

Présents : Roger GUESNERIE (Président), Claude ABRAHAM, Luc BAUMSTARK, Dominique BUREAU, Jean-Michel CHARPIN, Michel MASSONI, Joël MAURICE, Jean-Paul OURLIAC, Emile QUINET, Nicolas RIDEDINGER.

Assistaient également à la réunion : Benjamin DELOZIER (DGTrésor), Sylviane GASTALDO (CGI), Carole GOSTNER (DGTrésor), Daniel HERRERA (Hospinnomics), Bérengère MESQUI (FS), Jincheng NI (FS), Quitterie ROQUEBERT (Hospinnomics)

La date de la prochaine séance plénière est déplacée au

vendredi 15 décembre à 9h30 au CGI, salle B.

1) Validation du relevé de décision de la précédente séance du Comité : Adoption à l'unanimité

2) Information sur les groupes de travail en cours ou en préparation et initiatives autour de l'analyse socioéconomique

Bérengère Mesqui présente les gouvernances des groupes de travail et des initiatives. Au-delà du comité d'experts et du groupe enseignement supérieur sont concernés : les politiques sociales, les effets d'agglomération, la valeur tutélaire du carbone, le plan THD, les projets hospitaliers et les projets culturels.

2 bis) Information MASTER EDBCA Economic Decision and Cost Benefit Analysis, PSE - Ecole des Ponts

Information sur l'ouverture du Master PSE ENPC autour de l'évaluation socio-économique et les enjeux de cette formation. Le porteur de projet, Dominique Jacquet, a l'intention de créer là un pôle international. Les membres du comité sont invités à participer à la séance d'ouverture de ce master le 18 Octobre prochain à PSE.

► La brochure et l'invitation au lancement du 18 octobre ont été envoyés au comité.

3) Guide ESE des investissements publics : arbitrages des propositions d'amendements

Après une présentation par Jincheng Ni de la méthode retenue pour construire le document de travail (notamment sur le choix de dissocier dans le document les réponses institutionnelles des réponses faites *intuitu personae*), Carole Gostner reprend les seuls points (parmi les 76) sur lesquels des arbitrages sont proposés (notes en caractères gras dans le document). Le débat s'est arrêté principalement sur les points suivants :

- Les remarques de Lucie Ruat (IGF) **[Note 1 et 2]** (dont on souligne la qualité de la relecture) sur la tonalité prescriptive du document.
Plusieurs experts sont favorables à ce qu'on supprime dans le document les éléments qui apparaîtraient trop prescriptifs et qui pourraient être contre productifs. Ce document n'est pas une circulaire. Il doit rester, y compris dans sa tonalité, un guide des bonnes pratiques. Un document qui propose l'état de l'art et qui donne envie de se lancer dans le calcul économique et qui évite les formulations répulsives.
Le débat s'engage pour trouver un équilibre. Il faut être attentif à ce que le document fixe clairement les règles dans l'évaluation et notamment sur des points où les pratiques peuvent fortement diverger. Ce document servira de référence au CGI dans les contre expertises et même éventuellement au Conseil d'Etat lors de contentieux. Sa diffusion incitera les porteurs de projet à se conformer à une certaine orthodoxie.

► Au total, les formules prescriptives dans le texte seront supprimées. Des propositions d'amendement dans ce sens figurent déjà dans la version actuelle. Le document sera relu et corrigé dans ce sens. Les seuls éléments prescriptifs à maintenir sont ceux qui relèvent de l'état de l'art.

- Les remarques de la DGITM [**Note 4-6**]

Le débat porte sur l'harmonisation des règles et des pratiques dans l'ensemble des administrations. Il serait utile et souhaitable que ces pratiques englobent, au-delà des seules considérations sur les investissements, l'évaluation des réglementations. En ce qui concerne la position de la DGITM, on s'accorde sur le fait qu'il ne devrait pas y avoir d'incohérence dans la démarche de l'évaluation socioéconomique pour l'ensemble des secteurs.

Sur la [**note 6**] Michel Massoni conteste l'interprétation qui est faite du décret. Les programmes de renouvellement et de modernisation sont bien concernés par le décret. Une solution est trouvée dans la rédaction pour éviter toute ambiguïté. (Suppression du terme maintenance).

Sur la [**note 15**] concernant la collectivité de référence dans le calcul économique. Il est rappelé que le calcul économique est bien réalisé au niveau de la collectivité française. On se place de ce point de vue car les choix concernent les contribuables français. On rappelle que dans certains cas (infrastructure de transport qui concernent d'autres acteurs économiques que les seuls acteurs français, super calculateur avec la mise à disposition de données qui concernent d'autres régions du monde) les bénéfices ou les usagers dépassent les frontières. Il apparaît important de faire apparaître ces éléments dans le calcul, ce d'autant plus que cela peut constituer des arguments pour obtenir des subventions des aides extérieures.

► Cette préoccupation d'un bilan pour la France peut apparaître dans la déclinaison des bénéfices par acteurs, mais le calcul économique reste bien produit du point de vue le plus large. L'écriture de ce point sera revue pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

Sur la [**note 54**] concernant la prise en compte dans le calcul des externalités un débat assez long et nourri est engagé.

Dominique Bureau s'inquiète d'une rédaction trop restrictive. Autant il convient de ne pas faire de calcul avec de fausses valeurs, autant il ne faut pas interdire à ceux qui le souhaitent de faire l'effort d'une valorisation lorsqu'il n'existe rien. Il rappelle qu'un des risques majeurs de l'évaluation socio-économique, c'est de valoriser des effets qui n'intéressent pas les élus et de rester silencieux sur les points qui les intéressent. Le calcul économique doit vraiment refléter les avantages du projet. Il souhaite qu'on incite les porteurs de projets à se lancer dans des valorisations sous réserve que les démarches soient justifiées.

La discussion porte ensuite sur l'équilibre à trouver dans l'évaluation entre des méthodes qui sont éprouvées avec usage des valeurs tutélaires fixées et reconnues, et d'autres qui ne le sont pas. On s'inquiète d'une agrégation dans la VAN sans distinction des avantages retenus et valorisés avec d'autres méthodes, ou des approches originales. On s'inquiète du fait que laisser au porteur de projet l'initiative, c'est aussi prendre le risque que l'administration n'ait plus de moyens de contrôle sur les méthodes et les chiffres proposées.. On discute également de la pertinence à faire ce type d'innovation à l'occasion de l'analyse d'un projet et des soupçons que cela peut engendrer. Il semble

également important de s'assurer de la cohérence d'ensemble à agréger des valorisations dans la VAN sans avoir la garantie de ne pas faire de double-comptes, etc.

► Il n'y a pas de doute sur l'intérêt à avancer sur la prise en compte des effets associés au projet qui sont aujourd'hui mal appréhendés (c'est ce qui motive par exemple à mettre en place le groupe de travail sur les effets d'agglomérations). Ces innovations doivent faire l'objet d'une validation : c'est aussi le rôle du comité d'experts. On s'accorde sur l'équilibre de la formulation du rapport Boiteux, à savoir que tous les effets doivent être évoqués dans l'analyse socio-économique. Lorsque des valorisations sont proposées avec de nouvelles méthodes, ou avec d'autres méthodes que les méthodes standard, elles doivent être justifiées et l'ensemble doit rester transparent dans le dossier d'évaluation.

[Note 55] Un expert explique son désaccord sur la demande de Jean-Claude Prager. Il insiste pour qu'on fasse de la pédagogie sur les incidences fiscales. S'ensuit une discussion sur les effets dits secondaires. Un autre expert évoque le fait que le calcul économique permet d'appréhender des effets directs (premier round) qui constitue le socle sur lequel on travaille (exemple : les gains de temps). Reste ensuite à approfondir dans un second temps comment ces effets diffusent dans l'économie et les territoires. Il y a un intérêt à le faire car on met là en évidence les éléments qui auraient le plus de poids dans le processus de décision. Ce sont bien ces effets qui intéressent principalement les décideurs.

► Au final, les contraintes de temps en séance n'ayant pas permis de traiter une à une l'ensemble des remarques, les membres du comité sont invités à faire leurs remarques complémentaires dans la semaine (échéance du 13 octobre, donc). Le comité de relecture se réunira à nouveau pour finaliser le document, sur la base de ces discussions.

4) Discussions autour du taux d'actualisation

Le dernier comité d'experts avait souhaité que Roger Guesnerie et Christian Gollier proposent conjointement un état de la discussion et présentent les fondamentaux théoriques sur lesquels s'appuie la construction du taux d'actualisation et la manière dont il était possible d'envisager l'introduction du risque dans l'analyse. Il avait également été convenu qu'Emile Quinet propose « un papier sur l'évolution des règles de décision et un autre qui donnerait des idées sur la façon de déterminer des valeurs des bêtas ».

La séance a comporté trois interventions : Roger Guesnerie, Christian Gollier et Emile Quinet.

Roger Guesnerie a reconstruit la démarche d'ensemble passant d'un modèle simplifié à un modèle plus complexe sur la base d'un cadre conceptuel cohérent en prenant le temps de bien préciser les hypothèses qu'il fallait retenir pour conclure sur des outils opérationnels. Par ailleurs il propose à chaque fois un calibrage possible du taux en précisant les différents périmètres. Sont présentés un cas sans incertitude ni prix relatif, un cas avec incertitude sur la croissance (le bénéfice est supposé non corrélé avec la croissance), un cas en intégrant des prix relatifs, puis un quatrième cas en introduisant sur le dernier un risque. Et enfin un modèle simple avec prix relatifs et risque.

Christian Gollier (*à distance*) commence son intervention en rappelant qu'il se trouve en total accord avec ce qu'a présenté Roger Guesnerie. Sa présentation revient sur le paradoxe de la finance qui alimente les débats théoriques en théorie financière depuis plus de trente ans (difficulté à calibrer dans un même modèle une prime de risque et des niveaux des taux d'intérêts sans risque tels qu'on les observe sur les marchés). Il propose de partir de travaux reconnus qui ont essayé de dépasser ces difficultés pour déterminer un taux d'actualisation

(travaux de Weitzman et de Barro) et expose sa vision de l'état de la littérature scientifique sur ce sujet. Il propose les éléments de calibration qui peuvent être retenus sur cette base et qui avaient été présentés lors des réunions du groupe Gollier.

Emile Quinet est ensuite revenu sur la question de l'articulation entre les questions de la date optimale de réalisation du projet et le renouvellement du cadre conceptuel dès lors qu'on introduit de l'incertain. Sa présentation reprend un travail académique engagé avec Lapeyre. Une des principales conclusions réside dans le fait que l'introduction du risque idiosyncratique conduit à faire reculer la date de réalisation optimale du projet.

Dans le débat, avec des divergences substantielles qui ne doivent cependant pas masquer le consensus sur les incertitudes qui pèsent sur les bénéfices attendus des projets, on retiendra particulièrement les éléments suivants :

De manière générale :

- La détermination du taux d'actualisation constitue un exercice de prospective sur la croissance économique. Tout le monde n'a pas la même vision, et celle-ci peut évoluer¹, mais elle doit à tout le moins être partagée.
- Il y a un véritable intérêt à harmoniser le vocabulaire utilisé :
 - o Les référents théoriques des approches en économie publique (en général réalisées en certitude) et en théorie de la finance se sont développés en parallèle et pour traiter de questions distinctes.
 - o dans la pratique également puisqu'une évaluation socio-économique intègre généralement un volet d'analyse financière.

Sur le débat théorique, il est possible jusqu'à un certain point de montrer de manière formelle comment on passe des premiers modèles simples à des modèles plus complexes. L'une des difficultés rencontrées dans la revue de l'état de l'art proposée est de pouvoir articuler plus précisément les développements théoriques proposés dans le cadre des travaux de Barro et le cadre théorique plus classique de référence (Ramsey étendu). Le comité pense utile de proposer une vision plus unifiée de ces développements si c'est possible. Pour certains, cela faciliterait l'acceptabilité de démontrer qu'il y a un processus de complexification qui reste cohérent avec la base sur laquelle se sont appuyés les rapports précédents.

Roger Guesnerie a proposé de modifier la méthode d'actualisation actuelle en intégrant l'évolution des prix relatifs dans le taux d'actualisation, en définissant des « taux d'actualisation propres » (Slide 7 de l'intervention de Roger Guesnerie). Si cette approche est équivalente à la méthode classique², Christian Gollier pense que cela créera plus de malentendus que cela ne simplifiera la méthode. Mais il s'agit vraisemblablement d'un désaccord sur la mise en œuvre de la théorie, plutôt qu'un désaccord sur la théorie elle-même.

Plusieurs questions se posent :

- Comment accorde-t-on (faut-il le faire ? est-ce rédhibitoire ? Y a-t-il une réponse simple ?) les règles qui président à l'évolution dans le temps des valeurs tutélaires (qui elles-mêmes supposent un lien avec la croissance), et la construction du taux d'actualisation et ce d'autant plus qu'on introduit des bêtas ?
- Le système d'actualisation retenu aujourd'hui est-il cohérent avec les scénarios de référence qui vont être préconisés par le comité ?
- La décroissance du taux (envisagée dans le rapport Lebègue) est-elle encore nécessaire ?

¹ Le rapport Lebègue demandait des révisions régulières de ce taux.

² consistant à actualiser au taux proposé dans les rapports antérieurs les flux de bénéfices intégrant l'évolution des prix relatifs

Sur le calibrage, les rapports Lebègue, Gollier puis Quinet ont procédé à des tests et des discussions sur les valeurs des différents paramètres et tracé des compromis sur chacun d'eux (δ , γ , scénarios de croissance contrastés). A titre d'exemple, l'approche de Barro a été mobilisée pour expliquer la démarche et la problématique, sans reprendre son calibrage (γ de 4). Pour mémoire, les rapports Gollier et Quinet ont retenu un γ de 2.

Par ailleurs la présentation de Christian Gollier a rappelé que les bêtas (β) peuvent varier dans le temps (slides 9 et 10).

On notera que les calibrages proposés dans les deux séries de slides, proposés à titre illustratif, ne reposent pas sur les mêmes valeurs de δ et γ .

Sur l'argument de complexité, les divergences subsistent car pour certains, il est nécessaire de pouvoir expliquer la discussion théorique aux non économistes pour les convaincre d'y recourir. Pour d'autres, il est légitime que le débat entre experts soit technique, approfondi et éventuellement complexe afin de bien se comprendre sur les aspects de la théorie qui mènent à des recommandations opérationnelles pertinentes et bien calibrées. Mais une fois le débat des principes et du calibrage tranchés, il peut se traduire pour le porteur de projet par des règles d'usage assez simples. Des β ont déjà été calculés dans certains secteurs et utilisés dans des études. Dans le cas où des β sont proposés par grand secteur, le porteur de projet peut utiliser cette valeur sans avoir à reprendre toute la démarche pour son projet, ce qui pourrait d'ailleurs être source de biais important. Par ailleurs, de manière pratique, l'approche théorique invite à un exercice de prospective sur la sensibilité du projet à la croissance économique. C'est un exercice qu'il est en tout état de cause utile de réaliser dans toute évaluation. Il est rappelé dans les débats que le plus complexe reste bien de faire un calcul économique en univers incertain. En sortant du cadre « Normal » standard la question du taux d'actualisation et de son usage se complexifie nécessairement.

Au total, il ressort de la discussion :

- ▶ La démarche d'évaluation ne peut pas en rester au cadre « certain », et l'analyse de l'espérance des gains doit aussi s'inquiéter de la variance.
- ▶ Au-delà de l'usage du taux d'actualisation et de la question d'introduire ou pas des risques catastrophiques, la question de l'analyse des incertitudes qui entourent les avantages du projet sont des éléments clefs d'une évaluation socio-économique de qualité. Et celle-ci devrait être systématiquement étudiée.
- ▶ Si les débats sur les fondements théoriques et sur le calibrage peuvent se poursuivre, tant qu'un consensus ne se dégage pas, il importe d'en rester pour l'instant à l'équilibre trouvé dans le rapport Quinet qui proposait d'engager les travaux permettant de fixer des ordres de grandeur de β dans différents secteurs³.

5) Présentation des scénarios de référence DG Trésor, CGI, France Stratégie

Benjamin Delozier présente les nouvelles propositions faites au comité d'experts, en particulier le choix du scénario moyen bas du COR pour la projection de PIB.

³ En effet le taux aujourd'hui de 4,5 % de référence repose sur un β moyen de 1. Sans ces β sectoriels on en reste donc à actualiser de la même manière des projets qui relèvent de secteurs où les risques sur les avantages attendus sont très différents. Ce faisant, on s'interdit de valoriser plus les projets qui ont une valeur d'assurance du risque collectif (projets à β faible voire négatif), comme la prévention des risques de catastrophes naturelles par exemple. Symétriquement, on ignore l'impact défavorable sur le risque collectif des investissements à β élevé, c'est-à-dire ceux dont les bénéfices sont faibles en période de récession.

Sylviane Gastaldo présente un tableur qui traduit les choix du comité d'experts en matière de projections démographiques pour la France, les régions et les départements de l'INSEE, en matière de projections de PIB pour la France (et prochainement pour les régions), et enfin en matière de déflateur de PIB ou d'inflation.

On insiste sur le fait qu'il est aujourd'hui difficile pour un évaluateur et un porteur de projet de se retrouver dans les références qu'on donne qui renvoient à plusieurs institutions. L'outil propose donc de faciliter l'usage de ces références et d'en assurer l'harmonisation dans les usages. Ce document et cet outil constituent à ce titre une annexe du guide méthodologique.

Il est demandé d'ajouter une série sur le prix de l'énergie et si possible de l'électricité. Sur le prix de l'énergie : le point n'est pas simple car les données IAE sont exprimées en dollars ce qui impose de traiter le problème du taux de change à retenir sur la période.

- ▶ Le comité s'accorde pour qu'on retienne le scénario bas médian du COR comme référence.
- ▶ Le comité valide l'intégration de ces documents au titre d'annexe du guide et ils seront mis à disposition sur le site de France Stratégie.
- ▶ Le tableur ne sera mis à jour qu'une fois par an (en Juin, après la sortie des projections du COR).

6) Présentation de l'outil opérationnel d'utilisation des valeurs tutélaires

Dans le même esprit que le point précédent, la pratique montre qu'il ne suffit pas de donner des recommandations, il faut s'assurer que le coût d'entrée pour les mettre en œuvre ne soit pas trop élevé si on veut avoir une chance que ces référents soient réellement utilisés et qu'ils le soient correctement. Le CGI a confié à un stagiaire le regroupement de l'ensemble des valeurs de références du rapport Quinet dans une feuille excel, permettant ainsi au porteur de projet de récupérer simplement les séries de chiffres dont il a besoin. Cet outil a été audité par plusieurs utilisateurs. Il a fait l'objet de relectures croisées de membres du comité.

L'intérêt principal de cet outil : faciliter l'appropriation des références par les praticiens, donner directement les valeurs en fonction de l'année retenue pour actualiser le projet, garantir l'homogénéité des usages et éviter les erreurs, faciliter les contrôles des contre experts, faire de la pédagogie, et être conçu pour être mis à jour en fonction des décisions prises sur ces sujets.

Il est proposé de joindre ce tableur au guide méthodologique comme une annexe opérationnelle et de le publier sur le site de France Stratégie.

- ▶ Le comité valide la proposition.

7) Le point 7 sur l'actualité des contre expertises CGI est renvoyé au prochain comité faute de temps et sera traité en premier point.

La séance est levée à 12h45.