



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Comité d'experts des méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

Méthodes d'évaluation socio-économique des investissements publics :
constat des pratiques des porteurs de projets et recommandations d'évolution

Jean-Michel Charpin
Lucie Ruat

19 janvier 2017

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Introduction

Enjeux méthodologiques

Enjeux de gouvernance

Annexes

Mise en place du nouveau dispositif en 2012-2013

- **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*)
 - contre-expertises des projets > 100 M€ (*biais d'optimisme des porteurs*)

Évaluation triennale réalisée en 2016

- **Obligation d'évaluation triennale du décret n° 2013-1211** (prévue par son article 5)
- Évaluation réalisée par l'IGF à la demande du commissaire général à l'investissement
- **Rapport achevé en décembre 2016**
 - transmis au Premier ministre et au Parlement
 - rendu public

Le dispositif mis en place en 2012-2013 s'est progressivement affirmé

Inventaire 2016 (seuil à 20 M€ HT)

- **Processus déclaratif annuel structuré par le CGI**, qui mobilise désormais un réseau de correspondants dans les ministères et établissements publics
- 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€
- 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
- **Analyse synthétique dans le jaune budgétaire dédié**

Contre-expertises (seuil à 100 M€ HT)

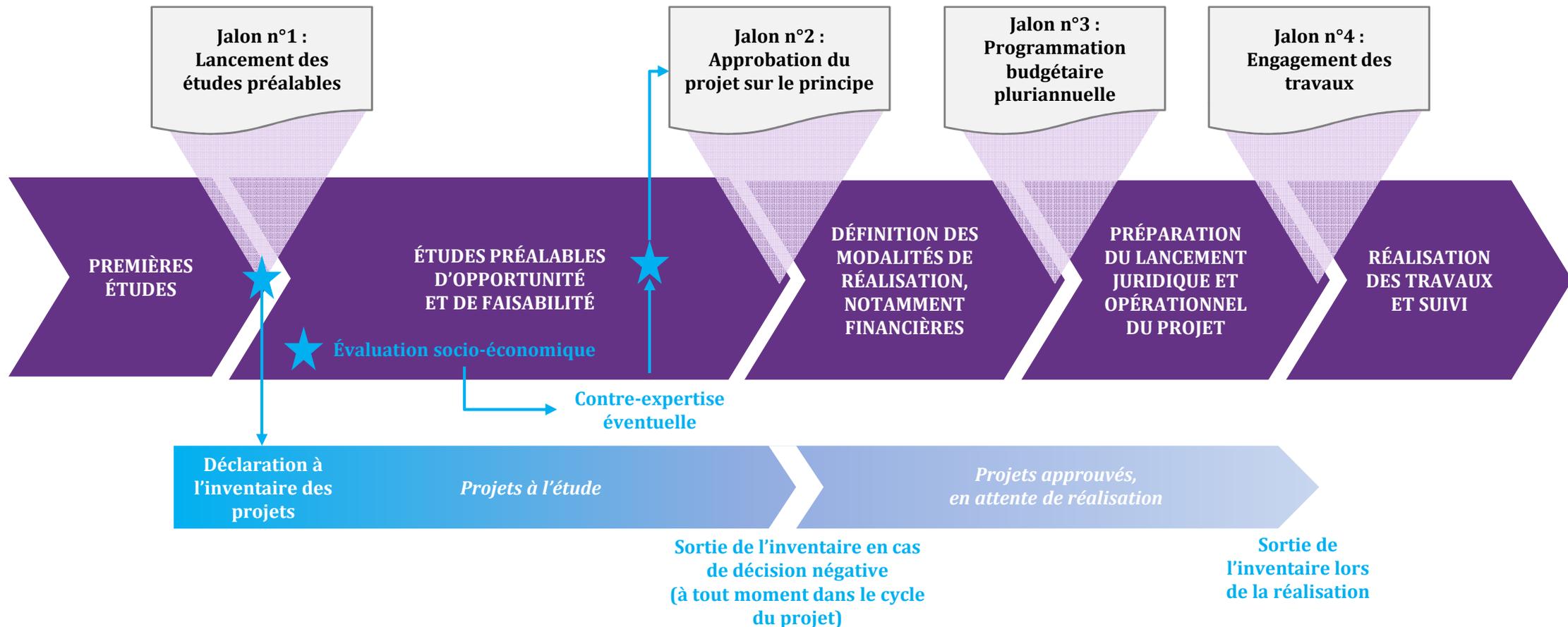
- **65 contre-experts mobilisés** entre juil. 2013 et sept. 2016 (sur un vivier potentiel de 119 contacts identifiés par le CGI)
 - 33 % ont reçu une formation économique (master ou doctorat en économie, ou spécialisation à l'ENPC)
 - 55 % ont plus de 30 ans d'expérience
 - 23 % sont à la retraite
 - 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)

Les nouvelles obligations s'insèrent dans le processus d'élaboration des projets d'investissements publics



Introduction

Enjeux méthodologiques

Enjeux de gouvernance

Annexes

Les différents porteurs de projets sont plus ou moins armés méthodologiquement pour réaliser l'évaluation

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
- **Rapports Plan/CAS/France Stratégie** : rapports Boiteux I (1994) et II (2001), Lebègue (2005), Gollier (2011), 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 tutélaires
- **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, en cours de refonte) : normalisation du dossier d'évaluation socio-économique, malgré un manque de méthodologie de valorisation et de valeurs tutélaires
 - 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

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

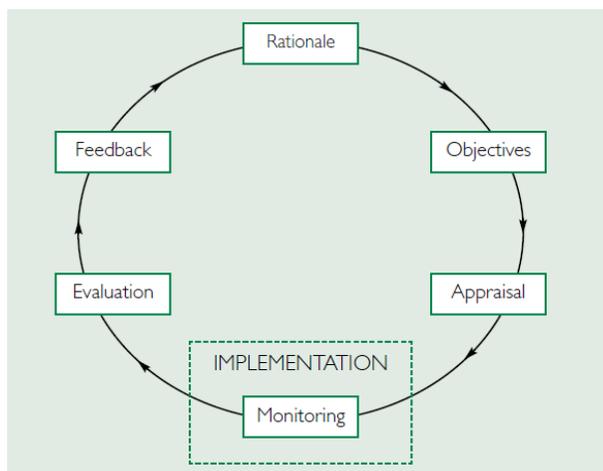
Débats sur la prise en compte des effets non conventionnels, notamment d'agglomération

- **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

Exemple britannique du *Green Book*, référentiel partagé de l'évaluation socio-économique

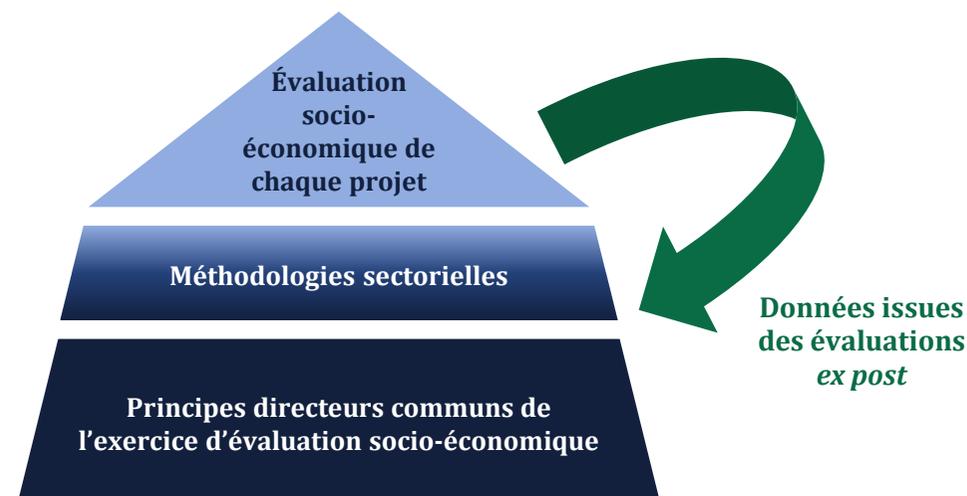
Logique cyclique et rationalité des interventions publiques promues par le *Green Book*



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

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

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

Introduction

Enjeux méthodologiques

Enjeux de gouvernance

Annexes

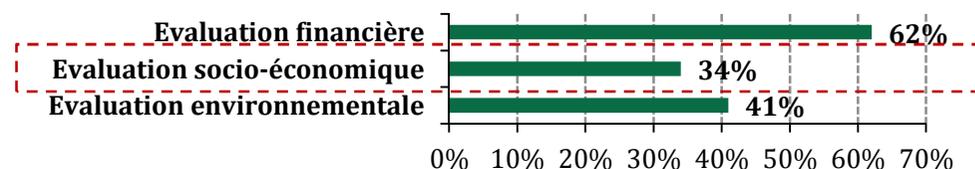
L'évaluation socio-économique a du mal à trouver sa place dans les processus décisionnels

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

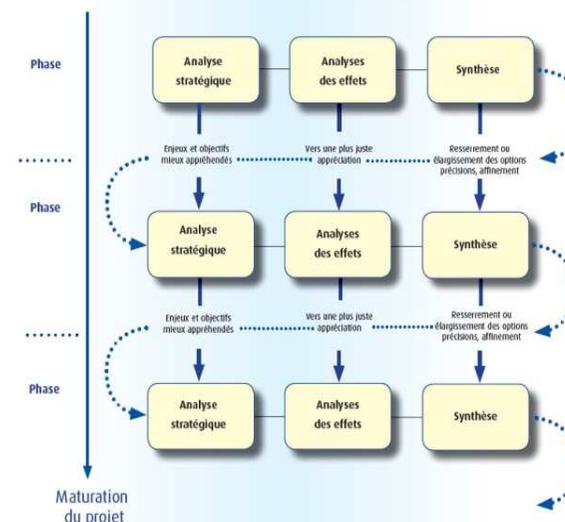
Démarche d'évaluation socio-économique trop souvent vécue comme une obligation formelle

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).

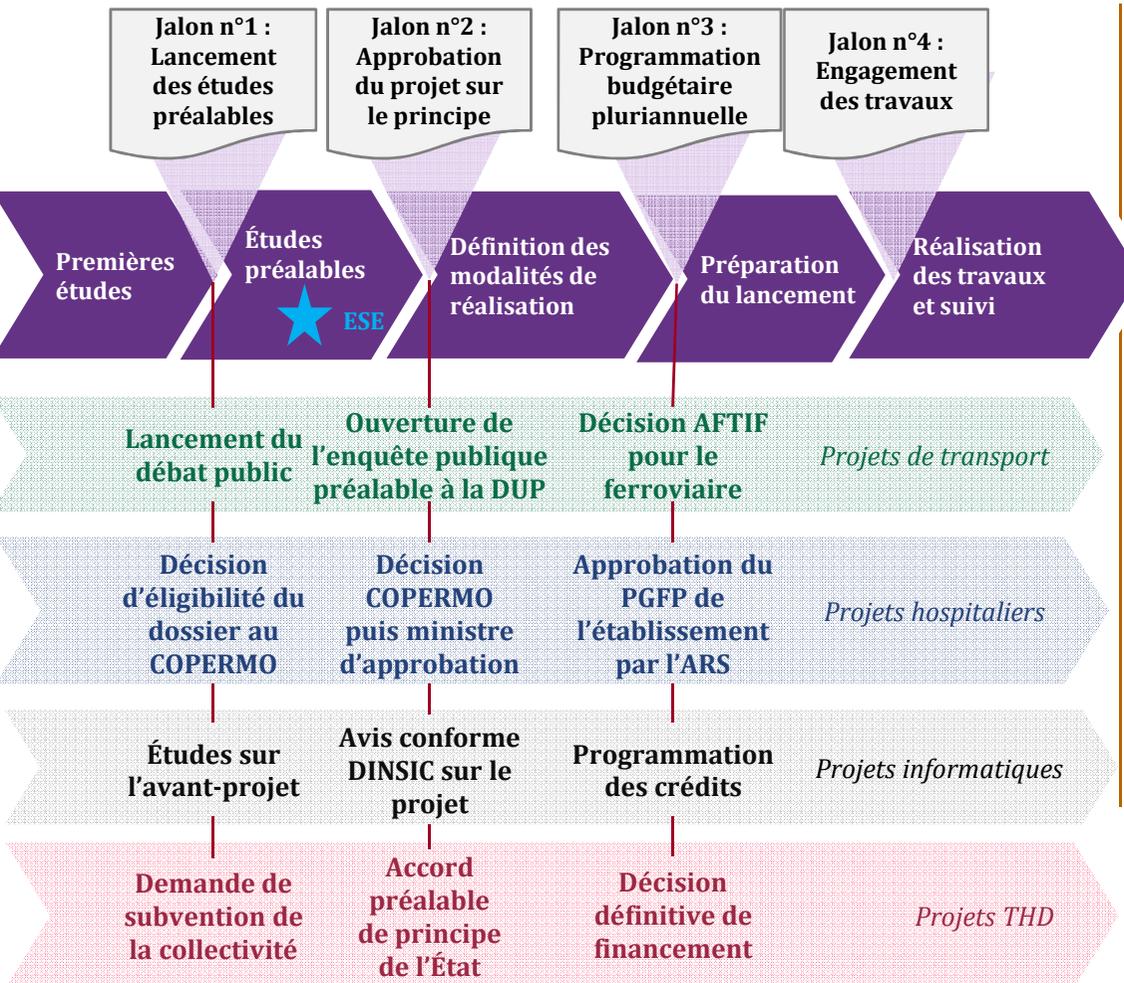
Processus d'élaboration itératif recommandé par l'instruction Royal pour l'évaluation des projets de transports



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

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

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.

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

Enjeux méthodologiques

Enjeux de gouvernance

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.

Liste des 42 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et novembre 2016 dans le cadre du décret n° 2013-1211

<i>12 projets</i>				<i>16 projets</i>				
	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise		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	Projets hospitaliers	CH d'Ajaccio	139 M€	10/07/2013	
	Ligne 14 Sud	2 570 M€	26/03/2015		CH Gabriel Martin	140 M€	12/07/2013	
	Ligne 15 Ouest	3 575 M€	15/06/2015		CH Nord Deux-Sèvres	109 M€	12/07/2013	
	Ligne 18	2 860 M€	19/10/2015		CH de Melun	194 M€	20/09/2013	
	Ligne 17 Nord	2 118 M€	17/12/2015		Hôpital Edouard Herriot des Hospices Civils de Lyon	120 M€	18/11/2013	
	Ligne 15 Est	3 447 M€	19/02/2016		Centre Hospitalier de l'Ouest Guyanais	112 M€	21/02/2014	
Projets ferroviaires hors SGP	Autoroute ferroviaire atlantique	400 M€	22/11/2013		CHU de Pointe-à-Pitre	571 M€	16/10/2014	
	GPSO	9 165 M€	25/04/2014		CHU de Rouen	144 M€	24/10/2014	
	Serqueux-Gisors	287 M€	28/05/2015		CHU de Grenoble	182 M€	16/03/2015	
	Charles de Gaulle Express	1 695 M€	04/04/2016		CHU de Limoges	253 M€	03/04/2015	
Projets autoroutiers	Contournement Est de Rouen	886 M€	17/02/2015		AP-HP Lariboisière	316 M€	08/07/2015	
	Liaison Toulouse-Castres	457 M€	04/10/2016		CHU de Reims	410 M€	03/11/2015	
<i>8 projets</i>					<i>6 projets</i>			
	Intitulé du projet	Coût total du projet	Date de la contre-expertise			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		Autres projets	Grand Palais	3 665 M€	18/06/2014
	École Centrale Paris	163 M€	11/06/2014			Source Européenne de Spallation	2 570 M€	26/03/2015
	École Normale Supérieure de Cachan	258 M€	16/06/2014	Tour Sequoia		3 575 M€	15/06/2015	
	AgroParisTech et INRA	280 M€	26/09/2014	Microcarb		2 860 M€	19/10/2015	
	Institut-Mines-Télécom	142 M€	06/10/2014	THD Alsace		2 118 M€	17/12/2015	
	Université Sorbonne-Nouvelle – Paris 3	135 M€	07/11/2014	THD Nord-Pas-de-Calais		3 447 M€	19/02/2016	
	Pôle Biologie-Pharmacie-Chimie	300 M€	19/12/2014					
LyonTech – La Doua	478 M€	26/01/2015						