
**Comité d'experts des méthodes d'évaluation socioéconomique
des investissements publics**

Réunion plénière du 2 juillet 2019

Présents : Roger GUESNERIE (Président), Philippe AYOUN, Luc BAUMSTARK, Dominique BUREAU, Jean-Michel CHARPIN, Sylviane GASTALDO, Fanny HENRIET, Michel MASSONI, Joël MAURICE, Jean-Paul OURLIAC, Nicolas RIEDINGER, Katheline SCHUBERT, Carine STAROPOLI.

Excusés : Mireille CHIROLEU-ASSOULINE, François COMBES, Pierre COURTILOUX, Julie DE BRUX, Stéphane ELSHOUD, Christian GOLLIER, Florian MAYNERIS, Emile QUINET, Lise ROCHAIX, Alain TRANNOY.

Assistaient également à la réunion : Adam BAIZ (FS), Emmanuel BETRY (DG Trésor), Stéphane CREMEL (DG Trésor), Vincent Marcus (CGDD), Bérengère MESQUI (FS), Jincheng NI (FS), Aude POMMERET (FS).

Roger Guesnerie accueille Fanny HENRIET, Katheline SCHUBERT et Carine STAROPOLI qui participent pour la première fois au comité.

1. Validation du relevé de décisions de la précédente séance du 15 mai du Comité

Adoption à l'unanimité. Après cette validation, ce relevé sera mis sur ligne sur le site de France Stratégie en même temps que la nouvelle liste des membres du comité.

2. Programme de travail

Sur la base des sujets qui ont été proposés lors du tour de table de la réunion du 14 mai, quatre sujets ont été proposés pour la feuille de route 2019-2020 :

- Projets d'aménagement urbain
- Scénario de référence
- Impacts santé / sanitaire
- Biodiversité

Projets d'aménagement urbain

Luc Baumstark a présenté la mise en place d'un groupe de travail sur l'évaluation des grands projets d'aménagement urbain. De nombreux grands projets présentent une dimension d'aménagement urbain importante (par exemple, ORCOD IN, Projets liés aux Jeux olympiques, extension du métro de la ligne 11 à Paris, extension du métro à Toulouse, les campus universitaires, les hôpitaux, le programme prisons etc.). Les contre-expertises conduites par le SGPI révèlent l'insuffisance des dossiers d'évaluation socioéconomique préalable et le manque méthodologique dans ce domaine.

Ces constats rejoignent des attentes croissantes du public vis-à-vis de la justification socioéconomique des projets et le besoin d'une plus grande transparence des décisions d'aménagement. L'ambition consiste à identifier les principaux enjeux qui doivent être pris en compte dans de telles évaluations, apprécier et valoriser les pratiques

d'évaluation qui sont mobilisées aujourd'hui, définir celles qui devraient être systématiquement mise en œuvre et celles qui devraient être développées et approfondies en priorité. Le groupe de travail en cours de constitution à France Stratégie sera présidé par Sabine Baidet et durera un an. La lettre de mission sera co-signée avec la DHUP par SGPI et France Stratégie.

Les discussions ont porté sur les difficultés méthodologiques et la problématique de double compte, les pratiques de l'évaluation à l'étranger, les exemples des gares en France (les gares du Grand Paris Express) et à l'international (Singapour, Japon), les interactions transport/aménagements, etc. Le GT fera un retour au comité régulièrement sur l'avancée des travaux. Les membres du comité sont bienvenus à ce GT.

Scénario et option de référence

Katheline Schubert a évoqué la mise en place, sous sa présidence, d'un groupe de travail France Stratégie sur le scénario et l'option de référence. Elle rappelle que l'évaluation socioéconomique repose sur un cadrage macroéconomique général projeté sur toute la durée de l'investissement, appelé « scénario de référence ». Il s'agit du contexte économique, social et environnemental de l'investissement. Le contexte macroscopique est constitué des hypothèses d'évolution des variables non maîtrisées par le porteur de projet et qui peuvent influencer le calcul des différents effets de l'investissement.

Par ailleurs, l'évaluation socioéconomique s'appuie sur un raisonnement en contrefactuel qui suppose de définir une option de référence (« en l'absence de projet ») par rapport à laquelle seront évalués les coûts et bénéfices du projet étudié. L'utilisation d'options de référence définies selon les mêmes principes d'une évaluation à une autre est capitale pour pouvoir ensuite comparer les résultats des évaluations entre différents projets. Il est donc primordial de disposer, secteur par secteur, d'un scénario de référence décrivant l'évolution des grands paramètres dans le secteur considéré (tendances économiques, technologiques et sociales) ainsi que de lignes directrices pour définir l'option de référence utilisée.

A ce sujet, la recommandation du rapport Quinet « la valeur de l'action pour le climat » de retenir en référence des scénarios de convergence vers l'objectif officiel de décarbonation (scénario bas carbone et neutralité carbone en 2050) soulève plusieurs interrogations dans la mesure où de nombreux projets qui seront évalués serviront précisément l'atteinte de la neutralité carbone. Tous ces aspects seront approfondis au cours des travaux du GT dont le cadrage doit encore être affiné.

Les discussions ont porté sur la nécessité d'établir plusieurs scénarios de référence, la valeur de CO2 après la neutralité carbone pour les investissements publics, les incertitudes sur les politiques publiques, etc. Plusieurs membres du comité d'experts ont exprimé leur volonté de participer à ce groupe de travail. Ils sont les bienvenus.

Impacts sanitaires

Vincent Marcus a présenté la démarche. Il rappelle que les projets d'investissements sont susceptibles d'avoir des impacts sanitaires qui, au regard de leur coût pour la

société et de la préoccupation grandissante de la société à leur égard, restent insuffisamment pris en compte dans les évaluations socioéconomiques. C'est dans le secteur des transports que la prise en compte des effets sanitaires est la plus avancée avec le rapport Quinet (2013) qui a fourni la valeur tutélaire de la vie et des référents opérationnels sur les polluants locaux. Des initiatives exploratoires visant à mieux intégrer les impacts sanitaires ont été développées dans des évaluations récentes. Le futur groupe de travail France Stratégie/CGDD « santé et évaluation socio-économique des projets d'investissement public » aura la tâche de prioriser les impacts sur la santé à prendre en compte et à élaborer une « boîte à outils » de méthodes standardisées d'évaluation socioéconomique de ces impacts sanitaires.

Les discussions ont porté sur la nécessité d'associer les membres de la HAS (haute autorité de la santé) et les institutionnels de la santé et pouvoir faire des recommandations sur l'évaluation des politiques publiques. Les membres du comité sont bienvenus à ce GT.

Biodiversité

Bérengère Mesqui a présenté la thématique. Elle rappelle qu'en 2009, le rapport Chevassus-au-Louis « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes » avait proposé certaines valeurs de référence et recommandé des recherches pour approfondir. Depuis 2012, l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (plateforme EFESE) regroupe un ensemble de travaux d'évaluation qui portent sur les écosystèmes et leurs services à différentes échelles portant sur les écosystèmes agricoles, forestiers, urbains, montagneux, aquatiques et marins et la séquestration du carbone par les écosystèmes français. Pour le moment, nous ne disposons toujours pas de valeurs économiques opérationnelles de la biodiversité utilisables pour l'analyse socioéconomique des investissements publics. L'objectif du GT est de mettre à jour le rapport 2009 en proposant des valeurs économiques opérationnelles de la biodiversité.

Les discussions ont porté sur la nécessité de trouver le pilote du futur GT qui pourrait être M. Chevassus-au-Louis lui-même.

3. Retours sur les contre-expertises par le SGPI

62 contre expertises ont été réalisées depuis 2013 dans différents secteurs (transport, hôpitaux, prison, enseignement supérieur et recherche, aménagement urbain, culture etc.).

Les points délicats de l'évaluation socioéconomique de ces contre expertises sont nombreux :

- les options de référence souvent peu explicitées et / ou mal définies
- la faiblesse de l'analyse des risques
- les interactions entre projets et développement des territoires
- le traitement des solutions alternatives au projet
- la discussion des différentes options de phasage
- la prise en compte des impacts des travaux de la phase chantier

- la pertinence de l'option de projet retenue et l'adéquation entre le dimensionnement du projet et les futures demandes
- les difficultés d'évaluer les projets d'aménagement urbains (la valorisation de la création de logements dans une zone dégradée)
- la prise en compte des impacts sanitaires
- les impacts localisation emplois et habitat
- l'articulation de l'évaluation d'un programme avec ses différentes composantes
- la question de la régularité dans les transports
- la valeur de CO2 suite au rapport Quinet « la valeur de l'action pour le climat »

La discussion a porté sur la richesse des points méthodologiques nécessitant des progrès, et l'intérêt de capitaliser les acquis à travers une analyse globale des travaux et a insisté sur la mise en place des recommandations opérationnelles à appliquer (évaluations ex post, observatoire des effets, prise en compte de la phase chantier, nouvelle trajectoire de la valeur de CO2, les futurs GT, les compléments au Guide etc.).

4. Examen de compléments opérationnels au Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics

Les 5 compléments suivants ont été présentés :

- Joël Maurice et Emile Quinet : les règles de décision à partir de la valeur actualisée nette socioéconomique (VAN SE) et la détermination de la date optimale de réalisation du projet
- Michel Massoni : l'analyse de sensibilité, la valeur résiduelle et l'horizon de projection, l'analyse financière
- Luc Baumstark, Stephane Cremel, Matthieu Combaud : les modalités d'usage de la valeur du carbone dans les évaluations socioéconomiques

Une remarque générale concerne les notations mathématiques dans les fiches qui doivent être les mêmes utilisées dans le Guide. France Stratégie (Jincheng Ni) et la DG Trésor (Stephane Cremel) se proposent de les harmoniser avant la mise en ligne. Les autres remarques des membres du comité sont résumées ci-après :

Les règles de décision à partir de la valeur actualisée nette socioéconomique (VAN SE) et la détermination de la date optimale de réalisation du projet

Il faut recommander que les contre experts puissent accéder aux modèles de simulation et refaire fonctionner ces modèles si nécessaire. Il apparaît nécessaire de disposer d'un résumé d'un ou deux pages de la fiche. Sylviane Gastaldo propose de le faire.

L'analyse de sensibilité

La note présentée rappelle l'importance des tests de sensibilité. Plusieurs exercices devraient être systématiquement réalisés dans les évaluations : il est proposé un tableau de synthèse des variables critiques en séparant les paramètres communs des projets de ceux propres d'un projet. Il convient de sélectionner trois ou quatre variables critiques pour un projet donné. Le critère du niveau de criticité est proposé à titre indicatif. Chaque projet devrait préciser le niveau adapté.

La valeur résiduelle et l'horizon de projection

La période d'évaluation privilégiée est de 50 ans (à compter de la mise en service) pour les projets de transports et de 30 ans (à compter de la mise en service) dans les autres secteurs est adoptée par le comité.

L'analyse financière

La note rappelle qu'elle est complémentaire de l'analyse socioéconomique du projet. Doivent être pris en compte l'ensemble des flux au cours de la vie du projet ce qui nécessita de préciser la période d'évaluation, notamment pour les renouvellements. Un élément essentiel est le coût moyen pondéré du capital.

Les modalités d'usage de la valeur du carbone dans les évaluations socioéconomiques

La note propose des lignes directrices (une trajectoire de valeur tutélaire post-2050 et l'utilisation d'une option de référence décarbonée pour éviter notamment la valorisation inappropriée de bénéfices carbone à très long terme – comme cela peut être le cas actuellement) pour rendre directement opérationnel dans les évaluations de projet le travail réalisé par la Commission Carbone présidée par Alain Quinet. Ces propositions s'appuient très largement sur les « exigences » méthodologiques exprimées dans le rapport remis au Premier ministre en février (pp.145-146, qui ne constituaient néanmoins pas des recommandations tranchées donc directement mobilisables par les évaluateurs et contre-experts).

Par ailleurs, la note soulève un certain nombre de points d'attention critiques (dont la liste n'est pas exhaustive) qui méritent d'être (i) argumentés dans les évaluations et/ou (ii) étudiés et éclairés par des positions du comité d'experts (en particulier grâce au GT spécifique qui traitera du scénario de référence). Il est proposé aux membres du comité de prendre connaissance de la note pendant l'été et de réagir sur les propositions qui y sont faites. Une nouvelle version sera alors proposée pour validation lors de la réunion du 8 octobre.

Suite aux premiers échanges en séance, il est précisé que :

- les deux points sur lesquels le comité d'experts est invité à se prononcer rapidement pour opérationnaliser l'utilisation de la nouvelle VAC (valeur de l'action climatique) dans les évaluations sont les suivants :
 - o la trajectoire année par année de la valeur tutélaire de CO₂ y compris post 2050
 - o l'utilisation d'une option de référence compatible avec le scénario SNBC (ou au moins pas incompatible avec la SNBC), car c'est le scénario officiel de nos autorités et que le calcul de la valeur tutélaire de CO₂ se base justement sur ce scénario
- le GT animé par Katheline Schubert permettra de donner corps aux recommandations détaillées sur le scénario / option de référence, bien au-delà du seul principe de comptabilité / non-incompatibilité avec la SNBC. Les commentaires vis-à-vis des points d'attention soulevés dans la note ainsi que l'identification d'aspects problématiques supplémentaires permettront d'alimenter le cadrage de ces travaux.

5. Echanges divers

La préparation du colloque pour novembre 2019

France Stratégie a réservé l'auditorium du 20 avenue de Ségur pour la matinée du 19 novembre. Le thème pourrait être « Evaluation socioéconomiques des politiques publiques » avec deux parties : la théorie et la pratique générales et les exemples pratiques (CO2, projets ou politiques publiques, table ronde...).

La traduction anglaise du Guide

La relecture par le professeur d'anglais de France Stratégie de la traduction anglaise du « Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics » est terminée. Le Guide en anglais sera mis en ligne sur le site de France Stratégie dès le 3 juillet 2019.

Prochaine réunion du comité d'experts

Le 8 octobre 2019 à 10h. Les deux sujets prioritaires seront la valeur tutélaire du CO2 et le taux d'actualisation.

La séance est levée à 17h30.