

Comité d'experts des méthodes d'évaluation socioéconomique d'investissement publics

24 mars 2017

Relevé de conclusions

Roger Guesnerie ouvre la séance en rappelant l'ordre du jour arrêté lors de la séance d'installation le 19 janvier qui porte sur quatre thèmes suivants : le paramétrage du scénario de référence, le déploiement du Très Haut Débit (THD), le guide de l'évaluation socio-économique et une information sur le projet de guide du Ministère de la Culture.

1°) Scénarios de référence

Cyril Dewilliencourt (DG Trésor) et **Jincheng Ni** (France stratégie) présentent un document de méthode précisant les manières dont les caractéristiques macroéconomiques du scénario de référence doivent être déterminées.

Les caractéristiques principales de ce scénario portent sur :

- l'évolution de la population fondée sur les dernières projections démographiques INSEE, en l'occurrence 2070 pour la France entière et à 2040 pour les prévisions par département ou région ;
- la croissance économique prise comme correspondant à celle du scénario médian des plus récentes prévisions du COR ;
- l'évolution des prix de l'énergie reposant sur celles utilisés par l'AIE dans la dernière version de son scénario « New policies ».

Par ailleurs, plusieurs méthodes sont proposées au comité pour simuler l'évolution des PIB régionaux dans le cas où le porteur de projet souhaiterait prendre en compte l'évolution régionale de l'activité.

Cette présentation conduit aux principales remarques suivantes :

- les trois scénarios du COR envisagent actuellement une progression de la croissance du PIB de 1,9 %, 2,0 % et 2,2 % entre 2020 et 2030. Ils ne sont pas très contrastés et traduisent un biais d'optimisme important par rapport aux prévisions actuelles de la Commission (1,5 % pour la France de 2020 à 2030). **Jean-Michel Charpin** indique que ce biais d'optimisme résulte du passé : le COR cherchait en effet à montrer que dans des scénarios même optimistes, le système des retraites n'était pas équilibré : des réformes étaient donc nécessaires. Désormais, dans une situation où le système des retraites est équilibré, il est souhaitable de corriger ce biais d'optimisme et de revenir à des scénarios plus réalistes. Il ajoute qu'il peut être souhaitable de conserver les prévisions du COR, mais qu'il serait utile de signaler à cet organisme que ce biais n'est plus nécessaire. **Michel Massoni** souligne que le contraste entre les hypothèses de croissance haute et basse est trop faible, il cite en exemple les projets dédiés fret : le risque n'est pas introduit dans les taux d'actualisation (cette question sera reprise au

colloque du 29 mars), et les scénarios ne devraient pas être équiprobables. **Florian Mayneris** considère comme **Michel Massoni** que les hypothèses ne sont pas suffisamment contrastées alors même que les débats sur la décroissance existent. **Benjamin Delozier** est d'accord avec ce qui a été dit sur les revenus régionaux et suggère de rester simple sur les projections de PIB régionaux, l'intérêt de variantes plus ouvertes, et le fait que l'évaluation porte sur les projets et non sur les politiques ;

- **Jean-Michel Charpin** demande à ce que les prévisions économiques et démographiques tiennent compte de la mort du baby-boom qui va avoir une incidence très forte sur le départ des retraités vers le monde rural et sur les prévisions économiques régionales. Pour de telles prévisions, il faut bien sûr adopter des hypothèses très neutres, sauf lorsqu'un événement massif et certain se produira, à savoir la mort du baby-boom. Cet événement constitue une rupture certaine : une prévision démographique ou économique régionale reposant sur la référence aux 15 dernières années n'a donc pas de sens. La population retraitée devrait être stable de 2035 à 2065 (l'espérance de vie en hausse compensant la mortalité). Ces questions ont une incidence forte sur la localisation par exemple des équipements de santé. **Joël Maurice et Florian Mayneris** privilégient des projections de revenu régional plutôt que des projections de PIB régional. **Michel Massoni** affirme une préférence pour l'évolution différentielle du PIB par habitant ;
- Les prévisions de prix de l'AIE sont données en dollars : elles doivent être converties en euros 2015 ;
- Les prévisions des prix intérieurs de l'énergie dépendent du prix mondial mais aussi de l'évolution des taxes intérieures; des hypothèses sur l'évolution de ces prix intérieurs pourraient donc être souhaitables (lorsqu'elles sont possibles). **Joël Maurice** souligne que dans la contre-expertise qu'il a menée, les hypothèses sur le prix intérieur des énergies jouaient un rôle majeur ; il faudrait éviter que ces hypothèses soient hétérogènes d'un projet à un autre ;
- **Dominique Bureau** souligne qu'il faut bien définir ce que l'on entend par scénario de référence autrement appelé scénario contre factuel. Ce point devra d'ailleurs être traité dans le guide de l'évaluation socioéconomique : la définition du scénario de référence pose plusieurs questions non négligeables par exemple sur le choix de l'intégration ou non de certaines politiques, sur le choix des ruptures technologiques à prendre ou non en compte, sur les évolutions macroéconomiques : l'intégration des accords de Paris et de ses effets dans le scénario de référence va par exemple avoir tendance à diminuer l'intérêt des actions de lutte contre le changement climatique. Cette question va se poser principalement pour l'évaluation des politiques (PPE, SNBC,...) plus que pour l'évaluation des projets. Elle se pose également pour la prise en compte des évolutions de population : cette évolution est-elle incluse dans le scénario de référence ou est-elle le résultat d'un projet ou d'une politique ? (Cf : Grand Paris). **Florian Mayneris** souligne que l'expérience du Grand Paris montre que les projets peuvent avoir des effets sur les territoires qu'il faut prendre en compte et qu'il faut inciter les porteurs de projet à recourir à des outils statistiques fins (par ex. études IAU, plus fines que les prévisions régionales Insee), et à asseoir les études sur des projections adaptées ; **Jean-Paul Ourliac** ajoute la nécessité de rappeler explicitement aux projecteurs de travailler à une échelle adaptée ;
- **Michel Massoni** recommande de bien analyser l'usage de la fiche : il s'agit d'évaluer des projets et non des politiques, et des projets marginaux qui par définition

n'influencent pas les paramètres généraux. **Daniel Herrera** rappelle que pour un projet marginal, le projeteur n'a pas de prise sur les variables de référence, et que le biais d'optimisme doit être corrigé à partir des tests de sensibilité.

Conclusion : ce document sera représenté à la séance de septembre pour tenir compte :

- de la parution de nouveaux scénarios du COR en juin 2017, qui devraient être plus réalistes et plus contrastés (NB : la convergence vers un taux de chômage plus important pourrait être envisagée);
- des projections des PIB régionaux qui intégreront les nouvelles projections régionales démographiques qui devraient être publiées par l'Insee. La méthode qui tient compte à la fois des évolutions démographiques et économiques des régions est à privilégier.

2°) Méthodologie d'évaluation socioéconomique du déploiement du très haut débit

Lionel Janin et Jincheng Ni présentent une méthodologie pour l'évaluation socio-économique des projets de déploiement THD en France. Cette démarche s'appuie sur la méthode JASPERS développée par l'UE, et sur deux contre-expertises de projets en Alsace, et dans le Nord.

Cette présentation conduit aux principales interrogations suivantes :

- l'effet d'une augmentation incrémentale du débit sur la valeur ajoutée est le point central de l'évaluation or la quantification de cet effet ne repose à ce stade que sur une seule étude disponible (0,3 point quand on double le débit) ; en outre, d'autres travaux ne mesurent aucun effet de l'accroissement du débit ;
- la méthodologie actuelle considère que les débits offerts demeurent constants sur toute la période dans l'option de référence. Ce point s'explique en partie car le subventionnement des déploiements n'intervient que dans la zone d'initiative publique, dans laquelle les opérateurs privés ont déclaré ne pas souhaiter investir dans les prochaines années. Ce point méritera d'être clarifié dans la note. Cette hypothèse revient également à ne pas prendre en compte le développement possible des technologies mobiles (4G et demain 5G) ou du satellite pour assurer des connexions fixes. **A. Argoud** souligne que seul le réseau fixe est pris en compte dans l'analyse et le plan de déploiement.

Ces questions vont conduire à l'engagement de travaux destinées à préciser les réponses à ces différentes questions : le document proposé au comité évoque les études envisagées à ce stade par France stratégie.

Le Comité a également soulevé un certain nombre de points qui vont conduire à modifier dès maintenant le document :

- il est souhaitable de distinguer le calcul macroéconomique, qui porte sur l'impact macroéconomique global d'un déploiement à grande échelle du très haut débit, du calcul microéconomique qui va essayer de déterminer le surplus des différents acteurs sur un projet donné dont l'impact macroéconomique est marginal.

L'évaluation du déploiement du très haut débit à une échelle nationale devrait ainsi plutôt reposer sur des estimations macroéconomiques ;

- la méthodologie actuelle utilise deux méthodologies distinctes : le calcul du surplus des consommateurs repose sur des estimations de leur disposition à payer pour le service de connexion à haut débit, alors que le surplus des entreprises (et des services publics) repose sur une estimation de l'accroissement du PIB en fonction du déploiement du très haut débit : dans le cas du surplus des consommateurs, il est utile de bien préciser si les évaluations proviennent bien de pays ayant un développement économique comparable ;
- il faut éviter les doubles comptes entre les entreprises et les consommateurs. C'est pour cela que les auteurs préconisent d'appliquer au taux de marge des entreprises (EBE/VA). La question suivante a en particulier été posée : ne faudrait-il pas utiliser uniquement l'accroissement du PIB comme mesure de l'augmentation du surplus, puis le répartir entre les différents acteurs ? **Roger Guesnerie** demande en particulier comment on concilie la valeur globale du PIB et la déclinaison par acteur. Pour **Lionel Janin**, il y a deux approches complémentaires : le surplus du consommateur à partir du consentement à payer, et le surplus des entreprises à partir du PIB.
- le développement du très haut débit dans une zone donnée a des conséquences non négligeables sur le territoire et sur son économie, sur l'éducation, sur la santé. De nombreux effets ont été documentés. Il a été répondu que ces effets existent, mais sont très difficiles à calculer au niveau du projet. Ils ne sont donc pas pris en compte de façon détaillée dans le cadre du présent document mais ils seront mentionnés.

Rémi Pochez marque son étonnement sur l'absence de scénario contrefactuel (prévoir les zones où un déploiement privé est possible) et l'évolution du rapport raccordements /abonnements qui semble optimiste. Il lui est précisé que le plan de déploiement ne prend pas en compte les zones où ce déploiement est déjà réalisé et où il est possible autrement (par exemple par des opérateurs privés dans des centres urbains) et que les courbes d'adoption étant connues il serait dommage de ne pas les prendre en compte.

Florian Mayneris considère qu'un débat sur l'élasticité PIB/THD est utile et doit être explicite : l'effet est faible (0 à 1 %) ; pour la sectorisation, peut-on avancer dans l'analyse de l'hétérogénéité ? Le gain dépend pour une large part des possibilités de connexion sur le réseau et des services disponibles, ce qui n'est pas pris en compte à ce stade. Enfin au niveau du gain pour les consommateurs, que capte-t-on : le confort ? Par ailleurs, il serait probablement utile d'analyser la littérature sur des illustrations précises des effets du raccordement au THD, par exemple celle sur l'amélioration des résultats des scolaires des élèves après mise en place d'une connexion. **Henri Serres** indique qu'il serait judicieux d'examiner les possibilités en télémédecine.

Michel Massoni demande si le domaine d'application n'est pas macroéconomique, plutôt que microéconomique, quand on indique que passer de l'absence de haut débit au 100 % de pénétration du haut débit/très haut débit conduit à +10 % PIB, ce n'est plus marginal. **Roger Guesnerie** précise que l'analyse socio-économique n'est pas, pour lui, cantonnée aux effets marginaux. **Florian Mayneris** ajoute que s'il s'agit d'une politique macroéconomique, il faut recourir à un modèle macro.

Conclusion :

- Le Comité prend acte de la méthodologie présentée qui cherche à enrichir la méthodologie proposée par Jaspers, organisme européen (BEI et Commission européenne) ;
- Il soulève des interrogations sur différents points, notamment l'impact d'une augmentation incrémentale du débit disponible ainsi que sur les solutions alternatives de couverture : des approfondissements et des études complémentaires sont nécessaires.
- Un guide sera publié par France stratégie en tenant compte des modifications proposées par le Comité, en présentant dans un encart les différentes remarques formulées par le Comité et en précisant les études qu'il serait souhaitable de réaliser pour améliorer la méthode.

3°) Evaluation socioéconomique des projets culturels

Le guide de l'évaluation socioéconomique des projets culturels est soumis pour information au Comité.

Christian Brossard présente la démarche d'évaluation du ministère en lien avec les nouvelles procédures de la politique immobilière de l'État. Il rappelle l'existence depuis 2010 de la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) qui valide les grands projets supérieurs à 20 M€.

Sophie de Luca précise que le guide présenté est destiné aux maîtres d'ouvrage, responsables de l'élaboration du dossier d'ESE. Ce dernier correspond au dossier de présentation CMPI alimenté d'une note d'évaluation socio-économique. Le guide distingue trois thématiques : musées, équipements de spectacle vivant et enseignement supérieur. Il propose 2 à 3 indicateurs socio-économiques obligatoires à quantifier pour chaque thématique, ainsi qu'une liste d'indicateurs facultatifs.

Christian Brossard conclut son exposé en insistant sur les perspectives d'évolution du guide ESE du ministère :

- tester le guide sur les grands projets, l'objectif étant de contribuer au développement d'une culture économique au sein du ministère ;
- participer au groupe de travail qu'initie France stratégie sur l'enseignement supérieur avec le MENESR (pour les conservatoires, les écoles d'art et les écoles d'architecture) ;
- élaborer, en bénéficiant si possible de l'aide d'économistes, un modèle de cahier des charges pour les études de fréquentation actuelle et future ;
- développer la méthode de calcul d'une VAN-SE complète.

Sylviane Gastaldo appuie cette démarche qui répond aux attentes du CGI.

Le Comité a souligné la qualité du travail réalisé et de la démarche envisagée et a formulé les remarques suivantes :

- **Jean-Michel Charpin** souligne que le guide envisage dans ses premières pages l'ensemble des objectifs possibles des opérations immobilières (conservation du

patrimoine, mise à disposition du public des œuvres, effets sur le territoire voisin, ...). Par contre, les indicateurs socio-économiques obligatoires envisagés en fin d'ouvrage portent principalement sur la fréquentation du public, ce qui est probablement réducteur par rapport à la finalité de projets. D'autres aspects pourraient donc être pris en compte;

- **Florian Mayneris** revient sur l'accompagnement nécessaire des grands projets culturels et sur les externalités : interaction fréquentation – transport, interaction avec les autres projets culturels ou pas, attractivité des projets en termes des prix immobiliers, etc. ;
- **Yann Nicolas** confirme que l'approche économique est souvent perçue négativement dans le milieu culturel. Tenter d'estimer, pour l'évaluation socio-économique, les bénéfices en termes de surplus des consommateurs ou de bien-être collectif est la bonne démarche. Les études dans le domaine sont toutefois encore rares. Il lance un appel aux économistes pour travailler davantage sur le sujet.

Conclusion :

- Le comité propose de faire un point d'avancement en fin d'année.
- Des études approfondies sont nécessaires pour quantifier les effets et les valoriser. Les données déjà existantes du ministère de la Culture et de la Communication seront utilisées à cette fin. France stratégie aidera le Ministère dans sa démarche et dans l'évaluation socioéconomique des avantages identifiés. Il faut susciter des travaux économiques sur les thèmes culturels (masters, doctorats etc.).
- Le MCC participera au groupe de travail sur la méthode d'évaluation socioéconomique de l'enseignement supérieur qui sera mis en place par France Stratégie et la DGESEP (MENER). La méthodologie issue de ce groupe de travail pourrait en effet être appliquée aux établissements d'enseignement dont le MCC a la tutelle.

4°) Le Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics

Le document soumis au comité d'experts est une version en cours d'élaboration entre la DG Trésor et France Stratégie. La présentation a été centrée sur les points à valider. Le plus important concerne le premier point : le public concerné.

Compte tenu de l'horaire, **Roger Guesnerie** propose de présenter les principaux points à arbitrer, et de renvoyer à une consultation écrite les remarques ou observations sur le détail des points à valider.

Jean-Michel Charpin demande d'éviter les termes de décideurs et d'économistes, il s'agit de faire partager une culture économique par les porteurs de projet et les ministères en charge de ces projets. Le comité après débat retient la proposition de **Michel Massoni** : « Ce guide est principalement destiné aux ministères et organismes publics en charge des projets. »

Il a donc vocation à présenter un certain nombre d'étapes essentielles dans la réalisation d'une évaluation socio-économique *ex ante*. Il est convenu de ne pas numéroter ou ordonner les étapes, et de réaliser un document général et pérenne qui ne fige pas la démarche.

Michel Massoni synthétise la position des experts présents en disant que le guide doit être général, court, transverse, pérenne et doit poser les principes. Il doit également être compréhensible et présenter des exemples. Il doit renvoyer explicitement vers des annexes.

Lors des contre-expertises, le CGI vérifiera la conformité des expertises réalisées au présent guide. Il est acté qu'il n'est pas possible d'obliger un ministère à se conformer au guide dans ses documents internes, ce qui leur laisse une marge de liberté.

Les membres du comité sont invités à faire remonter à **Dominique Auverlot** leurs observations.

Conclusion :

- Faute de temps, le Comité n'a pu aller jusqu'au bout de l'examen de la version du guide qui lui a été proposée. Il le réexaminera lors de sa prochaine séance le 8 juin 2017.
- Le comité valide le premier point sur le public concerné : « Ce guide est principalement destiné aux ministères et organismes publics en charge des projets ».
- Le comité souligne que le guide doit être général, court, transverse, pérenne et doit poser les principes. Il doit également être compréhensible et présenter des exemples. Il doit renvoyer explicitement les précisions vers des annexes.
- Il convient de lancer rapidement une consultation écrite sur le guide de l'évaluation socioéconomique auprès des membres du comité d'experts et d'organiser une réunion spécifique sur le Guide.