06/2015	Favorable sous réserves
Ligne 15 Ouest	Transports	La ligne 15 Ouest relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Pont de Sèvres, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Est pour former une rocade	3 575 M€ (3 575 M€)	15/06/2015	15/06/2015	Favorable avec recommandations
AP-HP Lariboisière	Santé	Reconstruction et redimensionnement autour d'un nouveau bâtiment	316 M€ (316 M€)	08/07/2015	08/07/2015	Favorable avec recommandations
Ligne 18	Transports	La ligne 18 reliera l'aéroport d'Orly, à l'est, aux territoires de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Versailles, au nord-ouest du plateau de Saclay	2 860 M€ (2 860 M€)	21/10/2015	21/10/2015	Favorable sous réserves pour le 1 ^{er} tronçon et défavorable pour le 2 ^{ème} tronçon
CHU de Reims	Santé	Construction de deux nouveaux bâtiments	410 M€ (410 M€)	03/11/2015	03/11/2015	Favorable avec recommandations pour la 1 ^{ère} phase seulement
Hôpital Saint Joseph de Marseille	Santé	Regroupement d'activités sur un seul site, une modernisation des locaux et une réorientation immobilière vers la médecine ambulatoire	134 M€ (134 M€)	04/11/2015	04/11/2015	Favorable avec recommandations

Pièce jointe n°4

Intitulé du projet	Secteur	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public)	Date de la contre-expertise	Date de l'avis du CGI	Avis du CGI
Microcarb	Recherche	Mise en place d'un satellite capable de mesurer les émissions de CO2	174 M€ (160 M€)	17/11/2015	17/11/2015	Favorable sous réserves
Nouvel Hôpital de Lens 2020	Santé	Construction d'un nouvel hôpital en deux bâtiments	280 M€ (280 M€)	19/11/2015	20/11/2015	Favorable avec recommandations
Ligne 17 Nord	Transports	La ligne 17 Nord s'étend de la gare du Bourget RER au Mesnil-Amelot, commune située au nord-est de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle	2 118 M€ (2 118 M€)	17/12/2015	17/12/2015	Favorable avec recommandations
THD Alsace	Numérique	Déploiement du Très Haut Débit en Alsace, via des réseaux de fibres optiques déployés jusqu'à l'abonné	619 M€ (177 M€)	11/01/2016	15/01/2016	Favorable
THD Nord-Pas-de-Calais	Numérique	Déploiement du Très Haut Débit dans le Nord-Pas-de-Calais, via des réseaux de fibres optiques déployés jusqu'à l'abonné	732 M€ (181 M€)	11/01/2016	15/01/2016	Favorable
Contournement Est de Rouen	Transports	Construction d'un contournement autoroutier à péage de l'agglomération de Rouen par l'Est	886 M€ (489 M€)	17/02/2016	17/02/2016	Favorable avec recommandations
Ligne 15 Est	Transports	La ligne 15 Est relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Champigny centre, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Ouest, pour former une rocade	3 447 M€ (3 447 M€)	19/02/2016	19/02/2016	Favorable avec réserve
Charles de Gaulle Express	Transports	Liaison entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle en 20 minutes pour 24 €	1 695 M€ (850 M€)	06/04/2016	06/04/2016	Favorable avec recommandations
Liaison Toulouse-Castres	Transports	Construction d'une Liaison autoroutière entre Toulouse et Castres	457 M€ (110 M€)	05/10/2016	05/10/2016	Réservé
CHU de Caen	Santé	Rénovation du plateau technique du CHU	502 M€ (502 M€)	17/10/2016	17/10/2016	Favorable avec recommandations
Bichat-Beaujon	Santé	Regroupement des hôpitaux Bichat et Beaujon et de la Faculté de médecine de Paris Diderot	719 M€ (719 M€)	21/11/2016	21/11/2016	Favorable avec recommandations

Source : Mission d'après données CGI.

PIÈCE JOINTE N°5

**Note sur la prise en compte
des effets d'agglomération :
problématique pour un groupe
de travail à France Stratégie**

PRISE EN COMPTE DES EFFETS D'AGGLOMERATION : PROBLEMATIQUE POUR UN GROUPE DE TRAVAIL A FRANCE STRATEGIE

LJB Septembre 2016

Eléments de cadrage pour le lancement d'un groupe de travail

Les effets provoqués par la densité de population et la concentration de la localisation des activités, des équipements, sur la dynamique économique d'un territoire (gain d'efficacité associés à l'augmentation de la productivité des emplois et l'impact que celle-ci a sur la croissance économique) et le rôle que peuvent jouer les grands équipements publics (infrastructures de transport, équipements culturels, universités, hôpitaux, prisons, etc.) sur leur développement (attractivité des territoires, impact en matière d'emplois, etc.) est une question centrale des recherches en économie (économie géographique, économie spatiale, économie urbaine...); la localisation de ces activités constitue également le centre de préoccupations majeures des décideurs et des porteurs de projet qui trouvent là une des raisons essentielles pour légitimer des investissements structurants parfois très coûteux. L'analyse des évaluations qui ont été contre expertisées par le CGI montre que dans un certain nombre de projets la part des effets occupe une place déterminante. C'est le cas par exemple pour les évaluations socio-économiques du Grand Paris Express pour lesquelles la valorisation actualisée de ces seuls effets (31 milliards €) dépassent dans le scénario central le coût de l'investissement même du projet (28,2 milliards €)¹.

La prise en compte de ce qu'on appelle les « effets d'agglomération »² dans les évaluations socio-économiques des investissements publics, qui conduisent à une plus-value pour la collectivité nationale et sont clairement à distinguer des retombées économiques locales, au sens classique du terme, fait l'objet de controverses importantes dans la communauté scientifique, et ce depuis longtemps, s'il existe un consensus sur la réalité de ces effets, la mesure de ces effets pose de redoutables problèmes aux praticiens : un transfert opérationnel non trivial des résultats académiques ; une mise en œuvre délicate de modèles complexes permettant de les intégrer dans l'analyse ; des données et des informations utiles parfois inexistantes ou difficiles à mobiliser dans le temps imparti pour mener à bien une évaluation, une réelle difficulté pour quantifier les effets, l'écueil pour éviter les doubles comptes possibles dans la prise en compte des différents effets, etc. Il convient de bien distinguer la question de la réalité et de la mesure des effets d'agglomération (productivité supplémentaire qu'un territoire tire de la concentration des activités humaines³) de celle du lien qu'on peut établir entre l'investissement des grands équipements et l'accélération de cette concentration. Ces deux questions renvoient à deux temps de l'évaluation :

- la mesure des gains économiques supplémentaires attendus d'une augmentation de la concentration

¹ Les dossiers d'évaluation identifient quatre types d'avantages associés à ces effets d'agglomération : des effets positifs liés à l'utilisation du sol, des effets directs liés à la réallocation d'emplois existants, les effets associés à l'arrivée de nouveaux emplois, et ceux enfin liés à la valorisation des nouveaux emplois eux-mêmes.

² La concentration des hommes et des activités, qui peut résulter de la densification des réseaux et grands équipements, entraîne des gains économiques regroupés sous le nom d'« effets d'agglomération ». Ces effets peuvent être positifs (effets d'apprentissage, de partage, d'échelle, un bassin d'emploi plus riche et diversifié pour les entreprises, etc.) mais aussi négatifs (« déséconomies d'agglomération » : coûts de transport accrues par la congestion, externalités négatives, etc.).

³ En ce qui concerne les effets d'agglomération, les analyses économétriques poussées qui peuvent maintenant être effectuées sur données françaises et à l'étranger convergent vers une fourchette d'estimations de l'élasticité de la productivité à la densité de l'emploi en fonction des secteurs concernés par la relocalisation de l'emploi et de leur sensibilité aux effets d'agglomération (industrie ou services) et selon la taille de l'agglomération. Le consensus aujourd'hui est qu'un doublement de la densité d'activité au niveau local permet d'augmenter la productivité des entreprises et les salaires de 2 % à 6 % (Rosenthal et Strange, Handbook of Urban and Regional Economics, 2004 ; Combes et Lafourcade, Rapport SGP, 2012). Le rapport Quinet proposait de retenir entre 2 et 2,4%. Par ailleurs, il est également bien établi, théoriquement et empiriquement, que la réduction des coûts de transport peut entraîner une densification des activités productives (Lafourcade et Thisse, Handbook of transport economics, 2011)

des activités en quantitatif (augmentation du nombre d'emplois et/ou de la valeur ajoutée) et en qualitatif (augmentation de la diversité des activités et équipements⁴) ;

- la modélisation de l'effet que l'équipement induit sur cette concentration (par exemple, dans le secteur des transports, les modèles LUTI (land-use transport interaction) qui se sont fortement développés constituent des outils d'investigation très utiles pour améliorer la connaissance de ces phénomènes).

La commission présidée par Emile Quinet, estimant que les progrès obtenus en matière de recherche théorique et empirique étaient suffisants, propose d'introduire le calcul de ces effets pour les infrastructures urbaines de transport pour ne pas se limiter à des approches annexes plus qualitatives, mais les conclusions opérationnelles restent prudentes et le rapport renvoie à des travaux ultérieurs et pose clairement la question de l'audit des modèles utilisés par un comité d'expert indépendant, voire de la construction d'un modèle de référence, et quoi qu'il en soit d'un retour d'expérience sur l'usage de ces outils⁵. Dans le prolongement de ces travaux, le colloque organisé en octobre dernier par France Stratégie avec le CGEDD et le CGI sur le sujet a permis de mesurer l'avancement de la littérature académique sur le sujet, de repérer dans les débats les questions qui restent en suspens, et de percevoir les enjeux considérables que les méthodes retenues et les choix opérés ont sur le bilan des évaluations. Le colloque concluait sur l'importance de poursuivre le développement de ces modèles notamment en Ile de France. L'exemple des études et recherches engagées autour du projet du Grand Paris Express et les controverses qu'elles ont pu déclencher, est de ce point de vue particulièrement exemplaire des enjeux et des difficultés et de l'importance d'avancer sur ce point.

Le traitement de ces problématiques, déjà présentes explicitement dans certains projets du secteur des transports, doit être mieux encadré. Ces problématiques existent également, mais méritent d'être précisées, pour l'ensemble des grands équipements de santé, équipements universitaires pour lesquels les questions d'accessibilité, de localisation, de « bassin de recrutement » en fonction des équipements concurrents, de proximité avec des équipements complémentaires sont bien présentes. Il est en particulier nécessaire ici de distinguer, ce qui relève d'un gain net pour la collectivité de ce qui n'est qu'un simple transfert d'activités entre différents territoires. Le bilan tiré des contre-expertises organisées au CGI sur plusieurs dizaines d'évaluations de grands projets d'investissements, les remontées des praticiens, des experts et contre experts, convergent sur la nécessité de définir plus précisément les méthodologies de référence pour d'une part quantifier les effets d'agglomération et leur intégration dans les calculs socio-économiques.

Le groupe de travail devra dans la suite des recommandations du rapport Quinet :

- préciser la manière de traiter dans l'évaluation socio-économique les différentes retombées économiques d'un grand établissement ;
- définir parmi ces effets économiques les effets d'agglomération qui peuvent être pris en compte dans l'évaluation socio-économique et préciser les méthodes qui permettent de le faire ;

⁴ A rapprocher de la notion de *creative class*, ces classes sont constituées d'ingénieurs, de chercheurs, de formateurs, d'artistes, de managers, de chefs d'entreprise, de juristes, etc. Vivant de préférence dans des espaces urbains denses, socio-culturellement riches, elles forment le noyau dur du capital humain dans l'économie de la connaissance. Leur localisation est un indicateur du potentiel de développement des territoires. » Richard Florida, *The rise of the creative class*, 2012. Ou encore aux travaux d'E. Moretti autour de la notion de « local multipliers » (2010-05 American Economic Review)

⁵ Le rapport Quinet (France Stratégie, 2013) est très précis sur ce point : Compte tenu du caractère novateur de ces démarches et de l'importance des phénomènes qu'elles abordent, il conviendrait d'organiser au plan national un retour d'expérience sur l'utilisation des modèles LUTI, d'engager des analyses comparatives des modèles existants, d'examiner la robustesse et la reproductibilité de leurs résultats, puis de sélectionner un ou des modèles ou une structure de modèle à développer, afin d'aboutir à quelques modèles de référence qui serviront ensuite à l'évaluation des projets importants ou à l'analyse comparative avec le modèle utilisé pour cette évaluation. Pour disposer de modèles plus transparents, on pourrait envisager de favoriser le développement de modèles publics, au moins pour un modèle de référence (à envisager dans les programmes pluriannuels de recherche). Il conviendrait aussi de développer des bases de données adaptées à l'alimentation des modèles LUTI.

- dégager les principales recommandations opérationnelles qu'il est possible de mettre immédiatement en place dans les évaluations compte tenu d'une revue des pratiques d'évaluation des projets à l'étranger, d'une revue de la littérature déjà mise en exergue et des outils disponibles pour le faire (le rapport Quinet propose une revue de la littérature avancée sur ce sujet⁶ qui pourrait être mise à jour pour tenir compte des développements récents de la recherche et étendue à l'ensemble des secteurs économiques) ;
- définir parmi les effets d'agglomération ceux qui apparaissent suffisamment significatifs pour être pris en compte dans les évaluations tout en gardant à l'esprit que les travaux doivent être réalisables compte tenu des données disponibles sur le terrain ;
- donner des règles d'usage strict des modèles, existants ou futurs, mobilisés dans les évaluations sachant qu'avec le temps ceux-ci se complexifient, sont de moins en moins lisibles, multiplient les variables et les paramètres, segmentent les effets et rendent de fait toute contre-expertise de leurs résultats pour un projet impossible dans un délai raisonnable ;
- préciser les questionnements et démarches *a minima* susceptibles d'être systématiquement mise en œuvre quel que soit le projet d'investissement considéré (des démarches spécifiques peuvent être envisagées selon les différents types d'investissements, et selon les différentes échelles géographiques) ;
- définir les approches (ou des modèles simplifiés) à retenir en cas d'absence de modèles ;
- trancher les principales questions récurrentes qui se posent dans les évaluations (délais réalistes d'ajustement dans les choix de service public, de relocalisation des logements et des emplois, conditions pour considérer que les effets positifs sur un territoire ne se traduisent pas par un simple transfert d'un autre territoire, voire une dégradation de la productivité d'autres territoires, attention pour ne pas cumuler les mêmes effets sous des appellations ou rubriques différentes) ;
- préciser le cahier des charges des travaux qu'il convient d'engager pour avancer sur les points qui restent encore insuffisamment éclairés.

Organisation du groupe de travail

Il est possible d'envisager deux types d'organisation (de multiples combinaisons sont possibles) :

- La première, la plus souple, consisterait à mettre en place un comité de pilotage scientifique très resserré qui aurait la charge d'organiser un séminaire régulier, ouvert, pour traiter les différentes questions soulevées dans cette note. Le comité de pilotage garderait ensuite la main pour rédiger les principales notes qui feraient ensuite référence. Cette organisation permettrait d'élargir le cercle des auditions en variant les intervenants, permettrait également d'alimenter le débat avec un public élargi. Cette option permettrait une production continue.
- La seconde, plus traditionnelle, consisterait à rassembler un groupe de travail plus étoffé en respectant une représentativité des différents acteurs concernés sur ces sujets. Les séances de travail viseraient à rassembler les informations pour élaborer un rapport traduisant une vision et partagée par l'ensemble des acteurs. Le GT serait amené naturellement à demander à des acteurs différents de présenter leur vision du sujet.

La complexité du sujet et le nombre de questions imposent un format probablement d'au moins un an de travail.

⁶ Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade : « Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi » Rapport SGP, 2012 ; Matthieu de Lapparent : Analyse des modèles LUTI « Les modèles occupation du sol-transports comme outils d'évaluation », Rapport Quinet Tome 2, 2013 ; Jean-Claude Prager « Les effets des infrastructures sur la répartition spatiale des populations et des emplois » Rapport Quinet Tome 2, 2013.

Selon l'option retenue, la composition du groupe de travail ou du comité de pilotage pourra être différente.

Il apparaît important de mobiliser :

- Les universitaires qui ont participé au colloque organisé sur les effets d'agglomération le 16 Octobre 2015
- Des représentants du CGEDD qui sont les premiers à être concernés par ces débats
- Des représentants des administrations qui pourraient être intéressées par ces sujets à commencer par celles qui sont directement impliqués par les contre expertises engagées par le CGI ou qui s'engagent dans l'élaboration de guides méthodologiques
- Et d'ouvrir la collaboration à des experts internationaux reconnus ainsi que des représentants d'administrations étrangères (notamment britannique) et de la Commission Européenne. (Rédacteurs des guidelines officiels) : il est néanmoins difficile d'espérer obtenir de leur part une présence régulière. Mieux vaudrait les inviter à une réunion spécifique ou aller les rencontrer.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : L'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS

ANNEXE II : INVENTAIRE

ANNEXE III : CONTRE-EXPERTISES

ANNEXE IV : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE

ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

L'évaluation socio-économique dans les processus décisionnels

SOMMAIRE

1. PLUSIEURS EXEMPLES ETRANGERS TEMONENT DE L'INTERET D'AFFINER L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE AU FUR ET A MESURE DU PROCESSUS DE PROGRAMMATION ET DE DECISION DES PROJETS D'INVESTISSEMENT.....	2
1.1. Au Royaume-Uni, l'évaluation préalable des investissements est désormais accrue par le souci de maîtrise budgétaire pluriannuelle.....	2
1.1.1. <i>Au cours des dix dernières années, le Royaume-Uni a développé les exercices de programmation pluriannuelle de sa dépense publique, y compris dans les investissements.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les investissements sont en principe évalués par les porteurs de projet via des analyses de rentabilité (business cases) en appliquant la méthode du Green Book.....</i>	<i>4</i>
1.2. Aux Pays-Bas, la programmation des investissements dans les infrastructures s'accompagne d'une évaluation des projets.....	6
1.3. En Allemagne, l'évaluation socio-économique des projets dans le secteur des transports se fait dans le cadre d'une planification pluriannuelle.....	7
1.4. Au niveau de l'Union européenne, l'octroi de financements aux projets d'investissements se base en partie sur une analyse coûts-bénéfices.....	9
1.4.1. <i>Pour la BEL, l'évaluation socio-économique constitue un outil à part entière de la décision de financement des projets d'investissements.....</i>	<i>9</i>
1.4.2. <i>La Commission européenne s'appuie sur l'analyse de rentabilité socio-économique des grands projets pour accorder les fonds structurels.....</i>	<i>10</i>
2. EN FRANCE, L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DOIT S'ARTICULER AVEC LES DEMARCHES PREEXISTANTES D'EVALUATION PREALABLE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS.....	12
2.1. La nouvelle obligation d'évaluation socio-économique créée en 2012 avait l'ambition de prioriser les projets d'investissements publics.....	12
2.1.1. <i>L'objectif affiché du nouveau dispositif d'évaluation socio-économique était de faciliter la priorisation des projets d'investissements publics.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La LFPF pour 2012-2017 a consacré un principe général d'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics financés par l'État et ses établissements publics.....</i>	<i>14</i>
2.2. La plupart des secteurs qui investissent disposent déjà de procédures d'évaluation et de décision qui leur sont propres, rarement interministérielles.....	15
2.2.1. <i>Dans le secteur des transports, l'évaluation socio-économique est souvent assimilée aux seules obligations qui concernent les grands projets d'infrastructure, sans procédure décisionnelle uniforme les concernant.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Dans le secteur de la santé, l'évaluation socio-économique s'insère dans le suivi du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO).....</i>	<i>18</i>
2.2.3. <i>Dans l'enseignement supérieur, l'expérience de l'opération Campus a structuré les procédures de sélection des investissements.....</i>	<i>22</i>
2.2.4. <i>Dans le champ de la justice comme de la culture, le ministère souhaite être le pilote de la programmation des investissements ainsi que de leur évaluation socio-économique préalable.....</i>	<i>24</i>

2.3.	Depuis plusieurs années, les procédures d'évaluation interministérielles se développent, avec un regard proche de celui souhaité par l'évaluation socio-économique	25
2.3.1.	<i>Depuis 2014, les projets informatiques de l'État font l'objet d'un suivi ministériel et interministériel renforcé par l'affirmation de la DINSIC.....</i>	26
2.3.2.	<i>En 2016, la gouvernance interministérielle des projets immobiliers de l'État a été renouvelée afin de mieux éclairer les décisions immobilières.....</i>	27
2.3.3.	<i>Une évaluation préalable des modes de réalisation (EMR), complémentaire de l'évaluation socio-économique, est demandée à la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) sur les marchés de partenariat.....</i>	29
2.3.4.	<i>Depuis 2009, le programme des investissements d'avenir (PIA) a mis en place une comitologie interministérielle qui lui est propre afin de sélectionner les projets qu'il finance.....</i>	30
2.4.	Les démarches d'évaluation préalable se développent aussi dans les collectivités territoriales, ouvrant la possibilité, à moyen terme, d'une extension de l'obligation d'évaluation socio-économique à leurs projets d'investissements.....	32
2.4.1.	<i>Plusieurs mesures récentes renforcent la place de l'évaluation préalable des projets d'investissements publics des collectivités.....</i>	32
2.4.2.	<i>Une transposition adaptée du dispositif d'évaluation socio-économique de l'État aux collectivités territoriales apparaît souhaitable à la condition d'un accompagnement méthodologique adéquat.....</i>	33
3.	POUR S'AFFIRMER, L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE A BESOIN D'INTERVENIR SUFFISAMMENT TOT POUR POUVOIR ECLAIRER LA DECISION PUBLIQUE	35
3.1.	Les objectifs et défis de l'évaluation socio-économique sont comparables, à plusieurs égards, à ceux des études d'impact.....	35
3.1.1.	<i>Les obligations d'évaluation préalable des conséquences de projets de textes ont renforcées au cours des dernières années.....</i>	35
3.1.2.	<i>Les marges de progrès des études d'impact sont étroitement liées à leur place dans le processus décisionnel, renforcée par les mesures de transparence à leur endroit.....</i>	36
3.2.	L'obligation nouvelle d'évaluation socio-économique est trop souvent vécue comme une obligation formelle	40
3.2.1.	<i>Les porteurs de projets se concentrent sur les projets destinés à faire l'objet d'une contre-expertise (supérieurs au seuil de 100 M€) mais ont des difficultés à compléter leurs dossiers d'évaluation socio-économique, souvent réduits à une compilation de pièces.....</i>	40
3.2.2.	<i>Le cadre de l'évaluation socio-économique gagnerait à préciser les principes de proportionnalité et de progressivité qui doivent s'appliquer à la démarche.....</i>	41
3.3.	L'évaluation socio-économique doit trouver sa place dans les processus décisionnels ministériels et dans la discussion interministérielle.....	43
3.3.1.	<i>La complexité, l'hétérogénéité et le manque de formalisme de certains processus décisionnels génèrent des difficultés.....</i>	43
3.3.2.	<i>De nombreux interlocuteurs appellent de leurs vœux l'identification de jalons décisionnels explicites et formels (dits « go / no go ») et le renforcement du rôle d'arbitrage du Premier ministre.....</i>	44
3.3.3.	<i>La mission estime nécessaire d'assurer une discussion interministérielle sur les projets les plus significatifs dont l'utilité socio-économique n'est pas assurée.....</i>	46

3.4. En amont de l'évaluation socio-économique des projets, les démarches de programmation et de priorisation des investissements sont primordiales	51
3.4.1. <i>Les projets évalués s'inscrivent généralement dans une logique d'investissement, voire une programmation pluriannuelle.....</i>	<i>51</i>
3.4.2. <i>L'évaluation socio-économique peut utilement éclairer la décision publique de programmation des investissements, pour peu que cette dernière n'y soit pas réduite</i>	<i>52</i>
3.5. En aval des décisions d'approbation définitive des projets, les évaluations socio-économiques pourraient être publiées.....	53
4. SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	56

INTRODUCTION

La lettre de mission invite à mesurer « *les dispositions adoptées dans les ministères et établissements publics pour faire progresser l'évaluation socio-économique de leurs projets et structurer leurs processus de décision en matière d'investissement* », avec une « *appréciation des coûts induits* ».

Dans la présente annexe, la mission :

- ◆ présente plusieurs **expériences étrangères** (§ 1) ;
- ◆ dresse un **état des lieux de l'évaluation socio-économique en France**, notamment :
 - de son articulation avec les **autres procédures d'évaluation préalable** à la décision (§ 2) ;
 - de sa place dans le **processus d'élaboration et de décision des projets** (§ 3).

La mission a relevé **deux enjeux majeurs** relatifs à l'évaluation socio-économique :

- ◆ le **contenu de l'évaluation socio-économique ne peut être standardisé** par des exigences identiques pour l'ensemble des projets et secteurs. Le respect de l'obligation actuelle, prévue par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017, progresse, notamment en s'appuyant sur les procédures d'évaluation préexistantes. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer le risque d'une obligation formelle, chronophage pour les services mais sans consistance ni utilité pour la décision publique. Il paraît à la mission nécessaire de **clarifier, dans une circulaire interministérielle, l'esprit de la démarche de l'évaluation socio-économique**, qui consiste à rappeler des questions d'opportunité et de faisabilité souvent déjà posées au porteur de projet, et à demander une formalisation et une objectivation aussi quantitative que possible de ses réponses. Cette démarche doit être proportionnée (aux enjeux financiers du projet), progressive (au fur et à mesure de la maturation du projet) et adaptée à chaque secteur¹ ;
- ◆ **l'influence de l'évaluation socio-économique est délicate à mesurer** : une décision publique ou un choix politique peuvent en différer sans qu'il ne soit pour autant possible de déduire que l'évaluation était d'une qualité insuffisante ou inutile. Si l'évaluation socio-économique souhaite éclairer la décision publique, il convient surtout de s'assurer que le processus décisionnel le lui permette. Or, **les processus décisionnels en matière d'investissements publics demeurent peu structurés**, souvent composés d'étapes successives qui entérinent un projet sans qu'une unique et définitive décision de réalisation ne puisse être identifiée. À cet égard, les obligations de déclaration à l'inventaire (pour les projets de plus de 20 M€) et de contre-expertise (pour ceux de plus de 100 M€) sont des étapes utiles, qui ouvrent la voie à une discussion interministérielle en cas d'incertitude sur l'opportunité d'un projet. Sans aller jusqu'à une formalisation excessive et unique dans une comitologie interministérielle, **la mission juge souhaitable que chaque ministère organise une discussion interministérielle sur les projets les plus importants**, à l'image du dispositif existant dans le secteur de la santé, et que l'arbitrage du Premier ministre soit sollicité lorsque l'utilité socio-économique est problématique (avis défavorable ou réservé du CGI suite à une contre-expertise).

¹ Voir annexe IV qui recommande d'élaborer des guides méthodologiques simplifiés adaptés à chaque secteur (sans demander, par exemple, un calcul systématique de valeur actuelle nette socio-économique).

1. Plusieurs exemples étrangers témoignent de l'intérêt d'affiner l'évaluation socio-économique au fur et à mesure du processus de programmation et de décision des projets d'investissement

La prise en compte de l'évaluation socio-économique dans les processus d'élaboration et de décision des investissements publics² est guidée par différents objectifs :

- ◆ la maîtrise budgétaire et la mobilisation des financements privés au Royaume-Uni (§ 1.1) ;
- ◆ un souci de justification dans la concertation publique aux Pays-Bas (§ 1.2) ;
- ◆ un objectif de priorisation et de programmation des projets en Allemagne (§ 1.3) ;
- ◆ la nécessité de sélectionner les projets pour allouer des fonds au niveau européen, à la Commission ou au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI) (§ 1.4).

Pour ce parangonnage, la mission s'est appuyée sur :

- ◆ plusieurs études comparatives sur l'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, notamment sur celle réalisée par la direction générale du Trésor en 2012-2013 et celle du groupe de travail présidé par Émile Quinet (avril 2013) ;
- ◆ les documents publics qui organisent les procédures au sein de chaque pays ;
- ◆ un déplacement au Royaume-Uni (entretiens avec le Trésor britannique).

1.1. Au Royaume-Uni, l'évaluation préalable des investissements est désormais accrue par le souci de maîtrise budgétaire pluriannuelle

1.1.1. Au cours des dix dernières années, le Royaume-Uni a développé les exercices de programmation pluriannuelle de sa dépense publique, y compris dans les investissements

La priorisation des investissements relève pour partie d'un exercice budgétaire : depuis 2007, l'articulation entre les investissements publics et la procédure budgétaire repose au Royaume-Uni sur des exercices de revues des dépenses (dites « *spending reviews* »), ciblées ou générales (elles sont alors dites « *comprehensive spending reviews* ») qui visent à identifier les marges de manœuvre budgétaire et à réduire le déficit public à moyen terme³. À l'issue de cet exercice de *spending review*, chaque département ministériel examiné voit définis :

- ◆ une trajectoire budgétaire triennale voire quinquennale ;
- ◆ des objectifs de performance (dits « *public service agreements* » - PSA) ;
- ◆ le seuil au-delà duquel les investissements doivent faire l'objet d'une analyse de rentabilité détaillée (dite « *business case* »), en application de la méthodologie du *Green Book*⁴ (voir *infra*). L'affichage croissant de la nécessité de prendre des décisions « rationnelles » en matière de dépense publique est clairement liée au contexte budgétaire⁵.

² Les processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics présentés ci-dessous s'appuient pour la plupart sur des guides méthodologiques, dont les lignes directrices sont présentées dans l'annexe IV du présent rapport.

³ L'exercice de *spending review* pour 2015 souhaitait identifier les économies pour éliminer le déficit public à l'horizon 2019-2020 (juillet 2015).

⁴ *Green Book* sur l'évaluation socio-économique, dont la dernière version date de 2003 (cf. annexe IV).

⁵ La préface du guide des *business cases* commence ainsi : « *Le besoin d'obtenir le plus de valeur possible à partir de la dépense publique restera une donnée inchangée pour ceux qui sont responsables des décisions de dépense. La nécessité de réduire la dépense globale à l'issue de la crise financière de 2008 a renforcé cette exigence. [...] Dans ce contexte, il est*

La priorisation des investissements dans les infrastructures articule une vision stratégique de long terme et des enjeux de structuration juridique et financière de court terme. Ainsi, depuis 2010, des programmes pluriannuels d'investissements dans les infrastructures sont régulièrement révisés, avec un horizon de moyen terme (5 ans) et de plus long terme. Le dernier plan national (« *national infrastructure plan* » - NIP) assure l'investissement de plus de 100 Mds£ sur la période 2016-2021, sur un certain nombre de projets prioritaires sur un « pipeline » plus global de près de 500 Mds£⁶. Ce plan est actualisé chaque année dans un « pipeline » public des projets lancés (« *national infrastructure pipeline* »).

À cet égard, deux nouvelles entités sont liées à cet exercice de programmation :

- ◆ une **commission nationale des infrastructures** (*national infrastructure commission* - NIC) a été mise en place fin 2015 en tant qu'entité semi-indépendante⁷ et dédiée à l'analyse stratégique et la priorisation des projets de long terme⁸, à horizon 2030 ;
- ◆ une **autorité des infrastructures et projets** (*Infrastructure and projects authority* - IPA), rattachée au *HM Treasury* et au Premier ministre, a été établie au 1^{er} janvier 2016 afin de suivre la mise en œuvre concrète du programme pluriannuel (cf. encadré 1).

**Encadré 1 : Autorité britannique des infrastructures et projets
(Infrastructure and projects authority – IPA)**

L'IPA, qui rassemble désormais environ 160 personnes, a fusionné deux entités :

- « *Infrastructure UK* » (IUK), cellule d'expertise en financement des infrastructures, positionnée au sein du *HM Treasury*, chargée de publier le plan national d'infrastructures (dont le premier date de 2010), d'apporter ses compétences aux 40 projets prioritaires et de sécuriser l'apport de financements privés. Elle avait remplacé l'entité chargée de promouvoir le recours aux partenariats publics-privés (PPP), « *Partnership UK* », depuis 2000 ;
- l'autorité des grands projets (*Major projects authority* – MPA), créée en 2010 pour améliorer l'efficacité de la gestion des grands projets au Royaume-Uni (notamment en termes de maîtrise des coûts et de budget) ainsi que pour renforcer la transparence sur l'évaluation de cette gestion. L'IPA établissait le processus de pilotage des grands projets, avec un certain nombre d'étapes et de jalons visant à s'assurer de la maîtrise de la conduite du projet.

Avant sa fusion début 2016, la MPA suivait environ 200 « grands projets », sachant qu'un projet était jugé « grand » (et dès lors suivi par la MPA) lorsqu'il :

- (i) exigeait l'approbation du *HM Treasury* ;
- (ii) était susceptible de générer des dépenses publiques dépassant le budget du ministère ;
- (iii) impliquait des niveaux significatifs de dépenses imprévues ;
- (iv) pouvait établir un précédent dispendieux.

Deux types d'évaluation étaient assurés *via* la MPA :

- pour les projets les plus significatifs (dont le coût complet dépasse 1 Md£ ou qui sont d'une complexité particulière), l'IPA constitue un groupe de trois à quatre experts issus des secteurs public et privé (« *major project review team* »), chargé de se prononcer sur l'approbation du projet, avec ou sans recommandations, ou sur un arrêt dans la conduite du projet ;
- pour les autres projets font l'objet d'une évaluation par le *HM Treasury*.

Source : Mission.

vital que les choix de dépense soient fondés sur des propositions fortement objectivées et argumentées. » (*Public sector business cases using the five case model*, 2015.)

⁶ *National infrastructure delivery plan 2016-2021*, publié par la nouvelle IPA, mars 2016.

⁷ Un cadre normatif doit en principe assurer l'indépendance de la commission, « *non-ministerial government department* », à la manière de l'autorité de la statistique (*UK Statistics Authority*).

⁸ Pour ce faire, la NIC a lancé, en mai 2016, une consultation publique concernant l'organisation et la méthodologie de l'exercice d'évaluation nationale des infrastructures (*national infrastructure assessment* – NIA), destinée à être publiée et transmise chaque année au Parlement.

1.1.2. Les investissements sont en principe évalués par les porteurs de projet via des analyses de rentabilité (*business cases*) en appliquant la méthode du *Green Book*

Le *HM Treasury* recommande l'application de la méthodologie du *Green Book* aux investissements publics, avec un processus standardisé décrit dans un guide : *Public sector business cases using the five case model* (2015). La méthodologie et la procédure sont censées être les mêmes pour l'ensemble des ministères et entités publiques. Son objectif est d'assurer la création de valeur (« *value for money* ») de chaque projet.

L'analyse de rentabilité (*business case*) est décomposée en **cinq études** qui doivent permettre au **porteur de projet** de « penser » les conditions de l'intervention publique et les **éléments essentiels de la décision d'investissement** :

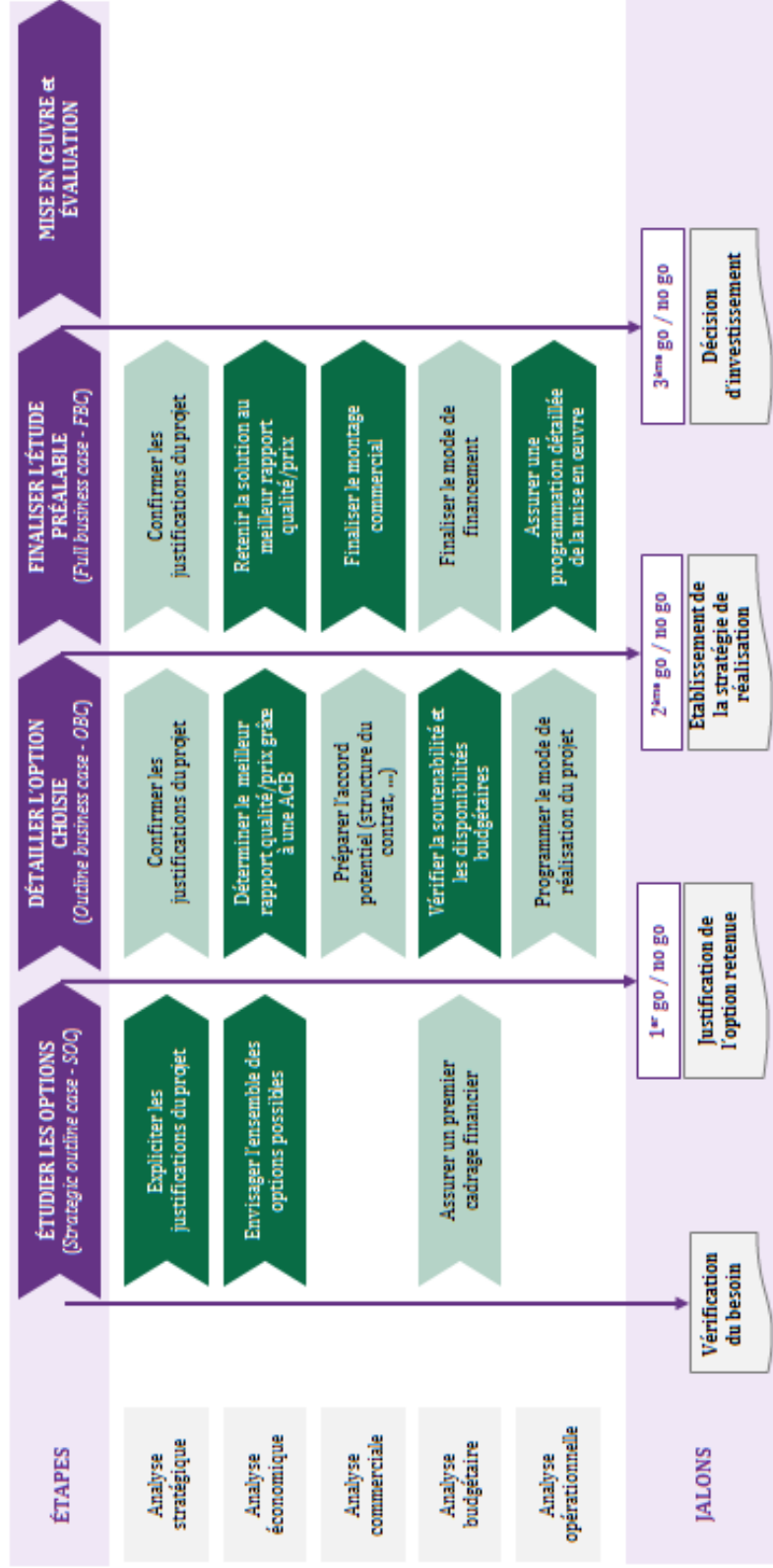
- ◆ l'**analyse stratégique** (*strategic case*) doit justifier le besoin et convaincre de l'opportunité du projet par rapport à la situation existante et aux objectifs retenus dans les PSA ;
- ◆ l'**analyse économique** (*economic case*) doit prouver que ce projet maximise l'intérêt général grâce à la préparation des options, à une analyse socio-économique et à la sélection de l'option la plus pertinente sur cette base (meilleure « *value for money* », rapport qualité-prix) ;
- ◆ l'**analyse commerciale** (*commercial case*) doit présenter l'intérêt du projet pour le secteur privé, de sorte qu'il peut être confié par appel d'offre et être commercialement viable (structuration juridique et financière du projet) ;
- ◆ l'**analyse budgétaire** (*financial case*) doit montrer la faisabilité financière du projet, c'est à dire que la dépense est « abordable » sur la base d'une estimation des coûts et recettes ;
- ◆ l'**analyse opérationnelle** (*management case*) doit expliquer les implications de la mise en œuvre du projet pour l'ensemble des parties prenantes (conduite de projet, gestion du risque, pilotage, etc.).

Ces analyses sont affinées au fil du temps, **dans un processus itératif**, au cours de **plusieurs étapes ponctuées par des jalons**, dites « *gateway reviews* », assimilables à des décisions de « go / no go » (graphique 1) :

- ◆ en amont du projet lui-même, **sont établis les besoins et les objectifs** de sorte à préparer un programme d'intervention (dit « *strategic outline programme* (SOP) ») qui peut se décliner en plusieurs projets. À l'issue de ce travail, l'adéquation du projet au besoin est confirmée et un projet est lancé ;
- ◆ la première étape est l'**étude des options**, qui analyse l'opportunité stratégique du projet et envisage l'ensemble des options, inscrites dans la première version du *Business case* (dite « *strategic outline case* (SOC) ») ;
- ◆ la deuxième étape est l'**analyse détaillée de l'option choisie** (dite « *outline business case* (OBC) »), notamment sous l'angle socio-économique et sous l'angle budgétaire ;
- ◆ la troisième étape est la **finalisation de l'étude préalable** (dite « *full business case* (FBC) »), en particulier son montage commercial, juridique et financier ainsi que ses modalités opérationnelles de mise en œuvre.

Tout au long de l'analyse de rentabilité, **une procédure itérative lie le porteur de projet et le *HM Treasury***, en particulier par les *spending teams*.

Graphique 1 : Mise en place d'un Business case



GRILLE D'ANALYSE DE RENTABILITÉ (Business case)

Source : Mission notamment d'après le guide Public sector business cases using the five case model (2015).

1.2. Aux Pays-Bas, la programmation des investissements dans les infrastructures s'accompagne d'une évaluation des projets

Aux Pays-Bas, l'ensemble de la procédure de planification, de programmation et d'évaluation des projets d'investissement vise à produire un consensus sur ces derniers. Pour autant, **il est difficile d'apprécier si les divers exercices d'évaluation ont un effet réel sur la décision publique** ou s'ils se contentent d'« *écarter les éléphants blancs (projets inintéressants voire aberrants du point de vue de l'intérêt collectif tel qu'il est représenté par l'ACB)* »⁹.

Les Pays-Bas ont une tradition de planification de long terme des infrastructures, où les administrations locales occupent une place croissante. La planification des investissements dans les infrastructures s'inscrit dans deux documents programmatiques que sont :

- ◆ la « **stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire** » (SVIR¹⁰) dont la dernière, en date de 2012, vise un **moyen et un long terme** (2028 et 2040), et retient une décentralisation forte au profit des administrations locales. Cette stratégie établit les priorités en matière d'aménagement et de mobilité au niveau national, en faisant un lien entre le développement territorial et les infrastructures ;
- ◆ le « **programme pluriannuel et intégral d'aménagement** » (MIRT¹¹), établi par le ministère de l'infrastructure et de l'environnement¹² et approuvé par le Parlement, est construit sur la base de la SVIR et actualisé régulièrement avec un horizon de court-moyen terme. Il fait un **inventaire de l'ensemble des projets d'infrastructures à l'étude** dans les ministères et les administrations locales.

Les projets font en principe l'objet de plusieurs évaluations dont la robustesse est renforcée au fur et à mesure de leur avancement. Sur la base de l'inventaire du MIRT, la planification de chaque projet d'infrastructure s'organise ensuite en **plusieurs phases** :

- ◆ une étude préliminaire, exploratoire, de définition du problème et des solutions envisageables ;
- ◆ une étude de faisabilité, qui donne lieu à l'examen des alternatives, à une étude environnementale (MER¹³) et à une étude socio-économique (MKBA¹⁴) ;
- ◆ une phase préparatoire des travaux et de demande des autorisations ;
- ◆ la réalisation du projet.

Ces évaluations relèvent de la responsabilité du porteur de projet, qui peut recourir à des prestataires externes (bureaux d'études, consultants, etc.).

⁹ Source : « La pratique du calcul socio-économique à l'étranger », rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, avril 2013.

¹⁰ *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR).

¹¹ *Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport* (MIRT).

¹² Le ministère de l'infrastructure et de l'environnement a été créé en 2010 suite à la fusion du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministère des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux.

¹³ *Milieueffectrapportage* (MER).

¹⁴ *Maatschappelijke kosten-batenanalyse* (MKBA).

1.3. En Allemagne, l'évaluation socio-économique des projets dans le secteur des transports se fait dans le cadre d'une planification pluriannuelle

Depuis les années 1970, les projets nationaux d'infrastructures¹⁵ de transports font l'objet d'un **plan fédéral des infrastructures de transport (BVWP¹⁶)**, proposé tous les 15 ans environ par le ministère fédéral en charge des transports (BMVI¹⁷). Il consiste en « *une planification multimodale (aérien, fluvial, maritime, routier, ferroviaire) des infrastructures de transports [qui] donne des orientations stratégiques d'investissement en matière d'infrastructures à un horizon de 15 à 20 ans* »¹⁸. Le dernier BVWP date de 2015 (après celui de 2003), porte sur la période 2016-2030 et consacre 270 Mds€ à la modernisation des infrastructures de transport fédérales, l'interconnexion de ces infrastructures et la décongestion des réseaux.

La première étape de l'élaboration du BVWP par l'administration fédérale allemande est celle de **définition des priorités générales**¹⁹, avec d'une part la détermination des besoins financiers pour la préservation et la maintenance des infrastructures existantes et, d'autre part, l'enregistrement des candidatures des projets d'investissements d'envergure nationale pour leur inscription au plan.

Ensuite, **une évaluation socio-économique est réalisée pour** chacun de ces projets, afin de déterminer leur inscription et leur degré de priorité en fonction de leur rentabilité socio-économique. Pour ce faire :

- ◆ **une méthodologie d'évaluation** est développée grâce à des travaux de recherche commandés auprès de chercheurs universitaires et de consultants externes - à l'image de ce qui a été fait pour préparer le BVWP 2015 ;
- ◆ **les scénarios de référence** « avec » et « sans » projet sont définis ;
- ◆ **les prévisions de trafics** sont établies selon les réseaux de transport : elles permettent d'estimer les besoins nationaux à l'horizon du plan considéré et sont incluses dans la méthode ;
- ◆ **l'évaluation socio-économique de chacun des projets** est réalisée : elle est pilotée par la direction générale en charge des affaires environnementales, des infrastructures et des questions stratégiques du BMVI, mais effectuée par des experts externes et indépendants des porteurs de projets afin de « *garantir l'objectivité et la transparence des évaluations* »²⁰.

¹⁵ Il s'agit non seulement des projets de création de nouvelles infrastructures, mais également des projets de modernisation et de renouvellement des infrastructures existantes.

¹⁶ Bundesverkehrswegeplan (BVWP).

¹⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

¹⁸ Source : « La pratique du calcul socio-économique à l'étranger », rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, avril 2013.

¹⁹ À l'occasion du BVWP de 2015, deux grandes priorités ont été définies :

- le financement de l'entretien des infrastructures existantes, qui réduit l'enveloppe susceptible de financer les nouveaux projets à 30 % du budget total du plan ;
- le financement de nouveaux projets qui apporteront une contribution majeure à l'élimination des « goulets d'étranglement » ou à l'amélioration des connexions entre les hubs et leur arrière-pays.

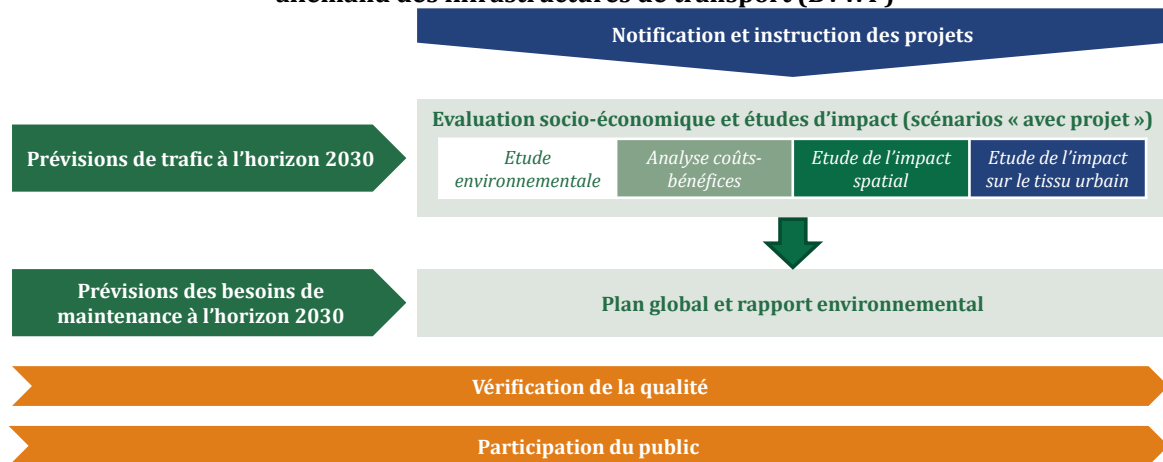
²⁰ Source : Université de Leeds, « *International comparison of transport appraisal practice : Germany country report* ».

Annexe I

Sur la base du scénario « avec projet », cette évaluation socio-économique repose sur quatre aspects (graphique 2) :

- ◆ une **analyse coûts-bénéfices** quantitative, qui aboutit à un ratio coûts-bénéfices qui constitue le paramètre principal pour définir le degré de priorité d'un projet²¹ ;
- ◆ une **évaluation environnementale** qualitative, censée inclure une portée « stratégique »²² ;
- ◆ une analyse qualitative de **l'impact sur l'aménagement du territoire**, dans laquelle sont observés les connexions entre les régions et le développement local potentiel ;
- ◆ une analyse qualitative de **l'impact sur le tissu urbain**.

Graphique 2 : Procédure d'évaluation des projets d'investissements inscrits au plan fédéral allemand des infrastructures de transport (BVWP)



Source : Mission d'après BMVI (2015).

Ainsi, **les projets sont classés en trois catégories de priorité de réalisation**²³ :

- ◆ les projets répondant à un besoin très urgent (*sehr vordringlicher bedarf*) ;
- ◆ les projets répondant à un besoin urgent (*vordringlicher bedarf*) ;
- ◆ les projets répondant à un besoin ultérieur (*weiterer bedarf*).

Le BVWP est formalisé par le BMVI et contient donc :

- ◆ la méthode d'évaluation socio-économique utilisée ;
- ◆ la liste des projets ordonnés en annexe.

Le BVWP est **adopté par le gouvernement** et **présenté au Parlement**, qui vote des lois encadrant le développement du réseau de transport fédéral et permettant la réalisation des projets concernés par le plan.

²¹ Lorsque le ratio coûts-bénéfices est inférieur à 1, le projet est rejeté ; lorsqu'il est supérieur à 3, le projet est considéré comme prioritaire. Ce ratio est calculé à partir des éléments suivants : la réduction des coûts de transport ; la conservation des infrastructures existantes ; la sécurité ; l'accessibilité, valorisée par les gains de temps ; les impacts spatiaux monétarisables, tels que les effets sur l'emploi pendant les phases de construction ; les effets environnementaux monétarisables, notamment ceux concernant la pollution sonore et les émissions de dioxyde de carbone (la méthode du BVWP 2015 estime la valeur du carbone à 145 € en 2030) ; les impacts dus au trafic, à différencier selon les modes de transport ; les connexions à des plateformes multimodales telles que les ports maritimes ou aéroports ; la contribution à des objectifs externes ; la fiabilité du temps de trajet.

Source : « La pratique du calcul socio-économique à l'étranger », rapport du groupe de travail présidé par Émile Quinet, avril 2013.

²² *Strategic environmental assessment* (« SEA »).

²³ Catégories utilisées dans le BVWP 2015 (révisées depuis le BVWP 2003).

Enfin, le gouvernement **élabore un plan d'investissement révisé tous les 5 ans**, en application du BVWP – de nouvelles évaluations socio-économiques peuvent être réalisées à cette occasion, afin d'actualiser l'ordre de priorité des projets.

Pour la première fois, le BVWP 2015 permet au public de participer au développement du plan. En particulier, la première version du plan a été soumise à un processus d'évaluation par le public, puis elle a été adaptée en conséquence avant d'être soumise au gouvernement pour adoption.

1.4. Au niveau de l'Union européenne, l'octroi de financements aux projets d'investissements se base en partie sur une analyse coûts-bénéfices

L'analyse des processus de décision d'octroi de financements européens, au sein de la BEI (§ 1.4.1) comme de la Commission (§ 1.4.2), révèle l'attention accordée au niveau européen à l'évaluation socio-économique *ex ante*.

1.4.1. Pour la BEI, l'évaluation socio-économique constitue un outil à part entière de la décision de financement des projets d'investissements

La BEI intervient dans le financement de nombreux projets d'investissements au sein des États membres de l'Union européenne (UE), sous forme de prêts, de garanties, de prises de participation, etc.

L'instruction des projets d'investissement, dont l'évaluation socio-économique *ex ante* fait partie intégrante, est menée par des équipes d'ingénieurs, d'économistes et d'analystes financiers de la BEI, en collaboration avec les porteurs de projets, conformément au guide méthodologique de la banque elle-même²⁴. L'évaluation socio-économique *ex ante* vise à déterminer leur contribution à la croissance économique et à la cohésion au sein de l'UE. Les conclusions de l'instruction sont présentées au conseil d'administration de la BEI qui prend la décision de financement. Une fois financé, le projet fait l'objet d'un suivi régulier :

- ◆ un suivi financier, assuré par la direction « gestion et restructuration des transactions » de la BEI ;
- ◆ un suivi matériel, permis par l'obligation pour le porteur de projet d'informer la BEI en cas de divergence importante par rapport à ce qui était prévu, et la rédaction d'un rapport de fin de travaux établissant les différences avec les prévisions initiales.

Des évaluations socio-économiques *ex post* sont effectuées sur des regroupements de projets, sans rentrer dans le détail de chaque projet :

- ◆ dans le cadre du suivi des projets par la BEI, une évaluation du programme est réalisée 15 mois après l'achèvement des travaux ;
- ◆ parfois, une évaluation supplémentaire est menée pour l'élaboration de rapports thématiques – jusqu'à 5 ans après le lancement du projet –, afin de tirer les leçons de l'expérience passée, améliorer les opérations futures et rendre compte de la mise en œuvre des politiques de l'UE.

²⁴ BEI, « *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB* », mars 2013 (cf. annexe IV).

1.4.2. La Commission européenne s'appuie sur l'analyse de rentabilité socio-économique des grands projets pour accorder les fonds structurels

Dans le cadre de la politique de cohésion 2014-2020²⁵, la Commission européenne a intégré le paramètre de rentabilité socio-économique des « grands projets »²⁶ financés par l'UE.

Pour obtenir son approbation pour l'octroi de fonds conformément au règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013, l'autorité de gestion est tenue de mettre à disposition de la Commission un dossier de présentation et d'évaluation du projet, dont le contenu est défini par l'article 101 du règlement susmentionné : **parmi les pièces devant figurer au dossier, l'analyse coûts-avantages constitue l'évaluation socio-économique du projet** à proprement parler²⁷ et « *la Commission adopte des actes d'exécution établissant la méthode à utiliser fondée sur les bonnes pratiques reconnues pour accomplir l'analyse coûts-avantages prévue* »²⁸.

La procédure d'instruction des projets présentés à la Commission européenne peut prendre deux formes (cf. graphique 3), selon le choix de l'État membre :

- ◆ soit la nouvelle procédure prévue à l'article 102, alinéa 1 du règlement n° 1303/2013, selon laquelle **le dossier constitué par l'autorité de gestion fait l'objet d'une contre-expertise indépendante** pouvant bénéficier d'une assistance technique de la Commission. Ces travaux aboutissent à un rapport d'« *évaluation de la qualité* » sur la base duquel la Commission prend la décision d'approuver ou non la contribution de l'UE au grand projet ;
- ◆ soit l'ancienne procédure issue du programme d'investissement 2007-2013, et prévue à l'article 102, alinéa 2 du règlement n° 1303/2013 : **le dossier d'évaluation est directement envoyé à la Commission** par l'autorité de gestion, puis la Commission se prononce sur la base de ce dossier, avec l'aide de la BEI²⁹ si nécessaire. Cette procédure vise en particulier les phases suivantes des projets déjà approuvés et dont les modalités n'ont pas été changées.

²⁵ La politique de cohésion 2014-2020 est mise en œuvre par des programmes opérationnels cofinancés par les fonds structurels et d'investissement européens (fonds européen de développement régional - FEDER, fonds social européen - FSE, fonds de cohésion, fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER et fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche- FEAMP).

²⁶ Projets dont le coût total dépasse 50 M€ (ou 75 M€ pour les projets de transport). L'article 100 du règlement n° 1303/2013 dispose que « *dans le cadre des programmes opérationnels (...) le FEDER et le Fonds de cohésion peuvent soutenir une opération comprenant un ensemble de travaux, d'activités ou de services destiné à remplir par lui-même une fonction indivisible à caractère économique ou technique précis, qui vise des objectifs clairement définis et dont le coût total éligible dépasse 50 M€ et, dans le cas d'opérations contribuant à l'objectif [de promouvoir le transport durable et de supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles] dont le coût total éligible dépasse 75 M€ (ci-après dénommé "grand projet"). Les instruments financiers ne sont pas considérés comme des grands projets* ».

²⁷ « *Préalablement à l'approbation d'un grand projet, l'autorité de gestion s'assure que les informations suivantes sont disponibles :*

- les coordonnées de l'organisme qui sera responsable de la réalisation du grand projet et sur sa capacité ;
- une description de l'investissement et de sa localisation ;
- le coût total et le coût total éligible (...);
- les études de faisabilité effectuées, y compris l'analyse des différentes interventions possibles et les résultats ;
- une analyse coûts-avantages comprenant une analyse économique et financière et une évaluation des risques ;
- une analyse des effets sur l'environnement qui prenne en considération les besoins d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de celui-ci, ainsi que la résilience aux catastrophes ; (...).

²⁸ Commission européenne, « *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020* » (cf. annexe IV).

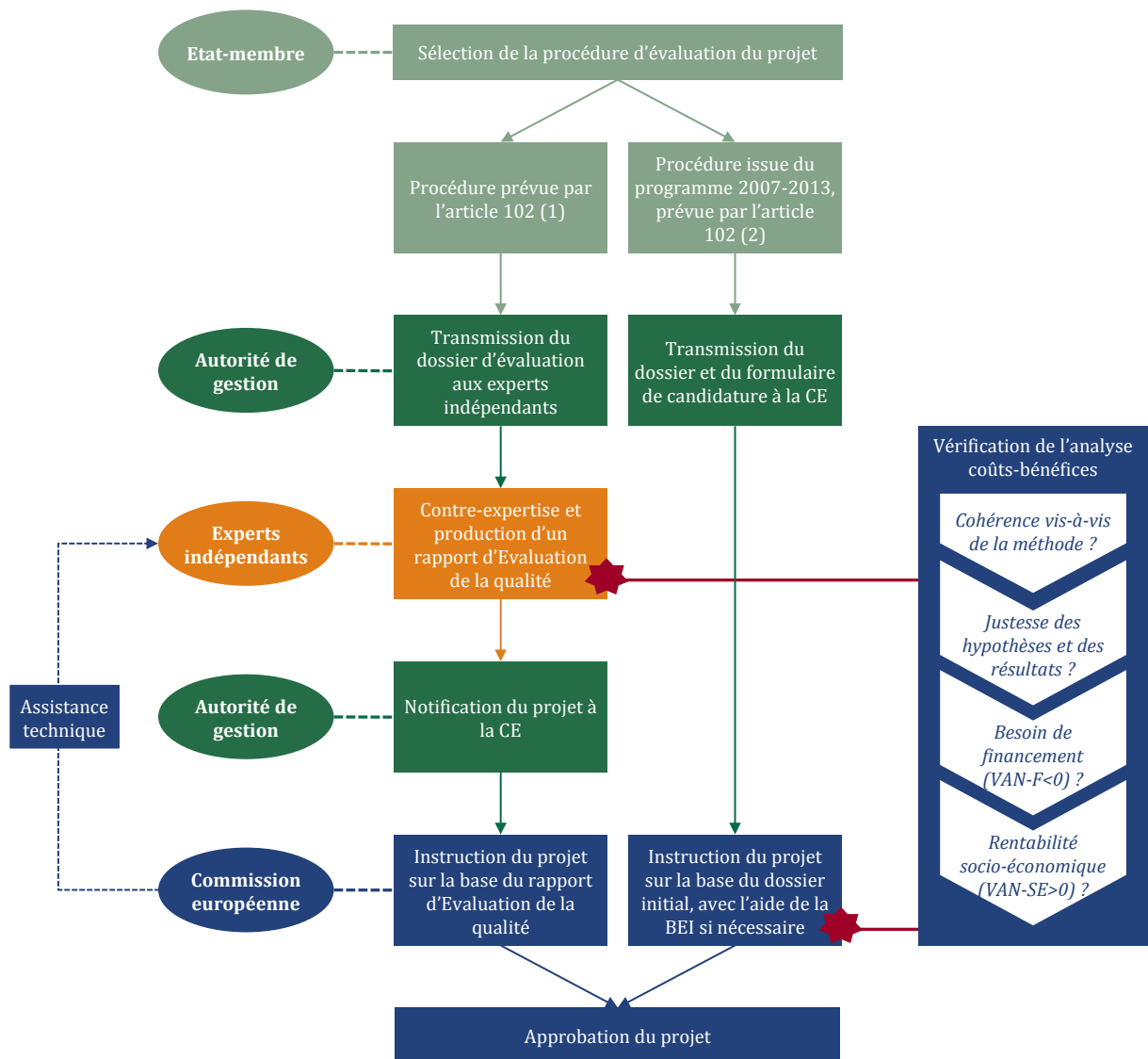
²⁹ L'article 31, alinéa 3 du règlement 1303/2013 dispose ainsi : « *La Commission peut demander à la BEI de vérifier la qualité technique et la durabilité et viabilité économiques et financières des grands projets et de lui apporter son aide en ce qui concerne les instruments financiers qui doivent être mis en œuvre ou élaborés* ».

Annexe I

La Commission vérifie ainsi que, parmi les informations transmises dans le dossier, l'analyse coûts-bénéfices est faite en conformité avec la méthode proposée et que ses résultats justifient une contribution des fonds structurels. En particulier, doivent être démontrés :

- ◆ **la cohérence du projet avec les objectifs du programme** dans lequel il s'inscrit ;
- ◆ **le besoin de co-financement**, illustré par une VAN financière (VAN-F) négative :
 - seule la part non rentable du projet est éligible à un financement européen ;
 - si la VAN-F est positive mais que le projet est présenté par une entreprise privée et que le coût moyen pondéré du capital est compris entre 4 % et 10 %, le projet est éligible au financement ;
- ◆ **la rentabilité socio-économique**, qui dépend de la VAN-SE (qui doit être positive).

Graphique 3 : Processus de décision de financement d'un projet par la Commission européenne



Source : Mission d'après Commission européenne, « Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020 ».

2. En France, l'évaluation socio-économique doit s'articuler avec les démarches préexistantes d'évaluation préalable des projets d'investissements

La nouvelle obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, créée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LFPF pour 2012-2017), a une **portée très générale** (§ 2.1.2).

Elle a dû (et doit encore), en pratique, s'articuler avec d'autres procédures d'évaluation préalable, sectorielles (§ 1.1) ou interministérielles (§ 2.3), notamment afin :

- ◆ d'assurer une cohérence entre les objectifs et le contenu des différents exercices ;
- ◆ d'éviter une surcharge administrative excessive pour les porteurs de projets ;
- ◆ d'articuler les calendriers des évaluations, sans retarder la décision publique.

La (pré-)existence d'autres démarches d'évaluation préalable est en effet ambivalente :

- ◆ à certains égards, elle **contribue à l'acculturation administrative et politique à l'exercice d'évaluation et facilite les synergies** entre les différentes procédures et méthodes d'évaluation préalable (autrement dit, l'évaluation socio-économique peut s'appuyer sur les autres démarches) ;
- ◆ à d'autres égards, elle **génère une charge administrative supplémentaire** pour les services, ainsi qu'un risque de bureaucratisation de la prise de décision (qui sont déjà des reproches fréquemment adressés à l'évaluation socio-économique).

Par ailleurs, l'expérience de l'État et de ses établissements publics en la matière éclaire utilement **l'idée d'une extension aux collectivités territoriales du périmètre de l'évaluation socio-économique** des projets d'investissements publics, dans un contexte de développement des procédures d'évaluation préalable des projets locaux (§ 2.4).

2.1. La nouvelle obligation d'évaluation socio-économique créée en 2012 avait l'ambition de prioriser les projets d'investissements publics

2.1.1. L'objectif affiché du nouveau dispositif d'évaluation socio-économique était de faciliter la priorisation des projets d'investissements publics

Le projet de texte relatif à la LFPF pour 2012-2017 présentait, dès l'automne 2012³⁰, le nouveau dispositif d'évaluation socio-économique parmi les « *dispositions permanentes ayant vocation à perdurer après la période couverte par la programmation* ». Le renforcement de l'évaluation *largo sensu* était présentée comme « *un des leviers d'une maîtrise efficace des dépenses publiques* » et comprenait plusieurs dispositifs³¹, dont celui de l'évaluation socio-économique des projets d'investissements. **L'objectif affiché de cette dernière est de « remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas de hiérarchiser les différents projets. »**

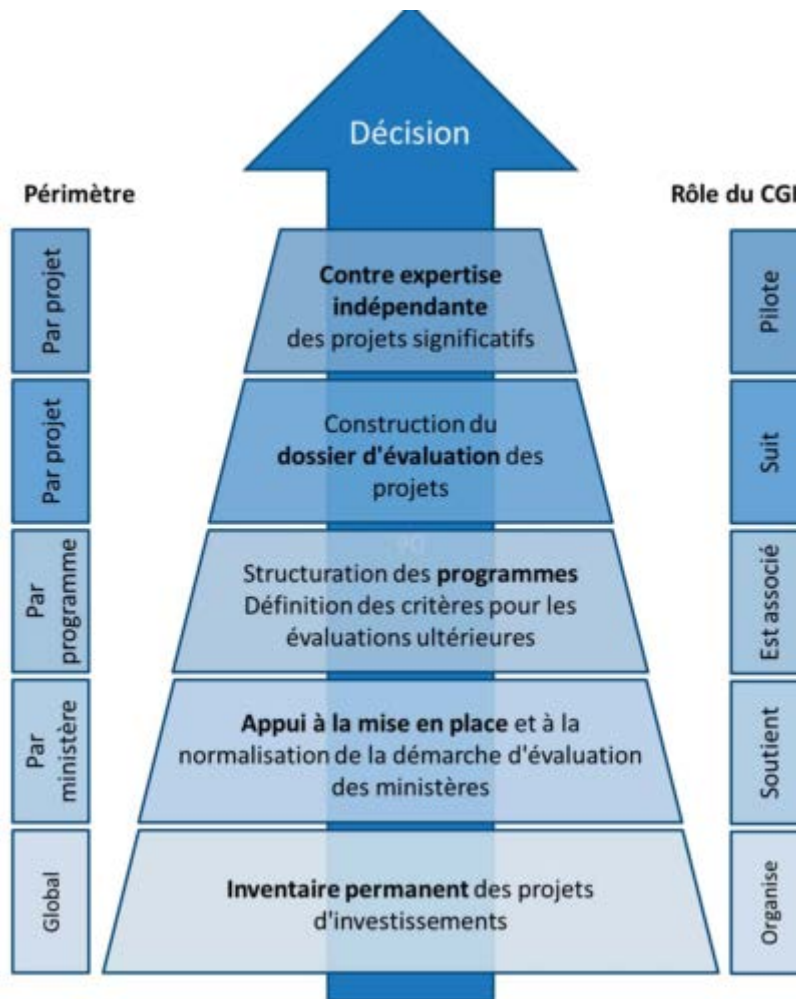
³⁰ Exposé des motifs du projet de LFPF, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 28 septembre 2012.

³¹ Parmi les autres dispositifs d'évaluation, on peut noter celui des dépenses fiscales et niches sociales ou encore celui des taxes affectées aux opérateurs de l'État.

Annexe I

En parallèle de ce projet de texte, une **revue des projets d'investissements publics** a été demandée à l'été 2012 par le gouvernement au commissaire général à l'investissement (CGI)³². L'état des lieux³³ avait confirmé l'insuffisante insertion de l'évaluation dans le processus de décision, souvent perçu comme opaque. Outre les propositions relatives à la cartographie des investissements et aux contre-expertises³⁴, le rapport avait également suggéré « *une meilleure prise en compte des évaluations dans le processus décisionnel* », via la fixation de *go / no go* explicites et formels, l'intervention du Premier ministre, voire le rejet systématique des projets dont la rentabilité socio-économique serait mauvaise. Il appelait ainsi de ses vœux l'élaboration d'une démarche globale d'évaluation des investissements de l'État, appuyée par le CGI (graphique 4).

Graphique 4 : Démarche globale d'évaluation des investissements recommandée en 2012



Source : État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante (CGI, 8 février 2013).

³² Lettre de mission du 26 août 2012 à Louis Gallois, appuyée par une mission interministérielle d'appui (CGEDD-Insee-IGF).

³³ Rapport du CGI, remis au Premier ministre le 8 février 2013, *État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante*, repris dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 sur l'évaluation des grands projets d'investissement publics.

³⁴ Voir annexes II et III sur ces sujets.

2.1.2. La LPFP pour 2012-2017 a consacré un principe général d'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics financés par l'État et ses établissements publics

La réalisation d'une **évaluation socio-économique préalable est désormais en principe obligatoire pour tous les projets d'investissements publics** (encadré 2) :

- ◆ l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 crée cette obligation pour l'ensemble des projets d'investissements publics financés par l'État, hors investissements militaires ;
- ◆ le I de l'article 2 du décret n° 2013-1211 d'application confirme cette obligation générale, pour les projets concernés par son champ³⁵, en précisant que cette évaluation est une analyse des coûts et bénéfices attendus du projet. Pour autant, le III de ce même article ne précise le détail du cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique que pour les projets dont le financement public au sens du décret dépasse le seuil de 20 M€ HT (qui est également le seuil applicable à l'inventaire).

La publication d'une circulaire relative aux modalités de mise en œuvre des nouvelles obligations a été envisagée mais n'a pas abouti.

Par rapport aux évaluations préexistantes, **cette évaluation socio-économique apparaît comme particulièrement nouvelle pour les porteurs de projet en dehors du secteur des transports**, qui est pour sa part familier de cet exercice de longue date (cf. § 2.2.1 *infra*).

Encadré 2 : Cadre juridique de l'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

- Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP pour 2012-2017) : « *Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. [...] Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa. Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.* »
- Article 2 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 :
 - « I. – *Tout projet d'investissement au sens de l'article 1^{er} du présent décret fait l'objet d'une évaluation socio-économique préalable qui a pour objectif de déterminer les coûts et bénéfices attendus d'un projet d'investissement envisagé. [...]*
 - III. – *Sans préjudice des autres obligations réglementaires, le dossier d'évaluation socio-économique relatif à tout projet d'investissement qui atteint 20 M€ hors taxes de financement par les personnes morales [...] comporte notamment :*
 - *l'exposé détaillé du projet d'investissement, les variantes et alternatives au projet d'investissement ;*
 - *les principales données sur son dimensionnement et son calendrier prévisionnel ;*
 - *des indicateurs socio-économiques pertinents ;*
 - *des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;*
 - *une analyse comparée des modes de financement ;*
 - *les avis requis par la loi et les règlements ;*
 - *une cartographie des risques.*
 - IV. [...] *Le dossier complet d'évaluation socio-économique relatif au projet est transmis au commissaire général à l'investissement si celui-ci le demande. [...]*
 - V. *Un groupe de projets similaires, notamment ceux de même nature portés par différents établissements ou ceux récurrents portés par un même établissement sur une période de plusieurs années, peut faire l'objet d'une seule évaluation socio-économique.* »

Source : LPFP pour 2012-2017 et décret n° 2013-1211.

³⁵ Cf. analyse détaillée du champ d'application du décret dans l'annexe II relative à l'inventaire.

2.2. La plupart des secteurs qui investissent disposent déjà de procédures d'évaluation et de décision qui leur sont propres, rarement interministérielles

La **nouvelle obligation d'évaluation socio-économique a été inégalement intégrée par les maîtres d'ouvrage et porteurs de projets** concernés avec, selon la mission, deux déterminants fondamentaux :

- ◆ d'une part, **l'expérience historique du secteur** en la matière (comme celui des transports - § 2.2.1), qui détermine la robustesse de la méthodologie, la disponibilité des ressources pour mener la réalisation, et *in fine* la conformité de la démarche aux objectifs de l'évaluation socio-économique ;
- ◆ d'autre part, **l'organisation des processus décisionnels** au sein du ministère (comme celui de la santé - § 2.2.2), avec une prise en compte systématique de l'évaluation préalable des projets (y compris socio-économique) dans le processus de décision.

Les secteurs qui n'ont pas d'expérience particulière en matière d'évaluation socio-économique, et qui ne se sont pas dotés de processus volontaristes pour la développer, se retrouvent en comparaison plus démunis, même s'ils semblent toujours trouver à s'appuyer sur des procédures d'évaluation préexistantes, comme l'illustrent les secteurs de l'enseignement supérieur (§ 2.2.3), de la justice ou de la culture (§ 2.2.4).

Pour chacun des secteurs étudiés, la mission rappelle succinctement le processus et les évaluations existantes et identifie les points essentiels d'articulation avec les nouvelles obligations en matière d'évaluation socio-économique. Force est d'ailleurs de **reconnaître les efforts réalisés dans de nombreux secteurs au cours des dernières années pour expliciter cette articulation**. Enfin, il convient de souligner que l'analyse n'a pas été menée pour l'ensemble des opérateurs de l'État et des établissements publics soumis aux obligations d'évaluation socio-économique, mais qu'ils devraient, en tout état de cause, intégrer ces dernières dans leurs propres processus d'élaboration et de sélection des projets.

2.2.1. Dans le secteur des transports, l'évaluation socio-économique est souvent assimilée aux seules obligations qui concernent les grands projets d'infrastructure, sans procédure décisionnelle uniforme les concernant

Le secteur des transports constitue **l'un des principaux domaines d'application** des obligations prévues par l'article 17 de la LPFP et par le décret n° 2013-1211 :

- ◆ 12 des 42 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et novembre 2016 sont dans ce secteur (10 relatives à des projets ferroviaires et 2 relatives à des projets routiers) ;
- ◆ dans l'inventaire 2016, 115 projets de transport ont été déclarés, soit 20 % de l'ensemble des projets recensés.

2.2.1.1. Les projets d'infrastructures de transports sont encadrés par de nombreuses dispositions qui prévoient leur évaluation jusqu'à la phase d'enquête publique, et qui fondent l'évaluation socio-économique

Dans le secteur des transports, **l'obligation d'évaluer les grands projets d'infrastructures sur la base de critères homogènes** a été introduite par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et précisée par un décret (cf. encadré 3). Pour appliquer concrètement ces dispositions, le ministère des transports diffuse à ses services un référentiel, destiné à normer les méthodes et valeurs des porteurs de projets pour réaliser leurs évaluations – la dernière est la note technique du 27 juin 2014 (dite « instruction Royal »).

Encadré 3 : Cadre juridique applicable aux évaluations des grands projets de transport

L'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) dispose que « *les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux.* »

La suite de cet article est désormais codifiée aux articles L.1511-2 et suivants du code des transports :

- article L. 1511-2 relatif à **l'homogénéité des critères** d'évaluation : « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport* » ;
- article L. 1511-3 relatif à **la publicité** des évaluations : « *[Ces] évaluations des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés dans les conditions fixées à l'article 1511-4* » (c'est-à-dire la procédure d'enquête publique) ;
- article L. 1511-6 relatif aux **bilans ex post (dits « bilans LOTI »)** : « *Lorsque les opérations mentionnées à l'article L. 1511-2 sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public.* »

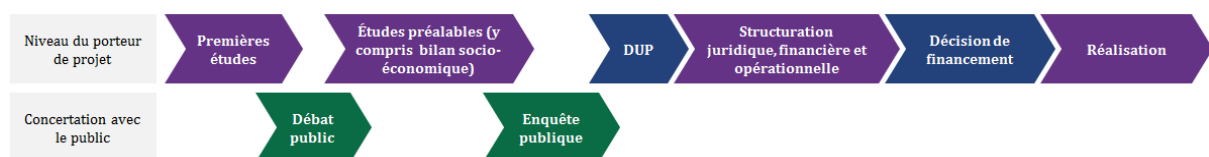
Ces dispositions sont précisées par le décret n°84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi LOTI (désormais reprises par le décret n° 2014-530 du 22 mai 2014 relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports) :

- articles R. 1511-1 à 3 relatifs au périmètre d'application de l'obligation d'évaluation (les projets considérés comme des « grands projets d'infrastructure de transports » et l'appréciation globale, et non par tranches successives, d'un grand projet) ;
- articles R. 1511-4 à 6 relatifs au contenu de l'évaluation (analyse des coûts de construction, les conditions de financement, les motifs pour lesquels le projet a été retenu, l'analyse des incidents du projet sur les autres équipements de transport, l'estimation du taux de rentabilité pour la collectivité, l'évaluation des variantes...) ;
- articles R. 1511-7 et 8 sur la responsabilité de l'évaluation *ex ante*, qui repose sur le maître d'ouvrage (y compris financièrement), de même que pour le bilan *ex post* ;
- articles R. 1511-8 à 10 relatifs au bilan LOTI, notamment à sa soumission à l'avis du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à sa mise à disposition du public.

Source : Mission d'après loi LOTI, code des transports et décrets d'application.

L'exercice d'évaluation socio-économique est clairement inséré dans le processus d'instruction et de décision du projet d'infrastructure, puisqu'il est élaboré entre la phase de débat public et avant l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP – cf. graphique 5).

Graphique 5 : Illustration schématique du processus décisionnel en matière de projets d'infrastructures nouvelles de transport



Source : Mission.

Dans le secteur des transports, **l'évaluation socio-économique s'ajoute à un nombre important d'autres évaluations préalables**, telles que l'évaluation environnementale (qui fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale³⁶) ou le rapport de la commission d'enquête publique.

2.2.1.2. Les procédures d'élaboration et de décision des projets de transport varient en fonction des types de transport et des enjeux financiers concernés, ce qui rend difficile l'affirmation de l'évaluation socio-économique

Malgré quelques étapes communes à l'ensemble des projets de transport, force est également de souligner :

- ◆ **la diversité des projets de mobilité concernés par ces évaluations**, chacun avec ses spécificités, tant méthodologiques que décisionnelles : les projets ferroviaires, les projets interurbains, les projets routiers et autoroutiers, les projets de voies fluviales, les projets portuaires, etc. ;
- ◆ **le poids des décisions au plus haut niveau de l'État** pour certains projets dont les enjeux financiers, économiques et sociaux sont particulièrement importants ;
- ◆ **l'absence de processus décisionnel clair des décisions d'investissements publics dans le secteur**. Ainsi :
 - le rapport thématique de la Cour des comptes sur « la grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence » (23 octobre 2014) dénonçait les « multiples « petits pas » qui ancrent le projet » (annonce du projet, concertation avec le public, décisions ministérielles, enquête publique, DUP...) et qui confirment la décision de réalisation d'un projet bien avant sa réalisation effective, sachant que la définition du financement de l'infrastructure ne suffit pas à constituer un critère de décision ;
 - le rapport d'information sénatorial sur le financement des infrastructures de transport (28 septembre 2016) souligne « des carences en matière de programmation des infrastructures de transport susceptibles d'entraîner de graves problèmes de soutenabilité financière » et déplore, qu'avec la fin des plans quinquennaux, « en dehors des périodes d'élaboration des schémas d'infrastructure et de négociation des contrats de plan État-régions (CPER), il n'existe plus en France, de structure permanente de concertation et de programmation des infrastructures de transport ».

Ce dernier rapport souligne également le biais d'optimisme de nombreuses évaluations socio-économiques réalisées par les maîtres d'ouvrage dans le domaine des infrastructures de transport, reconnaît l'utilité des contre-expertises du CGI, et propose même de les étendre aux projets antérieurs à 2014. Enfin, il demande une sélection accrue des prochains projets ferroviaires, « selon des critères de rentabilité socio-économique très exigeants, même si cela implique de renoncer à des projets déjà lancés. »

³⁶ Conformément aux exigences européennes et nationales, une évaluation des incidences environnementales des projets, plans/programmes et documents d'urbanisme est obligatoire et cette évaluation est soumise pour avis à une autorité compétente – en France, l'autorité environnementale (Ae). L'obligation et le contenu de l'étude d'impact sont précisées par les articles L.122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement. Comme en matière socio-économique, l'évaluation environnementale doit être adaptée et proportionnée aux enjeux du projet.

2.2.1.3. *Les autres investissements dans le secteur des transports, notamment en entretien-renouvellement, ne font pas l'objet d'évaluation socio-économique, ce qui apparaît regrettable à la mission*³⁷

L'instruction Royal élargissait son périmètre d'application, au-delà des projets d'infrastructure, aux « **projets de service** », qui auraient pu couvrir des investissements visant à répondre à un trafic identifié dans un territoire (par exemple *via* les trains d'équilibre du territoire ou les autocars). Cependant, en dehors du champ réglementaire qui concerne le développement d'infrastructures nouvelles, aucune autre évaluation socio-économique de projets d'investissements dans le secteur des transports n'a été portée à la connaissance de la mission.

Pour autant, nombre de dépenses d'investissement dans le secteur des transports ne sont pas dans le champ réglementaire susmentionné, mais dans celui de l'obligation prévu par la LPPF pour 2012-2017, à commencer par les **dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau** - ferroviaire notamment, mais également routier. Selon certains interlocuteurs de la mission, une évaluation socio-économique de ces investissements ne serait pas pertinente en ce que :

- ◆ les dépenses d'entretien-renouvellement ne sont pas, en principe, des dépenses soumises à un arbitrage d'opportunité ;
- ◆ le calcul socio-économique se concentre sur l'estimation des gains de temps liés aux nouvelles infrastructures et ne pourrait pas mesurer les externalités liées aux dépenses d'entretien (sauf à ce qu'elles modifient les fonctionnalités de l'infrastructure).

Or, selon la mission, **une telle évaluation apparaît d'autant plus nécessaire que ces investissements représentent des enjeux financiers très significatifs**, tant et si bien qu'ils dépassent certainement les disponibilités financières pour les assurer et **qu'ils exigent une priorisation des projets d'entretien et de renouvellement**. Une telle évaluation socio-économique ne devrait pas être réduite au calcul de la VAN-SE, mais *a minima* présenter l'ensemble des projets selon les avantages et inconvénients pour chaque catégorie d'acteurs. La cible serait d'élaborer, dans un premier temps, une méthodologie simplifiée d'évaluation socio-économique et de priorisation de ces investissements³⁸.

Une question similaire – quoique différente – se pose pour les **dépenses d'investissement en équipement, notamment en matériel roulant**. En première approche, ces acquisitions sont réalisées dans des conditions normales de marché, par un établissement soumis à la concurrence en fonction d'enjeux de rentabilité commerciale et financière. Or le décret exclut explicitement les « *investissements réalisés dans des conditions normales de marché, dans le cadre d'activités concurrentielles exercées à titre principal* ». Dès lors que ces conditions sont bien vérifiées, il apparaît normal que la rentabilité socio-économique ne soit pas exigée (l'enjeu n'est pas celui de l'utilité de la société, mais de l'intérêt de l'entité qui acquiert le matériel). En revanche, si l'acquisition était réalisée dans des conditions différentes avec un financement de l'État et/ou de ses établissements publics, la question apparaîtrait légitime.

2.2.2. **Dans le secteur de la santé, l'évaluation socio-économique s'insère dans le suivi du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)**

Le secteur hospitalier est également concerné par les obligations d'évaluation socio-économique puisqu'il représente 16 des 42 contre-expertises réalisées en novembre 2016.

³⁷ Voir annexe II relative à l'inventaire, qui revient en détail sur le champ d'application du décret n° 2012-1211 (et donc de l'obligation d'évaluation socio-économique).

³⁸ Voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques, qui recommande de développer des méthodes d'évaluation socio-économiques pragmatiques pour les projets qui, contrairement aux projets d'infrastructures nouvelles de transport, se prêtent mal au calcul socio-économique en l'état des travaux scientifiques.

2.2.2.1. Le COPERMO est, depuis 2013, chargé d'assurer la pertinence des projets d'investissements hospitaliers

Dans le secteur de la santé, les projets d'investissement sont **instruits au niveau local, par l'établissement hospitalier, avec un appui de l'agence régionale de santé (ARS)** qui en est le porteur afin d'assurer leur insertion dans un schéma régional et leur conformité aux priorités ministérielles.

L'ensemble des projets d'un montant supérieur à 50 M€ doit passer dans le processus du **comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)**, créé en 2013³⁹ afin de répondre aux exigences nouvelles de la LPFP pour 2012-2017 en matière d'investissement public et, plus encore, de **s'assurer de la pertinence des projets d'investissements hospitaliers**. À la date de la mission, un projet d'instruction doit être publié pour tirer les leçons des trois premières années de fonctionnement (encadré 4).

Encadré 4 : Présentation du COPERMO

Le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO), préfiguré à compter de janvier 2013 et officiellement mis en place par une circulaire du 5 juin 2013, assure, selon les termes du rapport IGAS à son endroit (septembre 2015), une « *unité de temps et de lieu qui doit normalement favoriser la cohérence des décisions en matière d'investissement et de fonctionnement* ».

La composition du COPERMO est interministérielle avec :

- des membres issus du ministère de la santé : le secrétaire général des ministères des affaires sociales, la direction générale de l'offre de soin (DGOS), la direction générale de la Sécurité sociale (DSS), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)... ;
- des membres représentant le ministère des finances (la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction du budget (DB)) mais également la direction générale de l'outre-mer (DGOM) ;
- des personnalités qualifiées, sans voix délibérative, comme le commissaire général à l'investissement (CGI) ou l'agence nationale pour l'amélioration de la performance (ANAP) ;

Il se réunit sur une base mensuelle, sous différents formats, et est complété par un groupe technique interministériel qui prépare les décisions du COPERMO (la DGOS est chargée de son animation).

Concernant le volet « investissement » du COPERMO :

- il suit principalement les projets d'investissement des établissements de santé dont le montant des travaux dépasse les 50 M€ hors taxes (HT), qui doivent se situer au stade du « pré-programme » ou du « programme technique détaillé » (aucun ordre de service ne peut avoir été signé avant la validation définitive du COPERMO) ;
- une imbrication forte est attendue entre l'évaluation socio-économique de l'investissement et l'anticipation de la performance en termes de fonctionnement ;
- il émet un avis sur les projets des établissements, notamment sur le financement susceptible d'être apporté par l'État, avant la décision ministérielle sur ce sujet.

Source : Mission d'après rapport IGAS sur le Copermo (retours d'expérience et voies d'optimisation, septembre 2015) et projet d'instruction relative au fonctionnement du COPERMO (en cours de finalisation à la date de la mission).

L'ensemble des interlocuteurs de la mission ont souligné l'**utilité du COPERMO**, dont la mission retient notamment :

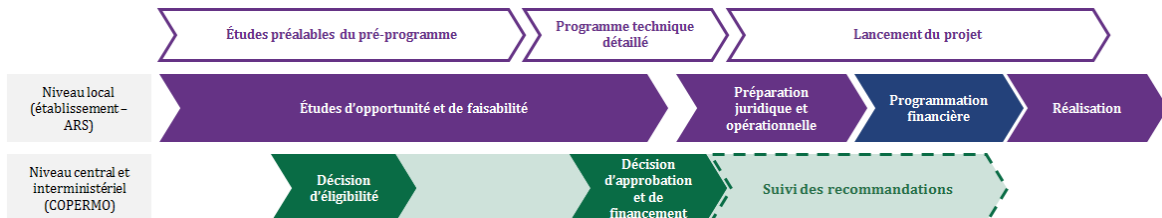
- ♦ concernant la composition du comité :
 - son **caractère interministériel**, notamment *via* la représentation du ministère des finances ;

³⁹ Circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO).

Annexe I

- la **présence d'« experts »** (sans voix délibérative) *via* le CGI et l'agence nationale pour l'amélioration de la performance (ANAP)⁴⁰ ;
- ◆ concernant ses travaux et leur portée :
 - la **vision globale sur la dépense publique**, puisque le comité s'intéresse à la fois aux projets d'investissements et à ceux de modernisation du fonctionnement des établissements ;
 - le **suivi dans la durée** instauré par le comité (cf. graphique 6), puisque :
 - le projet est pris en compte en amont, avant la décision de financement par l'État et de réalisation, dès le stade du « préprogramme » ;
 - le comité s'exprime formellement à deux reprises, sur l'éligibilité du dossier (en fonction de critères prédéfinis dans une doctrine d'éligibilité) et sur l'approbation de son financement, avant la décision ministérielle qui décide le montant de l'aide accordée ;
 - le comité peut demander des ajustements, voire un report si le projet n'est manifestement pas mature ;
 - une revue annuelle des projets d'investissements permet de mesurer le suivi des recommandations du comité (sachant qu'à l'issue des décisions du niveau central, l'ARS et l'établissement sont responsables des suites⁴¹) ;
 - la **structuration progressive d'une « doctrine » en matière d'investissements hospitaliers**, tant :
 - concernant les valeurs de référence (comme les prévisions d'activité liées aux évolutions démographiques ou le nombre de jours d'ouverture) ;
 - concernant les conditions d'éligibilité des projets d'investissements au financement de l'État (cible capacitaire en hospitalisation, cible ambulatoires en médecine, etc.).

Graphique 6 : Illustration schématique simplifiée du processus décisionnel en matière de projets hospitaliers



*Source : Mission d'après circulaire COPERMO. *Plan global de financement pluriannuel (PGFP) de l'établissement.*

⁴⁰ Créée en 2009, l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) a pour « objet d'aider les établissements de santé et médico-sociaux à améliorer le service rendu aux patients et aux usagers, en élaborant et en diffusant des recommandations et des outils dont elle assure le suivi de la mise en œuvre, leur permettant de moderniser leur gestion, d'optimiser leur patrimoine immobilier et de suivre et d'accroître leur performance, afin de maîtriser leurs dépenses » (article 18 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009).

⁴¹ Le directeur général de l'ARS approuve la programmation budgétaire des projets dans le plan global de financement pluriannuel (PGFP) de chacun des établissements, examiné annuellement.

2.2.2.2. La procédure du COPERMO s'articule globalement bien avec celles du CGI, même si certains points doivent être précisés

Malgré plusieurs différences, la procédure mise en place par le ministère de la santé *via* le COPERMO apparaît à la mission comme une **bonne pratique d'articulation entre un processus d'élaboration sectoriel et l'évaluation socio-économique** exigée par la LPPF et le décret n° 2013-1211.

Parmi les écarts, un premier qui ne semble pas poser de difficulté⁴² concerne le **seuil d'évocation des projets d'investissement** :

- ◆ le COPERMO n'examine, en principe, que les projets d'investissement dont le montant est supérieur au seuil de 50 M€, alors que le CGI doit se voir déclarer tous les projets d'un montant supérieur à 20 M€ ;
- ◆ le COPERMO demande une contre-expertise pour tous les projets qu'il examine, qui est réalisée *via* le CGI pour les projets d'un montant supérieur à 100 M€ et par le groupe technique du COPERMO pour ceux d'un montant compris entre 50 et 100 M€, ce qui « *peut se justifier dans le contexte budgétaire et financier actuel* » mais « [ne doit pas aboutir] à *dessaisir les ARS au risque de les déresponsabiliser* »⁴³.

Force est de constater que **le processus du COPERMO est véritablement articulé avec celui d'élaboration de l'évaluation socio-économique, l'ensemble du processus étant conçu de manière progressive et complémentaire**, afin d'accompagner l'élaboration du projet. Ainsi, dans le projet de circulaire en cours de préparation à la date de la mission :

- ◆ une annexe à part entière présente le processus d'examen des projets d'investissement hospitaliers, avec :
 - une note d'évaluation socio-économique préalable demandée à l'ARS dès le préprogramme, avant la décision d'éligibilité du COPERMO, pour porter une appréciation sur les principales caractéristiques du projet ;
 - une évaluation socio-économique finalisée et mise à jour dans le dossier de programme technique détaillé (PTD) envoyé au COPERMO pour la décision finale (la contre-expertise porte, le cas échéant, sur cette évaluation-là) ;
- ◆ une autre annexe présente le cadre réglementaire prévu par le décret n° 2013-1211, l'interprétation de son champ d'application (par exemple des modalités de calcul du montant du financement public) et son articulation avec les autres évaluations propres au secteur (cf. tableau 1) ;
- ◆ une dernière annexe rassemble des fiches pratiques et méthodologiques recensent les meilleures pratiques observées depuis la création du COPERMO ainsi que les outils d'évaluation de la performance utilisés par le comité (comme la « trame de l'évaluation socio-économique des projets en COPERMO investissement »).

⁴² D'autant que l'instruction de la DGOS du 22 juillet 2014 précisait les modalités de déclaration à l'inventaire des projets d'investissements en application du décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

⁴³ Rapport IGAS-IGF relatif à l'évaluation du financement et du pilotage de l'investissement hospitalier (2013), cité par le rapport IGAS sur le Copermo (retours d'expérience et voies d'optimisation, septembre 2015).

Annexe I

Tableau 1 : Schéma général du dispositif d'évaluation des projets d'investissements hospitaliers en fonction de leurs montants

Seuils des projets*	Évaluation socio-économique préalable	Examen en COPERMO	Contre-expertise indépendante	Déclaration à l'inventaire du CGI
Montant inférieur à 20 M€	Oui	Non	Non	Non
Montant entre 20 et 50 M€	Oui	À titre exceptionnel sur initiative de l'ARS	Non	Oui
Montant entre 50 et 100 M€	Oui	Oui si prioritaire dans le schéma régional	Non	Oui
Montant supérieur à 100 M€	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Mission d'après projet de circulaire.

Le principal point restant à préciser a trait aux **suites données aux contre-expertises du CGI**, puisque :

- ◆ en principe, les contre-expertises et avis du CGI doivent faire l'objet d'une réponse du porteur de projet dans un délai d'un mois, ce qui n'est pas le cas à la date de la mission⁴⁴ ;
- ◆ les décisions du COPERMO - dont l'application est suivie annuellement - reprennent en partie les recommandations des contre-expertises, mais sans systématisme, ce qui empêche le suivi des réponses apportées.

2.2.3. Dans l'enseignement supérieur, l'expérience de l'opération Campus a structuré les procédures de sélection des investissements

Pour les contrats de partenariats inscrits dans le cadre de l'opération Campus, **plusieurs évaluations coexistaient avant l'ouverture de la procédure de passation** elle-même :

- ◆ l'expertise des opérations immobilières menée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (sur la base d'un « dossier d'expertise ») pour assurer la cohérence et la faisabilité du projet, dans le cadre d'une procédure en place depuis 1994 ;
- ◆ l'évaluation préalable du mode de réalisation, concentrée sur la structuration juridique et financière du projet, soumise à l'avis de la mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP), désormais « Fin Infra » (cf. encadré 7 *infra*) ;
- ◆ l'étude de soutenabilité budgétaire et de conformité à la politique immobilière de l'État adressée au ministère du budget ;
- ◆ l'évaluation socio-économique préalable et, en tant que de besoin, la contre-expertise coordonnée par le CGI, conformément aux obligations de l'article 17 de la LPPF.

Les partenariats de l'opération Campus étaient suivis par une comitologie *ad hoc*, associant des services centraux et déconcentrés interministériels et se réunissant aux étapes clés de la procédure. La responsabilité finale du contrat repose sur les établissements concernés.

⁴⁴ Voir annexe III relative aux contre-expertises.

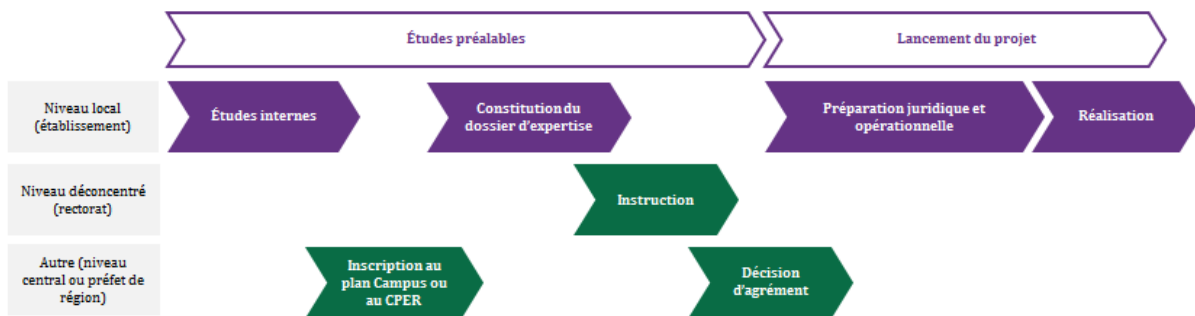
Annexe I

Dans un souci d'optimisation de ces procédures, le ministère de l'enseignement supérieur a, dans sa **circulaire n° 2015-146 du 19 août 2015, intégré et unifié les éléments d'évaluation socio-économique dans le dossier d'expertise**. L'établissement qui porte le projet est chargé d'élaborer le dossier d'expertise, qui doit lui permettre d'assurer l'inscription de ce dernier dans « *ses objectifs [définis] en cohérence avec sa stratégie scientifique, pédagogique ou de vie étudiante* »⁴⁵. Selon cette circulaire :

- ◆ sont concernés les projets immobiliers de l'enseignement supérieur de plus de 3 M€ ;
- ◆ le dossier d'expertise est réalisé par l'établissement et il est instruit par le rectorat « *sous l'angle de l'expertise technique et de la soutenabilité budgétaire* ». Par la suite, il est transmis pour agrément préalable aux engagements financiers et juridiques :
 - au ministère lui-même concernant les projets relevant de l'opération Campus (agrément nécessaire avant de conclure la convention de financement) ;
 - au préfet de région pour les autres opérations, qu'elles figurent ou non dans le contrat de plan État-régions (CPER) (agrément préalable à l'avis d'appel à la concurrence du marché de maîtrise d'œuvre et tout engagement financier hors études préalables) ;
- ◆ l'articulation avec la procédure d'évaluation socio-économique est clairement explicitée (trois étapes de validation formelle sont préconisées ; les notions de « situation de référence » et d' « option de projet » sont précisées, de même que celle d'actualisation sur 30 ans).

En pratique, **cette articulation semble d'autant plus délicate à mettre en œuvre que l'évaluation socio-économique n'est pas clairement distinguée du dossier d'expertise en lui-même**⁴⁶ et qu'il n'existe pas de comitologie interministérielle pour suivre les projets concernés.

Graphique 7 : Illustration schématique simplifiée du processus décisionnel en matière de projets immobiliers de l'enseignement supérieur*



*Source : Mission d'après circulaire du 19 août 2015. * Hors projets qui ne relèvent que de la délibération du conseil d'administration de l'établissement.*

⁴⁵ Cf. contenu du dossier d'expertise présenté dans l'annexe IV relative à la méthodologie de l'évaluation socio-économique (sachant qu'un appui méthodologique de France Stratégie a été sollicité en novembre 2016 par le ministère).

⁴⁶ Cf. difficultés méthodologiques de l'évaluation socio-économique dans le secteur de l'enseignement supérieur (annexe IV), révélées dans les contre-expertises portant sur des opérations immobilières de ce secteur (annexe III).

2.2.4. Dans le champ de la justice comme de la culture, le ministère souhaite être le pilote de la programmation des investissements ainsi que de leur évaluation socio-économique préalable

2.2.4.1. Le ministère de la justice s'organise pour formaliser les dossiers d'évaluation socio-économique des projets confiés à l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)

Au sein du ministère de la justice, les projets d'investissements immobiliers sont suivis :

- ◆ par le **secrétariat général**, qui a la responsabilité de gestion immobilière ministérielle (hors administration pénitentiaire), des sites d'administration centrale (par exemple, le projet de regroupement dit « Millénaire »⁴⁷) et au niveau local ;
- ◆ par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) concernant les **sujets pénitentiaires immobiliers** compte tenu de leurs spécificités (technique, juridiques, budgétaires).

Le ministère peut s'appuyer sur l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)⁴⁸ pour les programmes de construction et de rénovation les plus importants (supérieurs à 20 M€ généralement).

À la date de la mission, les articulations entre les processus décisionnels du ministère et ceux de l'évaluation socio-économique se mettent en place :

- ◆ les déclarations à l'inventaire du CGI s'améliorent ;
- ◆ le ministère investit progressivement le sujet de l'évaluation socio-économique, avec l'aide de l'APIJ, afin de constituer des évaluations conformes au cahier des charges du décret. Selon les éléments rapportés à la mission, le dossier d'évaluation socio-économique pour les projets de plus de 20 M€ doit être fourni avant la décision définitive d'approbation du projet par le ministère⁴⁹ (les dossiers ne calculent pas de VAN-SE mais incluent autant que possible « *une approche chiffrée en coût global* », un scénario alternatif et des indicateurs socio-économiques⁵⁰) ;
- ◆ aucune contre-expertise n'a encore été réalisée par le CGI pour valider cette méthodologie⁵¹.

⁴⁷ Dans un souci de rationalisation des implantations, l'opération Millénaire vise le regroupement de certains services du ministère de la justice dans le 19^e arrondissement de Paris, dans un immeuble neuf financé par crédit-bail immobilier conclu en mars 2015.

⁴⁸ L'APIJ est un établissement public administratif, dont la tutelle est exercée par le secrétariat général du ministère de la justice, créé en 2001 sur la base de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGGPE) afin de porter les principales opérations de construction et réhabilitation pénitentiaires et judiciaires.

⁴⁹ Lorsque le ministère recourt à l'APIJ, la décision d'approbation du conseil d'administration sur le programme fonctionnel intervient après les études de faisabilité de l'opération (ampleur, coût prévisionnel, délais, etc.) et avant la phase opérationnelle. Elle permet au ministère d'approuver le coût et le calendrier prévisionnels de l'opération. (Source : entretiens et protocole définissant le cadre conventionnel selon lequel l'APIJ exerce la maîtrise d'ouvrage de plein exercice pour les opérations qui lui sont confiées par le ministère de la justice et des libertés, 23 mars 2012).

⁵⁰ La mission a pu vérifier cet exercice sur trois dossiers qui lui ont été transmis :

- l'opération de construction d'un établissement pénitentiaire de Lutterbach (octobre 2015), avec un coût final estimé du projet de 91,8 M€ HT ;
- l'opération de construction ou de réhabilitation du palais de justice de Lille (décembre 2015), avec un coût d'investissement prévu de 99,9 M€ ;
- l'opération de construction du futur palais de justice du Mont de Marsan (décembre 2015), avec un coût prévisionnel de 28,2 M€ TTC.

⁵¹ Parmi les 21 opérations déclarées à l'inventaire 2016 du CGI par le ministère de la justice, 10 opérations ont un coût prévisionnel compris entre 90 et 115 M€ TTC (dont 8 opérations pénitentiaires).

2.2.4.2. Dans le champ de la culture, le secrétaire général du ministère pilote le processus de programmation des investissements, dans lequel il souhaite insérer l'obligation d'évaluation socio-économique préalable

Au sein du ministère de la culture et de la communication, la **commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI)**, créée par arrêté du 13 janvier 2010, organise le processus d'instruction des projets d'investissements du ministère, en administration centrale comme dans les opérateurs, sous le pilotage du secrétariat général (SG). La CMPI permet de suivre la programmation technique et budgétaire du ministère en matière d'investissement immobilier et de contrôler l'avancement des grands projets immobiliers (d'un montant prévisionnel supérieur à 20 M€)⁵². Les projets sont ainsi suivis au fil de leur avancement, aux stades de préprogrammes, de programme et du projet définitif avant le lancement des marchés ; la CMPI émet un avis conforme sur les projets qui lui sont présentés.

L'articulation procédurale entre ce processus et celui de l'évaluation socio-économique ne semble pas poser de difficulté à la date de la mission, même si elle doit être précisée dans une refonte en cours du processus du CMPI : les déclarations à l'inventaire et l'anticipation des contre-expertises (en pratique, une seule opération concernée à la date de la mission⁵³) sont coordonnées par le SG. **L'enjeu principal est méthodologique**, avec un volontarisme manifeste du ministère de se saisir du sujet afin de valoriser les projets d'investissements dans le secteur culturel et de renforcer l'approche stratégique et socio-économique des projets immobiliers⁵⁴.

Outre la présidence de la CMPI, le SG exerce également directement le rôle de tutelle de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) dédié depuis 2010⁵⁵ à la maîtrise d'ouvrage des projets immobiliers culturels, que le ministère souhaite associer aux travaux méthodologiques sur l'évaluation socio-économique.

2.3. Depuis plusieurs années, les procédures d'évaluation interministérielles se développent, avec un regard proche de celui souhaité par l'évaluation socio-économique

Aux côtés des processus d'élaboration et de décision au sein de chaque secteur, la mission constate que de **nombreuses évaluations préalables interministérielles** se sont développées au cours des dernières années, en parallèle de l'obligation d'évaluation socio-économique. Parmi ces évaluations préalables, un certain nombre recourent en partie la démarche d'évaluation socio-économique : **l'articulation de ces évaluations apparaît d'autant plus opportune et nécessaire**.

Les démarches concernées ont essentiellement trait à des projets transverses, tels que les projets informatiques (§ 2.3.1) ou immobiliers non spécifiques (§ 2.3.2), ou à des instruments utilisés par de nombreux maîtres d'ouvrage, comme les marchés de partenariat (§ 2.3.3) ou le financement *via* le programme des investissements d'avenir (PIA) (§ 2.3.4).

⁵² Dans son rapport public annuel (RPA) pour 2012, la Cour des comptes a reconnu que « *des progrès significatifs ont été accomplis au ministère pour consolider [les] procédures de programmation et de suivi des travaux* » (Insertion sur « les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire » dans le RPA 2012).

⁵³ Une seule expérience portant sur le schéma directeur de rénovation du Grand Palais en 2014 (cf. annexe III), même si plusieurs contre-expertises dans le secteur culturel sont envisagées pour l'avenir.

⁵⁴ À l'occasion d'une refonte du processus de CMPI à la date de la mission, la rédaction d'un guide méthodologique de l'évaluation socio-économique est prévue (cf. annexe IV).

⁵⁵ L'OPPIC est un établissement public administratif créé sur la base de l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du service national des travaux (SNT).

2.3.1. Depuis 2014, les projets informatiques de l'État font l'objet d'un suivi ministériel et interministériel renforcé par l'affirmation de la DINSIC

Dans un souci d'optimisation des dépenses du système d'information et de communication (SIC) de l'État⁵⁶, le processus décisionnel concernant les projets informatiques a été fortement structuré au cours des dernières années.

Ainsi, depuis 2014 (cf. encadré 5) :

- ◆ les projets qui concernent le SIC de l'État sont placés sous la responsabilité du Premier ministre mais cette dernière est déléguée aux ministres, qui doivent élaborer un plan d'investissement en matière informatique et peuvent s'appuyer sur leurs secrétaires généraux pour faire émerger cette **vision ministérielle**⁵⁷. Pour établir ce plan d'investissement, des instances ministérielles d'arbitrages ont progressivement été mises en place afin de sélectionner les projets jugés prioritaires ;
- ◆ la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC), positionnée à un **niveau interministériel** (auprès du Premier ministre), est chargée de donner un avis conforme aux projets informatiques dont le coût dépasse 9 M€, avant le lancement de leur réalisation (article 3 du décret n° 2014-879) puis de suivre leur mise en œuvre et d'alerter le ministre concerné (et le Premier ministre) en cas de risque (article 5 du décret n° 2015-1165). C'est également elle qui suit le « tableau de bord des projets sensibles » pour le gouvernement⁵⁸.

Encadré 5 : Cadre juridique du processus décisionnel des projets informatiques de l'État

Le décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication (SIC) de l'État précise :

- à son article 1^{er}, que **le SIC de l'État est unique** et « *placé sous la responsabilité du Premier ministre* », que « *cette responsabilité est déléguée de plein droit aux ministres dans la mesure requise pour leurs attributions* » (à l'exception de certains projets comme ceux ayant trait aux infrastructures informatiques) ;
- à son article 2, qu'un **comité interministériel du SIC de l'État**, placé auprès du Premier ministre et présidé par le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC), se réunit bi annuellement (et mensuellement sous un format technique) ;
- à son article 3, que :
 - chaque ministre doit établir un « **plan d'investissement** couvrant les projets et activités du ministère et des organismes placés sous sa tutelle » en matière de SIC, transmis à la DINSIC ;
 - que « *les projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour avis conforme* » au DINSIC. L'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au SIC de l'État fixe le seuil des projets soumis à avis de la DINSIC, à savoir 9 M€ de coûts prévisionnels avec une approche en coûts complets (enveloppe comprenant les coûts internes et externes de construction de la solution ainsi que deux ans de fonctionnement) et précise le niveau d'avancement des projets concernés, à savoir au stade du

⁵⁶ Dans la circulaire du 20 janvier 2015 du Premier ministre sur ce sujet, « *l'objectif assigné est de diminuer la dépense informatique annuelle de 500 à 800 M€ en 3 à 5 ans sur le périmètre de l'ensemble des ministères, sur la base des dépenses constatées en 2013, tout en modernisant le système d'information de l'État.* »

⁵⁷ Selon l'article 2 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, « *sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes : [...] 5° la politique de développement des systèmes d'information.* »

⁵⁸ Ce tableau de bord, instauré par la circulaire du 20 janvier 2015 précitée, vise les « *projets sensibles pour le gouvernement, soit en raison de leur coût, soit du fait de la valeur du service qu'ils permettront de rendre* », l'appréciation de cette sensibilité étant laissée à la discrétion des ministères. Il est actualisé tous les quatre mois depuis juin 2015 et « *les projets qu'il rassemble [font] l'objet d'une vigilance accrue et d'une sécurisation de la part de la DISIC* ».

Annexe I

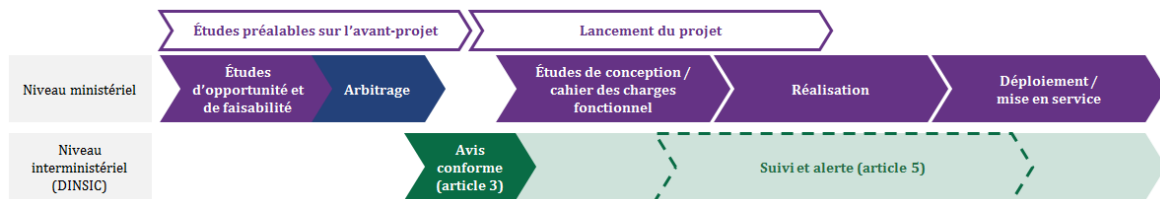
lancement des études de conception ou du cahier des charges fonctionnel (c'est-à-dire avant le lancement de la réalisation).

Selon les termes de l'article 5 du décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général de la modernisation de l'action publique, la DINSIC « *alerte les ministres compétents et, le cas échéant, le Premier ministre sur les enjeux et les risques relatifs à des projets d'importance majeure et formule des recommandations pour la conception et la gouvernance de ces projets.* »

Source : Mission.

Avant l'inscription d'un projet informatique dans le plan d'investissement ministériel et son envoi pour avis à la DINSIC, il fait l'objet d'études préalables d'opportunité comme de faisabilité (graphique 8), qui en définissent le périmètre, les objectifs, les alternatives et la solution retenue, les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre, les délais de réalisation, ainsi que la valeur apportée par la solution retenue. Lorsqu'elle est consultée, la DINSIC évalue les conditions de succès du projet et émet un avis conforme, parfois assorti de recommandations, adressé au Premier ministre, aux ministres concernés et au ministre du budget (sans autre publicité).

Graphique 8 : Illustration schématique du processus décisionnel en matière de projets informatiques



Source : Mission d'après entretiens.

L'articulation prévue informellement entre le CGI et la DINSIC entre l'évaluation socio-économique et le processus décisionnel des projets informatiques est la suivante :

- ◆ l'analyse de la valeur conduite selon la méthode dite « MAREVA », exigée pour le dossier d'avis « article 3 » de la DINSIC, est assimilée à une évaluation socio-économique⁵⁹ ;
- ◆ l'avis conforme de la DINSIC étant l'ultime étape avec l'approbation de principe du projet, l'évaluation socio-économique doit intervenir auparavant, lors des études sur l'avant-projet (sur lesquelles la DINSIC n'a pas de vision directe) ;
- ◆ en cas de contre-expertise (cas qui ne s'est pas encore présenté), la question de l'articulation entre l'avis de la DINSIC et les travaux des contre-experts se poserait.

2.3.2. En 2016, la gouvernance interministérielle des projets immobiliers de l'État a été rénovée afin de mieux éclairer les décisions immobilières

La circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 annonçait que « *la mise en place d'une gouvernance nationale unifiée contribue au renforcement de l'incarnation de l'État propriétaire qui dispose désormais, à travers le pilotage de cette instance unique, d'une vision générale et transversale englobant l'ensemble des dimensions (économique, budgétaire, technique, environnementale, etc.) qu'il convient de prendre en compte pour éclairer et objectiver la décision immobilière* ».

⁵⁹ Voir annexe IV sur la méthodologie, qui présente la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA), conçue spécifiquement pour évaluer les projets informatiques (leur potentiel stratégique et leur rentabilité économique) en tenant compte des spécificités du secteur public.

Annexe I

Ainsi, au cours de l'année 2016, la **gouvernance des projets immobiliers de l'État a connu une forte restructuration** (cf. encadré 6) avec :

- ◆ le remplacement, en avril 2016, de cinq instances interministérielles par une seule, la **conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)** ;
- ◆ le renforcement de la place des **schémas directeurs immobiliers pluriannuels** (schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPIS) pour les administrations centrales et opérateurs ; schémas directeurs de l'immobilier en région (SDIR) pour une approche territoriale, généralisés en 2016 après leur expérimentation en 2015) ;
- ◆ la création, en septembre 2016, de la **direction de l'immobilier de l'État (DIE)**, qui préside la CNIP, et qui assume des missions de pilotage et de suivi des schémas directeurs et des projets immobiliers.

Encadré 6 : Rénovation de la gouvernance de la politique immobilière de l'État (PIE)

La circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 prévoit le remplacement des instances suivantes par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) :

- le comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) qui visait à favoriser l'échange des bonnes pratiques ;
- les comités de politique immobilière (CPI) ministériels ;
- l'instance nationale d'examen des projets immobiliers (INEI), qui suivait la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) ;
- la cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE), qui suivait la programmation des crédits d'entretien du propriétaire ;
- l'instance nationale de suivi des schémas directeurs immobiliers en région (INESDIR), chargée de suivre l'expérimentation desdits schémas.

La CNIP a vocation à se réunir bi annuellement sous son format « stratégique », présidée par le ministre chargé du domaine et composée de plein droit, notamment, des secrétaires généraux des ministères ainsi que de la DIE. Elle doit se réunir plus fréquemment sous un format « opérationnel » pour émettre un avis sur les schémas directeurs immobiliers et leurs projets les plus structurants.

Le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques (DGFIP) crée la DIE, qui remplace France Domaine tout en demeurant au sein de la DGFIP ; la DIE devient une direction à part entière, comme la direction de la législation fiscale (DLF). Conformément à l'arrêté du 19 septembre 2016 portant organisation de la DIE, en son sein :

- le bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État « *élabore la doctrine et les normes de la politique immobilière de l'État ainsi que la méthodologie et les outils applicables aux schémas stratégiques, aux opérations immobilières et d'entretien des immeubles, et en contrôle la mise en œuvre. Il est chargé du **pilotage de l'élaboration et de la validation des schémas stratégiques** immobiliers des administrations centrales, autorités administratives indépendantes, opérateurs de l'État et biens de l'État à l'étranger, ainsi que des schémas directeurs immobiliers régionaux, et du contrôle de leur mise en œuvre* » ;
- le bureau des expertises de l'immobilier de l'État « *est chargé de l'**expertise technique, juridique et financière des projets immobiliers de l'État et de ses opérateurs**. Dans ce cadre, il définit les méthodes d'analyse juridique, économique et de performance immobilière des biens et projets immobiliers et soutient et contrôle leur mise en œuvre, notamment à travers l'élaboration et l'analyse des projets complexes. Il assure, en tant que de besoin, le pilotage du recours aux expertises immobilières émanant d'autres administrations.* »

Source : Mission.

À la date de la mission :

- ◆ l'évaluation socio-économique telle qu'elle est prévue par la LPFP pour 2012-2017 ne semble pas avoir été réalisée en tant que telle pour les projets immobiliers de bureaux, même si des projets d'un montant supérieur à 20 M€ étaient déclarés à l'inventaire et un projet d'un montant supérieur à 100 M€ a fait l'objet d'une contre-expertise ;

- ◆ pour l'avenir, **il semble que le regard porté par la DIE sur les projets immobiliers ministériels sera cohérent avec l'exigence d'évaluation socio-économique** avant la décision publique⁶⁰, d'une manière similaire à celui porté par la DINSIC (cf. *supra*).

2.3.3. Une évaluation préalable des modes de réalisation (EMR), complémentaire de l'évaluation socio-économique, est demandée à la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) sur les marchés de partenariat

La mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra), réformée en 2016 dans la continuité de la réforme de la commande publique de 2015, est chargée de concentrer l'expertise de l'État en matière de structuration juridique et financière des investissements, notamment en cas d'apport de financement privé. Elle est notamment responsable de **l'évaluation préalable du mode de réalisation pour les marchés de partenariat**, c'est-à-dire d'une évaluation comparative du bilan des avantages et inconvénients des différents modes de réalisation envisageables (cf. encadré 7)⁶¹.

Encadré 7 : Présentation de l'évaluation du mode de réalisation (EMR) et des autres missions confiées à Fin Infra

L'évaluation du mode de réalisation (EMR) a pour objectif de « *comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet* » et « *comporte une analyse en coût complet et tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet* » (article 40 de l'ordonnance n° 2015-899). Elle est obligatoire préalablement à toute décision de recourir à un marché de partenariat, quel que soit son montant d'investissement (article 74), et elle est soumise « *pour avis à un organisme expert créé par voie réglementaire* » (article 76). Dans les collectivités territoriales, elle est ensuite présentée à l'assemblée délibérante qui se prononce sur le principe du recours au marché de partenariat (article 77).

Dans le cadre de la réforme de la commande publique*, la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) a pris la suite de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP), sous la forme d'un service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor. Ses prérogatives sont précisées par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016, à savoir :

- contrôler l'EMR de tous les marchés de partenariat, y compris ceux conclus par les collectivités territoriales et établissements publics locaux ;
- à la demande du CGI, donner un avis sur la structuration juridique et financière des projets d'investissement qui font l'objet d'une contre-expertise ;
- répondre aux besoins d'expertise des porteurs de projets du secteur public sur les opérations d'investissement dans les infrastructures, et ce aux différents stades de structuration des projets (réflexion préalable, passation des contrats, exécution).

*Source : Mission. * Nouvelles procédures instituées par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.*

⁶⁰ Voir annexe IV sur les enjeux méthodologiques.

⁶¹ Elle doit être distinguée de l'évaluation de la soutenabilité budgétaire et financière du projet, de sa place dans la trajectoire des finances publiques de l'État, portée par la direction du budget lors de la programmation budgétaire.

En ce qui concerne **l'articulation avec les procédures d'évaluation socio-économique pilotées par le CGI**, force est de constater que :

- ◆ l'EMR et l'évaluation socio-économique partagent :
 - le souci de l'évaluation indépendante, extérieure au porteur de projet comme au financeur ;
 - le besoin d'intervenir le plus en amont possible dans le processus décisionnel, sachant que les enjeux de faisabilité juridique et financière (éclairés par l'EMR) rétroagissent fréquemment sur l'opportunité du projet (éclairée par l'évaluation socio-économique) ;
- ◆ concrètement :
 - pour réaliser les contre-expertises portant sur des marchés de partenariat de plus de 100 M€, le CGI a parfois besoin de l'avis d'EMR de Fin Infra pour compléter le dossier lorsqu'un marché de partenariat est prévu ;
 - la nouvelle procédure de demande d'avis du CGI à Fin Infra sur la structuration juridique et financière des projets, qui apparaît utile à la mission sous réserve d'intervenir au « bon moment », n'a pas encore été mise en œuvre à la date de la mission.

2.3.4. Depuis 2009, le programme des investissements d'avenir (PIA) a mis en place une comitologie interministérielle qui lui est propre afin de sélectionner les projets qu'il finance

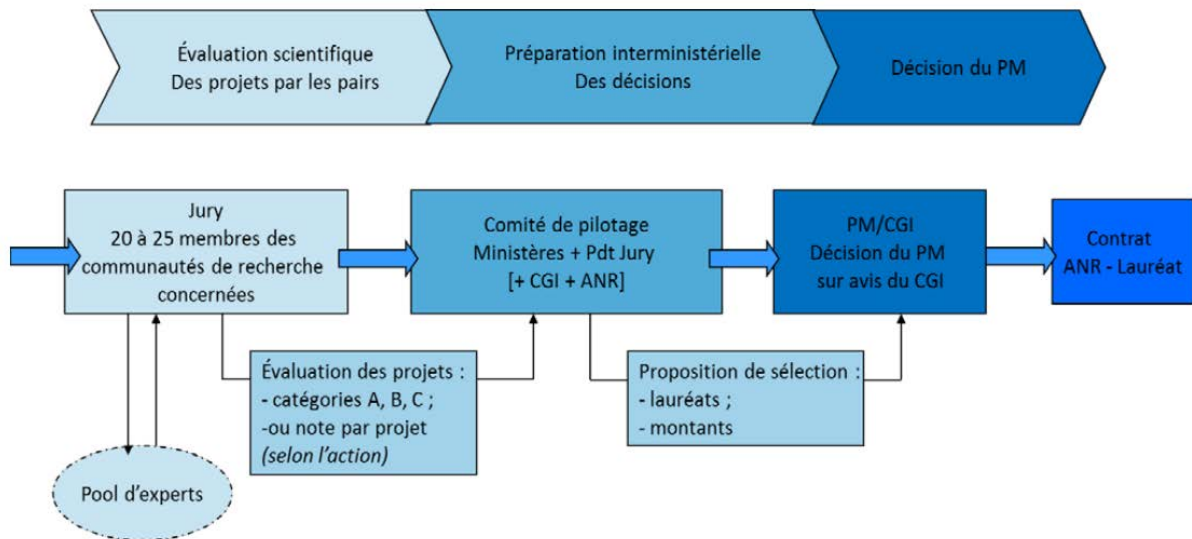
Le processus d'élaboration et de décision du PIA repose sur :

- ◆ une **forte sélection des projets financés**, puisque le CGI organise des appels à projets qui fournissent un cahier des charges explicite de l'évaluation des projets ;
- ◆ une **comitologie interministérielle**, pilotée au niveau des services du Premier ministre (le CGI est également le garant des procédures).

Comme le souligne le rapport du comité d'examen à mi-parcours sur le PIA (mars 2016), « *les projets sont évalués sur de nombreux critères, dont l'excellence scientifique et technique, les effets de structuration et/ou de démonstration, le potentiel de marché des innovations ainsi que les risques encourus. [...] Les projets sont sélectionnés à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte, après avoir été soumis à l'expertise de jurys (internationaux) ou d'experts indépendants. Toutefois, la décision formelle revient clairement au gouvernement, à l'exception des prêts et des investissements en fonds ou fonds de fonds. Car si les jurys sélectionnent, la proposition de l'enveloppe par projet relève d'une discussion interministérielle entre les membres du comité de pilotage* ».

Un exemple de ce processus de décision des projets est celui des projets de recherche, qui s'appuie sur une sélection indépendante par des jurys d'experts internationaux avec l'agence nationale de la recherche (ANR). Sur la base des délibérations des jurys et des discussions du comité de pilotage, un dossier est transmis au Premier ministre qui prend la décision finale de sélection et de financement (cf. graphique 9). Les projets financés par le PIA font également l'objet d'un suivi et d'une évaluation *ex post* des actions engagées.

Graphique 9 : Exemple de sélection des projets de l'ANR



Source : CGI (dans le rapport du comité d'examen à mi-parcours sur le PIA, mars 2016).

La place de l'évaluation socio-économique dans ce processus décisionnel n'est cependant pas explicite, comme en témoignent les lacunes identifiées par la mission en matière de déclaration à l'inventaire des projets bénéficiant de subventions du PIA⁶². Plusieurs projets ont toutefois déjà fait l'objet de contre-expertises (7 projets sur les 42 contre-expertises réalisées dans le cadre du décret en novembre 2016 et un projet hors de ce cadre⁶³). **Le CGI a indiqué à la mission souhaiter normaliser et clarifier la situation**, notamment pour les projets bénéficiant de financement du PIA 3.

Deux contre-expertises ont porté sur des projets déclinant le plan Très Haut Débit (THD)⁶⁴ qui bénéficie de financement du PIA. Si les dossiers soumis à contre-expertise étaient en eux-mêmes incomplets, ces exercices ont été l'opportunité :

- ◆ de proposer une méthodologie d'évaluation socio-économique (qui pourrait utilement être approfondie et appliquée pour les autres projets portés par le plan THD) ;
- ◆ d'insérer l'évaluation socio-économique dans le processus décisionnel très structuré du plan THD (selon les interlocuteurs de la mission, la contre-expertise doit intervenir en principe avant la décision du comité d'engagement sur la décision de financement de l'État).

⁶² Cf. annexe II.

⁶³ Sur le projet de réseau de chaleur et de froid sur l'aquifère de l'Albien à la demande de l'établissement public Paris-Saclay. Cf. annexe III sur les autres contre-expertises.

⁶⁴ Le plan THD doit aider le déploiement dans les zones d'initiative publique (hors zones denses, avec des réseaux déployés par des opérateurs privés en concurrence) un réseau de fibre optique mutualisé, opéré ensuite par les différents fournisseurs d'accès à internet (FAI). Il vise à accompagner les collectivités territoriales qui sont maîtres d'ouvrage des projets eux-mêmes. Au total, 3 Mds€ seront apportés par l'État, dont 900 M€ via les fonds pour la société numérique (FSN) du PIA.

2.4. Les démarches d'évaluation préalable se développent aussi dans les collectivités territoriales, ouvrant la possibilité, à moyen terme, d'une extension de l'obligation d'évaluation socio-économique à leurs projets d'investissements

Compte tenu du poids de l'investissement public des collectivités territoriales, **l'opportunité d'étendre l'obligation de la LPFP pour 2012-2017 aux projets locaux apparaît légitime.** Elle pourrait s'inscrire dans un contexte favorable au développement de l'évaluation des projets d'investissements publics dans les collectivités territoriale (§ 2.4.1) mais, sur la base de l'expérience de l'État en la matière, son utilité sera incontestablement liée aux objectifs et au cadre qui lui sont donnés (§ 2.4.2).

2.4.1. Plusieurs mesures récentes renforcent la place de l'évaluation préalable des projets d'investissements publics des collectivités

L'évaluation *ex ante* des projets d'investissements publics locaux n'est pas très développée : dans une enquête réalisée par la Caisse des dépôts et consignations (décembre 2014), 65 % des collectivités interrogées indiquaient ne pas avoir mis en place d'évaluation des charges d'exploitation de leurs investissements, et 70 % d'évaluation de leur impact économique⁶⁵.

Plusieurs **mesures récentes sont venues renforcer la place des évaluations des projets d'investissement** des collectivités territoriales :

- ♦ reprenant la proposition formulée par le rapport Lambert-Malvy en avril 2014⁶⁶, la loi NOTRe⁶⁷ (août 2015) prévoit que toute opération exceptionnelle doit donner lieu à une **étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement**, jointe à la présentation du projet pour l'assemblée délibérante. Les opérations concernées sont celles dépassant le seuil fixé par le décret du 30 juin 2016, à savoir un seuil fonction de la dimension de la collectivité et de ses recettes de fonctionnement⁶⁸, complété par un seuil plancher de 100 M€ pour lequel l'étude d'impact devient obligatoire quelle que soit la collectivité ;

⁶⁵ Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? (décembre 2014), portant sur un échantillon de communes et d'EPCI de plus de 10 000 habitants, de départements et de régions.

⁶⁶ M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014. Pour anticiper les coûts de fonctionnement et de remplacement des équipements, le rapport proposait de « rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement et de provisionner une année pleine de fonctionnement ».

⁶⁷ Article L. 1611-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁶⁸ Se fondant sur le recensement de l'observatoire économique de l'achat public (qui recensait 321 projets de plus de 5 M€ en 2013, pour un montant total de 4 mds€), le rapport sur le patrimoine des collectivités territoriales (mai 2016) estimait que « les opérations de plus de 5 M€ pourraient être considérées comme des opérations exceptionnelles ». La fiche d'impact du décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 précise toutefois que les seuils ont été définis de sorte à « limiter, à une ou à deux, les opérations pendant la durée de la mandature ».

Annexe I

- ◆ dans le cadre rénové de la commande publique en juillet 2015⁶⁹, tous les marchés de partenariat des collectivités territoriales devront obligatoirement faire l'objet de deux avis (non liants) qui seront présentés à l'assemblée délibérante :
 - un avis sur **l'évaluation du mode de réalisation (EMR – cf. encadré 7 supra)**, émis par la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra)⁷⁰ ;
 - un avis du ministre chargé du budget (via la direction générale des finances publiques – DGFIP) sur **l'étude de soutenabilité budgétaire (ESB)**⁷¹.

2.4.2. Une transposition adaptée du dispositif d'évaluation socio-économique de l'État aux collectivités territoriales apparaît souhaitable à la condition d'un accompagnement méthodologique adéquat

L'autre proposition du rapport Lambert-Malvy portant sur l'étude d'impact socio-économique des projets d'investissements publics des collectivités territoriales⁷² a été reprise par le récent rapport sur le patrimoine des collectivités (rendu public en octobre 2016), qui :

- ◆ constate que « *les investissements réalisés par les collectivités territoriales ne permettent pas toujours d'assurer le maintien en l'état ou la réhabilitation du patrimoine existant* », propose de « *rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€* » ;
- ◆ face au manque d'outils disponibles pour les collectivités désireuses de réaliser une telle évaluation, propose de « *confier au CGI l'élaboration d'une méthodologie allégée pour l'évaluation des investissements inférieurs à ce seuil* ».

En effet, si un dispositif d'évaluation socio-économique était introduit pour les projets d'investissement public des collectivités, il conviendrait :

- ◆ que ce dispositif **respecte le principe de libre administration**, et notamment que les experts et contre-experts sollicités soient indépendants de l'État, et qu'il ne donne pas à l'État un droit de regard sur l'opportunité des projets ;
- ◆ que son **ampleur soit proportionnée aux projets** et aux collectivités concernées :
 - qu'il ne duplique pas le travail déjà réalisé dans le cadre des autres évaluations (étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement, EMR et ESB) ;
 - qu'il évite la complexité des méthodes et des référentiels d'évaluation constatées au niveau de l'État ;
 - que les coûts engagés pour réaliser l'évaluation soient à la mesure du projet d'investissement envisagé.

⁶⁹ Nouvelles procédures instituées par le titre II de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relatives aux marchés publics, portant sur les dispositions particulières relatives à la passation des marchés de partenariat.

⁷⁰ Dans le cadre de la réforme de la commande publique, FinInfra a pris la suite de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPP), sous la forme d'un service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor. Il a été désigné par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016 comme « *l'organisme expert de la structuration juridique et financière des projets d'investissements dans les infrastructures d'intérêt général* », chargé de contrôler l'EMR de tous les marchés de partenariat, y compris ceux conclus par les collectivités territoriales et établissements publics locaux.

⁷¹ L'ESB est une étude obligatoire en amont de toute décision de recours à un marché de partenariat pour « *apprécie[r] notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* » (article 74 de l'ordonnance n° 2015-899). Elle est soumise pour avis au service de l'État compétent (article 76) et est, comme l'EMR, présentée à l'assemblée délibérante qui se prononce sur le principe du recours au marché de partenariat (article 77).

⁷² Le rapport Lambert-Malvy proposait également, pour « *évaluer la création de valeur engendrée par un nouvel équipement* », de « *réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité.* » Il proposait déjà de confier le cadrage de ces évaluations au CGI.

Concrètement, il pourrait être envisagé de **créer une évaluation socio-économique obligatoire pour les projets au-delà d'un certain seuil**, à définir en lien avec ceux qui existent pour les études mentionnées ci-dessus, qui serait **présentée à l'assemblée délibérante à l'issue des études préalables** du projet, en tout état de cause avant la décision d'approbation du projet.

Il paraît à la mission indispensable que cette obligation soit associée à l'élaboration préalable **de référentiels simplifiés et à l'accompagnement de la démarche** dans son déploiement⁷³. Ces référentiels devraient :

- ◆ concerner les secteurs qui intéressent particulièrement les collectivités, à commencer par les équipements urbains, le tourisme, le sport, la culture, l'environnement ;
- ◆ être élaborés en lien avec le CGI et France Stratégie et en concertation avec les associations de collectivités - par exemple dans le cadre de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGPL)⁷⁴.

Si un élargissement du périmètre était envisagé à horizon 2018, l'élaboration de guides méthodologiques simplifiés devrait être une priorité en 2017.

Par ailleurs, **cette évaluation socio-économique pourrait faire l'objet d'une contre-expertise indépendante**, par exemple pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€. Une telle approche permettrait de prendre en considération la quasi-totalité des financements apportés par des personnes publiques, hors Union européenne : il s'agirait alors d'élargir le périmètre de la contre-expertise actuelle pour inclure les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans les personnes publiques dont le financement est pris en compte pour définir le seuil de contre-expertise.

Le cas échéant, en miroir de l'avis émis par le CGI à destination du gouvernement et du Parlement sur les évaluations socio-économiques des ministères et établissements publics, et de manière similaire à l'avis de Fin Infra sur l'EMR, la contre-expertise pourrait être transmise à une instance indépendante – l'OFGPL par exemple⁷⁵ - qui émettrait un avis à destination de l'assemblée délibérante.

Pour mettre en place de telles mesures de niveau législatif :

- ◆ une étude d'impact doit être élaborée, qui précisera notamment le nombre de projets concernés en fonction des seuils retenus ;
- ◆ l'avis du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) devra être sollicité⁷⁶ ;
- ◆ un vecteur législatif devra être identifié, par exemple la loi de programmation des finances publiques de 2017, pour une application à compter de 2018 ;
- ◆ un délai d'entrée en application pourrait être, le cas échéant, prévu, pour laisser le temps de la préparation méthodologique indispensable.

⁷³ Voir annexe IV sur les enjeux méthodologiques.

⁷⁴ Créé par l'article 113 de la loi du 7 août 2015 (loi NOTRE), l'objet de l'OFGPL est « *d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques* ».

⁷⁵ L'OFGPL est une des formations spécialisées du comité des finances locales (CFL), composé de représentants des collectivités territoriales et de l'État. L'une des fonctions du CFL est consultative, essentiellement à destination de l'État. L'OFL a vu ses missions élargies par l'article 113 de la loi NOTRE susmentionné, dans une logique d'appui aux collectivités territoriales.

⁷⁶ Formation créée par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013, le CNEN est « *chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* » (article L. 1212-1 CGCT). Le gouvernement doit le consulter sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics des projets de textes législatif et réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. (article L. 1212-2 CGCT).

Proposition n° 1 : Concernant l'évaluation socio-économique des projets d'investissements des collectivités territoriales, élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés. Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique aux projets locaux, pour présentation aux assemblées délibérantes. Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs.

3. Pour s'affirmer, l'évaluation socio-économique a besoin d'intervenir suffisamment tôt pour pouvoir éclairer la décision publique

Au sein de l'État, la qualité et l'utilité des évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projet souffrent, selon la mission, de trois difficultés essentielles :

- ◆ premièrement, les objectifs et la méthodologie de l'évaluation socio-économique demeurent, dans de trop nombreux secteurs, insuffisamment clairs, ce qui conduit les porteurs de projets à se contenter d'une **compilation des autres études préalables**, à la fin du processus d'instruction (§ 3.2) ;
- ◆ deuxièmement, **l'hétérogénéité, l'éclatement et la fréquente absence de formalisation des processus décisionnels** en matière d'investissement public empêchent manifestement l'affirmation de l'évaluation socio-économique comme un élément clé de la décision (§ 3.3) – sans qu'il faille pour autant en déduire, *a contrario*, que l'évaluation socio-économique n'est pas prise en compte dans la décision publique, ni qu'une homogénéisation et une formalisation des processus suffiraient pour l'y affirmer ;
- ◆ troisièmement, les projets évalués **découlent fréquemment de programmes d'investissements publics**, qui ne sont pas, à ce stade, directement concernés par l'obligation d'évaluation socio-économique (§ 3.4).

La mission a également choisi de **comparer les difficultés rencontrées par la nouvelle obligation d'évaluation socio-économique à celles des études d'impact** (§ 3.1) : comme l'évaluation socio-économique pour les projets d'investissement dans un contexte de rareté budgétaire, les études d'impact doivent en effet évaluer les conséquences d'un projet de texte avant sa publication afin de lutter contre l'inflation normative.

3.1. Les objectifs et défis de l'évaluation socio-économique sont comparables, à plusieurs égards, à ceux des études d'impact

3.1.1. Les obligations d'évaluation préalable des conséquences de projets de textes ont renforcées au cours des dernières années

Le développement des obligations d'évaluation préalable des effets d'un projet de texte fait suite aux constats répétés d'inflation normative⁷⁷, dans un souci de stabilité du droit et de maîtrise des charges pesant sur les entreprises.

Ainsi :

- ◆ l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009⁷⁸ a créé une **obligation constitutionnelle⁷⁹ d'étude d'impact pour les projets de loi (PIL)**, cette étude d'impact visant à « *défini[r] les objectifs poursuivis par le projet de loi, recense[r] les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et expose[r] les motifs du recours à une nouvelle législation* ». Plus spécifiquement encore, elle doit « *expose[r] avec précision : [...] l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi*

⁷⁷ Notamment dans les études annuelles du Conseil d'État, en 1991 (« De la sécurité numérique »), en 2006 (« Sécurité juridique et complexité du droit ») et en 2016 (« Simplification et qualité du droit »).

Annexe I

que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées » ;

- ◆ entre 2011 et 2015⁸⁰, plusieurs normes ont prévu une **évaluation préalable des projets de textes réglementaires** concernant les collectivités territoriales, les entreprises, les particuliers, les associations ainsi que les services déconcentrés de l'État.

3.1.2. Les marges de progrès des études d'impact sont étroitement liées à leur place dans le processus décisionnel, renforcée par les mesures de transparence à leur endroit

Plusieurs acteurs sont impliqués dans le processus d'évaluation préalable des projets de texte :

- ◆ le service chargé de l'élaboration du projet lui-même prépare la fiche ou l'étude d'impact, en concertation avec les autres ministères concernés ;
- ◆ à l'issue d'un processus itératif entre ce service et le secrétariat général du gouvernement (SGG)⁸¹, l'étude ou la fiche d'impact est transmis, le cas échéant, au Conseil d'État avec le projet de texte ;
- ◆ le texte et son étude (ou sa fiche) d'impact sont transmis au Conseil des ministres et au Parlement (pour les PJJ) ou publiés (pour les textes réglementaires).

Le **risque d'un exercice formel**, à l'issue du processus d'élaboration de la norme par les services administratifs (comparable à celui de l'évaluation socio-économique – cf. § 3.2 *infra*), est réel. Outre les enjeux méthodologiques liés à l'élaboration des études d'impact⁸², **la place de l'étude d'impact dans le processus décisionnel est essentielle à sa prise en considération.**

Le juge constitutionnel n'a jamais utilisé l'insuffisance d'une étude d'impact pour remettre en cause une loi nouvelle⁸³ mais le Conseil d'État a, pour sa part, souligné des insuffisances à plusieurs reprises.

La publicité donnée à ces travaux d'évaluation préalable a une importance réelle :

- ◆ les études d'impact sont systématiquement transmises au Parlement ;
- ◆ depuis le 1^{er} janvier 2014, les « fiches d'impact » des ordonnances, des décrets et des arrêtés sont publiées sur Légifrance ;

⁷⁸ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

⁷⁹ Le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit que « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues* ».

⁸⁰ Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales ; circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation ; article 8 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration et circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 relative à l'évaluation préalable des normes et qualité du droit.

⁸¹ Ou le contrôle général économique et financier (CGEfi), via la mission d'expertise « simplification et évaluation », créée par arrêté du 8 mars 2012 et à laquelle le SGG a confié la supervision du processus concernant certains textes réglementaires.

⁸² Le Guide de légistique rédigé par le SGG comporte un chapitre sur les études d'impact, qui précise leur contenu (voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques).

⁸³ Le commentaire de la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 (relative à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) rappelle qu'« *en ce qui concerne l'étude d'impact accompagnant un projet de loi, le Conseil constitutionnel n'a jamais fait droit à un grief tiré de son insuffisance.* » La conférence des présidents du Sénat avait d'ailleurs essayé, en juin 2014, de refuser d'inscrire à l'ordre du jour de cette chambre le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, au motif d'une insuffisance, qui a été rejetée par le juge constitutionnel le 1^{er} juillet 2014.

Annexe I

- ◆ l'enjeu de qualité des études d'impact qui sont soumises au Conseil d'État est d'autant plus important que ses avis sont rendus publics depuis le 19 mars 2016. Ainsi, sur quinze avis du Conseil d'État rendus publics entre le 19 mars et le 27 septembre 2016, sept avis font une référence explicite à l'étude d'impact du gouvernement (tableau 2), dont cinq indiquent qu'elle est apparue, sur certains points, « *insuffisante* », « *lacunaire* », voire « *indigente* », et qu'il convient de la compléter.

Dans sa dernière étude annuelle (adoptée en juillet 2016), le Conseil d'État prend l'engagement de « *relever [son] niveau d'exigence en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes* ».

Tableau 2 : Analyse des avis du Conseil d'État sur l'importance de l'étude d'impact

Projet de loi concerné	Référence de l'avis	Sections consultées	Date de la séance	Extraits de l'avis
Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale	N° 391004	Assemblée générale (AG), Sections de l'intérieur et des finances,	28/01/2016	<i>L'étude d'impact du projet est apparue, sur certains points, insuffisante : soit que les données permettant d'apprécier l'utilité de la mesure introduite n'aient pas été suffisamment exposées ; soit en raison d'une présentation lacunaire de l'état du droit ; soit encore du fait de l'absence d'éléments de droit comparé. A la suite de demandes des rapporteurs, l'étude d'impact a fait l'objet de deux saisines rectificatives, mais il conviendrait encore de la compléter.</i>
Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	N° 391.262	AG, Sections de l'intérieur, des finances, des travaux publics, sociale et de l'administration	24/03/2016	<i>L'étude d'impact du projet transmise par le Gouvernement est apparue, pour beaucoup de dispositions, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009. Le Conseil d'État souligne en effet que, pour un projet de loi de cette nature, qui regroupe de très nombreuses mesures distinctes les unes des autres, c'est au titre de chaque article ou ensemble d'articles ayant le même objet que s'apprécie le respect des exigences relatives à l'étude d'impact.</i>
Projet de loi « Égalité et citoyenneté »	N° 391255	AG, Sections des travaux publics, de l'intérieur, sociale et de l'administration	31/03/2016	<i>Il appelle cependant l'attention du Gouvernement sur la nécessité de compléter l'étude d'impact, afin qu'il fasse connaître ses intentions à cet égard, ou au moins qu'il indique de manière suffisamment précise, si son choix n'est pas encore arrêté, quelles sont les options susceptibles d'être retenues quant à la définition de cette autorité [chargée de la gestion de la réserve citoyenne]. [...] Il a cependant déploré que, notamment dans l'étude d'impact, le Gouvernement n'ait fourni aucune estimation sur les effets attendus [...], ni fourni d'éléments précis permettant d'apprécier dans quelle mesure [...]</i>
Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 et n° 2016-351 du 25 mars 2016	N° 391.626	Section des finances	7/06/2016	<i>Comme l'expose l'étude d'impact du projet de loi, qui est apparue suffisante au regard des exigences de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, [...]</i>
Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique	N° 391749	AG, Sections de l'intérieur et sociale	28/07/2016	<i>Le Conseil d'État observe que le projet est accompagné de l'étude d'impact, qu'il estime suffisante, exigée par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution dont les lois de programmation ne sont pas dispensées.</i>

Annexe I

Projet de loi concerné	Référence de l'avis	Sections consultées	Date de la séance	Extraits de l'avis
Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain	N° 391748	AG, Sections de l'intérieur, des finances, des travaux publics et de l'administration	13/07/2016	<i>L'étude d'impact du projet apparaît, sur plusieurs points, insuffisante. Tel est le cas s'agissant des éléments relatifs aux économies attendues du regroupement des quatre premiers arrondissements, notamment en matière de dépenses de fonctionnement, d'effectifs et de locaux. Tel est aussi le cas s'agissant : des éléments produits pour justifier qu'ait été écartée l'option qui aurait consisté à transférer immédiatement au maire de Paris l'intégralité de la compétence en matière de police des édifices menaçant ruine, au lieu de la partager avec le préfet de police dans une matière où un tel partage est exceptionnel ; [...].</i>
Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne	N° 391883	AG, Commission permanente, Sections des travaux public et sociale	8 et 13/09/2016	<i>De façon générale, l'étude d'impact transmise par le Gouvernement est apparue, pour bon nombre de dispositions, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009, alors qu'une telle étude aurait été particulièrement précieuse pour l'examen d'un projet de loi de la nature de celui-ci, qui regroupe de nombreuses mesures distinctes les unes des autres et prévoit des dispositions nouvelles incitatives dont, en l'absence de toute étude sérieuse, il est bien difficile d'apprécier l'effet réel et la pertinence. [...] [Au sujet du titre II relatif à l'emploi et au dynamisme économique en montagne,] il signale toutefois l'indigence de l'étude d'impact, qui énonce des généralités sans justifier en rien les mesures envisagées.</i>

Source : Mission d'après avis mis en ligne sur Légifrance. Nota bene : les éléments surlignés le sont par la mission.

3.2. L'obligation nouvelle d'évaluation socio-économique est trop souvent vécue comme une obligation formelle

De nombreux porteurs de projet ont rapporté à la mission le caractère formel et synthétique de l'exercice d'évaluation socio-économique, souvent réduit à une compilation des pièces élaborées au fil des études préalables et concentré sur les projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise (§ 3.2.1). Or, l'évaluation socio-économique souhaite au contraire accompagner le porteur, le financeur et le décideur dans l'élaboration du projet : la mission recommande l'adoption d'une circulaire interministérielle qui en clarifierait la démarche (§ 3.2.2).

3.2.1. Les porteurs de projets se concentrent sur les projets destinés à faire l'objet d'une contre-expertise (supérieurs au seuil de 100 M€) mais ont des difficultés à compléter leurs dossiers d'évaluation socio-économique, souvent réduits à une compilation de pièces

Si le champ d'application de la nouvelle obligation d'évaluation socio-économique introduite par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 est très large (cf. § 2.1.2 *supra*), les porteurs de projets rencontrés par la mission ont, pour l'essentiel, indiqué **concentrer l'exercice d'évaluation socio-économique aux seuls projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise** (qui dépassent le seuil de 100 M€), à l'exception :

- ♦ des projets pour lesquels l'évaluation est prévue par une autre obligation, comme pour les projets d'infrastructures de transport (à partir de 83 M€), dans le secteur de la santé (à partir de 50 M€) ou en matière informatique (à partir de 9 M€) ;
- ♦ de certains secteurs, comme celui de la justice, qui a transmis à la mission trois dossiers d'évaluation pour des projets d'un montant compris entre 20 et 100 M€.

Même sur les projets soumis à contre-expertise, les **lacunes des dossiers d'évaluation socio-économique transmis au CGI révèlent les marges de progrès des porteurs de projet en la matière** : en effet, la majorité des dossiers contre-expertisés ne contient pas les éléments essentiels à une évaluation socio-économique.

Ainsi, en ce qui concerne le respect du cahier des charges fixé par le décret (cf. encadré 2 *supra*), selon les éléments fournis par le CGI (tableau 3) :

- ♦ si aucun porteur de projet n'a présenté de dossier complet en début de contre-expertise, la plupart d'entre eux l'ont complété au fil de l'exercice ;
- ♦ la majorité des dossiers d'évaluation socio-économique fournis aux contre-experts comprenait des options et variantes, précisait le dimensionnement du projet ainsi que son calendrier, fournissait des indicateurs de performance et une cartographie des risques, et faisait référence aux guides méthodologiques de référence ;
- ♦ cependant, seule une minorité donnait des indicateurs socio-économiques, et un nombre important de dossiers avait des difficultés à fournir des éléments satisfaisants sur le mode de réalisation (lié aux modes de financement) envisagé.

Tableau 3 : Complétude des dossiers d'évaluation socio-économique contre-expertisés* au regard du cahier des charges

	Projets ayant fourni cet élément		Projets ayant partiellement fourni cet élément		Projets n'ayant pas fourni cet élément	
	Nombre	Part du total	Nombre	Part du total	Nombre	Part du total
Options et variantes examinées	20	51 %	10	26 %	9	23 %
Dimensionnement proposé	31	79 %	7	18 %	1	3 %
Calendrier	39	100 %	0	0 %	0	0 %
Indicateurs socio-économiques	11	28 %	1	3 %	27	69 %
Indicateurs de performance	32	82 %	3	8 %	4	10 %
Choix du mode de réalisation	5	13 %	24	62 %	10	26 %
Rappel des guides méthodologiques de référence	24	62 %	5	13 %	10	26 %
Cartographie des risques	20	51 %	11	28 %	8	21 %

*Source : Éléments transmis par le CGI pour actualiser le bilan présent dans le document relatif aux leçons des premières contre-expertises réalisées par le CGI (11 décembre 2015). * Bilan réalisé sur 39 dossiers contre-expertisés entre juillet 2014 et octobre 2016.*

Plusieurs éléments peuvent en partie expliquer cette difficulté à compléter les dossiers d'évaluation socio-économique :

- ◆ dans un certain nombre de secteurs, la méthodologie applicable en matière d'évaluation socio-économique n'existe pas en tant que telle⁸⁴, ce qui rend délicat l'identification d'« indicateurs socio-économiques » et qui conduit les porteurs de projet à faire une compilation de leurs évaluations préalables ;
- ◆ selon le niveau d'avancement du projet, les informations relatives aux modes de réalisation et de financement sont plus ou moins connues (comme en témoigne le cas du dossier de *LGV Poitiers-Limoges* dont la DUP a été annulée le 15 avril 2016⁸⁵).

3.2.2. Le cadre de l'évaluation socio-économique gagnerait à préciser les principes de proportionnalité et de progressivité qui doivent s'appliquer à la démarche

Sans circulaire précisant le cadre juridique applicable, force est de constater **l'hétérogénéité des interprétations des porteurs de projets** sur le champ d'application de l'obligation, sur les attentes en termes de contenu de l'évaluation socio-économique, ainsi que le moment de réalisation de l'évaluation.

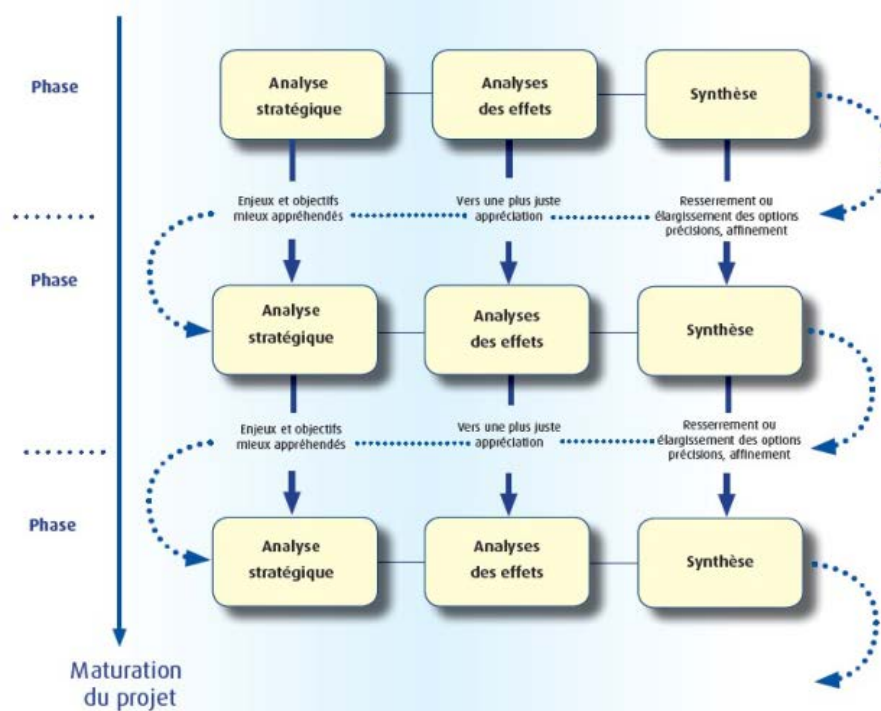
Pour un grand nombre d'interlocuteurs, l'exigence des « *avis requis par la loi et les règlements* » dans le dossier implique que **l'évaluation socio-économique est l'ultime évaluation préalable avant la prise de décision** engageant le projet d'un point de vue budgétaire et comptable. Cette interprétation les conduit souvent à réduire l'évaluation socio-

⁸⁴ Voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique.

⁸⁵ Le 15 avril 2016, le Conseil d'État a choisi d'annuler la DUP prise par décret du Premier ministre le 10 janvier 2015 concernant la ligne à grande vitesse (LGV) entre Poitiers et Limoges, notamment sur un motif d'irrégularité externe, en application de la jurisprudence *Danthony*, en estimant que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant, notamment en ce qu'il ne contenait aucune information précisée relative au mode de financement et à la répartition envisagée du projet.

économique à une **compilation des autres études préalables**, alors même que la démarche d'évaluation socio-économique a besoin, pour être utile, d'accompagner la réflexion sur le projet le plus en amont possible. Ainsi, l'instruction Royal insiste sur le **caractère itératif du processus d'évaluation** : l'évaluation stratégique des objectifs du projet, l'analyse de ses effets, ainsi que leur synthèse, doivent être régulièrement complétées et actualisées au fil de la maturation du projet (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Processus d'élaboration itératif recommandé par l'instruction Royal



Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

Concernant l'interprétation de cette exigence des « avis requis par la loi et les règlements » dans le dossier soumis à contre-expertise, **le CGI a indiqué avoir travaillé avec plusieurs entités concernées (l'Autorité environnementale, la DINSIC et Fin Infra notamment) de sorte à éviter que les délais d'instruction ne s'additionnent**⁸⁶. Concrètement, la saisine du CGI et celles des autres entités peuvent être concomitantes et la contre-expertise s'organise de telle sorte à rendre ses travaux après les autres (les avis des autres entités complétant progressivement le dossier initial).

Par ailleurs, il semble à la mission cohérent de ne pas appliquer les mêmes exigences d'évaluation à l'ensemble des projets d'investissements publics et :

- ◆ de **prioriser ceux dont les enjeux sont déterminants, notamment d'un point de vue financier**. L'importance financière d'un projet dépend de son secteur (comme en témoignent les différents seuils retenus par les études préalables sectorielles mentionnées ci-dessus) : dès lors, il paraît que le principe de proportionnalité de l'évaluation doit s'adapter, dans chaque secteur, aux enjeux des projets ;
- ◆ d'adapter **les attentes du contenu du dossier d'évaluation socio-économique en fonction de l'importance du projet et du secteur concerné**⁸⁷. Le cas échéant, il

⁸⁶ Voir analyse des délais de contre-expertise dans l'annexe III.

⁸⁷ Voir annexe III relative à la contre-expertise, qui propose la mise en place d'une étape d'analyse de recevabilité des dossiers transmis aux contre-experts (proposition n° 4 de l'annexe III).

Annexe I

conviendrait de préciser les avis qui doivent obligatoirement être joints au dossier transmis au CGI (et ceux qui sont, au contraire, dispensables à ce stade de l'instruction du projet).

En tout état de cause, l'évaluation socio-économique ne doit pas être conçue comme statique, mais progressivement affinée au fil du temps et de la maturation du projet, sur l'exemple britannique du « *five case model* » (cf. § 1.1.2 *supra*).

Proposition n° 2 : Préciser, pour chaque secteur concerné, les attentes en matière d'évaluation socio-économique réalisée par les porteurs de projet, en particulier (i) les exigences minimales du contenu du dossier d'évaluation, (ii) l'articulation avec les autres procédures d'évaluation, ministérielles ou interministérielles (contenu, calendrier, etc.), ainsi que (iii) les principes de proportionnalité et de progressivité de la démarche : l'évaluation socio-économique doit être d'autant plus documentée que le projet est important (importance financière au regard des standards du secteur) et mature (avancement des études préalables avant la décision de réalisation). Ce travail devrait également concerner les établissements publics qui relèvent de la tutelle de l'État et qui portent des investissements significatifs.

3.3. L'évaluation socio-économique doit trouver sa place dans les processus décisionnels ministériels et dans la discussion interministérielle

L'hétérogénéité des processus décisionnels en matière d'investissements publics (§ 3.3.1) rend difficile l'identification du « lieu » et du « moment » le plus opportun pour l'évaluation socio-économique. Dans un contexte budgétaire contraint, l'évaluation socio-économique aurait toute sa place dans la priorisation des projets retenus, à un niveau interministériel, tout au long du processus d'élaboration des projets (§ 3.3.2). *A minima*, il semble à la mission que chaque processus, avec ses spécificités sectorielles, doit laisser une place à cette évaluation et à la discussion interministérielle, le plus en amont possible (§ 3.3.3).

3.3.1. La complexité, l'hétérogénéité et le manque de formalisme de certains processus décisionnels génèrent des difficultés

Les différents interlocuteurs confirment **l'inexistence de décisions d'approbation uniques et définitives d'un projet** : les décisions d'investissements publics se prennent progressivement, dans des temps longs, par la sédimentation des décisions politiques et administratives, parfois sans possibilité apparente de remise en cause, et parfois au contraire avec de nombreuses failles permettant une remise en cause bien après la décision de lancement de la réalisation. En pratique, de nombreux projets officiellement annoncés ou lancés ont été amendés en cours de réalisation, voire arrêtés, et inversement, pour des raisons aussi variées que des recours contentieux, des oppositions sociales ou encore une insuffisance de financement⁸⁸.

⁸⁸ Pour des exemples récents qui témoignent des durées d'élaboration des projets et de leurs risques de retard :

- l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, dont la DUP date de 2008 mais dont la réalisation et les travaux restent à lancer ;
- la ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges (dont la DUP a été annulée le 15 avril 2016) ;
- le canal Seine Nord (dont la première DUP en 2007 est en cours de modification, à la date de la mission, avec une enquête publique achevée en 2016 et un projet de DUP modificative attendu début 2017) ;
- la liaison Lyon-Turin, dont les études ont commencé il y a plus de dix années, a fait l'objet d'un protocole additionnel entre la France et l'Italie le 8 mars 2016 (le projet de loi confirmant l'engagement des travaux définitifs, autorisant l'approbation de ce protocole, a été présenté à l'automne 2016).

Découlent de cet état de fait :

- ◆ un sentiment de **relative opacité des décisions publiques en matière d'investissements**, dont la justification n'est pas systématiquement exigée (notamment pour les investissements qui ne font pas l'objet d'une concertation du public). Cette opacité apparaît d'autant plus contestable que la justification des dépenses publiques (exigée par la loi organique des lois de finances (LOLF)) et des normes nouvelles (exigée par les études d'impact) s'est nettement accrue au cours de la dernière décennie ;
- ◆ une **difficulté de programmation et de priorisation financière**, dans un contexte budgétaire contraint, alors même que le critère de la rentabilité socio-économique (de l'utilité pour la société) serait particulièrement opportun dans un tel contexte.

In fine, en ce qui concerne l'obligation d'évaluation socio-économique, la question de son application se pose inévitablement :

- ◆ à partir de quel moment le projet est-il suffisamment sérieux pour faire l'objet d'une évaluation socio-économique ?
- ◆ à quel moment doit-elle intervenir pour éclairer utilement la décision publique ?
- ◆ jusqu'à quel moment est-elle exigée et, au contraire, à partir de quel moment estime-t-on que le projet est suffisamment entériné pour ne plus interroger son opportunité ?

3.3.2. De nombreux interlocuteurs appellent de leurs vœux l'identification de jalons décisionnels explicites et formels (dits « go / no go ») et le renforcement du rôle d'arbitrage du Premier ministre

Dès 2012, pour atteindre l'objectif de priorisation des projets qui était fixée à l'évaluation socio-économique (§ 2.1), il est apparu que « **la prise en compte des évaluations socio-économiques dans le processus de décision de chaque projet (examiné au fil de l'eau) suppose la fixation de phases explicites d'approbation ou de rejet (go / no go)** » (encadré 8), qui seraient :

- ◆ le lancement des études ;
- ◆ l'approbation du projet ;
- ◆ la réalisation des travaux.

Encadré 8 : Jalons de « go / no go » explicites et formels recommandés en 2012

Les étapes de *go / no go* viendraient s'insérer dans un processus d'élaboration des projets déjà long et complexe et qui gagnera à être systématiquement formalisé. Un équilibre devrait donc être recherché afin de conserver la dynamique nécessaire à l'élaboration des projets tout en évitant que des petites décisions prises en série rendent un projet irréversible. [...]

À ce stade, trois phases de *go / no go* seraient proposées :

- un *go / no go* initial nécessaire pour écarter en amont les projets dont la pertinence et/ou les études ne sont pas jugés prioritaires ou réalistes. Cette décision formelle serait préalable, pour les projets concernés, à la soumission au débat public (appréhendue comme la première décision « cliquet ») ou devrait correspondre, pour les autres projets, à une phase d'éligibilité ou d'acceptation par l'administration centrale ou de tutelle d'engager des études poussées ;
- un *go / no go* avancé pour acter la pertinence et la cohérence du projet, une fois que celui-ci a pu être évalué et, le cas échéant, contre-expertisé. Celui-ci interviendrait sur la base du dossier de soumission à l'enquête publique ou à une étape d'instruction équivalente – à définir précisément – pour les projets ne relevant pas de l'enquête publique ;
- un *go / no go* final pour autoriser la réalisation effective du projet, par un engagement juridique ou budgétaire. Cette dernière phase est rendue nécessaire par les délais, souvent longs, constatés entre l'enquête publique et le lancement des opérations de construction (souvent plusieurs

Annexe I

années). Il importe en effet de tenir compte dans la décision ultime d'investir de l'environnement économique, budgétaire et financier au jour de la signature. Une telle décision peut nécessiter le cas échéant une mise à jour des grands indicateurs socio-économiques calculés dans le cadre des évaluations précédentes. [...]

Sur le plan opérationnel :

- le CGI propose une procédure générale décrivant les phases d'évaluation, de contre-expertise et *go / no go* ;
- le ministère fait, dans ce cadre, une proposition de procédure précise et adaptée à son secteur ;
- le Premier ministre valide cette procédure après avis du CGI.

Dans le cadre de cette nouvelle procédure, les ministres concernés :

- auraient la responsabilité de la mise en œuvre des principes d'évaluation socio-économique contenus dans la circulaire interministérielle. Ils seraient tenus par un simple *reporting* au CGI des projets en cours d'instruction et des évaluations conduites, dans le cadre des revues annuelles des projets soumises au Parlement ;
- transmettraient au CGI, pour les projets soumis à contre-expertise, le dossier d'évaluation qu'ils auraient constitué ;
- exerceraient le pouvoir décisionnel sur les projets (*go / no go* initial, avancé et final).

Seuls remonteraient au Premier ministre, en préalable au *go / no* avancé, les projets répondant à l'une des conditions suivantes :

- projet excédant un seuil à préciser par le Premier ministre, supérieur au seuil de contre-expertise ;
- projet faisant l'objet d'une alerte particulière par le CGI au titre de son caractère significatif et/ou structurant pour l'État : enjeux économiques, politiques et budgétaires ou projet isolé hors programme ;
- projet pour lequel la contre-expertise est défavorable ou a été récusée par le ministère concerné.

Cet arbitrage pourrait prendre la forme d'un « bleu ». Autrement dit, il s'agirait d'une sorte de « visa préalable », nécessaire à la signature *in fine* des projets par les ministres compétents.

Source : État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante (CGI, 8 février 2013).

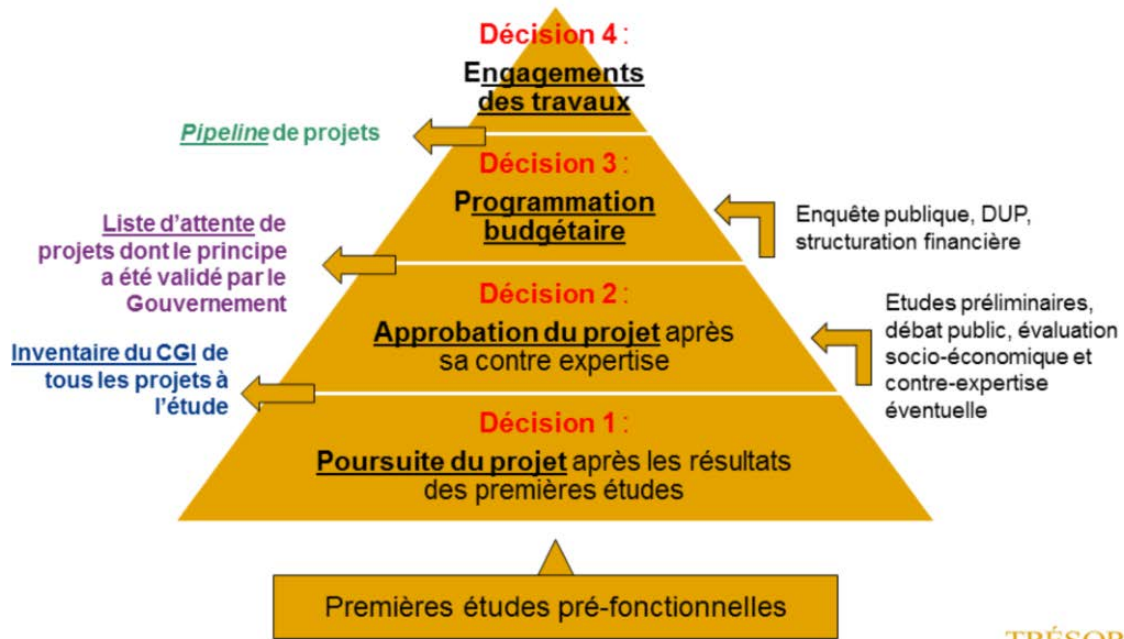
En pratique, dans le cadre du projet de circulaire relative au décret n° 2013-1211 (qui n'a pas abouti), plusieurs points ont été largement débattus, notamment :

- ◆ **la création d'une instance interministérielle qui interviendrait aux jalons de « go / no go »** (lancement des études, approbation du projet, réalisation du projet) et le pouvoir qui serait le sien (notamment de blocage d'un projet à chacun des stades) ;
- ◆ **l'articulation entre les enjeux de soutenabilité budgétaire** (qui fondent la place donnée à l'évaluation socio-économique, destinée à éclairer une priorisation des projets) et ceux propres à l'évaluation socio-économique (qui n'est justement pas une étude de soutenabilité budgétaire), qui pourrait passer par **la demande systématique d'un avis de la direction du budget** avant le lancement d'un projet significatif ;
- ◆ **l'équilibre dans le processus de décision entre les ministres et le Premier ministre**, notamment sur la question d'avoir son accord préalable suite aux contre-expertises (projets de plus de 100 M€) voire de tenir une réunion d'arbitrage pour les projets de plus de 200 M€ ;
- ◆ **le souci d'un dispositif léger**, compatible avec les effectifs du CGI et avec le poids des processus décisionnels ministériels.

À la date de la mission, les pistes de réflexion sur ce sujet confirment :

- ◆ le **besoin de formalisation du processus décisionnel**, dont les phases pourraient être complétées par un quatrième jalon - celui d'une inscription dans une programmation budgétaire pluriannuelle (avant celui de lancement du projet), afin de pouvoir publier un « pipeline » des projets⁸⁹ (graphique 11) ;
- ◆ l'importance de demander, pour les projets soumis à contre-expertise qui recueillent un avis défavorable ou des réserves fortes du CGI, une **réunion interministérielle avec arbitrage du Premier ministre**.

Graphique 11 : Jalons décisionnels comprenant la programmation budgétaire du projet



Source : Présentation DGT du 26 septembre 2016 : « améliorer la gouvernance des infrastructures publiques en France ».

3.3.3. La mission estime nécessaire d'assurer une discussion interministérielle sur les projets les plus significatifs dont l'utilité socio-économique n'est pas assurée

La mission partage les constats et objectifs de structuration accrue du processus de décision interministérielle, notamment pour les projets aux enjeux budgétaires importants et à l'utilité socio-économique incertaine. Face à l'absence manifeste de mise en œuvre des schémas présentés ci-dessus, elle propose plusieurs scénarios, chacun retenant un équilibre interministériel différent (cf. tableau ci-dessous pour une synthèse).

⁸⁹ Dans son rapport du 14 janvier 2016 relatif au « marché mondial des infrastructures : consolider l'offre de la place financière de Paris », Paris Europlace recommande de « faire émerger, sous l'égide notamment du CGI et de la MAPPP, une liste précise de projets robustes, pour lesquels le meilleur mode de réalisation a été établi (MOP, concession, ou schéma de type PPP), assumés budgétairement (dans un cadre budgétaire de moyen terme) [...] et porter cette liste à la connaissance des acteurs sous forme d'un pipeline largement diffusé ».

La direction générale du Trésor souhaite également que puisse émerger « un pipeline officiel de l'État, regroupant les projets formellement approuvés et assumés budgétairement sur un horizon de programmation » (présentation DGT du 26 septembre 2016 : « améliorer la gouvernance des infrastructures publiques en France »).

Tableau 4 : Équilibre interministériel dans chaque scénario envisagé

	Poids du ministère concerné	Poids du ministère des finances	Rôle du CGI	Poids du Premier ministre
Scénario 1 : comitologie interministérielle unifiée	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de l'évaluation socio-économique des projets 	<ul style="list-style-type: none"> En amont : présentation de l'enveloppe globale et avis sur la soutenabilité budgétaire de chaque projet 	<ul style="list-style-type: none"> Inventaire des projets et contre-expertises Coordination de la comitologie interministérielle 	<ul style="list-style-type: none"> Arbitrage systématique sur les projets d'un montant supérieur à 100 M€
Scénario 2 : processus décisionnels ministériels	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de l'évaluation socio-économique des projets Décision concernant les projets 	<ul style="list-style-type: none"> Lors de la programmation budgétaire, avis sur la soutenabilité budgétaire de chaque projet 	<ul style="list-style-type: none"> Inventaire des projets et contre-expertises 	<ul style="list-style-type: none"> Arbitrage épisodique, sur la demande expresse du ministère des finances ou du CGI
Scénario 3 : comitologie interministérielle au sein de chaque ministère	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de l'évaluation socio-économique des projets Décision concernant les projets 	<ul style="list-style-type: none"> En amont : présence dans les processus ministériels et avis sur la soutenabilité budgétaire de chaque projet 	<ul style="list-style-type: none"> Inventaire des projets et contre-expertises Présence dans les processus ministériels 	<ul style="list-style-type: none"> Arbitrage systématique sur les projets d'un montant supérieur à 100 M€ qui font l'objet d'un avis défavorable ou réservé du CGI

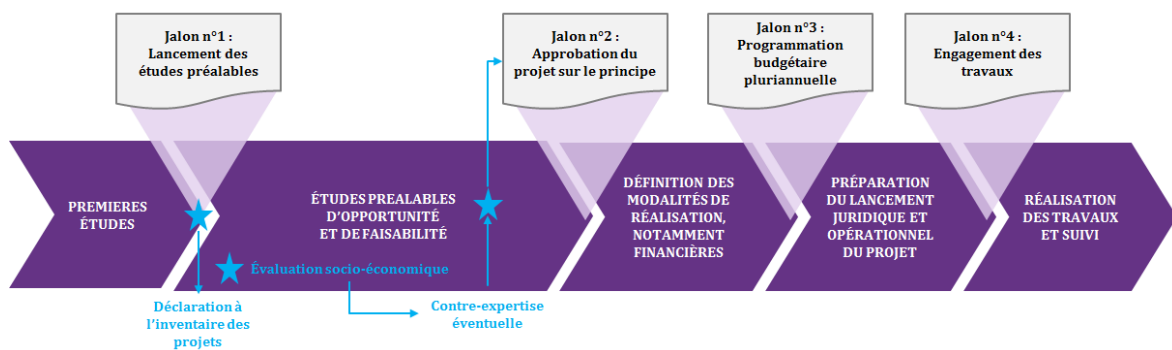
Source : Mission.

Le premier scénario s'inscrit volontairement dans un contexte de finances publiques contraint et reprend l'objectif de priorisation des projets d'investissements publics. Une **comitologie interministérielle**, coordonnée par le CGI, permettrait en effet :

- ◆ aux ministères de présenter l'ensemble des projets envisagés dès lors qu'ils dépassent un certain seuil (qui pourrait être celui de la contre-expertise, à savoir 100 M€), avec leur évaluation socio-économique ;
- ◆ au ministère des finances de proposer une enveloppe budgétaire pluriannuelle disponible pour les financer et de donner son avis sur leur soutenabilité financière ;
- ◆ aux évaluations socio-économiques contre-expertisées de jouer leur rôle d'éclairage de la décision publique ;
- ◆ au Premier ministre d'arbitrer systématiquement, *in fine*, sur l'opportunité de poursuivre ou non les études et l'élaboration de chaque projet.

Cependant, dans le tableau 5 ci-dessous, la mission a essayé de traduire les processus sectoriels portés à sa connaissance en jalons décisionnels comparables (présentés dans le graphique 11) : il illustre l'irréductible différence entre les projets d'investissements publics, à laquelle s'ajoute l'impossible unité de la méthodologie de l'évaluation socio-économique. Autrement dit, **il semble difficile d'envisager sérieusement une priorisation des projets de différents secteurs présentés sur la base d'un calcul socio-économique.**

Graphique 12 : Phases et jalons décisionnels pour un projet d'investissement public



Source : Mission.

Annexe I

Tableau 5 : Traduction des processus décisionnels pour les projets d'investissements publics les plus significatifs dans différents secteurs

Secteur (seuil d'application)	Premières études	Jalon n°1 : lancement des études préalables	Études préalables	Jalon n°2 : approbation du projet sur le principe	Jalon n°3 : programmation budgétaire pluriannuelle	Préparation du lancement juridique et opérationnel du projet	Jalon n°4 : engagement des travaux
Projets d'infrastructures de transport (83 M€)	Études pré- fonctionnelles	Lancement du débat public	Évaluations préparatoires à l'enquête publique et contre-expertise CGI pour ceux supérieurs à 100 M€	Décision ministérielle et lancement de l'enquête publique préalable à la DUP	Décision AFTIF pour le ferroviaire	-	Publicité et ouverture de la procédure de commande publique
Projets immobiliers hospitaliers (20 M€)	Études internes à l'établissement, puis conjointes avec l'ARS	Études de faisabilité lancées par l'établissement	Décision COPERMO sur l'éligibilité du dossier et contre- expertise CGI le cas échéant	Décision COPERMO d'approbation du projet et de son financement, puis décision ministérielle	Approbation du plan global de financement pluriannuel (PGFP) de l'établissement par l'ARS	-	<i>Idem</i>
Projets immobiliers dans le secteur culturel (20 M€)	Études internes à l'opérateur	Avis de la CMPI sur le préprogramme	-	Approbation par la CMPI du programme	Programmation budgétaire pluriannuelle	-	Avis de la CMPI sur les études du projet définitif
Projets informatiques (9 M€)	Études d'opportunité et de faisabilité sur l'avant-projet	-	-	Avis conforme DINSIC (article 3)	Programmation budgétaire pluriannuelle	Études de conception - cahier des charges fonctionnel	-
Projets immobiliers universitaires (3 M€)	Études internes à l'établissement	Décision d'inscription au CPER ou au plan Campus	Constitution du dossier d'expertise	Décision d'agrément	-	-	Décision formelle de réalisation du projet avant engagement du marché principal

Source : Mission.

Annexe I

Dès lors, le **deuxième scénario, plus pragmatique, comprend les réticences liées à une comitologie systématique et uniforme**, et repose sur la situation existante, respectueuse d'un principe de responsabilité et de subsidiarité :

- ◆ les ministères demeurent décisionnels, mais sont invités à améliorer leur prise en considération des évaluations socio-économiques le plus en amont possible ;
- ◆ les enjeux de soutenabilité budgétaire portés par le ministère des finances ne deviennent une contrainte obligatoire qu'à partir de l'étape de programmation des crédits ;
- ◆ le Premier ministre n'est invité à arbitrer sur un projet que de manière résiduelle, à la demande expresse du CGI (lorsque l'évaluation socio-économique élaborée en amont est insuffisante) ou du ministère des finances (lorsque la soutenabilité budgétaire est en risque).

Le troisième scénario, intermédiaire, est inspiré de l'expérience du secteur de la santé (COPERMO – cf. § 2.2.2 *supra*) :

- ◆ les ministères resteraient le lieu de décision des projets qui concernent leur secteur ;
- ◆ une comitologie interministérielle propre à chaque secteur, et adaptée à ses contraintes et spécificités, donnerait une place, dès la réflexion en amont sur un projet (et non seulement lors de sa programmation budgétaire ou du lancement de sa réalisation) :
 - au CGI, qui porterait un avis indépendant sur les évaluations socio-économiques et présenterait les résultats des contre-expertises ;
 - au ministère des finances, qui apporterait un avis sur la soutenabilité budgétaire de chaque projet, en amont de la programmation des crédits ;
- ◆ l'arbitrage du Premier ministre serait sollicité pour les projets faisant l'objet d'un avis défavorable ou réservé du CGI (c'est-à-dire les projets significatifs, d'un montant supérieur à 100 M€, dont l'utilité socio-économique ne serait pas assurée).

À la date de ce rapport, la mission privilégie ce troisième scénario compte tenu d'une part, de la maturité inégale des porteurs de projets en matière d'évaluation socio-économique, et d'autre part, de la nécessité d'affirmer cette dernière davantage dans les processus sectoriels d'élaboration et de décision des projets.

Force est de souligner le cas particulier des **établissements publics de l'État, qui n'entrent pas dans des processus décisionnels ministériels classiques**. Selon la mission, la discussion interministérielle doit être assurée en amont des instances et conseils d'administration décisionnels.

Proposition n° 3 : Développer la structuration des processus décisionnels sur le modèle du COPERMO, avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère, et renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Pour les projets d'investissements des établissements publics, la discussion interministérielle doit être organisée en amont des instances décisionnelles qui leurs sont propres.

3.4. En amont de l'évaluation socio-économique des projets, les démarches de programmation et de priorisation des investissements sont primordiales

L'esprit initial de l'évaluation socio-économique était celui d'une priorisation des projets d'investissements publics (voir § 2.1 *supra*). Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint compte tenu du chemin à parcourir pour disposer d'évaluations socio-économiques satisfaisantes et comparables pour l'ensemble des projets.

Pour autant, l'objectif était légitime et mérite d'être réaffirmé, tant les projets évalués sont liés à des **programmations des investissements qui ont besoin d'être éclairées pour hiérarchiser** les projets en leur sein (§ 3.4.1). La mission attire toutefois l'attention sur **l'enjeu de pédagogie et de sensibilisation des parties prenantes** à l'esprit de l'évaluation socio-économique (§ 3.4.2).

3.4.1. Les projets évalués s'inscrivent généralement dans une logique d'investissement, voire une programmation pluriannuelle

Avec un nombre suffisant de choix de projets d'investissement et avec la formalisation progressive des exigences applicables à l'évaluation socio-économique (notamment concernant les valeurs à retenir et la pondération des critères d'évaluation), une certaine doctrine d'investissement émerge. C'est par exemple le cas en matière d'investissements hospitaliers (cf. § 2.2.2.1), qui formulent des conditions capacitaires et financières de base comme préalables à l'opportunité d'un projet, ou encore des investissements dans le patrimoine immobilier de l'État (cf. § 2.2.2.2), qui exigent une conformité aux lignes directrices de la PIE.

Par ailleurs, **de nombreux projets sur lesquels porte l'évaluation socio-économique découlent de programmes ou de politiques publiques plus vastes.** Sans prétention à l'exhaustivité, c'est notamment le cas :

- ◆ des investissements hospitaliers, inscrits dans les schémas régionaux des investissements de santé (SRIS) liés aux schémas régionaux de l'offre de soin (SROS), et bientôt dans les projets régionaux de santé (PRS)⁹⁰ et les projets de groupements hospitaliers de territoire (GHT), qui doivent permettre d'internaliser un certain nombre d'externalités ;
- ◆ des investissements de SNCF Réseau dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures, qui doivent être inclus dans le contrat de programmation financière sur 10 ans, actualisée tous les trois ans⁹¹ ;
- ◆ des investissements pénitentiaires, qui s'inscrivent généralement dans des plans immobiliers visant à ouvrir des milliers de places de prison ;
- ◆ des investissements dans la recherche et l'innovation, auxquels le PIA consacre des enveloppes entières ;
- ◆ des investissements des établissements publics, parfois inscrits dans leurs contrats d'objectifs et/ou de gestion et/ou de performance ;
- ◆ etc.

⁹⁰ Cf. décret n° 2016-1023 du 26 juillet 2016 relatif au projet régional de santé précise.

⁹¹ Conformément aux exigences européennes (directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen) et à l'article L. 2111-10 du code des transports institué par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, SNCF Réseau doit conclure avec l'État un contrat d'une durée de dix ans, actualisé tous les trois ans. Le contrat détermine notamment la trajectoire financière de SNCF Réseau, y compris concernant l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure.

Annexe I

Outre l'importance stratégique du contexte de l'investissement pour en mesurer les effets économiques et sociaux lors de l'évaluation préalable⁹², il apparaît indispensable de **prendre en compte l'évaluation socio-économique lors de la programmation même des projets, afin de les prioriser dans le temps et dans l'espace.**

Au-delà des questions sémantiques entre les « projets », « plans » et « programmes » (voire de « regroupements de projets » pour reprendre les termes du décret n° 2013-1211), qui varient selon les secteurs, il conviendrait de définir, autant que faire se peut, les notions concernées (par exemple dans la circulaire interministérielle recommandée par la mission⁹³).

Proposition n° 4 : S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible (par exemple, sur les prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers ; sur le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'État pour les investissements dans l'entretien-renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ; sur les investissements d'avenir dans le PIA...).

3.4.2. L'évaluation socio-économique peut utilement éclairer la décision publique de programmation des investissements, pour peu que cette dernière n'y soit pas réduite

Là encore, il convient de ne pas réduire l'évaluation socio-économique au seul calcul de la VAN-SE : **pour éclairer véritablement la décision publique, la « rationalité » socio-économique doit se rendre accessible.**

Si l'exercice de priorisation des projets selon des critères socio-économiques n'a rien d'aisé, il est toutefois possible, comme en témoignent plusieurs expériences dans le secteur des transports :

- ◆ un rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport, établi en février 2003 par le conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et l'inspection générale des finances (IGF), s'est explicitement appuyé sur l'analyse de la rentabilité socio-économique des projets afin de les prioriser. En pratique, les suites données aux recommandations de ce rapport apparaissent limitées ;
- ◆ les travaux de la commission Mobilité 21, réalisés entre l'automne 2012 et l'été 2013, révèlent l'utilité de présenter l'évaluation socio-économique parmi d'autres critères de priorisation (cf. encadré 9). De nombreux interlocuteurs ont souligné l'importance de ces travaux sur les choix publics dans les années suivantes.

Encadré 9 : Priorisation des projets d'investissements de transports par la commission Mobilité 21

Les travaux de la commission, présidée par le député Philippe Duron et composée d'élus et de représentants de l'administration, devaient préciser les conditions de mise en œuvre du schéma national d'infrastructures de transport (SNIT), dont les montants (245 Mds€ à l'horizon 2030-2040) apparaissaient décalés par rapport aux moyens raisonnablement mobilisables. La lettre de mission du 17 octobre 2012 faisait explicitement référence à la méthodologie d'évaluation des investissements publics et à la mission de contre-expertise confiée au CGI.

Les travaux de la commission ont abouti à une priorisation des projets dans le temps :

⁹² Les effets d'une nouvelle autoroute ne sont pas les mêmes lorsqu'une ligne de train est prévue sur un tracé proche ; l'extension capacitaire d'un hôpital n'a pas la même portée selon les stratégies d'investissement des cliniques privées du territoire et les investissements médico-sociaux prévus ; etc.

⁹³ Proposition n° 4 dans l'annexe II (sur le champ d'application du décret) et proposition n° 1 dans l'annexe III (sur la notion de « regroupement de projets »).

Annexe I

- les « premières priorités » pour les projets qui devraient être engagés sur la période 2014-2030 ;
- les « secondes priorités » pour les projets dont l'engagement doit être envisagé entre 2030 et 2050 ;
- les projets « à horizon plus lointain » pour les projets « dont les études doivent être arrêtées aussi longtemps qu'aucun élément nouveau ne justifie leur relance ».

Source : Mission d'après rapport « Mobilité 21 : pour un schéma national de mobilité durable » (27 juin 2013).

La mesure de l'utilité socio-économique ne doit pas être confondue avec la rentabilité budgétaire et financière⁹⁴ (malgré des terminologies souvent proches), ni avec une rationalité technocratique transcendante. Au contraire, elle gagne à être présentée comme un élément de prise de décision parmi d'autres, comme en témoigne son appréciation par le Conseil d'État dans sa théorie du bilan⁹⁵.

Les **efforts de communication sur l'évaluation socio-économique** peuvent prendre une multitude de formes :

- ◆ la simplification et, lorsqu'il existe, la désagrégation du calcul socio-économique par catégorie d'acteurs, afin de rendre accessible et compréhensible les effets quantifiés voire monétarisés ;
- ◆ les supports pédagogiques sur l'évaluation socio-économique destinés à toucher un public large ;
- ◆ la formation des services administratifs susceptibles de réaliser des évaluations socio-économiques ;
- ◆ des présentations des travaux réalisés par l'administration et le gouvernement au Parlement ;
- ◆ des actions visant à sensibiliser le public aux débats doctrinaux et méthodologiques (comme ceux organisés par France Stratégie, le CGI et le CGEDD depuis plusieurs années)⁹⁶ ;
- ◆ etc.

Proposition n° 5 : Développer les efforts de communication et de pédagogie sur l'évaluation socio-économique : sans être réduite au seul calcul de rentabilité, elle doit donner à voir les bilans des avantages et inconvénients à anticiper dans la durée pour les différents acteurs concernés par les projets. Cette sensibilisation doit être tournée vers les services susceptibles de réaliser les évaluations socio-économiques, vers les décideurs publics et vers le public lui-même.

3.5. En aval des décisions d'approbation définitive des projets, les évaluations socio-économiques pourraient être publiées

Le deuxième alinéa de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 prévoit que « *le gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.* » À la connaissance de la mission, si **l'ensemble des contre-expertises sont bel et bien transmises aux présidents des deux assemblées**⁹⁷, les évaluations socio-économiques produites par les porteurs de projet ne leur sont pas systématiquement communiquées –

⁹⁴ Voir annexe IV sur les enjeux méthodologiques, qui revient sur la distinction entre évaluation socio-économique et évaluation financière.

⁹⁵ Voir décision *LGV Poitiers-Limoges* du 15 avril 2016 (présentée plus en détail dans l'annexe III).

⁹⁶ Voir annexe IV sur les enjeux méthodologiques, qui recommande de renouveler les colloques de vulgarisation et de discussion sur les questions de méthode.

⁹⁷ Voir annexe III sur les contre-expertises, qui pose la question de leur diffusion et de leur publication.

Annexe I

d'autant moins qu'elles n'existent pas toujours (voir *supra*) et que le décret n° 2013-1211 n'organise pas les modalités d'une telle communication.

En ce qui concerne leur communication au public, il convient de noter au préalable que les évaluations socio-économiques des projets d'investissements publics sont des documents administratifs, mais qu'ils pourraient certainement être considérés comme « inachevés » et/ou « préparatoires à la décision », et **en cela non communicables** (cf. encadré 10).

Encadré 10 : Analyse de la communicabilité des études socio-économiques des porteurs de projets

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 dispose que « *le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés* ». Lorsqu'un document administratif passe par des formes successives au cours d'un processus d'élaboration complexe ou faisant intervenir plusieurs services, il n'est pas évident de déterminer à quel stade il devient un document administratif communicable. **Un document est inachevé lorsqu'il ne constitue qu'une étape intermédiaire dans l'élaboration d'un document définitif et que son contenu, provisoire, ne reflète pas fidèlement l'intention de son auteur.** Un document partiel, inexploitable en l'état, est donc regardé comme inachevé. En revanche, la seule circonstance qu'un document est susceptible de faire l'objet de modifications à l'avenir (par exemple, une étude qui pourrait être complétée ultérieurement sur la base de nouvelles investigations) [...] ne suffit pas à en faire un document inachevé.

Le même article énonce que le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative « *tant qu'elle est en cours d'élaboration* ». La CADA distingue :

- les documents préparatoires à une décision de l'administration ou du Gouvernement, qui deviennent communicables une fois prise cette décision ;
- les documents couverts par l'exception tirée du secret des délibérations du Gouvernement, qui ne seraient communicables qu'au terme du délai de 60 ans (article L. 213-3 du code du patrimoine).

La CADA subordonne la communication des documents préparatoires à l'intervention de la décision qu'ils préparent, notamment lorsqu'une information précoce risquerait de paralyser l'action administrative en mettant trop tôt sur la place publique des éléments d'information qui, nourrissant l'action du responsable d'une décision, peuvent le faire hésiter entre plusieurs solutions avant de prendre parti. [...] Les analyses financières prospectives réalisées par le Trésor public au profit d'une collectivité territoriale peuvent revêtir un caractère préparatoire, lorsqu'elles se rapportent à un projet précis sur lequel l'organe délibérant n'a pas encore délibéré. [...] La CADA a reconnu le caractère de documents préparatoires dans le cas suivants : projets de travaux qui n'ont pas encore été approuvés par un conseil municipal ; projets budgétaires d'une commune tant qu'ils n'ont pas été adoptés ; les documents élaborés dans le cadre de l'étude d'avant-projet sommaire du contournement autoroutier de la ville d'Arles, aussi longtemps que le ministre compétent n'aura pas adopté le projet de tracé, et à l'exclusion des informations relatives à l'environnement.

Source : Site internet CADA.

Il paraît cependant à la mission que **la publication de certaines évaluations socio-économiques revêtirait une importance toute particulière**, sur l'exemple de :

- ◆ la publicité déjà faite pour les bilans socio-économiques joints aux dossiers d'enquête publique préalables aux DUP pour les projets de transport (cf. § 2.2.1 *supra*) ;
- ◆ la publicité croissante concernant les études et fiches d'impact des projets de textes législatifs et réglementaires (cf. § 3.1.2 *supra*) ;
- ◆ la publicité accordée dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni, sur les « pipeline » des projets d'investissements⁹⁸ (cf. § 1.1.1 *supra*).

⁹⁸ À cet égard, force est de rappeler le souhait du secteur privé d'une visibilité et une transparence accrues sur les projets d'investissement des pouvoirs publics Dans son rapport du 14 janvier 2016 relatif au « marché mondial des infrastructures : consolider l'offre de la place financière de Paris », Paris Europlace recommande de « *faire émerger, sous l'égide notamment du CGI et de la MAPPP, une liste précise de projets robustes, pour lesquels le meilleur mode de réalisation a été établi (MOP, concession, ou schéma de type PPP), assumés budgétairement (dans un cadre budgétaire de moyen terme)* [...] porter cette liste à la connaissance des acteurs sous forme d'un pipeline largement

Annexe I

Les arguments opposés à une telle publication sont les suivants :

- ◆ les évaluations publiées ouvriraient des brèches de contestation des projets lancés, voire des risques contentieux ;
- ◆ en creux, l'absence de publication d'une évaluation pourrait alimenter des craintes sur les retards ou difficultés d'un projet annoncé.

D'autres arguments, cependant, plaident en faveur d'une publicité accrue, sous réserve qu'elle demeure maîtrisée par le gouvernement afin de réduire les risques susmentionnés :

- ◆ le gouvernement doit rester libre de cette publication (sans obligation normative) ;
- ◆ il s'agirait de publier les évaluations des projets ayant fait l'objet d'une décision de programmation financière et/ou budgétaire (ce qui paraîtrait d'autant plus légitime que l'usage des deniers publics doit être transparent), *a minima* lorsque les projets ont fait l'objet d'une contre-expertise (ce qui implique que leur montant dépasse 100 M€) ;
- ◆ la publication pourrait être accompagnée d'une mise en forme voire d'une communication du porteur de projet pour expliciter les enjeux de l'évaluation socio-économique, les réponses apportées au fil du projet aux difficultés rencontrées, voire une actualisation de l'évaluation si le délai écoulé était long.

Proposition n° 6 : Encourager la publication des évaluations socio-économiques des projets dont la programmation budgétaire est prévue, *a minima* pour ceux d'un montant supérieur à 100 M€ avec le rapport de contre-expertise (cf. proposition n° 7 de l'annexe IV).

diffusé ». La direction générale du Trésor souhaite également que puisse émerger « *un pipeline officiel de l'État, regroupant les projets formellement approuvés et assumés budgétairement sur un horizon de programmation* » (présentation DGT du 26 septembre 2016 : « améliorer la gouvernance des infrastructures publiques en France »).

4. Synthèse des propositions

Propositions relatives aux processus d'élaboration et de décision	
1	Concernant l'évaluation socio-économique des projets d'investissements des collectivités territoriales , élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés. Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique aux projets locaux, pour présentation aux assemblées délibérantes. Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs.
2	Préciser, pour chaque secteur concerné, les attentes en matière d'évaluation socio-économique réalisée par les porteurs de projet , en particulier (i) les exigences minimales du contenu du dossier d'évaluation, (ii) l'articulation avec les autres procédures d'évaluation, ministérielles ou interministérielles (contenu, calendrier, etc.), ainsi que (iii) les principes de proportionnalité et de progressivité de la démarche : l'évaluation socio-économique doit être d'autant plus documentée que le projet est important (importance financière au regard des standards du secteur) et mature (avancement des études préalables avant la décision de réalisation). Ce travail devrait également concerner les établissements publics qui relèvent de la tutelle de l'État et qui portent des investissements significatifs.
3	Développer la structuration des processus décisionnels sur le modèle du COPERMO , avec une comitologie interministérielle spécifique à chaque ministère, et renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Pour les projets d'investissements des établissements publics, la discussion interministérielle doit être organisée en amont des instances décisionnelles qui leurs sont propres.
4	S'appuyer, autant que faire se peut, sur les programmations d'investissements prévues dans certains secteurs pour exercer la démarche d'évaluation socio-économique le plus en amont possible (par exemple, sur les prochains projets régionaux de santé pour les investissements hospitaliers ; sur le contrat de performance liant SNCF Réseau à l'État pour les investissements dans l'entretien-renouvellement de l'infrastructure ferroviaire ; sur les investissements d'avenir dans le PIA...).
5	Développer les efforts de communication et de pédagogie sur l'évaluation socio-économique : sans être réduite au seul calcul de rentabilité, elle doit donner à voir les bilans des avantages et inconvénients à anticiper dans la durée pour les différents acteurs concernés par les projets. Cette sensibilisation doit être tournée vers les services susceptibles de réaliser les évaluations socio-économiques, vers les décideurs publics et vers le public lui-même.
6	Encourager la publication des évaluations socio-économiques des projets dont la programmation budgétaire est prévue, a minima pour ceux d'un montant supérieur à 100 M€ avec le rapport de contre-expertise (cf. proposition n° 7 de l'annexe IV).

ANNEXE II

Inventaire

SOMMAIRE

1. LES EXERCICES D'INVENTAIRE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS SE DEVELOPPENT AFIN DE DONNER UNE VISION GLOBALE DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT	2
1.1. Depuis 2014, l'inventaire du CGI doit permettre au Premier ministre d'appréhender globalement la stratégie d'investissement public des ministères.....	2
1.2. Depuis 2016, un nouvel exercice de cartographie budgétaire doit faciliter le suivi des investissements réalisés par l'État et ses établissements publics.....	3
2. LE PERIMETRE RETENU PAR LE DECRET N° 2013-1211 POUR L'INVENTAIRE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS EST TRES LARGE, AVEC DES BORNES FLOUES	3
2.1. La notion de « projet d'investissement public » fait l'objet d'une approche extensive.....	4
2.1.1. <i>Si le décret s'applique en principe à tous les investissements publics sans critère de finalité ou de nature (hors investissements militaires), il est souvent réduit aux seuls investissements en infrastructures.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>L'ensemble des projets d'investissements n'ayant pas connu de début de réalisation irréversible sont concernés.....</i>	<i>7</i>
2.2. Le champ d'application du décret soulève des questions de délimitation.....	8
2.2.1. <i>Le champ du décret, pour simple qu'il apparaisse en première approche, recoupe imparfaitement d'autres périmètres des finances publiques mieux connus.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>En creux, sont exclus les financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne.....</i>	<i>11</i>
2.3. Le décret retient une approche par le « mode de financement du projet », avec la seule limitation d'un seuil de 20 M€.....	12
2.3.1. <i>Le décret n'exclut explicitement que les investissements réalisés dans des conditions normales de marché et dans le cadre d'activités concurrentielles.....</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Même en adoptant une interprétation restrictive, les financements apportés par les personnes publiques visées par le décret peuvent prendre une multitude de formes.....</i>	<i>12</i>
2.3.3. <i>Les montants déclarés pour les projets recouvrent des réalités hétérogènes, rendant difficile l'appréciation du seuil de 20 M€ HT.....</i>	<i>13</i>
2.4. L'inventaire repose sur une base déclarative annuelle et alimente le jaune budgétaire à destination du Parlement	15
3. DANS LA PRATIQUE, L'EXERCICE D'INVENTAIRE ANNUEL DU CGI A PROGRESSE ET A BESOIN D'ETRE CONFORTE	15
3.1. Après une phase de structuration réussie, l'exercice annuel d'inventaire doit être pérennisé.....	15
3.1.1. <i>La mise à jour de l'inventaire se déroule chaque année entre mars et septembre afin d'alimenter le jaune budgétaire transmis au Parlement.....</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Le CGI a progressivement élargi son réseau de correspondants dans les ministères et les établissements publics, sans qu'il soit possible d'établir qu'il couvre l'ensemble des porteurs de projets concernés par le décret.....</i>	<i>16</i>

3.1.3.	<i>Entre 2014 et 2016, les délais de déclaration et la complétude des fiches envoyées se sont améliorés.....</i>	17
3.2.	Les difficultés de l'inventaire découlent de son fonctionnement déclaratif et reflètent les ambiguïtés du champ d'application du décret, qu'il conviendrait de clarifier	19
3.2.1.	<i>La revue des projets à l'inventaire du CGI révèle son incomplétude, notamment au regard des projets financés par le PIA.....</i>	19
3.2.2.	<i>Le CGI ne dispose pas de moyen satisfaisant pour vérifier et assurer l'exhaustivité de son inventaire.....</i>	28
3.2.3.	<i>Afin d'améliorer la qualité de l'inventaire sans en alourdir la charge administrative, la mission préconise de clarifier son périmètre d'application.....</i>	29
3.3.	L'utilité de l'inventaire est conditionnée à sa capacité à couvrir les investissements les plus importants de l'État.....	32
3.3.1.	<i>S'il ne donne pas encore une vision globale et réaliste des projets d'investissements publics, l'inventaire du CGI fournit désormais des informations utiles sur certains projets.....</i>	32
3.3.2.	<i>Les données de l'inventaire sont actuellement essentiellement utilisées pour repérer les projets dépassant le seuil de 100 M€, susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise.....</i>	39
4.	SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	41

INTRODUCTION

La lettre de mission invite à mesurer « *l'organisation et les moyens du CGI pour mener à bien l'inventaire* », ainsi que « *la pertinence et l'utilité de l'inventaire* ».

Dans la présente annexe, la mission s'est dès lors efforcée de :

- ◆ **présenter :**
 - **l'ambition initialement fixée**, à savoir de doter le Premier ministre d'une vision globale sur les projets d'investissements de l'État de sorte à orienter la stratégie d'investissement public (§ 1) ;
 - **la lettre du décret**, dont le périmètre d'application est très large (§ 2) ;
- ◆ **réaliser un état des lieux** de l'inventaire entre 2014 et 2016 (§ 3), de sorte à :
 - **rappeler l'organisation** du CGI pour tenir cet inventaire ;
 - **mesurer les difficultés rencontrées et lacunes éventuelles** de l'inventaire ;
 - **proposer des pistes afin d'améliorer**, le cas échéant, sa qualité et son utilité.

La mission a relevé **trois enjeux majeurs** relatifs à l'inventaire :

- ◆ faute d'un champ d'application clair, l'inventaire demeure à ce jour incomplet, avec des lacunes dont l'ampleur est délicate à mesurer. En particulier, sauf exceptions, les projets financés par le programme des investissements d'avenir (PIA) ne sont pas présents dans l'inventaire, alors même qu'ils représentent une part importante de la politique d'investissement de l'État. Une **clarification du périmètre d'application** du décret apparaît dès lors indispensable ;
- ◆ la qualité et l'exhaustivité de l'inventaire reposent essentiellement sur la connaissance de l'obligation par les porteurs de projet et sur leur bonne volonté à déclarer leurs projets, le CGI ne disposant d'aucun moyen de contrôle ni de sanction en cas d'absence de déclaration. Une **mobilisation interministérielle des acteurs** concernés le plus tôt possible, en amont du processus décisionnel, permettrait d'améliorer l'inventaire ;
- ◆ enfin, l'inventaire est aujourd'hui essentiellement utilisé pour identifier les projets les plus significatifs susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise (lorsque leur financement public dépasse 100 M€). Il semble à la mission que **son utilité s'accroîtra au fur et à mesure de l'amélioration de sa qualité**.

1. Les exercices d'inventaire des investissements publics se développent afin de donner une vision globale de la politique d'investissement de l'État

1.1. Depuis 2014, l'inventaire du CGI doit permettre au Premier ministre d'appréhender globalement la stratégie d'investissement public des ministères

Les investissements publics de l'État sont en principe¹ décidés et financés par les ministères compétents. Pour autant, la cohérence de la politique d'investissements publics légitime l'intervention du Premier ministre qui a, pour commencer, besoin d'avoir une vision globale et consolidée sur les projets d'investissements publics portés par les ministères et opérateurs de l'État.

En 2012, l'état des lieux produit par le commissariat général à l'investissement (CGI) sur l'évaluation des projets d'investissements publics² avait mis à jour l'absence de suivi homogène des projets et programmes (regroupements de projets) au sein de chaque ministère, et donc *a fortiori* d'outil de pilotage de ces projets et de cartographie centralisée de la politique d'investissement public.

Cette absence générerait plusieurs difficultés, dont :

- ◆ l'impossibilité de mettre en œuvre une procédure interministérielle d'arbitrage et de gestion des éventuelles incohérences entre projets ;
- ◆ la manifeste insoutenabilité budgétaire du volume de projets d'investissement, tant au niveau des établissements publics que de l'État.

Pour « *guider [les] choix d'investissement [du gouvernement]* »³, le **décret n° 2013-1211 d'application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP 2012-2017)**⁴ a créé un **exercice d'inventaire annuel des projets d'investissements publics**, réalisé par le CGI, rattaché aux services du Premier ministre (SPM), sur la base des déclarations des ministères et établissements publics (article 2 du décret). Un rapport annuel, intitulé « Évaluation des grands projets d'investissements publics » et annexé au projet de loi de finances (PLF) (jaune budgétaire), rend compte au Parlement de cet exercice d'inventaire (article 4 du décret).

¹ Le programme d'investissements d'avenir (PIA) fait exception à ce principe.

² Rapport du CGI, remis au Premier Ministre le 8 février 2013, *État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante*, repris dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 sur l'évaluation des grands projets d'investissement publics.

³ Communication au conseil des ministres du 17 avril 2013.

⁴ Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017.

1.2. Depuis 2016, un nouvel exercice de cartographie budgétaire doit faciliter le suivi des investissements réalisés par l'État et ses établissements publics

Constatant l'absence de suivi consolidé des investissements que l'État finance⁵, **un amendement parlementaire au projet de loi de finances (PLF) pour 2016 a créé un exercice de rapport annuel sur les investissements engagés par l'État** (article 128 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2016).

L'exposé des motifs de l'amendement en question précisait que son objet vise à « *prévoir un inventaire annuel des investissements par l'État et ses établissements publics* »⁶, dans un esprit proche de celui des projets d'investissements publics réalisés par le CGI, et sur un périmètre identique. En revanche, à la différence de l'article 17 de la LPFP 2012-2017, aucun décret d'application n'est venu préciser les modalités de cet inventaire.

Le premier exercice de cette nouvelle obligation incombant au gouvernement est d'ailleurs, dans le PLF pour 2017, inséré dans le jaune budgétaire mentionné ci-dessus. Il ne réalise toutefois pas un « inventaire » à proprement parler des investissements déjà engagés, mais une présentation synthétique du niveau de l'investissement public en France, avec sa répartition selon les administrations publiques qui le portent et les secteurs concernés.

2. Le périmètre retenu par le décret n° 2013-1211 pour l'inventaire des projets d'investissements publics est très large, avec des bornes floues

L'une des premières difficultés liées à l'exercice pratique d'inventaire des projets d'investissements publics a trait à son champ d'application. Les articles 17 de la LPFP et 128 de la LFI 2016 s'appliquent aux investissements « *financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire* ». Le décret n° 2013-1211 précise le périmètre de l'article 17 de la LPFP.

La publication d'une circulaire relative aux modalités de mise en œuvre des obligations créées par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et du décret n° 2013-1211 a été envisagée, notamment pour expliciter son périmètre d'application, mais n'a pas abouti.

La mission s'est appuyée sur le projet de circulaire ainsi que sur les jaunes budgétaires dédiés afin de préciser les interrogations qui demeurent relatives à son périmètre (cf. § 3.2), à savoir :

- ◆ la notion de « projet d'investissement public » (§ 2.1) ;
- ◆ le champ des personnes publiques auxquelles s'applique l'obligation (§ 2.2) ;
- ◆ l'approche par le mode de financement du projet (§ 2.3) ;
- ◆ le principe déclaratif de l'inventaire (§ 2.4).

⁵ Annexe n° 27 au rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2016, par la rapporteure spéciale Karine Berger.

⁶ Amendement présenté par Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, et Karine Berger.

2.1. La notion de « projet d'investissement public » fait l'objet d'une approche extensive

2.1.1. Si le décret s'applique en principe à tous les investissements publics sans critère de finalité ou de nature (hors investissements militaires), il est souvent réduit aux seuls investissements en infrastructures

2.1.1.1. À l'exception des investissements militaires, le décret s'applique en principe à tous les investissements publics sans critère de finalité

Le I de l'article 1^{er} du décret retient une **approche large de la notion d'investissement public**, défini comme « *tout projet d'investissement matériel ou immatériel constituant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* », ce qui **élargit son champ au-delà de celui des infrastructures** et comprend, par exemple, les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la santé, ainsi que les projets informatiques et numériques.

Cette définition peut être rapprochée de celle retenue dans la loi organique n° 2011-692 du 1^{er} août 2011 relatif aux lois de finances (LOLF), dont l'article 8 précise que, « *pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.* »

D'un point de vue budgétaire, les dépenses d'investissement concernées par le décret recouvrent :

- ◆ les dépenses du titre 5, qui comprennent les dépenses pour immobilisations corporelles et incorporelles de l'État ;
- ◆ les subventions d'investissement aux opérateurs, classées dans les dotations en fonds propres du titre 7 ;
- ◆ les dépenses d'investissement des budgets annexes et comptes d'affectation spéciale.

D'un point de vue comptable, il s'agit des immobilisations (inscrites à l'actif), tant :

- ◆ les immobilisations incorporelles (comptes 20), c'est-à-dire ni physique ni monétaires, comme les investissements dans le numérique ou des logiciels informatiques ;
- ◆ les immobilisations corporelles (comptes 21) – terrains, constructions, matériel, etc. ;
- ◆ les immobilisations en cours (compte 23).

En revanche, **le décret exclut explicitement les investissements militaires**, à savoir ceux « ayant des fins spécifiquement militaires ou destinés à la sécurité nationale qui font intervenir, nécessitent ou comportent des supports ou informations protégés ou classifiés dans l'intérêt de la sécurité nationale »⁷. *A contrario*, si le ministère de la défense réalise des investissements, immobiliers par exemple, qui ne remplissent pas l'un de ces critères, ces derniers rentrent dans le champ d'application du décret.

⁷ Cette exclusion reprend le critère du 4^o de l'ancien article 179 du code des marchés publics (repris par l'article 6 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics) permettant de caractériser les marchés de défense et de sécurité.

2.1.1.2. Au-delà des seules infrastructures, plusieurs questions fondamentales se posent concernant la nature des investissements pris en considération

Le décret **ne précise pas la finalité des investissements concernés** et se pose donc la question de la **délimitation de son champ**.

Il semble relativement consensuel que les **projets d'investissements de développement d'infrastructures** sont concernées. En revanche, la mission a relevé au moins trois types d'investissements pour lesquels la question se pose tout particulièrement au regard de leurs difficultés de comptabilisation et d'évaluation socio-économique :

- ◆ les projets d'investissement dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures (§ 2.1.1.2.1) ;
- ◆ les projets d'investissement dans la recherche (§ 2.1.1.2.2) ;
- ◆ les projets d'investissement dans des équipements (§ 2.1.1.2.3).

2.1.1.2.1. Dépenses d'entretien et de renouvellement des infrastructures

Les **investissements d'entretien et de renouvellement** concernent au premier chef le secteur des transports et son réseau (mais potentiellement également des infrastructures dans d'autres secteurs, comme celui de l'énergie). Ces dépenses portent sur une diversité de travaux : l'entretien, la maintenance, le renouvellement, la régénération, la rénovation et la modernisation des infrastructures existantes, pour maintenir ses fonctionnalités et/ou pour développer de nouvelles fonctionnalités.

Le secteur des transports est habitué aux évaluations socio-économiques des projets de développement d'infrastructures, déjà prévues par son propre cadre réglementaire⁸. En dehors de ce champ réglementaire⁹, aucune autre évaluation socio-économique de projets d'investissements dans le secteur des transports n'a été portée à la connaissance de la mission.

Le débat, tel qu'il est compris par la mission, s'établit entre :

- ◆ **les partisans d'une évaluation socio-économique de ces projets d'entretien-renouvellement** en raison :
 - de leur poids financier très significatif (y compris en comparaison des opérations de développement)¹⁰, qui conduira à l'émergence d'opérations de plus grande envergure, dans une logique quasi industrielle d'entretien et de maintenance du réseau ;
 - du besoin de priorisation, qui serait utilement éclairé par un critère d'utilité socio-économique (qui ne serait pas nécessairement la VAN-SE) au-delà du seul sujet de la sécurité (même si ce dernier apparaît primordial) ;

⁸ Article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et articles du code des transports qui en découlent.

⁹ L'instruction ministérielle dite « Royal » (qui comprend l'instruction du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport ainsi qu'une note technique du 27 juin 2014 et des « fiches-outils ») élargissait potentiellement le périmètre d'application de la norme au-delà des projets de développement d'infrastructures, aux « projets de service », qui auraient pu couvrir des investissements visant à répondre à un trafic identifié dans un territoire (par exemple *via* les trains d'équilibre du territoire ou les autocars).

¹⁰ Selon le rapport d'information sénatorial sur le financement des infrastructures de transport (28 septembre 2016), l'effort annuel de rénovation du réseau ferroviaire est passé de 900 M€ en 2005 à 2,5 Mds€ au cours des six dernières années (à distinguer des dépenses d'entretien du réseau, qui représentaient pour leur part 2,1 Mds€ en 2015). SNCF Réseau aurait présenté en juillet 2015 une hausse des dépenses de rénovation pour atteindre 3,5 Mds€ en 2020, en parallèle des investissements de développement du réseau qui représenteraient à cette date 1,6 Md€.

Annexe II

- ◆ **les opposants d'une telle évaluation**, qui estiment que :
 - les dépenses d'entretien-renouvellement ne sont pas, en principe, des dépenses soumises à un arbitrage d'opportunité ;
 - les obligations réglementaires actuelles (y compris environnementales) ne s'appliquent pas à ces opérations et des procédures d'évaluation socio-économique (voire de contre-expertise) retarderaient excessivement les opérations de maintenance indispensables au réseau¹¹ ;
 - le calcul socio-économique se concentre sur l'estimation des gains de temps liés aux nouvelles infrastructures et ne pourrait pas mesurer les externalités liées aux dépenses d'entretien (sauf à ce qu'elles modifient les fonctionnalités de l'infrastructure).

2.1.1.2.2. Dépenses de recherche

Concernant les dépenses de recherche, **leur comptabilisation en tant qu'« investissement » n'a rien d'évident** :

- ◆ du point de vue de la comptabilité nationale, le système européen des comptes (SEC 2010) reconnaît depuis 2014 les dépenses de recherche et développement (R&D) comme des contributions à la formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire comme investissements qui procurent des avantages qui ne sont pas entièrement consommés lors de l'utilisation (à l'image de bâtiments ou de machines), et non plus comme les consommations intermédiaires ;
- ◆ du point de vue de la comptabilité budgétaire cependant, les salaires des chercheurs sont sans équivoque des dépenses de fonctionnement (de titre 2) ;
- ◆ selon le recueil des normes comptables de l'État (RNCE), les immobilisations incorporelles générées en interne (et non acquises) « *constituent le résultat d'un mécanisme comptable consistant à transférer des dépenses initialement comptabilisées en charges à l'actif du bilan* », avec des modalités précises de comptabilisation des dépenses ainsi transférées¹².

En outre, **l'anticipation des effets de la recherche est particulièrement difficile**, et l'évaluation socio-économique envisageable est d'autant plus délicate que la recherche est « fondamentale » ou l'innovation « radicale »¹³, sans données disponibles pour estimer leurs effets potentiels.

¹¹ En 2015, les opérations de maintenance du réseau ferroviaire d'un montant supérieur à 20 M€ (supérieures au seuil de l'inventaire) représentaient 800 M€, sans compter les opérations portant sur le réseau routier (source : lettre conjointe de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, 2014).

¹² D'ailleurs, le RNCE précise qu'« *une immobilisation incorporelle générée en interne, résultant de la phase de développement d'un projet, doit être comptabilisée s'il est possible de démontrer que les conditions suivantes sont remplies simultanément : (i) le projet a de sérieuses chances de réussite technique car on peut raisonnablement estimer que les objectifs fixés sont réalisables compte tenu des connaissances techniques existantes ; (ii) l'État a l'intention d'achever le projet et d'utiliser ses résultats ; (iii) l'État peut montrer de quelle façon la réalisation du projet générera des avantages économiques futurs ou un potentiel de services sur plusieurs exercices ; (iv) l'État a la capacité d'utiliser les résultats de la réalisation du projet ; (v) l'État dispose des ressources (techniques, financières et autres) appropriées pour mener à son terme le projet ; (vi) l'État a la capacité d'évaluer de façon fiable les dépenses attribuables au projet au cours de la phase de développement.* »

¹³ À titre d'exemples issus du programme des investissements d'avenir, la difficulté de l'évaluation socio-économique des projets suivants a été soulignée :

- le financement des instituts de recherche technologique (IRT), nouveaux supports institutionnels destinés à porter des projets de recherche partenariale entre l'enseignement supérieur et les entreprises dans la durée ;

2.1.1.2.3. Dépenses d'équipement

Concernant les acquisitions d'équipements, des **difficultés de comptabilisation** apparaissent également puisque :

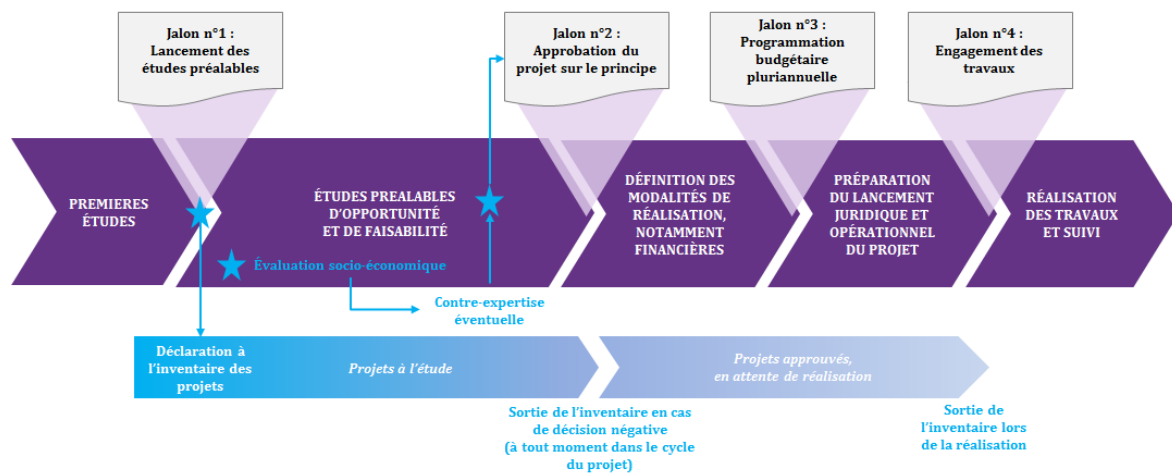
- ◆ dans l'esprit de nombreux interlocuteurs de la mission, ces achats ne relèvent pas d'une politique d'investissement mais de choix de fonctionnement de l'administration ;
- ◆ d'ailleurs, tous les équipements ne font pas l'objet d'un amortissement dans le temps (le cas échéant, cet amortissement est plus ou moins long, en fonction de la durée d'usage dudit équipement) ;
- ◆ nombre d'équipements sont acquis par le biais de marchés non mutualisés, constituant une multitude de sommes « modestes » en comparaison des dépenses en infrastructures (malgré les efforts d'achats groupés de l'État et de ses opérateurs).

2.1.2. L'ensemble des projets d'investissements n'ayant pas connu de début de réalisation irréversible sont concernés

L'obligation d'évaluation socio-économique de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 concerne les projets d'investissements publics¹⁴. Le IV de l'article 2 du décret précise qu'il s'applique aux **investissements « envisagés »**, c'est-à-dire « *avant tout acte d'engagement comptable et budgétaire, hormis les dépenses relatives aux études préalables* », de sorte que **la réversibilité de la décision et des engagements soit assurée**. Plus précisément encore, l'article 6 du décret limite son application aux projets d'investissement pour lesquels « *aucun acte d'engagement budgétaire et comptable autre que les dépenses relatives aux études préalables n'a encore été pris à sa date d'entrée en vigueur* », c'est-à-dire le 23 décembre 2013.

Classiquement, plusieurs jalons rythment le cycle de vie d'un investissement, notamment le lancement des études, l'approbation du projet, la programmation financière et le début de réalisation (graphique 1).

Graphique 1 : Entrée et sortie de l'inventaire en fonction du stade de maturité du projet



Source : Mission.

- le financement des initiatives d'excellence (IDEX), c'est-à-dire de projets portant sur l'organisation pluridisciplinaire de pôles de l'enseignement supérieur (comportant des restructurations de sites, le développement de nouvelles offres de formation, le renforcement de l'attractivité du pôle pour la recherche, etc.).

¹⁴ Selon la comptabilité de l'État (au sujet des immobilisations incorporelles en l'espèce), « la notion de projet [...] traduit la nécessité d'une individualisation formelle et préalable des travaux susceptibles d'aboutir à la création d'une immobilisation ». (source : RNCE).

Annexe II

Concrètement, le « **stade de maturité** » d'un projet est délicat à objectiver et varie d'un périmètre ministériel à un autre¹⁵ :

- ◆ en ce qui concerne l' « émergence » d'un projet (qui justifie sa déclaration au CGI et son entrée dans l'inventaire) :
 - en témoigne indubitablement le **lancement d'études préalables**, comme l'étude des charges et des recettes, l'évaluation environnementale ou encore l'évaluation socio-économique elle-même, *a fortiori* lorsque des ressources humaines (internes ou externes) sont mobilisées pour réaliser ces études.
 - avant le lancement officiel de telles études, le signalement d'un « projet » est délicat, d'autant que le cycle d'instruction et de décision des projets peut varier fortement entre secteurs (voire au sein d'un même secteur) ;
- ◆ peuvent sortir de l'inventaire :
 - **les projets qui ont été officiellement abandonnés** (en l'absence de décision formelle ou officielle d'abandon, l'appréciation d'un tel choix est délicate : selon la mission, le seul fait de différer un projet dans le temps ne peut suffire à l'exclure de l'inventaire des « projets » envisagés par l'État) ;
 - **les projets qui ont connu un début de réalisation irréversible**, par la signature d'un ordre de service de travaux, la notification d'un marché de conception-réalisation, ou encore la conclusion d'un contrat de partenariat (ce sont là des « *actes d'engagement budgétaire et comptable* » suffisants pour apprécier l'engagement des travaux). Les décisions qui n'emportent pas d'engagement budgétaire et comptable ne sont en revanche pas considérées comme des « débuts de réalisation » - ainsi par exemple d'une annonce ministérielle publique, d'une seule programmation budgétaire, d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) ou du lancement d'un appel d'offre.

2.2. Le champ d'application du décret soulève des questions de délimitation

Le II de l'article 2 du décret n° 2013-1211 prévoit qu' « *une déclaration annuelle à l'inventaire des projets d'investissement est obligatoire si son financement par des personnes morales mentionnées au II de l'article 1^{er} du présent décret atteint au moins 20 M€ hors taxe* ».

2.2.1. Le champ du décret, pour simple qu'il apparaisse en première approche, recoupe imparfaitement d'autres périmètres des finances publiques mieux connus

Le II de l'article 1^{er} du décret consolide un **champ large d'administrations publiques** puisqu'il y intègre, dès lors qu'elles participent au financement d'un projet (même s'il est porté ou réalisé par un tiers), **seules ou conjointement avec d'autres co-financeurs** :

- ◆ l'État ;
- ◆ les établissements publics (EP) de l'État ;
- ◆ les établissements publics de santé (EPS) ;
- ◆ les structures de coopération sanitaire (SCS).

¹⁵ Voir annexe I qui présente les différents processus décisionnels ministériels ainsi que leurs appréciations propres des « jalons » d'approbation.

Annexe II

S'il n'est pas assimilable aux périmètres des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, **la logique économique conduit à comparer très largement le champ du décret et ceux des administrations publiques centrales (APUC) et assurances sociales (ASSO)**, dans lesquels :

- ◆ l'État recouvre ainsi l'ensemble des dépenses réalisées sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor ;
- ◆ les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui sont souvent des opérateurs de l'État, voient leur liste précisée chaque année par un arrêté¹⁶ ;
- ◆ les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) sont essentiellement les hôpitaux.

2.2.1.1. Le périmètre des établissements publics, s'il est juridiquement connu, pose des difficultés de délimitation et se distingue d'autres périmètres des finances publiques

Alors qu'il existe des énumérations (actualisées chaque année) des « opérateurs de l'État » (dans le jaune budgétaire dédié) et des ODAC (déterminées par arrêté chaque année), il n'en existe pas pour l'ensemble des **établissements publics, qui recouvrent des réalités aussi variées** que :

- ◆ les EP administratifs (EPA), comme l'agence nationale de la recherche (ANR), le Musée du Louvre, Voies navigables de France (VNF) ou la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ;
- ◆ les EP à caractère industriel et commercial (EPIC), comme la SNCF, les grands ports (de Marseille, de Paris, de Dunkerque...), l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou encore Universcience ;
- ◆ les EP à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) comme les universités et écoles (Mines Télécom, AgroParisTech) ;
- ◆ les EP à caractère scientifique et technique (EPST) comme l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ;
- ◆ les EP *sui generis*, notamment la caisse des dépôts et consignations (CDC).

¹⁶ Arrêté du 27 juillet 2016 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée, pour appliquer l'article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LFPF 2014-2019).

Annexe II

La **confusion entre le champ des établissements publics de l'État et celui de ses « opérateurs » est fréquente**, même si :

- ◆ la notion d'« opérateur de l'État » est une notion budgétaire (la liste en est établie chaque année dans le jaune dédié¹⁷) et la notion d'« établissement public de l'État » est une notion juridique ;
- ◆ les opérateurs de l'État ne sont pas tous des établissements publics de l'État¹⁸ et nombre d'établissements publics ne sont pas des opérateurs de l'État (par exemple, la CDC).

Le champ des établissements publics et la notion d'« ODAC » ne se recoupe pas non plus parfaitement :

- ◆ la notion d'ODAC dispose d'une base juridique, mais est essentiellement utilisée dans le cadre de la comptabilité nationale et de règles de gouvernance portant sur la trajectoire des finances publiques (par exemple, l'interdiction d'emprunt établie à l'article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019) ;
- ◆ elle recouvre imparfaitement le périmètre des établissements publics puisque n'y figurent pas certains établissements publics comme la SNCF, et y figurent au contraire certaines sociétés de droit privé, comme la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS), intégrée dans le SEC 2010¹⁹.

¹⁷ Le jaune budgétaire joint au PLF 2016 rappelle que « la notion d'opérateur structure le cadre de gouvernance budgétaire des entités majoritairement financées par des subventions de l'État ou des taxes affectées, ou porteurs d'enjeux importants pour l'État. »

¹⁸ Certains opérateurs de l'État sont par exemple :

- des groupements d'intérêt public (GIP), comme le Génopole ;
- des groupements d'intérêt économique (GIE), comme Atout France ;
- des associations, comme la cinémathèque française ou le musée des arts décoratifs.

¹⁹ Selon la note méthodologique de l'Insee relative au système français de comptabilité nationale mise à jour base 2005 (en mai 2012, avant la base 2010 qui n'a, *modulo* la SAGESS, que marginalement modifié le périmètre), les ODAC « regroupent dans les comptes nationaux des organismes de statut juridique varié - souvent des établissements publics à caractère administratif (EPA) - mais en général dotés de la personnalité juridique et auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. La plupart d'entre eux sont usuellement mentionnés comme « opérateurs de l'État ». Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Ils correspondent à la notion d'« extra-budgétaire » dans d'autres systèmes statistiques et comptables. En principe, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) doivent être classés en dehors des administrations publiques, en sociétés (S.11 ou S.12) puisque, par leur statut, ils sont censés avoir une activité marchande. Toutefois, l'application des règles de la comptabilité nationale, et en particulier celle des 50 % des recettes couvrant les coûts de production, amène à classer un certain nombre d'EPIC en ODAC. Quelques exemples significatifs existent dans le domaine de la culture (Cité de la Musique, cité des sciences et de l'industrie, théâtres nationaux...), de l'intervention économique (OSEO tête de groupe, offices nationaux agricoles), mais sont aussi classés en ODAC le centre national d'études spatiales (CNES), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et, depuis le milieu de la décennie 90, les Charbonnages de France (dissous au 1^{er} janvier 2008). La tradition centralisatrice et interventionniste de l'État en France, en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture, aboutit à classer en ODAC un nombre important d'institutions et d'agences (entre 700 et 800). »

2.2.1.2. Pour être cohérent avec le périmètre des assurances sociales en comptabilité nationale, les établissements privés de santé sont parfois intégrés avec une interprétation extensive du champ d'application du décret

Les **périmètres « sanitaires » du décret s'appuient eux sur la base juridique** du code de la santé publique :

- ◆ celui des EPS fait référence au périmètre de l'article L. 6141-1 du code de la santé publique (CSP), à savoir les « *personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière [...] soumis au contrôle de l'État [... et dont] l'objet principal n'est ni industriel ni commercial* », ce qui recouvre les centres hospitaliers, universitaires ou non (CH et CHU), régionaux (CHR), intercommunaux (CHI), etc. ;
- ◆ celui des « structures de coopération sanitaire » comprend notamment les groupements hospitaliers de territoire (GHT - articles L. 6132-1 et suivants du code de santé publique) et les groupements de coopération sanitaire (GCS - articles L. 6133-1 et suivants du code de santé publique).

La mission note que **ce périmètre est parfois élargi aux établissements privés de santé²⁰**, notamment les :

- ◆ établissements privés de santé à but non lucratif, visés aux b) et c) de l'article L. 162-22-6 du code de la Sécurité sociale, qui participent fréquemment au service public hospitalier (PSPH) et sont depuis 2009 qualifiés d'« établissements de santé privés d'intérêt collectif » (ESPIC), avec le même mode de financement que les établissements publics ;
- ◆ autres établissements privés de santé, visés aux d) et e) du même article.

Cette interprétation extensive n'apparaît pas conforme à la lettre du décret, même si elle apparaît cohérente à la comptabilisation des ESPIC en comptabilité nationale dans le périmètre des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS).

2.2.2. En creux, sont exclus les financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne

En creux, sont **exclus les financements** :

- ◆ des administrations de la Sécurité sociale (hors EPS et SCS), c'est-à-dire des organismes des régimes obligatoires de base, des régimes de retraites complémentaires et du régime d'indemnisation du chômage ;
- ◆ des collectivités territoriales²¹ et de leurs démembrements, de même que les établissements publics locaux (EPL) comme, dans le secteur des transports, les autorités organisatrices des transports (AOT) et le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) ;
- ◆ de l'Union européenne et autres organisations internationales.

²⁰ Source : périmètre réglementaire tel qu'interprété par l'instruction n° DGOS/PF1/2014/228 du 22 juillet 2014 relative à la déclaration à l'inventaire des projets d'investissement en application du décret n° 2013-1211.

²¹ Voir annexe III relative aux contre-expertises qui revient plus en détail sur la perspective d'étendre cette obligation aux collectivités territoriales.

2.3. Le décret retient une approche par le « mode de financement du projet », avec la seule limitation d'un seuil de 20 M€

Cependant, le champ des personnes concernées par le décret ne suffit pas pour identifier les porteurs de projets soumis à la norme : cette dernière retient une approche par le « mode de financement », de sorte que les personnes visées par le décret ne sont concernées qu'en tant qu'elles apportent des financements à des projets (et de manière similaire, d'autres porteurs de projets peuvent être concernés s'ils bénéficient de tels financements).

2.3.1. Le décret n'exclut explicitement que les investissements réalisés dans des conditions normales de marché et dans le cadre d'activités concurrentielles

Le décret **n'exclut explicitement que les « investissements réalisés dans des conditions normales de marché, dans le cadre d'activités concurrentielles exercées à titre principal »**, comme :

- ◆ les prises de participation de l'État (opérations en capital intéressant les participations financières de l'État, réalisées directement par l'État *via* le compte d'affectation spéciale dédié) ;
- ◆ ses apports en capital (dotations en fonds propres, initiales ou complémentaires, par exemple *via* le programme des investissements d'avenir (PIA)) ;
- ◆ les acquisitions réalisées par les EPIC dans le cadre d'un marché concurrentiel (c'est par exemple normalement le cas des acquisitions de matériel roulant par SNCF Mobilité).

Cette exclusion est conforme à l'objectif de la norme : ces investissements réalisés dans des conditions normales de marché et dans le cadre d'activités concurrentielles ne doivent pas être guidées par leur utilité socio-économique pour la société, mais par leur utilité commerciale et financière pour l'entité qui les entreprend. *A contrario*, des acquisitions ou investissements financés par le biais de tels instruments (apport en capital, prise de participation, etc.) mais en dehors de conditions normales de marché devraient logiquement faire l'objet d'une évaluation socio-économique.

2.3.2. Même en adoptant une interprétation restrictive, les financements apportés par les personnes publiques visées par le décret peuvent prendre une multitude de formes

Les personnes publiques sont concernées dès lors qu'elles participent au financement du projet, « *y compris lorsque le projet d'investissement est réalisé en tout ou partie par un tiers* » (II de l'article 1^{er} du décret). Autrement dit, dès lors que le financement est assuré par les personnes publiques précisées ci-dessus, sont également concernés les projets portés par :

- ◆ des entités privées (par exemple *via* un partenariat public-privé (PPP) ou lorsqu'une société de projet est créée pour porter un projet financé par l'État) ;
- ◆ des personnes publiques non concernées par le décret (par exemple lorsqu'une collectivité territoriale est maître d'ouvrage d'un projet qui bénéficie d'un financement de l'État).

L'appréciation du critère financier peut faire l'objet d'interprétations différentes, le financement par une personne publique (et *a fortiori* par l'État) pouvant prendre une multiplicité de formes.

Annexe II

En l'absence de circulaire, une **interprétation restrictive a opportunément été retenue**, puisque sont exclus :

- ◆ parce qu'elles ne sont pas ciblées sur des « projets », les dépenses fiscales ;
- ◆ parce qu'ils sont réputés sans coût pour les finances publiques :
 - grâce à leur remboursement : les prêts, y compris lorsqu'ils sont bonifiés (par exemple de l'agence française de développement (AFD)), et les avances remboursables (par exemple du PIA) ;
 - grâce à un bilan global bénéficiaire : les opérations foncières et d'aménagement conduites par les établissements publics fonciers ou d'aménagement de l'État ;
- ◆ parce que leur financement ne provient pas de l'État : les ressources de la Sécurité sociale (à l'exception du financement des investissements hospitaliers).

À ce jour, le seul mode de financement faisant l'objet un consensus clair est celui des subventions d'investissement passant par le budget général. D'autres modes de financement pourraient cependant être **utilement explicitement inclus dans le périmètre**, à savoir :

- ◆ l'ensemble des subventions d'investissement de l'État, accordées en vue de créer des actifs immobilisés, qu'elles passent ou non par le budget général ;
- ◆ plus spécifiquement, les financements du PIA apportés par subventions ou par dotations non consommables (la comptabilisation concernant ces dernières devrait concerner les intérêts générés) ;
- ◆ mais également les ressources issues du mécénat (qui peut constituer une part importante des recettes de certains établissements publics culturels).

2.3.3. Les montants déclarés pour les projets recouvrent des réalités hétérogènes, rendant difficile l'appréciation du seuil de 20 M€ HT

Une limite claire est prévue avec un **seuil de 20 M€ HT**²² (II de l'article 2), applicable aux financements cumulés des personnes publiques visées par le décret.

2.3.3.1. Les montants déclarés dans les projets d'investissement sont hétérogènes

Premièrement, le « **coût d'un projet** » peut recouvrir, selon son mode de réalisation, une **diversité de coûts** :

- ◆ les études diverses, y compris les études préalables et frais de conseil ;
- ◆ le coût du foncier le cas échéant ;
- ◆ le coût des aménagements et travaux connexes (équipement, déménagement, etc.) ;
- ◆ le coût de financement du projet ;
- ◆ voire le coût de l'exploitation et de la maintenance des projets lorsqu'il est fait recours à un contrat de réalisation-entretien-maintenance (CREM) ou à un PPP par rapport à une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) classique. Le cas échéant, le CGI demande la précision du coût de l'investissement en « équivalent-MOP »²³.

²² Conformément à la suggestion du rapport du CGI en date du 8 février 2013, le seuil de 20 M€ a été retenu dans le décret « *afin de couvrir des projets moins importants [que ceux soumis à contre-expertise] mais susceptibles de voir le jour par regroupement ou par lancement coordonné* ».

²³ Selon la fiche de déclaration à l'inventaire du CGI, les coûts d'investissement en « équivalent-maîtrise d'ouvrage publique » recouvrent :

- les dépenses de conception de l'ouvrage (honoraires d'architecte, bureau d'études) ;
- le coût des travaux, incluant les provisions pour aléas et frais divers liés à la réalisation ;

Deuxièmement, l'approche « hors taxes » ou « toutes taxes comprises » varie fortement entre les ministères et porteurs de projets :

- ◆ l'essentiel des ministères et établissements publics, habitué au montage des plans de financement et aux raisonnements budgétaires, fournit les montants « toutes taxes comprises » (20 M€ HT équivaut environ à 24 M€ TTC) ;
- ◆ certains porteurs de projets, plus rares, fournissent les montants en « hors taxes travaux » (notamment les projets de transport et les montants de travaux sur un projet immobilier) et, selon le CGI, expriment ces coûts à la date de l'estimation (et non en euros courants).

Troisièmement, au stade des études préalables, lorsque la répartition du financement n'est pas déterminée, il est **délicat d'apprécier** :

- ◆ **la part qui sera assumée par les personnes publiques visées par le décret, notamment lorsqu'il s'agit de mesurer leurs co-financements respectifs** (cf. § 2.2) ;
- ◆ la part des co-financements locaux et/ou européens.

2.3.3.2. L'approche consolidée par « regroupement de projets » n'a rien d'évident

L'identification d'un unique projet n'est pas toujours évidente tant il peut être lié à d'autres investissements. Le jaune budgétaire du PLF 2015 indiquait d'ailleurs qu'« il pourrait être envisagé, pour les petits projets, que cet inventaire soit réalisé par « regroupement de projets » », dans la logique du V de l'article 2 du décret n° 2013-1211 (« *Un groupe de projets similaires, notamment ceux de même nature portés par le même établissement sur une période de plusieurs années, peut faire l'objet d'une seule évaluation socio-économique* »).

Ainsi, dans une logique proche de la computation des seuils en matière de commande publique, ce regroupement et son approche globale pourraient s'appliquer :

- ◆ **dans l'espace** : un ensemble d'achats d'équipements qui, pris au niveau local, représenterait une multitude de marchés de petite taille portés par différents établissements pourrait, pris au niveau national, avoir une logique cohérente et dépasser les seuils ;
- ◆ **dans le temps** : dans une logique de « programme » ou de « schéma directeur » d'investissements portés par un même établissement, une série d'investissements au long cours peuvent former en effet un ensemble cohérent, dont le montant cumulé dépasserait les seuils.

La lettre de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 ne mentionne que les « *projets d'investissements* » : certains interlocuteurs en déduisent (i) qu'elle distingue les « projets » des « programmes » (entendus comme des regroupements de projets) et (ii) qu'elle n'exige pas d'évaluation pour lesdits programmes. Une telle interprétation apparaît toutefois contestable à la mission en ce qu'elle sous-entend l'illégalité du V de l'article 2 du décret n° 2013-1211.

L'appréciation par « regroupement de projet » des seuils du décret concerne l'inventaire mais, par ricochet, les contre-expertises menées par le CGI²⁴.

-
- les frais financiers intercalaires ;
 - les impôts et taxes ainsi que les primes d'assurance (dommages – ouvrage...) dus au titre de la phase de construction du projet.

²⁴ Voir annexe III relative aux contre-expertises qui revient sur ce sujet plus en détail.

2.4. L'inventaire repose sur une base déclarative annuelle et alimente le jaune budgétaire à destination du Parlement

Afin d'avoir une vision actualisée en permanence, l'inventaire est **actualisé annuellement** (II de l'article 2 du décret).

Cette actualisation n'est pas automatisée, elle ne découle pas d'un circuit d'informations préexistant, mais repose sur une **base déclarative**. Elle n'est pas non plus vérifiée, ni sanctionnée en cas d'incomplétude. **Elle repose dès lors sur l'information et la bonne volonté des porteurs de projets** pour déclarer leurs projets au CGI, ainsi que sur la capacité de ce dernier à les impliquer dans cet exercice (cf. § 3).

La qualité de l'information transmise à l'inventaire est en pratique révélée dans le jaune budgétaire « Évaluation des grands projets d'investissements publics », qui est directement alimenté par la cartographie découlant de l'inventaire²⁵.

3. Dans la pratique, l'exercice d'inventaire annuel du CGI a progressé et a besoin d'être conforté

Le bilan réalisé par la mission sur l'inventaire réalisé par le CGI depuis 2014 est instructif, tant sur les résultats obtenus (§ 3.1) que sur les difficultés rencontrées (§ 3.2). Cette expérience renseigne sur l'utilité potentielle de cet outil pour l'avenir (§ 3.3).

3.1. Après une phase de structuration réussie, l'exercice annuel d'inventaire doit être pérennisé

L'exercice d'inventaire, qui doit être terminé chaque année avant l'automne (§ 3.1.1), s'est progressivement structuré grâce à la constitution d'un réseau de correspondants du CGI dans les ministères et établissements publics (§ 3.1.2). Cette organisation, directement pilotée par le CGI, a permis une amélioration des délais de déclaration et de la qualité des fiches envoyées (§ 3.1.3).

3.1.1. La mise à jour de l'inventaire se déroule chaque année entre mars et septembre afin d'alimenter le jaune budgétaire transmis au Parlement

Concrètement, chaque année, **la mise à jour de l'inventaire des projets d'investissements est conduite parallèlement aux exercices budgétaires** (graphique 2) :

- ♦ une lettre, signée par le commissaire général, est envoyée au printemps dans chaque ministère (en règle générale, au ministre ou au secrétaire d'État lui-même) pour l'inviter à recenser les projets portés par les directions et les établissements publics qui relèvent de son périmètre. Cette lettre est complétée par des envois ciblés aux dirigeants de certains établissements publics (présidence et/ou direction générale) ;

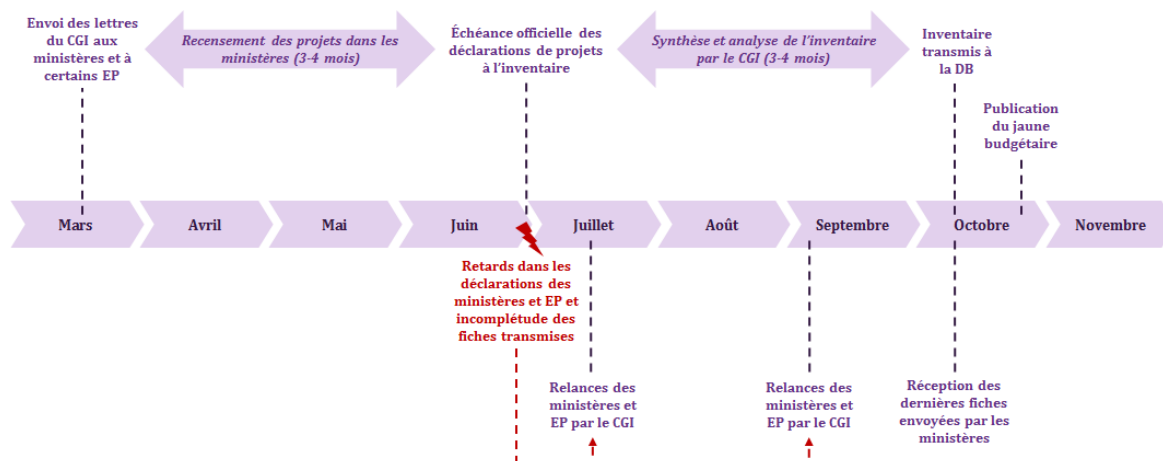
²⁵ Le rapport du CGI en date du 8 février 2013 estimait que « *ce document serait gage de transparence et conduirait les ministères et établissements publics à fournir une information fiable et opposable* ». Reconnaissant que ce document « *pourrait toutefois susciter des demandes reconventionnelles de la part des porteurs de projets (élus, associations, opérateurs économiques...)* qui ne figurent pas dans l'inventaire [...] et] des attentes difficiles à décevoir si l'inscription et la publication des projets est réalisée très tôt dans le cycle d'instruction », le rapport soulignait la nécessité de réfléchir précisément au contenu du document rendu public. L'article 4 du décret n° 2013-1211 précise que le rapport transmis au Parlement « *comporte une synthèse de l'inventaire.* »

Annexe II

- ◆ les entités publiques concernées sont invitées à fournir leurs fiches²⁶ au CGI au plus tard au 30 juin de l'année en cours ;
- ◆ le CGI réalise la synthèse des déclarations reçues, les trie afin d'éliminer les déclarations qui ne relèvent pas de l'inventaire, et les analyse afin d'alimenter le jaune budgétaire joint au PLF pour l'année suivante, consolidé par la direction du budget (DB) et transmis au Parlement en octobre.

Compte tenu des retards observés dans les déclarations des projets à l'inventaire, le CGI doit envoyer des relances ciblées pendant l'été et au début de l'automne aux ministères qui n'ont pas déclaré de projet d'investissement ou dont les fiches sont incomplètes.

Graphique 2 : Calendrier du processus annuel d'inventaire des projets d'investissements



Source : Mission.

3.1.2. Le CGI a progressivement élargi son réseau de correspondants dans les ministères et les établissements publics, sans qu'il soit possible d'établir qu'il couvre l'ensemble des porteurs de projets concernés par le décret

Initialement, il était prévu que chaque ministère recense l'ensemble des projets d'investissements relevant de son périmètre, qu'ils soient portés en administration centrale, dans les services déconcentrés ou par un établissement public.

En pratique, si certains ministères s'organisent pour assurer la centralisation de l'information qui les concerne (y compris dans leur rôle de tutelle d'établissements publics)²⁷, ce n'est pas systématique. D'ailleurs, certaines directions et certains établissements publics déclarent désormais fréquemment leurs projets directement au CGI, de sorte que ce dernier a développé depuis 2013 un réseau interministériel de correspondants. Ces correspondants sont positionnés dans une diversité de services : dans les secrétariats généraux essentiellement, mais également parfois dans les directions immobilières ou directions des affaires financières, et plus exceptionnellement dans les directions « métiers » (pour la vision sur les investissements des établissements publics). En 2016, l'essentiel des interlocuteurs du CGI pour l'inventaire sont dans les établissements publics, notamment dans l'enseignement supérieur (universités et grandes écoles) et les agences régionales de santé (ARS).

²⁶ Cette fiche est transmise par le CGI lui-même aux entités qui lui en font la demande.

²⁷ C'est par exemple le cas, avec une organisation plus ou moins structurée :

- du ministère de la culture, dont le secrétariat général s'appuie sur le dispositif interne de programmation des investissements immobiliers de plus de 20 M€ ;

Les relations directes entre le CGI et les porteurs de projet sont toutefois ambivalentes :

- ◆ d'une part, elles facilitent la collecte d'informations pour le CGI et améliorent ainsi la qualité et la complétude de l'inventaire, notamment concernant les projets décidés et suivis au niveau des établissements publics ;
- ◆ d'autre part, elles s'abstraient de la relation classique entre chaque tutelle et ses opérateurs. En témoignent d'ailleurs les demandes fréquentes des services centraux ministériels de retirer certains projets déclarés à l'inventaire par leurs opérateurs.

En tout état de cause, le réseau de correspondants du CGI a été établi de manière pragmatique mais non systématique, de sorte que de nombreux porteurs de projet n'y figurent pas, sans qu'il soit possible d'affirmer que ce soit par manque d'information ou de sollicitation de la part du CGI, ou que ce soit par absence de projet à déclarer (cf. § 3.2.2).

La mission estime souhaitable que chaque ministère désigne un **interlocuteur chargé d'être l'interlocuteur référent du CGI** pour l'inventaire, de même que pour l'ensemble des établissements publics relevant de sa tutelle. Cet interlocuteur pourrait être placé au sein du secrétariat général compte tenu des missions de coordination qui lui sont dévolues²⁸. Concernant certains projets transversaux, déjà suivis à un niveau interministériel, la direction chargée de ce suivi pourrait également en être responsable - par exemple, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pour les projets immobiliers qui la concernent.

Proposition n° 1 : Identifier, dans chaque ministère et pour les établissements publics sous sa tutelle, la responsabilité de la déclaration à l'inventaire (directement par le service ou l'établissement qui porte le projet, ou par un point de contact ministériel unique qui centralise les projets, par exemple au sein du secrétariat général) et adapter les sollicitations du CGI en conséquence.

3.1.3. Entre 2014 et 2016, les délais de déclaration et la complétude des fiches envoyées se sont améliorés

En ce qui concerne le respect des délais, sur la base des trois derniers exercices d'inventaire, de 2014 à 2016 :

- ◆ **le nombre de déclarations dans les délais (avant le 30 juin) a augmenté**, passant de 5 déclarations en 2014 (soit 8 % de l'ensemble des déclarations cette année-là) à 40 en 2016 (soit 51 % des déclarations) ;
- ◆ **un nombre trop important de fiches reste reçu hors délais** (pendant l'été ou en septembre) : c'était le cas de 388 fiches en 2016 (soit 63 % des fiches reçues par le CGI cette année-là).

-
- du ministère de l'intérieur, dont la direction de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) suit les projets immobiliers programmés ;
 - du ministère de la santé, dont la direction générale de l'offre de soin (DGOS) suit les projets d'investissement des hôpitaux ;
 - du ministère de l'économie et des finances, où le secrétariat général s'efforce de solliciter les directions générales (et les établissements publics sous tutelle) afin d'en recenser les projets.

²⁸ Cf. décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Annexe II

Tableau 1 : Nombre de déclarations* et de fiches envoyées à l'inventaire par mois (2014-16)

	2014		2015		2016	
	Nombre de déclarations	Nombre de fiches déclarées	Nombre de déclarations	Nombre de fiches déclarées	Nombre de déclarations	Nombre de fiches déclarées
Décembre	0	0	0	0	1	1
Janvier	0	0	0	0	0	0
Février	0	0	0	0	0	0
Mars	0	0	1	1	0	0
Avril	0	0	0	0	1	1
Mai	1	1	3	7	3	3
Juin	4	8	29	310	35	223
Juillet	23	50	31	166	24	76
Août	33	235	4	50	9	59
Septembre	2	3	0	0	4	252
Octobre	0	0	1	15	1	1
Total	63	297	69	549	78	618

*Source : Mission d'après données CGI. * Une déclaration peut comprendre de nombreuses fiches.*

Dès leur réception, le CGI procède à une analyse rapide de la complétude des fiches²⁹ envoyées par les ministères, de sorte à interroger les correspondants dont les fiches seraient manifestement incomplètes (50 fiches renvoyées en 2015 ; 23 en 2016). Puis, le CGI produit une cartographie synthétique des investissements et les analyse pour le jaune budgétaire.

In fine, même si elle est concentrée dans le temps, **l'actualisation annuelle de l'inventaire représente une charge de travail**, qui est cependant délicate à estimer tant elle est diffuse :

- ◆ le CGI l'estime à environ trois mois à temps plein (soit 0,3 équivalents temps plein annuels³⁰), en pratique lissés entre mars et octobre ;
- ◆ sauf exceptions, les interlocuteurs rencontrés par la mission dans les ministères et établissements publics ont, pour ceux qui participent à l'inventaire, indiqué que la déclaration ne posait pas de difficulté particulière dans la mesure où elle découlait souvent de processus internes de programmation des investissements.

²⁹ Pour l'exercice 2016, « afin de ne pas alourdir excessivement la charge des ministères et des établissements publics, la fiche questionnaire a été simplifiée [...], tient sur une page et comporte quatre rubriques :

- une description rapide du projet et de sa localisation ;
- quelques indications financières pour repérer le montant des financements publics apportés par l'État [...]
- une partie « évaluation » avec inventaire des types d'évaluation disponibles ou envisagées ;
- une partie « calendrier » pour connaître le degré de maturité dans les étapes décisives d'un projet d'investissement public. »

Par ailleurs, la fiche a été adaptée et pré-remplie pour certains interlocuteurs qui transmettent de nombreuses fiches au CGI, comme la DGOS pour les établissements hospitaliers, la DGESIP pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ou encore l'ANRU.

(Source : jaune budgétaire - PLF 2017).

³⁰ Sur 2,8 ETP chargés, au sein du CGI, du suivi des procédures liées à l'évaluation socio-économique (y compris les contre-expertises).

3.2. Les difficultés de l'inventaire découlent de son fonctionnement déclaratif et reflètent les ambiguïtés du champ d'application du décret, qu'il conviendrait de clarifier

3.2.1. La revue des projets à l'inventaire du CGI révèle son incomplétude, notamment au regard des projets financés par le PIA

3.2.1.1. La méconnaissance de la procédure explique en partie l'incomplétude de l'inventaire

Une diversité des projets sont recensés dans l'inventaire du CGI à ce jour, y compris :

- ◆ des projets du ministère de la défense (par exemple la restructuration du service de santé des armées) ;
- ◆ des projets financés par l'État mais portés par un acteur privé (Charles-de-Gaulle Express porté par une société de projet) ou des collectivités territoriales (déploiement du Très Haut Débit (THD)) ;
- ◆ des projets cofinancés avec l'Union européenne (par exemple le projet de contribution française à la source européenne de spallation³¹).

Sans être en capacité de solliciter l'ensemble des personnes publiques concernées par le décret (dont l'étendue du champ a été précisée au § 2.2 ci-dessus) et donc sans prétention à l'exhaustivité, la mission a recensé les opérateurs qui ne déclaraient aucun projet, alors même qu'ils seraient susceptibles d'en porter.

Avec l'aide du CGI, **la mission a identifié un certain nombre d'entités ou d'opérateurs qui ne déclarent pas de projets d'investissement** à l'inventaire :

- ◆ parmi les établissements directement invités par le CGI à déclarer leurs projets d'investissement :
 - certains n'ont jamais fait de réponse au CGI, à savoir :
 - les grands ports maritimes de Bordeaux et de la Réunion ;
 - l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) ;
 - le musée de la Marine ;
 - l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) ;
 - certains ont déclaré n'avoir aucun projet de plus de 20 M€ à l'étude :
 - le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ;
 - le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;
 - le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
 - l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay (EPA Paris-Saclay) ;
 - le grand port maritime de Guyane, le port de Nantes-Saint-Nazaire et le port autonome de Strasbourg ;
 - l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;
 - l'institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
 - l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ;
 - la Monnaie de Paris ;

³¹ Infrastructure de recherche qui produira des faisceaux de neutrons par la technique de spallation (source de neutrons la plus puissante au monde).

Annexe II

- ◆ d'autres, qui n'ont pas encore été directement interrogés par le CGI, n'ont jamais déclaré de projet, comme la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

La mission a également comparé la liste des projets immobiliers de l'État de plus de 20 M€ fournie par le DIE à sa demande, et les projets inscrits dans l'inventaire du CGI : les 27 projets (sans compter ceux qui sont en cours) inscrits dans la première liste, dont 6 projets d'un montant supérieur à 100 M€, ne sont pas tous présents dans l'inventaire du CGI en 2016 (parmi les 6 projets d'un montant supérieur à 100 M€ identifiés par la DIE, 4 sont présents dans l'inventaire du CGI). Ces écarts plaident pour une coordination accrue entre le travail d'inventaire réalisé par le CGI et la coordination et l'appui assurés par la DIE concernant les projets immobiliers les plus importants.

Si certains cas délibérés de refus de déclaration existent (voir *infra*), la mission a globalement constaté la **méconnaissance de cette procédure** dans un certain nombre de services, en particulier au sein des ministères et établissements qui sont rarement confrontés à des projets d'investissement significatifs.

À cet égard, la mission estime que **les acteurs responsables des fonctions financières et/ou budgétaires pourraient être davantage sensibilisés** aux procédures relatives à l'évaluation socio-économique (y compris l'inventaire et la contre-expertise), notamment :

- ◆ les responsables ministériels de la fonction financière (RFFin) que sont les secrétaires généraux³² ;
- ◆ les directions des affaires financières (DAF), qui sont réunies plusieurs fois par an par la direction du budget (DB) dans le collège des directeurs financiers de l'État³³ ;
- ◆ les réunions des représentants des opérateurs des ministères³⁴.

Proposition n° 2 : Communiquer davantage sur les obligations du décret (évaluation socio-économique, déclaration à l'inventaire, contre-expertise), notamment au sein du réseau de responsables de la fonction financière de l'État et des directions des affaires financières.

³² Le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères dispose que « *sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes : 1° la fonction financière ; 2° le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne [...] ; 8° la coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère.* »

³³ « *Les directeurs des affaires financières (DAF) préparent, en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire. [...] [Le collège des directeurs financiers de l'État est une] instance interministérielle est au service d'une approche plus collégiale des finances publiques et de la performance des politiques publiques* » (source : site performance-publique.fr).

³⁴ À l'image de la présentation réalisée par le CGI sur l'évaluation des investissements publics le 19 octobre 2016 devant les secrétaires généraux et DAF des opérateurs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

3.2.1.2. Les projets bénéficiant du PIA sont sous-représentés dans l'inventaire du CGI

3.2.1.2.1. Part minoritaire des projets recensés dans l'inventaire du CGI qui bénéficient du PIA

Sachant qu'il représente une part essentielle des investissements de l'État (47 Mds€ sur les PIA 1 et 2)³⁵, **le cas du PIA a particulièrement attiré l'attention de la mission** : dans l'ensemble des projets déclarés à l'inventaire en 2015 et 2016, **seuls 12 % bénéficient d'un financement du PIA**, pour un montant total de 4 Mds€ (tableau 3). Les projets déclarés sont essentiellement ceux du plan THD (pour un montant total déclaré de 2,6 Mds€ en 2016) et ceux dans le secteur de l'enseignement supérieur (plan Campus et/ou opération sur le plateau de Saclay).

Tableau 2 : Projets déclarés à l'inventaire bénéficiant du PIA

	2015	2016	Moyenne
Nombre de projets déclarés à l'inventaire qui bénéficient du PIA	55	84	70
Dont : projets THD	19	53	36
Dont : projets de l'enseignement supérieur	31	21	26
Dont : recherche	4	5	5
<i>Part dans le nombre total de projets déclarés</i>	<i>10 %</i>	<i>15 %</i>	<i>13 %</i>
Montant total de financement PIA dans les projets déclarés	3 195 M€	4 930 M€	4 063 M€
<i>Part du financement PIA dans le financement public</i>	<i>5 %</i>	<i>10 %</i>	<i>8 %</i>

Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

3.2.1.2.2. Financements du PIA qui pourraient entrer dans le champ d'application du décret

Certains financements du PIA sont, par leur nature, exemptés de l'application du décret, notamment :

- ◆ les investissements en fonds propres, qui sont *a priori* des investissements réalisés dans des conditions normales de marché, explicitement exclus du décret (§ 2.3.1) ;
- ◆ les prêts et avances remboursables, qui ont été exclus du périmètre du décret en raison d'une présomption de coût nul pour les finances publiques (§ 2.3.2).

Des questions pourraient se poser, malgré leur spécificité, concernant :

- ◆ les dotations non consommables (DNC) qui prennent la forme d'un capital produisant des intérêts, qui sont eux versés aux bénéficiaires (la comptabilité nationale ne prend en considération que les intérêts générés par les 18,3 Mds€ de DNC) ;
- ◆ les dotations décennales, qui seront accordées *via* le PIA 3 à des établissements de l'enseignement supérieur sous forme de versements réguliers sur 10 ans (seuls les versements pourraient être pris en considération).

En tout état de cause, il semble à la mission que **les subventions d'investissement rentrent pleinement dans l'esprit du décret n° 2013-1211** dès lors qu'elles dépassent les seuils applicables, *a fortiori* pour celles qui prennent exclusivement la forme de subventions (en particulier celles accordées dans le cadre du PIA 2 depuis 2014).

³⁵ Les montants du PIA sont :

- pour le PIA 1, lancé en 2010, 35 Mds€ ;
- pour le PIA 2, lancé en 2014, 12 Mds€ ;
- pour le PIA 3, lancé en 2016, 10 Mds€ (4 Mds€ de subventions et avances remboursables, 4 Mds€ de fonds propres ; 2 Mds€ de dotations décennales).

Source : rapport du comité d'examen à mi-parcours sur le PIA (mars 2016) concernant les PIA 1 et 2 et présentation du PIA 3 (juin 2016).

Annexe II

3.2.1.2.3. Estimation du nombre de projets qui seraient concernés

Dans le détail des 59 actions des PIA 1 et 2 qui ont pris la forme de subventions et qui ont été recensées par la mission (tableau 4) :

- ◆ toutes sont d'un montant supérieur à 20 M€ (avec un montant médian de 360 M€) ;
- ◆ 7 actions sont de « *simples substitutions budgétaires* » selon le rapport du comité d'examen à mi-parcours sur le PIA (mars 2016) ;
- ◆ 24 actions n'ont pris la forme que de subventions (pour une enveloppe totale de 7,7 Mds€, dont 6,2 Mds étaient engagés en mars 2016), alors que les autres associent d'autres formes de financement (fonds propres, avances remboursables...) ;
- ◆ **une seule action à part entière a été déclarée à l'inventaire des projets d'investissements tenu par le CGI, à savoir celle sur le développement des réseaux THD** (financée par le PIA *via* des fonds propres et des subventions) ;
- ◆ à la date de la mission, 37 d'entre elles disposent encore de fonds non engagés d'un montant supérieur à 20 M€ (et 19 d'un montant supérieur à 100 M€).

Selon le CGI interrogé par la mission, **plusieurs éléments peuvent expliquer la faible part des projets financés par le PIA dans l'inventaire** :

- ◆ la nature des dépenses concernées, notamment lorsqu'elles concernent la recherche ;
- ◆ leur mode de financement : par fonds propres ou par prêts (voir *supra*) ;
- ◆ leur antériorité : un certain nombre de projets du PIA, notamment du PIA 1, ont vu leur réalisation débiter avant 2014 ;
- ◆ leur seuil, sachant qu'il n'existe pas, à la date de la mission, d'appréciation des « regroupements de projets » (voir *supra*), or les « actions » du PIA se déclinent en une multitude de projets fréquemment inférieurs au seuil de 20 M€ ;
- ◆ les incertitudes concernant la responsabilité de la déclaration à l'inventaire (le porteur de projet, l'opérateur qui finance, le CGI...).

Le CGI a indiqué à la mission souhaiter normaliser et clarifier la situation. Cette clarification devrait notamment porter sur :

- ◆ le périmètre des dépenses d'investissement prises en compte, notamment de recherche et développement (§ 2.1.1.2.2) et par regroupement de projet (§ 2.3.3.2) ;
- ◆ la responsabilité de la déclaration des projets à l'inventaire, avec deux options envisageables selon la mission :
 - dans un souci de responsabilisation des porteurs de projet (qui ne sont pas le PIA), et afin de ne pas seulement comptabiliser les projets « candidats » au PIA, les porteurs de projets garderaient cette responsabilité ;
 - dans un souci de simplicité (souhaitable), les directeurs de programme du PIA pourraient assurer la circulation de l'information au sein du CGI.

***A minima*, il apparaît indispensable que le traitement des investissements financés par le PIA soit clair, homogène et transparent.** Cette clarification incombe au CGI.

Proposition n° 3 : Préciser les modalités d'application du décret n° 2013-1211 aux projets financés par le PIA, notamment concernant la responsabilité de la déclaration à l'inventaire et l'appréciation par regroupement de projets, de sorte que le traitement des investissements du PIA soit clair, homogène et transparent. Outre cette précision qui incombe au CGI, ce dernier pourrait être davantage responsabilisé en matière de déclaration à l'inventaire des projets qui bénéficient d'un financement du PIA.

Tableau 3 : Actions des PIA 1 et 2 sous forme de subventions

Domaine	Action	Opérateur	Montants (M€)		Autre mode de financement mobilisé
			Enveloppe (a)	Dont : fonds engagés mi-2016 (b)	
	INDEX – PIA 1	ANR	7 246	7153	93 DNC
	Laboratoires d'excellence (Labex)	ANR	1 942	1934	8 DNC
	Plateau de Saclay	ANR	1 000	804	196 Aucun
	Equipements d'excellence (Equipex) – PIA 1	ANR	866	852	14 DNC
	Réacteur de 4e génération (ASTRID)*	CEA	626	626	0 Aucun
	Recherche hospitalo-universitaire en santé (RHU)	ANR	590	33	557 Avances remboursables, fonds propres
	Réacteur Jules Horowitz*	CEA	248	248	0 Aucun
	Instituts Convergence	-	195	0	195 DNC
	Innovation numérique pour l'excellence éducative (INEE)	-	168	0	168 Fonds propres
	Equipements d'excellence (Equipex) – PIA 2	ANR	155	0	155 Aucun
	Traitement et stockage des déchets	ANDRA	75	38	37 Aucun
	Calcul intensif*	CEA	50	50	0 Aucun
	Sûreté nucléaire	ANR	50	50	0 Aucun
	13 actions	-	13 211	11 788	1 423
	Instituts de recherche technologique (IRT)	ANR	1 975	1973	2 DNC
	Fonds national de valorisation (SATT et CVT)	ANR	911	909	2 Fonds propres
	Instituts de transition énergétique (ITE)	-	889	877	12 DNC
	Instituts Carnot	ANR	600	529	71 DNC
	Fonds national d'innovation	CDC/BPI	20	19	1 Aucun
	5 actions	-	4 395	4 307	88
	Aéronautique	ONERA	2 693	2 074	619 Avances remboursables
	Maîtrise des technologies nucléaires*	CEA	1 969	1 696	273 Aucun
	Projets industriels d'avenir (PIAVE) et fonds SPI	BPI	1 014	475	539 Avances remboursables, fonds propres
	Véhicules et transports du futur	ADEME	1 010	620	390 Avances remboursables, fonds propres

Annexe II

Domaine	Action	Opérateur	Montants (M€)			Autre mode de financement mobilisé
			Enveloppe (a)	Dont : fonds engagés mi-2016 (b)	Écart : fonds non engagés (a-b)	
	Démonstrateurs énergies renouvelables et décarbonées	ADEME	867	700	167	Avances remboursables, fonds propres
	Économie numérique BPI	BPI	854	739	115	Aucun
	Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique	ADEME	800	3	797	Avances remboursables, fonds propres
	Prêts verts – PIA 1 et 2	BPI	781	450	331	Prêts, fonds de garantie
	Économie numérique CDC	CDC	662	591	71	Prêts, fonds propres
	Filières industrielles stratégiques (FIS)	BPI (?)	583	568	15	Fonds de garantie
	Espace	CNES	500	539	-39	Fonds propres
	Usages et technologies du numérique	BPI	400	61	339	Avances remboursables, prêts, fonds propres
	Prêts robotiques	BPI	360	201	159	Prêts, fonds de garantie
	Projets structurants pour la compétitivité (PSCP) – PIA 2 ou Filières – volet Pôles	BPI	278	194	84	Avances remboursables
	Nano 2017*	CDC	274	98	176	Aucun
	PSCP – Pôles de compétitivité R&D	BPI	250	256	-6	Avances remboursables
	Quartiers numériques – French Tech	CDC	215	215	0	Fonds propres
	Maîtrise des technologies spatiales*	CNES (?)	172	172	0	Aucun
	Concours mondial de l'innovation – PIA 1		150	73	77	Avances remboursables
	Systèmes électriques intelligents	ADEME	149	92	57	Avances remboursables
	Économie circulaire	CDC (?)	144	104	40	Avances remboursables, fonds propres
	Recherche duale, civile et militaire	CNES/CEA	132	132	0	Aucun
	Projets agricoles et agroalimentaires d'avenir (P3A)	FranceAgriMer	120	33	87	Aucun
	Prêts numériques	BPI	76	61	15	Fonds propres
	Satellites	CNES	62	23	39	Aucun
	Pôles de compétitivité plateformes – ou plateformes mutualisées d'innovation	CDC	37	17	20	Fonds propres
	Prêts croissance automobile (PCA, ex-PICPC)	BPI	30	4	26	Fonds propres
	Fonds KETS (soutien aux technologies génériques)	ANR	24	0	24	Aucun
	28 actions	-	14 606	10 191	4 415	

Annexe II

Domaine	Action	Opérateur	Montants (M€)			Autre mode de financement mobilisé
			Enveloppe (a)	Dont : fonds engagés mi-2016 (b)	Écart : fonds non engagés (a-b)	
Soutiens ciblés (sectoriels ou thématiques)	Santé – Biotechnologies et cohortes	ANR	1 540	1 540	0	DNC
	Développement des réseaux THD	CDC	1 070	970	100	Fonds propres
	Instituts hospitalo-universitaires (IHU)	ANR	870	869	1	DNC
	Ville de demain	CDC	669	561	108	Fonds propres
	Rénovation thermique des logements ANAH	ANAH	537	471	66	Aucun
	Formation professionnelle	CDC	450	446	4	Aucun
	Instituts d'excellence et de la réussite	ANRU	488	391	97	Aucun
	Ville durable et solidaire	ANRU	321	3	318	Fonds propres
	Partenariats territoriaux pour l'emploi et la formation	CDC	126	21	105	Aucun
	Culture scientifique et technique industrielle	ANRU	100	91	9	Aucun
	Transition numérique et modernisation de l'État*	CDC	86	29	57	Aucun
	Favoriser les politiques de jeunesse intégrées à l'échelle d'un territoire	ANRU	84	20	64	Aucun
	Rénovation thermique des logements – prime exceptionnelle	ASP	41	40	1	Aucun
13 actions	-	6 382	5 452	930		
Ensemble des actions	-	38 594	31 738	6 856	Avances remboursables, prêts, fonds propres, fonds de garantie	
Total	24 actions ne mobilisant que des subventions	-	7 743	1 506	Aucun	

Source : Mission d'après rapport du comité d'examen à mi-parcours sur le PIA (mars 2016) et jaune budgétaire sur « la mise en œuvre et le suivi des investissements d'avenir » (PLF 2016).

* Action « hors doctrine ou de substitution budgétaire » selon le comité d'experts.

3.2.1.3. Les refus de déclaration sont essentiellement justifiés par des acteurs se considérant, à tort ou à raison, hors du périmètre de l'inventaire

De manière similaire aux arguments avancés par le CGI concernant le PIA présentés ci-dessus, **les justifications les plus fréquemment avancées pour justifier le refus de déclaration d'un projet à l'inventaire ont trait à l'application du décret, concernant des projets n'en relevant pas en raison de :**

- ◆ **leur nature** (par exemple, les projets de renouvellement de SNCF Réseau³⁶) ;
- ◆ **leur portage** (par une entreprise ou une collectivité territoriale) ;
- ◆ **leur mode de financement** (par exemple, un financement apporté par des autorités organisatrices des transports (AOT) ou des collectivités territoriales pour du matériel roulant, même s'il est acheté par SNCF Mobilité) ;
- ◆ **leur montant**, inférieur au seuil, notamment lorsqu'un projet national est décliné en une multitude d'achats locaux (comme c'est souvent le cas des dépenses d'équipement des services, notamment en informatique) ;
- ◆ **leur niveau d'avancement** lorsque :
 - **le projet serait insuffisamment avancé**, l'inscription à l'inventaire étant perçue comme une forme d'engagement à l'approbation future du projet, ce qui explique les réticences de certains ministères à déclarer des projets qui n'ont pas été évoqués dans les discussions budgétaires pluriannuelles, ainsi que les demandes de certaines tutelles de retirer certains projets déclarés par leurs établissements. À cet égard, le CGI regrette « *la rareté des fiches portant sur des sujets qui sont encore en attente de lancement des études [, qui] empêche l'inventaire [de] joue[r] pleinement son rôle de repérage de portefeuille des projets à l'étude* »³⁷ ;
 - **le projet aurait été abandonné** (ainsi, le ministère des transports a souhaité retirer de l'inventaire les projets pour lesquels aucune étude n'est programmée dans l'année à venir) ;
 - **le projet aurait été définitivement approuvé voire aurait connu un début de réalisation** (le cas échéant, les modifications ou investissements complémentaires qui interviennent après le début de réalisation, même lorsqu'ils dépassent 20 M€, ne sont pas déclarés au CGI). Il apparaît que l'exception prévue par l'article 6 du décret pour ne pas soumettre en contre-expertise les projets ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) avant 2014 soit fréquemment interprétée de manière extensive par les porteurs de projet pour exempter tous les projets approuvés des obligations du décret n° 2013-1211.

³⁶ Dans un courrier du 30 juin 2016 adressé à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le CGI a relevé qu' « à l'occasion de la parution de l'avis de l'autorité environnementale sur le site de maintenance et de remisage et le poste de commandement centralisé de la ligne 15 Sud à Champigny-sur-Marne, [il] constate que ce projet n'a jamais été déclaré à l'inventaire ».

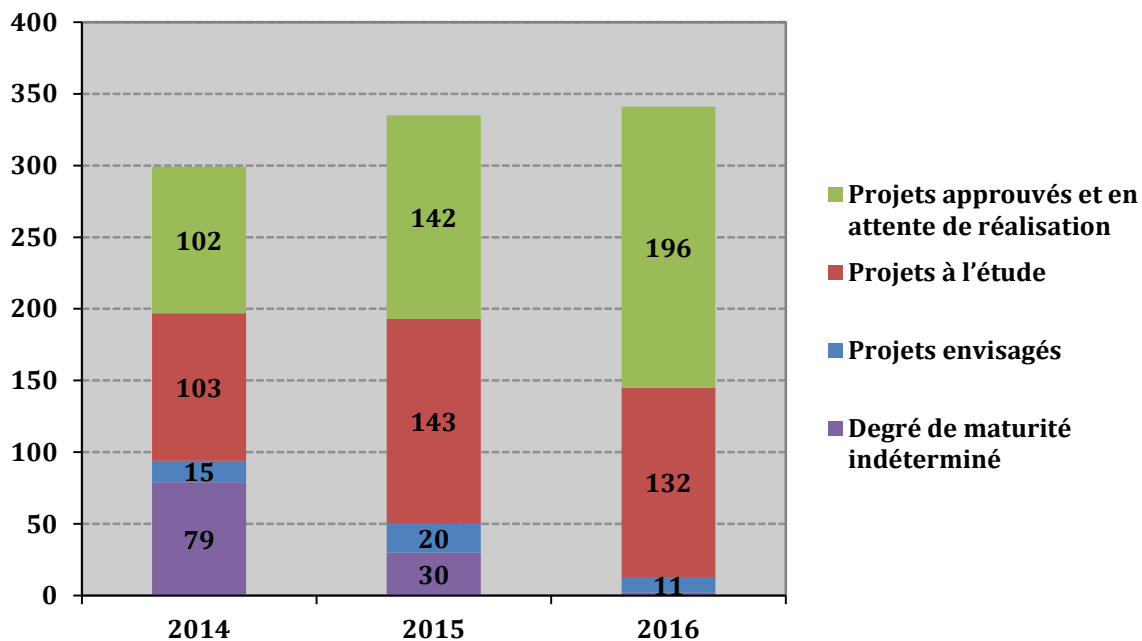
Dans une lettre conjointe de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, en date de 2014, les discussions sur le projet de circulaire d'application du décret avaient en effet déjà été l'occasion pour ces ministères de s'opposer aux « *formalités [qui leur] apparaiss[ai]ent inappropriées voire dangereuses pour les opérations de maintenance de nos réseaux d'infrastructures* » (cf. § 2.1.1.2.1 *supra*).

³⁷ Source : jaune budgétaire – PLF 2017.

Annexe II

De manière générale, la mission confirme la difficulté à **homogénéiser les processus décisionnels et à partager leur structuration**, ce qui empêche, par suite, d'identifier le « bon moment » pour déclarer le projet à l'inventaire³⁸. *In fine*, les projets déclarés à l'inventaire se répartissent de manière équilibrée entre les projets à l'étude et les projets approuvés, alors qu'il semblerait logique qu'il y ait davantage de projets étudiés que de projets en attente de réalisation (graphique 3).

Graphique 3 : Degré de maturité des projets déclarés au 30 juin (hors projets ANRU*)



*Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017). * Hors 216 projets déclarés par l'ANRU en 2015 et 2016, inscrits pour l'essentiel dans la catégorie des projets envisagés (29 d'entre eux passent au stade de « projets à l'étude » dans l'inventaire 2016).*

S'ils sont rares, **certains projets sont déclarés à l'inventaire alors qu'ils n'en relèvent pas**, cette forme de « sur-déclaration » témoignant également des ambiguïtés de son périmètre : chaque année, environ 10 % des fiches reçues ne sont pas retenues, essentiellement pour des projets déclarés ayant déjà fait l'objet d'un début de réalisation des travaux (cf. tableau 5).

Tableau 4 : Motifs de filtrage des fiches reçues (2014-16)

	2014	2015	2016	Moyenne
Travaux déjà lancés (voire terminés)	18	39	35	31
Projet sous le seuil de 20 M€ HT	20	12	16	16
Doublon, projet déjà déclaré par un autre porteur	4	9	4	6
Autre	5	3	5	4
Total des fiches filtrées (a)	47	63	60	57
Total des fiches reçues (b)	360	621	618	533
<i>Proportion de filtrage (a/b)</i>	13 %	10 %	10 %	11 %

Source : Mission d'après données CGI.

³⁸ Voir annexe I sur les procédures d'élaboration et de décision.

3.2.2. Le CGI ne dispose pas de moyen satisfaisant pour vérifier et assurer l'exhaustivité de son inventaire

À la date de la mission, face à un refus ou une absence de réponse d'un porteur de projet, le CGI ne dispose d'aucun recours pour contrôler l'exhaustivité et la qualité des déclarations qui lui sont transmises :

- ◆ aucun croisement n'est réalisé avec d'autres données ou cartographies³⁹ ;
- ◆ aucun contrôle du respect de cette obligation n'est prévu ;
- ◆ aucune conséquence opérationnelle, budgétaire ou juridique ne vient sanctionner l'absence de déclaration d'un projet.

Chaque année, le CGI se renseigne pour savoir si :

- ◆ les projets qui lui sont déclarés auraient dû faire l'objet d'une déclaration l'année précédente : c'était le cas de 91 projets déclarés en 2015 alors qu'ils auraient dû figurer à l'inventaire 2014 compte tenu de leur avancement, et de 29 projets en 2016 (cf. tableau 6) ;
- ◆ la sortie de l'inventaire de projets entre l'année N et l'année N+1 est bien justifiée, notamment par un début de réalisation des travaux ou un retardement du projet pour plusieurs années (cf. tableau 7).

Tableau 5 : Part des projets nouveaux dans les projets déclarés à l'inventaire

	2015	2015 hors ANRU*	2016
Nombre total de projets déclarés en année N (a)	551	335	557
Nombre de projets déclarés en année N pour la première fois (b)	372	156	73
Dont : projets qui auraient dû être déclarés l'année précédente* (c)	91	91	29
Nombre de projets effectivement nouveaux déclarés en année N (d = b-c)	281	65	44
Part des projets effectivement nouveaux sur l'ensemble des projets déclarés (d/a)	51 %	19 %	8 %

*Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2016 et 2017). * Projets qui auraient dû être déclarés à l'inventaire de l'année précédente car ils étaient déjà à l'étude. ** 216 projets déclarés par l'ANRU en 2015 et 2016.*

Tableau 6 : Motifs de sortie de l'inventaire entre l'année N et l'année N+1

	Entre 2014 et 2015	Entre 2015 et 2016
Projets ayant connu un début de réalisation	41	31
Projets passés sous le seuil de l'inventaire	15	6
Projets différés pour plusieurs années	47	2
Projets sortis de l'inventaire sans justification	17	27
Total des projets sortis de l'inventaire en N+1 (a)	120	69
Total des projets inscrits à l'inventaire en année N (b)	299	551
Proportion de sortie (a/b)	40 %	13 %

Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2016 et 2017).

³⁹ Le recul dans le temps n'est pas suffisant pour croiser les déclarations de projets d'investissements de l'année 2014 avec les investissements réalisés pendant l'année 2016, *a fortiori* compte tenu de l'absence de cartographie synthétique de ces derniers (cf. nouvel article 128 de la loi de finances initiale pour 2016).

3.2.3. Afin d'améliorer la qualité de l'inventaire sans en alourdir la charge administrative, la mission préconise de clarifier son périmètre d'application

3.2.3.1. Clarifier, dans une circulaire interministérielle, le périmètre d'application

Selon la mission, l'expérience tirée des trois premières années de fonctionnement de l'inventaire du CGI pourrait **alimenter une circulaire qui préciserait ce périmètre d'application et répondrait aux interrogations rencontrées.**

Au regard du potentiel d'élargissement du périmètre d'application de la norme à droit constant, la mission **ne recommande pas d'élargissement de la procédure d'inventaire.**

À ce stade de maturité de la procédure, la mission recommande de maintenir :

- ◆ les exceptions prévues par le décret pour :
 - les investissements militaires (§ 2.1.1) ;
 - les investissements réalisés dans des conditions normales de marché (§ 2.3.1) ;
- ◆ l'interprétation restrictive retenue (§ 2.3.2) pour :
 - les dépenses fiscales ;
 - les prêts (bonifiés ou non) et les avances remboursables ;
 - les opérations foncières et d'aménagement au bilan financier positif ;
 - les ressources de la Sécurité sociale.

Plusieurs points pourraient toutefois être précisés.

Concernant la notion et la nature des investissements concernés (§ 2.1.1), la mission suggère de **maintenir une approche large de l'investissement dès lors qu'une logique patrimoniale (susceptible d'intéresser la politique d'investissement de l'État) est à l'œuvre** et qu'elle justifie une évaluation socio-économique. En conséquence :

- ◆ les investissements qui maintiennent la valeur du réseau à l'actif de l'État ou de ses établissements publics sont concernés, notamment sur les réseaux routiers et ferroviaires (même si, dans un premier temps, un seuil pourrait être introduit conformément aux demandes du ministère des transports en 2014, par exemple de 100 M€ afin de ne pas multiplier les seuils⁴⁰) ;
- ◆ *a contrario*, les achats courants d'équipements (qui sont, d'un point de vue comptable, des immobilisations, mais sur une durée courte) pourraient être laissés de côté (par exemple les systèmes d'information et les parcs de véhicules).

Concernant le stade de maturité des projets déclarés (§ 2.1.2), la mission recommande de :

- ◆ **se concentrer sur les projets dont les études préalables d'opportunité et de faisabilité ont été lancées** (et non ceux « en attente de lancement des études ») ;
- ◆ **recenser les projets le plus en amont possible**, même lorsqu'ils n'en sont qu'au stade des études préalables au sein des ministères et des opérateurs, sans validation de leur principe, afin que l'évaluation socio-économique puisse justement éclairer la décision publique ;

⁴⁰ Lors des discussions sur le projet de circulaire, le seuil de 500 M€ avait été proposé par le ministère des transports, qui n'avait pas précisé combien de projets seraient dès lors concernés. Il semble à la mission qu'un seuil aussi élevé serait cependant contraire à l'évaluation socio-économique, qui est d'autant plus utile et de qualité qu'elle concerne plusieurs projets.

Annexe II

- ◆ **rappeler que l'obligation de déclaration à l'inventaire concerne les projets approuvés**, jusqu'à l'engagement effectif des travaux. Il convient de noter que les études préalables s'accompagnent parfois d'acquisitions foncières, avant même qu'un projet soit approuvé : de telles acquisitions foncières n'emportent pas, dès lors, de « début de réalisation ».

Concernant les personnes visées comme les modes de financement (§ 2.2) :

- ◆ une articulation doit être trouvée avec le **périmètre retenu par la comptabilité nationale**, notamment **sur le périmètre de l'État**, en retenant sans ambiguïté l'ensemble des dépenses qui passent par le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux, y compris celles du PIA ;
- ◆ une **précision de la liste des établissements publics⁴¹ prioritairement concernés** par le décret serait utile (elle pourrait utilement être réalisée par le CGI en appui sur la direction du budget et les ministères prioritairement concernés).

Concernant les montants déclarés (§ 2.3.3) :

- ◆ dans un souci de simplicité, la mission suggère de **retenir un montant TTC** (sachant qu'un effet de seuil en découlera mathématiquement pour les projets auparavant déclarés HT) ;
- ◆ dans un souci d'exhaustivité, la mission souligne l'importance de **l'approche globale par « regroupement de projets »**, qui doit être affirmée car conforme à l'esprit de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 (sans elle, de trop nombreux projets d'investissements publics échappent à la procédure d'évaluation socio-économique).

La circulaire devra être adressée au plus haut niveau décisionnel : aux ministres, aux directeurs d'administration centrale, aux préfets de région et aux directeurs d'établissements publics. Elle pourra utilement être accompagnée de mesures de communication et d'information des services, notamment des acteurs de la fonction financière de l'État.

Proposition n° 4 : Clarifier dans une circulaire interministérielle l'interprétation du périmètre de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et du décret n° 2013-1211 et en assurer la diffusion la plus large possible. En particulier, la mission suggère d'inclure explicitement les dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau d'infrastructures (avec un seuil de déclaration similaire à celui de la contre-expertise, de 100 M€), de clarifier les modes de financement concernés et d'affirmer l'appréciation des dépenses d'investissement par regroupement des projets.

3.2.3.2. Croiser les projets d'investissements déclarés avec ceux engagés

La mission a étudié plusieurs options pour identifier et sanctionner l'absence de déclaration d'un projet de plus de 20 M€ à l'inventaire :

- ◆ **lors des études relatives au financement du projet**, le responsable de la fonction financière ministérielle est en position de rappeler à l'ordonnateur l'obligation de déclaration du projet à l'inventaire du CGI (l'organisation interne du ministère peut même lui en confier la responsabilité) ;

⁴¹ La mission considère que le périmètre des ODAC aurait pu apparaître plus cohérent que celui des établissements publics de l'État dans une approche économique de l'investissement publics, d'autant que parmi les normes transversales de l'État, celle portant sur les ODAC concerne leur endettement (article 12 de la LPFP pour 2014-2019), avec une logique patrimoniale. Ce périmètre apparaît toutefois à ce jour trop récent et insuffisamment stable.

Annexe II

- ◆ **lors de la budgétisation des crédits pour financer le projet**, le contrôleur budgétaire ministériel accorde un visa sur la soutenabilité et la qualité budgétaires du projet (son inscription dans la programmation), mais ne peut se prononcer ni sur l'opportunité, ni sur la régularité de la dépense⁴² ;
- ◆ **au lancement de la phase de réalisation, lors du paiement**, le contrôleur comptable ministériel vérifie la régularité externe du dossier (notamment la présence de l'ensemble des pièces justificatives obligatoires⁴³), dont il est garant, mais il ne peut en revanche apprécier la légalité interne ou l'opportunité de la décision. En tout état de cause, l'absence de déclaration à l'inventaire et/ou l'absence de réalisation d'une évaluation socio-économique ne semble pas pouvoir être regardé comme un motif suffisant pour ne pas procéder aux paiements sur un projet. Pour faire de la non-déclaration une condition de légalité externe du projet, une pièce devrait obligatoirement être jointe au dossier pour en témoigner (par exemple, un certificat de déclaration de l'ordonnateur ou un accusé de réception du CGI après déclaration). Pour autant, les conséquences d'une telle mesure pour le projet concerné (la suspension éventuelle du paiement aux prestataires de l'administration et la charge administrative pour régulariser la situation) semblent disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

La qualité et l'exhaustivité étant essentiellement liées à l'organisation du processus (cf. *supra*), il semble à la mission **inopportun d'alourdir excessivement l'exercice d'inventaire**, et encore moins **de mettre en risque la réalisation des investissements** approuvés.

Il serait cependant utile de **croiser les exercices de cartographie réalisés par le CGI avec les autres données disponibles sur les investissements lancés**, comme :

- ◆ les restitutions Chorus sur les immobilisations en cours (fiches d'immobilisation en cours – FIEC) et/ou mises en services (fiches d'immobilisations en service – FIES) ;
- ◆ la cartographie des investissements engagés réalisée, lorsque cette dernière sera suffisamment aboutie (cf. § 1.2). Une précision des modalités de mise en œuvre de cette cartographie, dans un décret ou une circulaire, pourrait s'avérer utile, notamment pour préciser la responsabilité administrative de ce nouvel exercice d'inventaire.

Ce croisement permettrait d'identifier *ex post* les directions et établissements publics qui échappent à l'exercice de déclaration, voire à les signaler au Parlement *via* le jaune budgétaire dédié⁴⁴. Il convient toutefois de souligner le délai entre la déclaration à l'inventaire d'un projet (en principe avant son approbation) et sa réalisation.

Les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies, pour chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, par arrêté du ministre chargé du budget. Toutefois, la liste des pièces justificatives des dépenses, des recettes et des opérations d'ordre des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé est fixée par décret.

⁴² L'article 99 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) précise que « *lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'actes au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation de la consommation de crédits associée et de leur compatibilité avec la programmation pluriannuelle définie à l'article 66, à l'exclusion de tout motif tenant à la légalité de l'acte* ».

⁴³ Les contrôles exercés par le comptable public sont précisés aux articles 19 et 20 du décret GBCP. L'article 50 renvoie à un arrêté du ministre du budget pour préciser les pièces justificatives des dépenses, recettes et opérations d'ordre de l'État (et un décret pour celles des collectivités territoriales, de leurs EP et des EPS). Les pièces nécessaires au contrôle de la régularité externe sont donc fixées par arrêté du 20 décembre 2013 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

⁴⁴ Pour ce faire, ce croisement devrait être réalisé à la fin du mois de septembre.

Proposition n° 5 : Faire un lien entre l'inventaire des projets d'investissements (du décret n° 2013-1211) et celui des investissements réalisés (de l'article 128 de la LFI pour 2016). Les modalités de mise en œuvre de ce dernier gagneraient par ailleurs à être précisées.

3.3. L'utilité de l'inventaire est conditionnée à sa capacité à couvrir les investissements les plus importants de l'État

3.3.1. S'il ne donne pas encore une vision globale et réaliste des projets d'investissements publics, l'inventaire du CGI fournit désormais des informations utiles sur certains projets

Malgré l'incomplétude de l'inventaire et l'hétérogénéité des éléments déclarés par les ministères, une certaine cartographie des investissements publics se dessine grâce aux informations récupérées *via* l'inventaire (cf. encadré 1).

La mission en tire ici les principaux constats, notamment :

- ◆ la difficulté de déduire, à partir des projets déclarés à l'inventaire, des tendances concernant la politique d'investissement public de l'État et de ses établissements publics (cf. § 3.3.1.1) ;
- ◆ l'importance du nombre de projets déclarés à un niveau avancé de leur instruction (déjà approuvés ou dont l'approbation est prévue à court terme – cf. § 3.3.1.2) et l'absence d'évaluation socio-économique dans la majorité des cas (§ 3.3.1.3).

Encadré 1 : Informations indiquées dans la fiche d'inventaire du CGI

- Service et personne auteur de la fiche
Intitulé et nature du projet (*objectif: préciser le projet à l'étude*) : nom du projet d'investissement ; courte description du projet ; programme d'investissement comprenant le projet ; département(s) concerné(s) ; mode de réalisation envisagé ; ministère pilote ;
- Montant financier (*objectif: appréhender les engagements financiers en cours ou à venir et contribuer au débat sur la soutenabilité budgétaire globale*)
 - numéro du (des) programme(s) budgétaire(s) concerné(s)
 - noms des établissements publics français porteurs
 - nombre de co-financeurs
 - montant total du projet, y compris études préalables ; dont financement État ; dont financement PIA ; dont financement en provenance d'un EP État, EP de santé ou SCS
 - montant cumulé des dépenses avant le 21/12/2015
- Évaluation du projet (*objectif: appréhender le niveau d'évaluation des projets d'investissement*)
 - existence d'une évaluation financière (VAN ou TRI financier) : [si oui, année]
 - existence d'une évaluation socio-économique (TRI socio-économique, analyse coûts-bénéfices...) : [si oui, année]
 - existence d'une évaluation des coûts induits : [si oui, année]
 - existence d'une évaluation environnementale : [si oui, année]
- Calendrier prévisionnel du projet (*objectif: cartographier les projets en cours ou à venir en fonction de leur avancement et de leur caractère irréversible*)
 - mise à l'étude du projet (ou débat public) : [date passée ou prévue]
 - approbation du projet (ou enquête publique) : [date passée ou prévue]
 - réalisation du projet (premier engagement hors études préalables de travaux) : [date passée ou prévue]

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - mise en service : [date prévue] - si études toujours en cours, dernier état d'instruction du dossier |
|---|

Source : Mission d'après fiche inventaire 2016.

3.3.1.1. Plus de 300 projets sont déclarés chaque année (hors projets de l'ANRU) pour un montant global de 160 Mds€

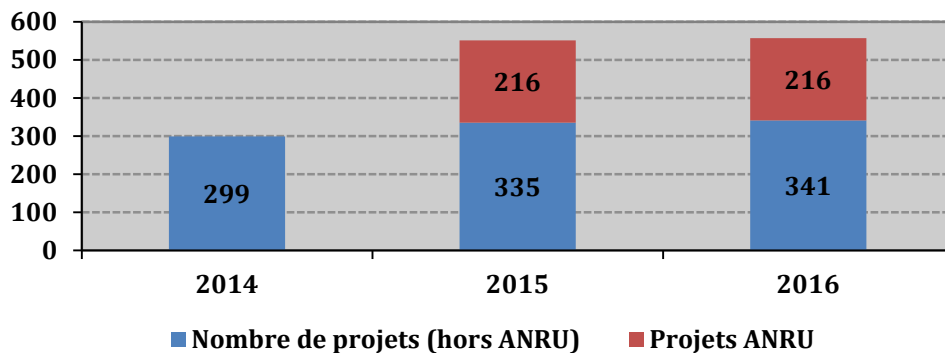
Sur la base des inventaires transmis par le CGI et des jaunes budgétaires joints chaque année aux PLF (2015 à 2017), la mission observe une **augmentation des projets déclarés**, passés de 299 en 2014 à 557 en 2016 (graphique 4).

Dans le détail, cette augmentation s'explique par :

- ◆ l'**apparition normale de nouveaux projets**, en particulier dans les champs porteurs d'investissements tels que la modernisation des hôpitaux, les projets spatiaux portés par le centre national d'études spatiales (CNES), ou encore le programme de très haut débit (THD) ;
- ◆ un **élargissement des secteurs** procédant à des déclarations à l'inventaire, puisqu'en 2015, sont apparus des projets relatifs aux transports en commun franciliens, des projets de rénovation urbaine (216 projets déclarés par l'ANRU⁴⁵) et des projets immobiliers ;
- ◆ la **déclaration tardive de projets** qui auraient dû faire l'objet d'une déclaration l'année précédente (cf. *supra* - tableau 6).

Sans compter l'effet des projets déclarés par l'ANRU, le nombre de projets déclarés s'établit à **environ 330 projets par an**.

Graphique 4 : Nombre de projets recensés dans l'inventaire du CGI (2014-16)



Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017).

En 2016, le **coût cumulé des projets déclarés à l'inventaire s'établit à 156 Mds€⁴⁶** :

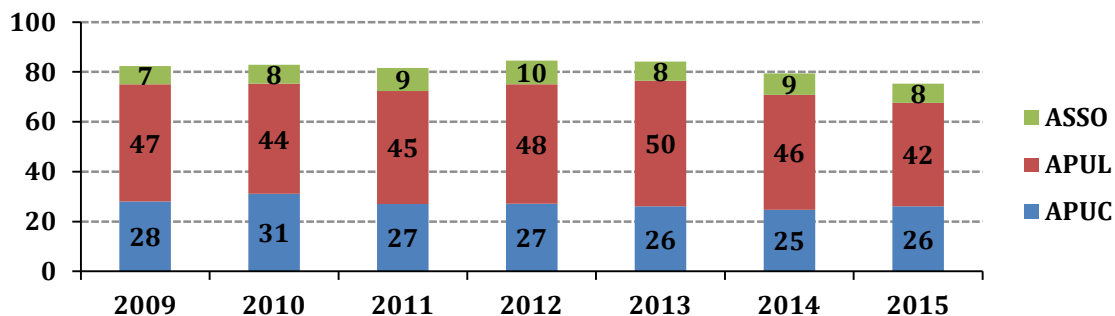
- ◆ 20 Mds€ pour les 198 projets envisagés ;
- ◆ 70 Mds€ pour les 161 projets à l'étude ;
- ◆ 66 Mds€ pour les 196 projets approuvés.

⁴⁵ L'ANRU a déclaré un projet par quartier déclaré d'intérêt national du nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2014-2024.

⁴⁶ Source : jaune budgétaire du PLF 2017.

Ce « besoin de financement » doit toutefois être appréhendé avec précaution : l'ensemble des projets ne seront pas approuvés et, parmi ceux qui sont ou seront approuvés, ils seront réalisés au fil du temps. Pour mémoire, l'investissement des administrations publiques françaises s'élevait à 75,3 Mds€ en 2015, dont 35 % (26,1 Mds€) par l'État et les organismes divers d'administration centrale (cf. graphique 5), et 81 % des investissements réalisés sur le budget général de l'État concernent le domaine de la défense⁴⁷.

Graphique 5 : Investissements des administrations publiques en France (2009-2015)

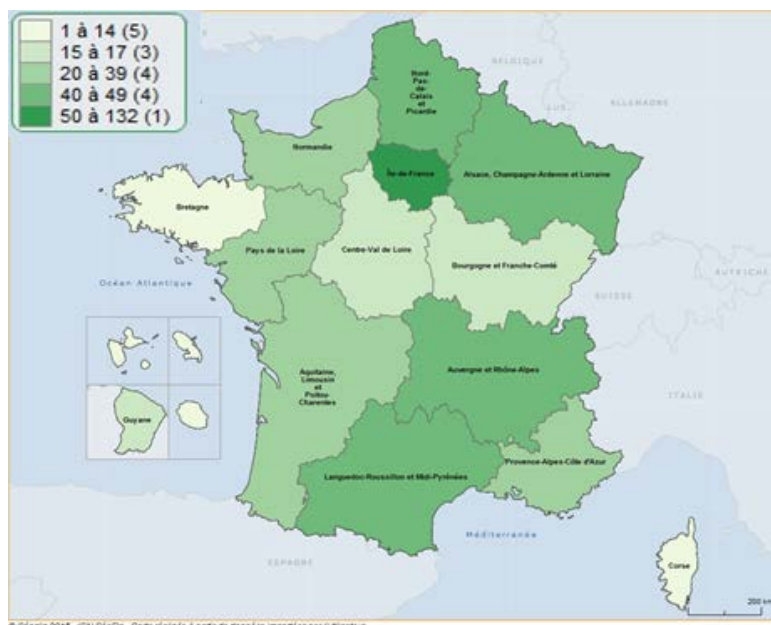


Source : Mission d'après données Insee (formation brute de capital fixe).

L'inventaire du CGI donne en revanche des **informations précises sur la répartition des projets** :

- ♦ par région, avec le poids de la région francilienne, où se concentrent un quart des projets déclarés (cf. graphique 5) ;
- ♦ par ministère, avec une nette prédominance du ministère des transports, qui représente en moyenne 30 % des projets déclarés chaque année, et même 40 % hors projets déclarés par l'ANRU (cf. tableau 8).

Graphique 6 : Répartition régionale en fonction du nombre de projets déclarés en 2016



Source : Mission d'après données CGI (inventaire 2016).

⁴⁷ Source : jaune budgétaire du PLF 2017.

Annexe II

Tableau 7 : Nombre de projets déclarés par ministère entre 2014 et 2016

	2014		2015		2016		Moyenne du nombre de projets déclarés	Part moyenne dans l'ensemble des projets déclarés
	Nombre de projets déclarés	Nombre de projets déclarés	Financement public médian (M€ TTC)*	Nombre de projets déclarés	Financement public médian (M€ TTC)*	Nombre de projets déclarés		
Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer	126	135	54	130	47	130	130	30 %
<i>Dont : projets ferroviaires</i>	49	41	Nd.	44	43	45	45	-
<i>Dont : projets routiers</i>	56	27	35	38	37	40	40	-
Ministère des affaires sociales (santé)	58	58	50	66	50	61	61	14 %
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	62	52	41	52	42	55	55	13 %
Ministère de l'économie et de l'industrie	23	46	42	54	39	41	41	9 %
Ministère de la culture et de la communication	6	6	60	9	50	7	7	2 %
Ministère de l'intérieur	7	5	47	3	32	5	5	1 %
Ministère de la justice	12	18	98	21	83	17	17	4 %
Ministère de la défense	-	3	263	2	283	2	2	0 %
Ministère de l'agriculture	-	3	60	2	115	2	2	0 %
Ministère des finances et des comptes publics	-	8	109	-	-	3	3	0 %
Ministère de la ville	-	216	Nd.	216	Nd.	144	144	26 %
Ministère des affaires étrangères	-	1	69	1	69	1	1	0 %
Autre	5	-	-	1	-	0	0	0 %
Total	299	551	50	557	81	467	467	-

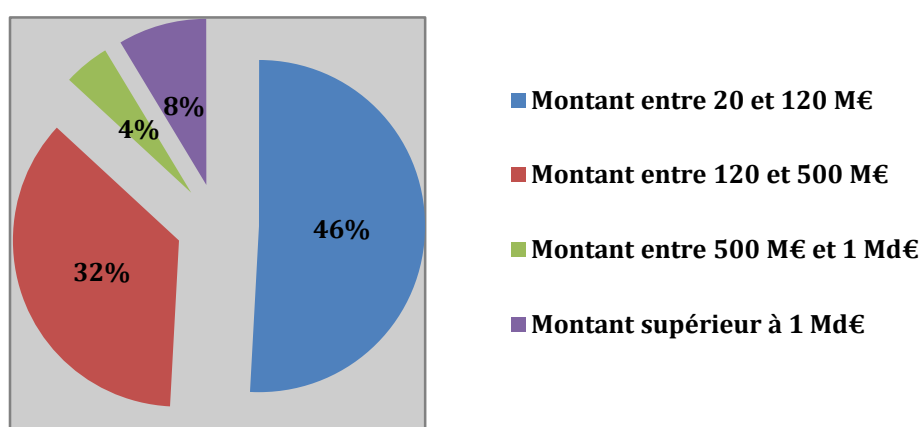
Source : Mission d'après jaunes budgétaires des PLF 2015 à 2017. * Financement public entendu au sens de l'article 17 de la LPPF pour 2012-2017 et du décret n°2013-1211 (financements cumulés apportés par l'Etat, ses établissements publics et les établissements publics de santé).

3.3.1.2. À un niveau micro, la moitié des projets déclarés à l'inventaire sont d'un montant compris inférieur à 120 M€, dont l'approbation est déjà acquise ou prévue à court terme

L'analyse des montants des projets déclarés à l'inventaire en 2015 et 2016 montre que :

- ◆ la moitié des projets (46 %) sont d'un montant compris entre 20 et 120 M€ ;
- ◆ un tiers des projets sont d'un montant compris entre 120 et 500 M€ ;
- ◆ une vingtaine de projets (8 %) sont d'un montant supérieur à 1 Md€, quasi-exclusivement des projets de transport.

Graphique 7 : Répartition des projets en fonction de leur montant (part moyenne dans le nombre total de projets en 2015 et 2016)



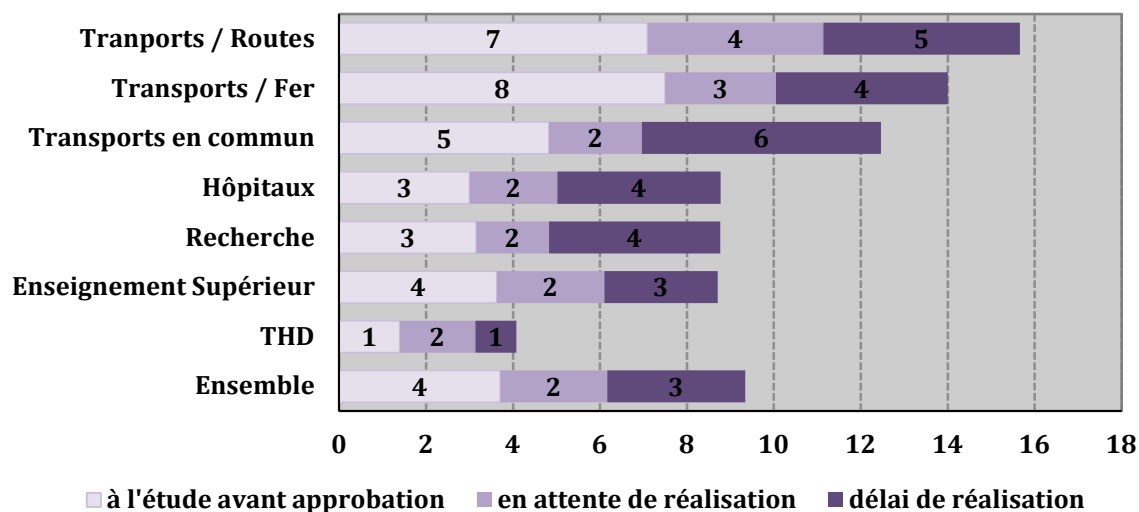
Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

Les délais d'instruction, de décision et de réalisation indiqués en 2016 par les porteurs de projet révèlent que :

- ◆ **le délai moyen prévu entre le lancement des études et le début de la réalisation s'établit à 6 ans**, avec une durée inférieure pour les projets THD (3 ans) et supérieure pour ceux de transport routier (11 ans) ;
- ◆ les durées d'étude les plus longues concernent les projets de transport (entre 5 et 7 années), de même que les durées de réalisation (4 à 5 années), en adéquation avec l'ampleur des projets ;
- ◆ à l'exception des projets routiers, la durée moyenne d'« attente de réalisation » s'élève à 2 années, de manière assez homogène entre les secteurs.

Annexe II

Graphique 8 : Durées moyennes d'instruction et de réalisation des projets (en années)

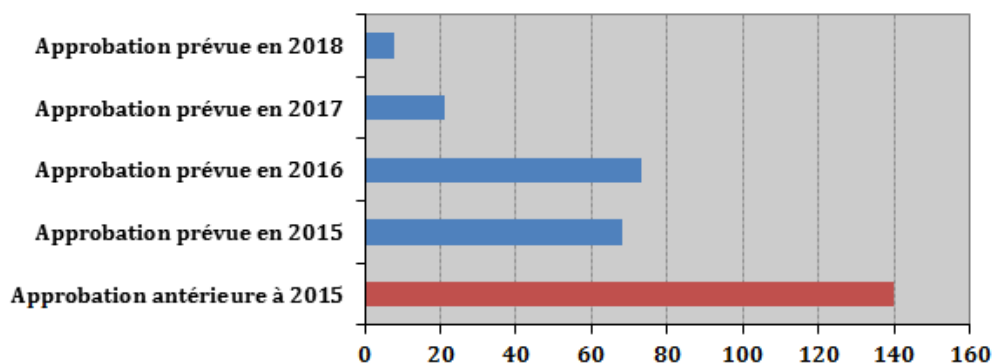


Source : CGI (inventaire 2016).

Pour autant, **les projets déclarés à l'inventaire du CGI ont une échéance plus proche**, puisque :

- ◆ la moitié des projets est d'ores et déjà approuvée et en attente de réalisation (cf. graphique 3*supra*) ;
- ◆ l'autre moitié des projets doit être approuvée dans les trois années à venir, de sorte qu'en 2015, les projets déclarés devaient être approuvés :
 - pour 22 % d'entre eux, au cours de l'année 2015 ;
 - pour 23 % d'entre eux, au cours de l'année 2016 ;
 - pour les autres, en 2017 ou 2018.

Graphique 9 : Nombre de projets déclarés en 2015 en fonction de leur date d'approbation



Source : Mission d'après données CGI (inventaire 2015). Nota bene : hors 216 projets ANRU dont l'approbation était prévue entre 2016 et 2018.

3.3.1.3. Seule une minorité des projets déclarés à l'inventaire ont fait l'objet d'une évaluation socio-économique

Les fiches envoyées au CGI pour déclarer les projets doivent renseigner l'état d'avancement de l'évaluation de ce projet, notamment d'un point de vue financier, socio-économique et environnemental.

Il ressort du tableau 9 que :

- ◆ la majorité des projets (tant à l'étude qu'en attente de réalisation) dispose d'une évaluation financière, avec un effort manifeste pour en doter l'essentiel des projets au cours des dernières années ;
- ◆ la moitié de projets dispose d'une évaluation environnementale ;
- ◆ malgré l'obligation créée par l'article 17 LPFP 2012-2017 et par le décret n°2013-1211, **seule une minorité de projets dispose d'une évaluation socio-économique.**

Cette analyse est toutefois sujette à précaution dans la mesure où :

- ◆ les informations sont déclaratives, non vérifiées, avec des interprétations variables du contenu des « évaluations » en question (un porteur de projet peut considérer avoir réalisé une « évaluation socio-économique » ou une « évaluation environnementale » sans qu'elle n'en prenne la forme à proprement parler⁴⁸) ;
- ◆ les disparités sont grandes entre ministères, notamment entre le ministère des transports dont les grands projets (ferroviaires, routiers...) font nécessairement l'objet d'un bilan socio-économique et d'une évaluation environnementale, et les autres.

Tableau 8 : Degré d'évaluation des projets déclarés à l'inventaire

	Part des projets disposant d'une évaluation financière			Part des projets disposant d'une évaluation socio-économique			Part des projets disposant d'une évaluation environnementale		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Projets à l'étude	59 %	56 %	50 %	53 %	40 %	38 %	25 %	41 %	39 %
Projets approuvés et en attente de réalisation	52 %	68 %	73 %	58 %	24 %	30 %	29 %	44 %	43 %
Total	56 %	62 %	62 %	56 %	32 %	34 %	27 %	43 %	41 %

Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017). Nota bene : L'appréciation de la complétude d'une évaluation (socio-économique, financière, environnementale) varie selon les interprétations.

⁴⁸ L'annexe I (relative aux processus d'élaboration des projets) et l'annexe IV (relative aux enjeux méthodologiques de l'évaluation) révèlent combien la définition d'une « évaluation » peut varier d'un secteur et d'un projet à un autre.

3.3.2. Les données de l'inventaire sont actuellement essentiellement utilisées pour repérer les projets dépassant le seuil de 100 M€, susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise

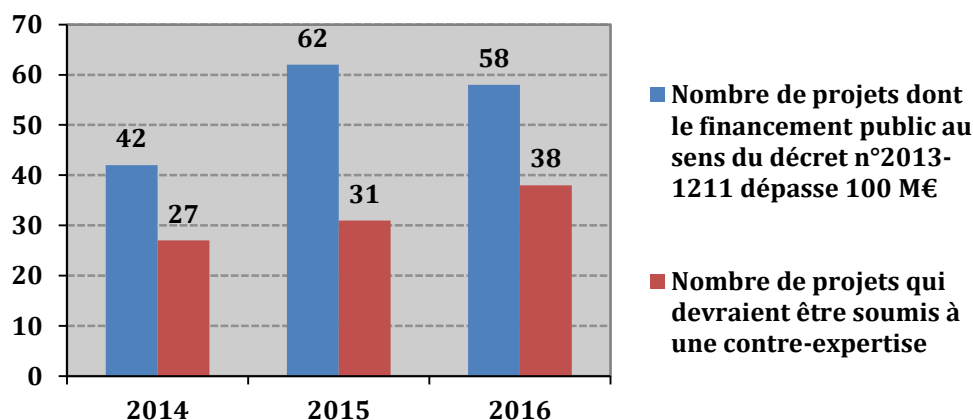
3.3.2.1. Chaque année, entre 30 et 40 projets sont identifiés comme soumis à l'obligation de contre-expertise

À la date de cette mission, l'inventaire demeure un outil technique, en devenir, essentiellement utilisé par le CGI lui-même⁴⁹ pour repérer les projets dont le financement public concerné par le décret est supérieur à 100 M€ et qui seront bientôt soumis à l'obligation de contre-expertise (cf. graphique 9).

Chaque année, sont ainsi repérées :

- ◆ entre 40 et 60 projets dont le financement public au sens du décret n° 2013-1211 est supérieur à 100 M€ ;
- ◆ entre 30 et 40 contre-expertises à mener, l'écart par rapport au nombre précédent s'expliquant par la maturité de certains projets :
 - certains projets sont au stade des premières études, avec une décision d'approbation est éloignée dans le temps ;
 - certains projets ont déjà vu leur DUP prononcée.

Graphique 10 : Nombre de projets déclarés qui devraient faire l'objet d'une contre-expertise



Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017) et données CGI (inventaires 2014 et 2015 ; inventaire provisoire pour 2016).

Il convient de souligner que le nombre de projets susceptibles d'être soumis à contre-expertise a un lien direct avec l'appréciation du champ d'application de la norme : une interprétation plus large de ce dernier (comme recommandé par la mission) conduirait à un accroissement du nombre de projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise.

⁴⁹ Rares sont les services centraux de l'État à solliciter le CGI afin d'utiliser la liste des projets d'investissements établie par le CGI.

3.3.2.2. Il n'apparaît pas souhaitable d'accroître la publicité donnée à l'inventaire des projets d'investissements publics

Conformément au décret (§ 2.4), l'inventaire fait l'objet d'une synthèse annuelle, quantitative et qualitative (avec des analyses fournies par les CGI), inscrite dans le jaune budgétaire dédié, transmis au Parlement.

L'opportunité d'accroître la publicité sur l'inventaire a été étudiée par la mission, avec deux enjeux contraires :

- ◆ d'une part, le secteur privé⁵⁰ appelle de ses vœux une visibilité et une transparence accrues sur les projets d'investissement des pouvoirs publics ;
- ◆ d'autre part, les projets sont censés être inscrits dans l'inventaire tôt dans le processus décisionnel, au moment où une évaluation et un arbitrage sont encore possibles : publier la liste de tels projets serait de nature à générer des attentes concernant des projets sur l'opportunité desquels la puissance publique n'a pas encore définitivement statué. En creux, les projets qui ne seraient pas publiés pourraient être considérés, dans l'opinion publique, comme abandonnés.

Une alternative consisterait à **filtrer l'inventaire du CGI pour ne rendre publique qu'une liste des projets approuvés et dont le financement est défini** (en particulier, dont la programmation budgétaire est inscrite dans le triennal), mais qui ne connaissent pas encore de début de réalisation - même si celui-ci est dès lors, de fait, proche voire imminent. Sur la base des inventaires 2014 à 2016, entre 100 et 200 projets seraient publiés, soit un quart à un tiers des projets déclarés (cf. graphique 3). Le cas échéant, cette liste devrait faire l'objet d'une vérification consensuelle entre le CGI, la DB, la DGT et les porteurs de projets concernés, et être validée au niveau du Premier ministre. La mission estime toutefois que :

- ◆ la mécanique administrative exigée par une telle publication supplémentaire sur les projets envisagés n'est pas proportionnée au besoin de visibilité du secteur privé (qui connaît déjà les principaux projets d'investissement de l'État) ;
- ◆ la réalisation de ces projets ne devient « définitive » qu'à compter de la publicité des marchés associés (faire une publicité excessive en amont peut être contre-productive) ;
- ◆ les risques politiques au sujet des projets qui ne figureraient pas sur la liste publiée ne sont pas non plus négligeables.

⁵⁰ Dans son rapport du 14 janvier 2016 relatif au « marché mondial des infrastructures : consolider l'offre de la place financière de Paris », Paris Europlace recommande de « faire émerger, sous l'égide notamment du CGI et de la MAPPP, une liste précise de projets robustes, pour lesquels le meilleur mode de réalisation a été établi (MOP, concession, ou schéma de type PPP), assumés budgétairement (dans un cadre budgétaire de moyen terme) [...] porter cette liste à la connaissance des acteurs sous forme d'un pipeline largement diffusé ».

La direction générale du Trésor souhaite également que puisse émerger « un pipeline officiel de l'État, regroupant les projets formellement approuvés et assumés budgétairement sur un horizon de programmation » (présentation DGT du 26 septembre 2016 : « améliorer la gouvernance des infrastructures publiques en France »).

4. Synthèse des propositions

Propositions relatives à l'inventaire	
1	Identifier, dans chaque ministère et pour les établissements publics sous sa tutelle, la responsabilité de la déclaration à l'inventaire (directement par le service ou l'établissement qui porte le projet, ou par un point de contact ministériel unique qui centralise les projets, par exemple au sein du secrétariat général) et adapter les sollicitations du CGI en conséquence.
2	Communiquer davantage sur les obligations du décret (évaluation socio-économique, déclaration à l'inventaire, contre-expertise), notamment au sein du réseau de responsables de la fonction financière de l'État et des directions des affaires financières.
3	Préciser les modalités d'application du décret n° 2013-1211 aux projets financés par le PIA , notamment concernant la responsabilité de la déclaration à l'inventaire et l'appréciation par regroupement de projets, de sorte que le traitement des investissements du PIA soit clair, homogène et transparent. Outre cette précision qui incombe au CGI, ce dernier pourrait être davantage responsabilisé en matière de déclaration à l'inventaire des projets qui bénéficient d'un financement du PIA.
4	Clarifier dans une circulaire interministérielle l'interprétation du périmètre de l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et du décret n° 2013-1211 et en assurer la diffusion la plus large possible. En particulier, la mission suggère d'inclure explicitement les dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau d'infrastructures (avec un seuil de déclaration similaire à celui de la contre-expertise, de 100 M€), de clarifier les modes de financement concernés et d'affirmer l'appréciation des dépenses d'investissement par regroupement des projets.
5	Faire un lien entre l'inventaire des projets d'investissements (du décret n° 2013-1211) et celui des investissements réalisés (de l'article 128 de la LFI pour 2016). Les modalités de mise en œuvre de ce dernier gagneraient par ailleurs à être précisées

ANNEXE III

Contre-expertises

SOMMAIRE

1. UNE PROCEDURE DE CONTRE-EXPERTISE INDEPENDANTE A ETE INSTITUEE POUR RENFORCER L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT PUBLIC LES PLUS IMPORTANTS	2
1.1. L'exercice de contre-expertise vise à améliorer la qualité de l'évaluation socio-économique des projets	2
1.1.1. <i>L'objectif premier de la contre-expertise est de porter un regard indépendant sur les évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projet, qui sont en position de juge et partie.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les exercices de contre-expertise contribuent par ailleurs au progrès méthodologique des évaluations socio-économiques dans les différents secteurs concernés</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Enfin, la contre-expertise, lorsqu'elle est rendue publique, permet d'éclairer le débat public sur la qualité et l'opportunité du projet.....</i>	<i>3</i>
1.2. Depuis 2014, une contre-expertise indépendante préalable doit apprécier l'évaluation socio-économique des projets d'investissement public les plus significatifs.....	5
1.2.1. <i>Le décret n° 2013-1211 précise les projets soumis à une obligation de contre-expertise avec un objectif de proportionnalité et de progressivité.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Chaque année depuis 2014, une trentaine de projets déclarés dépassaient le seuil de 100 M€ et une quinzaine de contre-expertises ont été réalisées.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Le périmètre d'éligibilité à la contre-expertise apparaît satisfaisant, pour autant que le seuil de 100 M€ soit également apprécié pour les regroupements de projets identiques.....</i>	<i>9</i>
1.2.4. <i>Le CGI ne dispose pas de moyen pour vérifier la complétude de sa procédure de contre-expertise, sachant que le risque contentieux en cas d'irrespect est limité aux projets soumis à enquête publique.....</i>	<i>12</i>
2. LES MOYENS ET L'ORGANISATION PAR LE CGI DES CONTRE-EXPERTISES APPARAISSENT GLOBALEMENT SATISFAISANTS	14
2.1. Les contre-experts du CGI offrent, en apparence, toutes les garanties requises de crédibilité et d'indépendance.....	15
2.1.1. <i>La crédibilité des contre-expertises est assurée par la compétence, l'expérience et la complémentarité des contre-experts recrutés.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>Les garanties apportées par le CGI d'indépendance des contre-experts et de prévention des conflits d'intérêt sont satisfaisantes</i>	<i>18</i>
2.2. Le CGI s'assure de la qualité et de l'efficacité du processus	23
2.2.1. <i>Le CGI gère le vivier des contre-experts, leur recrutement étant essentiellement contraint par des questions de disponibilité.....</i>	<i>23</i>
2.2.2. <i>Le CGI s'assure du bon déroulement de chaque exercice de contre-expertise, dont le délai moyen est compris entre un et trois mois.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>Les moyens du CGI dédiés aux contre-expertises sont limités.....</i>	<i>34</i>

3. LES CONTRE-EXPERTISES RENDUES ENTRE 2014 ET 2016 SONT D'UN BON NIVEAU GENERAL, LEUR HETEROGENEITE ETANT LIEE A LA MATURITE INEGALE DES PORTEURS DE PROJET EN MATIERE D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE.....	35
3.1. Des questions demeurent concernant les objectifs et la méthode des contre-expertises	35
3.1.1. <i>Les contre-experts doivent en principe porter un regard sur la qualité méthodologique des évaluations socio-économiques fournies par les porteurs de projet.....</i>	<i>35</i>
3.1.2. <i>En pratique, les travaux des contre-experts sont contraints par l'insuffisance des dossiers fournis par les porteurs de projet et par le niveau d'avancement des projets présentés.....</i>	<i>37</i>
3.2. L'hétérogénéité des travaux et des rapports de contre-expertise est largement liée aux projets et aux dossiers fournis par les porteurs.....	40
3.2.1. <i>Dans le secteur des transports, la méthode connue d'évaluation socio-économique permet à la contre-expertise de jouer son rôle</i>	<i>41</i>
3.2.2. <i>Dans le secteur de la santé, les contre-expertises présentent une étude technique structurée mais éloignée de l'évaluation socio-économique à proprement parler</i>	<i>48</i>
3.2.3. <i>Dans les autres secteurs, les travaux de contre-expertise proposent souvent une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement.....</i>	<i>52</i>
3.3. La mission recommande de renforcer les exigences de complétude des dossiers et de clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts.....	56
3.3.1. <i>Une analyse de recevabilité des dossiers soumis à contre-expertise améliorerait de leur complétude.....</i>	<i>57</i>
3.3.2. <i>Les attentes vis-à-vis des contre-experts sont d'abord liées à leur regard indépendant sur la méthode d'évaluation socio-économique du projet.....</i>	<i>58</i>
4. LA PORTEE IMMEDIATE DES CONTRE-EXPERTISES ET DES AVIS DU CGI APPARAIT LIMITEE, MAIS ELLE EST SURTOUT TRES DELICATE A APPRECIER TANT ELLE EST DIFFUSE.....	59
4.1. Les suites données aux conclusions des contre-expertises après leur transmission aux porteurs de projets et aux décideurs publics sont difficiles à étayer	59
4.1.1. <i>Sur la base du rapport de contre-expertise, un avis du CGI est transmis aux autorités décisionnelles de l'investissement, avec un positionnement en faveur ou en défaveur du projet.....</i>	<i>59</i>
4.1.2. <i>Les porteurs de projet estiment que la contre-expertise intervient trop tard pour modifier les grandes lignes du projet, mais certains s'appuient sur elle pour consolider leurs demandes de financement.....</i>	<i>62</i>
4.1.3. <i>Il est regrettable qu'à la date de la mission, peu de suites interministérielles aient été données aux avis réservés ou défavorables du CGI.....</i>	<i>65</i>
4.2. La contre-expertise renforce la crédibilité des évaluations jointes au dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) et intéresse ce faisant le citoyen et le juge.....	67
4.2.1. <i>La publicité des contre-expertises, à ce jour limitée aux seuls projets soumis à enquête publique, gagnerait à être étendue.....</i>	<i>67</i>
4.2.2. <i>La décision LGV Poitiers-Limoges (avril 2016) a souligné l'enjeu de qualité de l'évaluation socio-économique jointe au dossier d'enquête publique, mais sa portée jurisprudentielle doit être vérifiée dans la durée.....</i>	<i>70</i>
5. SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	73

INTRODUCTION

La lettre de mission invite à mesurer :

- ◆ « l'organisation et les moyens du CGI pour mener à bien [...] les contre-expertises, et les solutions adoptées en période transitoire lorsque le dossier d'évaluation fourni de comporte pas de calcul de valeur actualisée nette (VAN) » ;
- ◆ « la pertinence et l'utilité [...] des contre-expertises et des avis du CGI » ;
- ◆ « les suites données aux rapports de contre-expertise et avis du CGI ».

Dans la présente annexe, la mission s'est dès lors efforcée de :

- ◆ **présenter les objectif et le contexte du nouvel exercice de contre-expertise** (§ 1) ;
- ◆ **réaliser un état des lieux** des 41 contre-expertises réalisées en trois ans, entre juillet 2013 et octobre 2016, de sorte à :
 - **vérifier l'adéquation des moyens et de l'organisation** du CGI pour mener à bien ces travaux (§ 2) ;
 - **évaluer la qualité** des rapports rendus au regard de l'ambition de l'exercice (§ 2.2.3) ;
 - **mesurer la portée** des rapports et des avis du CGI dans le processus décisionnel des investissements publics (§ 4).

La mission a répondu aux différentes questions posées sur les contre-expertises :

- ◆ outre les sujets liés au champ d'application de la norme¹, la mission juge **le périmètre des projets soumis à contre-expertise satisfaisant** à ce stade, sans qu'il soit opportun de modifier ni son périmètre, ni son seuil de 100 M€, sous réserve que ce dernier soit apprécié par regroupement de projets identiques ;
- ◆ le recrutement des experts est un exercice délicat, que le CGI réussit : la mission a vérifié qu'il garantit globalement la compétence et l'indépendance des contre-experts sollicités. Il semblerait toutefois plus simple et plus cohérent que **le CGI ait la responsabilité et les moyens de rémunérer directement ces contre-experts** ;
- ◆ la qualité et la maturité de l'exercice de contre-expertise coordonné par le CGI sont intrinsèquement liées à celles de l'évaluation socio-économique réalisée par le porteur de projet². Pour autant, après une période transitoire de structuration, le CGI gagnerait à **normer et standardiser davantage les objectifs fixés et les travaux** des contre-experts, qui doivent absolument et avant tout inclure les questions méthodologiques ;
- ◆ enfin, ces travaux dépendent également de leur insertion dans le processus d'élaboration et de décision du projet³ : ils ne doivent intervenir ni trop tôt (les informations qui lui sont nécessaires ne seraient pas disponibles), ni trop tard (les lignes directrices du projet seraient déjà approuvées). Concernant la phase amont, la mission a bien vérifié que les contre-expertises ne perturbent pas le calendrier des projets concernés. Concernant la phase aval, la mission estime que **la portée des contre-expertises serait accrue par la publication des travaux** (et pas seulement de ceux portant sur des projets soumis à enquête publique), même si les modalités d'une telle publication restent à définir.

¹ Voir annexe II relative à l'inventaire.

² Voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique.

³ Voir annexe I sur les processus d'élaboration et de décision des projets d'investissements publics de l'État.

1. Une procédure de contre-expertise indépendante a été instituée pour renforcer l'évaluation socio-économique des projets d'investissement public les plus importants

1.1. L'exercice de contre-expertise vise à améliorer la qualité de l'évaluation socio-économique des projets

1.1.1. L'objectif premier de la contre-expertise est de porter un regard indépendant sur les évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projet, qui sont en position de juge et partie

L'état des lieux produit par le CGI sur l'évaluation des projets d'investissements publics constatait en 2012⁴ :

- ◆ la « *quasi inexistence de contre-expertise indépendante* », les rares cas identifiés concernant essentiellement des projets examinés par le CGI dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA)⁵ ;
- ◆ les critiques portées contre l'objectivité des évaluations socio-économiques diligentées par les maîtres d'ouvrage (méthode, hypothèses retenues, biais d'optimisme, instrumentalisation, etc.) et, au fond, le **biais d'optimisme potentiel que porte cette situation** : « *le maître d'ouvrage comme ses bureaux d'études ont intérêt à la réalisation des projets, d'autant plus qu'ils ne sont généralement pas porteurs des risques du projet, notamment du risque financier, supporté par l'État* ».

Sur ce point, l'analyse des coûts et des trafics à l'aune des bilans *ex post* d'infrastructures, produite en juillet 2013 pour les travaux de la commission Quinet⁶, révèle :

- ◆ concernant les coûts d'investissement, un écart moyen :
 - entre la réalisation et la déclaration d'utilité publique (DUP), de 19 % sur les lignes de chemin de fer à grande vitesse (LGV) et de 24 % pour les projets routiers ;
 - entre la réalisation et la décision ministérielle qui fixe les modalités de financement, de 4 % pour les LGV⁷ et de 6 % pour les projets routiers⁸ ;

⁴ Rapport du CGI, remis au Premier ministre le 8 février 2013, *État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante*, repris dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 sur l'évaluation des grands projets d'investissement publics.

⁵ Pour l'attribution des fonds du PIA, le CGI a organisé des appels à projet fournissant un cahier des charges explicite de l'évaluation des projets et une contre-expertise indépendante systématique, *via* des jurys internationaux mis en place avec l'agence nationale de la recherche (ANR) dans le cas de projets de recherche. Le retour socio-économique était un objectif explicite de la plupart de ses actions, même s'il ne faisait pas forcément l'objet d'une quantification. Les délibérations du jury sont transmises à un comité de pilotage, auquel le CGI et l'ANR participent sans voix délibérative, puis l'ensemble du dossier et l'avis du comité sont transmis au Premier ministre, qui prend la décision de sélection et de financement. (*Source* : rapport CGI du 8 février 2013.)

⁶ Source : contribution de Jean-Pierre Taroux sur les « bilans *ex post* d'infrastructures : analyse des coûts et des trafics » (juillet 2013), jointe au rapport sur « l'évaluation socio-économique en période de transition » du groupe de travail présidé par Émile Quinet. Pour rappel, les bilans *ex post* des infrastructures, rendus obligatoires par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, visent à analyser et expliquer les écarts entre les prévisions du dossier de déclaration d'utilité publique (qui comprend notamment l'évaluation socio-économique) et les observations réelles après la mise en service de l'infrastructure. Les coûts d'investissement analysés comprennent les coûts des études, des acquisitions foncières et des travaux. L'analyse a porté sur une quarantaine de projets réalisés par différents maîtres d'ouvrage ou délégués, dont 7 sur des LGV et 18 sur des projets routiers.

⁷ Décision d'approbation ministérielle (DAM).

Annexe III

- ◆ concernant les prévisions de trafics :
 - concernant les projets routiers, davantage de sous-estimation des trafics que de surestimation, avec un écart moyen de 13 % ;
 - concernant les LGV, une tendance large à la surestimation (sauf sur la LGV Paris-Lyon), avec un écart moyen de - 27 %.

Ce biais d'optimisme des évaluations sur les projets d'infrastructures de transport, qui conduit à sous-estimer les coûts de construction et à surestimer les prévisions de trafics ferroviaires, a récemment encore été souligné par le rapport sénatorial sur le financement des infrastructures (septembre 2016). Ce dernier reconnaît d'ailleurs l'utilité des « contre-expertises » et « observatoires » mis en place par le ministère des transports pour porter un deuxième regard sur les projections de trafics utilisées par les porteurs de projet⁹.

1.1.2. Les exercices de contre-expertise contribuent par ailleurs au progrès méthodologique des évaluations socio-économiques dans les différents secteurs concernés¹⁰

La contre-expertise permet également :

- ◆ de **vérifier le respect des préconisations méthodologiques et des valeurs tutélaires** recommandées (par exemple, dans le secteur des transports, l'application de l'instruction-cadre ministérielle et des valeurs recommandées par le rapport Quinet), afin d'assurer l'homogénéisation des méthodes d'évaluation socio-économique dans un secteur, indispensable à la comparabilité des projets ;
- ◆ de **formuler des recommandations méthodologiques sur les éléments nouveaux introduits par les porteurs de projets** (par exemple, la valorisation des effets non conventionnels comme les effets d'agglomération pour certains projets de transport, en l'absence d'une méthode consensuelle et normée par le ministère en la matière), voire même sur la démarche d'évaluation socio-économique elle-même lorsque le secteur concerné n'a pas officialisé de procédure ni de méthode en la matière (c'est d'ailleurs le cas de la plupart des secteurs hormis les transports et la santé).

1.1.3. Enfin, la contre-expertise, lorsqu'elle est rendue publique, permet d'éclairer le débat public sur la qualité et l'opportunité du projet

1.1.3.1. Aux Pays-Bas, un deuxième avis est généralement rendu pour les grands projets d'infrastructure et est versé au débat public en amont des décisions¹¹

Les évaluations réalisées par le porteur de projet¹² font fréquemment l'objet d'une forme de « contre-expertise », dite de « deuxième avis », rendu par une équipe d'experts

⁸ Sur 13 projets : décision ministérielle d'avant-projet sommaire modificatif (DM d'APSM) pour les projets routiers (sachant que l'APSM est celui inclus dans le dossier d'enquête publique).

⁹ Première mission de contre-expertise en 2011, confiée au CGEDD, sur les projections de trafics liées au grand projet du Sud-Ouest (GPSO), puis observatoires de la saturation ferroviaires (sur les axes Paris-Lyon et Nîmes-Montpellier-Perpignan).

¹⁰ Voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique.

¹¹ Source : « Examens environnementaux de l'OCDE : Pays-Bas 2015 », OCDE, 2016.

¹² En particulier les études réalisées après la phase préliminaire, c'est-à-dire l'étude de faisabilité, qui donne lieu à l'examen des alternatives, à une étude environnementale (MER) et à une étude socio-économique (MKBA) (cf. annexe IV relative à la méthodologie de l'évaluation socio-économique).

Annexe III

différente qui vérifie la méthodologie et les calculs de l'évaluation sur la base des mêmes données. Ces contre-expertises peuvent être réalisées par divers acteurs :

- ◆ les institutions de recherche publique spécialisées sur l'évaluation *ex ante* ;
- ◆ les bureaux d'analyse gouvernementaux, tels que :
 - l'**agence néerlandaise d'analyse des politiques économiques (CPB¹³)** qui, au sein du ministère de l'économie, est responsable des scénarios macroéconomiques de long terme ainsi que des réflexions méthodologiques qui fondent l'analyse socio-économique ;
 - le **bureau de la planification de l'environnement vital néerlandais (PBL¹⁴)** qui, au sein du ministère de l'infrastructure et de l'environnement, est le bureau d'administration centrale définissant la politique en matière d'environnement, de nature et d'aménagement du territoire ;
 - la **commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale (CMER¹⁵)** qui édicte les lignes directrices et coordonne les études environnementales rendues obligatoires par la loi.

Conformément à la tradition de concertation et de débat public aux Pays-Bas, **ces évaluations et contre-expertises sont, sauf exception, rendues publiques** et intégrées au dossier de présentation du projet.

1.1.3.2. En France, l'Autorité environnementale (Ae) se prononce sur la qualité de l'évaluation environnementale

Conformément aux exigences européennes et nationales, une évaluation des incidences environnementales des projets, plans/programmes et documents d'urbanisme est obligatoire et **cette évaluation est soumise pour avis à une autorité compétente** – en France, l'autorité environnementale (Ae).

L'obligation et le contenu de l'étude d'impact sont précisées par les articles L.122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement. Comme en matière socio-économique, l'évaluation environnementale doit être adaptée et proportionnée aux enjeux du projet.

L'avis de l'Ae, qui n'est pas liant pour le maître d'ouvrage¹⁶ mais qui est systématiquement public, a un double objectif d'éclairage :

- ◆ de l'autorité publique sur les enjeux environnementaux, avant sa prise de décision ;
- ◆ du public, pour encourager sa participation à l'élaboration des décisions qui le concerne (l'avis de l'Ae est joint au dossier d'enquête publique).

¹³ Centraal Planbureau (CPB).

¹⁴ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

¹⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage (CMER). La CMER, créée en 1987, est un organisme consultatif indépendant composé d'experts, chargé de conseiller le gouvernement sur la qualité des rapports d'évaluation environnementale.

¹⁶ Conformément à l'article R. 122-5 du code de l'environnement, lorsque l'opération est réalisée par le ministère chargé de l'environnement, ou un organisme placé sous sa tutelle, l'autorité compétente est la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

1.2. Depuis 2014, une contre-expertise indépendante préalable doit apprécier l'évaluation socio-économique des projets d'investissement public les plus significatifs

Pour « compléter les éléments d'aide à la décision dont dispose le gouvernement »¹⁷, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP 2012-2017) crée une « contre-expertise indépendante préalable » pour les projets d'investissements publics les plus significatifs. L'article 3 du décret n° 2013-1211¹⁸ a confié la responsabilité de cette contre-expertise au CGI.

1.2.1. Le décret n° 2013-1211 précise les projets soumis à une obligation de contre-expertise avec un objectif de proportionnalité et de progressivité

Cette exigence de contre-expertise concerne les investissements « financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire », et l'article 3 du décret n° 2013-1211 précise ses conditions d'application.

L'obligation de contre-expertise concerne globalement le même périmètre que l'obligation de déclaration à l'inventaire (article 2 du décret), notamment concernant l'approche des projets par le financement des personnes visées par le décret. Elle **pose à cet égard les mêmes difficultés de délimitation du champ d'application** (personnes concernées, nature des projets visés, décompte des montants et du financement, etc.), sur lesquelles la présente annexe ne reviendra pas en détail (voir annexe II relative à l'inventaire), si ce n'est sur les points qui la distingue de celui de la déclaration à l'inventaire.

Dans un **souci de proportionnalité** des évaluations à l'étendue et la nature des projets, la **contre-expertise concerne en effet les projets de plus grande ampleur**, dont le financement assuré par les personnes publiques précisées par le décret :

- ◆ dépasse le seuil de 100 M€ HT (20 M€ pour l'inventaire), soit environ 120 M€ TTC ;
- ◆ représente au moins 5 % du montant total du projet d'investissement (l'inventaire n'imposant aucun critère de poids dans le coût total).

Dans le respect du **principe de progressivité**, afin d'éviter que la **contre-expertise ne retarde excessivement le processus décisionnel** d'investissement (en particulier lorsqu'il est urgent), elle :

- ◆ ne concerne pas les projets « visant principalement une mise en conformité avec les obligations de sécurité requises par la loi et les règlements » (I de l'article 2) ;
- ◆ voit sa temporalité précisée dans le décret :
 - elle intervient avant l'enquête publique (lorsque celle-ci est nécessaire) et, en tout état de cause, comme la déclaration à l'inventaire, préalablement à l'« acte d'engagement comptable et budgétaire relatif au projet, hormis les dépenses relatives aux études préalables » (sont d'ailleurs explicitement exemptés, par l'article 6 du décret, de contre-expertise les projets dont l'enquête publique a été lancée avant la publication du décret – le 23 décembre 2013¹⁹) ;
 - elle est élaborée dans un délai compris entre un et quatre mois.

¹⁷ Communication du conseil des ministres du 17 avril 2013.

¹⁸ Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017.

¹⁹ Il convient de noter qu'en creux, ne sont pas exemptés les projets qui auraient été « approuvés » mais sans lancement d'enquête publique, afin de limiter les débats avec des porteurs de projet qui souhaiteraient s'exonérer de cette obligation en considérant leurs projets entérinés.

Annexe III

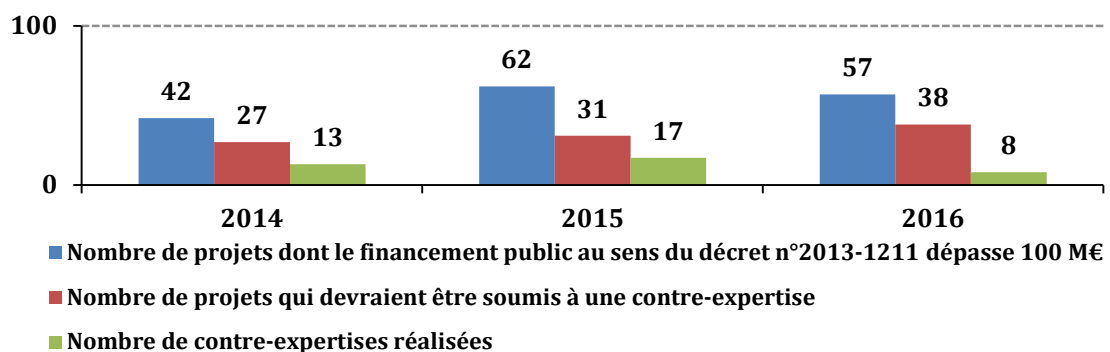
Comme en matière d'inventaire, mais plus encore compte tenu de la charge qu'une contre-expertise implique pour le porteur de projet, le CGI a rapporté des discussions chronophages concernant l'interprétation du champ d'application du décret pour les contre-expertises. **Ces difficultés justifient d'autant plus la clarification recommandée par la mission par une circulaire interministérielle** (proposition n° 4 de l'annexe II).

1.2.2. Chaque année depuis 2014, une trentaine de projets déclarés dépassaient le seuil de 100 M€ et une quinzaine de contre-expertises ont été réalisées

Le CGI repère chaque année, grâce à l'inventaire (cf. graphique 1 et tableau 1) :

- ◆ entre 40 et 60 projets dont le financement public au sens du décret n° 2013-1211 est supérieur à 100 M€ ;
- ◆ entre 30 et 40 contre-expertises à mener, l'écart par rapport au nombre précédant s'expliquant par la maturité de certains projets (certains projets sont au stade des premières études, dont la décision d'approbation est éloignée dans le temps ; pour d'autres, la déclaration d'utilité publique (DUP) a déjà été prononcée) ;
- ◆ une dizaine de contre-expertises sont effectivement réalisées en moyenne.

Graphique 1 : Nombre de projets déclarés qui devraient faire l'objet d'une contre-expertise



Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 et 2016) et données CGI (inventaires 2014 et 2015 ; inventaire provisoire et contre-expertises prévues pour 2016).

Nombre de projets d'investissement public d'un montant supérieur à 100 M€ n'ont pas fait l'objet de contre-expertise au motif d'une DUP ou d'un commencement de réalisation (notamment par des dépenses autres que les études préalables) antérieur au décret, conformément à l'article 6 du décret n° 2013-1211. Ce prétexte apparaît plus délicat dès lors qu'un certain nombre de ces projets ont été, depuis cette DUP ou ce « commencement de réalisation », largement modifiés²⁰ (tableau 2). Il apparaîtrait naturel que **cet esprit soit précisé dans la circulaire, voire de proposer explicitement que la contre-expertise est obligatoire pour les projets dont la DUP est antérieure à 2008** (c'est-à-dire qui n'ont pas encore fait l'objet d'un commencement de réalisation 8 années après le décret)²¹.

²⁰ La question de l'application d'une contre-expertise s'est notamment posée concernant le projet de canal Seine-Nord, qui a fait l'objet d'une enquête publique (en 2016) pour une DUP modificative. Ainsi, plusieurs rapports ont plaidé pour une application de la contre-expertise compte tenu de l'importance du projet (notamment le rapport parlementaire de mai 2015 sur la reconfiguration du canal Seine-Nord-Europe) mais le porteur de projet a choisi de ne pas suivre cette recommandation en raison de l'absence de modification de l'économie générale du projet et du lancement de premières dépenses de travaux.

²¹ Le rapport sénatorial sur le financement des infrastructures (septembre 2016) recommande d'étendre les contre-expertises aux projets antérieurs à 2014.

Annexe III

Tableau 1 : Suivi des contre-expertises prévues et menées par ministère

	2014		2015		2016	
	Nombre de contre-expertises réalisées avant août 2014	Nombre de contre-expertises à réaliser* sur les projets déclarés à l'inventaire à l'automne 2014	Nombre de contre-expertises réalisées entre septembre 2014 et août 2015	Nombre de contre-expertises à réaliser* sur les projets déclarés à l'inventaire à l'automne 2015	Nombre de contre-expertises réalisées entre septembre 2015 et août 2016	Nombre de contre-expertises à réaliser* sur les projets déclarés à l'inventaire à l'automne 2016
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	3	3	5	18	5	23
<i>Dont : projets ferroviaires</i>	3	-	3	-	4	-
<i>Dont : projets routiers</i>	0	-	1	-	1	-
Ministère des affaires sociales	6	13	5	5	5	7
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	3	11	6	1	1	3
Ministère de l'économie et de l'industrie	0	2	0	2	2	2
Ministère de la culture et de la communication	0	2	1	1	0	2
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	0	1	0	1	0	0
Ministère de la justice	0	0	0	1	0	0
Ministère de la défense	0	0	0	1	0	0
Ministère de l'agriculture	0	1	0	0	0	0
Ministère des finances et des comptes publics	0	0	0	1	0	0
Total	12	33	17	31	13	37

Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017) et données CGI. * Dans les deux années suivantes.

Annexe III

Tableau 2 : Exemples de projets d'investissement public d'un montant supérieur à 100 M€ qui n'ont pas fait l'objet de contre-expertise en raison d'une DUP ou d'un commencement de réalisation antérieur au décret*

Secteur	Projet	Montant	Approbation ou début de réalisation antérieur au décret	Suites du projet depuis cette date
Transports	Itinéraires d'accès français à la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin (phase 1 à Chambéry et phase 2 à St Jean de Maurienne)	7,7 Mds€ ₂₀₁₁	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débat public en 1993 ▪ Enquête publique en 2012 (mise en service annoncée : 2020 et 2025 pour les deux phases) ▪ DUP adoptée le 23 août 2013 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projet reconfiguré et demande d'une subvention européenne (projet élargi « Seine Escaut »), ▪ Enquête publique en 2016 ▪ DUP modificative attendue début 2017
	Canal Seine Nord	3,5 Mds€ ₂₀₀₅	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débat public en 2004 ▪ Enquête publique en 2007 (mise en service annoncée : 2013) ▪ DUP adoptée le 12 août 2008 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DUP annulée par le Conseil d'État le 15 avril 2016
	LGV Poitiers-Limoges	1,6 Mds€ ₂₀₁₁	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Débat public en 2005 ▪ Enquête publique en 2013 (mise en service annoncée : 2020) ▪ DUP adoptée le 10 janvier 2015 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouvelles dépenses d'investissements pour poursuivre le projet
Projets de structures de recherche financés par le PIA	Réacteur expérimental Jules Horowitz (CEA)	Plusieurs centaines de millions d'euros (142 M€ de subvention PIA)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Premières dépenses d'investissements pour les premières phases 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Phases de R&D
	Démonstrateur Astrid (CEA)	(383 M€ de subvention PIA)	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avance sur le compte d'affectation spéciale en 2014 ▪ Emprunt en crédit-bail immobilier signé le 20 mars 2015 ▪ Mise en paiement en 2016
Projets immobiliers	Regroupement de services sur la Cité Millénaire 3 (ministère de la Justice)	200 M€ environ	-	-
	CHU de Nantes	976 M€	-	-

Source : Mission d'après entretiens, déclarations à l'inventaire des projets et éléments CGI. * Point d'attention : données incomplètes et parfois déclaratives.

1.2.3. Le périmètre d'éligibilité à la contre-expertise apparaît satisfaisant, pour autant que le seuil de 100 M€ soit également apprécié pour les regroupements de projets identiques

Pour apprécier la pertinence du champ d'application du décret en matière de contre-expertise, la mission s'est notamment appuyée sur le rapport du CGI réalisé conformément à l'article 5 du décret sur l'« *évaluation des conditions de soumission à contre-expertise indépendante du dossier d'évaluation socio-économique du projet d'un investissement public* » (décembre 2014), ainsi que sur des échanges avec de nombreux porteurs de projet concernés.

1.2.3.1. Le seuil de 100 M€ apparaît pertinent pour appréhender les projets d'investissements publics les plus importants, sous réserve que ces derniers ne soit pas artificiellement segmentés

La mission confirme que **le seuil du décret n'élargissait pas le champ des projets concernés par rapport aux autres seuils sectoriels** applicables en matière d'évaluation socio-économique :

- ◆ dans le secteur de la santé, les projets dont le montant des travaux dépasse les 50 M€ HT doivent passer en comité interministériel de performance et de modernisation de l'offre de soins (COPERMO) ;
- ◆ dans le secteur des transports, les bilans socio-économiques sont exigés pour les projets dont le coût des travaux dépasse les 83,1 M€ HT²² ;
- ◆ en ce qui concerne les projets informatiques, les projets de plus de 9 M€ en coût complet font l'objet d'un avis de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC)²³.

La mission a vérifié que **le seuil s'applique aux grands projets d'investissement de l'État** :

- ◆ **en matière de transports, une interprétation restrictive du ministère** limite les projets contre-expertisés aux seuls projets de développement des infrastructures, excluant ce faisant les projets d'investissement dans l'entretien et le renouvellement, qui représentent des enjeux financiers très importants et croissants²⁴ – même si la mission n'a pas été en mesure d'identifier les nombre de projets qui devraient être concernés ;
- ◆ en matière immobilière, le seuil s'applique bien aux projets les plus significatifs (même si l'essentiel des projets sont d'un montant inférieur, les plus importants étant plutôt compris entre 20 et 100 M€), même si plusieurs projets réalisés au cours des dernières années n'ont pas fait l'objet de contre-expertises²⁵ ;

²² L'article R. 1511-1 du code des transports, qui décline l'obligation de bilan socio-économique des « grands projets d'infrastructure », précise que ces derniers recouvrent notamment « *les projets d'infrastructures de transport dont le coût, hors taxes, est égal ou supérieur 83 084 715 €* ».

²³ Article 3 du décret n° 2014-879u 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication (SIC) de l'État.

²⁴ Voir annexe I relative aux processus d'élaboration et de décision sur les projets d'investissements.

²⁵ Le seul projet immobilier tertiaire passé en contre-expertise est celui de la tour Séquoia (qui avait fait l'objet d'un bail avec levée d'option d'achat, et dont la contre-expertise est intervenue en février 2015, avant ladite levée d'option). Au moins deux autres opérations d'envergure ont été approuvées avec un montage en crédit-bail immobilier depuis l'adoption du décret, à savoir deux opérations de regroupement de services d'administration centrale du ministère de l'intérieur (opération Garance, pour un montant emprunté en décembre 2014

Annexe III

- ◆ faute d'une interprétation inclusive explicite, **les projets d'investissement dans des équipements ne semblent pas inclus** à la date de la mission (par exemple en matériel informatique ou en matériel roulant), notamment en ce qu'ils forment autant de projets que de marchés sont prévus et/ou qu'ils sont réalisés dans des conditions normales de marché (notamment l'acquisition de matériel roulant par la SNCF).

La mission considère cependant qu'une approche par « regroupements de projets » serait pertinente, dans la logique du V de l'article 2 du décret n° 2013-1211²⁶, pour les projets dont la seule segmentation est géographique ou temporelle²⁷. La notion de « regroupement de projet » devrait cependant être précisée, notamment son recoupement et/ou ses différences par rapport à celle de programme.

Si le seuil de contre-expertise devait être abaissé :

- ◆ les bénéfices attendus seraient les mêmes que ceux attendus, par nature, de l'exercice de contre-expertise (cf. § 1.1 *supra*), de correction du biais d'optimisme potentiel du porteur de projet et d'amélioration de la méthodologie de l'évaluation socio-économique ;
- ◆ la charge pour traiter les nouveaux projets concernés serait accrue d'autant, sachant que le CGI estimait, sur la base de l'année 2013, que le nombre de dossiers augmenterait de 10 à 50 %, avec une baisse du seuil de 10 à 30 M€ HT (cf. tableau 3).

À ce stade de maturité de la procédure de contre-expertise, **la mission ne considère pas l'abaissement du seuil comme prioritaire** dans la mesure où une simple clarification et extension de l'interprétation du champ d'application du décret accroîtrait déjà le nombre de projets concernés.

Tableau 3 : Nombre de dossiers en contre-expertise en cas d'abaissement du seuil

Niveau du seuil		Nombre de dossiers supplémentaires en contre-expertise	Augmentation du nombre total de dossiers en contre-expertise**
TTC	HT		
120 M€*	100 M€*	0	+ 0 %
110 M€	92 M€	3	+ 8 %
100 M€	83 M€	8	+ 22 %
90 M€	75 M€	14	+ 38 %
83 M€	69 M€	18	+ 49 %

*Source : Mission d'après rapport CGI d'évaluation des conditions de soumission à contre-expertise indépendante du dossier d'ESE du projet d'un investissement public (23 décembre 2014).** Maintien du seuil actuel. **** Par rapport au volume de 37 dossiers en contre-expertise.**

de 187 M€) et du ministère de la justice (opération Millénaire 3, pour un montant emprunté en mars 2015 de 189 M€).

²⁶ « Un groupe de projets similaires, notamment ceux de même nature portés par le même établissement sur une période de plusieurs années, peut faire l'objet d'une seule évaluation socio-économique »

²⁷ À titre d'exemple, le projet de modernisation du réseau de télécommunication professionnelle, appelé « infrastructure nationale partageable des transmissions » (INPT), utilisé par les forces de sécurité intérieure et civile avait été déclaré par le ministère de l'intérieur à l'inventaire en 2014 et 2015, avec un montant estimé supérieur à 100 M€. Avec la segmentation de ce projet en plusieurs phases progressives et territoriales, il est passé sous ce seuil.

1.2.3.2. Plusieurs exceptions prévues par le décret n'ont, à ce jour, pas trouvé à s'appliquer

Concernant le **poids du financement public dans le montant total** de projet d'investissement (c'est-à-dire le plancher de 5 % en dessous duquel la contre-expertise n'est pas obligatoire) :

- ◆ ce critère n'a en pratique jamais été appliqué pour exempter un projet déclaré à l'inventaire d'une contre-expertise ;
- ◆ parmi les projets déclarés au CGI pour lesquels des informations sont disponibles sur le coût total du projet et le financement public, la part de financement public au sens du décret la plus basse est de 8 % et le projet a bien fait l'objet d'une contre-expertise²⁸ ;
- ◆ au global, **ce critère ne pose pas de difficulté particulière.**

Concernant les projets de **mise en conformité avec les obligations de sécurité** :

- ◆ à la date de la mission, aucun projet n'a vu s'appliquer cette exception car une telle mise en conformité dans un projet d'un montant supérieur à 100 M€ s'accompagne généralement de travaux de modernisation, qui sont eux éligibles à la contre-expertise ;
- ◆ si certains projets s'avéraient inéluctables en raison d'obligations de sécurité à respecter, ils n'en comportaient pas moins de véritables interrogations sur leur dimensionnement et d'autres orientations stratégiques, pour lesquels une évaluation socio-économique et une contre-expertise se justifient ;
- ◆ au global, là encore, **ce critère ne pose pas de difficulté particulière.** Pour autant, une circulaire interministérielle pourrait utilement préciser les cas concrets dans lesquels ce critère pourrait trouver à s'appliquer afin d'alerter les porteurs de projet et de prévenir des discussions chronophages sur ce point.

1.2.3.3. L'extension de l'obligation de contre-expertise aux projets d'investissements des collectivités territoriales n'aurait de sens que dans un second temps²⁹

Concernant le champ d'application de l'obligation de contre-expertise, l'opportunité de l'étendre aux projets locaux apparaît légitime. Elle s'inscrirait en outre dans un contexte de développement des évaluations préalables et avis présentés aux assemblées délibérantes avant l'approbation d'un projet.

Cependant, une telle obligation repose sur une **prémisse essentielle, à savoir l'existence d'une évaluation socio-économique à contre-expertiser**, qui implique :

- ◆ d'une part, la création d'une telle obligation d'évaluation socio-économique (sauf pour les projets de transports pour lesquels cette obligation existe déjà), à l'image de celle introduite par la LPFP pour 2012-2017 pour l'État (ou, à défaut, une évaluation spontanée de la part des collectivités) ;
- ◆ d'autre part, l'appropriation par les acteurs locaux de la démarche d'évaluation socio-économique, ainsi que l'élaboration de guides méthodologiques simplifiés qui leur seraient destinés.

²⁸ 147 M€ apportés par l'État sur un coût total de 1,8 Md€ pour le projet de source européenne de spallation (Infrastructure de recherche qui produira des faisceaux de neutrons par la technique de spallation, qui est la source de neutrons la plus puissante au monde) ; ce projet a fait l'objet d'une contre-expertise et d'un avis favorable du CGI en 2014.

²⁹ Voir annexe I relative à l'évaluation socio-économique dans les processus décisionnels des porteurs de projet.

Annexe III

En tout état de cause, en ce qui concernerait cette nouvelle obligation de contre-expertise des évaluations de projets d'investissements publics locaux :

- ◆ elle devrait être inscrite dans un vecteur de niveau législatif ;
- ◆ compte tenu de la visibilité qui lui serait donnée (présentation aux assemblées délibérantes), elle devrait donner des garanties particulièrement transparentes d'indépendance des contre-experts, vis-à-vis du porteur de projet comme de l'État ;
- ◆ un processus différent de celui qui existe pour les projets d'investissements publics de l'État (avec un droit de regard du Premier ministre) devrait être imaginé, notamment en ce qui concerne la responsabilité du CGI³⁰.

L'ensemble de ces considérations justifient, aux yeux de la mission, d'étendre la contre-expertise aux projets des collectivités territoriales sous réserve d'un accompagnement préalable (cf. proposition n° 1 de l'annexe I).

Proposition n° 1 : Clarifier le champ d'application actuel de l'obligation dans une circulaire interministérielle (cf. proposition n° 4 de l'annexe II), sans abaisser les seuils applicables. À l'égard de l'obligation de contre-expertise spécifiquement, apprécier le seuil de 100 M€ par regroupement de projets (qui est une notion à détailler) et préciser les projets susceptibles de voir appliquer l'exception de mise en conformité avec des obligations de sécurité. Concernant l'extension de cette obligation aux projets des collectivités territoriales, prévoir cette dernière pour les projets les plus significatifs après un accompagnement préalable (cf. proposition n° 1 de l'annexe I).

1.2.4. Le CGI ne dispose pas de moyen pour vérifier la complétude de sa procédure de contre-expertise, sachant que le risque contentieux en cas d'irrespect est limité aux projets soumis à enquête publique

Comme pour l'inventaire, **le CGI est démuné pour vérifier que l'ensemble des projets soumis à contre-expertise en ont fait l'objet**. La mission a essayé de mesurer les risques, pour les porteurs de projet et pour l'État, de l'irrespect de la procédure.

La jurisprudence du Conseil d'État relative aux vices de procédure a toujours, concernant le contrôle de régularité des procédures telles que la conduite d'une enquête publique ou la réalisation d'une étude d'impact (en droit de l'environnement), retenu une **approche souple, englobante, pour vérifier le respect de l'esprit de la formalité**³¹. Le 23 décembre 2011, la décision d'assemblée *Danthony*, tout en clarifiant la jurisprudence administrative, a conforté cette approche, invitant à s'interroger si le vice de procédure constaté soit prive les intéressés d'une garantie, soit est susceptible d'avoir influencé le sens de la décision³² (cf. encadré 1).

³⁰ Il semble délicat d'imposer aux collectivités de recourir au CGI pour les contre-expertises, même s'il doit être possible de le suggérer tout en leur laissant la possibilité de recourir à d'autres prestataires.

³¹ Dans sa décision *Commune de Cambon-d'Albi* du 16 mars 2008, le CE a jugé que la tardiveté de la publication de l'avis d'enquête publique ne pouvait à elle seule conduire à l'annulation de la procédure et qu'il convient de vérifier si, dans le cas d'espèce, « un tel retard était, dans les circonstances de l'espèce, de nature à entacher d'irrégularité l'ensemble de la procédure d'enquête publique pour défaut d'information et de consultation du public ». Dans sa décision *Société Ocréal* du 14 octobre 2011, il a estimé que « les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ».

³² Pour rappel, afin de limiter les annulations contentieuses des décisions administratives (cf. débats parlementaires), l'article 70 de la loi n° 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011 dispose que « lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision. »

Encadré 1 : Présentation de la jurisprudence *Danthony* (23 décembre 2011)

Dans le considérant de principe de sa décision *Danthony*, le Conseil d'État a posé le « *principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.* »

Cette jurisprudence est d'application large puisque :

- elle s'applique à l'ensemble des procédures administratives préalables à une décision (consultations préalables, délibérations d'un jury de concours, procédures d'enquête publique, etc.) ;
- elle ne distingue pas les consultations obligatoires et facultatives ;
- elle retient deux motifs d'annulation : l'hypothèse dans laquelle le vice de procédure a privé une garantie, et celle dans laquelle le vice de procédure est susceptible d'avoir exercé une influence sur la décision. Dès lors, le raisonnement suivant est proposé dans la chronique AJDA 2013 :
 - il convient d'abord de savoir si la procédure viciée constituait une garantie (sans avoir besoin d'une accroche constitutionnelle pour autant), puis, le cas échéant, de vérifier s'il y a privation de cette garantie ;
 - sinon, il convient de savoir si le vice est, dans le cas d'espèce, susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise.

Source : Mission d'après chroniques à l'AJDA de Xavier Domino et Aurélie Bretonneau : « *Le vice, mode d'emploi* » (AJDA 2012) et « *Jurisprudence Danthony : bilan 18 mois après* » (AJDA 2013).

Cette jurisprudence a été appliquée et précisée, **le juge insistant sur la nécessité d'apprécier ces interrogations *in concreto*, au cas par cas³³.**

Si le raisonnement *Danthony* devait être appliqué aux procédures d'évaluation socio-économique qui nous intéressent :

- ◆ concernant l'obligation d'évaluation des projets d'investissements publics, prévue par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et le I de l'article 1^{er} du décret n° 2013-1211 :
 - cette évaluation est une garantie pour le décideur en ce qu'elle doit éclairer sa décision d'approbation ou de refus du projet d'investissement, mais il paraîtrait délicat de déclarer que son absence aurait privé le décideur d'éclairage ;
 - sans précision concernant la place de l'évaluation dans le processus décisionnel, son absence peut difficilement avoir influencé la décision ;
- ◆ concernant l'obligation de déclaration à l'inventaire des projets dépassant le seuil de 20 M€, prévue par le décret n° 2013-1211, il semble que la non-déclaration ne constitue pas une garantie pour les intéressés et qu'elle n'est pas susceptible d'influencer le sens de la décision portant sur l'investissement ;

³³ Ainsi, dans sa décision *Ministère de l'intérieur - Communauté urbaine de Lyon* du 27 février 2015, le CE a estimé que l'absence de mention de l'étude d'impact dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne constituait pas à elle-seule un vice de procédure susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure puisque « *ce seul élément, en l'absence d'autres circonstances, n'est pas de nature à faire obstacle, faute d'information suffisante, à la participation effective du public à l'enquête ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête* ».

Annexe III

- ◆ concernant l'obligation de contre-expertise de cette évaluation pour les projets dépassant le seuil de 100 M€, prévue par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et par l'article 3 du décret n° 2013-1211 :
 - cette contre-expertise est une garantie pour le décideur en ce qu'elle doit éclairer sa décision sur le projet d'investissement, ainsi que pour le public puisqu'elle doit être versés, le cas échéant, au dossier d'enquête publique. Si cette contre-expertise n'était pas réalisée, ou n'était pas versée au dossier, un risque contentieux apparaît ;
 - par ailleurs, si cette contre-expertise apporte des éléments dissonants dans l'analyse du projet par rapport aux autres éléments portés à la connaissance du décideur ou du public, son absence serait certainement de nature à influencer le sens de la décision.

Pendant en pratique, **ce risque contentieux est limité aux cas où un requérant se prévaudrait d'un droit à agir contre la décision d'approbation de l'investissement public**, ce qui n'est envisageable que lorsque le projet est soumis à enquête publique : ce n'est en effet que « *lorsque le projet d'investissement est soumis à enquête publique [... que] le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI sont versés au dossier d'enquête publique. Lorsque le projet d'investissement n'est pas soumis à enquête publique, le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI sont préalable à l'acte d'engagement comptable et budgétaire relatif au projet* », sans pour autant être des conditions de légalité externe³⁴.

En somme, il semble à la mission que **l'irrespect de l'obligation de contre-expertise n'est un vice de procédure générateur d'un risque contentieux** pour la décision d'investissement que lorsque cette dernière est soumise à enquête publique.

2. Les moyens et l'organisation par le CGI des contre-expertises apparaissent globalement satisfaisants

La mission a vérifié que l'organisation pratique de la contre-expertise par le CGI respecte les contraintes et principes annoncés dans l'annexe jointe au PLF 2015 :

- ◆ préserver la crédibilité et l'indépendance de la contre-expertise (§ 2.1) ;
- ◆ permettre au CGI de jouer son rôle de « garant » de la qualité et l'efficacité du processus, tout gardant un effectif léger au CGI et en respectant des délais courts (§ 2.2).

³⁴ Pour faire de la non-déclaration une condition de légalité externe du projet, une pièce devrait obligatoirement être jointe au dossier pour en témoigner (par exemple, un certificat de déclaration de l'ordonnateur ou un accusé de réception du CGI après déclaration). L'article 50 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) renvoie à un arrêté du ministre du budget pour préciser les pièces justificatives des dépenses, recettes et opérations d'ordre de l'État que doit contrôler le comptable public. Les pièces nécessaires au contrôle de la régularité externe sont donc fixées par arrêté du 20 décembre 2013 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

2.1. Les contre-experts du CGI offrent, en apparence, toutes les garanties requises de crédibilité et d'indépendance

Afin de vérifier la crédibilité et l'indépendance des contre-experts sollicités par le CGI, la mission a procédé à l'**analyse de l'ensemble des profils des contre-experts intervenus sur des contre-expertises pour le compte du CGI entre juillet 2013 et septembre 2016** (soit un échantillon de 65 profils de contre-experts³⁵). Par ailleurs, la mission s'est également appuyée sur des entretiens réalisés avec le CGI et certains contre-experts issus de différents secteurs, ainsi que sur les résultats d'un questionnaire diffusé à l'été 2016³⁶.

À l'issue de ces analyses, la mission a constaté :

- ◆ **la crédibilité des équipes de contre-expertise**, entendue comme leur capacité à exprimer un avis légitime, compétent et éclairé sur les sujets qui leur sont soumis (§ 2.1.1) ;
- ◆ **l'assurance donnée de l'indépendance des contre-experts**, entendue comme l'absence de conflit d'intérêts avec le projet ou son porteur, conformément aux exigences du VII de l'article 3 du décret n° 2013-1211 (§ 2.1.2).

2.1.1. La crédibilité des contre-expertises est assurée par la compétence, l'expérience et la complémentarité des contre-experts recrutés

Afin de vérifier la crédibilité des contre-experts intervenus pour le compte du CGI, la mission s'est intéressée à :

- ◆ leurs formations, en particulier en matière économique, et leurs expériences professionnelles, tant en tant que praticiens ou que chercheurs (§ 2.1.1.1) ;
- ◆ la complémentarité des équipes constituées sur chaque projet contre-expertisé (§ 2.1.1.2).

2.1.1.1. Plus que leurs formations initiales, ce sont leurs expériences professionnelles qui attestent de la compétence des contre-experts du CGI

À la lumière des formations initiales des contre-experts (voir graphique 2), la mission relève que :

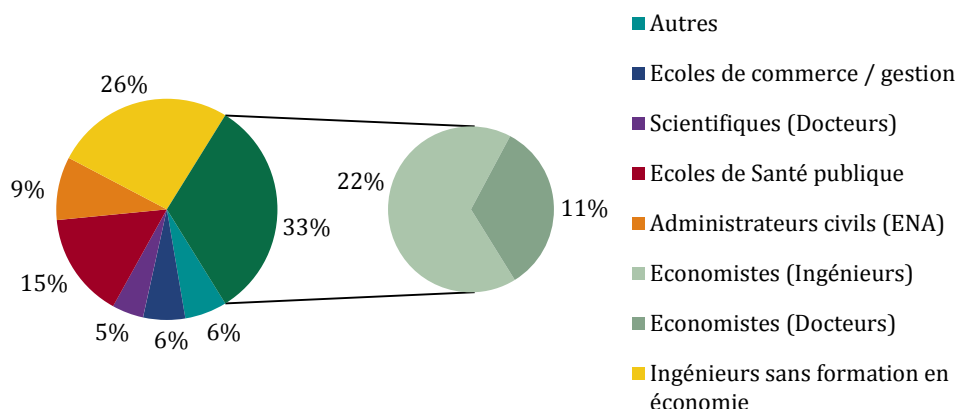
- ◆ tous les contre-experts ont reçu une **formation initiale d'au moins cinq années** d'études supérieures, dans des établissements reconnus pour leur excellence en France³⁷ ;
- ◆ la diversité de leurs formations recouvre celle des projets soumis à contre-expertise, même si **une part importante** (mais non majoritaire – 33 %) **des contre-experts ont reçu une formation économique à proprement parler** (c'est-à-dire un master ou un doctorat d'économie, ou une spécialisation en économie à l'École nationale des ponts et chaussées).

³⁵ Cet échantillon ne représente pas la totalité des contre-experts susceptibles d'être sollicités par le CGI (ce dernier ayant indiqué disposer de 119 contacts dans son répertoire de contre-experts à la fin du mois de septembre 2016), même si tous n'ont pas encore été amenés à travailler sur une contre-expertise.

³⁶ Le questionnaire interrogeait les experts sur leur perception du travail de contre-expertise réalisé au CGI. En septembre 2016, seulement 17 réponses avaient été reçues pour 62 questionnaires transmis, par conséquent les résultats ne sont pas représentatifs de l'ensemble des contre-experts.

³⁷ Pour le secteur de la santé, 8 des 21 contre-experts ont été formés à l'école nationale de santé publique (ENSP) ; pour les ingénieurs (dont économistes), 15 des 21 contre-experts sont issus de l'École Polytechnique.

Graphique 2 : Domaine de formation initiale des contre-experts



Source : CGI ; mission. Nota bene : chaque contre-expert n'est positionné que dans un « domaine » de formation initiale, même si certains contre-experts cumulent les expertises (par exemple, d'immobilier dans le secteur de la santé, ou d'analyse économique parmi les ingénieurs).

Outre la formation initiale, **l'expérience professionnelle des contre-experts est déterminante pour apprécier leur compétence.**

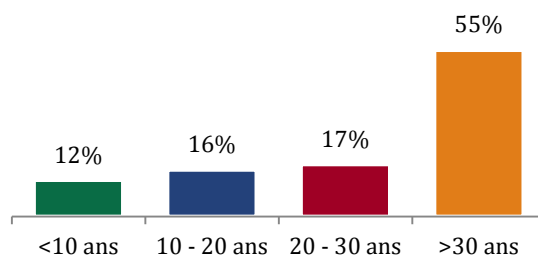
La mission a constaté que les praticiens intervenant pour le compte du CGI ont déjà eu des responsabilités opérationnelles dans les secteurs concernés. Ainsi :

- ◆ sur les 9 contre-experts intervenus dans le domaine de la santé pour leurs compétences en termes d'offre de soins, 8 ont déjà assumé des responsabilités dans un établissement hospitalier (par exemple, directeur général ou chef de pôle) ;
- ◆ sur les 8 contre-experts intervenus en raison de leur expertise en matière immobilière, tous ont été impliqués dans la conduite de projets de construction (avec des fonctions aussi variées que directeur de travaux, chef de projet, maître d'ouvrage, etc.).

Par ailleurs, parmi les contre-experts ayant reçu une formation économique (voir *supra*), un tiers sont des chercheurs : leurs travaux académiques apportent un regard complémentaire à celui des ingénieurs et économistes praticiens. Ils disposent également d'une approche internationalisée, puisque 71 % de ces chercheurs publient régulièrement dans des revues étrangères.

Enfin, 88 % des contre-experts du CGI ont plus de 10 années d'expérience professionnelle³⁸ (55% en ont plus de 30, voir graphique 3). Le recours à des contre-experts moins expérimentés (7 avec moins de 10 années d'expérience professionnelle) est justifié par le CGI par un souci de diversification des profils, sachant que les équipes comprennent toujours au moins un profil plus expérimenté (voir *infra*).

Graphique 3 : Années d'expérience professionnelle



Source : CGI ; mission.

³⁸ La moyenne d'âge des experts s'élève à 55 ans – la fourchette s'étend de 25 à 85 ans.

2.1.1.2. La complémentarité des compétences au sein des équipes de contre-experts varie en fonction des secteurs et des projets

Selon le CGI, la composition des équipes de contre-expertise s'effectue dans un souci de complémentarité des compétences, des expériences et, dans la mesure du possible, de l'âge des experts. Il n'existe pas de grille de composition générale ; la constitution des équipes se fait en fonction du projet concerné. Le choix des compétences à rassembler dans une équipe se fait parfois en collaboration avec les ministères (cf. § 2.2.2.1 *infra*).

À partir de l'observation de la composition des équipes sur 41 contre-expertises³⁹, la mission a constitué une typologie mettant en lumière la complémentarité recherchée en fonction du secteur concerné (voir tableau 4). Cette typologie révèle que :

- ◆ chaque équipe est au moins composée de deux personnes (2 personnes seulement dans 44 % des missions ; davantage dans les autres) ;
- ◆ chaque équipe comprend au moins un contre-expert compétent dans le secteur concerné (de la santé, ou de la culture, ou de l'enseignement supérieur, ou du transport ferroviaire, etc.) et au moins un contre-expert apportant une expérience fonctionnelle (en matière financière ou immobilière généralement) ;
- ◆ les équipes de contre-expertises ne comportent pas systématiquement d'économiste, une distinction pouvant s'établir entre :
 - les projets de construction ou de réhabilitation de bâtiments qui constituent l'essentiel des projets relatifs à la santé, à l'enseignement supérieur et à la culture (24 projets sur les 41 contre-expertises analysées par la mission), et pour lesquels aucun économiste n'intervient dans la contre-expertise ;
 - les projets plus techniques d'ingénierie ou de transports (17 projets), pour lesquels les techniques d'évaluation socio-économique sont plus avancées⁴⁰.

Le CGI et les contre-experts interrogés par la mission ont par ailleurs rapporté :

- ◆ l'importance du caractère interdisciplinaire et complémentaire des compétences réunies au sein des équipes ;
- ◆ l'utilité des discussions entre experts, parfois contradictoires, aboutissant à une analyse de meilleure qualité et à une conclusion consensuelle et réfléchie sur le projet évalué.

Tableau 4 : Composition des équipes de contre-expertise

Nombre de contre-expertises concernées	Secteur	Effectif	Composition
14	Santé / hôpitaux	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un spécialiste de l'immobilier ▪ Un spécialiste de la finance ▪ Un spécialiste du secteur (offre de soins)
11	Transports	2 à 5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plusieurs économistes ▪ Plusieurs spécialistes du secteur (ingénieurs)
8	Enseignement supérieur	2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un spécialiste de l'immobilier ou de la finance ▪ Un spécialiste du secteur de l'enseignement supérieur

³⁹ Les analyses de la mission ont essentiellement porté sur les contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016 dans le cadre du décret n° 2013-1211.

⁴⁰ Voir annexe IV relative aux questions méthodologiques.

Annexe III

Nombre de contre-expertises concernées	Secteur	Effectif	Composition
2	Recherche	2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un économiste▪ Un spécialiste du secteur (chercheurs)
2	THD / numérique	2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un économiste▪ Un spécialiste du secteur (ingénieur)
1	Aménagement	2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un spécialiste de l'immobilier▪ Un spécialiste du secteur
1	Immobilier	2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un spécialiste de l'immobilier▪ Un spécialiste de la finance
1	Culture	2	<ul style="list-style-type: none">▪ Un spécialiste de l'immobilier▪ Un spécialiste du secteur culturel

Source : CGI ; mission. NB : pour rappel, certains professionnels du secteur (par exemple du transport ou de la santé) ont également une compétence fonctionnelle particulière (par exemple d'économiste ou d'expert immobilier) – cf. supra.

2.1.2. Les garanties apportées par le CGI d'indépendance des contre-experts et de prévention des conflits d'intérêt sont satisfaisantes

Afin de mesurer la neutralité et l'impartialité des contre-experts travaillant pour le compte du CGI, la mission a conduit une **appréciation de leurs risques de conflits d'intérêts**, en s'appuyant sur :

- ♦ le dispositif général du CGI en matière de déontologie, applicable pour garantir l'indépendance des contre-experts recrutés (§ 2.1.2.1) ;
- ♦ les lettres d'engagement et déclarations d'intérêts signées par les contre-experts du CGI (§ 2.1.2.2) ;
- ♦ la vérification des canaux de recrutement des contre-experts – c'est-à-dire des points de contact les ayant recommandés au CGI (§ 2.1.2.3).

2.1.2.1. Les critères d'indépendance des contre-experts sont prévus dans la charte de déontologie du CGI

En matière d'indépendance des contre-experts, le décret d'application de la procédure d'évaluation des investissements publics prévoit que « *le commissaire général à l'investissement est garant de l'indépendance des experts chargés du rapport de contre-expertise et prend toutes mesures utiles pour s'en assurer* » (VII de l'article 3 du décret n° 2013-1211), **sans toutefois détailler les critères d'indépendance que le CGI devrait vérifier.**

À titre de comparaisons :

- ♦ les professionnels de l'expertise comptable sont invités à « *donner leur avis sans égard aux souhaits de celui qui les consulte* » et « *doivent être libres de tout lien extérieur d'ordre personnel, professionnel ou financier qui pourrait être interprété comme constituant une entrave à leur intégrité ou à leur objectivité* »⁴¹ : l'indépendance et l'impartialité font ainsi également l'objet d'une appréciation subjective, liée à la projection qui peut être faite de leurs intérêts ;

⁴¹ Le décret n°2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable précise que les professionnels de l'expertise comptable « *exercent leur activité avec compétence, conscience professionnelle et*

Annexe III

- ◆ la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie des fonctionnaires consacre la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis des situations de conflit d'intérêts, en précisant les dispositions à prendre pour chaque type de situation, et elle laisse aux chefs de service une liberté de préciser les principes de déontologie applicables aux agents⁴².

Pour sa part, **le CGI a choisi de se doter d'un dispositif de déontologie qui lui est propre, comprenant un déontologue, une charte** (cf. encadré 2) et un « cahier des pressions »⁴³.

Encadré 2 : Charte de déontologie du CGI

À sa création, le CGI s'est doté d'une **charte de déontologie** qui énonce les règles communes qui s'appliquent à tout collaborateur du CGI, en sus de celles qui régissent leur profession ou leur statut :

- agir en totale impartialité : *« l'impartialité est une qualité qui s'acquiert au prix d'un effort constant. Collaborer aux travaux du CGI requiert de travailler de façon impartiale, ce qui implique de se mettre en mesure d'examiner toutes les questions soumises avec un esprit ouvert et de contribuer ainsi à la formation d'une décision objective et non entachée, autant que faire se peut, d'une subjectivité. La participation aux travaux du CGI implique de toujours faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers »* ;
- s'assurer d'une indépendance et éviter les conflits d'intérêts :
 - *« si un collaborateur du CGI se trouve dans une situation où son indépendance risque d'être affectée, il doit en avertir le CGI. Le conflit d'intérêts diffère de la situation de dépendance en ce que l'individu qui s'y trouve confronté a toujours la possibilité de choisir de l'éviter ;*
 - *si un collaborateur du CGI se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, il doit le signaler au CGI dans sa déclaration d'intérêt ;*
 - *si un collaborateur du CGI fait l'objet de pression, il doit en informer le CGI (l'ANAP pour le secteur de la santé) »* ;
- préserver, le cas échéant, le secret ou la confidentialité : *« tout collaborateur du CGI est soumis aux dispositions de l'article 226-13 du Code pénal relatives au secret professionnel [...] ; à une obligation de confidentialité lorsqu'il a accès au cours de ses fonctions à des informations confidentielles. A cet égard, en dehors des échanges qui ont lieu avec les membres des comités consultatifs, avec des représentants de l'État, les parties contractantes ou toute personne avec laquelle le collaborateur du CGI a un rapport professionnel exigé par ses attributions, interdiction lui est faite de dévoiler des informations confidentielles des dossiers dont il a la charge ou auxquels il collabore, et de mentionner dans la conversation la simple existence d'une étude de dossier en cours, aussi longtemps que celle-ci ne sera pas de notoriété publique. Il doit s'interdire de façon absolue d'accorder le moindre entretien à propos des travaux du CGI, notamment à un organe de presse, sans y être expressément autorisé par le Commissaire Général ou son adjoint ».*

Source : Mission d'après entretiens CGI et le modèle de lettre individuelle d'engagement des contre-experts (qui cite la charte de déontologie du CGI).

indépendance d'esprit (...). Elles doivent en conséquence s'attacher (...) à donner leur avis sans égard aux souhaits de celui qui les consulte et à se prononcer avec sincérité, en toute objectivité, en apportant, si besoin est, les réserves nécessaires sur la valeur des hypothèses et des conclusions formulées ; (...) à ne jamais se trouver en situation de conflit d'intérêts». Ces professionnels « évitent toute situation qui pourrait faire présumer d'un manque d'indépendance. Elles doivent être libres de tout lien extérieur d'ordre personnel, professionnel ou financier qui pourrait être interprété comme constituant une entrave à leur intégrité ou à leur objectivité ».

⁴² L'article 1 de la loi n° 2016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires précise que « tout chef de service peut préciser (...) les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service », même si « le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions » (article 2).

⁴³ Le « cahier des pressions » doit permettre de consigner les cas d'incertitudes vis-à-vis de la survenue d'un risque de dépendance ou de conflit d'intérêts.

2.1.2.2. *La prévention des conflits d'intérêts est assurée par une responsabilisation des experts vis-à-vis des risques inhérents aux liens d'intérêts qu'ils peuvent avoir*

Afin de s'assurer de l'indépendance des contre-experts qu'il recrute, et conformément aux exigences précisées par le VII de l'article 3 du décret⁴⁴, le CGI responsabilise les contre-experts vis-à-vis des risques de conflits d'intérêts pouvant survenir, en leur demandant :

- ◆ la **signature d'une lettre individuelle d'engagement**, attestant que le contre-expert a pris connaissance et s'engage à respecter la charte de déontologie du CGI en matière d'expertise de dossier d'évaluation (cf. encadré 2 *supra*) ;
- ◆ la **transmission d'une déclaration d'intérêts** visant à signaler toute circonstance susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts potentiel en lien avec le projet contre-expertisé. En particulier, la déclaration d'intérêts doit mentionner les liens d'intérêts de toute nature, directs ou indirects, que le déclarant a eus avec des organismes publics ou privés intervenant dans le champ de compétence du CGI. Une obligation d'actualisation est attachée à chaque déclaration dès lors que naît un nouveau lien d'intérêt.

Deux types de déclarations d'intérêts, sensiblement semblables dans leur structure (puisqu'elles sont inspirées de celle prévue par le code de la santé publique⁴⁵) et les types d'éléments qu'elles recouvrent (voir encadré 3), sont à distinguer :

- ◆ **dans le secteur de la santé, les déclarations d'intérêts sont générales** (elles dépassent les seules liens et sujets de la contre-expertise concernée), établies et transmises par l'intermédiaire de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) :
 - elles couvrent l'historique personnel du contre-expert sur les *cinq années* précédant sa déclaration ;
 - elles sont très détaillées, précisant les types d'activités secondaires à détailler et récapitulant tous les montants perçus vis-à-vis de chaque lien d'intérêt déclaré ;
- ◆ **dans tous les autres secteurs, les déclarations d'intérêts sont établies au cas par cas**, pour les besoins de chaque contre-expertise, par le CGI :
 - elles couvrent l'historique personnel du contre-expert sur les *trois années* précédant sa déclaration ;
 - leur structure est standardisée, mais chacune précise le nom des parties ayant participé (ou étant susceptibles de participer) au dossier concerné par la contre-expertise, afin d'aider le déclarant à identifier les risques de survenue de conflits d'intérêts.

Encadré 3 : Éléments figurant dans les déclarations d'intérêts

1. Activité principale ;
2. Activités exercées à titre secondaire* :
 - Participation aux instances dirigeantes d'un autre organisme ;
 - Activité de consultant, de conseil ou d'expertise ;

⁴⁴ « (...) Il recueille la déclaration d'intérêts, l'engagement de confidentialité et d'impartialité des experts désignés, ainsi que les informations relatives à leurs activités professionnelles. »

⁴⁵ La déclaration publique d'intérêts (DPI) est prévue et uniformisée par l'article L. 1451-1 du CSP, issu de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé et précisé par plusieurs textes d'application (décret n° 2012-745 du 9 mai 2012 relatif à la DPI et à la transparence en matière de santé publique et de sécurité sanitaire et l'arrêté du 5 juillet 2012 portant fixation du document type de la DPI). Cette DPI s'impose à toutes les agences sanitaires et aux administrations compétentes en matière de santé publique et doit couvrir les activités exercées au cours des cinq dernières années.

Annexe III

- Articles, conférences, colloques, formations ;
- 3. Soutien financier obtenu par une structure au sein de laquelle j'ai exercé des activités de direction ;
- 4. Participations financières dans le capital d'une société dont l'objet social entre dans le champ de compétence du CGI ou a trait au domaine concerné ;
- 5. Proches parents (parents, conjoint, enfants ou enfants du conjoint) possédant des intérêts en lien avec le domaine ayant trait au projet concerné ;
- 6. Autres liens d'intérêt.

Annexe : Montants à déclarer*.

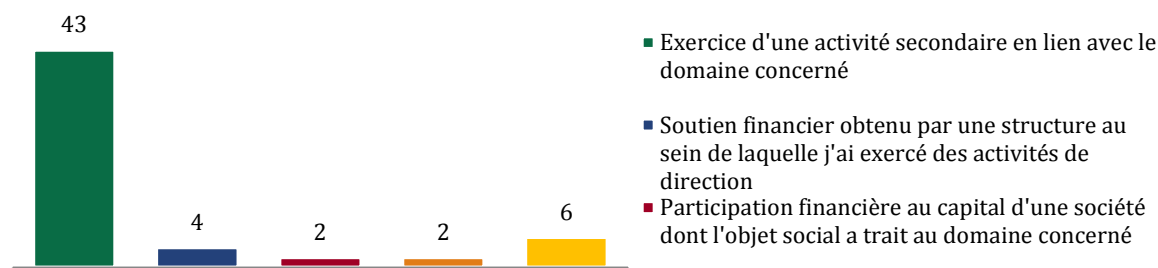
Source : Mission d'après déclarations d'intérêts des experts du CGI. Seules les déclarations d'intérêt dans le domaine de la santé détaillent la rubrique « activités secondaires » et comportent une annexe sur les « montants à déclarer ».*

Dans tous les domaines autres que celui de la santé (dont les déclarations sont générales), une déclaration doit être transmise par projet contre-expertisé : **84 déclarations d'intérêts ont ainsi été transmises au CGI**, de la part de 64 des 65 contre-experts⁴⁶.

La mission a vérifié que **les fonctions occupées par les contre-experts lors de la contre-expertise ne présentaient pas de conflit d'intérêts apparent** avec le projet ou le porteur de projet.

Ainsi, la **plupart des liens d'intérêts déclarés portent sur l'exercice d'activités secondaires en rapport avec le domaine concerné par le projet** (voir graphique 4). Cette situation concerne 51 % des déclarations, ce qui représente 31 contre-experts exerçant ainsi, à titre secondaire des activités de conseil ou d'expertise (pour 52 % d'entre eux), des activités d'enseignement (35 %) ou des activités de gestion de structures privées (32 %). Seuls cinq experts ont déclaré détenir des intérêts financiers du fait de leur participation au capital ou aux instances décisionnelles d'organismes dont l'objet social est en lien avec le projet contre-expertisé. Enfin, les autres liens d'intérêts déclarés concernent soit les proches parents, soit des activités pouvant avoir un rapport indirect avec le domaine concerné.

Graphique 4 : Nombre de liens d'intérêts déclarés



Source : CGI ; mission.

2.1.2.3. L'indépendance des contre-experts vis-à-vis de leurs réseaux professionnels est difficile à apprécier et est renforcée, dans le secteur de la santé, par un principe d'anonymat

Le VII de l'article 3 du décret n°2013-1211 précise que « le commissaire général à l'investissement [...] désigne, pour chaque dossier soumis, les experts qui interviennent *intuitu personae* en s'assurant que ces derniers ne reçoivent ni ordres, ni instructions de quelque personne morale ou physique que ce soit dans le cadre de la mission qu'il leur assigne ».

⁴⁶ La déclaration manquante résulterait, selon les éléments rapportés à la mission, d'une négligence.

Annexe III

Cette assurance est d'autant plus importante que la sollicitation des contre-experts se fait :

- ◆ **parfois en lien avec le porteur de projet** (cf. § 2.2.2.1), qui assure directement la rémunération du contre-expert (cf. § 2.2.1.2) ;
- ◆ **souvent sur une base *intuitu personae***, largement inévitable compte tenu de l'étroitesse des champs d'expertise sollicités par les travaux de contre-expertise et de la discrétion exigée sur des projets en cours d'élaboration.

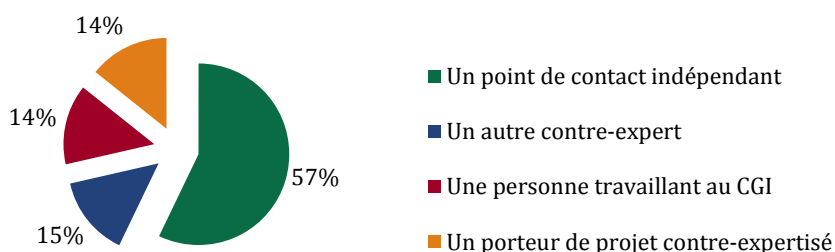
Un dilemme apparaît entre :

- ◆ l'accès du CGI à des spécialistes compétents sur le projet à contre-expertiser (justifiant un échange préalable avec le porteur de projet) ;
- ◆ l'indépendance des contre-experts vis-à-vis des réseaux professionnels constitués au sein de leurs domaines d'expertise.

La mission a examiné les « points de contact » du CGI pour recruter les contre-experts (voir graphique 5) et a relevé leur **diversité, sans conflit d'intérêts apparent**. En effet, dans l'échantillon observé :

- ◆ la majorité des contre-experts (57 %) ont été recommandés par une personne indépendante à la fois du CGI et du projet concerné (cela est particulièrement significatif dans le domaine de la santé où les contre-experts sont tous proposés par l'ANAP) ;
- ◆ un tiers des contre-experts a été repéré soit directement par le CGI (14 %), soit par le porteur de projet lui-même (14 %), notamment dans le secteur du transport ferroviaire ;
- ◆ 15 % ont été recommandés par un autre contre-expert du même secteur.

Graphique 5 : Points de contact des contre-experts



Source : CGI ; mission. Nota bene : échantillon de 56 contre-experts pour lesquels les points de contacts ont pu être vérifiés.

Sur ce point, le secteur de la santé se démarque de nouveau des autres puisque l'indépendance des contre-experts est associée à un **principe d'anonymat⁴⁷, censé assurer l'indépendance vis-à-vis des réseaux professionnels du secteur** et protéger le contre-expert tout au long de sa carrière professionnelle. De cette exigence d'anonymat découle un principe de gratuité de la contre-expertise dans le domaine de la santé, afin que l'identité des experts ne puisse être connue par un intermédiaire payeur.

⁴⁷ Concrètement, cet anonymat se traduit par :

- une attention scrupuleuse portée à la confidentialité sur les membres de l'équipe de contre-expertise ;
- l'intermédiation systématique du CGI entre l'équipe de contre-expertise et le porteur de projet (ce qui, *a fortiori*, rend impossible l'organisation d'une rencontre ou d'échanges téléphoniques entre les contre-experts et le porteur de projet) ;

2.2. Le CGI s'assure de la qualité et de l'efficacité du processus

2.2.1. Le CGI gère le vivier des contre-experts, leur recrutement étant essentiellement contraint par des questions de disponibilité

Outre les enjeux de compétence et d'indépendance décrits ci-dessus, la constitution d'un vivier de contre-experts et l'organisation des missions de contre-expertise est contrainte par :

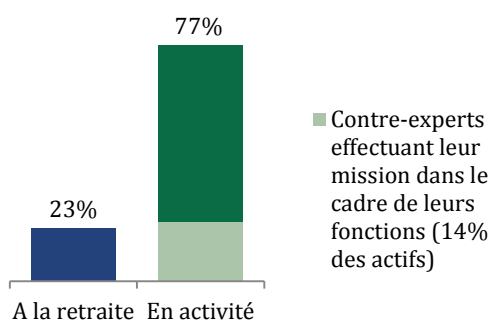
- ◆ la **disponibilité des contre-experts**, souvent limitée par leur activité principale (§ 2.2.1.1) ;
- ◆ leur **rémunération**, qui apparaît raisonnable lorsqu'elle existe, mais qui pourrait être confiée directement au CGI plutôt qu'aux porteurs de projets (§ 2.2.1.2) ;
- ◆ la difficulté à recruter des contre-experts étrangers (§ 2.2.1.3).

2.2.1.1. La majorité des contre-experts assure la mission de contre-expertise pour le compte du CGI en parallèle de ses fonctions professionnelles

Compte tenu des délais exigés pour les exercices de contre-expertise (cf. *infra*), **un des enjeux clés dans le recrutement des contre-experts est leur disponibilité :**

- ◆ 23 % des contre-experts (15) sont à la retraite (graphique 6) ;
- ◆ les contre-experts à la retraite réalisent en moyenne davantage de travaux que ceux en activité (2 pour les retraités et 1 pour les actifs) ;
- ◆ seuls 15 contre-experts en activité ont pu réaliser leur mission de contre-expertise dans le cadre de leur activité professionnelle (*a contrario*, les 35 autres contre-experts en activité ont dû concilier cette mission avec leurs responsabilités professionnelles et les contre-experts interrogés par la mission ont confirmé la charge de travail non négligeable impliquée à cet égard).

Graphique 6 : Situation professionnelle à la date de la contre-expertise



Source : CGI ; mission.

2.2.1.2. La rémunération des contre-experts apparaît raisonnable mais devrait être prise en charge directement par le CGI

L'enjeu de la rémunération des contre-expertises est double puisqu'il s'agit de :

- ◆ compenser les coûts des contre-experts (déplacements, temps de travail...), voire de les encourager à produire des travaux de la meilleure qualité possible ;
- ◆ responsabiliser les porteurs de projets vis-à-vis de leur dossier d'évaluation socio-économique en leur confiant la charge de cette rémunération.

La mission a vérifié que cette rémunération est raisonnable (voir *infra*) :

- ◆ elle n'est pas systématique (ainsi, les fonctionnaires en poste réalisant une contre-expertise dans le cadre de leurs missions ne sont pas rémunérés) ;
- ◆ son montant apparaît modéré au regard des rémunérations moyennes observées lorsque l'État a recours à des consultants extérieurs et des enjeux financiers des projets examinés.

Les règles de rémunération diffèrent selon les cas :

- ◆ **lorsque l'expert est fonctionnaire en poste**, que sa mission inclut de conduire des expertises dans son domaine de spécialisation⁴⁸ et que son chef de service lui en accorde la possibilité, la contre-expertise est réalisée dans le cadre de son activité professionnelle, sans rémunération supplémentaire ;
- ◆ **lorsque l'expert est consultant, retraité** ou fonctionnaire en poste mais que les conditions ci-dessus ne sont pas remplies (il ne lui est pas possible de réaliser la contre-expertise dans le cadre de ses fonctions), il est rémunéré sur la base d'un tarif journalier s'établissant en moyenne à 950 € mais pouvant atteindre 2 150 € pour les spécialistes les plus reconnus (voir graphique 7 et graphique 8) ;
- ◆ **lorsque l'expert travaille dans le domaine de la santé**, les principes d'anonymat et de gratuité s'appliquent, une simple prise en charge des frais de déplacement est prévue. L'absence de rémunération des contre-experts dans le secteur de la santé soulève des débats :
 - d'une part, cette gratuité semble découler du principe d'anonymat souhaité dans le secteur de la santé (voir *supra*), pour éviter tout contact entre le porteur de projet, censé rémunérer les contre-experts, et ces derniers ;
 - d'autre part, elle constitue une barrière pour le recrutement de contre-experts au vu de la lourde charge de travail qu'impose la réalisation d'une contre-expertise.

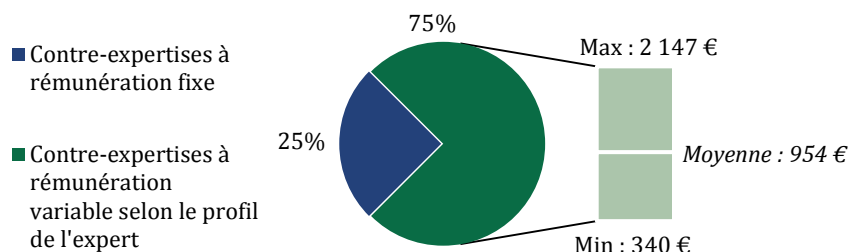
⁴⁸ Par exemple :

- d'après l'article 1, alinéa III-a) du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015, les agents du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) « *procède[nt] aux missions d'expertise, d'audit, d'évaluation et de coopération internationale que [leur] confie le Premier ministre* » ;

- d'après l'article 1 du décret n°2005-436 du 9 mai 2005, les membres du corps du contrôle général économique et financier (CGEFi) assurent, entre autres, des missions « *de contrôle et d'inspection dans le domaine économique et financier, d'audit, d'évaluation, d'étude et de conseil en vue de l'amélioration de la gestion publique* » et peuvent être amenés à intervenir, après autorisation de leurs ministres de tutelle, « *toutes missions relevant de leur compétence* ».

Annexe III

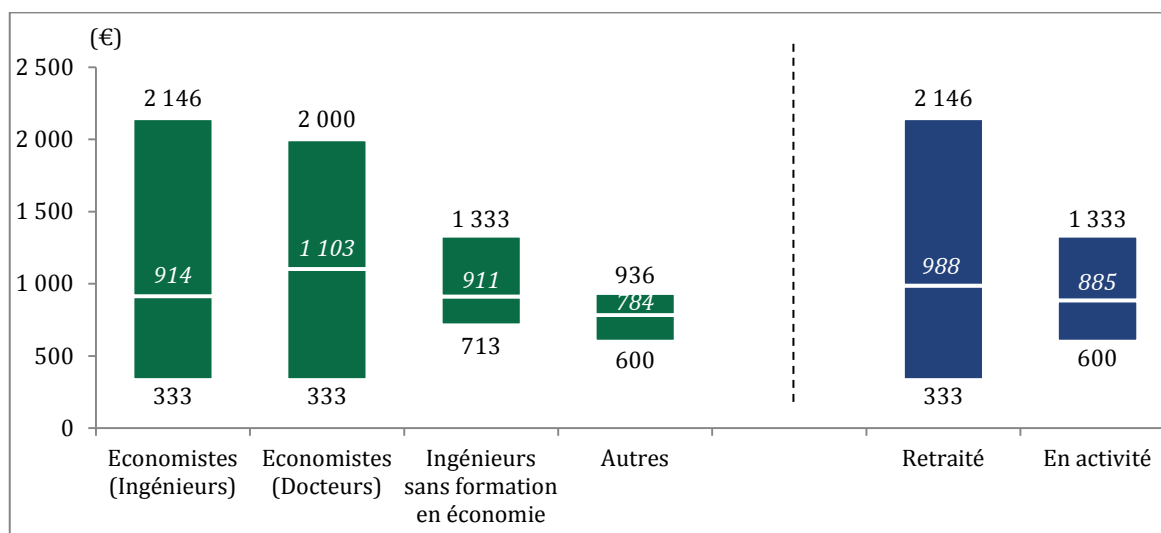
Graphique 7 : Diversité des rémunérations des contre-experts du CGI



Source : Mission d'après éléments transmis par le CGI. Nota bene : L'analyse porte sur un échantillon de 41 rémunérations, versées à 25 contre-experts, entre juillet 2013 et septembre 2016. Par hypothèse, la mission a estimé que le temps moyen passé par chaque contre-expert sur un exercice de contre-expertise s'élève à 15 jours.

La mission note toutefois un **écart-type significatif des rémunérations, qui ne semblent pas suivre de règles préétablies** : la rémunération de certains contre-experts varie de un à six en fonction des projets (voir graphique 8). Le CGI a indiqué n'avoir aucune visibilité sur les modalités de fixation des rémunérations des contre-experts, réglées directement avec le porteur de projet.

Graphique 8 : Rémunération des contre-experts selon leur profession



Source : Mission d'après éléments transmis par le CGI. Nota bene : L'analyse porte sur un échantillon de 41 rémunérations, versées à 25 contre-experts, entre juillet 2013 et septembre 2016. Par hypothèse, la mission a estimé que le temps moyen passé par chaque contre-expert sur un exercice de contre-expertise s'élève à 15 jours.

Annexe III

Selon la mission, les rémunérations observées apparaissent raisonnables au regard :

- ◆ de la rémunération moyenne des consultants extérieurs par l'État, qui s'élève à 1 500 €/jours tous secteurs confondus (études, conseil en stratégie, expertises, conseil en ressources humaines...) ⁴⁹ ;
- ◆ du montant des projets contre-expertisés, puisque sur l'échantillon analysé par la mission (voir tableau 5), le coût de la contre-expertise s'élève en moyenne à 0,004 %, et n'en représente jamais plus de 0,014% du coût total du projet.

Tableau 5 : Poids financier de la contre-expertise pour les porteurs de projet

Projet	Coût total du projet (en M€) (a)	Montant total du coût de la contre-expertise (en k€) (b)	Part de la contre-expertise par rapport au projet (b/a)
Lignes 16, 17 et 14 du Grand Paris Express (GPE)	3 665,00	76,30	0,002 %
Ligne 15 Ouest du GPE	3 575,00	35,10	0,001 %
Ligne 15 Est du GPE	3 447,00	20,00	0,001 %
Ligne 18 du GPE	2 860,00	100,00	0,003 %
Ligne 14 Sud du GPE	2 570,00	23,87	0,001 %
Projet de source européenne de spallation	1 843,00	15,00	0,001 %
Charles de Gaulle Express	1 695,00	90,50	0,005 %
Contournement Est de Rouen - Liaison A28-A13	886,00	19,20	0,002 %
Achat par crédit-bail de la Tour Séquoia	486,00	24,00	0,005 %
Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors	287,00	40,00	0,014 %
Implantation d'AgroParisTech sur le Plateau de Saclay	279,70	10,00	0,004 %
Implantation de l'ENS Cachan sur le Plateau de Saclay	258,00	9,50	0,004 %
Construction du Pôle Nation de l'Université Paris 3	135,30	9,00	0,007 %
Moyenne	1 691,31	36,00	0,004 %

Source : Mission d'après les rémunérations des contre-experts (lorsque connues par le CGI).

D'un point de vue déontologique, même avec un niveau raisonnable, **la rémunération des contre-experts par les porteurs de projet est de nature à créer un doute sur leur indépendance.**

⁴⁹ D'après le rapport de mars 2015 sur *Le recours par l'État aux conseils extérieurs* de la Cour des comptes, « la répartition des TJM [taux journaliers moyens] montre que :

- le niveau tarifaire intermédiaire (1 000 à 1 500 €) concentre la majorité des prestations (63 %),
- tandis que les facturations inférieures à 1 000 €/j-h sont minoritaires (15 %)
- et les prestations dont le TJM est supérieur à 1 500 € représentent 22 % du total, en raison notamment de la technicité des prestations d'expertise et le recours, sur la période 2011-2013, à des cabinets de conseil en stratégie plus coûteux (entre 2 500 et 3 500 €)
- (...) les tarifs pratiqués dans le secteur public, seraient inférieurs de 20 à 30 % aux niveaux moyens de facturation à des clients privés ».

Annexe III

En outre, d'un point de vue juridique :

- ◆ le recrutement des experts pour la réalisation de la contre-expertise des projets d'investissement par le CGI en échange d'une rémunération s'analyse comme un marché public de services (cf. encadré 4) : dès lors que le montant prévu est supérieur au seuil applicable (25 k€ HT), il est soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence et doit respecter les procédures prévues par le cadre de la commande publique. Avec une rémunération moyenne de 950€/jour/contre-expert et une durée de travail estimée à environ 15 jours à temps plein, et avec l'appréciation de ce seuil par expert (et non par contre-expertise), le montant moyen pour chaque prestation réalisée par un contre-expert ne dépasse pas ce seuil et **le marché est passé de gré à gré** entre le contre-expert et le porteur de projet⁵⁰ ;
- ◆ conformément au V de l'article 3 du décret n° 2013-1211⁵¹, dans un souci de responsabilisation du porteur de projet, et compte tenu de l'absence de budget dédié au CGI, il a été décidé de **confier la responsabilité de la rémunération des contre-experts aux porteurs de projet**.

Encadré 4 : Cadre juridique applicable à la rémunération des contre-experts

- Le recrutement d'experts publics ou privés pour la réalisation de la contre-expertise de projets d'investissement par le CGI en échange d'une rémunération s'analyse comme un **marché public de services** : il doit dès lors **respecter le cadre applicable en matière de commande publique** et, selon son seuil, les obligations de publicité et de mise en concurrence afférentes ;
- Les formalités de passation d'un marché public et de mise en concurrence sont obligatoires à partir d'un certain montant de marché, établi à la date de la mission à 25 k€ HT (il était à 15 k€ HT jusqu'au 1^{er} octobre 2015). En dessous de ce seuil, l'acheteur est libre de la procédure mise en place pour l'achat ;
- Les marchés de contre-expertise sont établis pour répondre au besoin du CGI, qui est chargé de coordonner ces travaux : en théorie, c'est donc lui l'attributaire du marché ;
- Le droit de la commande publique ne permet pas de prévoir, dans le cadre d'un marché public, qu'une autre personne publique que le pouvoir adjudicateur rémunère l'attributaire du marché. Dès lors, **si le CGI est considéré comme le pouvoir adjudicateur, il doit rémunérer l'attributaire du marché** (le contre-expert) lui-même, sans paiement direct par d'autres personnes publiques (seul le comptable public du pouvoir adjudicateur peut payer le créancier, après avoir opéré les contrôles des pièces justificatives).

Source : Mission d'après notes DAJ sur le projet de décret et sur le projet de circulaire relative à la procédure d'évaluation des projets d'investissement publics.

⁵⁰ Au demeurant, la définition du cahier des charges serait malaisée avant la transmission du dossier d'évaluation socio-économique, qui se fait *a posteriori* de l'affectation des contre-experts à un projet.

Le CGI a indiqué à la mission que la plupart des contre-experts rémunérés exerçaient leur activité en tant qu'autoentrepreneurs ou par l'intermédiaire d'un bureau d'études.

⁵¹ « Les coûts relatifs à la contre-expertise sont pris en charge par le ministère ou par la personne morale autre que l'État qui a établi le dossier d'évaluation socio-économique. »

Annexe III

La mission estime qu'il serait préférable de confier au CGI la responsabilité et les moyens de rémunérer les contre-experts, de sorte à :

- ◆ assurer la rémunération de tous les contre-experts, y compris dans le secteur de la santé, à l'exception des contre-experts qui réalisent leurs travaux dans le cadre de leurs fonctions ;
- ◆ homogénéiser les pratiques entre les secteurs et assurer une égalité de traitement entre contre-experts, même si la rémunération doit pouvoir être adaptée aux spécificités sectorielles, aux compétences et à l'expérience des contre-experts⁵² tout en restant raisonnable ;
- ◆ éviter que les contre-experts soient rémunérés par les porteurs de projet dans des conditions de transparence contestables ;
- ◆ être cohérent avec le cadre juridique applicable (cf. encadré 4).

Les enjeux budgétaires associés apparaissent limités, entre 1,3 et 2,4 M€/an selon le nombre de contre-expertises prévues, la rémunération journalière moyenne des contre-experts et leur durée de travail (tableau 6).

Tableau 6 : Estimation du budget nécessaire pour rémunérer les contre-experts

	Scénario minimal	Scénario intermédiaire	Scénario maximal
Nombre de contre-expertises à mener sur une année	30	40	50
Nombre de membres dans la contre-expertise	3	3	3
Rémunération moyenne journalière de chaque contre-expert	950 €	1 000 €	1 050 €
Nombre de jours de travail par contre-expertise	15 jours	15 jours	15 jours
Budget annuel	1,3 M€	1,8 M€	2,4 M€

Source : Mission.

Proposition n° 2 : Rémunérer les contre-experts, y compris dans le secteur de la santé. Confier au CGI la responsabilité de rémunérer directement les contre-experts (modification de l'article 3 du décret) et le doter des moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€ selon les estimations de la mission en fonction du nombre de contre-expertises à mener). Conserver l'exception de non-rémunération pour les fonctionnaires réalisant la contre-expertise dans le cadre de leurs fonctions.

2.2.1.3. Le CGI rapporte la difficulté à recruter des contre-experts étrangers

Lorsque le milieu français d'experts est étroit, le recours à un expert étranger est une solution intéressante. Le CGI a cependant indiqué regretter les contraintes qui pèsent sur le recrutement des contre-experts étrangers à savoir, outre les exigences susmentionnées :

- ◆ l'importance de la francophonie afin de comprendre rapidement les dossiers des porteurs de projets français, qui ne peuvent être traduits pour le seul exercice de la contre-expertise ;
- ◆ les contraintes budgétaires qui limitent les frais de déplacement internationaux.

Deux exceptions ont été portées à l'attention de la mission : le CGI a recruté deux contre-experts internationaux (bien que francophones) issus de centres de recherche étrangers – l'un de l'École Polytechnique de Lausanne, l'autre de l'Université Catholique de Louvain.

⁵² Elle ne devrait surtout pas être désincitative – ou « anti-sélective » pour reprendre les termes de la théorie économique des incitations - pour les experts de haut niveau.

2.2.2. Le CGI s'assure du bon déroulement de chaque exercice de contre-expertise, dont le délai moyen est compris entre un et trois mois

Le IV de l'article 3 du décret n° 2013-1211 précise que :

- ◆ « le commissaire général à l'investissement fait réaliser le rapport de contre-expertise mentionné au I. (...) » : autrement dit, il coordonne les travaux (§ 2.2.2.1) ;
- ◆ « le rapport de contre-expertise doit être élaboré dans un délai de un à quatre mois » : le CGI doit donc s'assurer du respect du calendrier des travaux (§ 2.2.2.2).

2.2.2.1. Le CGI a un rôle clé dans la coordination des travaux de contre-expertise et dans la mobilisation des acteurs concernés (porteur de projet et contre-experts)

Selon les éléments rapportés à la mission par le CGI, **un exercice de contre-expertise est anticipé dans la mesure du possible** :

- ◆ les projets dont le financement au seuil du décret dépasse le seuil de 100 M€, susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise, sont **identifiés par le CGI dès leur déclaration à l'inventaire** ;
- ◆ sur cette base, un échange s'établit entre le CGI et le ministère concerné (et/ou directement le porteur de projet) afin de préciser :
 - sa maturité dans le processus d'élaboration et de décision du secteur, de sorte à identifier la date prévue de l'approbation, l'échéance à partir de laquelle le dossier d'évaluation socio-économique sera constitué et le **calendrier dans lequel la contre-expertise devra s'inscrire** ;
 - le cas échéant, en l'absence de méthode ou de procédure d'évaluation socio-économique, les exigences minimales en la matière pour pouvoir procéder à une contre-expertise ;
 - les compétences nécessaires à l'examen du projet, de sorte à **constituer une équipe de contre-experts** disponibles à partir du vivier dont dispose le CGI (ou en sollicitant de nouvelles personnes).

Sur ce dernier point, il convient de souligner que depuis 2013, **le CGI a, conformément à la lettre du décret⁵³, échangé avec certains ministères (en particulier celui de la santé)** afin d'identifier les compétences nécessaires à l'examen des dossiers « classiques » et de constituer un vivier d'experts disposant des compétences transversales (immobilier, informatique, conduite de projets) et sectorielles (ferroviaire, santé, etc.) les plus habituellement sollicitées (voir § 2.1.1 *supra*). Pour chaque projet, le CGI sollicite une équipe d'experts aux compétences requises pour le projet en question, vérifie leur *curriculum vitae* et met à jour leur déclaration d'intérêts ainsi que leur lettre d'engagement (§ 2.1.2 *supra*).

La contre-expertise démarre à proprement parler lorsque le porteur de projet communique au CGI le dossier d'évaluation socio-économique du projet.

À partir de ce moment-là, comme l'illustre le graphique 9 ci-dessous :

- ◆ le CGI établit un délai dans lequel la contre-expertise doit se tenir ;
- ◆ tout au long de la contre-expertise :
 - le CGI organise généralement plusieurs réunions de coordination :
 - une *réunion de lancement*, pendant laquelle les membres de l'équipe de contre-expertise se rencontrent et les objectifs du rapport de contre-

⁵³ Selon le IV de l'article 3 du décret n° 2013-1211, « (...) en liaison avec le ministère, l'établissement ou la structure concernés, [le CGI] fait appel à des experts ou à tout organisme de droit public ou privé. »

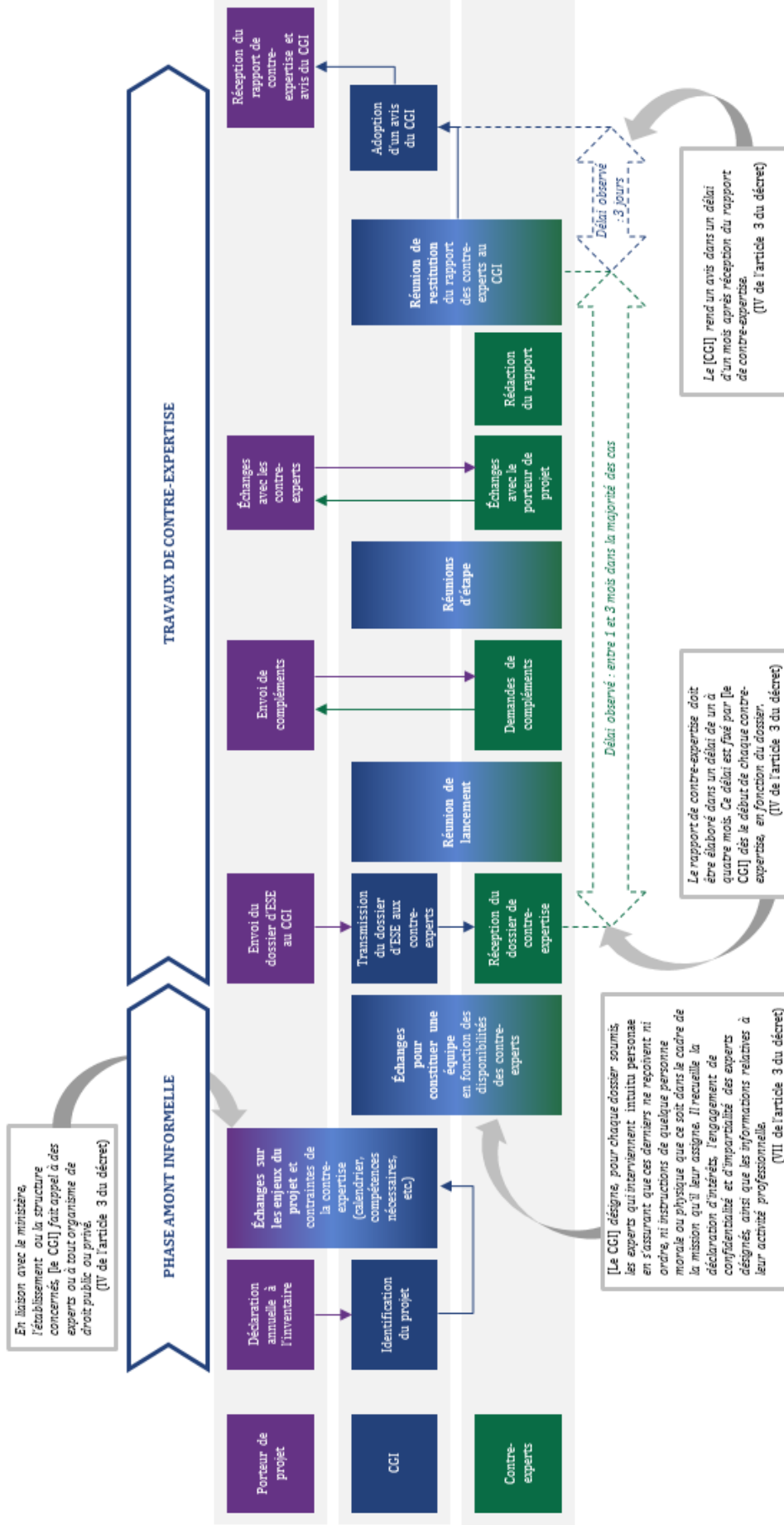
Annexe III

expertise sont exposés (cf. § 3.1 relatif au cadrage des travaux des contre-experts) ;

- en cas de besoin, une ou des *réunions d'étape*, destinées à rassembler les demandes complémentaires d'information de l'équipe ;
- une *réunion de restitution* du rapport de contre-expertise au CGI ;
- le CGI répond, autant que faire se peut, aux questions des contre-experts et/ou les transmet au porteur de projet⁵⁴ ;
- ◆ à l'issue des travaux et du rapport de contre-expertise, le CGI émet un avis sur le projet.

⁵⁴ Parfois, l'échange s'établit directement entre les contre-experts et le porteur de projet ; parfois, comme dans le secteur de la santé, le CGI est amené à jouer un rôle d'intermédiation.

Graphique 9 : Déroulement-type d'une contre-expertise coordonnée par le CGI



Source : Mission d'après entretiens et décret n° 2013-1211.

2.2.2.2. Les contre-expertises respectent des délais serrés, de sorte qu'elles ne perturbent pas le calendrier des projets concernés

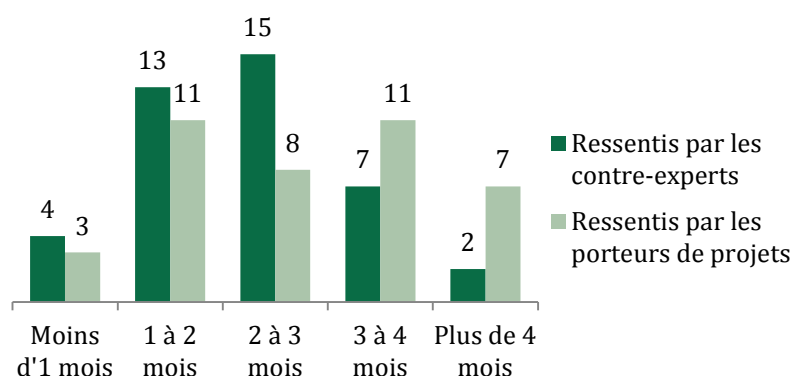
Le IV de l'article 3 du décret n°2013-1211 dispose que « le rapport de contre-expertise doit être élaboré dans un délai de un à quatre mois. Ce délai est fixé par le commissaire général à l'investissement dès le début de chaque contre-expertise, en fonction du dossier ». En pratique, **la procédure de contre-expertise s'organise selon un calendrier propre à chaque projet**, ce qui conduit les délais à varier entre quelques semaines et plus de quatre mois.

Selon la mission, l'enjeu n'est pas seulement de vérifier le respect du délai prévu par le décret, mais surtout de **s'assurer que l'objectif poursuivi, à savoir de ne pas retarder le processus décisionnel du projet, est atteint**. Dès lors, dans son analyse des délais (voir Graphique 10), la mission a choisi de distinguer :

- ◆ les **délais « ressentis » par les contre-experts** – à savoir les délais d'élaboration du rapport de contre-expertise, à partir de la date d'envoi du dossier aux contre-experts jusqu'à la réunion de restitution du rapport ;
- ◆ les **délais « ressentis » par les porteurs de projet** – à savoir les délais compris entre l'envoi du dossier d'évaluation socio-économique au CGI jusqu'à la réception du rapport de contre-expertise et de l'avis du CGI.

Les premiers respectent le délai prévu par le décret, se concentrant sur une durée allant de 1 à 3 mois dans près de 70 % des cas. Les seconds sont légèrement plus longs, compris entre 1 et 4 mois dans les trois quarts des projets étudiés.

Graphique 10 : Délais de la contre-expertise (en nombre de projets concernés)



Source : Mission d'après données CGI.

Pour refléter complètement le « ressenti » des porteurs de projets interrogés par la mission, il convient de souligner le temps passé par certains à préparer le dossier d'évaluation socio-économique préalable à la contre-expertise. Ce dossier doit, en principe, toujours être réalisé, conformément à l'obligation introduite par la LPFP pour 2012-2017 et à l'article 2 du décret n° 2013-1211, mais sa préparation peut être chronophage lorsqu'il s'agit d'un projet de plus de 100 M€ et qu'une contre-expertise est anticipée⁵⁵. **Aucun élément permettant d'objectiver cette charge de travail n'a cependant été transmis à la mission.**

⁵⁵ Cette préparation n'est toutefois pas systématiquement une charge significative, dans la mesure où plusieurs interlocuteurs ont indiqué se contenter d'une compilation des pièces disponibles, sans étude supplémentaire (ce qui explique d'ailleurs l'incomplétude de nombreux dossiers transmis à la contre-expertise – cf. § 3.1.2 *infra*).

En revanche, pour refléter complètement le « ressenti » des contre-experts, force est de constater combien le CGI subit la maîtrise du calendrier imposé par le porteur de projet, qui décide (i) du moment de déclaration du projet à l'inventaire, (ii) du moment de l'envoi du dossier d'évaluation socio-économique au CGI et (iii) de l'échéance finale qui contraint le projet, que la contre-expertise doit s'efforcer de respecter.

Dans l'ensemble, **les délais qui jalonnent la procédure de contre-expertise sont optimisés afin de ne pas retarder l'avancement du projet** (cf. graphique 9 *supra*) :

- ◆ le délai de **lancement de la contre-expertise** (entre la réception du dossier initial par le CGI et son envoi aux contre-experts) s'élève **en moyenne à 11 jours** (il dépend de la difficulté à trouver des contre-experts disponibles à cette date précise⁵⁶) ;
- ◆ **les porteurs de projet tâchent de répondre avec exhaustivité et réactivité aux questions des contre-experts** :
 - en moyenne, 6 compléments d'information et d'analyse ont été apportés aux dossiers transmis par les porteurs de projets (avec un maximum de 17 envois complémentaires au dossier initial) ;
 - la période de questions-réponses entre le porteur de projet et les contre-experts dure en moyenne 55 jours, à l'issue desquels tous les compléments de dossiers sont transmis ;
- ◆ **le délai des travaux et de rédaction du rapport de contre-expertise** (délai ressenti par les contre-experts) **est fréquemment restreint afin de se plier aux contraintes des porteurs de projets**. Par exemple :
 - dans le secteur de la santé, pour 4 contre-expertises, une procédure a été convenue avec le ministère prévoyant un délai de 5 à 8 semaines, et les contraintes de la procédure COPERMO sont systématiquement prises en compte⁵⁷ ;
 - dans le secteur des transports, pour les projets faisant l'objet d'une enquête publique, les délais sont adaptés « *afin de ne pas compromettre la date prévue de lancement de l'enquête* »⁵⁸ ;
 - dans le secteur de l'enseignement supérieur, « *le calendrier de lancement de l'avis d'appel public à la concurrence* » a été respecté le cas échéant⁵⁹ ;
 - dans le secteur de la recherche, les contre-experts ont rendu leur rapport sur le projet de source européenne de spallation « *disponible en temps utile* », le porteur de projet étant tenu par un calendrier strict⁶⁰ ;
- ◆ **l'avis du CGI est rendu dans un délai « réduit », voire « extrêmement réduit »**⁶¹ : il s'élève en moyenne à 3 jours, certains avis étant rendus le jour-même du rapport de contre-expertise.

⁵⁶ Malgré les efforts d'anticipation du CGI pour disposer d'un vivier d'experts et pour « pré-constituer » une équipe de contre-experts, il ne maîtrise pas le calendrier déclenché par le porteur de projet ni la disponibilité des contre-experts en question. Ainsi, pour le projet d'implantation d'AgroParisTech sur le campus de Saclay, le CGI précise dans son avis que « *la période estivale ne facilitant pas la recherche d'experts* », le dossier leur a été transmis « *au fur et à mesure de leur recrutement* ».

⁵⁷ Dans ses avis, CGI explique ainsi les délais réduits de la contre-expertise : « *Afin d'être disponible pour les membres du COPERMO dans un délai raisonnable avant la séance* ».

⁵⁸ Pour tous les projets du programme Grand Paris Express ainsi que pour le Grand Projet Sud-Ouest. Pour le projet de la Ligne 15 Ouest, les experts ont même « *accepté que le CGI transmette à la SGP les recommandations de leur rapport une semaine avant sa publication officielle* ».

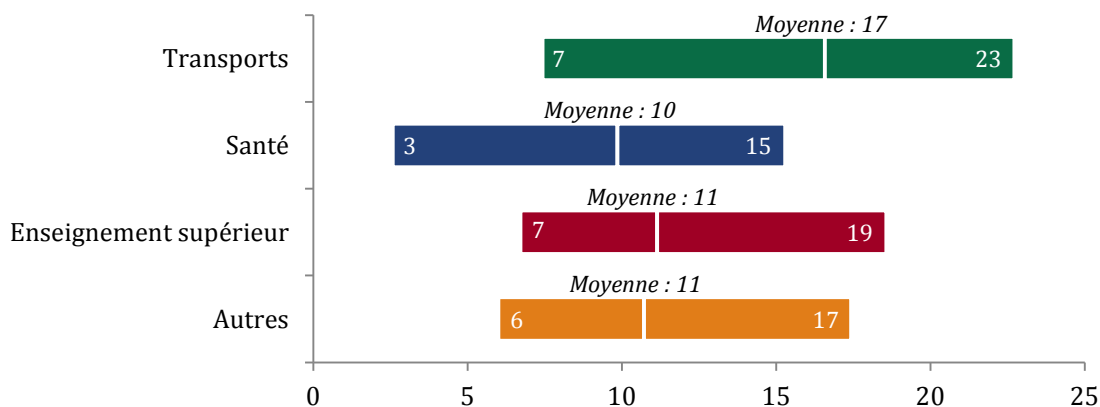
⁵⁹ Pour les projets d'implantation d'AgroParisTech et d'un pôle Biologie-Physique-Chimie sur le campus de Saclay.

⁶⁰ La contre-expertise s'est ainsi adaptée à « *la nécessité pour la France de déclarer avant la mi-novembre son souhait* ».

Annexe III

In fine, entre l'envoi du dossier d'évaluation socio-économique par le porteur de projet à la transmission du rapport de contre-expertise et de l'avis du CGI (délais ressentis par les porteurs de projet), **la procédure est relativement courte, avec une moyenne de 12 semaines tous secteurs confondus** (voir Graphique 11).

Graphique 11 : Délai des contre-expertises ressentis par les porteurs de projet* par secteur (en nombre de semaines)



Source : Mission d'après données CGI. * Délais entre l'envoi du dossier d'évaluation socio-économique par le porteur de projet au CGI jusqu'à la réception du rapport de contre-expertise et de l'avis du CGI par le porteur de projet.

2.2.3. Les moyens du CGI dédiés aux contre-expertises sont limités

À la date de la mission, les ressources humaines dédiées, au sein du CGI, aux travaux de contre-expertise apparaissent limités.

Selon les estimations de la mission :

- ◆ près d'un emploi temps plein (ETP) y est actuellement directement consacré, pour suivre le déroulement d'une contre-expertise (coordination avec les porteurs de projets et les contre-experts) et formuler les avis du CGI qui en découlent ;
- ◆ s'y rajoutent les tâches annexes, qui ne sont pas directement liées à la coordination des travaux de contre-expertise, à savoir :
 - en amont, la constitution, le suivi et le renouvellement du vivier d'experts ;
 - en aval :
 - le suivi des rapports de contre-expertise et des avis du CGI, ainsi que des suites données, dans les processus décisionnels de chaque secteur ;
 - le *reporting* bimensuel au cabinet du Premier ministre et annuel dans la jaune budgétaire envoyé au Parlement.

Selon le CGI, c'est effectivement en moyenne 1,3 ETP qui y a été en pratique consacré depuis le milieu de l'année 2013.

Proposition n° 3 : Augmenter les ressources humaines du CGI dédiées à la coordination des travaux de contre-expertise à due proportion du nombre de contre-expertises menées (qui pourrait augmenter avec une interprétation élargie du champ d'application du décret) et de l'ampleur des missions associées (clarification des attentes vis-à-vis des porteurs de projets et contre-experts ; analyse de recevabilité des dossiers ; etc.).

⁶¹ Sur les 41 contre-expertises analysées par la mission, 8 avis du CGI indiquent avoir été rendus dans un délai « réduit » et 13 dans un délai « extrêmement réduit ».

3. Les contre-expertises rendues entre 2014 et 2016 sont d'un bon niveau général, leur hétérogénéité étant liée à la maturité inégale des porteurs de projet en matière d'évaluation socio-économique

Pour apprécier la qualité des rapports de contre-expertise, la mission a comparé les objectifs donnés aux contre-experts (§ 3.1) et le contenu de leurs travaux (§ 3.2).

Pour ce faire, elle s'est notamment appuyée sur :

- ◆ le bilan réalisé par le CGI sur 16 contre-expertises rendues entre juillet 2013 et novembre 2015 (11 décembre 2015) ;
- ◆ des entretiens réalisés avec le CGI et certains contre-experts issus de différents secteurs, ainsi que sur les résultats d'un questionnaire diffusé auprès d'eux à l'été 2016⁶² ;
- ◆ l'analyse de l'ensemble des rapports de contre-expertise réalisés dans le cadre du décret n° 2013-1211⁶³ et rendus à la date de la mission, à savoir 41 en octobre 2016.

À partir de cet état des lieux, plusieurs recommandations sont formulées afin d'améliorer les modalités et d'harmoniser le contenu des travaux de contre-expertise (§ 3.3).

3.1. Des questions demeurent concernant les objectifs et la méthode des contre-expertises

3.1.1. Les contre-experts doivent en principe porter un regard sur la qualité méthodologique des évaluations socio-économiques fournies par les porteurs de projet

La contre-expertise ne vise pas à questionner directement les lignes directrices d'un projet, ni à renouveler l'évaluation socio-économique qui en a été faite. Elle est censée se concentrer sur **l'appréciation de la qualité de cette dernière, notamment méthodologique.**

Ainsi, **selon les termes du III de l'article 3 du décret n° 2013-1211**, dans son rapport, la contre-expertise :

- ◆ *« valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique ;*
- ◆ *s'assure de la pertinence des méthodes utilisées ;*
- ◆ *évalue les résultats qui en découlent ».*

⁶² Le questionnaire interrogeait les experts sur leur perception du travail de contre-expertise réalisé au CGI. En septembre 2016, seulement 17 réponses avaient été reçues pour 62 questionnaires transmis, par conséquent les résultats ne sont pas représentatifs de l'ensemble des contre-experts.

⁶³ En février 2015, une contre-expertise a été réalisée par le CGI en dehors du cadre prévu par le décret. D'après la lettre de transmission du rapport, « le conseil d'administration de l'Établissement Public Paris-Saclay a demandé qu'une contre-expertise soit réalisée à propos du projet de réseau de chaleur et de froid sur l'aquifère de l'Albien, même si le coût d'investissement de ce projet n'atteignait pas le seuil à partir duquel il est obligatoire de saisir le CGI ». Cette contre-expertise a été réalisée « en respectant toutes les règles prévues dans [le] décret d'application (compétences, déclaration d'intérêt, délais) ».

Annexe III

En pratique, pour guider les contre-experts dans cet exercice, le CGI s'appuie sur un « livret d'accueil de l'expert mobilisé par le CGI », mais surtout de nombreux échanges informels. **Le contenu des travaux a d'abord été guidé par les questions suivantes⁶⁴ :**

- ◆ le dossier d'évaluation socio-économique fourni est-il conforme au cahier des charges fixé par le décret (cf. encadré 5) ?
- ◆ les méthodes d'évaluation socio-économique retenues pour le projet sont-elles conformes aux guides méthodologiques (en particulier ceux de France Stratégie) ou aux instructions ministérielles qui existent⁶⁵ ? en particulier, les valeurs tutélaires sont-elles respectées ?
- ◆ comment sont pris en compte les aspects qui ne sont pas spécifiquement monétarisables (et/ou non couverts par des guides méthodologiques existants) mais qui sont cependant critiques pour le projet ?
- ◆ le champ de l'évaluation est-il adapté ou, au contraire, a-t-il été circonscrit ?
- ◆ les choix (paramètres, hypothèses) sont-ils cohérents et réalistes au vu de l'état de l'art de l'évaluation et de la disponibilité des données ?

Encadré 5 : Cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique

Le III de l'article 2 précise, sans prétention à l'exhaustivité, le cahier des charges d'un dossier d'ESE pour les projets d'investissement public d'un montant supérieur à 20 M€ HT :

- l'exposé détaillé du projet d'investissement, de ses variantes et alternatives ;
- les principales données sur son dimensionnement et son calendrier prévisionnel ;
- des indicateurs socio-économiques pertinents ;
- des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;
- une analyse comparée des modes de financement ;
- les avis requis par la loi et les règlements ;
- une cartographie des risques.

Source : Mission.

Par ailleurs, **les travaux des contre-experts suivent, lorsque c'est possible, la trame des dossiers fournis par les porteurs de projet**, notamment :

- ◆ dans le secteur de la santé, dans la mesure où la circulaire du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)⁶⁶ norme le contenu des « rapports d'évaluation socio-économique »⁶⁷ ;
- ◆ dans le secteur des transports, puisque le bilan socio-économique est un élément obligatoire du dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique

⁶⁴ Source : « les questions adressées aux contre-experts », dans *Leçons des premières contre-expertises réalisées* par le CGI (11 décembre 2015).

⁶⁵ En particulier, la conformité à la méthode Quinet et/ou à l'instruction Royal (cf. annexe IV relative aux enjeux méthodologiques et l'analyse comparée, jointe au rapport, de ces instructions dans le secteur des transports).

⁶⁶ Circulaire interministérielle N° DGOS/PF1/DGFiP/2013/271 du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO). Cf. annexe I sur les processus sectoriels d'élaboration des projets d'investissement et les différentes formes d'évaluation préalables.

⁶⁷ Le projet de circulaire renouvelée relative au COPERMO en cours de préparation à la date de la mission propose, dans ses annexes, une « trame de l'évaluation socio-économique des projets en COPERMO investissement ».

Annexe III

(DUP), élaboré dans le cadre d'une procédure précisée par une instruction-cadre ministérielle (instruction-cadre de juin 2014 dite « instruction Royal »⁶⁸).

Le format attendu d'un rapport de contre-expertise, sans être normé, est ainsi « *un rapport collégial de 20 à 40 pages pour discuter les hypothèses du chiffrage, de la pertinence des méthodes utilisées et enfin pour discuter des résultats* » (livret d'accueil de l'expert mobilisé par le CGI).

3.1.2. En pratique, les travaux des contre-experts sont contraints par l'insuffisance des dossiers fournis par les porteurs de projet et par le niveau d'avancement des projets présentés

Deux contraintes essentielles détournent les contre-experts de la vérification méthodologique de l'évaluation socio-économique :

- ◆ **l'insuffisance des dossiers d'évaluation socio-économique** transmis par les porteurs de projet, qui conduit certains contre-experts à se concentrer sur des éléments d'opportunité du projet (§ 3.1.2.1) ;
- ◆ **l'approbation déjà acquise du projet**, qui conduit certains contre-experts à se concentrer sur les modalités du projet qui restent à optimiser (§ 3.1.2.2).

3.1.2.1. Les travaux des contre-experts se heurtent à l'insuffisance des dossiers d'évaluation socio-économique fournis par les porteurs de projets, qu'ils sont invités à pallier

La majorité des dossiers contre-expertisés ne contient pas les éléments essentiels à une évaluation socio-économique.

Ainsi, en ce qui concerne le respect du cahier des charges fixé par le décret (cf. encadré 5 *supra*), selon les éléments fournis par le CGI (tableau 7) :

- ◆ la majorité des dossiers d'ESE fournis aux contre-experts comprenait des options et variantes, précisait le dimensionnement du projet ainsi que son calendrier, et fournissait une cartographie des risques ainsi que des indicateurs de performance ;
- ◆ cependant seule une minorité (28 %) donnait des indicateurs socio-économiques ;
- ◆ une large partie des dossiers faisait référence aux guides méthodologiques de référence (ceux relatifs aux projets de transport et hospitaliers) et l'autre moitié n'en mentionnait aucun (en raison de l'absence desdits guides méthodologiques⁶⁹).

⁶⁸ L'instruction dite « Royal » comprend l'instruction du Gouvernement en date du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport, la note technique du 27 juin 2014 de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et des « fiches-outils ».

⁶⁹ Voir annexe IV sur les enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique.

Annexe III

Tableau 7 : Complétude des dossiers d'ESE contre-expertisés* au regard du cahier des charges

	Projets ayant fourni cet élément		Projets ayant partiellement fourni cet élément		Projets n'ayant pas fourni cet élément	
	Nombre	Part du total	Nombre	Part du total	Nombre	Part du total
Options et variantes examinées	20	51 %	10	26 %	9	23 %
Dimensionnement proposé	31	79 %	7	18 %	1	3 %
Calendrier	39	100 %	0	0 %	0	0 %
Indicateurs socio-économiques	11	28 %	1	3 %	27	69 %
Indicateurs de performance	32	82 %	3	8 %	4	10 %
Choix du mode de réalisation	5	13 %	24	62 %	10	26 %
Rappel des guides méthodologiques de référence	24	62 %	5	13 %	10	26 %
Cartographie des risques	20	51 %	11	28 %	8	21 %

*Source : Eléments transmis par le CGI pour actualiser le bilan présent dans le document relatif aux leçons des premières contre-expertises réalisées par le CGI (11 décembre 2015). * Bilan réalisé sur 39 dossiers contre-expertisés entre juillet 2014 et octobre 2016.*

Les contre-experts interrogés par la mission ont fréquemment rapporté leur **difficulté à apprécier la qualité de l'évaluation socio-économique menée par le porteur de projet lorsque celle-ci était manifestement insuffisante**, y compris dans les secteurs des transports⁷⁰ et de la santé⁷¹ où ces dossiers sont censés être normés.

Dans ces cas, les contre-experts sont amenés à :

- ◆ échanger avec le porteur de projet pour compléter le dossier ;
- ◆ parfois, à produire eux-mêmes une ébauche d'évaluation socio-économique du projet, en faisant des propositions méthodologiques sur la conduite de l'évaluation socio-économique dans le secteur concerné, voire en calculant eux-mêmes les indicateurs socio-économiques fondamentaux tels que la VAN-SE (cf. § 3.2.3).

3.1.2.2. Le caractère déjà acquis d'un projet limite parfois le travail des contre-experts

De manière générale, **la restriction des délais de contre-expertise par les contraintes calendaires des porteurs de projets (§ 2.2.2.2 supra) n'empêche pas les contre-experts de mener correctement leurs travaux**. En effet, d'après 11 des 14 réponses de contre-experts aux questionnaires transmis par la mission, les délais dont ils disposent pour élaborer le rapport de contre-expertise sont suffisants, alors que les autres auraient souhaité un délai plus long afin d'approfondir leurs analyses.

⁷⁰ Dans le dossier d'enquête publique relatif à un projet de transport, le bilan socio-économique peut être présenté avec plus ou moins de détail et de pédagogie, ce qui est conforme au constat déjà présenté par le rapport Quinet (septembre 2013) : « La partie du dossier d'enquête publique consacrée à l'évaluation socio-économique est parfois très détaillée. Ce n'est cependant pas toujours le cas, certains dossiers d'enquête publique sont très succincts quant au calcul socio-économique. Cela peut se limiter à la présentation des principaux résultats numériques [... et] les valeurs agrégées sont souvent mentionnées sans aucune explication quant à leur provenance ».

⁷¹ Le CGI, l'ANAP et l'un des contre-experts dans le secteur de la santé ont élaboré en février 2014 un document de travail à destination des contre-experts de ce secteur, intitulé « Comment aborder efficacement un projet ? Et retour critique sur la composition du dossier », qui révèle ces difficultés et propose des lignes directrices visant à standardiser davantage encore le contenu d'un « dossier-type ».

Annexe III

Le CGI souligne toutefois dans la moitié de ses avis le caractère particulièrement restreint des délais de contre-expertise, qu'il s'agit d'apprécier en fonction du projet concerné. En effet, **certains projets auraient bénéficié d'un délai plus long**, notamment au regard de :

- ◆ leur ampleur ou de leur nature particulièrement complexe – soulignées dans 6 avis du CGI –, qui auraient pu justifier une contre-expertise plus approfondie⁷² ;
- ◆ l'absence de cadre méthodologique d'évaluation socio-économique, les contre-experts nécessitant alors plus de temps pour esquisser eux-mêmes une méthode⁷³ ;
- ◆ certains délais de réponse des porteurs de projets aux questions des contre-experts qui s'avèrent particulièrement longs, ce qui contraint ces derniers à travailler par intermittence et à ne pas pouvoir mettre à profit tout le temps dont ils disposent⁷⁴.

À l'inverse, plusieurs projets bénéficient d'un délai de contre-expertise « *confortable* »⁷⁵ qui permet aux contre-experts de mener les approfondissements nécessaires, comme par exemple pour le projet d'Autoroute ferroviaire Atlantique⁷⁶ ou celui de la ligne Serqueux-Gisors.

En réalité, le travail des contre-experts n'est pas tant limité par les délais dont ils disposent - ils adaptent aisément leurs travaux – que par **le moment d'intervention de la contre-expertise dans le calendrier du projet**.

La très grande majorité des contre-experts interrogés par la mission considèrent que **la décision de lancement du projet est déjà prise ou semble inéluctable au moment où intervient la contre-expertise**⁷⁷. Les travaux des contre-experts en sont ainsi influencés :

- ◆ un seul contre-expert interrogé indique maintenir ses propositions indépendamment du stade d'avancement du projet, bien qu'il les considère « *illusoires* » ;
- ◆ tous les autres préfèrent éviter d'émettre un avis défavorable au projet et concentrer leurs analyses sur l'optimisation des modalités qui peuvent encore évoluer.

Les projets arrivant à la contre-expertise alors qu'ils sont déjà très avancés tendent également à réduire, de fait, les délais dont disposent les contre-experts pour mener leurs analyses. Le CGI regrette ainsi le moment auquel le projet d'implantation de l'Université Paris 3 sur le campus de Saclay a été présenté à la contre-expertise : « *les experts et le CGI ont donc respecté des délais serrés alors que, de fait, ce dossier est étudié depuis de nombreuses années et qu'il aurait pu être présenté plus tôt en contre-expertise* ».

⁷² A titre d'exemple, le CGI estime que le délai souhaitable de la contre-expertise du Grand Projet Sud-Ouest aurait été de 4 mois, contre seulement 11 semaines en l'espèce.

⁷³ Le CGI considère notamment que le délai de 5 semaines pour la contre-expertise du projet Microcarb est « *extrêmement court* » car « *le cadre de l'évaluation socio-économique n'est pas défini* ».

⁷⁴ Cas recensé dans un avis du CGI portant sur un projet dans le secteur de la santé. D'autres cas similaires sont parfois évoqués par les contre-experts dans leurs rapports.

⁷⁵ Souligné, par exemple, dans les avis du CGI portant sur le projet de réhabilitation des quartiers scientifiques LyonTech-La Doua et sur le projet d'achat de la Tour Sequoia.

⁷⁶ Le CGI indique que, pour ce projet, les contre-experts ont mené « *une étude plus approfondie que la contre-expertise exigée* ».

⁷⁷ Dans leurs rapports, 9 missions de contre-expertise le précisent explicitement.

3.2. L'hétérogénéité des travaux et des rapports de contre-expertise est largement liée aux projets et aux dossiers fournis par les porteurs

Sur la base de 41 contre-expertises⁷⁸ réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016, la mission propose une typologie distinguant **trois types de contre-expertises, qui dépendent fortement du secteur concerné par le projet** :

- ◆ les contre-expertises des **projets d'infrastructures de transport** (12 dans l'échantillon) vérifient et approfondissent l'évaluation socio-économique fournie par le porteur de projet à l'aide des cadres méthodologiques existants (§ 3.2.1) ;
- ◆ les contre-expertises des **projets d'investissements hospitaliers** (15 dans l'échantillon) comprennent une étude technique structurée mais s'éloignent de l'évaluation socio-économique à proprement parler (§ 3.2.2) ;
- ◆ les **contre-expertises dans les autres secteurs** (de l'enseignement supérieur, 8 dans l'échantillon – cf. § 3.2.3.1, ou dans les autres secteurs plus disparates –cf. § 3.2.3.2) proposent souvent, à défaut de cadre méthodologique, une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement.

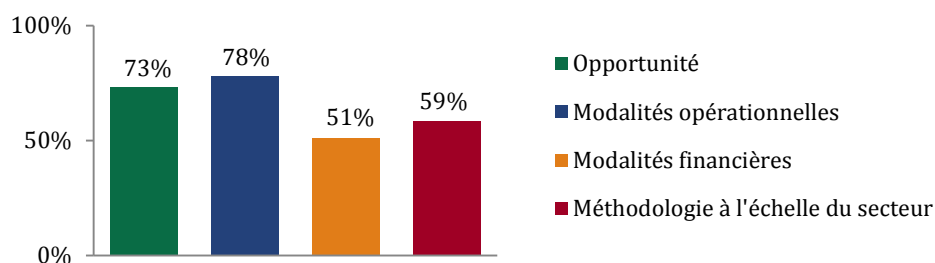
L'analyse de la mission a porté en particulier sur :

- ◆ l'avis des contre-experts sur la qualité des dossiers qui leur sont transmis ;
- ◆ le format et le contenu des travaux de contre-expertise ;
- ◆ le positionnement des contre-experts (selon le destinataire ciblé : décideur public, porteur de projet, public...) et les propositions formulées (concernant la méthodologie de l'évaluation, la conduite du projet, son opportunité...).

Elle retient essentiellement que :

- ◆ **les travaux et le niveau d'exigence des contre-experts sont étroitement liés à la maturité du secteur en matière d'évaluation socio-économique** (existence d'une méthode, avancement des travaux scientifiques de quantification des externalités, nombre de projets concernés, complétude des dossiers transmis à la contre-expertise, etc.) ;
- ◆ **le positionnement des contre-experts varie grandement** (cf. graphique 12) : certains se prononcent sur l'opportunité de faire ou de ne pas faire le projet, d'autres formulent des recommandations d'accompagnement du porteur dans la conduite de son projet, d'autres encore réalisent une vérification méthodologique de l'évaluation socio-économique.

Graphique 12 : Eléments du projet sur lesquelles se prononcent les contre-experts (en proportion de l'ensemble des contre-expertises)



Source : Mission sur la base de 41 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016. Nota bene : le positionnement considéré est celui indiqué en synthèse des rapports de contre-expertise.

⁷⁸ La contre-expertise de reconstruction de l'hôpital Bichat-Beaujon, achevée en novembre 2016, n'est pas incluse dans l'échantillon observé.

3.2.1. Dans le secteur des transports, la méthode connue d'évaluation socio-économique permet à la contre-expertise de jouer son rôle

La méthodologie d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport étant connue et encadrée⁷⁹, **les contre-experts de ces projets mènent une vérification approfondie des évaluations socio-économique.**

D'un point de vue général, **sur l'ensemble des 12 contre-expertises réalisées dans le domaine des transports⁸⁰, les contre-experts ont suivi les objectifs tels que définis par le décret n° 2013-1211** (voir *supra*), systématiquement rappelés dans le préambule de leurs rapports. Ils cherchent à comprendre et expliciter les hypothèses sous-jacentes au calcul socio-économique faites par le porteur de projet (prévisions de trafics, hypothèses, scénarios considérés...), mais également à étudier la manière dont la méthodologie inhérente au secteur pourrait être mieux appliquée au cas d'espèce (actualisation des données, pistes d'approfondissement ou, le cas échéant, rectifications méthodologiques).

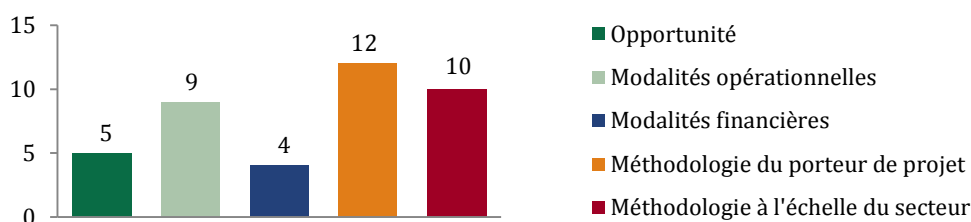
Pour ce faire, dans toutes les missions de contre-expertise du domaine des transports, un dialogue a été instauré entre les contre-experts et les maîtres d'ouvrage, permettant de :

- ◆ préciser certains modes de calculs par le biais de questions-réponses⁸¹ ;
- ◆ compléter les dossiers initiaux transmis par les porteurs de projets⁸² ;
- ◆ réduire les délais de la procédure de contre-expertise afin de ne pas retarder le calendrier du projet (cf. § 1.1.1.1 *supra*).

La mission relève toutefois que **les contre-experts ont parfois élargi leurs investigations** et se sont prononcés sur d'autres éléments que le calcul socio-économique des projets (voir graphique 13), comme :

- ◆ l'opportunité de la réalisation du projet ou d'un de ses composants (par exemple, d'un tronçon sur une ligne ferroviaire nouvelle) ;
- ◆ ses modalités opérationnelles (par exemple, son tracé ou sa date optimale de lancement) ;
- ◆ ses modalités financières (par exemple, sur la tarification).

Graphique 13 : Eléments du projet sur lesquelles se prononcent les contre-experts dans le domaine des transports (en nombre de contre-expertises concernées)



Source : Mission d'après contre-expertises réalisées entre novembre 2013 et octobre 2016 sur les projets d'infrastructures de transport.

⁷⁹ Par des obligations législatives et réglementaires (loi LOTI) ainsi que par une instruction-cadre ministérielle (l'instruction du gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport et la note technique de la DGITM du 27 juin 2014).

⁸⁰ Contre-expertises réalisées entre novembre 2013 et octobre 2016.

⁸¹ Quatre contre-expertises précisent en annexe la liste des personnes auditionnées.

⁸² Dans 8 cas sur 12, les contre-experts ont eu accès aux tableurs de calculs utilisés par les porteurs de projets, ce qui a facilité les tests de sensibilité des hypothèses. Parfois, des études complémentaires ont été demandées aux porteurs de projets : cela a été le cas, par exemple, pour la contre-expertise du projet d'autoroute « Toulouse-Castres » et pour celle du « Grand Projet Sud-Ouest ».

Annexe III

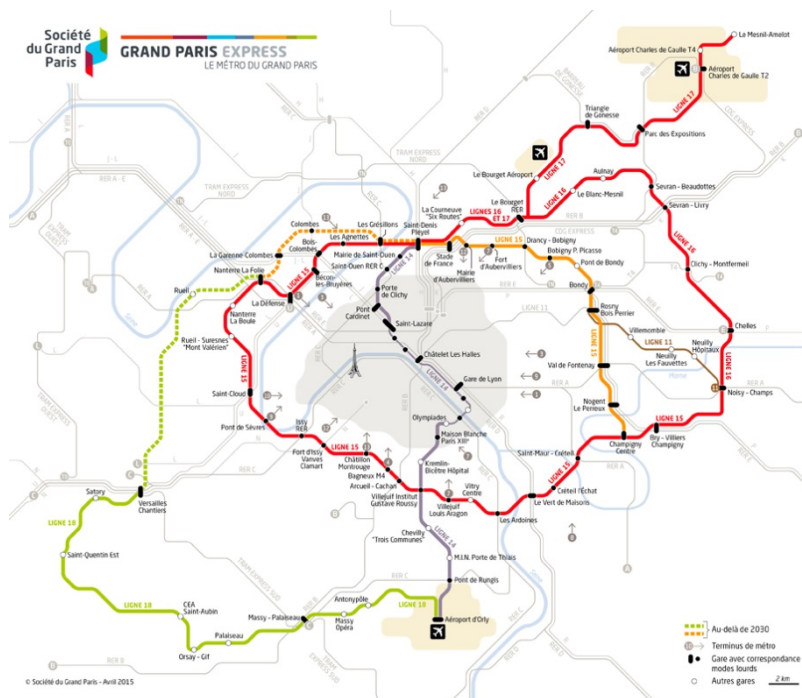
En ce qui concerne le contenu des rapports de contre-expertises, la mission distingue trois types de projets de transport :

- ◆ les projets ferroviaires du programme « Grand Paris Express », pour lesquels les contre-experts ont affiné la méthodologie d'évaluation socio-économique au fur et à mesure des projets (6 contre-expertises), en collaboration – ou en désaccord – avec la Société du Grand Paris (§ 3.2.1.1) ;
- ◆ les autres projets ferroviaires (4 contre-expertises), évalués indépendamment des programmes, mais pour lesquels les références méthodologiques apparaissent maîtrisées (§ 3.2.1.2) ;
- ◆ les projets routiers (2 contre-expertises), dont l'application des références méthodologiques peut encore être améliorée (§ 3.2.1.3).

3.2.1.1. Les contre-expertises portant sur les projets du programme Grand Paris Express (6 contre-expertises)

Les 6 projets du programme du « Grand Paris Express » (illustrés au graphique 14) sont portés par la Société du Grand Paris (SGP) et ont été soumis à la contre-expertise du CGI dans l'ordre chronologique de leur date prévue de réalisation (soit, entre juin 2014 et février 2016 – cf. tableau 8).

Graphique 14 : Schéma des lignes du Grand Paris Express



Source : Société du Grand Paris.

Tableau 8 : Contre-expertises de projets de la SGP

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
Lignes 14, 16 et 17	Deux tronçons : Noisy-Champs à Saint Denis Pleyel (21,3 km) et Saint-Denis-Pleyel à Marie de Saint Ouen (1,7 km)	3 665 M€ (3 665 M€)	18/06/2014
Ligne 14 Sud	Extension de l'actuelle ligne 14 au Sud jusqu'à l'aéroport d'Orly	2 570 M€ (2 570 M€)	26/03/2015
Ligne 15 Ouest	La ligne 15 Ouest relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Pont de Sèvres, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Est pour former une rocade	3 575 M€ (3 575 M€)	15/06/2015
Ligne 18	La ligne 18 reliera l'aéroport d'Orly, à l'est, aux territoires de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Versailles, au nord-ouest du plateau de Saclay	2 860 M€ (2 860 M€)	19/10/2015
Ligne 17 Nord	La ligne 17 Nord s'étend de la gare du Bourget RER au Mesnil-Amelot, commune située au nord-est de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle	2 118 M€ (2 118 M€)	17/12/2015
Ligne 15 Est	La ligne 15 Est relie la gare de St Denis Pleyel à celle de Champigny centre, et est couplée aux lignes 15 Sud et 15 Ouest, pour former une rocade	3 447 M€ (3 447 M€)	19/02/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

Ces projets faisant tous l'objet d'une enquête publique préalable à une DUP, les évaluations socio-économiques transmises au CGI par la SGP constituent la « pièce H » des futurs dossiers d'enquête. Dès lors, les contre-experts commentent la pertinence des hypothèses utilisées et émettent des recommandations visant à améliorer l'évaluation socio-économique pour le dossier d'enquête publique, notamment en termes de précision et de pédagogie. **Le destinataire principal de la contre-expertise est donc, avant tout, le maître d'ouvrage en vue de la présentation des calculs au public.**

En ligne avec le contenu des dossiers qui leur sont soumis et des compléments qui y sont apportés, **les contre-experts analysent systématiquement les éléments suivants :**

- ◆ les caractéristiques du projet concerné :
 - incluant, pour deux premières contre-expertises⁸³, une présentation du programme « Grand Paris Express » afin de contextualiser le projet et ses objectifs ;
 - incluant, pour les trois dernières contre-expertises⁸⁴ (d'ailleurs toutes menées par la même équipe), une analyse technique des modalités d'exploitation de la ligne⁸⁵ ;

⁸³ Ligne 14 Sud (contre-expertise finalisée le 26 mars 2015) et Ligne 15 Ouest (15 juin 2015).

⁸⁴ Ligne 18 (contre-expertise finalisée le 19 octobre 2015), Ligne 17 Nord (17 décembre 2015) et Ligne 15 Est (19 février 2016).

⁸⁵ À savoir (i) du matériel roulant, (ii) des niveaux de service et, le cas échéant, des centres d'entretien et de maintenance prévus, ainsi que (ii) de la tarification.

Annexe III

- ◆ le bilan socio-économique tel que présenté dans le dossier⁸⁶, au travers :
 - d'une étude de la pertinence des hypothèses utilisées et des scénarios envisagés, notamment lorsque la rentabilité dépend de réalisation d'autres projets⁸⁷ ;
 - des prévisions de trafic ;
 - des effets conventionnels inclus dans le calcul de la VAN dite « classique » ;
 - des effets non-conventionnels, influençant la VAN dite « élargie »⁸⁸ ;
- ◆ quelques approfondissements par les contre-experts, par exemple :
 - l'évaluation socio-économique d'un tronçon de métro spécifique, dans le cas du projet de la Ligne 14 Sud ;
 - des calculs supplémentaires, par exemple du bilan par acteurs pour le projet de la Ligne 15 Ouest ;
 - une analyse des risques, systémiques ou non, qui ne sont pas étudiés dans le dossier initial.

Dans le cadre du programme Grand Paris Express, **les contre-experts se sont exprimés sur le suivi des recommandations qui ont été émises au fil des rapports de contre-expertise**. Ainsi :

- ◆ sur les trois premières contre-expertises, un tableau de « suivi des recommandations des précédentes contre-expertises du CGI pour les projets de la SGP » est présenté en annexe des rapports sur la Ligne 14 Sud et la Ligne 15 Ouest ;
- ◆ sur les trois dernières contre-expertises, à défaut de réitérer des recommandations similaires aux projets précédents, les contre-experts invitent le lecteur à se reporter aux travaux sur les effets économiques élargis menés par les contre-experts de la Ligne 15 Ouest, et en citent certains paragraphes.

Malgré une prise en compte partielle de ces recommandations par la SGP, **les contre-experts constatent cependant que toutes les évaluations socio-économiques sont menées en conformité aux références méthodologiques en vigueur** – à savoir l'instruction-cadre « Robien » du 25 mars 2004 mise à jour le 25 mai 2007⁸⁹ puis l'instruction « Royal » du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport. La SGP a même conduit un travail de comparaison de la VAN socio-économique selon la prise en compte ou non des préconisations du rapport Quinet dans les dossiers des projets des Lignes 14, 16 et 17 et de la Ligne 14 Sud.

⁸⁶ Il convient de préciser que, pour les projets du Grand Paris Express, les contre-experts ne refont pas toute l'évaluation socio-économique : ils en questionnent les paramètres, et limitent leurs calculs à l'introduction de nouveaux scénarios pouvant impacter la VAN, à l'introduction de nouvelles hypothèses ou à quelques approfondissements.

⁸⁷ Par exemple, dans la contre-expertise de la Ligne 17 Nord il est rappelé que la rentabilité socio-économique du projet dépend beaucoup de la réalisation du projet *EuropaCity* – projet de développement d'un centre d'activités dans le département du Val d'Oise –, car il aurait des incidences sur le trafic sur ce tronçon.

⁸⁸ Dans la contre-expertise relative au projet de la Ligne 15 Ouest (juin 2015), les contre-experts ont formulé des recommandations relatives au calcul des effets non-conventionnels. Ces recommandations ont, par la suite, été reprises par les contre-experts suivants.

⁸⁹ Pour les projets Lignes 14, 16 et 17 et Ligne 14 Sud.

Annexe III

La mission relève cependant que **des désaccords d'ordre méthodologique subsistent entre les contre-experts et la SGP**, par exemple sur les questions suivantes :

- ◆ les hypothèses de trafic⁹⁰ ;
- ◆ la définition des effets conventionnels⁹¹ ;
- ◆ la prise en compte du taux d'actualisation du rapport Quinet dans l'analyse des risques systémiques⁹².

Ces divergences témoignent de l'indépendance des contre-experts vis-à-vis du porteur de projet, contribuent à alimenter la réflexion sur ces questions méthodologiques et ouvrent le débat public.

3.2.1.2. Les contre-expertises portant sur les autres projets ferroviaires (4 contre-expertises)

Les quatre autres contre-expertises de projets ferroviaires ont été réalisées entre novembre 2013 et avril 2016 (tableau 9) et ont, elles aussi, vu se succéder l'instruction-cadre Robien et l'instruction Royal⁹³.

Tableau 9 : Contre-expertises de projets ferroviaires (hors SGP)

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
Autoroute ferroviaire atlantique	Ligne de ferroutage entre Tarnos, au Nord de Bayonne, et Dourges, au sud de Lille, qui permettra de reporter le rail une partie du trafic routier de transit	400 M€ (286 M€)	22/11/2013
GPSO	Constructions de 3 lignes (Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Dax et Dax-frontière espagnole) et réalisation d'aménagements ferroviaires	9 165 M€ (7 528 M€)	25/04/2014
Ligne Serqueux-Gisors	Modernisation de la ligne Serqueux-Gisors pour le fret, afin de doubler l'axe Rouen-Mantes La Jolie-Paris et d'absorber la progression de trafic du Port du Havre	287 M€ (187 M€)	28/05/2015
Charles de Gaulle Express	Liaison entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle en 20 minutes pour 24 €	1 695 M€ (850 M€)	04/04/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

⁹⁰ Contre-expertise de la Ligne 15 Ouest : « La SGP semble en effet considérer, et c'était déjà le cas pour les précédents tronçons expertisés, que le taux de croissance de l'emploi dans la région Île-de-France et les emplois générés par le GPE sont indépendants du taux de croissance du PIB ».

⁹¹ Contre-expertise de la Ligne 15 Est : « La SGP intègre dans les effets conventionnels ce qu'elle appelle les effets urbains, c'est-à-dire les conséquences de toutes natures liées aux accroissements de densité dus au développement du réseau. Nous contestons cette analyse ».

⁹² Contre-expertises de la Ligne 18 et de la Ligne 17 Nord : « Mieux vaudrait, selon nous, s'en tenir à un calcul réellement simplifié, utilisant le taux d'actualisation recommandé par le rapport Quinet ».

⁹³ D'autres références méthodologiques ont été utilisées par les contre-experts, comme les référentiels socio-économiques mis en place par Réseau Ferré de France (RFF) devenu SNCF Réseau.

Annexe III

Dans l'ensemble, **les contre-experts sont satisfaits de la qualité des dossiers qui leurs sont transmis** (soit initialement, soit après compléments)⁹⁴ et évoquent l'intérêt de disposer des tableurs de calcul afin de mieux comprendre les résultats qui leur sont présentés. Ils considèrent les prévisions de trafic satisfaisantes au regard des référentiels susnommés, mais regrettent toutefois un manque de clarté de la méthodologie d'analyse des risques systémiques.

Les contre-experts se sont cependant attelés à de nombreux calculs afin d'**actualiser les résultats** de ces évaluations socio-économiques. Par exemple, sont effectuées :

- ◆ la révision des hypothèses des prévisions de trafic pour le projet de l'autoroute ferroviaire Atlantique ;
- ◆ l'utilisation des référentiels issus du rapport Quinet (qui n'étaient pas pris en compte dans les dossiers transmis) pour le projet de l'autoroute ferroviaire Atlantique, le projet de la Ligne Serqueux-Gisors et le Grand Projet Sud-Ouest (GPSO) ;
- ◆ l'analyse détaillée du bilan par acteurs pour le projet de la Ligne Serqueux-Gisors.

Les contre-expertises de ces projets accordent beaucoup d'importance aux prévisions de trafic, qui constituent la base de l'étude de rentabilité socio-économique. C'est au titre de ces prévisions (pour la plupart surestimées dans les dossiers selon les dires des contre-experts), que **les contre-experts se prononcent sur des choix structurants** des quatre projets :

- ◆ le séquençage du GPSO en deux phases (Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax) ;
- ◆ la date optimale de mise en service du projet de l'autoroute ferroviaire Atlantique ;
- ◆ les dispositions techniques d'électrification de la ligne Serqueux-Gisors ;
- ◆ le choix de la gare d'arrivée du Charles de Gaulle Express.

Les contre-experts n'hésitent donc pas à s'adresser directement au maître d'ouvrage et au décideur public sur les lignes directrices et la conduite du projet.

Ils proposent également des **solutions méthodologiques dont la portée dépasse le projet**, qui visent à améliorer l'intégration de certains paramètres dans l'évaluation socio-économique des projets ferroviaires.

De manière générale, la mission relève qu'**au fur et à mesure des contre-expertises, les attentes de la démarche sont mieux comprises**, tant par les maîtres d'ouvrage (qui fournissent des dossiers plus complets aux contre-experts) que par les contre-experts, dont le niveau d'exigence se renforce :

- ◆ en 2013, la contre-expertise du projet de l'autoroute ferroviaire Atlantique avait procédé à une réévaluation du bilan socio-économique à l'échelle nationale (et non plus simplement européenne comme proposé dans le dossier), tout en soulignant les limites de ces travaux au regard d'un besoin d'approche global du système ferroviaire ;
- ◆ en 2016, la contre-expertise du projet du Charles de Gaulle Express est très approfondie et s'attache à calculer l'impact de scénarios supplémentaires sur la VAN socio-économique : par exemple, les préférences modales des utilisateurs, la concurrence potentielle de la ligne 17 Nord, les prévisions de trafic de l'aéroport, le choix de la gare d'arrivée...

⁹⁴ D'après les résultats des questionnaires transmis à deux contre-experts ayant travaillé sur plusieurs projets ferroviaires.

3.2.1.3. Les contre-expertises des projets routiers (2 contre-expertises)

À la date de la mission, seuls deux projets routiers ont fait l'objet de contre-expertises de la part du CGI : le contournement Est de Rouen (en janvier 2015) et la liaison Toulouse-Castres (en octobre 2016).

Tableau 10 : Contre-expertises de projets routiers

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
Contournement Est de Rouen	Construction d'un contournement autoroutier à péage de l'agglomération de Rouen par l'Est	886 M€ (489 M€)	17/02/2015
Liaison Toulouse-Castres	Construction d'une liaison autoroutière entre Toulouse et Castres	457 M€ (110 M€)	04/10/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

L'évaluation socio-économique de ces projets est cadrée par l'instruction-cadre du MEDDE de mai 2007 relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers interurbains et par l'instruction Royal de 2014, et **les contre-experts estiment que ces référentiels méthodologiques ont été globalement respectés**. Toutefois :

- ◆ ils regrettent toutefois des lacunes dans les dossiers qui leurs ont été transmis, dans la mesure où :
 - les études de trafic du contournement Est de Rouen n'ont pas été faites à partir des valeurs tutélaires issues du rapport Quinet ;
 - le choix modal des utilisateurs n'a pas été analysé dans le projet de liaison Toulouse-Castres, malgré les suggestions de l'instruction Royal en ce sens ;
- ◆ ils auraient souhaité que les hypothèses envisagées soient moins « *artificielles* » (selon les termes des contre-experts) et davantage appliquées aux spécificités du projet considéré, surtout dans le cas du contournement Est de Rouen.

Dans leurs recommandations, **ils demandent ainsi à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) de poursuivre ses travaux méthodologiques relatifs à l'évaluation socio-économique spécifique des projets routiers⁹⁵**. En effet, si la méthodologie de l'évaluation socio-économique dans le secteur des transports est très avancée, elle semble moins éprouvée pour les projets routiers que pour les projets ferroviaires, plus nombreux à dépasser le seuil de la contre-expertise. **La contre-expertise joue alors son rôle de questionnement et d'approfondissement des méthodologies d'évaluation.**

Ainsi, **dans les deux rapports, des calculs supplémentaires d'évaluation socio-économique sont réalisés par les contre-experts**, à savoir une étude de scénarios alternatifs et de leur impact sur la VAN socio-économique, et une analyse de sensibilité de la rentabilité du projet au PIB.

⁹⁵ Les travaux suggérés pourraient porter sur la définition et la mesure des effets non-conventionnels, l'analyse des risques systémiques, l'intégration des modes concurrents via des modèles multimodaux et la valorisation du malus d'inconfort.

Annexe III

Au regard de ces évaluations, le positionnement des contre-experts sur les modalités des projets diffère dans les deux cas d'espèce :

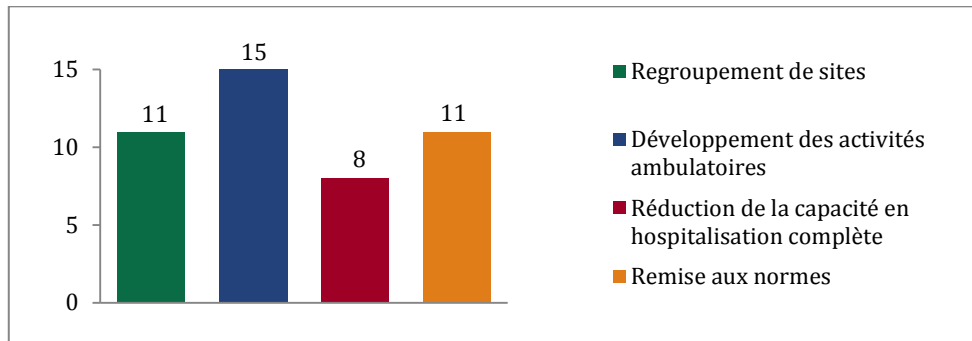
- ◆ sur le contournement Est de Rouen, le rapport de contre-expertise ne s'exprime pas sur le tracé du projet – il avait fait l'objet d'une sélection *a priori*, à partir d'une analyse multicritères ;
- ◆ les modalités opérationnelles de la liaison Toulouse-Castres ayant déjà été choisies à l'issue de la phase de débat public, les contre-experts ne se prononcent pas explicitement sur l'opportunité du projet. Ils conduisent toutefois une analyse des alternatives possibles (par exemple, l'amélioration d'une route existante) et expriment leur défiance vis-à-vis du système de concession autoroutière.

3.2.2. Dans le secteur de la santé, les contre-expertises présentent une étude technique structurée mais éloignée de l'évaluation socio-économique à proprement parler

Dans le secteur de la santé, les 15 projets présentés à la contre-expertise du CGI⁹⁶ concernent des projets immobiliers de reconstruction et/ou de modernisation d'hôpitaux (tableau 11).

Ces projets de nature immobilière visent en priorité à optimiser la performance des établissements de santé au regard des besoins de santé à l'échelle locale et de la contrainte financière. **Leur contenu est dès lors relativement comparable**, puisqu'ils proposent tous de développer les activités ambulatoires, et la majorité de regrouper des sites et de réduire les capacités en hospitalisation complète (voir Graphique 15).

Graphique 15 : Modalités opérationnelles des projets hospitaliers présentés à la contre-expertise (en nombre de projets concernés)



Source : Mission d'après contre-expertises des projets hospitaliers réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016.

En dépit de l'homogénéité relative des projets contre-expertisés, et des recommandations méthodologiques du secteur en matière d'évaluation socio-économique (§ 3.2.2.1), la mission constate des écarts notables entre les rapports de contre-expertise (§ 3.2.2.2 et 3.2.2.3).

⁹⁶ Contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016.

Annexe III

Tableau 11 : Contre-expertises de projets hospitaliers

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
CH d'Ajaccio	Reconstruction de l'une des deux parties du CH sur un troisième site	139 M€ (139 M€)	10/07/2013
CH Gabriel Martin	Reconstruction visant à restructurer les unités de soin et rapprocher deux établissements sur un site unique	140 M€ (140 M€)	12/07/2013
CH Nord Deux-Sèvres	Reconstruction et regroupement des activités MCO, actuellement dispersées sur 3 sites	109 M€ (109 M€)	12/07/2013
CH de Melun	Reconstruction sur une plateforme public-privé où seront réunis le CH et deux cliniques privées, avec un partage des activités	194 M€ (194 M€)	20/09/2013
Hôpital Edouard Herriot des Hospices Civils de Lyon	Reconstruction de 34 blocs opératoires dans un seul bâtiment et remise aux normes de l'hôpital Louis Pradel	120 M€ (120 M€)	18/11/2013
Centre Hospitalier de l'Ouest Guyanais	Reconstruction d'une nouvelle structure afin d'optimiser l'organisation des soins et répondre aux besoins de la population	112 M€ (112 M€)	21/02/2014
CHU de Pointe-à-Pitre	Mise aux normes antisismiques et construction d'un nouveau site regroupant les activités de médecine, de chirurgie et d'obstétrique du CHU	571 M€ (571 M€)	16/10/2014
CHU de Rouen	Rationalisation et modernisation, dans le sens d'un regroupement et d'un développement de la pratique ambulatoire	144 M€ (144 M€)	24/10/2014
CHU de Grenoble	Reconstruction et reconstruction de l'hôpital Michallon et des blocs opératoires	182 M€ (182 M€)	16/03/2015
CHU de Limoges	Mise en sécurité d'un bâtiment de 15 étages	253 M€ (253 M€)	03/04/2015
AP-HP Lariboisière	Reconstruction et redimensionnement autour d'un nouveau bâtiment	316 M€ (316 M€)	08/07/2015
CHU de Reims	Construction de deux nouveaux bâtiments	410 M€ (410 M€)	03/11/2015
Hôpital Saint Joseph de Marseille	Regroupement d'activités sur un seul site, une modernisation des locaux et une réorientation immobilière vers la médecine ambulatoire	134 M€ (134 M€)	04/11/2015
Nouvel Hôpital de Lens 2020	Construction d'un nouvel hôpital en deux bâtiments	280 M€ (280 M€)	19/11/2015
CHU de Caen	Rénovation du plateau technique du CHU	502 M€ (502 M€)	17/10/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

3.2.2.1. *Malgré une absence de méthode d'évaluation socio-économique, le contenu des contre-expertises est encadré et relativement standardisé*

À ce jour, il n'existe pas de méthode officielle d'évaluation socio-économique des projets dans le domaine de la santé. D'ailleurs, **aucun dossier transmis au CGI ne présente de calcul de VAN socio-économique** – élément pourtant clef de la valorisation des projets dans le secteur des transports (voir *supra*). Toutefois, il existe dans le domaine hospitalier des référentiels financiers, techniques et médico-économiques qui permettent de comparer les projets entre eux⁹⁷.

La trame d'analyse du dossier fourni par les porteurs de projets, normée par la circulaire COPERMO, est systématiquement suivie par les contre-experts.

Au vu des éléments techniques présents dans ces dossiers, les contre-expertises du CGI s'organisent ainsi de la manière suivante :

- ◆ dans un premier volet, **la cohérence du projet avec l'organisation territoriale de l'offre de soins** est étudiée ;
- ◆ dans un deuxième volet, **les aspects immobiliers du projet** (notamment en termes de dimensionnement), qui doivent permettre la réalisation de l'ambition médicale, sont détaillés ;
- ◆ dans un dernier volet, **la soutenabilité financière du projet**, condition nécessaire à sa réalisation, est analysée.

Chacune de ces étapes est confiée à un contre-expert spécialiste (de l'offre de soins, de l'immobilier ou de la finance – voir § 2.1.1.2 *supra*) chargé de la rédiger la partie correspondante du rapport. La mission remarque cependant qu'en dépit de ce cadrage, **l'objet du travail mené par les contre-experts diffère parfois d'une expertise à l'autre**. En témoignent ces exemples :

- ◆ l'étude du dimensionnement capacitaire du projet est tantôt menée par l'expert de l'offre de soins, tantôt par l'expert immobilier ;
- ◆ certains experts immobiliers orientent leur analyse sur les caractéristiques techniques du projet architectural – étage par étage, par exemple –, d'autres sur le dimensionnement surfacique, ou encore sur l'évaluation du coût des travaux.

Seule l'analyse financière semble standardisée, puisqu'elle porte toujours sur :

- ◆ la situation financière actuelle de l'établissement ;
- ◆ le plan de financement pluriannuel du projet ;
- ◆ les prévisions de dépenses, de recettes, de marge brute et d'endettement dont découle la soutenabilité du projet.

Enfin, **la synthèse de la contre-expertise est écrite collégialement** afin d'assurer la convergence des avis et de proposer un positionnement général sur le projet qui intègre tous les paramètres étudiés.

⁹⁷ À l'image du ratio « surface dans œuvre (SDO)/surface utile (SU) » qui permet d'évaluer la dimension et le coût d'une construction hospitalière.

3.2.2.2. *Les travaux des contre-experts dépendent cependant de la qualité des dossiers transmis*

De manière générale, il apparaît manifestement que **le contenu des contre-expertises dépend directement du contenu du dossier d'évaluation socio-économique transmis.**

80 % des dossiers d'évaluation socio-économique des agences régionales de santé (ARS) fournissent l'intégralité des pièces requises par la circulaire susnommée. En effet, sur les 15 dossiers reçus par les contre-experts :

- ◆ 12 sont considérés « *conformes aux attentes du COPERMO* » ;
- ◆ seuls 3 ne sont que « *quasi conformes aux attentes du COPERMO* ».

Toutefois, la simple présence des documents requis ne témoigne pas de l'exhaustivité des informations et de la pertinence des analyses menées. Au contraire, l'intégralité des avis de contre-expertise soulignent que **le dossier étudié ne peut pas être « considéré comme un dossier d'évaluation socio-économique complet »**. Pour y remédier autant que possible, le CGI assure l'intermédiaire entre les contre-experts – anonymes – et les ARS afin que des compléments puissent être apportés au dossier initial. Plusieurs cas de figure se dessinent alors :

- ◆ le dossier est d'une qualité suffisante pour permettre une contre-expertise approfondie des éléments constitutifs du projet : cette situation n'a été recensée qu'à trois reprises⁹⁸ ;
- ◆ malgré les compléments apportés au dossier, des insuffisances peuvent persister et empêcher les contre-experts de mener correctement leurs analyses⁹⁹ – le CGI a dès lors précisé, dans un avis de juillet 2015, qu'il « *n'acceptera dorénavant plus de commencer une contre-expertise sur la base d'un dossier incomplet* » ;
- ◆ le dossier est volontairement flexible, afin d'adapter les modalités du projet « *aux suggestions des contre-experts ou aux recommandations du COPERMO* » – un porteur de projet a d'ailleurs rectifié son dossier et l'a transmis de nouveau au CGI, qui a actualisé le rapport de contre-expertise et modifié son avis¹⁰⁰.

Les **contre-experts interrogés par la mission reconnaissent une amélioration de la qualité des dossiers d'évaluation socio-économique** sur la période 2013-2016, notamment grâce à la diffusion d'outils d'analyse de la performance hospitalière¹⁰¹ par l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), qui ont permis aux porteurs de projet d'affiner leurs études.

⁹⁸ Les contre-experts soulignent ainsi « *la qualité du dossier tant sur le plan des pièces fournies que sur celui de l'utilisation d'outils ayant permis à l'établissement de produire un projet très satisfaisant* », « *l'exhaustivité des documents produits pour ce projet et la qualité des réponses apportées à leurs questions* » et « *un dossier soigné et étayé* ».

⁹⁹ Les contre-experts expliquent notamment qu'« *il est difficile de se positionner sur la pertinence des travaux projetés sur la période 2013-2017 par manque d'informations* » ou que « *la contre-expertise [a été] confrontée à des compléments de dossier qui ne répondaient pas à ses interrogations* ».

¹⁰⁰ Défavorable dans un premier temps, réservé dans un second temps.

¹⁰¹ Logiciels Hospidiag et AElipse.

3.2.2.3. *Le positionnement des contre-expertises est très variable, oscillant entre analyse descriptive du projet et travaux approfondis sur ses hypothèses*

La mission observe une **hétérogénéité des analyses menées par les contre-experts, qui révèle la multiplicité des destinataires perçus de leurs travaux.**

Trois formats d'analyses se distinguent :

- ◆ une **analyse descriptive**, dans laquelle le contre-expert présente à son lecteur – supposé être le décideur public – toutes les conclusions du dossier d'analyse et ne les rectifie qu'au besoin ;
- ◆ une **analyse critique**, dans laquelle le contre-expert commente la pertinence de l'évaluation, point par point – le destinataire de la contre-expertise étant supposé être le COPERMO, qui aura le dossier en sa possession au moment où il se prononcera sur le projet ;
- ◆ une **analyse approfondie**, dans laquelle le contre-expert reprend l'analyse menée par le porteur de projet, discute la pertinence des hypothèses utilisée et mène des calculs supplémentaires – le porteur de projet lui-même semble ainsi être le destinataire de la contre-expertise.

En revanche, **la synthèse des rapports est toujours assortie d'un positionnement formel des contre-experts sur l'opportunité du projet.** Ils émettent systématiquement un avis tranché, assorti de recommandations opérationnelles et financières, qui est ensuite officiellement repris par le CGI.

3.2.3. *Dans les autres secteurs, les travaux de contre-expertise proposent souvent une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement*

3.2.3.1. *Dans l'enseignement supérieur, les contre-expertises ont été l'occasion de développer une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement*

8 projets présentés à la contre-expertise concernent des reconstructions d'établissements d'enseignement supérieur (tableau 12) :

- ◆ 5 d'entre eux s'intègrent dans le programme « Paris-Saclay », visant à regrouper et mutualiser différentes institutions sur un même campus, localisé sur le plateau de Saclay ;
- ◆ les 3 autres projets s'inscrivent dans la dynamique du « plan Campus ».

Tableau 12 : Contre-expertises de projets de l'enseignement supérieur

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
Bâtiments universitaires d'Aix-en-Provence	Réhabilitation des bâtiments universitaires dans le cadre de l'opération Campus	- (106 M€)	28/02/2014
École Centrale Paris	Déménagement de l'école sur le campus de Saclay (plateau du Moulon), à proximité immédiate de Supélec dans la perspective de fusion des deux écoles en 2020	163 M€ (163 M€)	11/06/2014

Annexe III

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
École Normale Supérieure de Cachan	Déménagement des locaux de l'ENS Cachan, enclavé et vétuste, sur le campus de Saclay (plateau du Moulon)	258 M€ (258 M€)	16/06/2014
AgroParisTech et INRA	Regroupement d'AgroParisTech et de certains laboratoires de l'INRA sur le campus de Saclay	280 M€ (280 M€)	26/09/2014
Institut-Mines-Télécom	Transfert de l'ensemble de l'école Telecom Paris Tech, la direction générale de l'Institut Mines Telecom ainsi que des activités de Telecom Paris Sud sur le campus de Saclay	142 M€ (142 M€)	06/10/2014
Université Sorbonne-Nouvelle – Paris 3	Relogement des 10 sites de l'Université dans 3 sites distincts : Nation, Sorbonne et rue des Irlandais	135 M€ (135 M€)	07/11/2014
Pôle Biologie-Pharmacie-Chimie	Déménagement d'une partie des activités d'enseignement et de recherche situés à Orsay sur le campus de Saclay	300 M€ (300 M€)	19/12/2014
LyonTech – La Doua	Réhabilitation des quartiers scientifiques du site LyonTech - La Doua	478 M€ (478 M€)	26/01/2015

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

De manière générale, les contre-expertises présentent :

- ◆ les caractéristiques du projet étudié ;
- ◆ la cohérence du projet avec la stratégie de l'établissement et la stratégie du programme dans lequel il s'inscrit¹⁰² ;
- ◆ les éléments techniques du projet, à savoir le dimensionnement surfacique, le choix du montage juridique et l'analyse des coûts (investissement, exploitation et maintenance) ;
- ◆ la pertinence et la soutenabilité du plan de financement proposé ;
- ◆ les bénéfices « élargis » de projet ;
- ◆ l'analyse des risques internes et externes¹⁰³ au projet.

À défaut de constituer une véritable contre-expertise des évaluations existantes, les travaux des contre-experts aboutissent à l'élaboration d'une première évaluation socio-économique.

¹⁰² Par exemple, la contre-expertise du projet d'implantation d'AgroParisTech sur le campus de Saclay analyse les modalités de la gestion mutualisée entre AgroParisTech et l'INRA, qui devra correspondre aux objectifs du programme « Paris-Saclay » en termes de rassemblement des pôles de recherche et d'enseignement.

¹⁰³ Notamment lorsque leur rentabilité socio-économique dépend de la réalisation d'autres projets, comme par exemple pour la réalisation de la Ligne 18 du Grand Paris Express qui aura un impact sur les projets de Paris-Saclay.

Annexe III

En effet, l'absence de cadre méthodologique dans le secteur de l'enseignement supérieur limite la qualité des informations transmises au CGI dans les dossiers des porteurs de projets :

- ◆ du point de vue des pièces constitutives : certains dossiers ne sont acceptés par le CGI que « *dans l'attente que le ministère décline les modalités d'application du décret à son secteur* »¹⁰⁴ ;
- ◆ du point de vue de la pertinence de l'analyse menée : aucun dossier ne présente de bilan ou calcul socio-économique en tant que tel (avec une valeur actuelle nette socio-économique), mais plusieurs tentatives d'analyse coûts-bénéfices (menées par 6 projets sur 8) constituent une actualisation des coûts, les bénéfices étant toujours évalués qualitativement, et non quantitativement.

La mission relève toutefois que **6 contre-expertises proposent des recommandations méthodologiques générales applicables à tout projet de l'enseignement supérieur et permettant aux porteurs de projets d'améliorer leurs dossiers.**

D'ailleurs, au fur et à mesure des rapports de l'année 2014, les attentes des contre-experts se précisent et confirment l'utilité d'une analyse socio-économique des projets du secteur (voir encadré 6) :

- ◆ tout d'abord, dans le premier rapport de contre-expertise du secteur, réalisée en février 2014, les contre-experts mènent une réflexion sur la possibilité d'appliquer le rapport Quinet aux projets de l'enseignement supérieur et ébauchent une première méthode ;
- ◆ par la suite, dans un rapport de septembre 2014, les contre-experts formulent des recommandations méthodologiques plus précises sur les externalités que doit quantifier un dossier d'évaluation socio-économique ;
- ◆ puis, dans un rapport de décembre 2014, les contre-experts proposent la mise en place officielle d'un groupe de travail qui formaliserait la méthode d'évaluation socio-économique dans le domaine de l'enseignement supérieur, à l'image du rapport Quinet pour les transports.

Encadré 6 : Pistes pour une analyse coûts-bénéfices d'un projet universitaire

Dès le premier rapport de contre-expertise portant sur un projet de l'enseignement supérieur (février 2014), il a été rappelé que « *le rapport Quinet propose des valeurs tutélaires à la fois générales (taux d'actualisation, prime de risque, coût d'opportunité des fonds publics, prix fictif de la rareté des fonds publics, valeur statistique de la vie humaine...) et plus spécifiques aux avantages habituels retirés d'une infrastructure de transport (valeur du carbone, des gains de temps pour le transport de voyageurs et de marchandises, valeur des gains en confort et fiabilité des déplacements, des coûts d'environnement...).*

En matière d'infrastructures de transports, ces indications sont immédiatement opérationnelles puisque la réalisation du bilan socio-économique est normée [...]. Dans le cas de projets universitaires, avant de pouvoir décliner les indicateurs socio-économiques attendus usuellement (bilan socio-économique des acteurs, valeur actuelle nette avec et sans prime de risque mais avec prise en compte des coûts d'opportunité et de rareté des fonds publics, études de sensibilité de cette VAN), il faudrait au préalable clarifier dans le cas de l'enseignement supérieur les questions :

- *du scénario de référence ;*
- *de l'analyse des projets (prévisions et horizon d'étude) ;*
- *de la typologie des principaux bénéficiaires concernés (étudiants, enseignants-chercheurs, administration, riverains ?...) et de l'énumération d'abord littéraire des bénéfices attendus. Par la suite, la description de la fonction d'utilité ou de demande des acteurs pourrait permettre de valoriser les principaux surplus.*

En s'inspirant des pratiques des autres pays (green book britannique, guide des analyses coûts-

¹⁰⁴ Précision apportée par le CGI dans deux avis.

Annexe III

bénéfices des fonds structurels européens, etc.), le guide méthodologique français de l'évaluation socio-économique d'un projet universitaire reste à écrire. ».

Dans un rapport suivant (septembre 2014), les contre-experts ont précisés les avantages (gains) et inconvénients (coûts supplémentaires) qui devraient être quantifiés pour valoriser les effets socio-économiques du projet :

- « transport : temps, confort, sécurité, effet serre, pollution de l'air et bruit ;
- logement (coûts, qualité, environnement) ;
- conditions de travail ;
- réussite aux examens, insertion professionnelle, carrière ou reconnaissance, publications scientifiques, brevets déposés, innovation ;
- activité économique au voisinage des établissements ».

Source : Mission d'après les rapports de contre-expertise du projet de réhabilitation de l'université d'Aix-en-Provence (février 2014) et du projet AgroParisTech (septembre 2014).

Les contre-experts ne se positionnent pas uniquement sur les questions méthodologiques : **ils se prononcent toujours sur les modalités opérationnelles et financières des projets**, afin d'en optimiser l'organisation et le pilotage. En revanche, dans la moitié des cas, **le stade du projet est trop avancé pour qu'ils puissent émettre un avis sur son opportunité de réalisation.**

3.2.3.2. Dans les autres secteurs, l'évaluation socio-économique ne figurant pas dans les dossiers fournis par les porteurs de projets, la plupart des contre-expertises en proposent également quelques lignes directrices

Sur les 42 contre-expertises menées par le CGI entre juillet 2013 et octobre 2016, six ne portent ni sur des projets de transports, ni sur des projets hospitaliers, ni sur des établissements d'enseignement supérieur (voir Tableau 13).

Tableau 13 : Autres contre-expertises

Intitulé du projet	Description rapide	Coût total du projet (dont financement public au sens du décret n° 2013-1211)	Date de la contre-expertise
Grand Palais	Restauration du bâtiment historique, mise aux normes et aménagement afin de rendre le Grand Palais plus fonctionnel et attractif	393 M€ (393 M€)	28/09/2014
Source européenne de spallation	Infrastructure de recherche qui produira des faisceaux de neutrons par la technique de spallation et (source de neutrons la plus puissante au monde)	1 843 M€ (147 M€)	29/10/2014
Tour Sequoia	Projet de lever l'option d'achat en crédit-bail de la Tour Séquoia où est implanté le MEDDE	486 M€ (486 M€)	10/02/2015
Microcarb	Mise en place d'un satellite capable de mesurer les émissions de CO2	174 M€ (160 M€)	16/11/2015
THD Alsace	Déploiement du Très Haut Débit en Alsace, via des réseaux de fibres optiques déployés jusqu'à l'abonné	619 M€ (177 M€)	11/01/2016
THD Nord-Pas-de-Calais	Déploiement du Très Haut Débit dans le Nord-Pas-de-Calais, via des réseaux de fibres optiques déployés jusqu'à l'abonné	732 M€ (181 M€)	11/01/2016

Source : Mission d'après rapports de contre-expertise et avis du CGI.

Ces projets inédits relèvent **de secteurs très différents, au sein desquels il n'existe pas à ce jour de méthode ni de culture de l'évaluation socio-économique** : ces projets ont trait aux hautes technologies (recherche, espace), au numérique, à la culture ou encore à l'immobilier de l'État.

Deux types de contre-expertises se dessinent toutefois :

- ◆ d'une part, **celles qui esquissent quelques lignes directrices d'évaluation socio-économique** que les prochains porteurs de projets pourront suivre ;
- ◆ d'autre part, **celles qui se limitent à une analyse de la performance**, notamment financière, du projet.

Ainsi, parmi les **tentatives de cadrage de l'évaluation socio-économique dans un secteur donné**, la mission recense :

- ◆ pour les infrastructures de recherche, le rapport de contre-expertise du projet de source européenne de spallation (ESS) élabore une véritable grille méthodologique visant à évaluer la rentabilité socio-économique des projets d'infrastructure de recherche¹⁰⁵ ;
- ◆ pour la recherche spatiale, le rapport de contre-expertise du projet Microcarb consacre toute une partie à l'explication du principe de l'évaluation socio-économique, entendue comme double analyse « coûts-efficience » et « coûts-bénéfices » ;
- ◆ pour le numérique, les deux projets du plan Très Haut Débit (THD) s'inspirent de la méthodologie JASPERS (développée par la banque européenne d'investissement) et de la méthode Quinet afin de proposer un cadre adapté de l'évaluation socio-économique, notamment en termes d'option de référence à considérer et de paramètres quantitatifs à intégrer¹⁰⁶.

Enfin, deux contre-expertises s'attachent à **vérifier la performance** des projets, sans chercher à normer l'évaluation socio-économique dans les secteurs concernés :

- ◆ le rapport de contre-expertise portant sur le projet de rénovation du Grand Palais mène une étude stratégique complète visant à assurer les bénéfices du projet au regard des coûts estimés, mais ne réalise pas d'évaluation socio-économique à proprement parler ;
- ◆ le projet immobilier d'achat de la Tour Séquoia fait l'objet d'une contre-expertise de valorisation immobilière dont l'objet est uniquement de déterminer les meilleures modalités juridiques de l'acquisition, sous contrainte financière.

3.3. La mission recommande de renforcer les exigences de complétude des dossiers et de clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts

Afin de limiter l'hétérogénéité des contre-expertises, la mission recommande deux clarifications :

- ◆ d'une part, celle des attentes vis-à-vis des porteurs de projet et de leur dossier, qui serait sanctionnée par une analyse de recevabilité du dossier (§ 3.3.1) ;
- ◆ d'autre part, celle des attentes vis-à-vis des contre-experts, du contenu de leurs travaux et de la portée de leur jugement, censés se concentrer sur les enjeux méthodologiques davantage que sur les questions d'opportunité (§ 3.3.2).

¹⁰⁵ Le rapport de contre-expertise étudie ainsi les liens entre recherche et croissance économique, les externalités plus concrètes des infrastructures de recherche en général, et la contribution des projets eux-mêmes au bénéfice socio-économique.

¹⁰⁶ Par exemple, le taux d'actualisation et le coût d'opportunité des fonds publics tels que fixés dans le rapport Quinet.

Sur ces deux points, la mission souligne la **difficulté à trouver le « bon moment » d'intervention de la contre-expertise**, qui est pourtant déterminant pour que celle-ci parvienne à éclairer la décision publique. Il s'agit finalement de trouver un juste équilibre entre :

- ◆ un projet suffisamment élaboré, faisant l'objet d'une étude socio-économique satisfaisante et complète (§ 3.1.2.1) ;
- ◆ un stade d'avancement qui permette encore au projet de ne pas voir le jour (§ 3.1.2.2).

3.3.1. Une analyse de recevabilité des dossiers soumis à contre-expertise améliorerait de leur complétude

À la date de la mission, la majorité des dossiers reçus par les contre-experts sont incomplets, ce qui conduit à de nombreuses demandes complémentaires (en moyenne 6 compléments d'information et d'analyse, avec un maximum de 17 envois complémentaires au dossier initial – cf. § 2.2.2.2 *supra*) : cette incomplétude initiale, imputable au porteur de projet, rallonge les délais et nuit aux conditions de travail des contre-experts.

Compte tenu de l'importance de la complétude des dossiers remis aux contre-experts, une mesure avancée consisterait à **mettre en place une analyse de recevabilité du dossier** (qui ne pourra se substituer, en tout état de cause, à l'accompagnement méthodologique dont les porteurs de projet ont besoin¹⁰⁷) :

- ◆ une telle analyse ne porterait pas sur le fond mais sur la présence des pièces obligatoires mentionnées par le cahier des charges (*modulo* celles qui n'existent pas, comme les guides méthodologiques de référence dans certains secteurs) ;
- ◆ cette analyse devrait être menée par le CGI, éventuellement en lien avec l'équipe de contre-experts si celle-ci est déjà constituée ;
- ◆ en cas d'incomplétude du dossier, ce dernier serait jugé irrecevable et les travaux des contre-experts seraient suspendus dans l'attente des compléments ;
- ◆ le risque d'allongement des délais par une telle étape supplémentaire apparaît modéré aux yeux de la mission compte tenu de la maîtrise actuelle des délais (cf. § 2.2.2.2) et de la possibilité d'anticiper davantage l'exercice de contre-expertise.

Une telle analyse de complétude des dossiers exige, auparavant, d'avoir précisé les critères de recevabilité d'un dossier, qui devraient s'adapter aux procédures et méthodes disponibles dans chaque secteur. Cette précision devrait être apportée à l'issue d'un travail conjoint entre le CGI et les représentants de chaque secteur concerné.

Proposition n° 4 : Mettre en place une étape d'analyse de la recevabilité d'un dossier à la contre-expertise. Cette analyse devrait s'opérer sur la base des exigences minimales précisées par le CGI (par exemple dans une circulaire interministérielle ou, lorsqu'elle existe, dans une instruction ministérielle), adaptées aux spécificités des projets de chaque secteur. Elle serait réalisée, au cas par cas, lors de la réception du dossier envoyé par le porteur de projet et pourrait conduire, en cas de dossier incomplet, à décaler le lancement officiel de la contre-expertise en attendant les compléments.

¹⁰⁷ Voir annexe IV relative aux enjeux méthodologiques de l'évaluation socio-économique.

3.3.2. Les attentes vis-à-vis des contre-experts sont d'abord liées à leur regard indépendant sur la méthode d'évaluation socio-économique du projet

Il n'est pas anormal qu'une procédure aussi récente que celle de la contre-expertise, et portant sur un nombre somme toute réduit de projets (une quarantaine en trois ans), ne soit pas immédiatement standardisée et homogène. La phase de mise en place de la procédure a permis au CGI ainsi qu'à nombre de porteurs de projets et de contre-experts d'**expérimenter l'exercice de contre-expertise** dans le cadre, très large, ouvert par le décret n° 2013-1211. Ce dernier demande en effet, au III de son article 3, à la contre-expertise de « *valide[r] et, le cas échéant, actualise[r] les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique ; s'assure[r] de la pertinence des méthodes utilisées [et] évalue[r] les résultats qui en découlent* ».

La pérennisation de cette procédure, qui pourrait voir son volume d'activité augmenter si l'interprétation du champ d'application du décret était étendue (cf. § 1.2.3), exige **de clarifier et de standardiser les travaux de contre-expertise**.

La mission suggère de les orienter sur les sujets méthodologiques de l'évaluation socio-économique, davantage que sur l'appréciation de l'opportunité du projet – même si, souvent, cette dernière découle des précédents. Le cas échéant :

- ◆ l'appréciation méthodologique des contre-experts se ferait par référence aux lignes directrices de l'évaluation socio-économique et des guides sectoriels élaborés par les ministères et économistes (cf. propositions n° 3 et 4 de l'annexe IV) ;
- ◆ l'appréciation de l'opportunité, telle qu'exprimée parfois dans les conclusions des contre-experts et systématiquement dans l'avis du CGI, découlerait essentiellement de cette analyse socio-économique.

Parmi les sujets méthodologiques, deux types de recommandations peuvent être utilement formulées :

- ◆ celles qui ont trait aux choix du porteur de projet et à l'application des lignes directrices transverses en vigueur (rapport Quinet, instruction ministérielle, etc.) ;
- ◆ celles qui révèlent un flou plus large, et qui ont donc une portée qui dépasse le seul projet concerné, qui doivent être adressées à des experts de la méthodologie de l'évaluation socio-économique (par exemple, à un comité d'experts hébergé par France Stratégie¹⁰⁸).

Cette clarification des attentes pourrait s'inscrire dans une circulaire interministérielle ou, afin de ne pas alourdir cette dernière, dans un document interne du CGI – par exemple, dans l'ébauche de « guide du contre-expert » qui serait enrichie et finalisée.

Proposition n° 5 : Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts, dans la circulaire interministérielle ou dans un « guide du contre-expert », en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation, conformément aux lignes directrices communes et aux référentiels sectoriels (cf. propositions n° 3 et 4 de l'annexe IV).

¹⁰⁸ Voir proposition n° 6 sur ce sujet dans l'annexe IV.

4. La portée immédiate des contre-expertises et des avis du CGI apparaît limitée, mais elle est surtout très délicate à apprécier tant elle est diffuse

4.1. Les suites données aux conclusions des contre-expertises après leur transmission aux porteurs de projets et aux décideurs publics sont difficiles à étayer

À l'issue du rapport de contre-expertise :

- ◆ dans un délai d'un mois, « *le commissaire général à l'investissement rend un avis* » (IV de l'article 3 du décret n° 2013-1211), qui est transmis, avec le dossier d'ESE et le rapport de contre-expertise :
 - au Premier ministre ;
 - au ministre concerné ;
 - le cas échéant, aux représentants de l'établissement public concerné ;
- ◆ puis, dans un délai d'un mois après la réception de cet avis, le ministre ou l'établissement public concerné « *informe le commissaire général à l'investissement des suites qu'il entend donner à son avis* » (VI de l'article 3).

La mission a donc, en deux temps, porté un regard sur :

- ◆ le contenu de l'avis transmis par le CGI aux autorités décisionnelles (§ 4.1.1) ;
- ◆ les suites immédiates qui lui sont données, à la lumière notamment des réponses des porteurs de projet eux-mêmes (§ 4.1.2) et de leur poids dans les arbitrages interministériels (§ 4.1.3).

4.1.1. Sur la base du rapport de contre-expertise, un avis du CGI est transmis aux autorités décisionnelles de l'investissement, avec un positionnement en faveur ou en défaveur du projet

4.1.1.1. Les avis du CGI reprennent, pour l'essentiel, les éléments saillants des rapports de contre-expertise

Au contraire du rapport de contre-expertise, les objectifs et le contenu de l'avis du CGI ne sont pas normés par le décret. En pratique :

- ◆ il rappelle le projet, la procédure et le déroulement des travaux de contre-expertise ;
- ◆ **il cite les parties qu'il juge essentielles dans le rapport** de contre-expertise ;

Annexe III

- ◆ **il en déduit un avis sur l'opportunité du projet** (qui est parfois déjà expressément inscrit dans le rapport de contre-expertise, mais pas systématiquement – cf. graphique 12 *supra*) ainsi que des recommandations adressées aux différents destinataires de l'avis, à savoir :
 - d'abord le porteur de projet ;
 - éventuellement d'autres parties prenantes impliquées dans la décision et/ou le pilotage du projet (notamment les tutelles, mais parfois aussi les autres collectivités publiques¹⁰⁹) ;
 - voire des acteurs concernés par les sujets méthodologiques (souvent France Stratégie ainsi que le ministère du secteur concerné), invités à se prononcer sur certaines hypothèses ou à développer des guides méthodologiques pour le secteur.

Dans la rédaction de ses avis, **le CGI s'efforce d'être à la fois synthétique, complet et clair** (cf. encadré 7) ce qui n'a rien d'évident au vu des projets concernés et des travaux de contre-expertise. Il semble toutefois à la mission que **la première page gagnerait, à elle seule, à présenter la conclusion de l'avis du CGI** (favorable, réservé, etc.), alors qu'il faut aujourd'hui aller le chercher dans les paragraphes de conclusion, à la fin des quelques pages qui composent l'avis.

Encadré 7 : Structure-type d'un avis du CGI

Les avis du CGI prennent généralement la forme d'un document de 3 à 4 pages, composées :

- d'un tableau synthétique sur la première page, qui :
 - comprend toujours les cases suivantes (remplies ou non) : coût du projet, principaux bénéfices attendus, VAN sans risque ou avec risque, TRI et calendrier ;
 - insère parfois, selon le secteur ou le projet, les éléments suivants : dimensionnement, déclaration du projet à l'inventaire, mode de réalisation, financement, principaux « gagnants » et « perdants », principaux effets externes ;
- une présentation synthétique du projet, de son contexte et du dossier d'évaluation socio-économique transmis par le porteur de projet au regard du cahier des charges ;
- une présentation de la contre-expertise, avec :
 - des éléments de procédure (notamment la garantie prise par le CGI sur le curriculum vitae et la déclaration d'intérêts des contre-experts, ainsi que les différentes dates qui scandent l'exercice, entre la réception du dossier et la restitution du rapport de contre-expertise) ;
 - des extraits du rapport choisis par le CGI ;
 - l'avis du « directeur de programme » au CGI sur le déroulement de l'exercice ;
- une synthèse qui formule l'avis du CGI, comprenant les principales forces et faiblesses du projet, l'avis qui en découle de la part du commissaire sur son opportunité (favorable, avec réserves ou recommandations, etc.) ainsi que les recommandations d'ordre méthodologique.

Le rapport de contre-expertise est systématiquement joint à l'avis.

Source : Mission d'après avis du CGI.

En ce qui concerne la signature de l'avis du CGI :

- ◆ dans un premier temps, jusqu'au premier trimestre 2014, les premiers avis étaient signées par la directrice de programme ;

¹⁰⁹ Par exemple, dans son avis sur le Charles de Gaulle Express, le CGI a invité l'État à « *anticipe[r] les mesures d'accompagnement de l'évolution du marché de la desserte de l'aéroport qui sera modifiée par la mise en service de CDG Express* » et la ville de Paris sur « *le lien piétonnier direct de la gare de l'Est vers la gare Magenta [qui] serait de nature à renforcer l'attractivité de CDG Express* ».

Annexe III

- ◆ depuis cette date, **les avis sont signés par le commissaire général lui-même**, sauf exceptions :
 - en cas de conflit d'intérêt personnel ou professionnel, le commissaire adjoint signe à sa place (3 cas en tout, dont 2 dans l'enseignement supérieur) ;
 - en cas de financement du PIA accordé au projet, la directrice de programme signe (3 cas en tout : les deux projets bénéficiant du plan THD et le projet Microcarb).

Entre l'adoption de l'avis par le CGI et la transmission de la contre-expertise (rapport et avis) au porteur de projet ainsi qu'au cabinet du Premier ministre (qui se charge de l'envoyer aux présidents des deux assemblées¹¹⁰), **le délai moyen s'établit à 3 jours** et aucune transmission n'a été faite hors délais (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Délai de transmission de la contre-expertise au Premier ministre et au porteur de projet par le CGI

	Nombre de contre-expertises concernées	Part du total
Délai inférieur à 3 jours	21	51 %
Délai compris entre 3 et 5 jours	13	32 %
Délai compris entre 5 et 30 jours	7	17 %
Délai supérieur à un mois	0	0 %

Source : Mission d'après 41 contre-expertises entre juillet 2013 et octobre 2016.

4.1.1.2. Même si des « réserves » ou « recommandations » sont quasiment systématiquement émises, les avis du CGI sont généralement favorables aux projets contre-expertisés

Le CGI a délibérément choisi de ne pas s'opposer frontalement aux projets, ni d'être exagérément exigeant en matière d'évaluation socio-économique compte tenu des lacunes méthodologiques sectorielles, mais d'être « constructif » et « nuancé ».

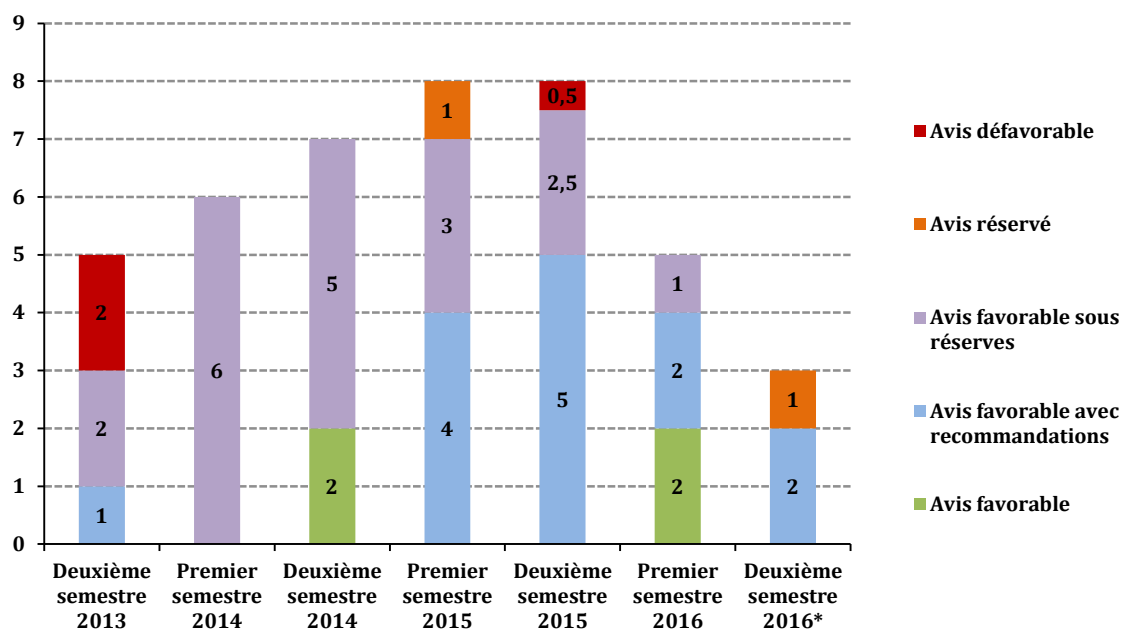
De fait, sur 42 avis rendus par le CGI entre juillet 2013 et novembre 2016 (cf. graphique 16) :

- ◆ **une large majorité est favorable (90 %)**, même si :
 - l'essentiel de ces avis favorables est accordé « sous réserves » (46 % des avis) ou « avec recommandations » (33 % des avis)¹¹¹ ;
 - seuls quatre projets ont bénéficié d'un avis « favorable » sans ambiguïté ;
- ◆ **le CGI n'a émis que trois avis « défavorables »** en plus de trois ans :
 - deux en juillet 2013, avant même la parution du décret ;
 - un en octobre 2015, sur une partie seulement du projet contre-expertisé (l'autre partie du projet a fait l'objet d'un avis « favorable sous réserves ») ;
- ◆ le CGI n'a émis que deux avis « réservés » :
 - le premier avait initialement pris la forme d'un avis défavorable en octobre 2014, mais il a donné lieu à un nouveau dossier soumis à contre-expertise, ce qui a conduit à une modification en avis « réservé » en février 2015 ;
 - le deuxième a été formulé en octobre 2016.

¹¹⁰ Le CGI a indiqué avoir reçu, par ailleurs, plusieurs demandes de transmission des rapports de contre-expertise de la part du Sénat en 2016 (au sujet des projets concernant le campus de Saclay et des infrastructures de transport).

¹¹¹ Selon le CGI, un avis avec « recommandations » est plus favorable qu'un avis avec « réserves » (ces dernières sont des conditions à lever pour que l'avis soit favorable, alors que les recommandations s'ajoutent à un avis qui reste positif sur le projet).

Graphique 16 : Types d'avis rendus par le CGI (2013-2016)



*Source : Mission d'après données CGI (registre des contre-expertises). * Deuxième semestre 2016 jusqu'au mois de novembre 2016 (un autre avis est attendu d'ici à la fin de l'année). Nota bene : pour un avis rendu en octobre 2015, une partie du projet a fait l'objet d'un avis défavorable et l'autre partie d'un avis favorable sous réserve.*

4.1.2. Les porteurs de projet estiment que la contre-expertise intervient trop tard pour modifier les grandes lignes du projet, mais certains s'appuient sur elle pour consolider leurs demandes de financement

4.1.2.1. Pour l'essentiel des porteurs de projet, l'exercice de contre-expertise intervient trop tard

Pour de nombreux porteurs de projets interrogés par la mission, **l'exercice de contre-expertise n'intervient pas au bon moment dans le processus décisionnel** : ils confirment le sentiment des contre-experts (cf. § 3.1.2.2) que cet exercice intervient à la fin du processus d'élaboration du projet, juste avant la décision, alors que le projet est très défini et qu'il est trop tard pour s'interroger sur ses orientations stratégiques.

Il ressort de l'analyse des 21 réponses envoyées par les porteurs de projet au CGI que :

- ♦ **contrairement à l'exigence du décret** qui rend obligatoire la réponse du porteur de projet dans un délai d'un mois à compter de la réception de l'avis (VI de l'article 3), **à peine plus de la moitié des porteurs de projets répond aux avis du CGI dans un délai moyen d'1,5 mois** (cf. tableau 15) ;
- ♦ le secteur hospitalier se démarque particulièrement puisque, sur 14 avis rendus depuis juillet 2013 par le CGI, un seul porteur de projet a envoyé une réponse, près d'un an après la transmission du rapport. Cette absence de réponse est d'autant plus regrettable que ce sont des projets hospitaliers qui ont fait l'objet des avis les plus réservés et défavorables du CGI et que ces avis sont donc restés sans réponse¹¹² ;

¹¹² Une spécificité du secteur réside manifestement dans l'intermédiation entre le ministère (la direction générale de l'offre de soin plus spécifiquement), l'agence régionale de santé (qui est le porteur officiel du projet) et l'établissement hospitalier (qui le porte opérationnellement).

Annexe III

- ◆ au contraire :
 - dans l'enseignement supérieur, 6 des 8 avis rendus ont reçu une réponse détaillée du porteur de projet visant à lever les réserves ou recommandations formulées ;
 - dans le secteur des transports, tous les projets ferroviaires ont fait l'objet d'une réponse des maîtres d'ouvrage (les contre-expertises conduisent même fréquemment à une adaptation des pièces du dossier d'enquête publique, voire à joindre une réponse « publique » au rapport et à l'avis du CGI¹¹³ ;
- ◆ si l'essentiel des porteurs de projets s'efforcent de préciser les suites qu'ils entendent donner aux réserves ou recommandations formulées par le CGI, certains contestent point par point les analyses ou jugements portés par les contre-experts.

Tableau 15 : Délais de réponse des porteurs de projet aux avis du CGI

		Avis rendus entre juillet 2013 et septembre 2016	Avis rendus entre janvier 2014* et septembre 2016
Nombre de réponses**		21	20
Part dans le nombre total d'avis rendus		54 %	61 %
Délai de réponse (en jours)	Délai moyen	46	44
	Délai minimal	7	7
	Délai maximal	327	327

*Source : Mission d'après données CGI (registre des contre-expertises). *Date d'entrée en vigueur du décret n°2013-1211. **Y compris une réponse insérée dans le dossier d'enquête publique sans avoir été envoyée formellement au CGI.*

Enfin, en l'absence d'obligations en ce sens (l'avis du CGI est simple et non conforme) ou d'une comitologie qui assurerait un suivi des suites (comme c'est le cas du COPERMO concernant ses propres avis), **le CGI ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer (ni même pour suivre) des suites données** aux réserves et recommandations formulées dans les travaux de contre-expertise. Les suggestions d'ordre méthodologiques font cependant l'objet de discussions fréquentes avec France Stratégie¹¹⁴.

4.1.2.2. Pour certains porteurs de projets cependant, l'exercice de contre-expertise est perçu comme un moyen utile de consolider la demande de financement

Dans un certain nombre de cas, les contre-expertises du CGI et ses avis favorables (avec ou sans réserves) ont – directement ou indirectement – étayé, voire soutenu, les demandes de financement des projets. C'est par exemple le cas :

- ◆ des projets de la SGP, qui ont tous bénéficié d'un avis favorable du CGI (avec réserves ou recommandations), à l'exception d'un tronçon de la ligne 18 ;
- ◆ du projet de restauration et d'aménagement du Grand Palais, qui a bénéficié d'un avis favorable (sans réserves) du CGI qui a, en sus, indiqué que « *le plan de financement doit être bouclé dans ses différentes composantes* » et estimé qu'« *il sera sans doute nécessaire de proposer une garantie d'État pour recourir à l'emprunt* » ;

¹¹³ Ainsi, la pièce H (évaluation socio-économique) du dossier d'enquête publique sur le projet GPSO fait explicitement référence à l'avis du CGI avec une contre-expertise indépendante (documents figurant dans la pièce B – informations juridiques et administratives – du dossier), indique « *dans le cadre de cet examen et suite à cet avis, différents scénarios complémentaires ou tests de sensibilité ont été étudiés pour compléter l'analyse socio-économique* » et conclue que « *cette procédure d'évaluation n'a pas conduit à remettre en cause le scénario central porté par l'enquête.* »

¹¹⁴ Voir annexe IV sur la question de la gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique.

Annexe III

- ◆ d'un projet de déménagement d'un établissement de l'enseignement supérieur, pour lequel le CGI a préconisé de « *boucler définitivement le plan de financement, qui repose sur un complément de dotation et/ou sur le maintien du versement du ministère de l'Économie afin que les économies de loyer réalisées viennent contribuer au remboursement du projet* ».

Si l'évaluation socio-économique et la contre-expertise n'ont pas vocation à éclairer précisément les modalités de financement d'un projet, il apparaît logique que la démonstration de l'utilité socio-économique d'un projet conduise à en soutenir le financement public. En revanche, tel ou tel projet peut légitimement apparaître aux yeux du décideur public, y compris avec une rentabilité socio-économique positive, secondaire par rapport à d'autres projets à financer. En tout état de cause, **l'opportunité d'un projet ne peut être réduite à son évaluation socio-économique, et son évaluation socio-économique ne peut être assimilée à une étude de soutenabilité budgétaire ou financière.**

Il convient de noter que **le CGI suggère fréquemment aux porteurs de projet de se tourner vers des sources européennes de financement.** Ainsi :

- ◆ sur certains projets de transport :
 - concernant le projet d'autoroute ferroviaire atlantique, le CGI a préconisé une vigilance concernant « *la réévaluation forte de la demande de subvention européenne au motif que l'investissement présente un bilan négatif de plus de 80 M€ pour la France* » ;
 - concernant le projet de modernisation de ligne Serqueux-Gisors, le CGI a émis une réserve « *liée à la faible rentabilité socio-économique face à un coût élevé pour le budget* » et plusieurs recommandations, dont la « *demande d'un financement européen pertinent au motif que ce projet est indispensable à la desserte maritime par le port du Havre du corridor Atlantique du réseau transeuropéen de transport* » ;
- ◆ sur d'autres projets à haute valeur technologique :
 - la contre-expertise du projet de source européenne de spallation portait justement sur l'opportunité pour la France d'apporter son financement à un projet européen ;
 - le porteur de projet Microcarb (le CNES) a été invité par l'avis du CGI à « *trouver un financement qui ne saurait être exclusivement français puisque les données produites et mises à disposition bénéficieront à des pays européens, à l'Europe et au monde* ».

4.1.3. Il est regrettable qu'à la date de la mission, peu de suites interministérielles aient été données aux avis réservés ou défavorables du CGI

4.1.3.1. Aucun projet ayant fait l'objet d'un avis défavorable ou réservé du CGI n'a été arrêté ou substantiellement modifié

Sans obligation réglementaire sur ce point¹¹⁵, le cabinet du Premier ministre envoie au CGI et au porteur de projet une réponse suite à (presque) chaque contre-expertise. Il ressort de l'analyse des réponses envoyées par le cabinet du Premier ministre¹¹⁶ au CGI que :

- ◆ 80 % des avis rendus par le CGI depuis janvier 2014 ont reçu une réponse de la part du cabinet du Premier ministre, dans un délai inférieur à un mois (27 jours en moyenne - cf. tableau 16). Mieux encore, depuis 2015, plus aucun avis du CGI ne reste sans réponse du cabinet du Premier ministre ;
- ◆ les réponses portées à l'attention de la mission prennent toutes la forme d'un **mail donnant leur accord pour poursuivre le projet, sans mention des réserves, recommandations ou aménagements à prévoir.**

Tableau 16 : Délais de réponse du cabinet du Premier ministre aux avis du CGI

		Avis rendus entre juillet 2013 et septembre 2016	Avis rendus entre janvier 2014* et septembre 2016
Nombre de réponses		26	26
Part dans le nombre total d'avis rendus		67 %	79 %
Délai de réponse (en jours)	Délai moyen	27	27
	Délai minimal	3	3
	Délai maximal	101	101

Source : Mission d'après données CGI (registre des contre-expertises). *Date d'entrée en vigueur du décret n°2013-1211.

Le CGI a rapporté n'avoir **jamais été invité à participer à une réunion interministérielle sur les projets ayant fait l'objet de contre-expertises**¹¹⁷ – parfois en dépit de sa demande en ce sens¹¹⁸.

¹¹⁵ Le projet de circulaire envisageait de rendre obligatoire l'accord préalable du Premier ministre pour l'approbation du principe puis pour le lancement de la réalisation des projets répondant aux conditions (non cumulatives) suivantes : montant supérieur à un certain seuil (100 ou 200 M€ HT) ; projet ayant fait l'objet d'une alerte particulière au vu de son caractère significatif ou structurant pour l'État (enjeux économiques, politiques, budgétaires, ...) ; projet ayant fait l'objet d'un avis défavorable du CGI.

¹¹⁶ Ces réponses sont suivies dans un tableau de bord du suivi des contre-expertises, actualisé bimensuellement, et envoyé au cabinet du Premier ministre par le CGI.

¹¹⁷ Deux cas de réunions interministérielles organisées suite à un rapport et un avis de contre-expertise ont été portés à l'attention de la mission, dont au moins un suite à un avis réservé.

¹¹⁸ Dans un courrier du 22 mars 2016, le commissaire général lui-même a souhaité attirer l'attention du Premier ministre sur le cas du Grand Paris Express, à l'issue de la série de contre-expertises ayant porté sur sept tronçons. Ce cas est d'autant plus frappant que le ministère des finances avait également, à la même période, formulé des recommandations pour modifier le séquençage et le financement de ce projet sur la base du critère de la rentabilité socio-économique des tronçons.

Annexe III

La mission a regardé en détail les cas d'avis réservés ou défavorable du CGI, dont il ressort que la **portée est très limitée** :

- ◆ trois cas concernent des projets hospitaliers :
 - deux avis défavorables du CGI ont conduit le COPERMO à demander une revue des dossiers (les dossiers modifiés ont été, par la suite, acceptés par le COPERMO, sans nouveau regard des contre-experts ni du CGI, donc sans garantie du respect des recommandations qu'ils avaient formulées¹¹⁹) ;
 - un avis défavorable du CGI a été revu à la lumière des compléments apportés au dossier (qui ont conduit les contre-experts à se prononcer une deuxième fois) et remplacé par un avis réservé ;
- ◆ un avis défavorable porte sur un tronçon de la ligne 18 du Grand Paris Express : aucune suspension ni modification du projet n'a été demandée au porteur de projet ;
- ◆ le dernier avis réservé est trop récent pour pouvoir en mesurer les suites.

4.1.3.2. La mission recommande de renvoyer à une discussion interministérielle chaque projet dont la contre-expertise met à jour des difficultés sérieuses

Si l'objectif de l'exercice de contre-expertise est d'offrir un regard indépendant sur l'évaluation socio-économique fournie par le porteur de projet en vue de mieux éclairer la décision publique sur l'opportunité du projet, **il apparaît à la mission indispensable de pouvoir s'assurer qu'une réponse satisfaisante a été apportée à la contre-expertise, a fortiori** lorsque celle-ci soulève des difficultés sérieuses.

Sans aller jusqu'à recommander une comitologie dédiée¹²⁰ ni de « droit de suivi » systématique, la mission soutient donc le projet de circulaire en ce qu'il prévoyait un **arbitrage interministériel systématique sur certains projets jugés significatifs**. Cet arbitrage devrait *a minima* être demandé lorsque le projet contre-expertisé fait l'objet d'un avis défavorable ou réservé.

Il convient toutefois de souligner que, concernant les projets financés par d'autres personnes concernées par le décret que l'État (établissements publics et hôpitaux), un décret simple ni une circulaire ne peuvent régir les conditions d'approbation des décisions d'investissements publics par la tutelle¹²¹ : or, conditionner la décision d'un projet qu'elles financent à une approbation formelle du Premier ministre pourrait être regardé comme un pouvoir hiérarchique (ce dont il ne dispose pas) ou un pouvoir de tutelle (ce dont il ne peut disposer que sur la base d'un texte qui le prévoit expressément). Pour contourner cette difficulté, la mission propose :

- ◆ concernant les projets hospitaliers, de s'appuyer sur la procédure du COPERMO, qui s'applique systématiquement aux projets contre-expertisés par le CGI, afin d'y insérer un arbitrage du Premier ministre ;
- ◆ concernant les projets portés par des établissements publics, de faire porter l'arbitrage du Premier ministre sur la décision de financement apporté par l'État à ces établissements (pour être ultérieurement portée devant le conseil d'administration de l'établissement).

¹¹⁹ Même s'il convient de rappeler les revues de projets d'investissement (RPI) organisées par le COPERMO pour suivre la mise en œuvre de ses propres recommandations (qui peuvent reprendre celles du CGI).

¹²⁰ Voir annexe I relative aux processus décisionnels sur ce sujet.

¹²¹ Source : notes DAJ sur le projet de décret et sur le projet de circulaire relative à la procédure d'évaluation des projets d'investissement publics.

Proposition n° 6 : Renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet hospitalier, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel avant l'avis du COPERMO. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet porté par un établissement public, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à cet établissement.

4.2. La contre-expertise renforce la crédibilité des évaluations jointes au dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) et intéresse ce faisant le citoyen et le juge

Au-delà des acteurs directement en prise avec l'élaboration et la décision des projets d'investissements, la mission s'est intéressée aux autres destinataires – indirects - des travaux de contre-expertise, à savoir le public (§ 4.2.1) et le juge administratif (§ 4.2.2).

4.2.1. La publicité des contre-expertises, à ce jour limitée aux seuls projets soumis à enquête publique, gagnerait à être étendue

À la date de la mission, la seule « publicité » donnée aux contre-expertises repose sur :

- ◆ leur transmission au Parlement (en application de l'article 17 de la LFPF) ;
- ◆ leur synthèse dans le jaune budgétaire annuel relatif à l'évaluation des grands projets d'investissements publics (conformément à l'article 4 du décret n° 2013-1211) ;
- ◆ leur publication dans le dossier d'enquête publique, le cas échéant (conformément au II de l'article 3 du décret) ;
- ◆ les demandes expresses formulées auprès du CGI, par exemple par la Cour des comptes.

Le retour d'expérience de cette dernière publication, obtenu *via* l'analyse des rapports de commissions d'enquête, est positif (§ 4.2.1.1) et encourage, selon la mission, à accroître la publication des autres travaux de contre-expertise (§ 4.2.1.2).

4.2.1.1. Lorsqu'il y a une enquête publique, la contre-expertise est un élément obligatoirement versé au dossier pour éclairer le public et dont l'utilité est confirmée par les commissions d'enquête

La publicité des contre-expertises est à ce jour limitée aux projets soumis à enquête publique. Le II de l'article 3 du décret n° 2013-1211 dispose en effet que « *lorsque le projet d'investissement est soumis à enquête publique au sens des articles L. 11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique [c'est-à-dire l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique] et L. 123-1 et suivants du code de l'environnement [qui élargit le champ des projets soumis à enquête publique aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement¹²²], le rapport de contre-expertise et l'avis du commissaire général à l'investissement sont versés au dossier d'enquête publique* ». Ce faisant, **son importance pour assurer l'information et la participation du public, ainsi que pour éclairer le maître d'ouvrage sont affirmées.**

¹²² L'article L.123-1 du code de l'environnement rappelle que « *l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* »

Sans prétention à l'exhaustivité¹²³, la mission a essayé d'étayer l'utilité des rapports de contre-expertise pour le débat public à la lumière des éléments rapportés par plusieurs commissions d'enquête (cf. encadré 8) :

- ◆ **l'utilité de l'approche socio-économique, de comparaison des coûts et avantages, apparaît reconnue par le public**, généralement avec une approche quantitative réduite aux coûts du projet, les autres externalités étant formulées sous un angle qualitatif ;
- ◆ en revanche, les enjeux scientifiques et **les notions de calcul socio-économique (tout particulièrement d'actualisation, de VAN et de TRI) ne sont pas accessibles aux citoyens non initiés.**

Encadré 8 : Mention des travaux de contre-expertise par plusieurs commissions d'enquête

Concernant le grand projet Sud-Ouest « GPSO » (dont le rapport de contre-expertise datait du 25 avril 2014), le rapport de la commission d'enquête en date du 27 mars 2015 révèle combien l'évaluation socio-économique et le rapport du CGI sont difficiles d'accès pour le public, même si la commission d'enquête s'en saisit davantage :

- le rapport indique que **« plus de 2 000 avis du public abordent l'aspect socio-économique du projet en imaginant leur bilan coûts/avantages : mais ce bilan fait entre des contributions positives (temps gagné, bilan carbone, par exemple) et des contributions négatives (coût d'investissement, coûts d'exploitation, par exemple) est très technique et n'est que très peu évoqué au travers de ses indicateurs réglementaires. Les indicateurs que sont la VAN (valeur actualisée nette) ou le TRI (taux de rentabilité interne) ou encore le CGI (Commissariat Général à l'Investissement) qui a fait une contre-expertise de l'étude socio-économique du maître d'ouvrage, sont peu cités »** ;
- dans ses appréciations, la commission d'enquête cite plusieurs fois les conclusions du rapport de contre-expertise, par exemple pour remettre en question le poids des gains de temps : **« Le bilan socio-économique fait ressortir que le coût d'investissement est compensé par la seule contribution positive des gains de temps. Ceci n'a convaincu ni la majorité du public, ni certains élus comme le député Gilles Savary, ni la commission d'enquête. Le rapport Quinet et le CGI recommandent une évolution des méthodes de calcul du bilan socio-économique. [...] La « VAN par euro investi » qui ressort à 0,4, est jugée « limitée » par le CGI. La commission estime que compte tenu du contexte politique et économique actuel, ce ratio est trop faible. »**

Concernant le contournement Est de Rouen (dont le rapport de contre-expertise datait du 17 février 2015), le rapport de la commission d'enquête du 9 septembre 2016 souligne l'enjeu d'accessibilité pour le public des évaluations socio-économiques :

- **« L'évaluation socio-économique du projet de Contournement est de Rouen constitue l'un des piliers de l'analyse. Elle porte, tout à la fois sur les prévisions concernant l'utilité du projet, sur ses contraintes et ses conséquences sur l'ensemble des agglomérations concernées et sur les coûts de l'investissement et de fonctionnement futurs de l'infrastructure. [...] Il s'agissait aussi de la première opération autoroutière du genre soumise à l'avis de la CGI. Le manque de retour d'expériences antérieures n'a pas été pénalisant et la qualité du document fourni (pièce F) se situe à un très bon niveau technique et déontologique, ce que la commission tient à saluer dans le cadre de ce**

Le I de l'article L.123-2 précise les projets qui sont soumis à une enquête publique avant leur autorisation, approbation ou adoption, à savoir :

- sauf exceptions, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement, exécutés par une personne publique ou privée, et devant comporter une étude d'impact en application de l'article L.122-1 (c'est-à-dire les projets susceptibles d'avoir, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine) ;
- les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale ;
- les projets de création d'un parc national, parc naturel marin, etc. ;
- les autres documents d'urbanisme et décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagement, etc., soumis à des dispositions particulières incluant une enquête publique.

¹²³ Concrètement, à la connaissance de la mission, les rapports de contre-expertise n'ont été publiés que dans le secteur des transports, soit une douzaine de projets.

préambule. [...]

- *Le dossier est complet, logique et conforme aux attentes. La démarche est claire, conforme aux textes et aux recommandations en vigueur. **Ce travail est salué par la Commissariat Général à l'Investissement** qui conclut en disant que le dossier est une bonne base d'étude. La commission veut souligner la très grande richesse des analyses mais aussi, la difficulté, pour le profane de comprendre et de s'approprier un ensemble de notions complexes et souvent très techniques. L'enquête est une enquête d'utilité publique et il convient de ne **jamais perdre de vue l'indispensable accessibilité de tous les documents** pour chacun des citoyens désireux de s'approprier l'essentiel d'un projet. [...]*
- *Une critique récurrente concerne l'opacité du calculateur utilisé. Ce modèle a d'indéniables avantages, car il systématise le calcul et peut faire gagner du temps. Il assure une cohérence avec des projets similaires, mais il « pâtit de l'effet boîte noire » propre à tout modèle et rend ainsi plus difficile le travail de contrôle (Commissariat Général à l'Investissement page 22). **Cette remarque du Commissariat Général à l'Investissement a jeté un trouble dans l'esprit de certains lecteurs qui ont cru y déceler une volonté de manipulation des données dans un sens favorable au projet. La commission a demandé au maître d'ouvrage de lui fournir des précisions sur les outils de calcul utilisés. [...] Il est donc difficile de se former une opinion bien argumentée. La commission choisit donc de s'en tenir aux conclusions modérées du Commissariat Général à l'Investissement** et de pondérer l'ensemble des estimations positives qui deviendraient moins favorables tout en restant dans un cadre d'acceptabilité. »*

Source : Mission d'après rapports publics des commissions d'enquête (27 mars 2015 et 9 septembre 2016).

4.2.1.2. La mission recommande de publier l'ensemble des contre-expertises, selon des modalités qui demeurent à préciser

L'esprit qui sous-tend la publication des contre-expertises pour les projets soumis à enquête publique paraît pouvoir s'appliquer à l'ensemble des travaux d'évaluation socio-économique et de contre-expertise : **l'information et la participation du public à la prise de décision concernant les projets les plus significatifs, avant la décision définitive d'approbation, apparaît légitime** – même s'il n'y a pas de cadre juridique contraignant pour l'ensemble de ces projets.

Dès lors, la mission **recommande de publier l'ensemble des rapports de contre-expertise et des avis du CGI.**

Les modalités de cette publication demeurent toutefois à définir :

- ◆ concernant le **moment** :
 - la publication dans le dossier d'enquête publique préalable à la DUP fait un lien direct entre la publicité accordée et la décision d'approbation de principe du projet de transport¹²⁴. *A contrario*, les projets retardés ou abandonnés ne voient pas les contre-expertises afférentes publiées ;
 - en gardant cette logique, au moins deux options apparaissent envisageables :
 - une publication des travaux de contre-expertise dès lors que le principe du projet apparaît approuvé (ce qui implique toutefois d'identifier un tel jalon d'approbation dans chaque secteur, ce qui n'est pas aisé) ;
 - une publication des travaux de contre-expertise dans un certain délai après leur restitution au décideur public, par exemple de 6 à 12 mois ;
- ◆ concernant le **support** : la publication peut être réalisée sur le site du CGI et/ou sur celui du ministère concerné et/ou sur celui du maître d'ouvrage (ARS ou établissement hospitalier concerné, etc.) ;

¹²⁴ Dans le secteur des transports, la décision d'approbation du projet est assimilée au lancement de l'enquête publique préalable à la DUP (cf. annexe I relative aux processus de décision des investissements publics).

Annexe III

- ◆ concernant le **format** :
 - jusqu'à présent, avant d'être insérée dans le dossier d'enquête publique, la contre-expertise fait l'objet d'une remise en forme graphique par le CGI. Au-delà de la seule apparence, il y a un enjeu d'accessibilité sur le fond des éléments d'analyse socio-économique et, *a fortiori*, des enjeux méthodologiques étudiés par les contre-experts : même si un tel travail est chronophage, il serait, selon la mission, utile d'**accompagner les contre-expertises d'un volet didactique**, à l'instar de la pratique sur les enjeux environnementaux¹²⁵ ;
 - par ailleurs, pour les projets dont les contre-expertises ne sont pas encore publiées à ce jour, il conviendrait de **prévoir également la publication des dossiers d'évaluation socio-économique sous-jacents**, indispensable à la compréhension des travaux de contre-expertise et à l'appropriation des enjeux du projet ;
 - enfin, il serait intéressant de publier également **la réponse fournies par les porteurs de projet** conformément aux exigences du décret : cela inciterait ceux qui ne répondent pas encore à le faire, et cela favoriserait la qualité des réponses au regard des réserves et recommandations formulées par le CGI.

Proposition n° 7 : Publier les rapports de contre-expertise, les avis du CGI ainsi que les réponses des porteurs de projets. Les modalités d'une telle publication doivent être précisés, notamment le support de publication (la mise en forme éventuelle des travaux, avec une présentation didactique, afin d'assurer qu'ils soient accessibles et aisément compréhensibles) et la date de publication (par exemple, dès lors que le projet a été approuvé, ou dans un certain délai après la remise des travaux).

4.2.2. La décision *LGV Poitiers-Limoges* (avril 2016) a souligné l'enjeu de qualité de l'évaluation socio-économique jointe au dossier d'enquête publique, mais sa portée jurisprudentielle doit être vérifiée dans la durée

Une crainte fréquemment rapportée dans le secteur des transports concerne la **démultiplication potentielle des risques contentieux** liés aux rapports de contre-expertise et aux avis du CGI, notamment si ces derniers ne sont pas « constructifs » ou « nuancés ». Par suite, une publicité excessive données aux rapports de contre-expertise et aux avis du CGI fait craindre que ces derniers adoptent des formules trop modérées.

Si le Conseil d'État n'avait, jusqu'à récemment, annulé qu'une seule déclaration d'utilité publique (DUP) au motif de l'insuffisance de son évaluation (en 1995¹²⁶), sa décision *LGV Poitiers-Limoges* du 15 avril 2016 lui a donné l'**occasion de s'appuyer sur l'évaluation socio-économique d'un projet pour annuler une DUP** (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Présentation de la décision *LGV Poitiers-Limoges* (15 avril 2016)

Le rapporteur public sur cette affaire a rappelé au Conseil d'État que sa jurisprudence traditionnelle, pour pragmatique qu'elle était, « encourage[ait] une fuite en avant de la programmation des grandes infrastructures ». Reprenant la critique de la Cour des comptes* d'une « multitude de « petits pas », tel l'annonce du projet, la concertation avec le public, les décisions ministérielles qui confirment la poursuite des études, le décret de DUP précédé de l'enquête publique, [qui] entérinent l'existence juridique du projet bien en amont de sa réalisation, à supposer que celle-ci survienne un jour ». Il a choisi de situer le débat sur le terrain de l'évaluation socio-économique, en critiquant l'évaluation « qualitative » du bilan** par

¹²⁵ Selon le 6° du I de l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation de l'évaluation environnementale d'un plan local d'urbanisme « comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ».

¹²⁶ Décision CE 4 décembre 1995, *District urbain de l'agglomération rennaise*.

Annexe III

le juge administratif, « *cette approche globalisante condui[sant] généralement à valider l'utilité publique des grands projets d'infrastructure* », et en proposant de « *[tenir] plus directement compte des résultats de l'évaluation socio-économique* ».

Sur ce point, le rapporteur public entre dans le détail des calculs :

- en application de calculs issus des instructions Robien de 2004-05, le taux de rentabilité interne (TRI) du projet est de 3,3 %, qu'il compare au taux d'actualisation recommandé par l'instruction de 4 % (autrement dit, sa valeur actualisée nette (VAN) est négative) ;
- en application de calculs issus de l'instruction Royal de 2014, le TRI passe à 4,6 % (avec une VAN positive), mais le rapporteur public incite le Conseil à « *être méfiant à l'égard [des éléments postérieurs à l'enquête publique] car la nouvelle méthodologie, issue d'un rapport du commissariat général à la stratégie et à la prospective de septembre 2013 (présidée par le professeur Emile Quinet), change assez substantiellement le cadre théorique [...avec un] taux d'actualisation ramené à 2,5 % assorti d'une prime de risque dépendant de la nature des projets [et] une valeur de référence de 2%.* »

Le Conseil d'État a choisi d'annuler la déclaration d'utilité publique (DUP) prise par décret du Premier ministre le 10 janvier 2015 concernant la ligne à grande vitesse (LGV) entre Poitiers et Limoges sur deux motifs :

- son irrégularité externe, en application de la jurisprudence *Danthony*, en estimant que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant, notamment en ce qu'il ne contenait aucune information précisée relative au mode de financement et à la répartition envisagée du projet ;
- son illégalité interne, en application de la théorie du bilan**, avec un contrôle plus fin de ce bilan, notamment grâce aux résultats de l'évaluation socio-économique qui était inférieure au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité.

Pour autant, on ne saurait surestimer la portée de cette prise en compte de l'évaluation socio-économique, le rapporteur public rappelant à juste titre que (i) « *l'évaluation socio-économique, qui n'est pas décisive pour les décideurs publics, ne saurait l'être non plus pour le juge* » et que (ii) « *l'évaluation socio-économique ne prend pas en compte l'ensemble des éléments qui entrent dans le bilan d'utilité publique (en sont exclus certains impacts du projet qui ne peuvent être quantifiés ni a fortiori monétarisés)* ».

Source : Mission d'après décision CE 15 avril 2016 LGV Poitiers-Limoges et conclusions de Xavier de Lesquen, rapporteur public. * Rapport public thématique de la Cour des comptes sur « la grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence » (octobre 2014). ** Par la jurisprudence Ville nouvelle Est (Ass., 28 mai 1971), le juge administratif réalise un bilan de l'ensemble des inconvénients et avantages d'un projet pour en évaluer l'utilité publique.

L'applicabilité de cette décision aux contre-expertises du CGI n'est pas immédiate :

- ◆ la DUP de la LGV Poitiers-Limoges était antérieure à la mise en place de la procédure, et n'avait donc pas fait l'objet de contre-expertise ni d'avis du CGI ;
- ◆ pour autant, la décision du Conseil d'État confirme l'importance accordée à l'évaluation socio-économique, et donc le risque qu'une DUP dont le dossier ne contiendrait pas, à tort, de contre-expertise, soit annulée. *A contrario*, une contre-expertise qui confirmerait la solidité de l'évaluation socio-économique initiale renforcerait d'autant la DUP contrôlée par le juge.

Plus largement, il convient :

- ◆ de distinguer les reproches faits à l'encontre de la robustesse de l'évaluation socio-économique (les éléments d'évaluation – notamment sur le plan de financement – fournis sont-ils suffisants ?) et ceux faits à l'encontre du niveau de rentabilité du projet (la rentabilité issue de l'évaluation est-elle suffisante ?) ;
- ◆ **d'insérer cette décision dans la « théorie du bilan »** de la jurisprudence administrative, qui inclut l'évaluation socio-économique comme un élément parmi d'autres du bilan de l'utilité publique (avec une importance désormais accrue) ;

Annexe III

- ♦ **mesurer la jurisprudence *LGV Poitiers-Limoges* au regard d'autres DUP en cours de validation.** À titre d'exemple, la section consultative des travaux publics du Conseil d'État a, dans son avis du 24 mai 2016 (rendu public par le gouvernement), validé celle relative au GPSO¹²⁷, alors même que l'avis de la commission d'enquête avait été défavorable et que celui de la contre-expertise était défavorable sur le tronçon Bordeaux-Dax en raison d'une faible rentabilité socio-économique.

¹²⁷ Une requête a été déposée contre la DUP, signée par le gouvernement le 5 juin 2016, devant la section contentieuse du Conseil d'État.

5. Synthèse des propositions

Propositions relatives à la contre-expertise	
1	Clarifier le champ d'application actuel de l'obligation dans une circulaire interministérielle (cf. proposition n° 4 de l'annexe II), sans abaisser les seuils applicables. À l'égard de l'obligation de contre-expertise spécifiquement, apprécier le seuil de 100 M€ par regroupement de projets et préciser les projets susceptibles de voir appliquer l'exception de mise en conformité avec des obligations de sécurité. Concernant l'extension de cette obligation aux projets des collectivités territoriales, prévoir cette dernière pour les projets les plus significatifs après un accompagnement préalable (cf. proposition n° 1 de l'annexe I).
2	Rémunérer les contre-experts , y compris dans le secteur de la santé. Confier au CGI la responsabilité de rémunérer directement les contre-experts (modification de l'article 3 du décret) et le doter des moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€ selon les estimations de la mission en fonction du nombre de contre-expertises à mener). Conserver l'exception de non-rémunération pour les fonctionnaires réalisant la contre-expertise dans le cadre de leurs fonctions.
3	Augmenter les ressources humaines du CGI dédiées à la coordination des travaux de contre-expertise à due proportion du nombre de contre-expertises menées (qui pourrait augmenter avec une interprétation élargie du champ d'application du décret) et de l'ampleur des missions associées (clarification des attentes vis-à-vis des porteurs de projets et contre-experts ; analyse de recevabilité des dossiers ; etc.).
4	Mettre en place une étape d'analyse de la recevabilité d'un dossier à la contre-expertise. Cette analyse devrait s'opérer sur la base des exigences minimales précisées par le CGI (par exemple dans une circulaire interministérielle ou, lorsqu'elle existe, dans une instruction ministérielle), adaptées aux spécificités des projets de chaque secteur. Elle serait réalisée, au cas par cas, lors de la réception du dossier envoyé par le porteur de projet et pourrait conduire, en cas de dossier incomplet, à décaler le lancement officiel de la contre-expertise en attendant les compléments.
5	Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts , dans la circulaire interministérielle ou dans un « guide du contre-expert », en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation, conformément aux lignes directrices communes et aux référentiels sectoriels (cf. propositions n° 3 et 4 de l'annexe IV).
6	Renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet hospitalier, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel avant l'avis du COPERMO. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet porté par un établissement public, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à cet établissement.
7	Publier les rapports de contre-expertise, les avis du CGI ainsi que les réponses des porteurs de projets. Les modalités d'une telle publication doivent être précisées, notamment le support de publication (la mise en forme éventuelle des travaux, avec une présentation didactique, afin d'assurer qu'ils soient accessibles et aisément compréhensibles) et la date de publication (par exemple, dès lors que le projet a été approuvé, ou dans un certain délai après la remise des travaux).

ANNEXE IV

Méthodologie de l'évaluation socio-économique

SOMMAIRE

1. LA QUESTION METHODOLOGIQUE EST AU CŒUR DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS	2
1.1. L'évaluation socio-économique est un type d'évaluation bien particulière, distinct de l'évaluation financière	2
1.2. La méthodologie retenue détermine largement la crédibilité de l'évaluation d'un projet et la comparabilité entre différents projets.....	4
1.3. Les incertitudes et difficultés méthodologiques ont un impact direct sur la qualité des contre-expertises réalisées par le CGI.....	5
2. PLUSIEURS EXPERIENCES EUROPEENNES CONFORTENT L'IMPORTANCE DES REFERENTIELS PARTAGES EN MATIERE D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE	6
2.1. Au Royaume-Uni, le <i>Green Book</i> est le référentiel partagé de l'évaluation, décliné par des analyses de rentabilité pour les projets d'investissements et des adaptations selon les secteurs	6
2.1.1. <i>Depuis plusieurs décennies, le Green Book présente les lignes directrices de l'évaluation au Royaume-Uni, applicables à l'ensemble des actions publiques.....</i>	6
2.1.2. <i>Les investissements sont en principe évalués par les porteurs de projet via des analyses de rentabilité (business cases) en appliquant la méthode du Green Book.....</i>	8
2.1.3. <i>Dans le secteur des transports, l'évaluation des projets d'investissement fait l'objet d'une analyse multicritère.....</i>	9
2.2. Aux Pays-Bas, l'étude socio-économique réalisée lors des études de faisabilité des projets d'infrastructure s'appuie sur le cadre méthodologique de l'« <i>overview effects infrastructure</i> » (OEI).....	9
2.2.1. <i>Depuis 2000, afin de renforcer l'acceptabilité publique des évaluations des infrastructures de transport, la méthode néerlandaise « overview effects infrastructure » (OEI) en fixe le cadre</i>	9
2.2.2. <i>Les projets font en principe l'objet de plusieurs évaluations dont la robustesse est renforcée au fur et à mesure de leur avancement.....</i>	10
2.3. L'Union européenne diffuse des guides méthodologiques d'analyse coûts-bénéfices applicables aux appels à projets d'investissement.....	11
2.3.1. <i>Avant de le sélectionner, la Banque européenne d'investissement (BEI) procède à une évaluation socio-économique adaptée au secteur et au projet.....</i>	11
2.3.2. <i>La Commission européenne diffuse également un guide méthodologique d'analyse coûts-bénéfices que doivent appliquer les porteurs de projets avant de demander des fonds européens.....</i>	12
3. EN FRANCE, LES PORTEURS DE PROJETS SE TROUVENT, SELON LEUR SECTEUR, PLUS OU MOINS ARMES METHODOLOGIQUEMENT POUR MENER LEURS ÉVALUATIONS SOCIO-ECONOMIQUES.....	15
3.1. Malgré la subsistance de certains débats, la méthodologie la plus robuste est incontestablement celle applicable en matière de transports	15
3.1.1. <i>Depuis 1982, l'évaluation des effets externes des projets d'infrastructures de transport est obligatoire sur la base de critères homogènes.....</i>	15

3.1.2.	<i>L'évolution des instructions ministérielles, les choix qu'elles retiennent et leur application concrète font l'objet d'un suivi et de discussions régulières.....</i>	17
3.1.3.	<i>Les évaluations et travaux méthodologiques sur le système de transport du Grand Paris ont alimenté des débats récents sur les effets d'agglomération.....</i>	18
3.2.	Dans les autres secteurs, aucune méthodologie d'évaluation socio-économique à proprement parler n'existe à ce jour, même si d'autres évaluations préalables sont réalisées	22
3.2.1.	<i>Pour les projets informatiques, la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA) mesure leur potentiel stratégique et leur rentabilité économique</i>	22
3.2.2.	<i>Pour les projets immobiliers, une analyse de conformité multicritère à la politique immobilière de l'État se met en place</i>	24
3.2.3.	<i>Dans le secteur hospitalier, les établissements doivent fournir une évaluation préalable des effets et risques de leurs projets d'investissement, notamment sur l'offre de soins sur le territoire.....</i>	25
3.2.4.	<i>Dans le secteur de l'enseignement supérieur, le dossier d'expertise des opérations immobilières comprend une analyse de leurs objectifs socio-économiques.....</i>	26
4.	LA GOUVERNANCE DE LA METHODOLOGIE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DOIT S'ADAPTER AUX BESOINS DES PORTEURS DE PROJETS, SOUS RESERVE D'UN CADRAGE GENERAL PARTAGE.....	28
4.1.	Jusqu'à présent, la méthodologie de l'évaluation socio-économique faisait essentiellement l'objet de travaux ponctuels sous l'égide de France Stratégie, qui doivent se poursuivre.....	28
4.1.1.	<i>Des groupes d'experts de haut niveau, tels que la commission Quinet (2013), sont régulièrement constitués pour établir des références méthodologiques.....</i>	28
4.1.2.	<i>Depuis 2014, plusieurs colloques ont été organisés pour vulgariser les débats de doctrine sur l'évaluation socio-économique.....</i>	29
4.2.	L'extension du champ de l'évaluation socio-économique a fait émerger le besoin d'un accompagnement sectoriel, pragmatique et dans la durée	30
4.2.1.	<i>Les évaluations socio-économiques conduites sur les projets d'investissements publics de l'État doivent, dans une certaine mesure, être guidées par des principes directeurs partagés</i>	30
4.2.2.	<i>Chaque secteur a besoin d'un guide méthodologique allégé qui lui soit propre et accessible.....</i>	31
4.2.3.	<i>Les retours d'expérience et les données issues des évaluations ex post sont indispensables pour alimenter les évaluations préalables.....</i>	36
4.2.4.	<i>Les porteurs de projet doivent pouvoir se tourner vers un référent interministériel capable de répondre à leurs interrogations méthodologiques.....</i>	37
5.	SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	40

INTRODUCTION

En invitant à apprécier « *les dispositions adoptées dans les ministères et établissements publics pour faire progresser l'évaluation socio-économique de leurs projets et à structurer leur processus de décision en matière d'investissement* »¹, la lettre de mission ouvre naturellement la voie à l'interrogation sur les enjeux méthodologiques transverses.

Dans la présente annexe :

- ◆ la mission tente de clarifier, autant que faire se peut, les **enjeux qui ont trait aux questions méthodologiques de l'évaluation socio-économique**, en particulier à la normalisation des approches et des méthodes de calcul (§ 1) ;
- ◆ le débat français est resitué au regard des **expériences européennes en la matière** (§ 2), notamment du Royaume-Uni où un référentiel partagé fonde l'évaluation des interventions publiques ;
- ◆ l'écart entre le **secteur des transports, acculturé de longue date** au calcul socio-économique, et les **autres secteurs, moins armés méthodologiquement** pour évaluer les impacts de leurs projets d'investissement, est mis en exergue (§ 3). Cet écart accroît directement les interrogations relatives à l'évaluation socio-économique exigée par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques de 2012 et au décret n° 2013-1211 ;
- ◆ la mission esquisse des propositions pour une **gouvernance partagée de la méthodologie** de l'évaluation socio-économique (§ 4). En particulier, elle suggère de capitaliser sur l'expérience et les démarches existantes pour évaluer les projets de transport, sans réduire « l'évaluation socio-économique » au seul « calcul socio-économique », afin :
 - de définir des **lignes directrices transversales** pour l'évaluation socio-économique ;
 - d'élaborer de **méthodologies sectorielles simplifiées**, pragmatiques et accessibles ;
 - de confier la **gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique à France Stratégie**, qui apparaît comme l'entité la plus à même d'héberger les travaux de réflexion sur le sujet, à la frontière entre la sphère académique et la sphère administrative².

¹ Voir annexe I sur l'évaluation socio-économique dans les ministères et établissements publics.

² Voir rapport du comité d'évaluation de France Stratégie (en cours à la date de la mission).

1. La question méthodologique est au cœur de l'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

1.1. L'évaluation socio-économique est un type d'évaluation bien particulière, distinct de l'évaluation financière

Bien qu'elle les reprenne pour partie, **l'évaluation socio-économique se distingue de :**

- ◆ **l'analyse financière**³, car :
 - elle compare, dans un contexte futur, l'option de projet à une option de référence et à des alternatives (et non à la situation actuelle)⁴ ;
 - elle s'appuie sur un périmètre large (cf. tableau 1) :
 - dans les effets du projet pris en considération, y compris les externalités⁵ (et non seulement les effets financiers directs, en recettes et dépenses) ;
 - dans les acteurs concernés par le projet, puisqu'elle se place du point de vue de la société (et non seulement du point de vue de l'entité qui finance ou porte le projet) ;
 - elle peut révéler une rentabilité socio-économique différente de la rentabilité financière⁶ (cf. graphique 1) ;
- ◆ **l'évaluation environnementale**, puisque :
 - elle vise à estimer la rentabilité future d'un projet pour la société (et non seulement son impact sur l'environnement) ;
 - elle s'efforce, autant que faire se peut, de monétariser l'ensemble des externalités, en pondérant leur importance relative (et non seulement de les approcher qualitativement) ;
- ◆ **l'évaluation préalable du mode de réalisation** (EPMR), dans la mesure où :
 - elle s'intéresse davantage à l'opportunité du projet pour la société qu'à sa faisabilité et ses modalités de mise en œuvre par le porteur du projet ;
 - elle évalue les effets du projet, qui découlent pour partie de son mode de réalisation, mais ne vise pas à éclairer les modalités de structuration juridique ou financière optimales.

³ Rapport au CGI : « L'évaluation socio-économique des grands projets d'investissements publics – Ce que l'évaluation socio-économique apporte de plus qu'une évaluation financière », 27 novembre 2015.

⁴ Le *scénario de référence* est le contexte général macroéconomique futur, qui décrit les trajectoires d'évolution exogènes au projet (indicateurs démographiques, croissance, prix de l'énergie, évolution des trafics, etc.). Dans ce scénario de référence, l'*option de projet* (situation dans laquelle le projet est réalisé) est comparée à l'*option de référence* (situation la plus probable qui adviendrait si le projet n'est pas réalisé). Elle est également comparée des alternatives ou *variantes* du projet.

⁵ Les externalités sont des effets non marchands, sans contrepartie monétaire, dont la valeur n'est pas fournie par le producteur. Elles peuvent être positives, lorsqu'elles génèrent une utilité gratuitement, ou négative, lorsqu'elles sont à l'origine d'une nuisance, d'un inconvénient, d'un dommage sans compensation.

⁶ Certaines méthodes de calcul rapprochent la VAN socio-économique de la VAN financière, à savoir l'intégration des contraintes de finances publiques dans la VAN-SE (coût d'opportunité des fonds publics et prix fictif de la rareté des fonds publics) et l'approche en coûts complets de la VAN-F.

Annexe IV

Tableau 1 : Ce qui différencie une évaluation financière d'une évaluation socio-économique

	Évaluation financière	Évaluation socio-économique
Ce qui est valorisé	Effets marchands	Effets marchands et effets non marchands
Les acteurs concernés	Exploitant du projet	Tous les agents concernés par les effets du projet, parmi lesquels les usagers, l'exploitant, l'exploitant du projet et les tiers (effets externes)
Option de référence	Souvent prolongation de la situation actuelle	La situation la plus probable en absence de réalisation du projet est soigneusement décrite
Taux d'actualisation	Taux auquel l'établissement peut emprunter et pertinent pour des euros courants	Établi par France Stratégie et le rapport Quinet et adapté à des valeurs en euros constants : taux sans risque de 2,5 % auquel s'ajoute une prime de risque de 2 % pondéré par le bêta* spécifique au secteur du projet
Valeur actuelle nette (VAN)	De l'exploitant du projet	De la France / pour la collectivité
Période sur laquelle on actualise	-	Durée des effets du projet et prise en compte de la valeur résiduelle
Étude de sensibilité de la VAN ou du TRI aux principaux paramètres pertinents	Pas systématique	Systématique
Date optimale de réalisation ou de mise en service	Non	Déterminée

Source : Rapport au CGI : « L'évaluation socio-économique des grands projets d'investissements publics – Ce que l'évaluation socio-économique apporte de plus qu'une évaluation financière », 27 novembre 2015. Coefficient de proportionnalité spécifique au projet (variation moyenne du bénéfice socioéconomique du projet lorsque le PIB/habitant varie).*

Graphique 1 : Évaluation de la rentabilité d'un projet d'un point de vue financier ou socio-économique

		RENTABILITE FINANCIERE	
		VAN-F < 0	VAN-F > 0
RENTABILITE SOCIO-ECONOMIQUE	VAN-SE < 0	Projet non rentable	Projet générant un bénéfice pour l'établissement qui le porte, mais qui détruira de la valeur pour la société
	VAN-SE > 0	Projet collectivement souhaitable mais de nature à mettre en difficulté financière l'établissement qui le porte	Projet rentable

Source : Mission d'après rapport au CGI : « L'évaluation socio-économique des grands projets d'investissements publics – Ce que l'évaluation socio-économique apporte de plus qu'une évaluation financière », 27 novembre 2015.

Annexe IV

Au sein même de l' « évaluation socio-économique », plusieurs approches existent :

- ◆ l' « **analyse coûts-avantages** » (ACA), ou l'anglicisme « **analyse coûts-bénéfices** » (ACB), fait référence à une méthode générale de mesure de l'utilité d'un projet, qui tient compte de l'ensemble de ses effets (y compris externes) et en les actualisant sur une période donnée. Cette analyse peut être financière, économique, environnementale, etc. ;
- ◆ le « **calcul socio-économique** » est une forme d'ACA qui cherche à agréger l'ensemble des effets d'un projet, y compris ses externalités, dans un indicateur unique de mesure de sa rentabilité à long terme, généralement la valeur actuelle nette (VAN)⁷. L'ensemble des effets non monétarisables doivent être identifiés et, autant que faire se peut, quantifiés, sachant qu'à terme, avec les progrès scientifiques, la VAN entend les intégrer. Il convient toutefois de souligner que la VAN, lorsqu'elle est présentée, gagne à être décomposée en fonction des principaux effets ou sous forme d'un bilan par acteur⁸ ;
- ◆ l' « **analyse multicritère** » est une autre forme d'ACA qui accorde de l'importance à l'ensemble des autres effets, analysés quantitativement et qualitativement, notamment aux effets dont la monétarisation n'est pas normalisée (par exemple, les effets sur la biodiversité, les enjeux d'égalité des chances ou l'objectif d'aménagement du territoire)⁹.

1.2. La méthodologie retenue détermine largement la crédibilité de l'évaluation d'un projet et la comparabilité entre différents projets

En 2012, l'état des lieux produit par le commissariat général à l'investissement (CGI) sur l'évaluation des projets d'investissements publics¹⁰ avait souligné, à l'exception des infrastructures de transport, **l'hétérogénéité des méthodes et pratiques de l'évaluation socio-économique**.

Afin de pouvoir éclairer la décision publique, et plus particulièrement de comparer l'utilité de différents projets, la méthodologie retenue pour calculer cette dernière est déterminante. *In fine*, le décideur doit être en capacité de comparer, classer et sélectionner les projets en fonction de leur rentabilité socio-économique, ce qui implique d'avoir une méthodologie homogène au sein de chaque secteur et entre secteurs.

⁷ La valeur actuelle nette (VAN) socio-économique (VAN-SE) est la somme des bénéfices futurs actualisés dont est soustraite la somme des charges futures actualisées. L'actualisation des bénéfices et coûts futurs consiste à les ramener sur une base « actuelle », comparable, alors même qu'ils sont produits à des dates différentes.

Par rapport à la VAN financière (VAN-F), la VAN-SE prend en compte les externalités qui ont fait l'objet d'une monétarisation. Une VAN-SE positive reflète un projet créateur de valeur, alors qu'une VAN négative révèle un projet qui détruit davantage de valeur qu'il en crée.

L'analyse de la VAN est parfois complétée par celle du taux de rentabilité interne (TRI) de l'investissement, qui est le taux d'actualisation qui annule la VAN.

⁸ Ainsi, pour un projet de transport :

- la répartition des effets socio-économiques peut comprendre les gains en temps de transport et en régularité, l'impact sur la qualité de l'air, les coûts d'investissement et les charges d'exploitation et de maintenance ;
- leur répartition en fonction des acteurs impliquera le bilan pour la puissance publique, pour l'exploitant et pour le gestionnaire de l'infrastructure, pour ses usagers, ainsi que les externalités locales voire globales.

⁹ Voir l'analyse comparée entre les deux instructions-cadre et le rapport Quinet produite par la mission, dont la partie 2 revient en détail sur les débats entre analyse socio-économique (soutenue par l'instruction-cadre de 2004-05 du ministère des transports) et analyse multicritère (prônée par l'instruction-cadre de 2014).

¹⁰ Rapport du CGI, remis au Premier ministre le 8 février 2013, *État des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante*, repris dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 sur l'évaluation des grands projets d'investissement publics.

Annexe IV

On entend dès lors, sous l'expression de « méthodologie de l'évaluation socio-économique », les éléments suivants :

- ◆ les **principes directeurs** de l'exercice (par exemple, le recours à un scénario de référence, ou l'identification des externalités à quantifier, ou encore la nécessité de présenter une cartographie des risques associée à l'évaluation socio-économique) ;
- ◆ des **méthodes conventionnelles de calcul**, comme le taux d'actualisation retenu pour la période étudiée ou la date à laquelle les valeurs sont actualisées ;
- ◆ les **valeurs tutélaires**, c'est-à-dire les valeurs de référence fixées par l'État pour certaines externalités - par exemple, d'une vie humaine ou du temps gagné (cf. § 4.1.1 relatif aux travaux de normalisation des valeurs tutélaires en France).

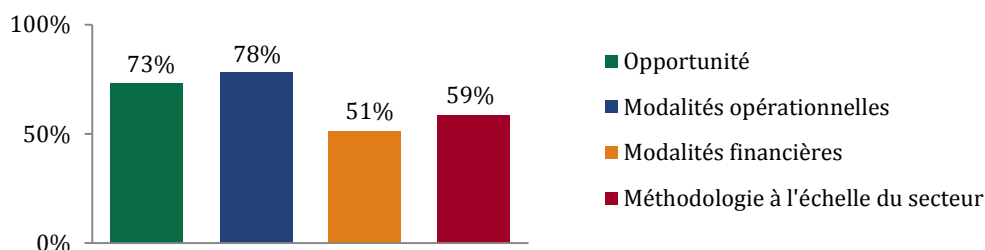
1.3. Les incertitudes et difficultés méthodologiques ont un impact direct sur la qualité des contre-expertises réalisées par le CGI¹¹

Les contre-expertises sur les évaluations socio-économiques, rendues obligatoires par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017, visent à vérifier la méthode retenue par chaque porteur de projet pour évaluer les effets des investissements¹², notamment au regard des référentiels méthodologiques existants.

En pratique, faute de référentiel méthodologique dans chaque secteur, les dossiers d'évaluation socio-économique fournis par les porteurs de projet sont fréquemment insuffisants et les travaux des contre-experts s'adaptent à cette inégalité des dossiers fournis. Selon les analyses de la mission des rapports de contre-expertise rendus entre juillet 2013 et octobre 2016, force est de constater que :

- ◆ **les travaux et le niveau d'exigence des contre-experts sont étroitement liés à la maturité du secteur en matière d'évaluation socio-économique** (existence d'une méthode, avancement des travaux scientifiques de quantification des externalités, nombre de projets concernés, complétude des dossiers transmis à la contre-expertise, etc.).
- ◆ **le positionnement des contre-experts varie grandement** (cf. graphique 2) : certains se prononcent sur l'opportunité de faire ou de ne pas faire le projet, d'autres formulent des recommandations d'accompagnement du porteur dans la conduite de son projet, d'autres encore réalisent une vérification méthodologique de l'évaluation socio-économique.

Graphique 2 : Éléments du projet sur lesquelles se prononcent les contre-experts (en proportion de l'ensemble des contre-expertises)



Source : Mission sur la base de 41 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016. Nota bene : le positionnement considéré est celui indiqué en synthèse des rapports de contre-expertise.

¹¹ Voir annexe III sur les contre-expertises.

¹² Selon le décret n° 2013-1211, dans son rapport, la contre-expertise « valide et, le cas échéant, actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent » (III de l'article 3).

2. Plusieurs expériences européennes confortent l'importance des référentiels partagés en matière d'évaluation socio-économique ¹³

Afin de resituer les débats méthodologiques français, la mission s'est intéressée à plusieurs expériences européennes en matière d'évaluation socio-économique, notamment :

- ◆ au **Royaume-Uni**, dont les procédures d'évaluation préalable sont internationalement reconnues (cf. § 2.1) ;
- ◆ aux **Pays-Bas**, dont les efforts pour normer les méthodologies d'évaluation ont été remarqués au cours des 15 dernières années (cf. § 2.2) ;
- ◆ au sein de l'**Union européenne (UE)**, notamment de la Commission et de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui tentent de diffuser une culture de l'évaluation au sein des membres de l'UE (cf. § 2.3).

Pour mener ces travaux, la mission s'est notamment appuyée sur :

- ◆ une analyse comparative de la direction générale du trésor (DGT) sur l'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, achevée en mars 2013 ;
- ◆ la contribution d'avril 2013 sur « la pratique du calcul socio-économique à l'étranger », faite au groupe de travail présidé par Émile Quinet ;
- ◆ les guides méthodologiques publics afférents aux exigences de chaque institution (*Green Book* au Royaume-Uni, guides de la Commission européenne et de la BEI...).

2.1. Au Royaume-Uni, le *Green Book* est le référentiel partagé de l'évaluation, décliné par des analyses de rentabilité pour les projets d'investissements et des adaptations selon les secteurs

2.1.1. Depuis plusieurs décennies, le *Green Book* présente les lignes directrices de l'évaluation au Royaume-Uni, applicables à l'ensemble des actions publiques

Le *Green Book*, dont la dernière version date de 2003 (mais dont une actualisation est en cours à la date de la mission)¹⁴, présente les principes directeurs retenus par le ministère des finances britannique (*HM Treasury*) pour une évaluation complète d'une intervention publique, quelle qu'elle soit - projet d'investissement public, nouvelle réglementation, etc.

Il est complété par des :

- ◆ approfondissements méthodologiques spécifiques (évaluation des effets environnementaux, effets de concurrence, analyse des risques, biais d'optimisme, analyse multicritère, etc.) ;
- ◆ guides sur l'analyse de rentabilité des projets d'investissement (« *business cases* ») ;
- ◆ guides d'application sectoriels du *Green Book*, tels que l'évaluation dans le secteur de la santé¹⁵ ou le guide d'analyse coût-bénéfices pour les partenariats locaux¹⁶.

¹³ Ces référentiels s'insèrent toujours dans des processus d'élaboration, d'évaluation et de décision des projets d'investissement, présentés plus en détail dans l'annexe consacrée à ce sujet (annexe I).

¹⁴ Les premières versions du *Green Book* datent des années 1960. Depuis l'édition de 2003, un ajout de juillet 2011 a précisé l'évaluation des biens hors marché. À la date de la mission, le *Green Book* est en cours d'actualisation, mais qu'il ne devrait pas y avoir de modification de son esprit général. Les traductions du *Green Book* sont celles de la mission.

¹⁵ *Policy appraisal and Health*, guide du ministère de la santé, novembre 2004.

¹⁶ *Cost benefit analysis guidance for local partnership*, 2 avril 2014.

Annexe IV

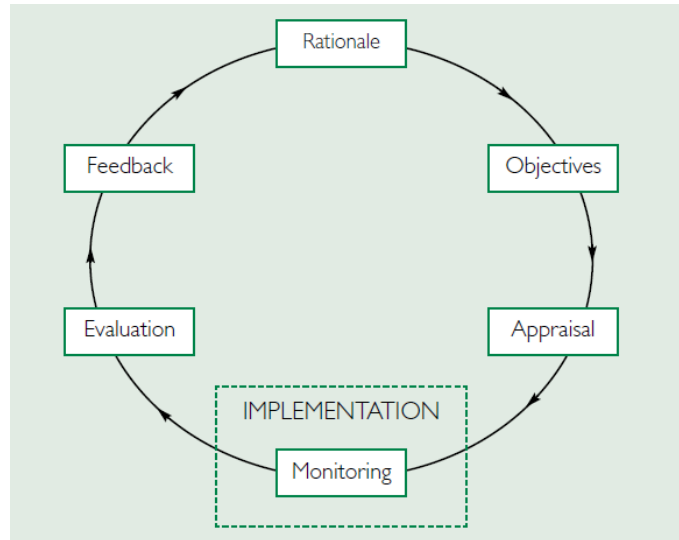
Le *Green Book* promeut la **cohérence et la rationalité des interventions publiques**, de leur conception à leur mise en œuvre, dans une logique cyclique dite « ROAMEF » en six étapes (graphique 3) :

- ◆ **Rationale (logique, justification)** : « avant d'envisager toute intervention publique, il est important d'identifier un besoin clair pour lequel il y a un intérêt national d'intervention du gouvernement. Dès lors, un exposé des raisons de cette intervention doit être développé. La logique sous-jacente est généralement trouvée dans une défaillance de marché ou lorsqu'il y a des objectifs redistributifs clairs du gouvernement » ;
- ◆ **Objectives (objectifs)** : « lorsqu'une intervention paraît utile, il convient d'établir clairement les objectifs de la proposition de politique publique, de programme ou de projet. Cela permet d'identifier l'ensemble de la gamme des options que le gouvernement peut retenir. [...] Les objectifs des propositions individuelles doivent être cohérentes avec les déclarations gouvernementales, les objectifs ministériels, le Public Service Agreement (PSA) du ministère et les objectifs macro-économiques de manière plus générale. [...] Les cibles [qui sont des indicateurs de mesure des objectifs de résultat] doivent être SMART : spécifiques, mesurables, réalistes, pertinents et limités dans le temps » ;
- ◆ **Appraisal (évaluation ex ante)** : la phase suivante, qui correspond à l'évaluation préalable en France, « doit offrir une appréciation de l'utilité de la proposition et indiquer clairement des conclusions et recommandations » :
 - elle implique d'abord la « préparation de la liste des options qui pourraient être envisagées pour atteindre les objectifs, y compris une option a minima, qui permette de juger l'opportunité des actions plus interventionnistes » ;
 - elle doit ensuite « analyser les coûts et bénéfices des options » (ACB), c'est-à-dire « quantifier en termes monétaires le plus de coûts et bénéfices possibles du projet, y compris les éléments pour lesquels le marché n'offre pas de mesure satisfaisante de leur valeur économique ». Le *Green Book* détaille de manière synthétique les différentes techniques d'évaluation à mettre en œuvre dans cette ACB et à sa suite (évaluation des externalités, taux d'actualisation, valeurs tutélaires, analyse des risques, ajustement du biais d'optimisme, etc.) ;
 - une évaluation peut, selon son objet, être à l'origine d'une multitude de livrables, allant de l'analyse de rentabilité (*business case*) pour un projet d'investissement à une étude d'impact pour une nouvelle norme (*regulatory impact assessment*), mais comprenant également les études des effets sur l'environnement (*environmental impact*), sur la santé (*health impact assessment*), etc. ;
- ◆ **Monitoring (pilotage, suivi dans la mise en œuvre)** :
 - à l'issue de la phase d'évaluation, « la meilleure option doit être sélectionnée. La transparence est importante à cette étape, de sorte que les bases de la décision soient claires ». Le *Green Book* recommande de s'appuyer sur l'ACB et la rentabilité qui en découlent ;
 - enfin, « une fois que l'option a été sélectionnée, elle doit être raffinée en une solution. La consultation est importante à cette étape. Davantage d'attention doit être accordée à la mise en œuvre de la proposition, y compris l'implication du secteur privé, les options d'achat public et les processus, de même que la conduite du programme et du projet » : on s'intéresse dès lors à la structuration juridique et financière ainsi qu'à la maîtrise d'ouvrage du projet ;
- ◆ **Evaluation (évaluation ex post)** : « à partir du moment où une politique, un programme ou un projet est achevé, ou a atteint un certain niveau d'avancement, il doit faire l'objet d'une évaluation complète [qui] confronte ses résultats par rapport à ce qui était attendu, et qui s'assure que les leçons sont tirées et enrichissent le processus décisionnel » ;

Annexe IV

- ◆ **Feedback (retour d'expérience)** : « les résultats et recommandations de l'évaluation doivent nourrir la préparation des décisions futures. Les méthodes pour y parvenir impliquent généralement une reconnaissance par l'encadrement supérieur. Des efforts doivent être entrepris pour diffuser ces résultats [...]. Les rapports d'évaluation et la recherche qui les informe doivent être rendus publics, sauf à ce que de bonnes raisons – de sécurité ou de secret des affaires – ne l'empêchent. »

Graphique 3 : Cycle « ROAMEF » du *Green Book*



Source : Green Book britannique (2003).

2.1.2. Les investissements sont en principe évalués par les porteurs de projet via des analyses de rentabilité (*business cases*) en appliquant la méthode du *Green Book*

Le *HM Treasury* recommande l'application de la méthodologie du *Green Book* aux investissements publics, avec un processus standardisé dit du « *five case model* »¹⁷. La méthodologie et la procédure sont les mêmes pour l'ensemble des ministères et entités publiques.

L'analyse de rentabilité (*business case*) est décomposée en **cinq études** qui doivent permettre au **porteur de projet** de « penser » les conditions de l'intervention publique et les **éléments essentiels de la décision d'investissement** :

- ◆ l'**analyse stratégique** (*strategic case*) doit justifier le besoin et convaincre de l'opportunité du projet par rapport à la situation existante et aux objectifs retenus dans les PSA ;
- ◆ l'**analyse économique** (*economic case*) doit prouver que ce projet maximise l'intérêt général grâce à la préparation des options, à une analyse socio-économique et à la sélection de l'option la plus pertinente sur cette base (meilleure « *value for money* », rapport qualité-prix) ;
- ◆ l'**analyse commerciale** (*commercial case*) doit présenter l'intérêt du projet pour le secteur privé, de sorte qu'il peut être confié par appel d'offre et être commercialement viable (structuration juridique et financière du projet) ;

¹⁷ Guide « *Public sector business cases using the five case model* » (2015).

Annexe IV

- ◆ **l'analyse budgétaire** (*financial case*) doit montrer la faisabilité financière du projet, c'est -à-dire que la dépense est « abordable » sur la base d'une estimation des coûts et recettes ;
- ◆ **l'analyse opérationnelle** (*management case*) doit expliquer les implications de la mise en œuvre du projet pour l'ensemble des parties prenantes (conduite de projet, gestion du risque, pilotage, etc.).

2.1.3. Dans le secteur des transports, l'évaluation des projets d'investissement fait l'objet d'une analyse multicritère

Dans le secteur des transports, un guide sectoriel complète le *Green Book*, appelé « *Web Transport Analysis Guidance* » (*WebTAG*)¹⁸, élaboré par le ministère des transports (*department for transport – DfT*) et publié en janvier 2014. L'évaluation socio-économique des projets de transport repose sur une **analyse multicritère**, auparavant dite « *new approach to appraisal* » (NATA), qui comprend une ACB mais également une grille comprenant d'autres critères pouvant faire l'objet d'une appréciation qualitative (effets sur la sécurité, l'environnement, le tissu social, etc.).

L'évaluation des projets est réalisée en amont de la décision d'investissement et généralement assurée par des bureaux d'étude, prestataires intervenant pour le maître d'ouvrage. Ces évaluations sont transmises au comité transports de la *House of commons*, qui contrôle les décisions du DfT.

2.2. Aux Pays-Bas, l'étude socio-économique réalisée lors des études de faisabilité des projets d'infrastructure s'appuie sur le cadre méthodologique de l' « *overview effects infrastructure* » (OEI)

2.2.1. Depuis 2000, afin de renforcer l'acceptabilité publique des évaluations des infrastructures de transport, la méthode néerlandaise « *overview effects infrastructure* » (OEI) en fixe le cadre¹⁹

Le programme de recherche sur les effets des infrastructures, intitulé « *overview effects infrastructure* » (OEI), a été lancé en 1998 aux Pays-Bas suite aux débats d'experts sur la rentabilité socio-économique de certains projets de transport et la perte de confiance du public dans leur évaluation²⁰. Dans un contexte institutionnel laissant une large place à la consultation du public et à l'émergence d'un consensus sur les projets d'investissements publics, l'acceptation de leur évaluation préalable apparaissait nécessaire.

En 2000, ce programme a conduit à l'élaboration d'un rapport méthodologique global qui préconise une **analyse multicritère fondée sur les théories de l'économie du bien-être** : plutôt qu'une ACB « classique » (réduite au calcul socio-économique), l'OEI demande une description de l'ensemble des effets d'un projet, y compris sociaux et environnementaux qui ne pourraient pas faire l'objet d'une évaluation monétaire.

¹⁸ Le modèle *WebTAG* a été élaboré pour anticiper les effets économiques élargis des projets de transport (*wider economic benefits*), qui comprennent les effets d'agglomération (cf. § □) mais également les effets concurrentiels.

¹⁹ Source : « Expériences de l'évaluation des projets de transport : contenu et contexte d'un programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures (OEEI) mis en œuvre », de la conférence européenne des ministres des transports (CEMT), 2004.

²⁰ Ce programme a été porté à la demande des ministères financeur et maître d'ouvrage (le ministère de l'économie et celui des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux) et confié à plusieurs instituts de recherche.

2.2.2. Les projets font en principe l'objet de plusieurs évaluations dont la robustesse est renforcée au fur et à mesure de leur avancement

Les Pays-Bas ont une tradition de planification de long terme des infrastructures, où les administrations locales occupent une place croissante. La planification des investissements dans les infrastructures s'inscrit dans deux documents programmatiques que sont :

- ◆ la « **stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire** » (SVIR²¹) dont la dernière, en date de 2012, vise un **moyen et un long terme** (2028 et 2040), et retient une décentralisation forte au profit des administrations locales. Cette stratégie établit les priorités en matière d'aménagement et de mobilité au niveau national, en faisant un lien entre le développement territorial et les infrastructures ;
- ◆ le « **programme pluriannuel et intégral d'aménagement** » (MIRT²²), établi par le ministère de l'infrastructure et de l'environnement²³ et approuvé par le Parlement, est construit sur la base de la SVIR et actualisé régulièrement avec un horizon de court-moyen terme. Il fait un **inventaire de l'ensemble des projets d'infrastructures à l'étude** dans les ministères et les administrations locales.

Sur la base de l'inventaire du MIRT, la planification de chaque projet d'infrastructure s'organise ensuite en **plusieurs phases** :

- ◆ une étude préliminaire, exploratoire, sur le problème et les solutions envisageables ;
- ◆ une étude de faisabilité, qui donne lieu à l'examen des alternatives, à une étude environnementale (MER²⁴) et à une étude socio-économique (MKBA²⁵) ;
- ◆ une phase préparatoire des travaux et de demande des autorisations ;
- ◆ la réalisation du projet.

L'étude socio-économique (MKBA) réalisée lors de la deuxième phase s'appuie sur le cadre méthodologique de l'OEI, qui est :

- ◆ obligatoire pour les projets d'infrastructure de transport d'envergure nationale (tels que l'aménagement du port de Rotterdam et de l'aéroport de Schiphol) :
 - avec une définition progressive des termes du projet et donc de leur évaluation (cette dernière est affinée entre la phase exploratoire et les phases suivantes) ;
 - en constituant, autant que faire se peut, une commission d'experts indépendants pour garantir la qualité de la procédure et des méthodes ;
- ◆ recommandé pour les projets relevant des administrations locales (notamment d'un montant inférieur à un certain seuil) en amont de la prise de décision.

Par ailleurs, parallèlement à l'analyse socio-économique, le porteur de projet doit également produire une évaluation environnementale (MER) pour toutes les infrastructures qui ont des effets sur l'environnement, conformément aux réglementations européennes et nationales en la matière (qui ne concernent pas seulement les infrastructures de transport, mais également de tourisme, d'énergie, etc.). **De manière similaire à l'analyse socio-économique, l'évaluation environnementale comprend une analyse multicritère et des alternatives.**

Ces évaluations relèvent de la responsabilité du porteur de projet, qui peut recourir à des prestataires externes (bureaux d'études, consultants, etc.).

²¹ *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR).

²² *Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport* (MIRT).

²³ Le ministère de l'infrastructure et de l'environnement a été créé en 2010 suite à la fusion du ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministère des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux.

²⁴ *Milieueffectrapportage* (MER).

²⁵ *Maatschappelijke kosten-batenanalyse* (MKBA).

2.3. L'Union européenne diffuse des guides méthodologiques d'analyse coûts-bénéfices applicables aux appels à projets d'investissement

2.3.1. Avant de le sélectionner, la Banque européenne d'investissement (BEI) procède à une évaluation socio-économique adaptée au secteur et au projet

Avant de décider de contribuer au financement d'un projet d'investissement, **la BEI instruit les projets qui lui sont soumis et l'évaluation socio-économique fait partie intégrante** de cette instruction afin de déterminer leur contribution à la croissance économique et à la cohésion au sein de l'Union européenne (UE).

Cette instruction est menée en interne, par des équipes d'ingénieurs, d'économistes et d'analystes financiers de la BEI, en collaboration avec les porteurs de projets²⁶ et en lien avec le dispositif « JASPERS » d'assistance à la préparation des grands projets (voir encadré 1).

Encadré 1 : Dispositif JASPERS d'« assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes »

« JASPERS est un partenariat d'assistance technique géré par la BEI et cofinancé par la Commission européenne (Direction générale de la politique régionale et urbaine) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (« BERD »). Il constitue un instrument important de la politique de cohésion de l'UE. (...) JASPERS concentre son action sur les grands projets, c'est-à-dire **les projets dont le coût total dépasse 50 M€, pour ceux ayant trait à l'environnement, et 75 M€, pour ceux qui concernent les transports ou d'autres secteurs** ».

« JASPERS propose son savoir-faire technique à toutes les étapes du cycle d'un projet, **du stade initial de la conception du projet au stade final de la demande de financement au titre des Fonds de l'UE**. L'assistance peut couvrir les aspects suivants :

- examen du projet et recommandations ;
- tâches horizontales ;
- soutien stratégique ;
- renforcement des capacités ;
- soutien à la mise en œuvre du projet ;
- contrôle qualité indépendant ».

JASPERS comprend une division spécifique en mesure de mener **l'évaluation indépendante de la qualité** prévue dans la procédure d'instruction des grands projets par la Commission européenne. En outre, depuis 2015 et en ligne avec l'ouverture d'une seconde procédure d'instruction, JASPERS effectue elle-même **le filtrage des projets présentés directement à la Commission européenne**.

Source : Mission d'après le site internet de la BEI et de l'Initiative JASPERS.

Un guide présente les grandes lignes méthodologiques de l'évaluation socio-économique telle que menée par la BEI²⁷, et leur déclinaison dans différents secteurs. Un travail régulier de révision et d'actualisation des méthodes et des valeurs tutélaires utilisées est effectué en coopération avec des universitaires et des experts en fonction de l'avancement de la recherche économique dans les différents secteurs.

²⁶ Source : site internet de la BEI.

²⁷ BEI (Direction des projets), « *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB* », Mars 2013. *Nota bene*: la BEI précise dans son guide que celui-ci n'a pas de valeur pédagogique – à l'inverse du guide méthodologique produit par la Commission européenne, notamment – et qu'il se contente d'expliquer comment l'évaluation socio-économique des projets est menée par la banque dans les secteurs concernés.

Annexe IV

Dans son guide, la BEI distingue trois types d'analyses servant à mesurer la rentabilité socio-économique d'un projet :

- ◆ **une analyse coûts-bénéfices** (*Cost-benefit analysis*, « CBA ») :
 - il s'agit de la méthode la plus utilisée ;
 - elle vise au calcul d'un taux de rentabilité interne (*Economic rate of return*, « ERR ») et d'une VAN socio-économique (*Economic net present value*, « ENPV ») ;
- ◆ **une analyse coûts-efficacité** (*Cost-effectiveness analysis*, « CEA ») :
 - elle est utilisée pour des projets dont les bénéfices sont difficilement monétisables ;
 - elle vise à évaluer les coûts nécessaires à l'atteinte d'un objectif donné ;
- ◆ **une analyse multicritères** (*Multi-criteria analysis*, « MCA ») :
 - elle est utilisée pour des projets intégrant de nombreuses variables ;
 - elle combine plusieurs techniques d'évaluations portant sur différents critères, pondérés afin d'aboutir à un chiffre unique de rentabilité économique.

Ces lignes directrices, globalement appliquées à l'ensemble des secteurs, n'empêchent pas d'adapter l'analyse menée au projet concerné (voir tableau 2).

Tableau 2 : Méthodologie utilisée par la BEI selon les secteurs

Analyse coûts-bénéfices	Analyse coûts-efficacité	Analyse multicritère
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eaux et eaux usées ▪ Énergie ▪ Industrie agroalimentaire ▪ Industrie manufacturière ▪ Télécommunications ▪ Tourisme ▪ Transport 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eaux et eaux usées ▪ Énergie ▪ Gestion des déchets 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éducation ▪ Santé ▪ Urbanisme et développement territorial

Source : BEI, « The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB », mars 2013.

2.3.2. La Commission européenne diffuse également un guide méthodologique d'analyse coûts-bénéfices que doivent appliquer les porteurs de projets avant de demander des fonds européens

Avant d'approuver l'octroi de fonds européens aux grands projets d'investissement (d'un montant supérieur à 50 M€), la Commission procède à une analyse du dossier du projet, présenté par l'autorité de gestion de l'État membre concerné, et ce dossier comprend une analyse coûts-avantages.

Pour conduire son analyse, l'autorité de gestion doit respecter le **guide méthodologique²⁸ de la Commission qui en décline les modalités pour 5 secteurs.**

La Commission vérifie que, parmi les informations transmises dans le dossier, l'analyse coûts-bénéfices est faite en conformité avec la méthode proposée et que ses résultats justifient une contribution des fonds européens. En particulier, doivent être démontrés :

- ◆ **la cohérence du projet avec les objectifs du programme** dans lequel il s'inscrit ;
- ◆ **le besoin de co-financement**, illustré par une VAN financière (VAN-F) négative :
 - seule la part non rentable du projet est éligible à un financement européen,

²⁸ Commission européenne, « *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020* ».

Annexe IV

- si la VAN-F est positive mais que le projet est présenté par une entreprise privée et que le coût moyen pondéré du capital (*WACC*) est compris entre 4% et 10%, le projet est éligible au financement ;
- ◆ **la rentabilité socio-économique**, qui est associé à une VAN-SE positive.

En termes de méthodologie, force est de constater que **l'analyse coûts-bénéfices de la Commission est largement comparable à celle de la BEI** (cf. tableau 3) :

- ◆ concernant les scénarios envisagés, des alternatives doivent être présentées ;
- ◆ les méthodes de monétarisation des effets (directs ou indirects) sont laissées relativement ouvertes, souvent en appui de référentiels internationaux et européens²⁹ ;
- ◆ une actualisation des effets est demandée, en tenant compte de la durée projetée du projet, ainsi qu'une analyse des risques ;
- ◆ des déclinaisons sectorielles ou thématiques complètent les lignes directrices des guides méthodologiques.

²⁹ Par exemple, les recommandations méthodologiques de l'étude HEATCO (« *Developing Harmonized European Approaches for Transport Costing and Project Assessment* », 2004) de la Commission européenne, dont l'objectif est de monétariser un maximum d'impacts des projets afin d'aider à l'analyse coûts-bénéfices.

Tableau 3 : Méthodologies d'analyse coûts-bénéfices proposées par la BEI et la Commission européenne

	BEI	Commission européenne
Scénarios envisagés	<p>Définition de scénarios contrefactuels :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ do nothing : absence de réalisation du projet ; ▪ do minimum : investissement minimal ; ▪ do something else : réalisation d'un projet alternatif qui remplirait les mêmes objectifs. 	<p>Étude de quatre alternatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ variante sur la localisation ; ▪ variante sur la solution stratégique ; ▪ variante sur la solution technologique ; ▪ variante sur la solution de financement.
Valorisation des effets directs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intégration des externalités environnementales, valorisées selon les référentiels internationaux : émissions de dioxyde de carbone, pollution de l'eau, pollution sonore ... ; ▪ Prise en compte des coûts d'acquisition des terrains, au regard de leur valeur de marché, des déplacements forcés des populations et des relocalisations. 	<p>Distinction entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les effets marchands valorisés à un prix fictif (<i>shadow prices</i>) ; ▪ les externalités – impacts sur les tiers non indemnisés ; ▪ les effets non-marchands, analysés à partir de la disposition à payer (<i>willingness to pay</i>).
Valorisation des effets indirects	<p>Effets économiques élargis (<i>wider economic impacts</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les effets sur les marchés secondaires (marché du travail...); ▪ les effets sur les finances publiques et le PIB, incluant les effets d'agglomération pour les transports. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effets indirects non pris en compte dans le calcul socio-économique, à cause du risque de compte double ; ▪ Effets macroéconomiques sur l'emploi traités indépendamment (<i>economic impact analysis</i>).
Horizon temporel observé pour définir la valeur résiduelle	Appréciation par projet, en fonction de sa durée de vie économique (nulle dans le secteur des transports).	Appréciation par secteur, sur la base des cycles économiques des infrastructures .
Taux d'actualisation utilisé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 3,5 % et 5,5 % en fonction du degré de maturité et de l'estimation de croissance de l'économie nationale ; ▪ Taux d'actualisation n'incluant pas de prime de risque. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étude probabiliste (incluant une simulation de Monte Carlo) et de sensibilité ; ▪ Étude de la gestion des risques, accompagnée de recommandations de prévention.
Analyse des risques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simulation de Monte Carlo ; ▪ Analyse de scénarios pessimistes. 	
Déclinaison sectorielle de la méthode	23 sous-secteurs détaillés.	5 grands secteurs détaillés – transports, environnement, énergie, numérique et recherche et développement.
Approfondissements méthodologiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sécurité du stock d'énergie ; ▪ appréciation de la valeur du temps dans les transports ; ▪ valorisation de la sécurité dans les transports ; ▪ coûts opérationnels des véhicules routiers ; ▪ catégories de trafic dans les transports ; ▪ réduction des risques liés à l'eau. 	-

Source : Mission d'après BEI, « The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB » et Commission européenne, « Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020 ».

3. En France, les porteurs de projets se trouvent, selon leur secteur, plus ou moins armés méthodologiquement pour mener leurs évaluations socio-économiques

3.1. Malgré la subsistance de certains débats, la méthodologie la plus robuste est incontestablement celle applicable en matière de transports

3.1.1. Depuis 1982, l'évaluation des effets externes des projets d'infrastructures de transport est obligatoire sur la base de critères homogènes

Dans le secteur des transports, l'**obligation d'évaluer les grands projets d'infrastructures sur la base de critères homogènes** a été introduite par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et précisée par un décret (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Cadre juridique applicable aux évaluations des grands projets de transport

L'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) dispose que « *les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux.* »

La suite de cet article est désormais codifiée aux articles L.1511-2 et suivants du code des transports :

- article L. 1511-2 relatif à l'**homogénéité des critères** d'évaluation : « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports sur, notamment, l'environnement, la sécurité et la santé et permettant des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport ainsi qu'entre les modes ou les combinaisons de modes de transport* » ;
- article L. 1511-3 relatif à la **publicité** des évaluations : « [Ces] *évaluations des grands projets d'infrastructures et des grands choix technologiques sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés dans les conditions fixées à l'article 1511-4* »* ;
- article L. 1511-6 relatif aux **bilans ex post (dits « bilans LOTI »)** : « *Lorsque les opérations [...] sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public.* »

Ces dispositions sont précisées par le décret n°84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi LOTI (désormais reprises par le décret n° 2014-530 du 22 mai 2014 relatif à certaines dispositions de la partie réglementaire du code des transports) :

- articles R. 1511-1 à 3 relatifs au périmètre d'application de l'obligation d'évaluation (les projets considérés comme des « grands projets d'infrastructure de transports » et l'appréciation globale, et non par tranches successives, d'un grand projet) ;
- articles R. 1511-4 à 6 relatifs au contenu de l'évaluation (analyse des coûts de construction, les conditions de financement, les motifs pour lesquels le projet a été retenu, l'analyse des incidents du projet sur les autres équipements de transport, l'estimation du taux de rentabilité pour la collectivité, l'évaluation des variantes...);
- articles R. 1511-7 et 8 sur la responsabilité de l'évaluation *ex ante*, qui repose sur le maître d'ouvrage (y compris financièrement), de même que pour le bilan *ex post* ;
- articles R. 1511-8 à 10 relatifs au bilan LOTI, notamment à sa soumission à l'avis du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à sa mise à disposition du public.

*Source : Mission d'après loi LOTI, code des transports et décrets d'application. * Procédure d'enquête publique*

Annexe IV

Pour appliquer concrètement ces dispositions, le **ministère des transports diffuse à ses services un référentiel**, destiné à normer les méthodes et valeurs des porteurs de projets pour réaliser leurs évaluations. En 2014, la note technique du 27 juin 2014 (dite « instruction Royal ») a ainsi remplacé l'instruction-cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport du 25 mars 2004, mise à jour le 27 mai 2005 (dite « instruction Robien »).

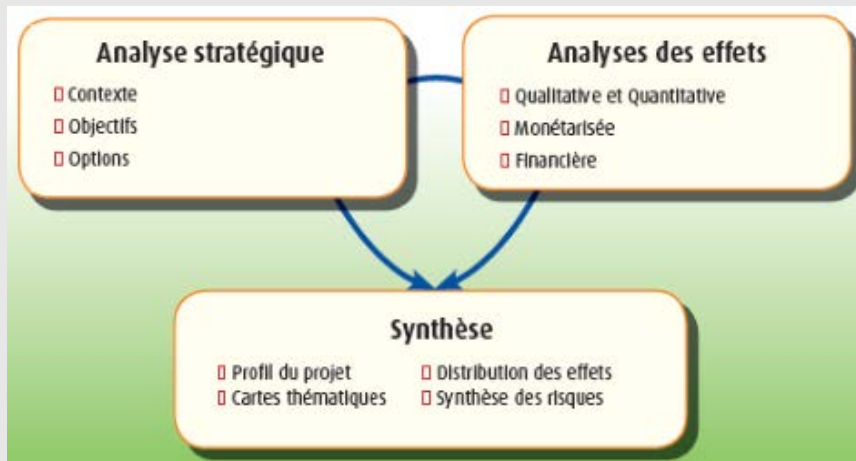
Ces instructions-cadre présentent la procédure à suivre pour réaliser l'évaluation socio-économique, avant le débat public et, surtout, avant l'enquête publique (cf. encadré 3 concernant l'instruction Royal). Elles norment les méthodes de calculs de la VAN-SE, en précisant les valeurs tutélaires et systèmes d'actualisation à retenir.

Encadré 3 : Composantes principales de l'évaluation préconisée par l'instruction Royal

L'instruction Royal est composée d'un référentiel méthodologique, qui décrit les principes procéduraux de l'évaluation, et d'un ensemble de « fiches-outils », destinées à éclairer les évaluateurs eux-mêmes sur les « règles de l'art » applicables au calcul socio-économique.

Le nouveau référentiel de l'instruction Royal comprend trois volets :

- **l'analyse stratégique** explicite les objectifs du projet compte tenu de la situation qui aurait prévalu en son absence, en identifiant et hiérarchisant les objectifs poursuivis, ainsi qu'en présentant le scénario de référence, l'option de référence ainsi que les options de projet ou variantes ;
- **l'analyse des effets** repose sur des indicateurs adaptés à la mesure des différents effets du projets - sociaux, environnementaux et économiques - en menant trois types d'analyse complémentaires :
 - l'« analyse qualitative et quantitative » est une « revue des effets » (y compris de ceux qui ne sont pas monétarisables) ;
 - l'évaluation socio-économique (aussi dite « analyse coûts avantages ») vise à fournir une estimation de l'effet agrégé du projet sur les composantes du bien-être collectif qui peuvent se traduire en valeurs monétaires ;
 - l'analyse financière se place du point de vue des acteurs qui investissent de manière significative dans le projet, et caractérise sa soutenabilité financière ;
- une **synthèse de l'évaluation** est prévue pour reprendre les points clés de l'analyse stratégique et de l'analyse des effets. Elle est progressivement mise à jour, au fil du processus décisionnel (élaboration, concertation ou consultation).



Source : Mission d'après instruction Royal et présentation du « nouveau référentiel transport » (CGEDD - 16 septembre 2014).

3.1.2. L'évolution des instructions ministérielles, les choix qu'elles retiennent et leur application concrète font l'objet d'un suivi et de discussions régulières

L'analyse comparée des instructions Robien (2004-05) et Royal (2014), et du rapport de la commission Quinet intervenu entre-temps (en 2013)³⁰, illustre l'importance des choix méthodologiques sectoriels, y compris dans un secteur aussi avancé que celui des transports (cf. tableau 4). La lecture des contre-expertises dans le secteur des transports (12 entre juillet 2013 et octobre 2016) révèle également les questions qui se posent encore sur ces sujets.

Tableau 4 : Tableau synthétique comparatif entre les instructions Robien et Royal

	Instruction Robien (2004-05)	Instruction Royal (2014)	Commentaires
Esprit de l'évaluation	Bilan économique chiffré au centre	Évaluation basée sur une analyse stratégique, une analyse multicritère et un bilan économique chiffré	-
Projets concernés	Projets d'infrastructure de transports	Projets d'infrastructure et projets de service de transports	Pas d'application aux projets d'équipement ni aux projets d'entretien-renouvellement
Procédure d'évaluation	Processus itératif	Cadrage précis d'un processus itératif en trois phases, qui aboutit à une synthèse de l'évaluation censée faire le lien entre les différentes phases de l'analyse	-
Effets pris en compte	-	Prise en compte accrue des effets sur l'environnement	-
Taux et période d'actualisation	Taux unique (4 %) qui décroît uniformément	Taux unique (4,0 ou 4,5 % selon que le projet est risqué ou non) en retenant 2070 comme horizon d'actualisation, et avec l'année optimale de mise en service de l'infrastructure comme année d'actualisation	Proposition du rapport Quinet d'un taux d'actualisation sans risque complété par une prime de risque, avec une actualisation à l'année de programmation
Finances publiques*	COFP avec un coefficient multiplicateur de 1,3 (applicable à la dépense publique) et PFRFP calculé séparément	COFP avec un coefficient multiplicateur de 1,2 (applicable à la dépense publique nette) et possible intégration du PFRFP à la VAN-SE (avec un coefficient multiplicateur de 1,05)	Proposition du rapport Quinet d'une intégration systématique du PFRFP
Valeur du temps	-	Valeur affinée en fonction des motifs et modes de transport	-
Valorisation des effets sur l'environnement	-	Méthode affinée pour valoriser les nuisances sonores	-
Valorisation des autres effets économiques	-	Possibilité de calcul des « effets amont-aval » et des « effets économiques élargis »	-

*Source : Mission d'après instructions-cadre (cf. analyse comparée entre les deux instructions et le rapport Quinet, en pièce jointe au rapport). * Coût d'opportunité des fonds publics (COFP) et prix fictif de la rareté des fonds publics (PFRFP).*

³⁰ Voir analyse approfondie réalisée par la mission, jointe au rapport.

D'ailleurs, la mise en œuvre des instructions est accompagnée d'un « **dispositif de pilotage** »³¹ **permanent**, qui encourage et accompagne les discussions méthodologiques :

- ◆ la **mise à jour des modèles et fiches-outils**³² ;
- ◆ un **comité méthodologique et scientifique** mis en place par la DGITM en 2015, sous la présidence d'Émile Quinet, avec des économistes, des membres représentant l'administration ainsi que le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et l'aménagement (Cerema)³³, pour suivre les travaux scientifiques sur le sujet³⁴ (trois réunions par an). Les travaux de ce comité sont publiés sur le site du ministère et des publications synthétiques sur les méthodes et modèles existants sont prévues en 2017 ;
- ◆ un « **comité des utilisateurs** », chargé de prendre en compte le retour d'expérience des principaux maîtres d'ouvrage qui appliquent l'instruction Royal (une réunion en 2015) ;
- ◆ un « **séminaire des parties prenantes** », qui doit permettre aux représentants des milieux professionnels et des associations membres du conseil national de la transition écologique (CNTE) de débattre des pratiques d'évaluation (une réunion par an).

3.1.3. Les évaluations et travaux méthodologiques sur le système de transport du Grand Paris ont alimenté des débats récents sur les effets d'agglomération

3.1.3.1. L'intégration des effets d'agglomération dans l'évaluation socio-économique a une portée qui dépasse les seules questions méthodologiques

Les effets d'agglomération, aussi parfois appelés « effets spatiaux », sont les externalités positives (ou négatives) liées à la proximité géographique des activités économiques, générées par les interactions et effets de réseau liés à une forte concentration d'acteurs économiques³⁵. Ces effets font partie des « effets économiques élargis », ainsi que des effets dits « non conventionnels » ou « non classiques », par opposition aux autres effets habituellement pris en compte et quantifiés dans le calcul socio-économique.

³¹ Source : note de la DGITM du 19 octobre 2016 sur le « référentiel évaluation des projets de transports ».

³² Par exemple, le document de « projections de la demande de transports sur le long terme » aux horizons 2030 et 2050 (publié en juillet 2016), donne des hypothèses exogènes aux projets de transport (PIB, prix de l'énergie) cohérentes avec la stratégie nationale bas carbone, et doit être, selon la DGITM, traduite dans une fiche-outil jointe à l'instruction Royal, et donc applicable dans les évaluations des maîtres d'ouvrage.

³³ Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et l'aménagement (Cerema) est un établissement public administratif créé au 1^{er} janvier 2014 pour élaborer, mettre en œuvre et renforcer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durable.

³⁴ Selon la lettre adressée le 18 décembre 2014 par la DGITM à Émile Quinet, les missions du comité sont les suivantes :

- hiérarchiser les travaux de développement méthodologique afin de concentrer les efforts sur les enjeux les plus importants ;
- porter à la connaissance du ministère les travaux menés en France ou à l'étranger, susceptibles d'enrichir les méthodes d'évaluation des projets de transport ;
- donner un avis sur la pertinence des méthodes proposées sur des sujets identifiés, tels que le lien entre l'offre de transport et l'aménagement/l'utilisation de l'espace, ou encore le rôle des services de transport sur la cohésion et le développement social des zones sensibles ;
- recommander les travaux scientifiques ou statistiques à mener pour faire progresser ou tester des méthodes avant leur intégration dans le corpus qui encadre l'évaluation dans le ministère.

³⁵ Voir notamment les actes du colloque sur « la prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socio-économique » (CGI-CGEDD-France Stratégie ; 22 octobre 2015).

Annexe IV

Leur prise en compte dans le calcul socio-économique, pose cependant, avant même les difficultés méthodologiques associées, un **débat de principe** :

- ◆ d'un point de vue politique et social, et en particulier du **point de vue de l'aménagement du territoire**, les politiques publiques « *doivent garantir que la concentration économique ne menace pas l'égalité des chances* » et, pour ce faire, « *les infrastructures peuvent jouer un rôle utile. Des transports efficaces, des services de santé de qualité, une large bande passante pour l'accès à Internet peuvent aider les petites villes à attirer les investissements dans les secteurs qui ne s'appuient pas sur les effets de concentration* »³⁶ ;
- ◆ pour un certain nombre d'économistes – praticiens et chercheurs - rencontrés par la mission, il ne fait pas de doute que **la localisation et la densification des infrastructures urbaines ont des effets économiques positifs**.

D'un point de vue méthodologique, **les risques de double-compte et les difficultés de valorisation** restent prégnantes :

- ◆ en France :
 - le rapport Quinet a mentionné l'enrichissement possible du calcul de VAN-SE traditionnel par les effets économiques élargis mais, en raison du faible recul sur ces méthodes et sur les modèles de « *land use transport interaction* » (LUTI)³⁷, indiquait que « *les études prenant en compte ces effets devront être suivies par des comités d'experts indépendants* » ;
 - l'instruction Royal, sur la base des travaux du rapport Quinet, considère les effets économiques élargis comme « optionnels », et insiste sur la nécessité de présenter la description et la quantification de ces effets de manière séparée ;
- ◆ au niveau de l'Union européenne :
 - le guide méthodologique de la BEI autorise l'intégration des « *wider economic benefits* » (WEB) dans le calcul socio-économique, au cas par cas, lorsqu'ils sont justifiés³⁸ ;
 - le guide de la Commission européenne, pour sa part, autorise la description qualitative de ces effets mais met en garde leur intégration dans le calcul lui-même³⁹.

³⁶ Jean Pisani-Ferry, « La Géographie des élections », in *Project Syndicate*, 30 septembre 2016.

³⁷ Les modèles LUTI sont des modèles spatiaux modélisant les liens entre les effets des infrastructures de transport (offre et demande de transport) et l'utilisation des sols (offre et demande immobilière).

³⁸ Selon le guide de la BEI (« *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB* », mars 2013), ces effets élargis sont de deux types :

- les effets sur les marchés secondaires, le PIB et les finances publiques, qui sont des effets que la BEI évite de prendre en compte lorsqu'ils présentent un risque de compte double ;
- les effets élargis dans le contexte spécifique des projets de transport, parmi lesquels :
 - les économies d'agglomération (augmentation de la productivité grâce au rapprochement des entreprises), à prendre en compte au cas par cas ;
 - les effets sur les prix de l'immobilier local, qui ne doivent pas être pris en compte car ils « [constituent] un double comptage, puisque les bénéfices ont déjà été mesurés sur le marché primaire des transports ».

³⁹ Selon le « *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014-2020* » de la Commission, « *bien que les effets directs sur l'environnement ou sur l'emploi sont pris en compte dans le calcul de la VAN-SE, les effets indirects – sur les finances publiques, l'emploi, la croissance régionale, etc. – doivent en être exclus* », car :

- la plupart des effets économiques indirects ou élargis sont généralement transformés, redistribués et capitalisés sous la forme d'effets directs, ce qui implique un risque de compte double ;
- il existe peu de techniques permettant de les quantifier de manière robuste pour l'évaluation d'un projet, leur analyse reposant souvent sur des hypothèses dont la fiabilité est difficile à vérifier.

3.1.3.2. Plusieurs projets récents, notamment de la société du Grand Paris (SGP), ont choisi d'intégrer les effets d'agglomération dans leur calcul socio-économique

Les débats des chercheurs et des praticiens ont été renouvelés au cours des dernières années par l'expérience et les travaux lancés par la SGP depuis 2011 :

- ◆ un **conseil scientifique de haut niveau** a été mis en place en 2012 pour identifier les questions nécessaires à l'évaluation des enjeux économiques du projet et pour coordonner ces travaux (cf. encadré 4) ;
- ◆ un **programme d'études économiques** spécifiques a été lancé dès 2012, puis approfondi fin 2013, afin d'améliorer la robustesse des évaluations fournies ;
- ◆ **les effets d'agglomération chiffrés dans la VAN des projets de la SGP sont significatifs – parfois même supérieurs à la VAN** (cf. tableau 5). Les contre-experts sur les projets de la SGP ont insisté sur la nécessité de distinguer les effets conventionnels et les effets non conventionnels de sorte à présenter deux VAN-SE, et faute d'un cadre méthodologique de référence, d'être particulièrement transparent et précis sur les hypothèses et méthodes retenus.

Encadré 4 : Le Conseil scientifique des économistes de la Société du Grand Paris (SGP)

La mission du Conseil scientifique est « *d'exprimer un avis scientifique indépendant et structuré sur certaines grandes étapes de l'évaluation socio-économique en cours de réalisation par la SGP* » (site internet de la SGP), ainsi que « *d'élaborer et de piloter un programme de recherches pour faire avancer la connaissance sur les enjeux économiques et sociaux du développement des grandes métropoles mondiales.* »

Ce Conseil rassemble dix économistes reconnus à l'échelle internationale (cinq exerçant leur activité principalement à l'étranger, cinq en France) pour leur compétence scientifique dans les domaines de l'économie géographique et de l'impact économique et sociétal des grandes infrastructures de transport. Il est présidé par Jacques-François Thisse, auteur de nombreux travaux dans les domaines de l'économie géographique et du développement économique des territoires. Les responsables des principales administrations françaises concernées participent aux travaux en tant que membres institutionnels. La rémunération annuelle est de 4 500 € pour les membres et 12 500 € pour le président et le rapporteur (qui consacrent en moyenne 15 à 30 jours par an aux travaux du Conseil scientifique). Sont ainsi membres du Conseil, en mai 2016 :

- en tant que personnalités qualifiées :
 - Professeur Jacques-François Thisse (président), Université Catholique de Louvain ;
 - Professeur Émile Quinet (rapporteur), *Paris School of Economics* et École des Ponts et Chaussées ;
 - Professeur Gilles Duranton, *Department of Economics University of Toronto* ;
 - Professeur Mario Polese, Institut national de la recherche scientifique Montréal ;
 - Professeur Stef Proost, *Faculty of Business and Economics Katholieke Universiteit Leuven* ;
 - Professeur Diego Puga, *Madrid Institute for Advanced Studies (IMDEA) Social Science* ;
 - Françoise Maurel, inspectrice générale de l'INSEE ;
 - Jean-Paul Ourliac, ancien président de la section Économie-transports du CGEDD ;
 - Professeur Frédéric Robert-Nicoud, Université de Genève ;
 - Professeur Andrés Rodriguez-Pose, économie géographique à la *London School of Economics*
- en tant que représentants de l'administration :
 - Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE ;
 - Agnès Bénassy-Quéré, présidente du Conseil d'analyse économique (CAE) ;
 - Dominique Bureau, délégué général du conseil économique du développement durable (CGDD) ;
 - Jean Pisani-Ferry, Commissaire général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie).

Source : Mission d'après la décision n°D2011-02 en date du 24 mars 2011 portant création du Conseil scientifique des économistes de la Société du Grand Paris, le site internet de la SGP, le dossier de presse de mai 2016 élaboré par la SGP et les entretiens réalisés.

Annexe IV

Tableau 5 : Poids des effets non conventionnels dans la VAN des projets de la SGP

M€ ₂₀₁₀	Ligne 14 Sud	Ligne 15 Ouest	Ligne 18	Ligne 15 Est
Date du rapport de contre-expertise	26/03/2015	15/06/2015	21/10/2015	19/02/2016
Coûts des investissements*	2 570	3 575	2 860	3 447
VAN en scénario central (a)	4 700	6 600	329	1 863
Effets non conventionnels (b)	Emplois	3 500	5 000	1 375
	Gains urbains	670	600	400
<i>Poids des effets non conventionnels dans la VAN (b/a)</i>	89 %	85 %	540 %	182 %

*Source : Mission d'après avis du CGI. * Aux conditions économiques de 2010 (en M€₂₀₁₀ HT).*

Deux autres exemples récents révèlent également ce **souci d'intégration des « effets élargis » (wider economic benefits – WEB) dans le bilan socio-économique des projets** :

- ◆ au Royaume-Uni, celui du **projet CrossRails**, dont le financement public a été accordé sur la base des WEB⁴⁰ :
 - le « *business case* » du projet est fondé sur l'ensemble des bénéfices attendus - non seulement les recettes d'exploitation, mais également les gains en temps, la décongestion du trafic, la création d'emplois, etc. Le ministère des transports britannique a élaboré un modèle pour anticiper ces effets (dit « *WebTAG* » - cf. § 2.1.3 *supra*) ;
 - sur cette base, la revue des dépenses réalisée en octobre 2010 a conduit le gouvernement britannique à accorder une enveloppe de financement de 14,5 Mds£ ;
- ◆ en France, celui du **projet de canal Seine-Nord**, pour lequel VNF s'est doté d'un dispositif comparable à celui de la SGP :
 - en mai 2004, un comité économique présidé par Émile Quinet⁴¹ a été mis en place, pour suivre le développement d'un modèle multimodal européen de prévision de trafic et la réalisation des bilans socio-économiques nécessaires pour les enquêtes publiques (la conduite de ces travaux a été confiée à des bureaux d'études) ;
 - les WEB estimés par VNF (qui recouvrent tous les effets indirects du projet en termes de productivité, de production et d'emplois) représentent 1,5 Md€₂₀₀₇ dans le bilan des gains pour l'Europe du projet Seine-Escaut, sur un bilan global de 6,6 Mds€⁴².

⁴⁰ Cf. « *business cases* » du projet disponibles en ligne.

⁴¹ Ce comité est composé de six scientifiques et, dans un souci de « robustesse des résultats » du porteur de projet, a supervisé les choix méthodologiques en matière d'évaluation socio-économique, d'autant plus délicats que le transport de marchandises (et non de personnes) et le mode de navigation intérieure (et non le routier ou le ferroviaire) ne bénéficient pas de la même base de savoirs.

⁴² La liaison Seine-Escaut est un projet qui vise à relier, à l'aide d'un canal grand gabarit, le port du Havre au Benelux, notamment grâce au canal Seine-Nord entre l'Oise et le Pas-de-Calais. Le calcul de la VAN a été actualisé en 2012 et inscrit dans l'analyse coûts-bénéfices réalisée par VNF pour l'appel à projet européen (12 février 2015).

3.2. Dans les autres secteurs, aucune méthodologie d'évaluation socio-économique à proprement parler n'existe à ce jour, même si d'autres évaluations préalables sont réalisées

Les procédures d'évaluation préalable se développant, les ministères structurent progressivement leur doctrine et leurs méthodes en la matière. **Les outils méthodologiques sectoriels ainsi développés s'intéressent essentiellement à l'analyse de la performance des projets, ainsi qu'à l'anticipation des facteurs de risque et conditions de réussite.** Même si elles essaient d'intégrer, au-delà de la stricte rentabilité économique, les enjeux stratégiques et/ou de politique publique associés au projet, les méthodes utilisées ne s'apparentent donc pas à de l'évaluation socio-économique dans sa définition « classique » (centrée sur le calcul socio-économique) et ne vont pas jusqu'à qualifier ni quantifier l'ensemble des externalités.

Cette évaluation préalable de la performance prend souvent la forme d'une analyse multicritère et se retrouve dans l'essentiel des grands projets d'investissement observés par la mission⁴³, tels que les projets informatiques (§ 3.2.1), ou que les projets immobiliers de bureaux (§ 3.2.2) et les projets d'immobilier « spécifique », par exemple dans le secteur de la santé (§ 3.2.3) ou de l'enseignement supérieur (§ 3.2.4).

Il convient également de souligner la **difficulté particulière à évaluer le potentiel et les externalités des projets de recherche et d'innovation.**

3.2.1. Pour les projets informatiques, la méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA) mesure leur potentiel stratégique et leur rentabilité économique

L'évaluation des projets de systèmes d'information et de communication (SIC) de l'État et le pilotage de la performance de ces projets est « *essentielle dans un contexte de restriction budgétaire* »⁴⁴. Ainsi, depuis 2014, les projets informatiques dont le coût dépasse 9 M€ font l'objet d'un avis conforme de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) avant le lancement de leur réalisation (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Cadre juridique applicable à l'évaluation des projets informatiques

- L'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État prévoit que « *les projets répondant à des caractéristiques, notamment de coût prévisionnel, fixées par arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget, sont soumis pour **avis conforme** au directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'État* » (DINSIC) ;
- L'arrêté du 14 novembre 2014 pris pour l'application de l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État fixe le seuil des projets soumis à avis de la DINSIC, à savoir **9 M€ de coûts prévisionnels** avec une approche en coûts complets (enveloppe comprenant les coûts internes et externes de construction de la solution ainsi que deux ans de fonctionnement) et précise le niveau d'avancement des projets concernés, à savoir **au stade du lancement des études de conception ou du cahier des charges fonctionnel** (c'est-à-dire avant le lancement de la réalisation).

Source : Mission.

⁴³ Voir annexe I relative à la place de l'évaluation dans les processus décisionnels.

⁴⁴ Présentation du secrétariat général de la modernisation de l'action publique (SGMAP) : « session de sensibilisation MAREVA 2 » aux directeurs des systèmes d'information ministériels (5 mai 2015).

Annexe IV

L'avis de la DINSIC repose notamment sur une analyse de la valeur conduite selon la méthode dite « **MAREVA** », **conçue spécifiquement pour évaluer les projets informatiques en tenant compte des spécificités du secteur public**⁴⁵, c'est-à-dire en intégrant les problématiques liées à la nécessité du projet, à ses bénéfices pour les usagers et les agents, à la maîtrise de ses risques et à sa justification économique. Afin de pouvoir « *éclairer les choix structurants liés aux projets* », cette méthode doit être « *appliquée de manière sincère et analogue entre les projets* »⁴⁶.

Cette méthode consiste à appréhender la valeur d'un projet en lui attribuant une note sur 20, elle-même composée d'une note dite « stratégique » et d'une note de « rentabilité économique », afin de prendre en considération :

- ◆ **l'impact « métier » du projet** : son amélioration de la qualité du service rendu et sa création de valeur pour les usagers du système d'information (citoyens, agents de l'état...), sa capacité à accompagner des transformations profondes (réorganisations, réformes...), sa contribution à une politique publique et sa nécessité réglementaire ;
- ◆ **l'impact du projet sur le système d'information de l'État** : son alignement avec le cadre stratégique commun de l'État, sa capacité à répondre aux enjeux d'urbanisation, de sécurité et de lutte contre l'obsolescence ;
- ◆ **sa rentabilité économique** : son impact sur les dépenses récurrentes de maintien en conditions opérationnelles et les gains apportés aux métiers.

Afin de faciliter son appropriation par les porteurs de projet, cette méthode fait l'objet de présentations fréquentes de la DINSIC et est accompagnée de supports pratiques, notamment de tableurs *Excel*. Plus précisément encore, trois dimensions sont explorées, sous la forme de trois tableurs *Excel* à remplir :

- ◆ une première dimension est constituée par une **analyse multicritère** sur des critères autres que financiers, qualifiés de « stratégiques » ;
- ◆ la seconde dimension correspond à une **analyse économique** et à des **calculs de rentabilité**, les valeurs des différents indicateurs étant directement calculés à partir des données rentrées dans le tableur ;
- ◆ la troisième dimension, de « synthèse », consiste en une **hiérarchisation des différents projets concurrents** (qui sont des variantes du projet) à partir de la moyenne obtenue de ceux-ci.

Sans document formalisant cet accord, le CGI et la DINSIC considèrent ensemble l'application de cette méthode comme un équivalent de l'évaluation socio-économique exigée par l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) de 2012⁴⁷.

⁴⁵ La MAREVA a été développée pour la première fois en 2005 par l'agence de développement de l'administration électronique (ADAÉ, intégrée ensuite au sein de la direction générale de la modernisation de l'État avant la DINSIC) avec l'aide du cabinet de conseil Bearing Point, grâce à son expérience de calcul du retour sur investissement de grands projets informatiques et de démarches comparables dans le secteur privé.

⁴⁶ Présentation SGMAP susmentionnée.

⁴⁷ Support DINSIC du 4 novembre 2015, qui présente l'articulation entre les procédures pilotées par le CGI (inventaire, évaluation socio-économique, contre-expertise) et l'avis conforme de la DINSIC.

3.2.2. Pour les projets immobiliers, une analyse de conformité multicritère à la politique immobilière de l'État se met en place

Dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE) rénovée pour renforcer le rôle de l'« État-proprétaire »⁴⁸, la direction immobilière de l'État (DIE ; ex-France Domaine) examinera une partie des grands projets immobiliers de l'État inscrits dans des schémas directeurs⁴⁹. Les projets présentés feront l'objet d'un examen en deux temps⁵⁰ :

- ◆ une analyse pour tous les projets, visant à « labelliser » les projets qui satisfont :
 - la **conformité du projet par rapport à la doctrine de la PIE, vérifiée après une analyse multicritère** qui tiendra compte de la trajectoire économique et financière du projet, mais également de son impact bâtementaire, social et environnemental (cf. encadré 6) ;
 - la soutenabilité financière et l'impact budgétaire du projet ;
- ◆ une analyse approfondie des projets éligibles à un financement du compte d'affectation spéciale (CAS), de sorte à sélectionner les « *dossiers les plus vertueux* ».

L'organisation de la DIE inclut un « **bureau des expertises de l'immobilier de l'État** », chargé de « *l'expertise technique, juridique et financière des projets immobiliers de l'État et de ses opérateurs. Dans ce cadre, il définit les méthodes d'analyse juridique, économique et de performance immobilière des biens et projets immobiliers et soutient et contrôle leur mise en œuvre, notamment à travers l'élaboration et l'analyse des projets complexes* »⁵¹.

À la date de la mission, aucun échange formalisé n'avait encore été organisé entre le CGI et la DIE concernant la méthode d'évaluation des projets immobiliers.

Encadré 6 : Critères de la doctrine de la PIE

La direction immobilière de l'État (DIE) propose de réaliser une analyse multicritère afin d'évaluer chaque projet au regard de 15 critères :

- **Exemplarité de la démarche** : projet inscrit dans le cadre d'un SDIR ou d'un SPSI ; expression de besoins réalisée en bonne et due forme pour la recherche d'une implantation (cahier des charges validé par le RPIE ou la DIE) ; analyse économique et budgétaire comparative des différents scénarios envisagés réalisée ; programmation calendaire cohérente ;
- **Respect des indicateurs PIE pour les bâtiments projetés** : état de santé satisfaisant ; ERP accessible (si bâtiment classé ERP) ; absence d'amiante ; proximité des transports en commun (si bâtiment implanté dans une ville de plus de 15 000 hab.) ; faible consommation d'énergie ; ratio d'occupation satisfaisant (si immeuble de bureau) ; respect du plafond de loyer (si prise à bail) ;
- **Soutenabilité économique et impact budgétaire** : scénario sélectionné le moins coûteux (en coût complet actualisé) sur 25 ans ; coût global du projet sur 25 ans par poste de travail inférieur à ... €/poste de travail ; coût d'investissement d'une opération de rénovation (si des travaux de rénovation sont envisagés) inférieur à ... €/m² ; économies budgétaires dans les trois ans et à moyen/long terme (abandon d'une prise à bail, cession rapide).

L'avis multicritère rendu constitue une pièce obligatoire pour intégrer un projet immobilier dans la programmation budgétaire.

Source : Présentation de France Domaine sur les modalités d'examen des SDIR/SPSI et des projets immobiliers en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), 15 septembre 2016.

⁴⁸ Grandes orientations de modernisation de la PIE annoncées en conseil des ministres du 20 janvier 2016 ; rénovation du cadre de gouvernance par circulaire du 27 avril 2016 (suppression de cinq instances, remplacées par la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)) ; création de la nouvelle direction de l'immobilier de l'État en remplacement de France Domaine par le décret modificatif n° 2016-1234 du 19 septembre 2016.

⁴⁹ Voir annexe I relative à la place de l'évaluation dans les processus décisionnels.

⁵⁰ Présentation de France Domaine sur les modalités d'examen des SDIR/SPSI et des projets immobiliers en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), 15 septembre 2016.

⁵¹ Article 2 de l'arrêté portant organisation de la DIE du 19 septembre 2016.

3.2.3. Dans le secteur hospitalier, les établissements doivent fournir une évaluation préalable des effets et risques de leurs projets d'investissement, notamment sur l'offre de soins sur le territoire

L'évaluation des projets d'investissement hospitaliers est obligatoire pour ceux qui passent, depuis 2013, dans le processus du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO). Ils sont instruits au niveau local, par l'établissement hospitalier (éventuellement appuyé par un bureau d'études ou un cabinet de conseil), avec un suivi de l'agence régionale de santé (ARS) qui en le porteur afin d'assurer leur insertion dans un schéma régional et leur conformité aux priorités ministérielles.

Une annexe au projet de circulaire relative au COPERMO en cours de préparation à la date de la mission⁵² rassemble des fiches méthodologiques sur les meilleures pratiques observées depuis la création du COPERMO, notamment une « **trame de l'évaluation socio-économique des projets en COPERMO investissement** » que les dossiers devraient respecter et que suivent d'ailleurs d'ores et déjà les travaux des contre-experts du CGI dans le secteur de la santé⁵³. Elle est fondée sur trois axes :

- ◆ **l'analyse territoriale** et les hypothèses d'activité retenues par l'établissement ;
- ◆ **l'analyse du dimensionnement** et de la faisabilité technique du projet ;
- ◆ **l'analyse de la soutenabilité financière** du projet.

Au cours de ses entretiens, la mission a toutefois relevé des difficultés à mener une approche économique et sociale élargie des projets :

- ◆ l'évaluation des **effets microéconomiques d'un projet sur l'établissement** lui-même (son activité, sa situation financière et immobilière), auxquels le COPERMO est particulièrement attentif en raison des implications opérationnelles directes, semble avoir nettement progressé au cours des dernières années, de sorte qu'émerge même une forme de « doctrine d'investissement » sur la base de ces critères (formalisée dans la « grille d'éligibilité » qui est également jointe dans le projet de circulaire dont la mission a pris connaissance) ;
- ◆ l'évaluation des **effets macroéconomiques du projet sur son environnement**, sur la structure de soins, les comportements des acteurs et la situation sanitaire du territoire, apparaît en revanche moins développée. Ces lacunes sont d'autant plus fortes que les indicateurs ne sont pas aisés à définir (par exemple, l'accessibilité de l'offre de soin) et que le recours aux laboratoires de recherche et aux économistes de la santé pour exploiter les données et anticiper les évolutions médico-économiques de chaque territoire est très limité.

Encadré 7 : Composantes de l'évaluation socio-économique des projets d'investissements hospitaliers qui passent en COPERMO

L'évaluation socio-économique de ces projets fait l'objet d'un rapport, signé par la direction générale de l'ARS, qui doit s'assurer que le projet « *est conforme aux standards et référentiels nationaux afin de garantir son efficacité et que toute piste d'optimisation a bien été recherchée* ».

La trame de cette évaluation est précisément décrite et comprend notamment :

- la présentation de l'établissement, du périmètre du projet, de son calendrier prévisionnel, des alternatives possibles (compatibles avec les objectifs du schéma directeur de l'établissement), la justification de la procédure concernée (MOP, PPP...) ;
- l'analyse de la cohérence du projet avec l'organisation territoriale de l'offre de soins, avec des

⁵² La circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) est en cours d'actualisation à la date de la mission (qui a pu prendre connaissance du projet de circulaire à l'automne 2016).

⁵³ Voir annexe III relative aux contre-expertises.

Annexe IV

éléments sur l'évolution de la population à horizon 2040 sur le territoire, la conformité du projet au projet régional de soins, l'opportunité du projet par rapport aux autres établissements implantés dans la zone d'attractivité de l'établissement porteur et l'évolution du taux de vacances de postes de médecin ;

- l'analyse et la validation du dimensionnement du futur établissement, notamment son dimensionnement capacitaire, l'organisation spatiale, fonctionnelle et technique, la modularité du projet, les coûts des travaux et le calendrier prévisionnel ;
- l'analyse et la validation du plan de financement envisagé, le retour sur un investissement, l'évolution prévue des différentes charges et recettes, les modalités et prévisions d'amortissements, l'évolution de la marge brute non aidée, du niveau de dette et la variation du fonds de roulement ;
- les précisions sur la constitution du management du projet (équipe-projet de l'établissement et équipe de suivi du projet au sein de l'ARS) ;
- le calendrier récapitulatif des décisions prises et de leur cadre ;
- l'avis général de l'ARS.

Source : Trame de l'évaluation socio-économique des projets en COPERMO investissement, inscrite dans une annexe au projet de circulaire COPERMO.

3.2.4. Dans le secteur de l'enseignement supérieur, le dossier d'expertise des opérations immobilières comprend une analyse de leurs objectifs socio-économiques

La **procédure d'expertise des opérations immobilières dans l'enseignement supérieur**, qui s'inscrit officiellement dans le cadre du décret n° 2013-1211, est normée par la circulaire n° 2015-146 du 19 août 2015⁵⁴ et doit permettre à l'État, selon les termes de cette dernière, « *de vérifier la cohérence des projets immobiliers avec les différents cadres stratégiques de l'enseignement supérieur existants et avec la politique immobilière de l'État [ainsi que] leur faisabilité technique et financière* ». L'établissement qui porte le projet est chargé d'élaborer le dossier d'expertise, qui doit lui permettre d'assurer l'inscription de ce dernier dans « *ses objectifs [définis] en cohérence avec sa stratégie scientifique, pédagogique ou de vie étudiante* ».

Le contenu du dossier d'expertise est normé par un guide accompagnant la circulaire (cf. encadré 8) et doit être adapté en concertation avec le rectorat, en fonction de la taille de l'opération et du mode de réalisation. **Ce dossier d'expertise constitue également en principe le dossier d'évaluation socio-économique** prévu par le décret n° 2013-1211, même si, comme dans le secteur de la santé (*supra*), il se concentre sur les effets « internes » du projet, sur l'établissement et sa stratégie, davantage que sur ses effets « externes » sur le niveau de l'enseignement supérieur ou de la recherche en France ou sur le territoire. Il est **davantage un référentiel immobilier, d'aide à la conception et à la gestion patrimoniale, qu'un référentiel méthodologique de l'évaluation socio-économique**. Il convient de reconnaître qu'il s'agit toutefois ici d'une base utile pour approfondir l'évaluation socio-économique puisque le dossier d'expertise doit comprendre un nombre important d'informations physiques et financières utiles à l'anticipation des effets d'un projet.

⁵⁴ La procédure d'expertise issue de cette circulaire rassemble (i) celle qui avait été instaurée en 1994, révisée en 2001 et déconcentrée dans le cadre des contrats de plan/de projets État/régions (CPEP) en 2003 ; (ii) celle qui avait été créée *ad hoc* 2009 pour l'opération Campus. Elle s'applique ainsi à tous les projets inscrits dans les CPEP, relevant de l'opération Campus, et aux opérations immobilières d'un montant supérieur à 3 M€.

Annexe IV

À la date de la mission, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a sollicité France Stratégie afin de faire en sorte que « *les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche s'approprient l'évaluation socio-économique en tant qu'outil stratégique au service de leurs choix d'investissements* »⁵⁵ et d'avancer sur les questions de méthode de valorisation des externalités économiques et sociales dans l'enseignement supérieur.

Encadré 8 : Contenu du dossier d'expertise des opérations immobilières du ministère de l'enseignement supérieur

Le dossier d'expertise doit comprendre les rubriques suivantes :

- des éléments sur le contexte, les enjeux, les objectifs de l'opération, la pertinence de l'option retenue ainsi que la situation actuelle et future du site sans projet ;
- une évaluation du projet retenu, notamment :
 - son adéquation avec les orientations stratégiques établies par la politique de site et le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'établissement
 - une description technique du projet et des options écartées ;
 - son coût et son plan de financement, avec une approche pluriannuelle en coût global ;
 - des éléments sur l'organisation de la conduite du projet ;
 - une cartographie des risques et un planning prévisionnel de l'opération ;
- l'impact socio-économique du projet, qui est essentiellement analysé dans la définition des objectifs du projet. À cet égard, le guide joint à la circulaire suggère de « *décrire pour chaque grande catégorie d'acteurs concernés (étudiants, enseignants-chercheurs, administration, publics extérieurs et riverains) les retombées attendues du projet [et] chaque fois que c'est possible, donner une valeur monétaire à ces effets* ». Les différents objectifs du projet à apprécier sont :
 - les objectifs fonctionnels (intégration dans les évolutions prévisibles de l'enseignement supérieur à court, moyen et long termes, en prenant en compte le *e-learning*) ;
 - les objectifs architecturaux (identité architecturale, adaptation aux horaires d'ouverture...) ;
 - les objectifs énergétiques et environnementaux ;
 - les objectifs d'exploitation-maintenance (dans une logique de coût global entre conception et maintenance, en évaluant la qualité d'usage).

Source : Mission d'après circulaire n° 2015-146 du 19 août 2015 relative à la procédure d'expertise des opérations immobilières et annexe (guide de constitution du dossier d'expertise et du dossier d'évaluation socio-économique).

⁵⁵ Courrier du 8 novembre 2016.

4. La gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique doit s'adapter aux besoins des porteurs de projets, sous réserve d'un cadre général partagé

4.1. Jusqu'à présent, la méthodologie de l'évaluation socio-économique faisait essentiellement l'objet de travaux ponctuels sous l'égide de France Stratégie, qui doivent se poursuivre

4.1.1. Des groupes d'experts de haut niveau, tels que la commission Quinet (2013), sont régulièrement constitués pour établir des références méthodologiques

Traditionnellement, des **commissions ou groupes d'experts sont régulièrement réunies, à l'invitation de France Stratégie⁵⁶, pour répondre aux questions méthodologiques fondamentales** de l'évaluation socio-économique, en dégagant le consensus académique sur les débats en cours⁵⁷, en se prononçant sur la pertinence des modèles et paramètres de calcul utilisés, en fixant les valeurs tutélaires d'un certain nombre d'externalités.

Ainsi de nombreux rapports, issus de travaux présidés par une personnalité reconnue, font désormais référence :

- ◆ le rapport « Transports : pour un meilleur choix des investissements » (1994), sous la présidence de Marcel Boiteux (rapport Boiteux 1) ;
- ◆ le rapport « Transports : choix des investissements et coûts des nuisances » (2001), également sous la présidence de Marcel Boiteux (rapport Boiteux 2), qui a normé la valeur tutélaire du carbone ;
- ◆ le rapport sur « la révision du taux d'actualisation des investissements publics » (2005), sous la présidence de Daniel Lebègue (rapport Lebègue) ;
- ◆ le rapport sur « l'évaluation socio-économique des investissements publics » (2013), présidée par Émile Quinet (rapport Quinet).

L'ensemble de ces travaux ont été fortement inspirés des travaux réalisés dans le secteur des transports, dont la méthodologie est la plus avancée (cf. § 3.1).

Pour autant, leur utilité n'en est pas amoindrie, au contraire : les valeurs de référence fixées par le rapport Quinet s'appliquent dans un grand nombre de secteurs (cf. tableau 6) et il paraît à la mission indispensable **d'actualiser régulièrement le consensus méthodologique dont les lignes directrices et les valeurs tutélaires s'imposent à l'ensemble des porteurs de projet bénéficiant de financements de l'État et de ses établissements publics**. Ces travaux apparaissent d'autant plus importants que la science progresse dans la quantification et la monétarisation des externalités (par exemple, sur la biodiversité, la qualité de la vie ou la compétitivité), et que la prise de décision souhaite s'appuyer sur le calcul socio-économique (la normalisation des méthodes et la pondération *via* les valeurs tutélaires sont indispensables à la comparaison des analyses socio-économiques).

⁵⁶ Auparavant le commissariat général du plan, puis le centre d'analyse stratégique et le commissariat général à la stratégie et la prospective.

⁵⁷ La France fait partie des pays qui ont traditionnellement le plus investi sur l'évaluation socio-économique des infrastructures, comme en témoigne par exemple la référence faite aux travaux de Christian Gollier sur le taux d'actualisation dans le *Green Book*.

Annexe IV

Tableau 6 : Exemple de valeurs tutélaires issues du rapport Quinet (2013)

Catégorie	Effet	Valeur tutélaire en 2010*	Règle d'évolution de la valeur tutélaire sur 2010-70
Santé	Décès	3 M€ / personne	Comme l'évolution du PIB par tête
	Longévité	115 k€ / année de vie gagnée	
Temps	Temps de transport en Île-de-France pour un motif professionnel	22,3 € / personne / heure	Comme l'évolution du PIB par tête avec une élasticité de 0,7
	Temps de correspondance entre modes de transport en Île-de-France	44,6 € / personne / heure	
Environnement	Émissions de CO ₂	32 € / tonne de CO ₂	2010-2030 : + 5,8 % par an, pour atteindre 100 € ₂₀₁₀ en 2030 ; puis au-delà de 2030 : + 4,5 % par an
Environnement du fait des transports	Pollution atmosphérique due à la combustion et l'usure d'un véhicule particulier diesel en zone urbaine très dense (plus de 4 500 hab/km ²)	13,8 € / 100 véh.km	Fonction de l'évolution du PIB par tête, de l'évolution du parc circulant, et de l'évolution des émissions individuelles
	Nuisances sonores d'un véhicule sur une voie départementale en zone urbaine très dense	98,6 € / véh.km	Comme le PIB

Source : Rapport au CGI - « L'évaluation socio-économique des grands projets d'investissements publics – Ce que l'évaluation socio-économique apporte de plus qu'une évaluation financière », 27 novembre 2015. Exprimés en €₂₀₁₀.*

Le débat actuel sur la prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socio-économique illustre le besoin de travaux de haut niveau pour apporter une réponse aux questions méthodologiques posées par les porteurs de projet, réponse qui devra s'appliquer uniformément à l'ensemble des projets. À la demande de la mission, France Stratégie a proposé le lancement d'un groupe de travail sur les effets d'agglomération (cf. note jointe au rapport sur ce sujet).

Proposition n° 1 : Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération, qui associerait des experts issus de différentes disciplines académiques (économie, géographie, etc.), des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux).

4.1.2. Depuis 2014, plusieurs colloques ont été organisés pour vulgariser les débats de doctrine sur l'évaluation socio-économique

Depuis l'automne 2014, **des colloques sont organisés sur une base semestrielle** par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le CGI et France Stratégie, sur le calcul socio-économique (tableau 7). Ces colloques, présidés par le professeur Roger Guesnerie, se sont essentiellement intéressés aux pratiques dans le secteur des transports en s'efforçant d'en vulgariser les méthodes pour diffuser l'application de l'évaluation socio-économique.

Tableau 7 : Colloques CGEDD-CGI-France Stratégie sur l'évaluation socio-économique (2014-2016)

Date	Objet
16 septembre 2014	L'évaluation socio-économique des projets de transport
2 avril 2015	La prise en compte des externalités environnementales dans le calcul socio-économique
16 octobre 2015	La prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socio-économique
17 mars 2016	L'évaluation socio-économique et les risques naturels et sanitaires
14 décembre 2016	La sélection des projets d'investissements publics (<i>prévu</i>)

Source : Mission.

À l'avenir, d'autres thèmes que celui des transports pourraient être abordés, en particulier des thèmes plus sectoriels tels que les projets d'investissement dans les technologies de télécommunication et numériques, dans le secteur énergétique, dans l'enseignement supérieur ou encore dans le domaine de la santé. Le cas échéant, les colloques pourront être co-organisés par le CGI et France Stratégie en lien avec l'administration du secteur référente en termes de méthodologie.

Proposition n° 2 : Développer les actions de communication à visée didactique et poursuivre l'organisation de colloques sur l'évaluation socio-économique afin de valoriser les questions de doctrine, de diffuser la culture de l'évaluation et de vulgariser sa méthodologie auprès du plus grand nombre.

4.2. L'extension du champ de l'évaluation socio-économique a fait émerger le besoin d'un accompagnement sectoriel, pragmatique et dans la durée

Le porteur du projet, pour réaliser une évaluation socio-économique satisfaisante, a besoin :

- ◆ de **comprendre l'état d'esprit, les objectifs et les principes directeurs de l'exercice** (cf. § 4.2.1) ;
- ◆ de **disposer d'une méthodologie d'évaluation pratique et accessible**, facilement applicable à son projet (cf. § 4.2.2) ;
- ◆ de **s'appuyer sur des données quantitatives pour estimer l'ampleur des effets** générés par les projets dans son secteur (cf. § 4.2.3) ;
- ◆ de **pouvoir se tourner, en cas d'interrogation méthodologique, vers des services compétents** (cf. § 4.2.4).

4.2.1. Les évaluations socio-économiques conduites sur les projets d'investissements publics de l'État doivent, dans une certaine mesure, être guidées par des principes directeurs partagés

Les difficultés rencontrées dans les ministères en matière d'évaluation socio-économique⁵⁸ (y compris les débats précités concernant les projets de transports – cf. § 3.1) et dans la conduite des contre-expertises du CGI⁵⁹ illustrent le **manque d'un cadre d'évaluation global, reposant sur des principes directeurs communs et des objectifs partagés.**

⁵⁸ Les interrogations ministérielles sur les objectifs de l'évaluation socio-économique (cf. annexe I sur ce sujet) et l'absence de méthodes sectorielles d'évaluation socio-économique (§ 3.2 *supra*) en témoignent.

⁵⁹ Les travaux des contre-experts, au cours des trois dernières années, révèlent l'hétérogénéité des dossiers d'évaluation socio-économique fournis par les ministères, de même que la multiplicité des approches possibles à leur endroit (évaluation méthodologique, analyse d'opportunité, etc. – cf. annexe III sur ce sujet).

À l'image du *Green Book* britannique (§ 2.1.1 *supra*), la mission recommande l'adoption d'un **référentiel commun des principes directeurs et objectifs de l'évaluation socio-économique**, qui rappellerait notamment :

- ◆ la nécessité de justifier le projet au regard d'un besoin identifié, d'en présenter les objectifs et le cadre général ;
- ◆ l'exigence d'une présentation, *a minima* :
 - d'un scénario de référence et d'une option de référence (ou contrefactuel) ;
 - des différentes alternatives (ou variantes) envisagées ;
 - du coût total estimé du projet et des parts estimées des finances publics ;
 - des principaux effets attendus par le projet (économiques, sociaux, environnementaux ...), en les répartissant entre les principales catégories de publics concernés, et en incluant les externalités non quantifiables ;
- ◆ les principes de proportionnalité et de progressivité de l'évaluation (dont l'ampleur doit être liée aux montants financiers en jeu et au stade d'avancement du projet).

Ce « Livre vert » français pourrait s'appuyer sur les lignes directrices établies par le guide d'évaluation des politiques publiques publié par France Stratégie en septembre 2016⁶⁰. Son élaboration pourrait être l'une des premières missions confiées au comité d'experts hébergé par France Stratégie que la mission recommande de mettre en place (cf. *infra* – proposition n° 6).

Proposition n° 3 : Établir, dans un « Livre vert de l'évaluation socio-économique », les principes directeurs communs qui doivent s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements publics visés par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017.

4.2.2. Chaque secteur a besoin d'un guide méthodologique allégé qui lui soit propre et accessible

Une **culture de l'évaluation préalable des externalités liées à l'intervention publique** se développe, dont témoignent notamment les études d'impact des normes nouvelles (§ 4.2.2.1). Les ambitions de ces dernières restent toutefois mesurées, en ce qu'il s'agit essentiellement à ce jour d'anticiper, de qualifier et de quantifier davantage les effets du projet de texte sur les différentes parties prenantes.

⁶⁰ « Définie de façon simple, une évaluation d'impact réussie vise à établir la situation qu'aurait connue la société en l'absence de la politique évaluée. Cette **situation fictive, aussi appelée contrefactuelle**, permet, en la comparant à la situation effectivement observée, de déduire une relation de causalité entre l'intervention publique et un indicateur jugé pertinent (la santé, l'emploi, l'éducation, etc.). [...] Bien souvent, les évaluations se contentent d'étudier les effets de dispositifs en moyenne sur une population donnée. Or, dans certains cas, les politiques peuvent avoir des effets très hétérogènes selon les catégories de la population concernées, les territoires ou l'orientation de la conjoncture. Pour évaluer l'effet d'une politique publique, il est souvent pertinent d'aller au-delà des effets moyens de celle-ci, [... avec des] évaluations proposant des **résultats différenciés suivant le type d'agents économiques** que l'on considère. [...] L'extension d'une politique à une population plus large peut produire des effets différents de ceux évalués sur la seule population des bénéficiaires concernés jusqu'alors en raison de l'hétérogénéité des effets selon les publics. Mais au-delà de cette hétérogénéité, l'extension de la politique peut avoir des **effets indirects sur les non-bénéficiaires** au travers de certaines externalités qui ne se manifestent pas à petite échelle lorsqu'un petit nombre de bénéficiaires est concerné » (Extraits du guide « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », septembre 2016.)

Annexe IV

De la même manière, il semble à la mission que les attentes en matière d'évaluation socio-économique vis-à-vis des porteurs de projet doivent s'adapter aux ressources disponibles dans leur secteur, tant en matière de méthodologie que de données. À l'exception du secteur des transports, il paraît d'autant plus délicat d'exiger un calcul socio-économique à proprement parler que les travaux de la science économique sont peu avancés sur le sujet : **un certain consensus méthodologique sectoriel est un préalable indispensable à la réalisation d'une évaluation socio-économique** sur un projet spécifique.

La mission propose dès lors que **chaque secteur se dote d'une méthodologie intermédiaire, entre l'étude d'impact et le calcul socio-économique**, qui précise le cadre de l'évaluation, les effets à considérer, les valeurs à prendre en compte, etc. (§ 4.2.2.2).

4.2.2.1. Les questions soulevées par les études d'impact, que doivent élaborer les porteurs de projets de texte, se rapprochent de celles de l'évaluation socio-économique

Le développement des obligations d'évaluation préalable des effets d'un projet de texte fait suite aux constats répétés d'inflation normative⁶¹, dans un souci de stabilité du droit et de maîtrise des charges pesant sur les entreprises. Les obligations d'étude d'impact des projets de textes législatifs et réglementaires créées depuis 2009 se sont renforcées⁶².

Afin d'assurer le respect de ces obligations, plusieurs acteurs sont désormais impliqués dans le processus d'évaluation préalable des projets de texte :

- ◆ le service chargé de l'élaboration du projet lui-même prépare la fiche ou l'étude d'impact, en concertation avec les autres ministères concernés ;
- ◆ à l'issue d'un processus itératif entre ce service et le secrétariat général du gouvernement (SGG)⁶³, qui est positionné auprès du Premier ministre, l'étude ou la fiche d'impact est transmis, le cas échéant, au Conseil d'État avec le projet de texte ;
- ◆ le texte et son étude (ou sa fiche) d'impact sont transmis au Conseil des ministres et au Parlement (pour les P JL) ou publiés (pour les textes réglementaires).

Le contenu des études d'impact est précisé par un chapitre du guide de légistique rédigé par le SGG (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Contenu d'une étude d'impact

- Exposé des motifs du recours à une nouvelle législation (diagnostic et nécessité de légiférer)
- Définition des objectifs poursuivis par le projet de loi
- Recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles
- Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État
- Évaluation des incidences de toute nature, de façon globale mais aussi par catégorie de personnes physiques ou morales concernées, et pour les différentes administrations publiques ayant à connaître de la matière, avec :

⁶¹ Notamment dans les études annuelles du Conseil d'État, en 1991 (« De la sécurité numérique »), en 2006 (« Sécurité juridique et complexité du droit ») et en 2016 (« Simplification et qualité du droit »).

⁶² L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 a créé une obligation constitutionnelle d'étude d'impact pour les projets de loi. Entre 2011 et 2015, plusieurs normes ont prévu une évaluation préalable des projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales, les entreprises, les particuliers, les associations ainsi que les services déconcentrés de l'État. Les attentes exprimées par le Conseil d'État à l'endroit de ces études et fiches d'impact n'ont cessé de se renforcer depuis (cf. annexe I sur l'ESE dans les ministères).

⁶³ Ou le contrôle général économique et financier (CGEfi), via la mission d'expertise « simplification et évaluation », créée par arrêté du 8 mars 2012 et à laquelle le SGG a confié la supervision du processus concernant certains textes réglementaires.

Annexe IV

- une approche macro-économique ou à l'échelle de l'ensemble de la collectivité nationale en ce qui concerne les impacts sociaux et environnementaux ;
- une approche catégorielle selon les secteurs ou les types d'entreprises les plus concernés, ou s'agissant des particuliers, selon les catégories sociales ou professions touchées ;
- une approche du point de vue des services de l'État, des collectivités territoriales ou de la sécurité sociale ;
- Spécification des conditions de mise en œuvre de la réforme, dans le temps et dans l'espace

Source : Mission d'après Guide légistique du SGG (chapitre sur les études d'impact).

Dans son étude annuelle de 2016, le Conseil d'État note que « *la mesure des effets de la norme est encore balbutiante et reste pour l'essentiel limitée à l'évaluation de la charge administrative qu'elle entraîne. Celle-ci s'effectue par la méthode des coûts standards (SCM) [...].* » Parmi ses recommandations d'amélioration, la mission retient notamment :

- ◆ dans une logique proche de l'évaluation socio-économique, il soutient l'importance de la **comparaison du recours à la norme à d'autres options** (y compris l'« option zéro »), qui pourrait prendre la forme d'une « étude d'options » qui serait soumise à la même obligation de certification que l'étude d'impact et qui serait présentée à l'arbitrage du Premier ministre, qui statuerait sur la poursuite du projet de réforme ;
- ◆ il souhaite que « *le contenu même de l'étude d'impact [soit] élevé à un **standard minimum de qualité** en améliorant sa méthodologie et en enrichissant son contenu au-delà des seules exigences prévues par les textes.* » À cet égard, il rappelle que, « *pour être utile, la quantification de la complexité doit être conduite avec rigueur et indépendance. Comme pour toute démarche statistique, il faut suivre une méthodologie sérieuse, mobiliser des moyens [...] importants et se garder du sensationnel* »⁶⁴ ;
- ◆ sur un modèle proche de celui de l'évaluation des investissements publics et inspiré des expériences britannique, néerlandaise et allemande en la matière, il recommande la **certification indépendante de la qualité des évaluations préalables**, « *confiée à une structure légère dont la vocation ne serait pas de refaire l'évaluation mais d'en vérifier le sérieux, la vraisemblance et la méthodologie* »⁶⁵.

Sur le plan méthodologique de l'évaluation des effets des projets de texte ou des politiques publiques, la mission retient l'intéressant exercice mené en amont du projet de loi pour la croissance et l'activité, une **commission d'experts indépendante** ayant été mise en place afin d'évaluer *ex ante* les effets des principales mesures⁶⁶ (cf. encadré 10).

⁶⁴ Concrètement, le rapport propose (i) de rendre obligatoire l'élaboration du manuel du SGG dans les modules de formation continue et (ii) d'impliquer les chefs de service via leur signature systématique de l'étude d'impact.

⁶⁵ Plus précisément encore, le rapport propose de confier la certification « à un comité présidé par une personnalité qualifiée exerçant à temps plein ses fonctions et composé des chefs des trois inspections générales interministérielles, du directeur général de l'INSEE et du commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il disposerait d'un secrétariat. Ses avis seraient transmis aux organismes ayant vocation à se prononcer après lui. Ils ne lieraient pas l'autorité compétente mais tous seraient publiés en même temps que l'évaluation à laquelle ils se rapportent, ce qui leur conférerait l'autorité nécessaire. »

⁶⁶ Le choix de concentrer l'évaluation sur les principales mesures de la loi n'aurait cependant pas dû masquer la nécessité d'évaluer l'impact pour l'ensemble du projet de loi : dans son avis n° 389-494 du 8 décembre 2014, le Conseil d'État « *n'a pu que déplorer, à la date de sa saisine du projet de loi, le caractère lacunaire et les graves insuffisances de l'étude d'impact sur nombre de dispositions du projet* ».

Encadré 10 : Travaux de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité

Présidée par Anne Perrot*, la commission mise en place par France Stratégie en 2014 à la demande du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique était composée d'experts français et étrangers, reconnus pour leur compétence en matière d'évaluation des politiques publiques.

Elle a choisi de s'intéresser à cinq thèmes prioritaires : les mesures touchant à l'urbanisme commercial, les professions réglementées du droit, la justice prud'homale, l'ouverture de l'offre de transport par autocar et la réforme du travail dominical.

Plutôt qu'une étude d'impact « classique », la commission a choisi :

- une approche comparatiste et empirique, en s'intéressant aux résultats obtenus par des pays ayant adopté des réformes analogues et en s'efforçant, sur la base des données et statistiques publiques françaises, d'évaluer les impacts en France ;
- une démarche multicritère, en évaluant, au-delà des effets sur la croissance et l'emploi, l'impact environnemental et social des mesures projetées.

*Source : Mission d'après site internet France Stratégie. *Professeur à Paris-I et à l'ENSAE, associée au cabinet de conseil MAPP et ancienne vice-présidente de l'Autorité de la concurrence.*

4.2.2.2. Les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés, intermédiaires entre l'étude d'impact et l'évaluation socio-économique, doivent être encouragées

Selon la mission, **la démarche d'élaboration de guides méthodologiques sectoriels doit être soutenue**, à l'image des instructions-cadre en matière de transport (cf. 3.1.1 *supra*) et de la mission lancée par le ministère de la culture à l'été 2016 pour normer la méthodologie et les valeurs tutélaires de l'évaluation socio-économique des projets dans son secteur (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Projet de guide méthodologique d'évaluation socio-économique des projets d'investissement du ministère de la culture

Le secrétaire général du ministère de la culture a lancé à l'été 2016 une mission d'élaboration d'un guide méthodologique d'évaluation socio-économique des projets d'investissement du ministère. Ce guide, organisé en fonction des typologies d'opérations (musées, spectacle vivant, écoles, etc.), doit permettre :

- d'accompagner les établissements publics porteurs de projets dans leur réponse aux obligations réglementaires, et plus particulièrement :
 - sur la constitution du dossier d'évaluation socio-économique prévu par le décret n° 2013-1211 ;
 - sur les « effets à qualifier ou à quantifier » ;
 - sur les valeurs de référence à retenir ;
- de présenter l'évaluation socio-économique comme un « outil d'aide au pilotage » de leurs projets par les maîtres d'ouvrage.

Les évaluations socio-économiques, qui seront réalisées par les porteurs de projet, seront appuyées par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et de son expérience en matière de conduite de projets dans le secteur.

Source : Mission d'après entretiens et lettre de mission du 8 juillet 2016.

Ces guides, dès lors qu'ils sont conformes aux principes directeurs communs établis au niveau interministériel (§ 4.2.1 *supra*), doivent couvrir les effets et questions méthodologiques propres à chaque secteur. **Chaque ministère doit donc rester libre dans son élaboration, même s'il pourrait utilement être appuyé par France Stratégie et enrichi par des travaux académiques.**

Certains secteurs devraient être prioritairement concernés, à savoir ceux qui présentent un ou plusieurs critères suivants :

- ◆ des projets aux enjeux financiers majeurs (plusieurs projets en cours de plus de 50 voire 100 M€) ;
- ◆ des projets générant des externalités économiques et sociales de long terme (en lien avec une politique publique) ;
- ◆ une évaluation préalable existante insuffisante de ces externalités.

A contrario, les secteurs qui ne présentent pas l'un de ces critères ne seraient pas prioritairement concernés par cette démarche, *a fortiori* s'ils disposent déjà d'une évaluation suffisante des coûts et avantages des projets (le cas échéant, la mission recommande d'officialiser l'assimilation de ces évaluations préalables à une évaluation socio-économique acceptée au sens de l'article 17 de la LPFP de 2012 et du décret n° 2013-1211).

Concrètement :

- ◆ les secteurs suivants apparaissent prioritaires à la mission :
 - le secteur de la santé, compte tenu de l'importance des externalités ;
 - le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour la même raison ;
 - projets d'investissement dans les technologies numériques ;
 - les projets d'investissement des collectivités territoriales⁶⁷ ;
- ◆ au contraire des suivants :
 - les projets informatiques, qui font déjà l'objet d'une évaluation de MAREVA lorsqu'ils dépassent le seuil de 9 M€ (§ 3.2.1) ;
 - les projets immobiliers non spécifiques, dont les externalités économiques et sociales sont limitées, et déjà insérés dans une politique immobilière (§ 3.2.2).

En aval, une fois le guide élaboré, au moins un référent pourrait être nommé au sein de chaque secteur pour assurer :

- ◆ **la diffusion et l'appropriation du guide méthodologique** par l'ensemble des porteurs de projets concernés (administration déconcentrée, opérateurs de l'État, voire collectivités territoriales) ;
- ◆ **l'animation de la communauté des utilisateurs de ce guide**, notamment en recensant les questions et difficultés qui en découlent (quitte à se tourner vers des travaux méthodologiques complémentaires en lien avec France Stratégie et le CGI) et en faisant émerger une doctrine d'évaluation. Les comités existants au sein du ministère des transports – comité méthodologique, comité des utilisateurs – apparaissent à cet égard comme de bonnes pratiques (cf. § 3.1.1) ;
- ◆ **la capitalisation des recommandations méthodologiques des contre-expertises** réalisées dans leur secteur, sachant qu'elles ont souvent, jusqu'à présent, pallié l'absence de méthodologie sectorielle stabilisée.

Proposition n° 4 : Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés d'évaluation socio-économique, accessibles et pragmatiques, ainsi que l'identification d'un référent au sein de chaque secteur pour assurer la diffusion des guides et l'animation de la communauté des utilisateurs. Ces démarches pourront utilement s'enrichir des contre-expertises réalisées sur les projets significatifs de leur secteur. Lorsqu'une analyse préalable des coûts et avantages des projets existe déjà, il conviendrait d'explicitier son assimilation à une évaluation au sens de l'article 17 de la LPFP de 2012 et du décret n° 2013-1211 (par exemple, la méthode MAREVA pour les projets informatiques).

⁶⁷ Au sein même des investissements locaux, une priorisation des secteurs concernés devrait être opérée.

4.2.3. Les retours d'expérience et les données issues des évaluations *ex post* sont indispensables pour alimenter les évaluations préalables

Les recommandations méthodologiques, qu'elles concernent les méthodes de calcul ou les valeurs à utiliser, **reposent sur une analyse scientifique de la réalité** : pour anticiper des effets à venir, l'évaluation socio-économique *ex ante* (dite « *appraisal* » en anglais) s'appuie sur l'analyse des effets passés, grâce à l'évaluation *ex post* (dite « *evaluation* » en anglais). Le **parangonnage est indispensable pour disposer de références**, ou à tout le moins de comparaisons, afin d'anticiper les effets potentiels d'un projet (même si le contenu et le contexte des projets diffèrent).

Ainsi, dans le secteur des transports :

- ◆ la confrontation entre les « bilans LOTI », réalisés obligatoirement sur les projets d'infrastructures de transport trois à cinq ans après leur mise en service (cf. encadré 2 *supra*), et les évaluations socio-économiques réalisées *ex ante*, permet de **mesurer l'importance des hypothèses initiales et des biais d'optimisme**⁶⁸ ;
- ◆ la **qualité des modélisations** (notamment des trafics et des mouvements de populations et d'emplois) est directement enrichie par l'exploitation des données réelles (enquêtes de terrain) ;
- ◆ malgré l'avancée relative de la France sur l'évaluation *ex post* par rapport à d'autres pays⁶⁹, le rapport Quinet recommandait d'« *améliorer le recueil des données concernant les risques et les incertitudes des études préalables à la décision* » et de « *structurer la mémoire des évaluations des projets, en documentant et en conservant les rapports détaillés, logiciels et fichiers d'étude, du maître d'ouvrage et du réalisateur de l'étude* ». L'instruction Royal insiste largement sur les **moyens qui doivent être accordés au suivi, à la collecte et au stockage des données** au fil de la réalisation de l'infrastructure, de sorte à alimenter l'évaluation *ex post*⁷⁰.

Sans réglementation comparable au secteur des transports, **la collecte (voire l'exploitation) de données existe dans de nombreux autres domaines** comme la santé ou l'immobilier.

Selon la mission :

- ◆ lorsqu'elles n'existent pas, **les démarches de collecte de données sur les effets des projets réalisés doivent être développées** ;
- ◆ lorsqu'elles existent, **les données ainsi collectées doivent être analysées et exploitées** de telle sorte à fournir des enseignements pour mieux anticiper les effets des nouveaux projets d'investissements. Cette exploitation peut **utilement s'appuyer sur des travaux de laboratoires de recherche**, à l'image de l'expérience récente sur le suivi des effets du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE – cf. encadré 12).

Proposition n° 5 : Soutenir l'articulation entre évaluations *ex post* et *ex ante* ainsi que le recours à des laboratoires de recherche pour améliorer les méthodes et les données disponibles pour l'évaluation.

⁶⁸ Voir sur ce point la contribution de Jean-Pierre Taroux sur les « bilans *ex post* d'infrastructures : analyse des coûts et des trafics » (juillet 2013), jointe au rapport sur « l'évaluation socio-économique en période de transition » du groupe de travail présidé par Émile Quinet.

⁶⁹ Dans son chapitre sur les infrastructures de transport, le rapport Quinet notait que « *la pratique des évaluations ex post semble fort peu répandue, et à cet égard la France est certainement une exception marquante, avec la Banque européenne d'investissement (BEI)* ».

⁷⁰ « *Le bon archivage des données, qui incombe au maître d'ouvrage [...qui doit débiter] dès le stade du débat public (quand il en est organisé) et à tout le moins dès les études d'opportunité. [...Dès lors,] le recueil des informations nécessaires à l'évaluation ex post est l'un des éléments du système de suivi-évaluation. Il comporte des informations économiques, financières, environnementales et sociales, relatives à la gouvernance du projet et à l'identification, l'analyse et la gestion des risques* » (instruction Royal – annexe à la note technique du 27 juin 2014).

Annexe IV

Encadré 12 : Travaux du comité de suivi du CICE

Compte tenu du montant du CICE (de l'ordre de 20 Mds€), l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012 a créé un comité de suivi « *chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* », placé auprès du Premier ministre.

Ce comité, présidé par le commissaire général à la stratégie et à la prospective et dont les rapporteurs sont issus de France Stratégie, rassemble :

- des représentants des partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales) ;
- des administrations et organismes publics (dont le CGI) ;
- des parlementaires (deux députés et deux sénateurs) ;
- des experts (deux économistes).

Le comité a choisi de recourir à des méthodes d'évaluation *ex post* faisant appel à des projets de recherche et des équipes universitaires, afin de travailler avec une méthode scientifique et « en toute indépendance » sur le suivi des effets du dispositif (emploi, salaires, compétitivité, innovation, commerce extérieur, investissement). Compte tenu des délais nécessaires pour obtenir les données sous-tendant les travaux d'évaluation, les premiers résultats des travaux d'évaluation ont été publiés en 2016.

Son fonctionnement implique :

- deux réunions trimestrielles en comité, animées par France Stratégie ;
- une réunion annuelle sous la présidence du Premier ministre.

À noter que le comité de suivi a vu, à l'automne 2014 (sans base normative), ses missions étendues au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des aides publiques aux entreprises.

Source : Mission d'après rapport 2015 du comité de suivi et site internet de France Stratégie.

4.2.4. Les porteurs de projet doivent pouvoir se tourner vers un référent interministériel capable de répondre à leurs interrogations méthodologiques

Afin de répondre aux interrogations méthodologiques des porteurs de projets et des contre-experts, **le CGI appelle de ses vœux la constitution d'un comité d'experts** qui « *ferait vivre le rapport Quinet* » en répondant aux questions méthodologiques qui se font jour dans les évaluations et les contre-expertises (cf. encadré 13).

Encadré 13 : Comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics (souhaité par le CGI)

Le comité d'experts aurait plusieurs missions :

- examiner, trier et filtrer les recommandations et interrogations méthodologiques formulées par les contre-experts en matière d'évaluation socio-économique ;
- établir les éléments de base attendus en matière de cartographie des risques (exigée dans le cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique) ;
- améliorer les outils d'évaluation et d'aide à la décision pour renforcer l'usage de l'évaluation socio-économique au sein de l'État et de ses établissements publics (mais également au sein des collectivités) ;
- contribuer à la création d'une culture commune de l'évaluation socio-économique, notamment en associant les administrations et des économistes plus jeunes à leurs travaux.

Le comité serait composé :

- d'une dizaine d'experts de haut niveau, *intuitu personae*, qui constitueraient le « bureau » du comité ;
- de représentants des conseils généraux et inspections générales ministérielles (CGEDD, CGEFI, CGE, CGA, IGA, IGEN, IGAENR, IGAS, IGF, INSEE, SG du ministère de la culture) ;
- de membres « observateurs », conviés aux réunions en fonction de l'ordre du jour :
 - des « administrations opérantes » : CGEDD, CGI, DGITM, DGOS, DGEISIP, DIE, France Stratégie,

Annexe IV

CGET, Fin Infra ;

- des opérateurs : AFITF, ANAP, APIJ, OPPIC, SNCF, STIF ;

- des régulateurs : ARAFER, ARCEP ;

- des représentants des collectivités territoriales (ADF, ARF, AMF, GART).

Seraient également invités, en fonction des sujets traités, ses universités ou experts.

Le secrétariat du comité serait assuré par le CGEDD, le CGI, la DGT et France Stratégie.

Chaque réunion viserait à répondre à une question méthodologique soulevée par un porteur de projet et/ou un contre-expert, sur la base de leur expérience et d'une revue de littérature. À l'issue de chaque réunion du comité d'experts, une note de position concernant le thème abordé serait adoptée.

Source : Mission d'après note conjointe CGI-France Stratégie sur « le comité d'experts des méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics » (6 octobre 2016).

L'utilité d'un référent permanent chargé de répondre aux questions méthodologiques des porteurs de projets, quel que soit leur ministère, et de formaliser les principes directeurs de l'évaluation socio-économique, n'est pas contestée par la mission.

Pour autant, le format et les modalités de ce référent font débats, concernant sa composition en premier lieu :

- ◆ **la charge de travail et le risque de bureaucratisation** d'une telle instance permanente ne doivent pas être sous-estimés, et avec eux la baisse de son intérêt pour des académiques - *a fortiori* si ces derniers ne sont pas rémunérés. Une option envisageable pour surmonter cette difficulté serait de **ne conserver comme membres permanents qu'un nombre limité de spécialistes du calcul économique** et de ne solliciter les experts sectoriels ou spécifiques qu'autant que leur participation apparaît utile ;
- ◆ il serait illusoire de prétendre confier à un comité limitativement composé la responsabilité de répondre à l'ensemble des questions méthodologiques sectorielles, dont un grand nombre sera lié à l'insuffisance voire l'absence de travaux scientifiques : dès lors, il s'agira surtout de mobiliser, au cas par cas, les expertises sectorielles et **d'engager des programmes de recherche** sur les points qui font débat.

Deuxièmement, concernant son positionnement :

- ◆ **l'expérience et les missions confiées⁷¹ à France Stratégie en matière de méthodologie, d'évaluation et de prospective plaident en faveur de son implication dans cette démarche** : dans la période récente, en témoignent notamment les travaux de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité en 2014 (cf. encadré 10 *supra*), ceux du comité de suivi du CICE encore en cours (cf. encadré 12 *supra*) ou encore la publication d'un guide sur l'évaluation de l'impact des politiques publiques⁷². Il apparaît ainsi **comme l'institution la plus à même à faire le lien entre la sphère scientifique et la sphère administrative**, en hébergeant ledit comité d'experts, en confiant une partie des travaux à des laboratoires de recherche et en coordonnant ces travaux ;

⁷¹ L'article premier du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du commissariat général à la stratégie et à la prospective confie à ce dernier la mission de « 3° participe[r] à l'évaluation des politiques publiques ».

⁷² Guide « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », septembre 2016.

Annexe IV

- ◆ les autres entités légitimes en matière d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics présentent un positionnement insuffisamment neutre :
 - il paraît délicat de confier au CGI la responsabilité d'établir la méthodologie et celle d'en vérifier le respect par les contre-expertises ;
 - l'expertise du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est concentrée sur le secteur des transports ;
 - la place de la direction générale du Trésor (DGT) au sein du ministère de l'économie et des finances contribue à la confusion entre l'évaluation socio-économique et évaluation de la soutenabilité budgétaire et financière.

Troisièmement, concernant les missions qui sont confiées à ce comité d'experts :

- ◆ une première approche, qui plaide pour une composition élargie, en ferait **un lieu de débat, de diffusion et de vulgarisation** des enjeux de l'évaluation socio-économique dans l'ensemble des ministères ;
- ◆ une autre approche, qui est celle de la mission et qui plaide pour un nombre resserré de membres permanents dans le comité, en ferait un « **gardien** » des **questions méthodologiques** de l'évaluation socio-économique, appelé :
 - valider le « Livre vert » (proposition n° 3) ;
 - accompagner les démarches sectorielles (proposition n° 4) ;
 - faire le lien avec les travaux de recherche (proposition n° 5) ;
 - répondre aux questions de méthode des porteurs de projets et contre-experts.

Proposition n° 6 : Confier à France Stratégie la responsabilité de la mise en place d'un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics (dont le format devrait concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau). Ce comité serait notamment invité à établir les lignes directrices de l'évaluation socio-économique, à accompagner les démarches méthodologiques sectorielles, à faire le lien avec les travaux scientifiques et à répondre aux questions méthodologiques soulevées par les porteurs de projets et contre-experts (cf. propositions n° 3 à 5).

5. Synthèse des propositions

Propositions relatives à la méthodologie de l'évaluation socio-économique	
1	Lancer, sous l'égide de France Stratégie, un groupe de travail sur les effets d'agglomération , qui associerait des experts issus de différentes disciplines académiques (économie, géographie, etc.), des praticiens et des élus (notamment des élus ruraux).
2	Développer les actions de communication à visée didactique et poursuivre l'organisation de colloques sur l'évaluation socio-économique afin de valoriser les questions de doctrine, de diffuser la culture de l'évaluation et de vulgariser sa méthodologie auprès du plus grand nombre.
3	Établir, dans un « Livre vert de l'évaluation socio-économique », les principes directeurs communs qui doivent s'appliquer à l'ensemble des projets d'investissements publics visés par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017.
4	Encourager les démarches sectorielles d'élaboration de guides méthodologiques allégés d'évaluation socio-économique, accessibles et pragmatiques , ainsi que l'identification d'un référent au sein de chaque secteur pour assurer la diffusion des guides et l'animation de la communauté des utilisateurs. Ces démarches pourront utilement s'enrichir des contre-expertises réalisées sur les projets significatifs de leur secteur. Lorsqu'une analyse préalable des coûts et avantages des projets existe déjà, il conviendrait d'explicitier son assimilation à une évaluation au sens de l'article 17 de la LPFP de 2012 et du décret n° 2013-1211 (par exemple, la méthode MAREVA pour les projets informatiques).
5	Soutenir l'articulation entre évaluations <i>ex post</i> et <i>ex ante</i> ainsi que le recours à des laboratoires de recherche pour améliorer les méthodes et les données disponibles pour l'évaluation.
6	Confier à France Stratégie la responsabilité de la mise en place d'un comité d'experts sur les méthodes d'évaluation des projets d'investissements publics (dont le format devrait concilier la pérennité du comité et la mobilisation d'experts de haut niveau). Ce comité serait notamment invité à établir les lignes directrices de l'évaluation socio-économique, à accompagner les démarches méthodologiques sectorielles, à faire le lien avec les travaux scientifiques et à répondre aux questions méthodologiques soulevées par les porteurs de projets et contre-experts (cf. propositions n° 3 à 5).

ANNEXE V

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINET ET SERVICES DU PREMIER MINISTRE	1
1.1. Cabinet du Premier Ministre	1
1.2. Commissariat général à l'investissement (CGI).....	1
1.3. Services du Premier Ministre (SPM).....	1
1.3.1. <i>Direction interministérielle du numérique et du système d'information (DINSIC)</i>	1
1.3.2. <i>France Stratégie</i>	1
1.3.3. <i>Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)</i>	1
2. MINISTERES	2
2.1. Ministère de l'économie et des finances.....	2
2.1.1. <i>Cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique</i>	2
2.1.2. <i>Secrétariat général</i>	2
2.1.3. <i>Direction générale du Trésor (DGT)</i>	2
2.1.4. <i>Direction du budget (DB)</i>	2
2.1.5. <i>Direction générale des finances publiques (DGFIP)</i>	2
2.1.6. <i>Direction immobilière de l'État (DIE)</i>	2
2.1.7. <i>Direction générale des entreprises (DGE)</i>	2
2.1.8. <i>Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)</i>	3
2.1.9. <i>Contrôle général économique et financier (CGEFi)</i>	3
2.1.10. <i>Inspection générale des finances (IGF)</i>	3
2.2. Ministère des transports et ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer	3
2.2.1. <i>Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)</i>	3
2.2.2. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)</i>	3
2.2.3. <i>Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)</i>	3
2.2.4. <i>Mission de contrôle économique et financier des transports</i>	4
2.3. Ministère de la Santé.....	4
2.3.1. <i>Direction générale de l'offre de soins (DGOS)</i>	4
2.3.2. <i>Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)</i>	4
2.4. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	4
2.4.1. <i>Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)</i>	4
2.4.2. <i>Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)</i>	4
2.4.3. <i>Université de Lyon</i>	4
2.5. Ministère de la culture	4
2.5.1. <i>Secrétariat général</i>	4
2.6. Ministère de l'intérieur.....	5
2.6.1. <i>Direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)</i>	5

3. AUTRES	5
3.1. Établissements publics	5
3.1.1. Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).....	5
3.1.2. Centre national d'études spatiales (CNES).....	5
3.1.3. SNCF Réseau.....	5
3.1.4. Société du Grand Paris (SGP).....	5
3.1.5. Voies navigables de France (VNF).....	5
3.1.6. Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).....	5
3.1.7. Agence nationale d'appui à la performance (ANAP).....	6
3.1.8. Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France	6
3.1.9. Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).....	6
3.1.10. RATP.....	6
3.2. Autorités indépendantes.....	6
3.2.1. Autorité de régulation des activités de régulation ferroviaires et routières (ARAFER).....	6
3.3. Conseil d'État.....	6
3.4. Personnalités qualifiées	6
3.4.1. Parlementaires	6
3.4.2. Experts.....	7
3.4.3. Commissaires-enquêteurs.....	7
4. PARANGONNAGE : ROYAUME-UNI	7
4.1. Ministère des finances (<i>HM Treasury</i>).....	7
4.1.1. Équipe des revues de dépenses (<i>Public Spending Group</i>).....	7
4.1.2. Autorité des infrastructures et projets (<i>Infrastructure and Projects Authority</i>).....	7

1. Cabinet et services du Premier Ministre

1.1. Cabinet du Premier Ministre

- ◆ Cédric Audenis, conseiller macroéconomie

1.2. Commissariat général à l'investissement (CGI)

- ◆ Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement
- ◆ Thierry Francq, commissaire général adjoint
- ◆ Sylviane Gastaldo, directrice du programme d'évaluation des investissements publics
- ◆ Géraldine Ducos, chargée de mission au sein du programme d'évaluation des investissements publics
- ◆ Laurence Bandelier, assistante de direction
- ◆ Jean-Luc Moullet, directeur de programme (compétitivité, filières industrielles et transports)
- ◆ Laure Ménétrier, directrice adjointe de programme (filiale industrielles)
- ◆ Virigine Vallenet, conseiller aux affaires juridiques

1.3. Services du Premier Ministre (SPM)

1.3.1. Direction interministérielle du numérique et du système d'information (DINSIC)

- ◆ Philippe Marcilliere, chef du département performance et maîtrise des risques

1.3.2. France Stratégie

- ◆ Jean Pisani-Ferry, commissaire général
- ◆ Dominique Auverlot, chef du département Développement durable
- ◆ Luc Baumstark
- ◆ Jincheng Ni

1.3.3. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- ◆ Sophie Jaspingo (fonds européens)
- ◆ Olivier Chenou (fonds européens)
- ◆ Laure Cardinal
- ◆ Aurore Colnel
- ◆ Marie Aboulker
- ◆ Stéphane Moison

2. Ministères

2.1. Ministère de l'économie et des finances

2.1.1. Cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

- ◆ Clément Beaune, conseiller affaires européennes et budgétaires

2.1.2. Secrétariat général

- ◆ Barbara Siguret, chargée de l'inventaire CGI

2.1.3. Direction générale du Trésor (DGT)

- ◆ Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles (Pol Sec)
- ◆ Alexis Loublier, chef de bureau de l'économie des réseaux (Pol Sec)
- ◆ Salim Bensmail, directeur de la mission d'appui au financement des projets d'infrastructure (Fin Infra)
- ◆ Yann Le Tourneur, directeur de projets (Fin Infra)
- ◆ Garance Hadjidj, analyste « transports, industrie, infrastructures, environnement » au service économique régional (SER) à Londres

2.1.4. Direction du budget (DB)

- ◆ Jean-François Juery, sous-directeur (6^e sous-direction)
- ◆ Alban Hautier, chef du bureau de la synthèse (1-BPB)
- ◆ Quentin Comet, adjoint au chef du bureau de la synthèse (1-BPB)
- ◆ Vincent Chip, chef du bureau des transports (4-BT)
- ◆ Pierre-Yves Massille, adjoint au chef du bureau des transports (4-BT)
- ◆ Timothée Mantz, adjoint au chef du bureau des comptes sociaux (6-BCS)

2.1.5. Direction générale des finances publiques (DGFp)

- ◆ Laurent Poisson, adjoint au chef de bureau des opérateurs de l'État (CE-2B) au sein du service comptable de l'État (CE)

2.1.6. Direction immobilière de l'État (DIE)

- ◆ Philippe Bauchot, directeur adjoint
- ◆ Didier Petitjean, chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État » (FD-1A)

2.1.7. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ Ghislain Heude, directeur de la mission Très Haut Débit (THD)

Annexe V

- ◆ Alexis Argoud, responsable Investissements (mission THD)

2.1.8. Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)

- ◆ Christine Buhl, cheffe du SCBCM
- ◆ Lionel Siret, chef du département de contrôle budgétaire
- ◆ Hervé Chalamel, chef du département comptable ministériel

2.1.9. Contrôle général économique et financier (CGEFi)

- ◆ Michel Hainque, chef de la mission simplification et évaluation

2.1.10. Inspection générale des finances (IGF)

- ◆ Danièle Lajoumard, inspectrice générale
- ◆ Julien Dubertret, inspecteur général
- ◆ Vincent Lidsky, inspecteur général
- ◆ Jacques Rapoport, inspecteur général
- ◆ Éric Garandeau, inspecteur général (contre-expert dans le secteur de la culture)

2.2. Ministère des transports et ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

2.2.1. Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

- ◆ Michel Massoni, coordonnateur du collège Économie et Financement
- ◆ Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale (Ae)
- ◆ Thierry Carriol, secrétaire général de l'Ae

2.2.2. Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

- ◆ François Poupard, directeur général
- ◆ Isabelle Andrivon, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie
- ◆ Michel Hersemul, sous-directeur de l'aménagement du réseau routier national au sein de la direction des infrastructures de transport (DIT)
- ◆ Joël Hamman, chef du bureau du pilotage des projets zone 2 (DIT)

2.2.3. Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)

- ◆ François Jonchère, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
- ◆ François Talbot, contrôleur budgétaire

2.2.4. Mission de contrôle économique et financier des transports

- ◆ Noël de Saint-Pulgent, chef de la mission

2.3. Ministère de la Santé

2.3.1. Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- ◆ Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale
- ◆ Hélène Cart-Grandjean, cheffe du bureau de l'efficacité des établissements de santé publics et privés
- ◆ Rajko Stokic, chargé de mission Investissements

2.3.2. Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM)

- ◆ Bernard Colonna d'Istria, chef du département de contrôle budgétaire
- ◆ Brigitte Lebrun, cheffe du département comptable ministériel

2.4. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.4.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- ◆ Simon Larger, chef du département de la stratégie patrimoniale
- ◆ Guillaume Decroix, sous-directeur immobilier
- ◆ Béatrice Telliez

2.4.2. Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

- ◆ Stéphane Elshoud, inspecteur général (contre-expert dans le secteur de l'enseignement supérieur)

2.4.3. Université de Lyon

- ◆ Pierre Rolland, directeur général des services
- ◆ Fabienne Cresci, directrice générale adjointe en charge de la stratégie immobilière

2.5. Ministère de la culture

2.5.1. Secrétariat général

- ◆ Alain Roffigon, secrétaire général adjoint
- ◆ Aude Accary-Bonnery, cheffe du service des affaires financières et générales (SAFG)

Annexe V

- ◆ Sophie de Luca, chargée de mission pour le suivi des grands projets d'investissement
- ◆ Gaëlle Crouan

2.6. Ministère de l'intérieur

2.6.1. Direction de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)

- ◆ Thomas Fourgeot, chef du bureau du fonctionnement et de l'investissement des programmes
- ◆ Julien Picard, adjoint

3. Autres

3.1. Établissements publics

3.1.1. Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

- ◆ Nicolas Grivel, directeur général
- ◆ Wilfried Geiller, directeur adjoint en charge des investissements d'avenir et de l'activité internationale

3.1.2. Centre national d'études spatiales (CNES)

- ◆ Éric Fieux, synthèse, maîtrise d'ouvrage et programmation au sein de la direction de la programmation
- ◆ Jérôme de Mesmay, CMP, chargé des relations avec le CGI pour le PIA

3.1.3. SNCF Réseau

- ◆ Philippe Geri, chef de l'unité « études de trafic et socio-économie »

3.1.4. Société du Grand Paris (SGP)

- ◆ Jean-Claude Prager, directeur des études économiques

3.1.5. Voies navigables de France (VNF)

- ◆ Renaud Spazzi, directeur général adjoint
- ◆ Nicolas Bour, directeur des liaisons européennes et de l'innovation

3.1.6. Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- ◆ Marie-Astrid Ravon-Berenguer, directrice financière et des programmes (DFP)

Annexe V

- ◆ Patrick Guyard, directeur adjoint de la DFP
- ◆ Patrick Georgette, directeur délégué à l'investissement et au patrimoine (DFP/DIP)
- ◆ Carine Chevillard, directrice déléguée du budget et du contrôle de gestion (DFP/DBCG)

3.1.7. Agence nationale d'appui à la performance (ANAP)

- ◆ Sophie Martinon, directrice générale
- ◆ Christian Béréhouc, directeur du pôle « Outils »

3.1.8. Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France

- ◆ Yannick Le Guen, directeur de la stratégie

3.1.9. Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- ◆ Aurélien Defigier, directeur adjoint

3.1.10. RATP

- ◆ Elisabeth Borne, présidente-directrice générale
- ◆ Alain Leduc, directeur financier
- ◆ Christian Galivel, directeur général adjoint en charge des projets

3.2. Autorités indépendantes

3.2.1. Autorité de régulation des activités de régulation ferroviaires et routières (ARAFER)

- ◆ Anne Yvrande-Billon, vice-présidente

3.3. Conseil d'État

- ◆ Philippe Martin, président de la section des travaux publics

3.4. Personnalités qualifiées

3.4.1. Parlementaires

- ◆ Philippe Duron, député du Calvados, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, président de la commission « Mobilité 21 »

3.4.2. Experts

- ◆ Émile Quinet, professeur associé de l'École des Ponts de Paris-Tech et de l'École d'économie de Paris
- ◆ Claude Abraham, contre-expert dans le secteur du transport
- ◆ Jean-Paul Ourliac, ancien président de la section « transport - économie – réseaux » du CGEDD

3.4.3. Commissaires-enquêteurs

- ◆ Claude Richer, commissaire-enquêteur

4. Parangonnage : Royaume-Uni

4.1. Ministère des finances (*HM Treasury*)

4.1.1. Équipe des revues de dépenses (*Public Spending Group*)

- ◆ Joseph Lowe, directeur de la branche économique du *Public Spending Group*
- ◆ Joe Flanagan, directeur de la politique d'investissement et de l'évaluation pour le gouvernement gallois

4.1.2. Autorité des infrastructures et projets (*Infrastructure and Projects Authority*)

- ◆ Javier Encinas, directeur de projet chargé de l'équipe internationale