



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Colloque du 20 septembre 2017

Évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

Rapport de l'Inspection générale des finances de 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 plus 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 LPFP 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

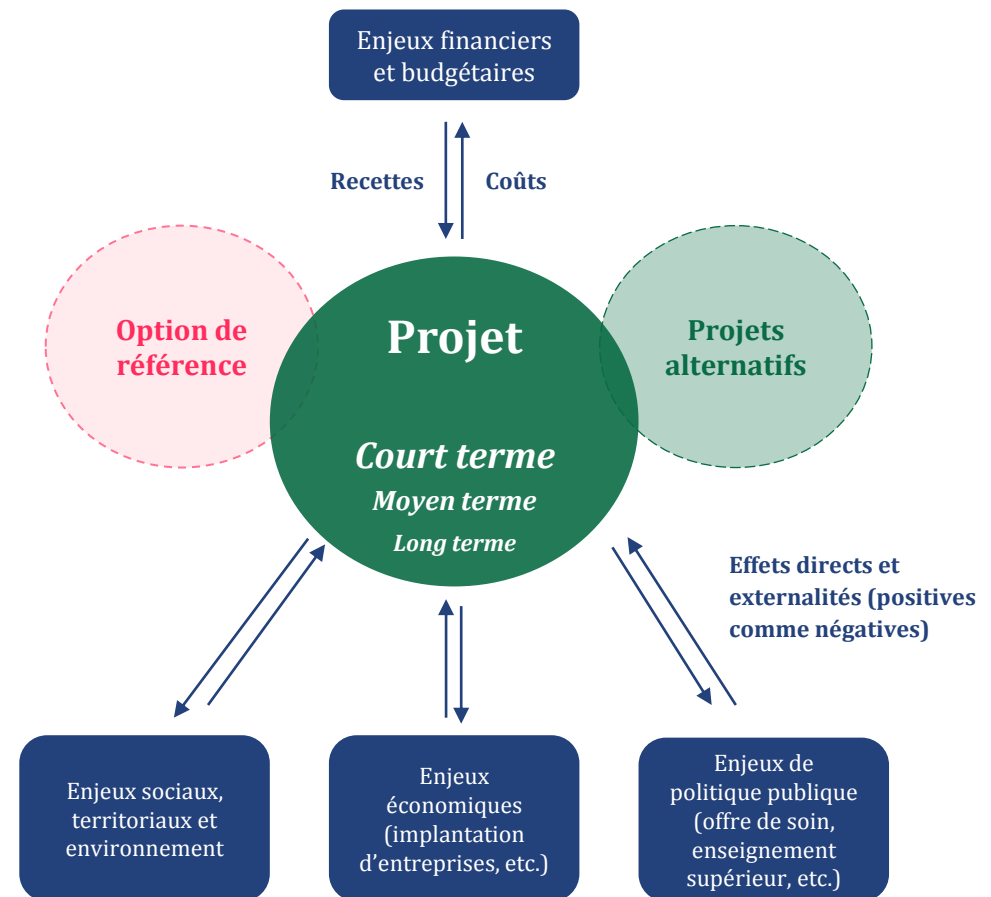
Définition de l'évaluation socio-économique

Approche économique de la dépense publique

- **Esprit de la démarche proche de l'analyse coûts - avantages** (ou analyse coûts - bénéfiques) : 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

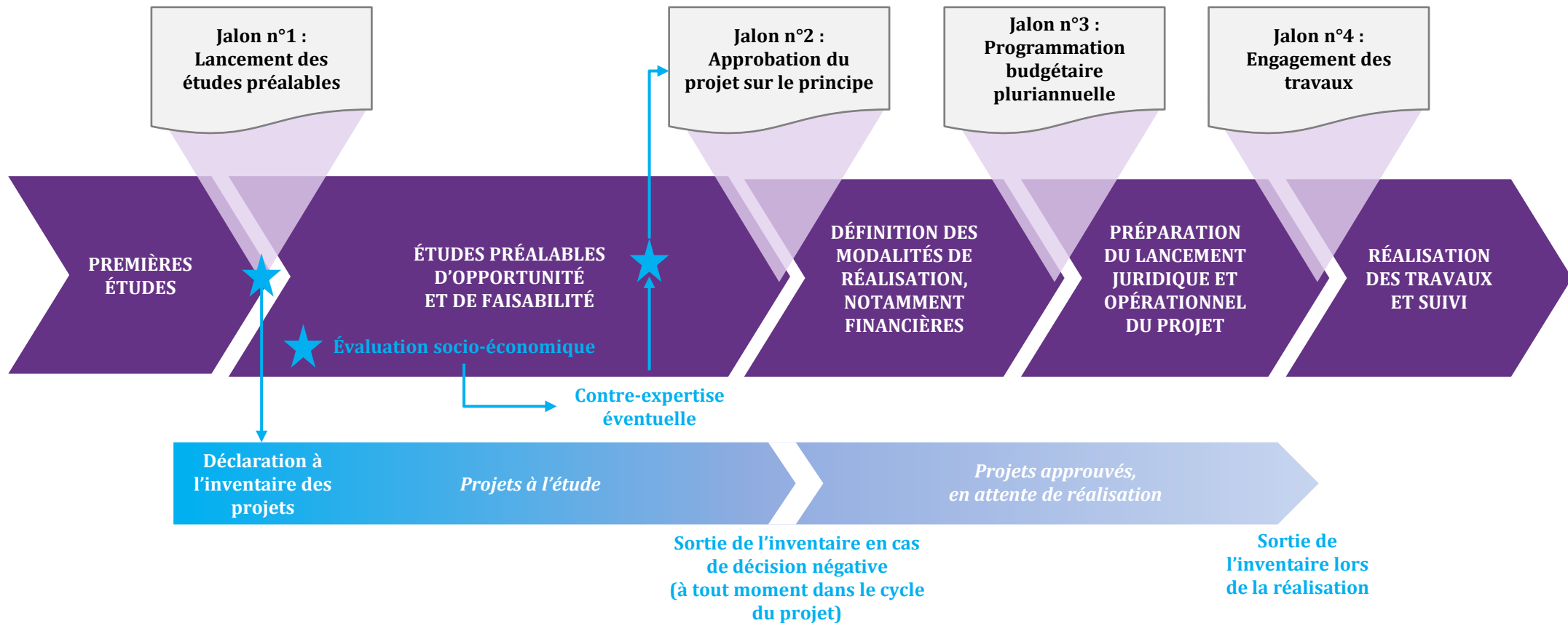
Évaluation des procédures coordonnées par le CGI (inventaire et contre-expertise)

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

Abaissement 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)

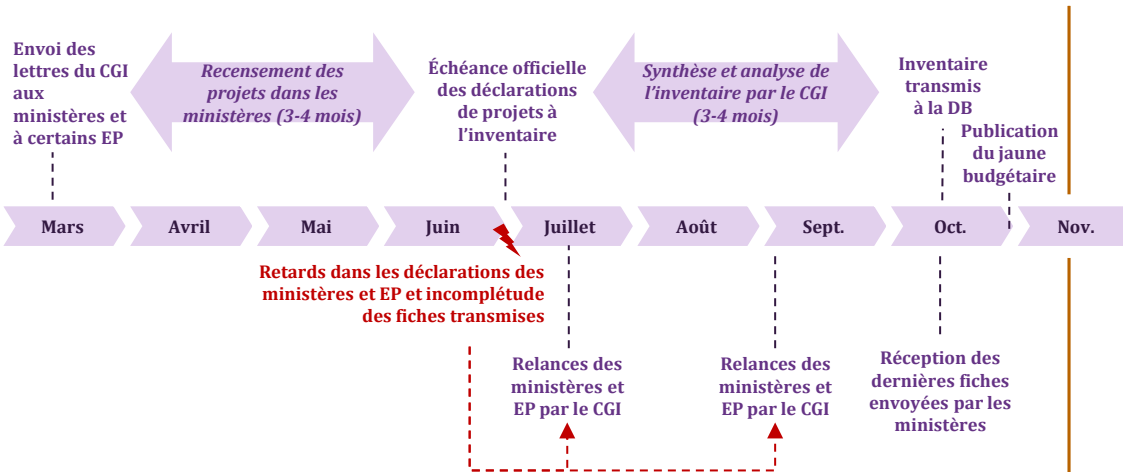
- **Recommandations de la mission**
 - Élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés aux projets des collectivités (équipements urbains, tourisme, sport...)
 - Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique (au-delà d'un certain seuil), qui serait présentée 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

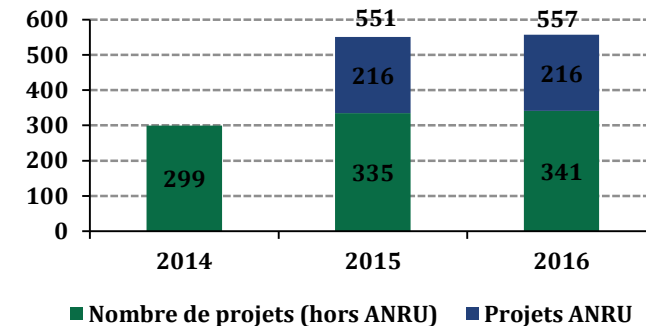
Des informations utiles produites, même si elles demeurent peu utilisées à ce stade



- **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)

- **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)

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



Source : Mission d'après données CGI.

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

Évaluation des procédures coordonnées par le CGI - Inventaire

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 %

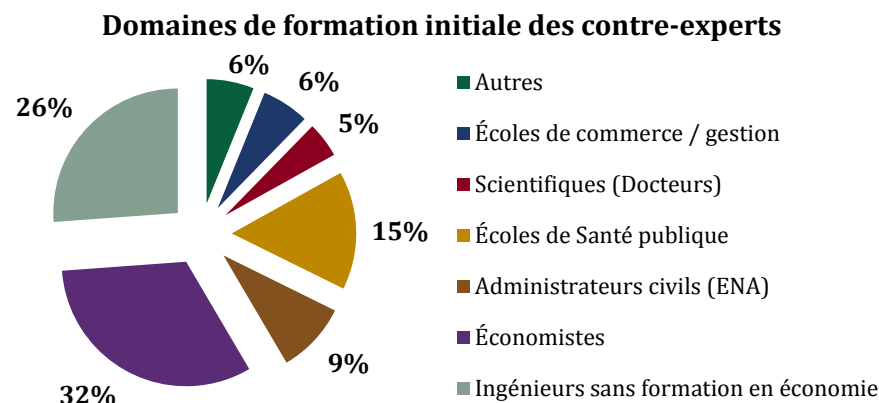
Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

- **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

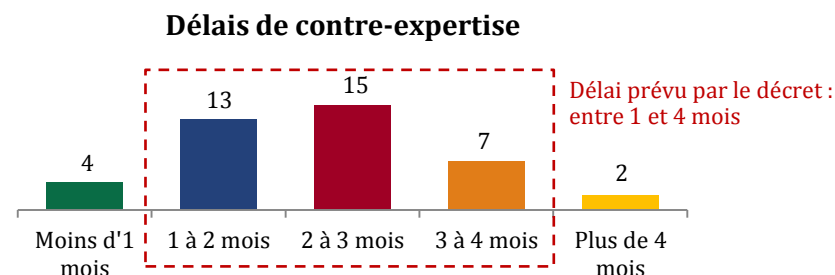
Garanties d'indépendance et de crédibilité des contre-experts intervenant pour le compte du CGI



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

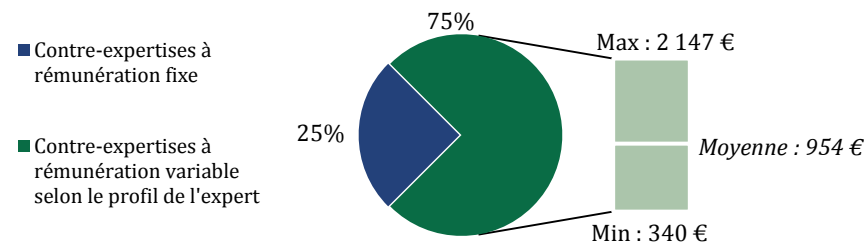
- **Constitution du vivier de contre-experts du CGI**
 - 55 % des contre-experts ont plus de 30 années d'expérience professionnelle
 - Équipes composées d'au moins 2 personnes, avec des profils complémentaires, adaptés à chaque secteur
 - Contraintes essentielles : disponibilité et réseaux *intuitu personae* 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.

Rémunérations journalières des contre-experts



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)

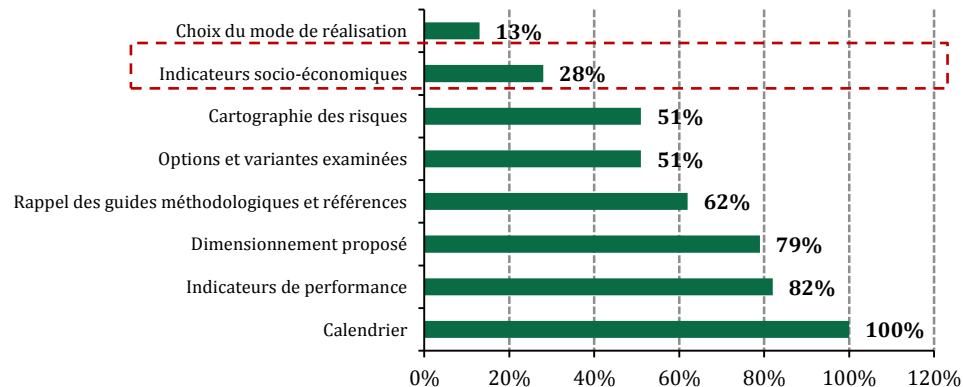
Les travaux de contre-expertise réalisés entre 2014 et 2016 sont de qualité mais leur contenu est très hétérogène

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)



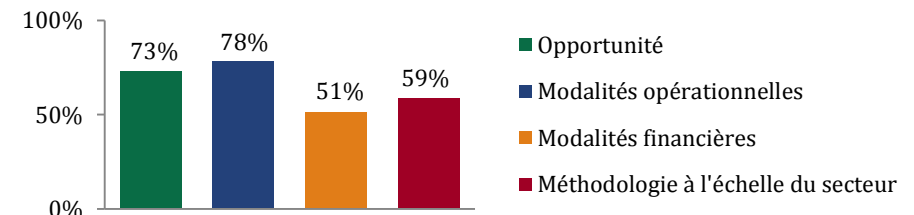
Source : Bilan réalisé par le CGI sur 39 dossiers contre-expertisés entre juillet 2014 et octobre 2016.

- **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

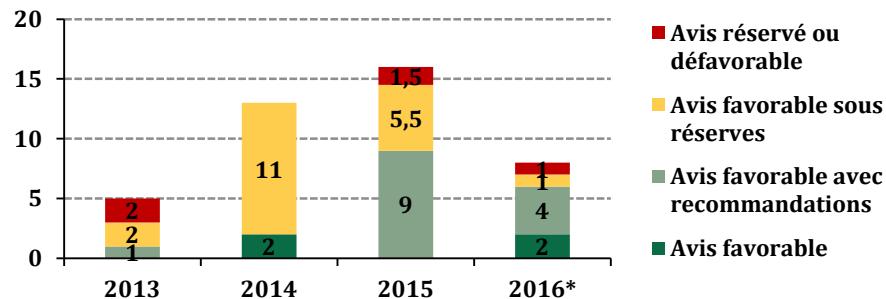
L'influence des contre-expertises est délicate à mesurer, d'autant qu'elle est certainement diffuse

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

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 tutélares
- **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 tutélares
 - 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

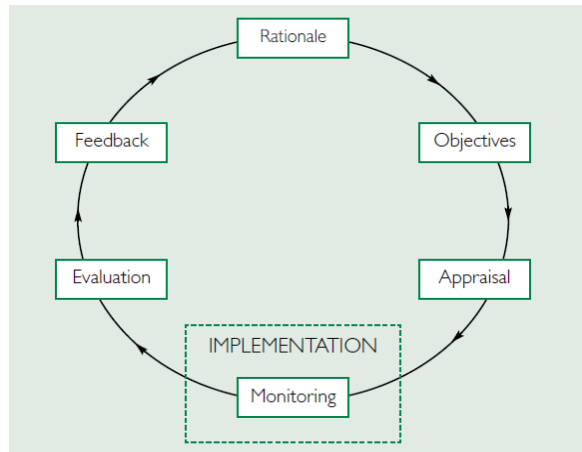
- **Termes du débat** : effets positifs liés à l'utilisation du sol, à la réallocation d'emplois existants, à l'arrivée de nouveaux emplois, et à la valorisation des emplois
 - ⇒ **enjeux primordiaux sur la localisation des activités**
 - **Premier exemple : VNF sur le projet Seine Nord**
 - Comité économique 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

Besoin manifeste 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 (prévu)

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

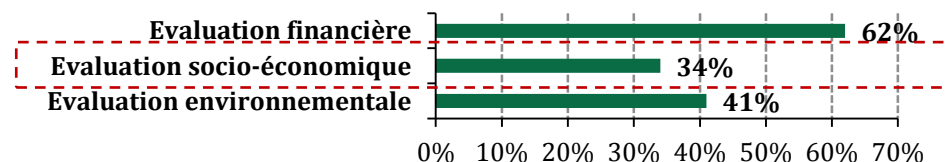
Évaluation socio-économique du point de vue des porteurs de projet

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

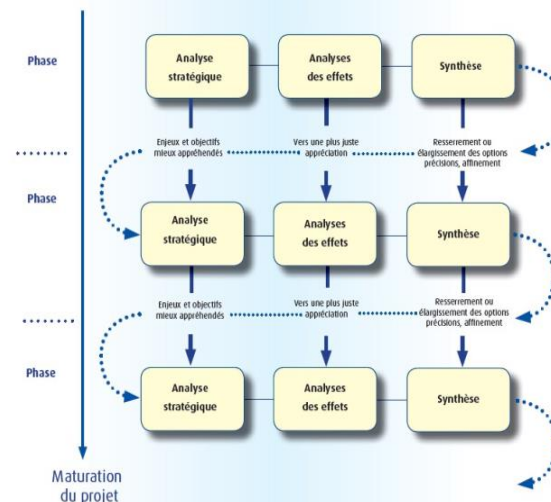
Démarche d'évaluation socio-économique trop souvent vécue comme une obligation formelle

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

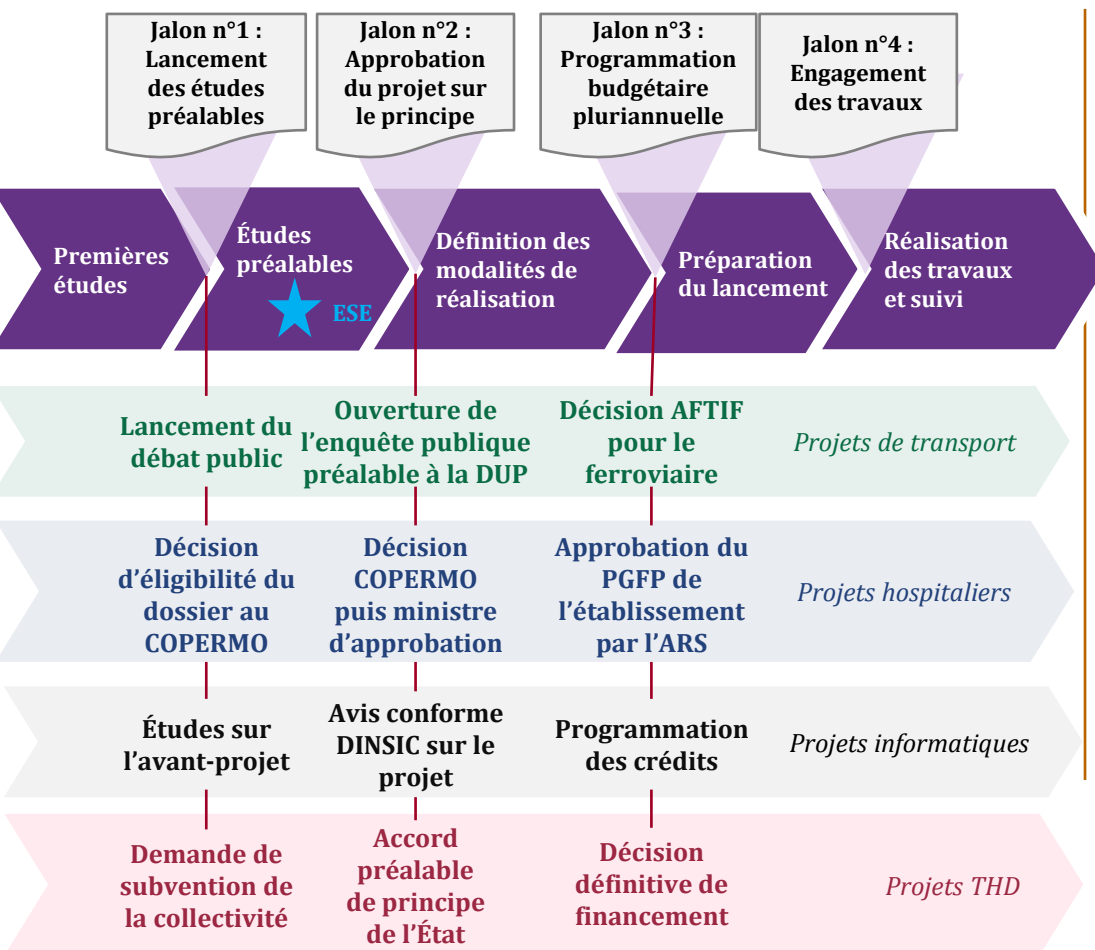


Source : Présentation du « nouveau référentiel transport » par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 16 septembre 2014.

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 LPFP 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 1^{er} 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
	Ligne 15 Est	3 447 M€	19/02/2016
Projets ferroviaires hors SGP	Autoroute ferroviaire atlantique	400 M€	22/11/2013
	GPSO	9 165 M€	25/04/2014
	Serqueux-Gisors	287 M€	28/05/2015
	Charles de Gaulle Express	1 695 M€	04/04/2016
Projets autoroutiers	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
	Pôle Biologie-Pharmacie-Chimie	300 M€	19/12/2014
	LyonTech - La Doua	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
	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

6 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...)