

Colloque « Évaluation socio-économique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche : enjeux et développement »

26 septembre 2023

Marc-Antoine LACROIX, directeur évaluation des investissements publics et impacts de France 2030, Secrétariat général pour l'investissement

Bonjour, bonjour à toutes et bonjour à tous.

Merci de me proposer de clôturer cette matinée qui est vraiment passée très vite et qui nous a permis d'avoir des échanges extrêmement denses et féconds pour la suite.

Nos colloques sur l'évaluation socio-économique se suivent mais ne se ressemblent pas. L'année dernière, nous avons eu un parti pris qui était plutôt de nous réunir sur des sujets non pas exploratoires, mais destinés un peu à repousser les frontières méthodologiques sur des thématiques vraiment nouvelles, comme la prise en compte du très, très long terme dans le projet Cigéo ou bien sur des thématiques plus nouvelles, comme la prise en compte des effets sur la santé des projets d'investissements publics.

Notre colloque aujourd'hui s'inscrit dans un millésime un peu plus classique, mais pas moins ambitieux, qui est sur une dimension assez incontournable de beaucoup de projets d'investissement public, de faire un point approfondi à la fois en méthodes, en repères méthodologiques et en bonnes pratiques, de manière à favoriser, dans un esprit pédagogique, une bonne appropriation par tous les acteurs de la mise en œuvre de ces méthodes. La dimension immobilière est d'abord présente dans une grosse partie des projets d'investissement public qu'on voit passer au SGPI, notamment dans le cadre de la procédure de contre-expertise.

Je parle sous le contrôle de mon collègue Pascal Gautier, qui est dans la salle, mais je dirais qu'environ deux tiers des contre-expertises ont une dimension immobilière. C'est un point de passage un peu incontournable, d'où la nécessité d'avoir cette approche complète, à la fois pour cartographier les effets, pour préciser les éléments méthodologiques sur la démarche et notamment l'étape toujours un peu critique de la caractérisation des options de référence ou des options de projet. C'est toujours une étape très intéressante, qui apporte beaucoup à la réflexion dans la démarche ESE, mais aussi pour formaliser des recommandations de valorisation et faire des recommandations sur ce qui ne peut pas être pris en compte à court terme dans les démarches ESE, même si on voudrait toujours, effectivement, pouvoir valoriser des bénéfices.

On a évidemment envie, dans ce regard à 360 degrés, de valoriser l'ensemble des bénéfices, mais on doit aussi tenir compte de l'état des connaissances. On n'est pas toujours capable d'utiliser une matière documentée par l'état des connaissances scientifiques, donc il faut avoir le courage de dire qu'à court terme, on le laisse comme thème d'approfondissement, mais on ne le prend pas. Par exemple, à certains effets d'agglomération, dont le rapport dit clairement

qu'il y a des travaux supplémentaires à conduire, qui appellent à des approfondissements ultérieurs.

Il y a eu beaucoup de choses dites ce matin. Ce serait pour moi hors de portée d'être exhaustif. Je voudrais juste partager avec vous quatre ou cinq enseignements et aussi quelques réflexions qu'on a au SGPI dans la conduite de la procédure de contre-expertise autour de nos enjeux.

Le premier point que je retiens est le lien entre la dimension immobilière et le schéma stratégique, la finalité et l'ambition du projet, dans lequel s'insère cette dimension bâtiminaire. On en a beaucoup parlé de l'articulation à la fois avec les schémas de formation, d'enseignement supérieur et de recherche, avec les schémas également territoriaux. L'intérêt d'une ESE démarre avec ce questionnement vis-à-vis de l'ambition initiale du projet. Ce n'est pas toujours facile, notamment par rapport au positionnement des équipes qui produisent les ESE, en particulier par rapport au pilote stratégique des projets. On le voit assez régulièrement. Il y a d'abord un enjeu d'anticiper. C'est très important de lancer l'ESE dans le bon timing. Pas trop tard, parce que, sinon, cette articulation avec la stratégie est beaucoup plus compliquée à nouer. Il est important également de la gouvernance opérationnelle pour bien comprendre qui fait quoi et éviter une confusion des casquettes, voire des critiques qui pourraient émerger sur le thème : finalement, vous remettez en cause nos projets. Ce rôle à la fois du timing, de la temporalité et de l'organisation opérationnelle des ESE est crucial. C'est un enjeu aussi opérationnel que je me permets de souligner sur ce premier aspect du lien avec la stratégie.

Le deuxième élément que je retiens de nos discussions, c'est l'importance du regard multidisciplinaire. Il est totalement cardinal et il y a une multidimensionnalité à appréhender. On est toujours face à des projets extrêmement complexes, donc ce regard croisé est fondamental. Il conditionne la réussite et la qualité des ESE qui sont produites. De ce point de vue, au SGPI, on attache une particulière importance à la mixité et à la diversité des profils des contre-experts que l'on mobilise dans la procédure de contre-expertise. C'est effectivement quelque chose qui va se poursuivre, mais qui doit aussi s'amplifier, parce qu'on a de nouvelles dimensions qui apparaissent. Dans les projets bâtiminaires de l'enseignement supérieur, je suis très frappé de voir qu'on a aussi beaucoup de dimensions d'innovation. On a d'ailleurs évoqué tout à l'heure les campus des métiers et des qualifications, PariSanté Campus. Il y a des liens qui doivent être faits avec des dimensions sectorielles nouvelles, pour lesquelles l'appui en expertise supplémentaire et en profils, à la fois, économiques, techniques, géographiques, sociologiques, est tout à fait indispensable. J'en profite pour passer un appel aux contre-experts dont les profils doivent s'enrichir et se diversifier.

Le troisième message sur lequel je voudrais insister, c'est le continuum ex ante, ex post. Et je voudrais même ajouter ex ante in itinere et ex post. Il est tout à fait important, pour solidifier les valeurs, les paramètres de calcul, de tenir compte des retours d'expérience, positifs ou moins positifs, et d'améliorer la solidité des futures ESE. De ce point de vue, on a, au SGPI, une réflexion sur l'inventaire que je vous partage. Aujourd'hui, l'inventaire porte non seulement sur les très gros projets de plus de 100 millions qui font l'objet d'une contre-expertise, mais également sur les projets dès le seuil de financement de 20 millions d'euros par l'État. On a une réflexion pour réorienter cet inventaire, pour qu'il soit une vraie base de connaissances,

de suivi, voire de résultats ex post des très grands projets, un peu dans l'esprit de la loi LOTI sur les infrastructures de transport. On se pose la question de quel type d'outils communs portés par le SGPI pourraient faciliter ce regard, pas simplement ex ante, au démarrage ou à la conception, mais in itinere, avec le suivi de certains indicateurs de performance, et également ex post, pour avoir le meilleur retour d'expérience possible et éclairer encore davantage les hypothèses et les paramètres des futures ESE. C'est une réflexion ouverte qui est dans notre feuille de route de réflexion.

Le quatrième message, c'est autour du stock de connaissances. Évidemment, ce stock a vocation à s'alimenter, à s'approfondir. On a évoqué tout à l'heure la dimension internationale. C'est effectivement très important, par rapport à la dimension de certains projets, de bénéficier de comparatifs et de comparaisons internationales. On a évoqué les approfondissements en termes d'enquête pour disposer d'éléments à la fois quantitatifs et qualitatifs. A ce titre, les données et le travail de l'Observatoire national de la vie étudiante seront très précieux pour alimenter ce centre de connaissances. On a également besoin de poursuivre dans les études scientifiques et académiques. Dans les contre-expertises que l'on pilote au SGPI, on est frappé de voir qu'il y a encore beaucoup de recours à des citations étrangères, y compris sur des sujets où, en fait, on aurait besoin d'avoir des retours peut-être plus localisés, par rapport aux spécificités de certains territoires ou de certaines finalités de projet. Je formule le vœu que les études académiques et scientifiques se poursuivent, y compris pour les porteurs de projet, en associant en amont des laboratoires de recherche, pour rentrer dans une démarche d'accompagnement et de recherche le plus tôt possible, y compris pour l'accès aux données que réclame l'élaboration de ces études. J'ai noté avec plaisir les appariements nouveaux qui peuvent être faits et qui enrichissent considérablement l'accès aux données et leur exploitation aux fins des ESE.

Je pense qu'on a encore des progrès à faire - je parle pour l'interministériel - pour identifier les bases de données publiques et trouver des moyens pour les mettre à disposition. Vouloir mobiliser des données, mais mettre huit mois ou six mois pour pouvoir y avoir accès, ce n'est pas normal. La balle est un peu dans le camp de l'interministériel. On agit également pour être plus efficace dans cette dimension-là.

Enfin, un dernier message. C'est sur l'appropriation. Un des acquis du groupe de travail et de cette réflexion a été de pouvoir déboucher sur ces guides opérationnels pour favoriser l'appropriation par les porteurs et pouvoir les diffuser. C'est vrai qu'il y a déjà beaucoup de guides. Néanmoins, on voit bien que, dans la diffusion de la culture, il est indispensable de dépasser simplement le stade des guides un peu génériques et d'aller dans les explications, les illustrations par des exemples. C'est quelque chose, dans nos discussions, qu'on nous réclame beaucoup. De ce point de vue, le découpage qui a été retenu pour à la fois structurer les réflexions et les restituer, c'est-à-dire la diplomation, la réussite étudiante, la dimension environnementale, et puis, la dimension de l'insertion territoriale, me paraît être un découpage pertinent, qui va beaucoup nous aider dans la réplique de cette structure pour d'autres projets de dimension immobilière dans d'autres secteurs. C'est un acquis important de ces travaux. C'est bien dans cette direction que le SGPI veut avancer : au-delà des guides déjà produits, aller encore plus loin dans l'animation des écosystèmes pour approfondir cette appropriation par des guides concrets. On a été ravi de pouvoir s'appuyer sur le dynamisme du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, que je remercie. C'est une

bonne pratique qu'on aimerait, dans les mois à venir, dupliquer, répliquer pour d'autres secteurs.

Je voudrais terminer mon propos par quelques mots de remerciement. D'abord, à nos amis de France Stratégie pour l'organisation de ce colloque. Merci également au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et tout spécialement à la DGESIP, qui depuis maintenant de nombreuses années a montré et a démontré un dynamisme extraordinaire sur ce sujet et grâce à qui on a pu enregistrer tous ces progrès, à la fois de méthode et de diffusion de la culture de l'évaluation socio-économique. Je remercie également tous les intervenants qui ont participé aux trois ateliers du groupe de travail. C'est impossible de tous les citer, mais ça renvoie à la multidisciplinarité que j'évoquais tout à l'heure. Enfin un mot de remerciement à Émile Quinet qui a accepté de porter ce sujet et grâce à qui on peut se féliciter, aujourd'hui, d'avoir progressé dans ces sujets.

Je voudrais, pour terminer, m'associer aux mots de remerciement de mon collègue Cédric Audenis, tout à l'heure, pour le travail accompli par monsieur le professeur Guesnerie, au nom du SGPI et notamment de Bruno Bonnell, le secrétaire général pour l'investissement, qui n'a pas pu nous rejoindre ce matin mais qui s'associe à moi pour vous remercier pour tout le travail conduit sous votre présidence au sein du Comité d'experts.

Notre colloque d'aujourd'hui coïncide avec le 10^e anniversaire de la procédure, du décret qui l'organise. C'est donc le moment pour se retourner et mesurer le chemin parcouru. On a identifié les points d'amélioration et les pistes de travail à l'avenir, mais je pense qu'on peut quand même se féliciter de ces dix années qui ont vraiment donné à l'évaluation socio-économique une phase de maturité qu'elle n'avait pas en France il y a encore quelques années. Cette phase de maturité doit énormément au Comité d'experts qui a joué un rôle tout à fait important dans la partie méthodologique dans cette mobilisation de la communauté de l'ensemble des experts de l'évaluation socio-économique et dans cette construction d'un consensus qui est aujourd'hui absolument central pour l'impact des ESE dans la décision publique.

N'oublions pas que, si les ESE sont utiles, c'est parce que, lorsqu'on présente in fine les résultats des contre-expertises ou des ESE à nos décideurs publics, ils savent que, derrière, il n'y a pas simplement eu un travail sur un projet donné, mais ils savent qu'il y a eu, en fait, dix ans de travaux, de méthodes et un consensus. C'est très important pour que les ESE aient un impact sur les décisions publiques. Au fond, c'est cela qu'on recherche et l'utilité de nos évaluations socio-économiques pour une bonne allocation des fonds publics et l'efficacité de la dépense publique. Donc, je m'associe aux remerciements à votre égard, monsieur le professeur Guesnerie. J'avais, comme Cédric, un âge assez jeune, lorsque j'ai pris connaissance de vos premiers travaux, mais je me souviens d'une phrase que vous citiez à propos de l'économie, devant le Collège de France, où vous évoquiez le risque d'un travail ésotérique sur un monde imaginaire à propos de l'économie. Eh bien, je crois pouvoir dire que vous avez conjuré ce risque au sein du Comité d'experts, en réussissant justement à rester dans l'utilité et dans le concret. Grâce à vous, on va pouvoir effectivement avancer avec confiance, en ayant bien sûr besoin du regard assidu du savoir économique. Voilà. Encore merci. Merci à tous. Je vous souhaite une belle après-midi et un bon déjeuner.