

Rôle du CGI

Evaluation des investissements publics

16 septembre 2014



Premier Ministre
Commissariat général à l'investissement

Sylviane GASTALDO, sylviane.gastaldo@pm.gouv.fr
Directrice du programme « Evaluation des investissements publics »

Le Commissariat Général à l'Investissement (CGI)

« veille à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat »

Le programme des investissements d'avenir

- PIA 1 : 35 Mds €
- PIA 2 : 12 Mds €

L'évaluation des investissements publics

- > 20 M€
 - Inventaire
- > 100 M€
 - Contre-expertise de l'évaluation

En commun

- * analyse du projet par des experts indépendants
- * rédaction d'un avis du CGI pour éclairer la décision du Premier ministre

1. L'évaluation des investissements publics : objectifs et principes de mise en œuvre

2. Les contre-expertises

Contexte et éléments de calendrier

- **26 Août 2012** : Lettre de mission à Louis GALLOIS avec demande de :
 - revue des projets d'investissements publics
 - propositions d'une procédure d'instruction des projets permettant de mieux les évaluer

(mission interministérielle CGEDD-Insee-IGF en appui au CGI)

- Le cheminement des projets d'infrastructure de transport a été une référence à plusieurs titres :
 - Une instruction-cadre pour guider les maîtres d'ouvrage sur le calcul économique
 - Des jalons décisionnels explicites : débat public, enquête publique, réalisation

Constat essentiel du rapport au PM (8 fév 2013)

Une évaluation insuffisante dans la prise de décision publique

- Une méconnaissance du portefeuille de projets à l'étude
- Une absence de cadre d'évaluation global reposant sur des principes directeurs communs de nature à déterminer des priorités
- Une qualité d'évaluation (type, nombre) hétérogène
 - des projets comme des programmes
 - quasiment pas de contre-expertise indépendante
- Une évaluation insuffisamment insérée dans le processus de décision, qui est lui-même souvent opaque

Principales propositions du rapport au PM (8 fév 2013)

- ***Une vision globale de la politique d'investissement***
 - **Cartographie des projets à l'étude** par une revue annuelle détaillée
 - Définition des critères d'évaluation des projets lors de la définition d'un programme

- ***Une amélioration des évaluations, aussi grâce à la contre-expertise***
 - Davantage de cadre normé (rapport Quinet) et de **guides méthodologiques**
 - Une **contre-expertise indépendante** pour examiner les études du porteur de projet
 - Organisation de la contre-expertise confiée au CGI (expérience PIA)

- ***Une meilleure prise en compte de l'évaluation dans le processus de décisions***
 - **3 go / no go** (lancement des études, approbation puis réalisation du projet) :
 - décisions formelles (qui ?) sur base d'un dossier (quoi ?)
 - **L'intervention du Premier ministre**

Démarche globale d'évaluation des investissements

Décision

Périmètre

Rôle du CGI

Par projet

Par projet

Par programme

Par ministère

Global

Pilote

Suit

Est associé

Soutient

Organise

Contre expertise indépendante
des projets significatifs

Constitution du **dossier d'évaluation**

Structuration des **programmes**
Définition des critères pour les évaluations ultérieures

Mise en place et normalisation de la démarche d'évaluation

Inventaire permanent des projets d'investissements



Les textes

- **31 décembre 2012** : Art 17, LPFP
« 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 [...]. »

- **23 décembre 2013** : décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics précise :
 - les seuils d'inventaire et de contre-expertise
 - le cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique,
 - Avis du CGI est le dernier des avis requis
 - Ne se réduit pas au chiffrage du bilan socio-économique (lorsqu'il est disponible)

- Par **subsidiarité**, chaque ministère décrit les modalités d'application adaptées à son secteur (dossier, méthodes, procédures, instances)

1. L'évaluation des investissements publics

**2. Les contre-expertises indépendantes
organisées par le CGI**

Le rôle du CGI : organiser et animer, garantir l'indépendance des experts

- ***A réception du dossier, décide de l'équipe d'experts*** choisie en liaison avec le responsable du dossier et validée par le CGI sur la base de
 - Curriculum vitae,
 - déclaration d'intérêts relative au projet,
 - Engagement de confidentialité et d'impartialité
- ***Organise des réunions pour guider et animer le travail des experts***
 - Lancement (se connaître, forme d'un rapport de CE, calendrier envisagé)
 - Étape (demandes de compléments de dossier en début de CE)
 - Remise du rapport et retour d'expérience
- ***Reçoit le rapport de contre-expertise puis le complète d'un avis***, et transmet les deux documents au porteur de projet, aux ministères concernés, au Premier ministre et au Parlement
- ***Contribue à l'amélioration des dossiers, des méthodes et de la procédure d'évaluation*** par l'organisation ***d'atelier d'experts*** dès qu'il y a un nombre suffisant de CE portant sur des sujets similaires (Ex : Hôpitaux, 11 février 2014)

Les résistances les plus courantes à la CE

- ***Les délais sont excessifs***
 - 1 à 4 mois pour la CE des projets étudiés de longue date + 1 mois pour l'avis du CGI.
 - CE en temps masqué (Autorité environnementale, MAPPP, DISIC, France Domaine...)
 - D'autant mieux gérés que le Ministère / EP a anticipé la CE avec le CGI
- ***Les coûts sont insupportables***
 - Rémunération des experts de principe pour trouver des experts de qualité
 - Coût négligeable au regard du coût du projet / des études du projet
- ***Le gisement d'experts indépendants est réduit voire inexistant***
 - Si méthodes encore trop peu formalisées, jugement par les pairs envisageable
 - Identification préalable prévue avec le Ministère

Des remises en cause de la CE qui masquent parfois une contestation de la loi

- ***L'absence de méthode existante d'évaluation, prétexte à une demande d'exonération de CE***
 - Dans ce cas, le dossier comporte les éléments de justification du projet et du montant des investissements envisagés.
 - Sur la base du projet examiné, le CGI invite les experts à proposer des recommandation méthodologiques lorsqu'aucune méthode d'évaluation socio-économique n'est encore disponible.
- ***Le soupçon d'une exigence extrême***
 - La CE ne porte que sur les plus gros projets, et la durée de la CE est fonction à la fois de la complexité du dossier et du coût du projet
 - Les guides et textes ministériels devront préciser les exigences d'évaluation en fonction de l'importance du projet
- ***La crainte de l'indépendance des experts et du CGI***
 - Le rapport de CE et l'avis simple du CGI sont écrits sous la responsabilité de leurs auteurs
 - Le porteur du projet est libre d'apporter une réponse publique à ce documents

Les objectifs de la CE : ne jamais se lasser de les rappeler...

- *Pas une nouvelle étude* mais parfois l'occasion de proposer des chiffrages complémentaires
- *La contre-expertise porte sur l'évaluation du projet, telle qu'elle est présentée dans le dossier*
- *Il s'agit de faire vérifier par des experts les études et méthodes qui ont mené à présenter des prévisions de trafic et un bilan socio-économique chiffré en quelques pages (pièce H)*
 - Quelles hypothèses et méthodes d'évaluation employées pour le projet considéré ?
 - Méthodes employées conformes aux référentiels fournis dans le dossier ?
 - Les référentiels sont-ils adaptés ?
 - *Accessoirement, demander évolutions de la pièce H pour la rendre plus lisible ou plus équilibrée dans sa présentation*
 - Les experts apprécient ainsi si le porteur de projet a pu étayer le dimensionnement, les coûts, le calendrier et surtout l'intérêt général du projet

Le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI

- ***L'objet de la contre-expertise : la qualité de l'évaluation pour solder les débats techniques***
- **Le rapport, collégial, reste factuel. Il peut être très technique et très détaillé sur certains points et répond à ces questions :**
 - Quelles hypothèses et méthodes d'évaluation pour le projet considéré ?
 - Les référentiels existants ont-ils été respectés ?
 - Les méthodes d'évaluation sont-elles pertinentes ?
 - Les résultats des évaluations présentés sont-ils crédibles ?
- ***L'objet de l'avis du CGI : éclairer le décideur public***
 - **L'avis du CGI**
 - prend du recul et remet en perspective le projet, le dossier fourni, et les résultats de la contre-expertise
 - Rappelle les principaux enjeux du projet et propose au décideur public un avis favorable sous réserves et recommandations ou un avis défavorable à la poursuite du projet.
 - **Assure une cohérence malgré l'extrême diversité des experts sollicités.**

Les 12 premiers projets passés en contre-expertise ont donné lieu à un avis du CGI

- 6 reconstructions d'*hôpitaux* (CH Ajaccio, Melun, Nord Deux Sèvres, Ouest Guyanais, La Réunion et HCL/HEH)
- 3 projets immobiliers dans *l'enseignement supérieur* (à Aix en Provence et sur le Plateau de Saclay : Centrale Paris et ENS Cachan)
- 3 projets de *transport* présentés aujourd'hui

Le rythme s'accélère : 5 contre-expertises en cours en ce moment
(2 hôpitaux, 2 grandes écoles, un grand projet culturel)

En guise de conclusion

- ***L'évaluation socio-économique est désormais requise pour tous les projets d'investissements afin d'éclairer leur dimensionnement, les coûts associés, le calendrier et surtout leur intérêt général.***
- ***La contre-expertise est un aiguillon pour :***
 - Faire progresser les méthodes, guides et benchmarks à actualiser régulièrement
 - Assurer la qualité des évaluations réalisées et contenir les biais d'optimisme du porteur de projet
 - Voir contribuer à lever les malentendus sur ce que peut apporter l'évaluation socio-économique et ce qu'elle ne peut pas faire
- ***Un défi pour les économistes*** : une démarche bottom-up : les questions que les experts se posent à l'examen d'un projet réel sont de nature à alimenter des pistes de recherche et d'approfondissement. Les présentations qui suivent devraient définitivement vous convaincre que des questions méthodologiques se posent encore (périmètre France / Europe, comparaisons étayées des chiffrages sous l'instruction-cadre et par application du rapport Quinet...)

Pour en savoir plus

* Actes de ce colloque (à venir sur le site de France Stratégie)

* « Jaune budgétaire » sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics (octobre de chaque année)

Site du CGI / évaluation des investissements publics (à venir)