

# L'évaluation des projets d'**investissements** **publics**

État des lieux et propositions  
pour une démarche homogène  
d'évaluation et de contre-expertise  
indépendante

Commissariat général à l'Investissement



# Sommaire

Introduction .....	5
--------------------	---

Une information dispersée, partielle et sans vision globale des projets d'investissement public .....	7
--	---

<b>Une information dispersée .....</b>	<b>7</b>
Le périmètre de la revue .....	7
La méthodologie mise en œuvre par la mission .....	8
<b>Une connaissance souvent partielle des projets par les ministères eux-mêmes .....</b>	<b>8</b>
<b>Une absence d'appréhension globale de la politique d'investissement public .....</b>	<b>11</b>
<b>Un volume de projets d'investissement insoutenable .....</b>	<b>13</b>

Une démarche d'évaluation insuffisante dans la prise de décision publique .....	15
--	----

<b>Une absence de cadre d'évaluation global reposant sur des principes directeurs communs .....</b>	<b>15</b>
Grandes infrastructures de transport .....	16
Investissements hospitaliers .....	17
Enseignement supérieur et recherche .....	17
Justice .....	18
Ministères n'ayant pas répondu .....	18
<b>Une qualité d'évaluation hétérogène .....</b>	<b>18</b>
Au niveau des projets... .....	18
Comme au niveau des programmes .....	22
<b>La quasi-inexistence de contre-expertise indépendante .....</b>	<b>23</b>
<b>Une évaluation insuffisamment intégrée dans le processus de décision .....</b>	<b>24</b>

La nécessité de fixer de nouvelles exigences de suivi, d'évaluation et de décisions sur les projets .....	25
--	----

<b>Une vision globale de la politique d'investissement public .....</b>	<b>25</b>
La cartographie des projets par une revue annuelle détaillée .....	25
La cohérence des projets par une évaluation des programmes .....	26

<b>Une amélioration des évaluations et contre-expertises socio-économiques .....</b>	<b>27</b>
L'amélioration de la qualité des évaluations par la fixation d'un cadre normé .....	27
La suppression de l'aléa moral par une contre-expertise indépendante .....	29
L'organisation de la contre-expertise indépendante et son pilotage par le CGI .....	30
La diffusion de la contre-expertise .....	31
<b>Une meilleure prise en compte des évaluations dans le processus décisionnel .....</b>	<b>32</b>
La fixation de go / no go explicites et formels .....	32
L'intervention du Premier ministre .....	33

<b>La question des procédures à appliquer aux projets pour lesquels des décisions rapides doivent être prises .....</b>	<b>37</b>
---	-----------

---

<b>L'articulation avec d'autres démarches en cours .....</b>	<b>37</b>
<b>La question particulière des investissements hospitaliers .....</b>	<b>38</b>

<b>Annexes .....</b>	<b>41</b>
----------------------	-----------

---

# Introduction

Le Premier ministre a confié au Commissaire général à l'investissement (CGI), par lettre en date du 20 août 2012, une mission relative aux investissements publics, prévue en trois phases :

- la première vise à cartographier les programmes et projets d'investissements publics, à porter un avis sur leur soutenabilité budgétaire, à recenser les méthodes de leurs évaluations, et à analyser la qualité des évaluations des projets pour lesquels une décision doit être prise dans les prochains mois ;
- la deuxième doit conduire à faire des propositions sur une méthode homogène d'évaluation des projets et définir une procédure préparatoire aux décisions du ministre ou du Premier ministre, à chaque grande étape de la vie du projet, fondée sur les travaux d'évaluation disponibles ainsi que sur la contre-expertise pilotée par le CGI. Ceci devrait constituer le cadre pérenne d'exercice par le CGI de sa mission d'évaluation ;
- la troisième consiste à étudier les financements (notamment innovants) susceptibles d'être mobilisés pour les investissements publics.

Pour réaliser cette mission, le Commissaire général à l'investissement bénéficie de l'assistance de membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Michel Bellier, Jean-Paul Ourliac), de l'Inspection générale de l'INSEE (Sylviane Gastaldo) et de l'Inspection générale des finances (Anne Paugam, Philippe Pascal).

Conformément aux objectifs de la lettre de mission, le présent rapport a pour objet de:

- dresser les premiers grands constats que l'on peut dégager de la cartographie des projets d'investissements publics, encore partielle et réalisée à partir de données déclaratives non fiabilisées ;
- présenter une première analyse des méthodes d'évaluation mobilisées dans le cadre des programmes d'investissement de l'État existants ;
- dessiner les contours d'un nouveau processus d'évaluation et de contre-expertise indépendante qui serait étendu à l'ensemble des projets d'investissement.



# Une information dispersée, partielle et sans vision globale des projets d'investissement public

La revue des projets d'investissements publics, conduite par la mission, a conduit à constater que l'information est aujourd'hui dispersée, souvent partielle, peu partagée, en l'absence de processus interministériel ou transversal. Elle ne permet pas de disposer d'une vision globale et consolidée des projets existants ou envisagés.

## Une information dispersée

### Le périmètre de la revue

En l'absence de système de suivi général des projets d'investissements publics, la définition du périmètre à recenser a constitué la première tâche de la mission. En tenant compte des indications de la lettre de mission (voir lettre de mission en annexe I), les principes suivants ont été retenus :

- ▶ **Une définition large de la notion d'investissements**, incluant les projets comprenant des volets "soft" significatifs (enseignement / recherche par exemple), ainsi que les programmes prévus au titre du Programme des Investissements d'Avenir (PIA) qui n'ont pas encore fait l'objet d'une convention, et les projets qui ne sont pas en maîtrise d'ouvrage de l'État dès lors qu'ils comprennent un financement de l'État. Conformément à la lettre de mission, seuls sont concernés les investissements civils, ce qui exclut notamment les projets immobiliers du ministère de la Défense.

- ▶ **Le montant unitaire minimum des projets à recenser** est fixé, dans la lettre de mission, à 50 M€ dont au moins 20 % de "part publique". Ces seuils ont été fixés par la lettre de mission sans estimation préalable du nombre de projets concernés, en stock ou en flux.

Pour apprécier la part publique de 20 %, la mission a été conduite à préciser qu'elle :

- devait comporter un financement de l'État et/ou d'un de ses établissements publics, quelle qu'en soit la proportion, ce qui exclut les projets financés à 100 % par les collectivités locales ;
- couvrait les seuls financements publics français (État, établissements publics, collectivités locales, administrations de sécurité sociale...) à l'exclusion des financements européens ;
- s'appréciait, pour les projets dont la réalisation est envisagée en partenariat public privé (PPP), pour le seuil de 50 M€ en équivalent "maîtrise d'ouvrage publique" (MOP) et qui comporte une part publique d'au moins 20 %.

- ▶ **La notion de réversibilité des engagements** : la lettre de mission exclut expressément les projets "*qui lient d'ores et déjà juridiquement l'État ou les établissements publics*".

Le questionnaire adressé aux ministères comportait une question sur l'existence ou non d'un engagement international de nature juridique irréversible. Enfin la question de l'existence ou non d'un coût de dédit contractuel en cas de désengagement était également posée. Au total, seuls 18 % et 4 % des projets déclarés par les ministères signalent des engagements juridiques auprès d'un tiers ou internationaux.

## La méthodologie mise en œuvre par la mission

- ▶ **Une méthode** reposant sur les déclarations de chaque ministère saisi par la mission sur la base d'une grille, sans faire à ce stade de vérification approfondie. Cette méthode, qui veillait à respecter la responsabilité de chaque interlocuteur dans la réalisation d'un objectif collectif interministériel, ne garantit en revanche ni l'exhaustivité du recensement ni le degré de fiabilité des données collectées. Le même recensement a été demandé à la Direction du budget.
- ▶ **Une grille de recensement des projets d'investissements** volontairement simple, afin de faciliter la démarche de recensement demandée aux ministères. Sous la forme d'une page par projet, cette fiche standardisée fournit une description sommaire du projet : intitulé et courte description en quelques phrases, programme d'investissement de rattachement s'il y a lieu (SNIT, CPER...), des données financières (montant total, part État, part des autres co-financeurs, durée prévue de paiement du projet en années, montants d'engagements déjà réalisés ou prévus sur le prochain triennal budgétaire). Des informations sommaires (sous format déclaratif de type oui/non) sur l'existence ou non d'évaluations financières, ou socio-économiques, ou autres, la conformité de ces évaluations à un cadre d'analyse ou d'évaluation prédéfini, l'existence ou non d'une procédure normée de suivi de projet, et des informations sur l'état d'avancement du projet et l'existence ou non d'un engagement juridique considéré comme irréversible, sont également demandées.
- ▶ **Un échantillonnage d'analyse de la qualité des évaluations** : le questionnaire a été envoyé début septembre 2012 aux directeurs de cabinet de l'ensemble des ministères, en fixant pour les réponses une première échéance au 21 septembre. Sur la base de ce recensement la mission envisageait initialement de définir un échantillon de projets afin d'en faire une analyse plus approfondie sur la qualité des évaluations préalables (socio-économiques ou autre) dont ces projets ont fait l'objet. Toutefois cette phase n'a pas pu être réalisée, en raison des délais et difficultés relevés dans la fourniture des fiches par les ministères, qui ont conduit à reculer d'un mois la remise du présent rapport.

La mission a pris contact avec la quasi-totalité des émetteurs de fiches afin d'apprécier les difficultés rencontrées lors de leur remplissage.

## Une connaissance souvent partielle des projets par les ministères eux-mêmes

Tableau 1 : Nombre de projets signalés par ministère pilote

Projets pilotés par ministère	Nombre de projets signalés par le ministère pilote	Nombre de projets signalés par la Direction du Budget
Transports	176	82
Enseignement supérieur et de la recherche	47	3 hors campus
Intérieur	5	1
Economie et finances	1	1
Santé	23	21
Justice	8	4
Culture	0	4

La mission a constaté une difficulté -plus ou moins grande selon les ministères, mais générale- à rassembler les données de base demandées dans les fiches. Les délais initiaux étaient certes très contraints par les délais globaux de la mission. Et la collecte des données peut s'avérer plus longue

lorsqu'il s'agit de projets d'investissement des établissements publics sous tutelle que de projets sous maîtrise d'ouvrage directe des ministères. Il reste qu'à la date de rédaction du présent rapport un total de 286 fiches ont été reçues dont une bonne part seulement fin octobre ou courant novembre<sup>1</sup>.

**Tableau 2 : Nombre de fiches envoyées par ministère**

Ministère rédacteur	Nombre de fiches	Date du dernier envoi de fiches
Transports	181	12 novembre
Enseignement supérieur et de la recherche	52	19 octobre
Justice	8	30 octobre
Economie et finances	1	8 novembre
Intérieur	5	9 novembre
Santé	24	19 novembre <sup>2</sup>
Direction du budget	15	22 novembre

Au total, cet exercice inédit de recensement conduit à constater que la difficulté de la collecte -et de la mise en transparence qu'elle implique-, a été plus ou moins bien surmontée selon les ministères, et qu'il existe chez certains des problèmes persistants d'accès aux données.

Les fiches recueillies ont fait l'objet d'une exploitation statistique à partir des données déclaratives, faute de temps pour fiabiliser les données de chacune des grilles recueillies.

### Les données recueillies sont partielles.

**De nombreuses fiches** ont été retournées **incomplètes**. Comme le montre le tableau ci-dessous, dans de nombreux cas des rubriques clés n'ont pas été renseignées par les ministères porteurs de projets. Ainsi dans 27 % des cas, le montant prévisionnel de coût pour l'État n'est pas indiqué. Les indications relatives aux autres co-financeurs sont parcellaires. Celles concernant la répartition prévisionnelle des engagements budgétaires sur le prochain triennal sont encore plus lacunaires (54 % de réponses pour 2013, 49 % pour 2014 et 2015). Les questions relatives à l'existence ou non d'une évaluation financière, socio-économique ou autre, n'ont pas obtenu de réponse (positive ou négative) dans au moins 15 % des cas. Le format de la grille a pourtant généralement été qualifié de raisonnable par les ministères contributeurs, du moins pour **les projets dans lequel l'État est maître d'ouvrage**. Les informations en provenance de la direction du budget étaient également très partielles, couvraient un champ différent des déclarations des ministères (cf. *tableau 1*) et ne concernaient que le prochain triennal<sup>3</sup>.

Plusieurs ministères n'ont transmis aucune fiche, notamment l'agriculture, la culture ou les sports, dont on peut pourtant penser qu'ils envisagent des projets dépassant le seuil de 50 M€. L'exhaustivité, pour les ministères ayant répondu, n'est pas complètement assurée. Il est difficile pour la mission de considérer que tout projet non recensé est réputé ne pas exister. Par ailleurs, les données de la direction du budget parvenues à la mission mi-novembre sont loin d'être exhaustives.

<sup>1</sup> Six fiches ont été envoyées à la mission le 25 janvier 2013 par le Ministère des Outre-Mer et n'ont pu être intégrées à l'analyse.

<sup>2</sup> Pour ce ministère, les seules données communiquées à la mission ont été envoyées le 19 novembre, et les 24 fiches ne portaient que sur les projets classés comme prioritaires par ce ministère.

<sup>3</sup> Pour les projets qui ont fait l'objet d'une fiche du ministère et d'informations de la direction du Budget, les montants totaux différaient généralement peu. En revanche, la direction du Budget envisage assez facilement des répartitions entre co-financeurs (et donc un montant d'investissement pour l'État) que les ministères porteurs n'osent pas (encore) préciser.

Tableau 3 : Taux de non réponse par rubrique de la grille de questionnement

Item	Taux de non-réponse Identification du projet
Type d'investissement <sup>(1)</sup>	11 %
<b>Enjeux financiers</b>	
BOP concerné	10 %
Nombre de co-financeurs	25 %
Montant total	1 %
Montant pour l'État	27 %
Montant de financement public hors État	54 %
Montant d'endettement / de ressources propres	73 % / 78 %
Nombre d'années de réalisation du projet	25 %
Montant des études	42 %
Montant déjà engagé au total / déjà engagé par l'État	32 % / 26 %
Montants 2013, 2014 et 2015 au triennal <sup>(2)</sup>	46 %, 51 % et 51 %
<b>Nature des évaluations</b>	
Financière	17 %
Socio-économique	16 %
Coûts induits	34 %
Environnementale	24 %
Autres critères	19 %
Conformité à un cadre prédéfini	31 %
Examen de scénarii alternatifs	28 %
Existence d'un dossier	15 %
Contre-expertise indépendante	25 %
Suivi du projet	26 %
<b>Avancement du projet</b>	
Année de mise à l'étude	6 %
Année du premier engagement	38 %
État d'instruction du dossier <sup>(3)</sup>	18 %
Année du dernier engagement	54 %
Phasage	10 %
Consultation publique	17 %
Engagement juridique	31 %
Engagement politique international / juridique international	19 % / 22 %
Existence d'un coût de désengagement	34 %

(1) 11 % de 'autres' délicats à interpréter ;

(2) Lorsque le financement provient d'un établissement public, les prévisions ne sont souvent pas encore connues ;

(3) 28 % de 'autres' délicats à interpréter.

**Les données ne sont pas fiabilisées** ni partagées y compris pour des projets avancés : les données fournies n'ont pu être que très partiellement vérifiées, faute de temps, et le constat dressé s'appuie donc essentiellement sur des données déclaratives. De plus, les données sont dispersées et ne sont pas partagées, parfois au sein d'un même ministère, a fortiori en interministériel avec la Direction Générale du Trésor (DGT) ou la Direction du Budget.

L'exercice de recueil des fiches a -de l'aveu même des responsables de plusieurs ministères- constitué un exercice nouveau, mettant ainsi en évidence **une absence d'outil de pilotage et une absence de vision consolidée des projets par ministère, par programme ou par établissement public porteur** :

- Lorsque l'État se considère comme un simple co-financeur d'un investissement dont la maîtrise d'ouvrage relève d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'une institution internationale, le ministère porteur procède rarement à un suivi approfondi et régulier du projet selon un format prédéfini. Même si le ministère est tenu au courant de l'avancement du projet, il ne se met pas en position de disposer d'une vision d'ensemble sur sa réalisation.
- **Lorsque les financements sont portés par des établissements publics** (AFITF<sup>4</sup>, RFF, VNF, grands ports par exemple), les décisions relèvent des instances de gouvernance et du conseil d'administration de ces établissements. Le ministère de tutelle possède rarement une vision consolidée du portefeuille des projets étudiés même lorsqu'il est représenté au conseil d'administration ou dispose d'un commissaire du gouvernement. Par ailleurs, aucun suivi ne semble assuré concernant l'endettement lié au financement des projets.

## Une absence d'appréhension globale de la politique d'investissement public

11

**L'absence de suivi homogène des projets et programmes (regroupement de projets) au sein de chaque ministère** montre que l'actualisation régulière de l'inventaire des projets d'investissement nécessiterait que le service en charge de sa mise à jour maintienne des contacts avec un réseau d'interlocuteurs.

- ▀ La diversité des rédacteurs des fiches au sein d'un même ministère (plusieurs directions au sein du MEDDE, plusieurs entités pour le MESR) ou d'un établissement public illustre la dispersion du suivi des projets. La lecture d'un organigramme de ministère ne permet pas d'identifier simplement l'unité en charge du suivi du portefeuille de projets ou de la réalisation d'un programme.
- ▀ La plupart des fiches ne font pas mention d'un dispositif de suivi des projets d'investissement, à l'exception des projets ferroviaires, routiers et fluviaux présentés par le MEDDE. La procédure des investissements d'avenir fait exception en ce qu'elle prévoit dès le début des indicateurs de suivi de chaque projet et réserve dès le départ des budgets pour procéder à des évaluations *a posteriori* de l'effet des financements.

L'absence de cartographie de l'avancement des projets comme des engagements budgétaires à venir, auquel cet inventaire provisoire n'a pu remédier, peut s'illustrer comme suit.

- ▀ La difficile cartographie de l'état d'avancement des projets vient du fait que la rubrique sur l'état d'instruction du dossier a été remplie de façon trop incomplète ou évasive pour pouvoir en tirer parti. Il n'y a guère que les

38 projets du PDMI<sup>5</sup> du MEDDE qui proposent une réponse informative : 1/3 des projets au stade de réflexions peu formalisées, 1/3 à l'étape d'un avant-projet sommaire et 1/3 au stade de l'avant-projet définitif.

- ▀ La **logique budgétaire triennale** du projet de loi de finances avait ouvert l'espoir de commenter le rythme de réalisation prévisionnel des projets. Cependant, la difficulté d'accès à un plan de financement prévisionnel des investissements des établissements publics a conduit à renoncer à cette ambition. Seules quelques informations partielles ont pu être tirées des fiches pour les programmes relevant d'un même Budget Opérationnel de Programme (BOP).
- Les projets d'investissement du CNES prennent la forme de dépenses d'intervention pour contribuer à des programmes de l'Agence spatiale européenne. Pour l'ensemble des 22 projets cités, le montant de financement de l'État est de l'ordre de 5 Mds € et de 2012 à 2015, il est prévu de réaliser 1/3 de ce financement ce qui est cohérent avec la durée de réalisation moyenne annoncée de ces projets, de 11,6 ans.
- Les 24 projets d'investissements hospitaliers déclarés par le Ministère chargé de la Santé représentent un montant de financement total de 2,3 Mds € pour l'assurance maladie et devraient connaître une subite accélération des dépenses en 2015.
- S'agissant des grands programmes du MEDDE (SNIT<sup>6</sup> et PDMI), le ministère n'a pas été en mesure de fournir des prévisions sur le rythme de dépenses pour les années qui viennent, en indiquant que cela dépendrait du volume de crédits disponibles à l'AFITF et les réponses sur les montants déjà engagés montrent que ces programmes sont très peu engagés.

**Tableau 4 : Rythme prévu des engagements budgétaires pour certains programmes**

Part des montants de l'État engagés sur les projets déclarés	Avant 2013	2013	2014	2015
Recherche spatiale (CNES)	31 %	42 %	53 %	63 %
Hôpital 2012	7 %	12 %	17 %	33 %
SNIT	1 %			
PDMI	12 %			

L'impossible appréciation des conséquences financières des projets à plus long terme provient d'une part de l'absence d'information sur les programmations des dépenses en 2013, 2014 et 2015, mais également des fortes incertitudes sur les dates prévisibles de début des travaux et d'horizons très différents de programmation selon les secteurs.

**Des niveaux variables de complexité du montage financier.** Lorsque la répartition du financement entre les différents acteurs est connue, le nombre moyen de co-financeurs est un indicateur de la complexité de montage du dossier (à l'exception du programme de recherche spatiale pour lequel des financements de plusieurs pays sont habituels, voire systématiques).

<sup>5</sup> Programme de modernisation des itinéraires routiers (contractualisation entre l'État et les régions)

<sup>6</sup> Schéma national des infrastructures de transport

Le tableau suivant propose également de repérer la proportion de projets dans lesquels la part de l'État *stricto sensu* atteint les seuils de 20 et 50 %.

**Tableau 5 : Part relative de l'État dans le financement des projets**

Ministère / programmes	Nombre moyen de co-financeurs	Part de projets avec part État < 20 %	Part de projets avec part État > 50 %	Part de projets sans précisions sur la part de l'État
MEDDE	4,5	25 %	5 %	56 %
dont SNIT	5,8	34 %	0 %	49 %
dont PDMI	2,2	11 %	16 %	63 %
MESR	9,8	20 %	47 %	12 %
dont recherche spatiale	12,4	23 %	50 %	0 %
dont ITER	7	100 %	0 %	0 %
Ministère chargé de la santé	?	13 %	43 %	4 %
Autres ministères ayant répondu	2,7	0 %	69 %	31 %

**Les limites des instruments de planification** : c'est dès l'établissement d'un programme et son adoption qu'une première forme d'évaluation serait souhaitable et qu'un cadre d'évaluation et de suivi du programme et des projets qui s'y inscrivent devrait être précisé. Une capacité d'expertise au stade de l'élaboration du programme -et dans l'idéal un premier arbitrage sur les montants d'investissement collectivement souhaitables- serait de nature à faciliter ensuite l'évaluation individuelle des projets et leur hiérarchisation. Les logiques de construction des programmes d'investissements hospitaliers comme du Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT) sont inverses : il s'agit davantage de collections de projets élaborés localement qui ont parfois fait l'objet d'un premier filtre<sup>7</sup>. On en déduit le montant souhaitable de financements...

**L'absence de cartographie centralisée de la politique d'investissement public** empêche toute mise en œuvre d'une procédure interministérielle d'arbitrage dans le processus actuel et ne permet pas de gérer d'éventuelles incohérences entre plusieurs projets (port du Havre / canal Seine Nord Europe par exemple).

## Un volume de projets d'investissement insoutenable

Le recensement (partiel, rappelons-le) fait apparaître un **volume prévisionnel d'investissement incompatible avec les budgets d'investissement prévisionnels du budget 2013 et donc avec l'exigence de redressement des finances publiques**. La simple addition des montants d'investissement envisagés atteint 249 Mds € dont plus de 96 Mds € à la charge de l'État. Pour les 38 projets engagés avant 2013 et qui présentent des montants de financement avant 2013, en 2013, 2014 et 2015, le simple respect de la date du dernier engagement prévu obligerait à une forte accélération des dépenses d'investissement de 810 M€ en 2015 à 1 192 en 2016.

<sup>7</sup> Les Agences Régionales de Santé instruisent les projets et ne font parvenir au niveau national que les projets nécessitant un complément national de financement.

Tableau 6 : Enjeux budgétaires des projets envisagés (données déclaratives)

Ministère / programmes	Montant global des projets déclarés (Mds €)	Montant à la charge de l'État (Mds €)	Durée moyenne envisagée d'un projet	Montant moyen pour l'État d'un projet en flux annuel (M€)
Transports	208	70,4	7,0	54
dont SNIT	180	64,6	8,1	95
dont PDMI	4	0,7	5,4	6,9
Rénovation urbaine	23	12,4	17	726
Enseignement supérieur et recherche	48*	8	13,0	19,6
Dont recherche spatiale	19*	5	11,6	27
Dont ITER	24*	1,6	14	119
Santé	5	2,3	7,8	13,2
Autres ministères	5	2,7		

NB : les montants globaux et moyens à la charge de l'État ressortent des réponses des ministères et constituent des sous estimations  
\* montant total, y compris international, dans le cas du MESR.

**Les grands plans d'investissements (programmes) envisagés ne semblent pas pouvoir être financés en l'état.** À titre d'exemple, les 103 projets du SNIT déclarés par le MEDDE représentent un montant total d'investissement de 186 Mds € dont 65,9 Mds € à la charge de l'État. Le montant réel (245 Mds €) serait encore bien supérieur puisque 17 des fiches ne précisent pas le montant d'investissement attendu de l'État et que les fiches proposées ne couvrent pas la totalité des projets du SNIT. Le tableau précédent illustre l'ampleur des demandes de financement de certains programmes.

**L'impact des projets d'investissement sur la solidité financière des établissements porteurs n'est pas suivi par** les ministères de tutelle, que ce soit en termes d'endettement ou de frais de fonctionnement induits en régime de croisière. La responsabilité en est laissée au conseil d'administration de l'établissement.

## Une démarche d'évaluation insuffisante dans la prise de décision publique

L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. La décision publique en matière de projets d'investissement doit être prise avec une attention particulière, pour concilier développement et maîtrise des finances publiques, et s'appuyer sur des éléments factuels permettant de juger des conséquences de cette décision. C'est l'objet des procédures d'évaluation préalable -et particulièrement de l'évaluation socio-économique- de contribuer à rationaliser le processus de décision et de faire prévaloir parmi les projets ceux qui seront les plus utiles à la collectivité.

Le recensement des projets d'investissements entrepris par le CGI a permis de constater la grande hétérogénéité dans la pratique de l'évaluation des investissements, et l'absence d'évaluation socio-économique tant au niveau de la méthodologie que dans la pratique sauf pour les grandes infrastructures de transport. Dans ce dernier domaine, en effet, l'obligation définie par la loi<sup>8</sup> a été encadrée par une méthodologie officielle via une Instruction Cadre signée par le ministre de l'équipement, des transports et du logement<sup>9</sup>.

Le constat d'hétérogénéité s'étend aussi à la diversité entre secteurs des stades auxquels une évaluation est réalisée par rapport au processus d'identification d'un projet, aux études de faisabilité puis aux études détaillées, aux procédures de consultation publique, et d'engagement des dépenses de réalisation.

Cette lacune, ou à tout le moins cette hétérogénéité, est d'autant plus dommageable que le besoin d'évaluation est unanimement souligné, et que les évaluations socio-économiques sont un élément d'éclairage des décisions précieux pour les pouvoirs publics. C'est particulièrement le cas en situation de contrainte budgétaire, quand la totalité des demandes de financement d'investissement ne peut être satisfaite dans le calendrier souhaité avec les ressources disponibles, ce qui est le cas actuellement. Le décideur est alors amené à comparer et classer les projets au regard de leur utilité pour la collectivité et à sélectionner les opérations les plus prioritaires. Il est donc nécessaire d'évaluer de manière homogène des projets de natures différentes au sein du même secteur, et des projets similaires entre ministères.

### Une absence de cadre d'évaluation global reposant sur des principes directeurs communs

Les procédures d'évaluation sont très diverses selon les secteurs, et n'ont pas toujours fait l'objet de méthodologies contraignantes. La situation se présente comme suit dans les secteurs comprenant le plus grand nombre de projets recensés.

<sup>8</sup> Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite LOTI).

<sup>9</sup> Instruction Cadre relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport – METL en date du 25 mars 2004, mise à jour le 27 mai 2005. Le CGI a été informé d'un projet de révision de cette Instruction.

## Grandes infrastructures de transport

La Loi d'orientation des transports intérieurs rappelle<sup>10</sup> que "les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération." Pour cela, les projets d'infrastructures "sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés."

La méthodologie présentée dans l'Instruction Cadre est commune à l'ensemble des modes de transport (routier, ferroviaire, fluvial, portuaire, aéroportuaire – y compris pour les projets en milieu urbain et périurbain). Elle définit une approche pour l'évaluation systématique de l'utilité sociale et économique des grands projets d'infrastructure.<sup>11</sup>

Enfin l'Instruction précise comment l'évaluation économique intervient dans une première étape liée au débat public avec une évaluation socio-économique approchée<sup>12</sup> puis dans une seconde étape débouchant sur l'enquête d'utilité publique avec une évaluation socio-économique qui s'affine progressivement pour aboutir à un calcul du bilan socio-économique.

Le cadre méthodologique de l'évaluation des projets d'investissement dans les transports devrait prochainement être modifié par la publication d'un nouveau référentiel, sous forme d'instruction ministérielle, se substituant à l'actuelle Instruction-Cadre de 2005, relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport.

Selon les propositions actuelles du Ministère chargé des transports, plus détaillées en annexe IV de ce rapport, le champ du nouveau référentiel restera les projets de transports réalisés par le maître d'ouvrage État, ses établissements publics et ses délégataires. Alors que l'Instruction-Cadre de 2005 avait fait du bilan économique chiffré le noyau central de l'évaluation<sup>13</sup>, tout en demandant d'examiner d'autres éléments tels que l'équité territoriale et sociale, ou les effets structurants des transports en matière de développement territorial, le nouveau référentiel structurerait les phases de maturation et étendrait encore le spectre de l'évaluation en la basant sur conjointement une analyse stratégique et une analyse multicritère non pondérée, et en prévoyant un processus itératif en trois phases.

### Cas particulier : le système de transport du Grand Paris.

Le dossier présenté au débat public, en 2010, ne comprenait pas d'évaluation socio-économique, et ne donnait d'ailleurs qu'une approche très globale du mode de réalisation et de fonctionnement. C'est postérieurement au débat public, et dans la perspective de la déclaration d'utilité publique d'une première phase, alors que les choix essentiels avaient déjà été effectués sur les tracés et les gares, que la démarche d'évaluation a été intégrée et a donné lieu, au sein d'un comité scientifique constitué pour l'opération, à des réflexions dépassant le cadre de l'Instruction précitée et intégrant des avantages dits "non classiques" liés aux mouvements de population, d'emploi et aux effets de la densité.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> LOTI, article 14, repris à l'article L1511-2 du Code des transports.

<sup>11</sup> L'évaluation d'un projet doit améliorer la prise en compte des enjeux du développement durable, afin de mieux inscrire les systèmes de transport dans la nécessaire transition écologique et énergétique de la société française. C'est le sens de la refonte de l'Instruction qui est actuellement engagée, et qui propose une démarche qui complète l'évaluation socio-économique par celle des effets sociaux et environnementaux en s'appuyant sur les résultats des évaluations environnementales.

<sup>12</sup> De nombreux choix techniques n'ont pas encore été opérés à ce stade.

<sup>13</sup> L'instruction précise en effet que "Le bilan économique chiffré constitue le noyau central de l'évaluation, indicateur irremplaçable de repérage et d'ordonnement dans le processus de décision publique : cette méthode de calcul économique est la seule qui permette aujourd'hui des comparaisons chiffrées entre différents projets d'investissement."

<sup>14</sup> Certaines rejoignent des axes en cours de réflexions au sein de la commission présidée par Émile Quinet au CAS.

## Investissements hospitaliers

L'instruction des projets hospitaliers présentés par les établissements de soins est assurée par les Agences Régionales de Santé (ARS), qui procèdent à leur évaluation, et également à leur approbation dès lors qu'ils ne requièrent pas un financement sur le budget général de l'État. Les ARS instruisent notamment les demandes de co-financement par l'assurance maladie.

Le financement régulier a été complété par des enveloppes importantes de soutien budgétaire de l'État aux investissements hospitaliers dans le cadre des programmes Hôpital 2007 (6 Mds €) et Hôpital 2012 (12 Mds €). La circulaire de lancement de ce dernier plan a défini une liste de neuf critères à prendre en compte pour l'évaluation des projets : l'efficacité du projet, le réalisme de la programmation budgétaire, la mobilisation optimale des ressources propres de l'établissement, le caractère innovant des montages dans certains cas, l'association des personnels, l'optimisation des organisations, les conditions de travail, le respect des objectifs de développement durable, la maîtrise de l'impact économique et qualitatif. Seul le dernier critère fait référence aux aspects économiques, mais sans les situer dans le contexte d'une évaluation socio-économique.

La procédure prévoit que les ARS instruisent les opérations selon la méthodologie multicritères définie dans la circulaire et sélectionnent les projets prioritaires, le Ministère de la santé devant valider ces choix au niveau national avec l'appui de la Mission Nationale à l'Investissement Hospitalier et de la Mission d'Expertise et d'Audit Hospitaliers.

Notons que l'évaluation mise en avant, avec l'appui de l'ANAP (agence nationale d'appui à la performance) est orientée vers l'ex post et le retour d'expérience, il s'agit de <sup>15</sup>:

- mesurer l'atteinte des objectifs (coûts, délais, périmètre et usages),
- comparer les dispositions initialement prévues avec le déroulement réel du projet,
- analyser les raisons des écarts.

17

## Enseignement supérieur et recherche

Les fiches transmises concernent trois catégories d'opérations d'investissement :

- ▀ **Le plan Campus.** Ce plan visait à faire émerger douze pôles universitaires d'excellence de niveau international, grâce à des dotations exceptionnelles. Il a abouti à la sélection par un jury international de dix projets en deux vagues.

Le choix entre les propositions était structuré par une analyse multicritères (l'ambition scientifique et pédagogique du projet, l'urgence de la situation immobilière et la capacité à optimiser le patrimoine immobilier, le développement de la vie de campus, l'insertion du projet dans un tissu régional socio-économique et son caractère structurant et dynamisant pour un territoire, la dimension environnementale, l'accessibilité pour les handicapés, l'intégration des nouvelles technologies). L'évaluation ne comportait pas d'analyse socio-économique.

- ▀ **Le Programme d'Investissements d'Avenir** (lancé en 2009 et géré par le CGI).

Sur l'enveloppe de 35 Mds € du PIA, 22 Mds € sont consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ces crédits sont répartis par sous-programme, avec des appels à projets permettant d'identifier puis de sélectionner des opérations. Pour ce faire le CGI a mis en place un dispositif élaboré faisant appel à une évaluation multicritères des projets par des jurys internationaux.

<sup>15</sup> Site web de l'ANAP, journée nationale d'accompagnement des projets Hôpital 2012 du 20 septembre 2012.

► Des **opérations relatives à des équipements de recherche.**

Les projets présentés par les équipes de recherche ont fait en règle générale l'objet d'un examen par un comité de spécialistes, certains - peu nombreux - affichent une évaluation socio-économique (ITER ou Institut Jean Lamour), d'autres (les opérations du CNES notamment) font état d'une évaluation selon d'autres critères.

## Justice

L'agence immobilière de la Justice a transmis des fiches concernant des opérations pénitentiaires, dont 3 à réaliser en PPP et 1 en conception-réalisation et des fiches concernant la reconstruction de palais de justice.

Les projets sont établis sur la base de référentiels détaillant les fonctions auxquelles on fait correspondre des surfaces forfaitisées pour établir le programme de construction. Chaque projet est donc assorti d'un coût plafond.

À partir de la carte judiciaire d'une part et de la loi pénitentiaire d'autre part, ont été établis des schémas immobiliers qui servent de référence et sont respectés. Ces documents de programmation correspondent au niveau amont des prises de décision.

La Justice ne réalise pas d'évaluation socio-économique des projets, et s'interroge sur le sens que peut avoir une telle évaluation pour un établissement pénitentiaire par exemple.

## Ministères n'ayant pas répondu

Le ministère de la Culture et de la Communication n'a pas transmis d'éléments, de même que la Jeunesse et les Sports ou l'Agriculture. À la connaissance de la mission, aucun de ces ministères ne pratique d'évaluation socio-économique de ses projets.

Quant au ministère de l'Intérieur, il ne précise rien en matière de procédure d'évaluation.

## Une qualité d'évaluation hétérogène

### Au niveau des projets...

Les paragraphes précédents ont mis en évidence l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation des projets selon les secteurs, et l'absence quasi-générale de calcul socio-économique pour l'ensemble des projets de certains ministères, sauf dans les transports où celui-ci est exigé au stade de l'enquête d'utilité publique. Les quelques statistiques ci-dessous l'illustrent :

**Tableau 7 : Type d'évaluation réalisée selon les données fournies par les ministères  
(et sans vérification de leur compréhension des termes)**

Ministère pilote	Nombre du projet concernés	Évaluation financière	Évaluation socio-économique	Évaluation des coûts induits	Évaluation environnementale	Autres (multi-critères, par exemple)	Aucune évaluation
MEDDE : décomposition par mode de transport							
• fer	50	32 %	58 %	2 %	58 %	52 %	28 %
• route	59	64 %	69 %	56 %	75 %	53 %	19 %
• transport en commun	52	67 %	83 %	17 %	60 %	27 %	15 %
• fluvial et port	17	59 %	59 %	47 %	47 %	29 %	29 %
MESR							
• recherche spatiale	24	25 %	0 %	0 %	0 %	75 %	25 %
• autres	27	44 %	11 %	41 %	15 %	19 %	48 %
Santé	23	25 %	0 %	0 %	8 %	42 %	50 %
Justice	8	100 %	38 %	38 %	0 %	86 %	0 %
Intérieur	5	20 %	20 %	20 %	20 %	0 %	60 %
MINEFI	1	0 %	100 %	100 %	0 %	100 %	0 %

Il ressort de l'inventaire partiel réalisé que la moitié des projets envisagés et recensés n'ont pas fait l'objet d'une évaluation socio-économique. Selon les données fournies par les ministères, ce sont 107 projets qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation soit financière soit socio-économique. Le début de cette liste est présenté ci-dessous, par enjeu financier (montant total de l'investissement) décroissant.

Cette liste doit être lue avec précaution dans la mesure où de nombreux projets qui y figurent sont encore envisagés à une échéance lointaine, et qu'il est normal qu'ils n'aient pas encore fait l'objet d'études approfondies à ce stade de l'instruction. Cependant aucune décision ne semble envisageable rapidement sur ces projets encore trop peu évalués.

**Tableau 8 : Liste des 10 plus gros projets évalués ni sur le plan financier, ni sur le plan socio-économique (par montant total décroissant) selon les données fournies par les ministères**

Ministère porteur	Projet	Montant total (M€)	Montant d'investissement pour l'État (M€)	1 <sup>er</sup> engagement envisagé
MEDDE – études en cours	Projet Saône Moselle- Saône Rhin (SMSR)	11 500	?	2018
MEDDE	Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN)	11 150	?	2020
MEDDE	Nouvelle traversée des Pyrénées	10 000	?	2028
MEDDE	Percée ferroviaire du Montgenèvre sous MOA Région PACA	6 000	?	?
MESR	CNES / Programme scientifique obligatoire de l'ESA	4 366*	683	2009
MEDDE	Matériel roulant des TET	4 000	4 000	2013
MEDDE	Ligne Orange du réseau du Grand Paris (phase 1)	3 700	?	?
MESR	CNES / exploitation de l'ISS (Colombus)	3 226	760	2008
MEDDE	LGV Rhin-Rhône branche ouest	3 200	?	2025
MEDDE	Aménagement à long terme du Nœud Ferroviaire Lyonnais	3 050	?	2016

\* : montant qui tient compte des financements internationaux.

Si l'on s'intéresse maintenant aux projets dont la **date de premier engagement envisagée est imminente** (2012 ou 2013) et qui n'ont fait l'objet d'aucune évaluation financière ou socio-économique<sup>16</sup>, la liste comporte encore 17 projets pour un montant total de 6,6 Mds € dont plus de 5,3 Mds € à la charge de l'État.

<sup>16</sup> Si le MESR a considéré que les projets du Campus de Saclay (ENS Cachan, Centre de Physique, Institut de Neurosciences) n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation, la convention entre l'État et l'ANR impose néanmoins que chaque décision d'attribution de financement ne peut intervenir qu'au terme d'une étude de programmation avancée, comprenant notamment un engagement fiable sur le coût du projet et son plan de financement, ainsi que certains critères socioéconomiques (objectifs prévus en terme scientifiques, technologiques, pédagogique, de valorisation, etc.). Le contenu détaillé du dossier est prévu par avance dans la convention État – ANR, de même que la possibilité pour l'État de demander des expertises complémentaires sur les volets immobiliers ou scientifiques.

**Tableau 9 : Liste des projets imminents non évalués sur le plan financier ou socio-économique (selon les données fournies par les ministères)**

Ministère porteur	Projet	Montant total (M€)	Montant d'investissement pour l'État (M€)	1 <sup>er</sup> engagement envisagé
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)	Saclay / Implantation de l'ENS Cachan sur le plateau de Saclay	258	258	2012
Ministère des affaires sociales et de la santé (MASS)	Restructuration des urgences et reconstruction du CH d'Ajaccio	150	150	2012
Ministère de l'intérieur	Relogement de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police sur la ZAC des Batignolles Paris 17 <sup>e</sup>	139	139	2012
Ministère de l'intérieur	AOT Toulon La valette du var	133	133	2012
MESR	Saclay / Centre de Physique, Matière et Rayonnement	98	98	2012
MEDDE	Matériel roulant des TET	4 000	4 000	2013
MESR	CNES / Metop seconde génération	780*	250	2013
MASS	Construction d'une plateforme publique-privée MCO et psychiatrie	168	50	2013
MASS	Restructuration de l'hôpital Charles Nicolle	147	51	2013
MASS	CH Gabriel Martin - construction du Pôle sanitaire ouest réunion (MCO)	125	50	2013
MASS	Hospices civils de Lyon : Modernisation de l'hôpital Édouard Herriot	120	20	2013
MASS	Hôpital Saint Joseph : développement de l'ambulatorio, renforcement des activités d'urgences et maintien d'un fort plateau de consultation, renforcé par un accès facilité à l'imagerie en coupe.	103	35	2013
MASS	GCS "ADASSA-DIACONAT, clinique de Strasbourg"	100	30	2013
MASS	Reconstruction du CH Nord Deux Sèvres	100	64	2013
MEDDE	Aménagement du plan de voies de la Gare Montparnasse	95	0	2013
MEDDE	Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire : développement des installations portuaires de Montoir de Bretagne et de Saint Nazaire	80	13	2013
MASS	Maternité - Hôpital de la Timone (APHM)	58	38	2013

\* : montant qui tient compte des financements internationaux.

Si on s'intéresse aux projets dont la date de premier engagement est imminente (2012 ou 2013), évalués financièrement mais qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation socio-économique, cette liste comporte 8 projets pour un montant total de 1,9 Mds € dont au moins 200 M € à la charge de l'État.

**Tableau 10 : Liste des projets imminents évalués sur le plan financier mais sans évaluation socio-économique, (selon les données fournies par les ministères)**

Ministère porteur	Projet	Montant total (M€)	Montant d'investissement pour l'État (M€)	1 <sup>er</sup> engagement envisagé
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)	Campus Condorcet 1 <sup>ère</sup> phase	446	6	2012
Ministère de la justice (MJ)	Construction du palais de justice de Lille	95		2012
MJ	Palais de justice de Poitiers	54		2012
MESR	Saclay / Institut de Neurosciences et Interface	52	52	2012
MESR	CNES / Système de lancement Ariane 6 (programme ESA LS)	450*	21	2013
Ministère des affaires sociales et de la santé (MASS)	CHU de Reims : Reconstruction et réhabilitation du site principal	400	100	2013
MEDDE	Contrat de partenariat pour le remplacement et l'automatisation de 29 barrages à manœuvre manuelle de l'Aisne et de la Meuse	343	?	2013
MASS	CHU Bordeaux : Regroupement pôle HGE (hépatogastro)	47	24	2013

\* : montant qui tient compte des financements internationaux.

## Comme au niveau des programmes

La même hétérogénéité existe au niveau des programmes, et donc en amont des projets. L'inscription, dans les documents stratégiques du programme, de critères d'évaluation des projets est un enjeu stratégique pour l'avenir.

Ainsi, le rapport d'évaluation globale du projet de schéma national des infrastructures de transport présente "une évaluation globale au sens du développement durable, avec ses multiples dimensions. (Elle) vise à estimer les impacts du SNIT au regard des objectifs qu'il poursuit et de ses autres effets éventuels, et à apporter des éléments afin d'apprécier si le SNIT constitue le meilleur moyen d'atteindre les objectifs définis". Il propose ainsi une agrégation de bilans socio-économiques individuels, portant sur les projets de développement des réseaux, pour apporter un éclairage sur les impacts de l'ensemble du SNIT, tout en notant que "en toute rigueur, les bilans socio-économiques des projets individuels ne sont pas directement additifs."

Il n'est pas présenté d'évaluation globale a priori (*ex ante*) du Plan Campus, que l'absence d'objectif chiffré aurait de toute façon rendu difficile.

Les plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 sont conçus comme un ensemble d'opérations, et n'ont pas donné lieu à une évaluation globale.

## La quasi-inexistence de contre-expertise indépendante

Tableau 11 : Part de contre-expertise indépendante

Ministère pilote du projet concernés	Nombre de projets (nb de projets)	Contre-expertise indépendante (montant des projets)	Contre-expertise indépendante
MEDDE : décomposition par programme			
• SNIT	102	6 %	11 %
• PDMI	39	3 %	3 %
• Autres	38	5 %	1 %
MEDDE : décomposition par mode de transport			
• fer	50	8 %	11 %
• route	59	3 %	6 %
• transport en commun	52	0 %	0 %
• fluvial et port	17	18 %	26 %
MESR			
• recherche spatiale	24	38 %	62 %
• autres, dont plan campus	27	30 %	25 %
Ministère des affaires sociales et de la santé	23	0 %	0 %
Ministère de la justice	8	0 %	0 %
Ministère de l'intérieur	5	0 %	0 %
MINEFI	1	0 %	0 %

Ont fait l'objet d'une contre-expertise les projets examinés par le CGI dans le cadre du PIA ainsi que quelques rares projets à l'initiative de la Commission du débat, dans le cadre du débat public, ou de la maîtrise d'ouvrage. Ce dernier cas est fort rare, puisqu'ont été signalés quelques projets dans le domaine des transports dont le canal Seine Nord Europe, ainsi que le prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique au-delà de Bordeaux, dénommé GPSO (grands projets du sud-ouest). Dans ces deux cas, la contre-expertise a porté essentiellement sur les prévisions de trafic et leur incidence sur le bilan financier de l'opération.

En outre, il n'y a que dans le cas des opérations financées par les investissements d'avenir que cette contre-expertise a été mise en œuvre selon une méthodologie encadrée par des principes rendus publics.

Or les évaluations socio-économiques diligentées par les maîtres d'ouvrage font souvent l'objet de critique sur le manque d'objectivité soit de la méthode (dans les cas où il n'existe pas de méthode officielle) soit des hypothèses retenues pour la mise en œuvre de la méthode. Une des solutions apportées en cas de doute est de faire appel à une contre-expertise par des intervenants indépendants du maître d'ouvrage.

### Encadré 1 : Mise en œuvre de la contre-expertise dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA)

Pour la gestion du PIA, le CGI organise des appels à projets fournissant le cahier des charges explicite de l'évaluation des projets. Il a organisé une contre-expertise indépendante systématique via des jurys internationaux mis en place avec l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) dans le cas des projets de recherche. Pour procéder à cet examen, les jurys évaluent les projets dans un cadre et par rapport à un certain nombre de critères explicitement spécifiés et propres à chaque secteur.

Le retour socio-économique est un objectif explicite mais qui ne fait pas forcément l'objet d'une quantification. Pour pallier cette absence de quantification lors de la sélection, il peut être demandé au moment de la contractualisation, comme dans le cas des "équipements d'excellence", une annexe spécifique décrivant les impacts socio-économiques attendus.

Les délibérations des jurys sont ensuite transmises à un comité de pilotage, composé de représentants des ministères concernés et auquel le CGI et l'ANR participent sans voix délibérative. Sur la base de la délibération des jurys, le comité de pilotage propose au CGI une liste de projets sélectionnés ainsi que les financements correspondants. Le CGI, en tant que garant de la procédure, transmet l'ensemble du dossier, avec son avis, au Premier ministre qui prend la décision de sélection et de financement.

Enfin le CGI prévoit pour les projets sélectionnés :

- un suivi régulier (fréquence annuelle ou infra-annuelle),
- une évaluation périodique (au bout de 4 ans) de certains projets par rapport aux objectifs fixés, donnant lieu à des décisions de go/ no go (poursuite ou arrêt des financements),
- une évaluation ex post des actions engagées, au regard des impacts socio-économiques attendus et décrits dans la convention entre l'État et l'opérateur (2010 pour l'ANR).

## Une évaluation insuffisamment intégrée dans le processus de décision

De manière générale, les procédures de décision ne font pas apparaître de manière suffisamment claire les points d'engagement d'un investissement.

En matière d'infrastructures, la loi a identifié deux phases particulières pour les projets d'une certaine importance : le débat public, et la déclaration d'utilité publique (DUP) qui constitue un point d'engagement de fait, étant donné le faible nombre d'abandons de projets dont la DUP a été prise.

Cependant, la prise de décision de l'État sur l'opportunité d'un projet n'est jamais formellement et définitivement actée. Ainsi, un projet ayant reçu l'approbation à un moment donné peut être suspendu tandis qu'un projet apparemment suspendu peut être repris. L'accumulation passée de phases d'études préparatoires sur certains projets constitue parfois, de fait, le seul critère de leur engagement, indépendamment de la supériorité de leur utilité par rapport à d'autres projets moins anciens ou moins actifs. Ainsi un projet peut être de facto irrévocablement lancé parce qu'il est arrivé au stade du lancement de la réalisation sans qu'une décision explicite de le faire ait vraiment été prise en toute connaissance de cause durant les phases préparatoires en amont.

À *contrario*, un projet approuvé à un certain stade peut être suspendu ou arrêté ultérieurement, soit en raison de difficultés propres, soit suite à un changement des priorités de la puissance publique. La disponibilité de ressources budgétaires suffisantes à un moment donné peut devenir le motif d'arrêt d'un projet sans que la re-priorisation entre projets liée à la contrainte budgétaire, fasse référence à une vision stratégique à long terme.

Le processus de décisions sur les investissements publics de l'État se caractérise ainsi par une pratique fréquente du cas par cas, soit à des stades de leur préparation qui ne permettent pas de fournir des éléments de décision suffisamment complets et étayés, soit sans tenir véritablement compte du résultat des évaluations quand elles sont faites.

Une autre situation rendant complexe tant l'évaluation que la prise d'une décision pleinement informée est le cas de projets rentrant dans le cadre de programmes, par exemples un tronçon de voie routière faisant partie d'un itinéraire, ou l'examen d'un premier tronçon du métro du Grand Paris. Dans un tel cas, l'évaluation du projet nécessite de faire un certain nombre d'hypothèses sur la réalisation des autres parties du programme (effective ou non, ou en terme de calendrier) qui affectent les résultats et rendent leur interprétation délicate. L'évaluation, en fait, ne devrait pas être limitée au projet mais s'étendre à l'ensemble du programme pour prendre en compte les véritables enjeux.

## La nécessité de fixer de nouvelles exigences de suivi, d'évaluation et de décisions sur les projets

À la différence du programme d'Investissements d'avenir qui bénéficie d'une enveloppe budgétaire distincte, gérée directement par le CGI pour le compte du Premier ministre, les autres investissements publics concernés par la mission sont financés, pour la part État, sur des budgets opérationnels dont la responsabilité incombe directement aux ministres compétents. Ces derniers peuvent par ailleurs être, en tant que maîtres d'ouvrage, juridiquement responsables des projets qu'ils financent.

Si la légitimité de l'intervention du Premier ministre sur les grands choix en matière d'investissements publics n'est pas contestable, le degré et le moment de cette intervention peuvent faire débat. En particulier, elle ne doit pas conduire à déresponsabiliser les ministres et/ou à alourdir inutilement un processus décisionnel déjà complexe.

Dans ce cadre, l'amélioration significative de la cohérence et de la pertinence de la politique d'investissements publics devrait être l'objectif essentiel d'une nouvelle gouvernance associant plus étroitement le Premier ministre. Ce nouveau processus pourrait s'appuyer sur trois leviers :

- ▶ une vision globale de la politique d'investissement public ;
- ▶ une amélioration de la qualité des évaluations socio-économiques et leur contre-expertise ;
- ▶ une prise en compte de ces évaluations dans le processus décisionnel de chaque projet lors de phases explicites de *go / no go*.

25

### Une vision globale de la politique d'investissement public

La vision globale de la politique d'investissement passe par un suivi interministériel des investissements publics et par un arbitrage explicite du Premier ministre - après évaluation - des grands programmes, plans ou schémas.

### La cartographie des projets par une revue annuelle détaillée

Il revient au Premier ministre d'assurer la cohérence des politiques publiques. Cela suppose qu'il puisse disposer d'une vision globale et consolidée des projets d'investissements portés par les ministères et les établissements sous tutelle de l'État.

La première proposition de la mission, issue de ses constats et des difficultés rencontrées pour établir un recensement précis des projets (voir supra), est donc de poursuivre l'exercice d'inventaire afin, à terme, de mettre en place un outil permanent, fiable et utilisable en amont des décisions stratégiques que le Premier ministre sera amené à prendre.

Ce travail d'**inventaire permanent** devrait couvrir l'ensemble des projets d'investissement en cours d'instruction, sans se limiter à ceux qui seront soumis à une contre-expertise indépendante et/ou à l'arbitrage du Premier ministre. À titre de simplification, un seuil minimal serait fixé pour l'inventaire (par

exemple part publique supérieure à 20 M€<sup>17</sup>) qui serait nécessairement inférieur à celui retenu en matière de contre-expertise (par exemple part publique supérieure à 50 M€<sup>18</sup>) afin notamment de couvrir des projets moins importants mais susceptibles de voir le jour par regroupement ou par lancement coordonné. Des travaux complémentaires doivent être conduits pour déterminer le bon niveau (seuil par champ sectoriel ?). En particulier, il pourrait être envisagé, pour les petits projets, que cet inventaire soit réalisé par "regroupements de projets". Outre la vision interministérielle de la politique d'investissement et le suivi des projets, cet outil serait structurant pour les administrations elles-mêmes, pour les projets qu'elles gèrent en direct, pour les projets portés par les établissements dont elles ont la tutelle mais aussi pour les projets où l'État n'est qu'un simple financeur parmi d'autres (notamment ceux conduits par les collectivités territoriales).

Une telle cartographie devrait enfin faire l'objet d'un document annuel de synthèse. Idéalement, il pourrait prendre la forme d'un **nouveau jaune budgétaire** à destination du Parlement (intitulé : "grands projets d'investissements publics à évaluer ou en cours d'évaluation"). Ce document serait gage de transparence et conduirait les ministères et les établissements publics à fournir une information fiable et opposable. Il pourrait toutefois susciter des demandes reconventionnelles de la part des porteurs de projets (élus, associations, opérateurs économiques...) qui ne figurent pas sur l'inventaire dès lors que des études ne sont pas engagées ou qu'elles ont été interrompues. Il pourrait aussi susciter des attentes difficiles ensuite à décevoir si l'inscription et la publication des projets est réalisée très tôt dans le cycle d'instruction.

En raison de ces potentiels effets pervers, le contenu précis du document public mérite réflexion. S'il est souhaitable que le CGI dispose, dans son dialogue avec les ministères, d'un inventaire aussi exhaustif que possible, le jaune budgétaire pourrait n'évoquer que le sous-ensemble des projets qui ont fait l'objet de la transmission au CGI d'un dossier d'évaluation complet.

26

Il reviendrait au CGI d'assurer cette synthèse pour le compte du Premier ministre. En effet, l'article 1 du décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au CGI prévoit que : "*Le commissaire général à l'investissement est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'État.*". En outre, ce travail de synthèse serait de nature à faciliter l'exercice par le CGI de ses missions de garant de la qualité des évaluations socio-économiques et de pilotage des contre-expertises (*voir infra*). Selon le décret précité, le CGI "*coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions*". La solution consistant à confier à une autre structure - comme par exemple la direction du budget - la mission de tenue de l'inventaire paraît donc devoir être écartée.

Sur le plan opérationnel, les ministères concernés devraient informer, une fois par an, le CGI des projets en cours d'instruction (notification des projets en cours d'instruction fin juin).

## La cohérence des projets par une évaluation des programmes

Les grands programmes, plans ou schémas (comme par exemple, dans un passé récent, le schéma national des infrastructures de transport SNIT, plan campus, plan prisons, grands plans hospitaliers...) ont essentiellement pour objet d'inscrire des projets d'investissements dans une politique publique d'ensemble. À cet égard, il apparaît nécessaire de procéder à une évaluation globale de ces documents stratégiques et de les soumettre à l'arbitrage du Premier ministre.

L'absence d'évaluation préalable des programmes conduirait à priver d'une grande partie de sa portée l'évaluation socio-économique des projets présentés au fil de l'eau. En effet, les objectifs assignés aux politiques publiques prévus par les programmes conditionnent fortement les évaluations individuelles

<sup>17</sup> Ce qui correspondrait à 156 projets de l'inventaire partiel réalisé. Mais l'inventaire ne ciblait que les projets dont le montant total était supérieur à 50 M€, donc le nombre de projets concerné est en réalité beaucoup plus important.

<sup>18</sup> Ce qui représente 127 projets de l'inventaire partiel réalisé.

des projets (conformité aux objectifs du programme ; présence d'indicateurs socio-économiques ; autres critères...).

Le CGI devrait, avant l'adoption des grands programmes, schémas et plans, être en mesure de fournir au Premier ministre les éléments de cadrage sur la structuration des programmes et les critères d'évaluations des projets à réaliser ultérieurement. Cette étape est également l'occasion de l'examen interministériel du cadrage budgétaire de ces grands programmes.

Par la suite, la procédure d'évaluation au fil de l'eau des projets devrait notamment porter sur la cohérence des projets présentés avec les programmes concernés et la place et le caractère prioritaire des investissements présentés par rapport aux autres projets contenus dans le programme.

La simple conformité du projet avec les objectifs du programme ne saurait fonder à elle-seule la décision d'investir. Le dossier d'évaluation devra donc comporter au moins (voir infra pour plus de détails) :

- ▶ les alternatives aux projets compatibles avec les objectifs du programme : la pertinence d'une ligne nouvelle / entretien et rénovation des lignes anciennes ou pertinence du mode de transport retenu (ferroutage / construction d'un canal...)
- ▶ le dimensionnement des projets : examen des projets hospitaliers en termes de capacité et de niveau d'activité attendu ;
- ▶ une évaluation socio-économique (voir infra).

## Une amélioration des évaluations et contre-expertises socio-économiques

27

La loi de programmation des finances publiques<sup>19</sup> dispose dans son article 17 que :

*"Les projets d'investissements civils financés par l'État, 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."*

Autrement dit, la loi précitée prévoit d'une part une obligation générale d'évaluation socio-économique (sans seuil) et d'autre part une obligation de contre-expertise indépendante et préalable au-delà d'un certain niveau de financement public.

## L'amélioration de la qualité des évaluations par la fixation d'un cadre normé

Si la loi de programmation des finances publiques met l'accent sur l'évaluation socio-économique, c'est parce que celle-ci permet de répondre à deux questions essentielles, surtout en temps de rationnement des finances publiques : le projet envisagé entraînera-t-il davantage de bénéficiaires<sup>20</sup> que les coûts supportés collectivement ?<sup>21</sup> Comment choisir parmi plusieurs projets ceux qui apporteront le plus grand bénéfice à l'enveloppe budgétaire déterminée ?

<sup>19</sup> Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

<sup>20</sup> Il s'agit a minima de chercher à minimiser le coût de l'atteinte d'un objectif donné.

<sup>21</sup> Il s'agit a minima de chercher à minimiser le coût de l'atteinte d'un objectif donné.

Une évaluation économique consiste à monétariser, c'est-à-dire chiffrer en euros, les effets principaux<sup>22</sup> du projet ou du programme envisagé, puis à établir la valeur de certains indicateurs habituels :

- ▀ valeur actuelle nette (VAN) qui établit la différence entre les bénéfices actualisés et les coûts actualisés ; cette VAN est elle-même souvent rapportée au coût de l'investissement ;
- ▀ taux de rentabilité interne (TRI) du projet ;
- ▀ taux de rentabilité immédiate.

L'objet de l'évaluation socio-économique n'est pas de définir un seuil absolu qui s'appliquerait à tout projet d'investissement public, mais est à tout le moins d'éclairer et d'informer le décideur public avant qu'il ne tranche.

Afin de pouvoir plus facilement comparer les résultats d'évaluation de projets et pour éviter de devoir rentrer dans de longues discussions sur la méthode retenue, il est utile de pouvoir se référer à des instructions-cadres, accompagnées de guides méthodologiques régulièrement réactualisés, qui indiquent les méthodes à utiliser et fixent des valeurs tutélaires (valeur d'une vie humaine épargnée, d'une tonne de dioxyde de carbone non rejetée, etc). En France, ce travail a été développé essentiellement dans le secteur des infrastructures de transport avec les rapports dits Boiteux. D'autres rapports du Centre d'Analyse Stratégique cadrent également les règles à adopter en matière de taux d'actualisation, de prise en compte du risque et de valeur de la tonne de carbone émise.

Actuellement, une commission présidée par Émile Quinet travaille à une actualisation et une extension du *corpus* méthodologique existant. Ces travaux ont vocation à servir de support à l'évaluation de tout projet d'investissement public. Au-delà des secteurs qui seront traités par la commission, il apparaît dès maintenant nécessaire de prévoir des guides méthodologiques sectoriels ou ministériels<sup>23</sup>.

28

Cet objectif n'est pas irréaliste. Dans d'autres pays où les évaluations économiques des projets, programmes et politiques publiques s'imposent plus systématiquement, des guides méthodologiques généraux ont été construits, complétés de consignes sectorielles adaptées à certains secteurs. Ainsi, le Trésor britannique met-il à disposition des guides spécifiques aux secteurs de l'environnement, de la santé, des transports, des aides au développement local, des infrastructures relatives au transport, à l'énergie, à l'eau (assainissement, risque d'inondation et érosion côtière) et aux télécommunications ; il publie également des guides plus méthodologiques sur le taux d'actualisation ou les méthodes de révélation des préférences (comment donner une valeur monétaire à des effets qui ne sont pas habituellement échangés sur un marché).

En définitive, il conviendrait -en s'appuyant sur les travaux de la commission Quinet- de :

- ▀ rédiger une instruction cadre actualisée et interministérielle définissant les éléments-clés obligatoires dans toute évaluation (évaluation socio-économique avec prise en compte des valeurs tutélaires de la commission Quinet et prise en compte du risque)<sup>24</sup> ;
- ▀ la compléter en tant que de besoin, d'instructions complémentaires propres à tel ou tel secteur, par exemple la santé.

Le tout devrait avoir une force opératoire et ne pas constituer de simples recommandations. La mise au point de ces documents et leur adoption requiert des délais, et la priorité doit donc être donnée à l'achèvement des travaux de la commission Quinet.

<sup>22</sup> Certains effets sont de faible ampleur et doivent être négligés. D'autres ne sont pas négligeables, mais il est difficile de leur donner une valeur monétaire. Dans ce cas, l'analyse peut-être utilement complétée d'une liste des effets qualitatifs qui n'ont pas pu être traduits en euros.

<sup>23</sup> De telles références sont disponibles à l'étranger ou dans des organismes internationaux. L'annexe III de ce rapport mentionne les références les plus notables.

<sup>24</sup> L'évaluation socio-économique, en conformité avec la loi de programmation des finances publiques, s'impose, et une analyse multicritères ne peut s'y substituer. Elle complète en revanche utilement une évaluation socio-économique en rappelant explicitement les effets qui n'ont pu faire l'objet d'une évaluation monétaire.

Outre ces éléments de calculs économiques, le dossier devrait également comporter un minimum d'information sur les alternatives, le contexte et les grandes données financières du projet (voir encadré ci-après pour plus de détail).

#### Encadré 2 : Principaux éléments du dossier d'évaluation

Le dossier d'évaluation devrait inclure :

- l'exposé détaillé du projet, les principales données sur son dimensionnement (par exemple pour les projets hospitaliers, examen en termes de capacité et de niveau d'activité attendu) et son calendrier prévisionnel ;
- la cohérence des projets présentés avec les programmes concernés ; la place et le caractère prioritaire des investissements présentés par rapport aux autres projets contenus dans le programme, en tenant compte notamment des évaluations socio-économiques et de la trajectoire des finances publiques ; les indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;
- les variantes et alternatives aux projets : par exemple pertinence d'une ligne nouvelle vs/ entretien et rénovation des lignes anciennes ; pertinence du mode de transport retenu (ferroutage vs/ construction d'un canal... ) ;
- les impacts financiers : plan de financement (sans prétendre à ce stade avoir finalisé la répartition précise par co-financeurs) ; appréciation sur les risques liés aux recours à l'endettement ou aux ressources propres ; examen de la soutenabilité financière ;
- les indicateurs socio-économiques, dont le TRI et la VAN par euro investi (voir supra) ; les autres éléments d'analyse non pris en compte par le calcul socio-économique (biodiversité ...) ; l'analyse comparée d'un recours à une maîtrise d'ouvrage publique MOP ou un partenariat public-privé PPP ; les conséquences en matière de coût d'exploitation ;
- l'avis de l'autorité environnementale lorsqu'il y a lieu ;
- la cartographie des risques.

## La suppression de l'aléa moral par une contre-expertise indépendante

L'existence d'un cadre homogène et normé d'évaluation socio-économique serait un progrès important pour les secteurs qui en sont aujourd'hui dépourvus. Mais il resterait insuffisant.

Comme le souligne la Direction générale du Trésor, l'absence d'indépendance dans l'évaluation conduit à des biais systématiques et à une instrumentalisation du calcul socio-économique. Ce sont les maîtres d'ouvrage qui sont responsables des évaluations socio-économiques aux différentes étapes d'un projet. Cette organisation est porteuse d'un aléa moral important : le maître d'ouvrage comme ses bureaux d'études ont intérêt à la réalisation des projets, d'autant plus qu'ils ne sont généralement pas porteurs des risques du projet, notamment du risque financier, supporté par l'État. De fait, cet aléa moral se traduit par des biais optimistes importants dans les évaluations.

L'objectif de la contre-expertise sera notamment de lever l'aléa moral.

L'évaluation socio-économique est de la responsabilité du promoteur du projet. Elle constitue à la fois un élément de prise de décision et une source d'information dans le cadre des débats publics. Pour la mise en œuvre d'une contre-expertise, face aux risques de manque d'objectivité ou de qualité de cette évaluation, diverses considérations sont importantes.

Tout d'abord, un projet évalué au niveau de l'administration déconcentrée peut faire l'objet d'une première revue et éventuellement d'une validation par un niveau de décision supérieur telle que l'administration centrale tutelle du secteur. Cependant, cela ne garantit pas nécessairement qu'elle soit menée de manière aussi objective que possible. Si la contre-expertise doit donc être menée par une entité ou des experts indépendants du maître d'ouvrage, le champ peut porter à la fois sur la méthodologie et sur le contenu de l'évaluation elle-même, en particulier les paramètres de calcul retenus.

La contre-expertise portera donc sur le processus de l'évaluation et la valeur retenue pour les paramètres fixés dans la méthodologie (trafic...). Les autres aspects de l'évaluation non couverts par la méthodologie doivent aussi être examinés par des experts indépendants. C'est donc l'ensemble de l'évaluation qui doit être contre-expertisée :

- Les guides méthodologiques, lorsqu'ils existent, ont-ils été respectés ?
- Le champ de l'évaluation est-il adapté ?
- Quelle méthode a été utilisée et comment se compare-t-elle à des pratiques reconnues dans d'autres secteurs comparables ou dans d'autres pays, les paramètres d'entrée sont-ils réalistes et cohérents (ce qui peut conduire à évaluer la qualité d'études amont, telles que les études de trafic dans les transports) ?
- Comment sont pris en compte les aspects non spécifiquement monétarisables mais critiques pour l'évaluation du projet ?

## L'organisation de la contre-expertise indépendante et son pilotage par le CGI

La mise en œuvre d'une contre-expertise des évaluations socio-économiques est à prévoir en plusieurs phases, la pratique développée pour le PIA pouvant fournir d'utiles enseignements :

- Promotion de meilleures pratiques : recensement des méthodologies officielles en vigueur selon les secteurs ; participation aux travaux d'élaboration ou de révision des méthodologies sur l'initiative des pouvoirs publics, y compris en intégrant les résultats des évaluations a posteriori ; détermination des meilleures pratiques, le cas échéant en élargissant la recherche à d'autres pays, dans les domaines où aucune méthodologie n'a été officialisée ; diffusion de ces méthodologies.
- Choix et intervention des experts : il s'agira de constituer, avec l'appui des administrations sectorielles, une liste d'experts pour chaque type de projets, en écartant ceux intervenant régulièrement pour les maîtres d'ouvrage. Ces experts devront, au moment d'être choisis pour une opération, certifier qu'ils ne sont pas en situation de conflit d'intérêt.

30

L'exposé des motifs de la loi précitée indique que le CGI sera en charge de l'organisation de la contre-expertise préalable. La mise en place de ces pratiques devra donc être cadrée, en termes de tâches et de délais, et validée par le CGI. **La contre-expertise indépendante doit être imputée sur le financement du projet**, le CGI gardant toutefois la maîtrise totale du processus, à l'instar des solutions retenues en matière de débat public.

Pour les projets les plus importants (par exemple montant supérieur à 500 M€) ou les plus stratégiques, l'hypothèse d'une double contre-expertise a été évoquée. La réalisation de deux contre-expertises indépendantes simultanées n'a cependant pas paru opportune à la mission en raison des difficultés qu'elle soulèverait : lourdeur et coût du processus, et inquiétudes sur le nombre d'experts potentiels .

La contre-expertise doit être conduite par des **experts** non impliqués dans la préparation du projet, et qui ne soient **liés ni au promoteur du projet ni à l'administration de tutelle du secteur**. Dans certains cas cela peut conduire à chercher des experts hors de France quand les experts français sont en petit nombre et susceptibles de travailler pour le maître d'ouvrage sur d'autres projets.

La réflexion sur l'organisation de la contre-expertise doit être guidée par quelques contraintes et principes : respecter des délais courts et annoncés (3 ou 4 mois à partir de la transmission d'un dossier d'évaluation complet ?), établir et préserver la crédibilité et l'indépendance de la contre-expertise, permettre au CGI de jouer efficacement le rôle de garant de la qualité et de l'efficacité du processus.

Si le CGI était signataire in fine de l'avis de contre-expertise, ceci poserait la question de son positionnement dans l'appareil d'État et de sa nécessaire indépendance. C'est pourquoi il est proposé que **le CGI organise** une contre-expertise indépendante, qui lui est donc extérieure. La nature de l'intervention du CGI une fois l'avis des "contre-experts" recueilli, est abordée *infra*.

Le CGI organise donc la production de l'avis de contre-expertise, le recueille et le transmet au ministre concerné et/ou au premier ministre selon le cas. Pour cela, le CGI pourrait s'appuyer sur des directeurs

sectoriels (à l'image des directeurs de programmes du Programme des Investissements d'Avenir aujourd'hui), et le dispositif pourrait rester relativement léger. Il faut cependant garder à l'esprit que les projets arriveront davantage au fil de l'eau et pas toujours suite à des appels à projets groupés, et qu'il n'y a pas d'opérateur comme dans le schéma du PIA qui assumera une partie de la tâche d'organisation.

Une option consisterait à instaurer un collège ou comité d'experts installé pour une certaine durée et comportant un noyau dur de spécialistes reconnus de l'évaluation ainsi que des spécialistes de domaines sectoriels. Mais la création d'une nouvelle structure et le coût de coordination induit amènent à écarter cette option, malgré sa facilité de gestion pour le CGI et la garantie de capitalisation et donc de cohérence de traitement des dossiers qu'elle autoriserait.

L'option privilégiée est donc celle dans laquelle **le CGI s'appuiera sur un vivier d'experts**, généraux ou sectoriels, pré-identifiés et "labellisés" par le CGI pour une certaine durée, et auxquels il fera appel au cas par cas, un peu sur le modèle des experts judiciaires. Pour assurer une certaine continuité, cohérence et capitalisation sur les avis, il faudra néanmoins que ce système de commissionnement ad hoc des experts chargés de la contre-expertise projet par projet, comporte une forme de noyau dur.

Par ailleurs, dans le cas où des dispositifs ou des méthodologies d'évaluation ont déjà pu être développés au sein des administrations, il conviendra de s'assurer que ceux-ci puissent être utilisés dans la procédure de contre-expertise, dans le respect de son indépendance. À cette fin, le CGI évaluera la pertinence de ces outils méthodologiques pour la contre-expertise, qui pourra ensuite s'appuyer sur eux dans un cadre conventionnel.

Une fois la contre-expertise recueillie, le CGI doit se positionner en garant de la qualité de l'évaluation et de la contre-expertise, ce qui pose la question des conditions de cette appréciation : respect formel des procédures et du cadre normé d'évaluation ; éclairage des principaux enjeux et débats sur le projet avec remise en perspective, présentation des risques et rappel des précautions méthodologiques sur la temporalité et l'évolution des hypothèses retenues...

**Le CGI** devra en tout état de cause **apprécier le caractère favorable ou défavorable de l'avis de la contre-expertise** pour juger de la transmission ou non du projet au Premier ministre.

## La diffusion de la contre-expertise

Cette question est moins simple qu'il n'y paraît. Plusieurs destinataires à différents moments du processus sont en effet à envisager.

Tout d'abord, la loi prévoit que les contre-expertises sont diffusées au Parlement. Le moment et la forme de cette information n'ont pas à ce stade été étudiés.

Ensuite, se pose la question du retour d'information vers le ministère porteur du projet, et il est proposé que dans tous les cas le ministère reçoive l'avis de contre-expertise accompagné d'une synthèse de points d'attention que le CGI aura établie. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- ▶ Dans le cas où la décision sur le projet après contre-expertise ne nécessite a priori pas de passage par le premier ministre<sup>25</sup>, et
  - si l'avis est favorable, la procédure s'arrête ici.
  - si le CGI estime la contre-expertise globalement défavorable, il laisse la possibilité au ministère de retirer ou amender son projet, pour tenir compte des réserves. Si le ministère maintient le projet, la décision

<sup>25</sup> Question discutée page 32. Ce cas de figure se produira quand le projet n'est pas fléché dès avant la contre-expertise, par le CGI, comme devant monter au PM, c'est-à-dire qu'il est inférieur au seuil, qu'il n'a pas été considéré comme à forts enjeux / structurants.

remonte au premier ministre ; le CGI lui transmet alors les conclusions de la contre-expertise accompagnées des éléments d'appréciation qu'il juge utiles pour éclairer la décision.

- ▀ Dans le cas où la décision sur le projet après-contre-expertise doit remonter au premier ministre et que ce fait est connu *a priori* (projet supérieur au seuil, ou considéré comme structurant), le CGI transmet l'avis de contre-expertise au ministre porteur du projet. Cela permet à ce dernier, le cas échéant, de retirer, reporter ou amender son projet pour tenir compte de cet avis, s'il est négatif ou s'il comporte beaucoup de réserves. Si le ministère maintient son souhait de poursuivre le projet, le CGI transmet au premier ministre les conclusions de la contre-expertise accompagnées des éléments d'éclairage, des points d'attention ou de vigilance qu'il juge utiles pour éclairer la décision. En pratique si la contre-expertise est globalement positive, cette transmission au premier ministre ne devrait pas susciter de débat. Au cas où le ministère maintiendrait son projet alors que le CGI considère la contre-expertise comme négative, la décision finale remonte au premier ministre.

## Une meilleure prise en compte des évaluations dans le processus décisionnel

La prise en compte des évaluations socio-économiques dans le processus de décision de chaque projet (examiné au fil de l'eau) suppose la fixation de phases explicites d'approbation ou rejet (*go / no go*). Ces décisions formelles seraient prises, en règle générale, par le ministre en charge de la politique publique, et par le Premier ministre, pour les investissements les plus importants et soumis à contre-expertise. Dans ce dernier cas, le ministre resterait bien entendu signataire et gestionnaire de l'opération.

### La fixation de *go / no go* explicites et formels

La procédure cible décrite ci-après est une question distincte de celle de l'intervention du Premier ministre.

Les étapes de *go / no go* viendraient s'insérer dans un processus d'élaboration des projets déjà long et complexe et qui gagnera à être systématiquement formalisé. Un équilibre devrait donc être recherché afin de conserver la dynamique nécessaire à l'élaboration des projets tout en évitant que des petites décisions prises en série rendent un projet irréversible.

Le nombre de *go / no go*, leurs instances décisionnelles et leur positionnement dans le processus d'élaboration doivent faire l'objet de travaux complémentaires de la part de la mission. Il paraît possible de distinguer deux grandes familles de procédures : celle afférente aux projets comportant un débat et une enquête publique ; celle n'en comportant pas. À ce stade, trois phases de *go / no go* seraient proposées :

- ▀ Un *go / no go* initial nécessaire pour écarter en amont les projets dont la pertinence et/ou les études ne sont pas jugés prioritaires ou réalistes. Cette décision formelle serait préalable, pour les projets concernés, à la soumission au débat public (appréhendée comme la première décision "cliquet") ou devrait correspondre, pour les autres projets, à une phase d'éligibilité ou d'acceptation par l'administration centrale ou de tutelle d'engager des études poussées ;
- ▀ Un *go / no go* avancé pour acter la pertinence et la cohérence du projet, une fois que celui-ci a pu être évalué et, le cas échéant, contre-expertisé. Celui-ci interviendrait sur la base du dossier de soumission à l'enquête publique ou à une étape d'instruction équivalente –à définir précisément– pour les projets ne relevant pas de l'enquête publique ;
- ▀ Un *go / no go* final pour autoriser la réalisation effective du projet, par un engagement juridique ou budgétaire. Cette dernière phase est rendue nécessaire par les délais, souvent longs, constatés entre

l'enquête publique et le lancement des opérations de construction (souvent plusieurs années). Il importe en effet de tenir compte dans la décision ultime d'investir de l'environnement économique, budgétaire et financier au jour de la signature. Une telle décision peut nécessiter le cas échéant une mise à jour des grands indicateurs socio-économiques calculés dans le cadre des évaluations précédentes.

La direction du Budget a émis le souhait de pouvoir donner formellement un avis dès le premier *go / no go* initial, en raison de craintes liées aux effets de la communication réalisée autour de la mise à l'étude ou du débat public relatif à un projet, qui a tendance à ancrer son irréversibilité. Tout en comprenant cette inquiétude, et en attirant l'attention sur la nécessité de communiquer de manière réaliste et prudente au stade du *go / no go* initial, la mission a cependant privilégié une procédure fondée sur la responsabilité de chacun des ministères, avec le souci de ne pas trop alourdir le processus de décision par l'ajout d'un filtrage interministériel. Il est donc proposé que cette première décision soit du ressort du ministre concerné.

La direction du Budget a également émis le souhait de pouvoir donner formellement un avis à la suite de la contre-expertise. Là encore, la mission n'a pas souhaité rendre cet avis formellement obligatoire dans le cadre d'un processus interministériel spécifique. Toutefois, les perspectives de soutenabilité budgétaire devraient logiquement faire nécessairement partie des éléments de décision du ministre ou du premier ministre (lorsque la décision lui remonte après contre-expertise) lors du second *go / no go* (et ce même si cette soutenabilité devra être réexaminée plus en aval, lorsque la conclusion des contrats et l'engagement effectif des travaux sera envisagé, ce qui peut intervenir plusieurs années après l'évaluation). Deux pistes permettraient de répondre à cette préoccupation au stade de la contre-expertise et du second *go / no go* :

D'une part, la contre-expertise pourrait s'assurer que la soutenabilité budgétaire a été examinée au moment de la constitution du dossier d'évaluation. Le cas échéant, elle peut solliciter à cet effet la direction du Budget.

De manière plus générale, une solution pour laisser davantage d'occasions à la direction du Budget de formuler son avis consiste à convier un représentant de cette direction au sein de la ou des instances du ministère concerné qui examinent les projets d'investissement ou les dossiers d'évaluation de ces projets.

Sur le plan opérationnel :

- ▶ le CGI propose une procédure générale décrivant les phases d'évaluation, contre-expertise et *go / no go* ;
- ▶ le ministère fait, dans ce cadre, une proposition de procédure précise et adaptée à son secteur ;
- ▶ le Premier ministre valide cette procédure après avis du CGI.

## L'intervention du Premier ministre

Dans le cadre de cette nouvelle procédure les ministres concernés :

- auraient la responsabilité de la mise en œuvre des principes d'évaluation socio-économique contenus dans la circulaire interministérielle (voir *supra*). Ils seraient tenus par un simple *reporting* au CGI des projets en cours d'instruction et des évaluations conduites, dans le cadre de la revue annuelle des projets soumise au Parlement (voir *supra*) ;
- transmettraient au CGI, pour les projets soumis à contre-expertise (projets supérieurs à un seuil fixé par décret ; 50 M€ ?), le dossier d'évaluation qu'ils ont constitué ;
- exerceraient le pouvoir décisionnel sur les projets (*go / no go* initial, avancé et final).

Seuls remonteraient au Premier ministre, en préalable au go / no avancé, les projets répondant à l'une des conditions suivantes :

- projet excédant un seuil à préciser par le Premier ministre, supérieur au seuil de contre-expertise ;
- projet faisant l'objet d'une alerte particulière par le CGI au titre de son caractère significatif et/ou structurant pour l'État : enjeux économiques, politiques et budgétaires ou projet isolé hors programme ;
- projet pour lequel la contre-expertise est défavorable ou a été récusée par le ministère concerné.

Cet arbitrage pourrait prendre la forme d'un "bleu". Autrement dit, il s'agirait d'une sorte de "visa préalable", nécessaire à la signature in fine des projets par les ministres compétents.

Le CGI aurait pour mission de :

- valider le respect de la procédure standard d'évaluation fixée par la circulaire interministérielle (qualité de l'évaluation initiale) ;
- piloter la contre-expertise (indépendance de la contre-expertise) ;
- synthétiser les positions en présence après contre-expertise et préparer, le cas échéant, la décision du Premier ministre. Il s'agirait notamment de recueillir l'avis formel de la direction du budget et de la direction générale du Trésor.

Cette organisation cible est détaillée dans le tableau suivant, et présentée schématiquement à l'annexe V et VI.

Il a été suggéré que le CGI recommande systématiquement le rejet des projets dont le TRI socio-économique est mauvais. Il semble qu'en période d'apprentissage pour certains ministères de la réalisation préalable d'évaluations socio-économiques et face à la difficulté de monétariser certains effets, le couperet ne doit pas être systématique. Il reste que des indicateurs socio-économiques (TRI, VAN par euro investi...) très faibles devraient constituer un motif fort d'avis négatif de l'avis de contre-expertise. Et les premiers arbitrages rendus par le premier ministre sur les projets présentant un TRI insuffisant donneront vraisemblablement l'occasion d'instaurer une jurisprudence de ce type.

### Encadré 3 : Le positionnement du CGI

Une fois fixé le cadre général de la nouvelle gouvernance de la politique des investissements publics, le rôle du CGI en appui du Premier ministre doit être précisé. *A priori*, la nature d'intervention du CGI peut être schématiquement de quatre ordres :

- une instance de contre-expertise indépendante des projets. Le CGI conduirait lui-même les évaluations conduisant ainsi à transformer cette structure en une "autorité administrative indépendante" ;
- une structure de "certification", garante du respect de la procédure d'évaluation socio-économique réalisée sur la base d'une circulaire interministérielle et de la réalisation par des opérateurs d'une contre-expertise indépendante, pour les grands projets dont la part publique excède un certain seuil ;
- une structure de suivi des projets et des évaluations correspondants, ayant un rôle passif, de type "secrétariat à l'investissement" ;
- une structure de mission en appui à la décision du Premier ministre. À ce titre, le CGI aurait à la fois (1) un rôle de synthèse et de suivi des projets d'investissements publics (y compris ceux dont la décision ultime revient aux ministres), (2) un rôle de garant de la qualité des process d'évaluation (contenu de la circulaire interministérielle sur les méthodes d'évaluation et pilotage de la contre-expertise) et (3) un rôle de conseil, en éclairant la décision du cabinet du Premier ministre sous l'angle de la qualité socio-économique du projet.

Cette dernière manière de voir correspond à une structure de type "commissariat". Elle est ambitieuse sans être hors de portée. Le niveau d'intervention du Premier ministre et le rôle précis que ce dernier entend faire jouer au CGI conditionnent fortement les moyens dont le commissariat doit disposer : renforcement des équipes tant pour la cartographie des investissements que pour l'élargissement du nombre de responsable de programmes, afin de couvrir les thématiques non encore couvertes par le PIA, notamment transport, intérieur et culture.

# L'ÉVALUATION DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

Étape	Objectif	Objectif	Procédures	Objectif
Lancement des pré-études	Cartographie des projets d'investissements	CGI	<p><b>Process</b> : notification annuelle des ministères au CGI des projets d'investissements (part publique &gt; à 20 M€ ?)</p> <p><b>Dossier</b> : inventaire respectant un cahier des charges prédéfinis (informations sur les volumes financiers prévisionnels, sur l'état d'avancement des projets, sur les évaluations conduites...)</p>	<b>Nouveau jaune budgétaire</b> relatif aux "grands projets d'investissements publics à évaluer ou en cours d'évaluation"
Soumission au débat public  Mise à l'étude approfondie des projets	Sélection des projets à étudier de manière approfondie	Ministre	<p><b>Process</b> : phase de validation des projets au regard des politiques publiques (ou du programme concerné) soit à l'occasion de la décision de soumettre au débat public, soit conformément à un process interne répondant à un cahier des charges</p> <p><b>Dossier</b> : pré-études comprenant a minima la conformité du projet au regard des politiques publiques concernées, les grands paramètres techniques et économiques et les scénarios alternatifs (ex : mode de transport)</p>	<b>Décision formelle de go / no go</b> sur le lancement du débat public ou pastillage par le Gouvernement des projets à l'étude
Poursuite des études	Phase d'instruction du projet	Ministre	<p><b>Process</b> : approfondissement du projet avec, le cas échéant et compte tenu de l'organisation interne retenu par les ministères, un comité de suivi associant le CGI sans voix délibérative ("membre invité" qui doit notamment veiller à la complétude du dossier d'évaluation)</p>	-
Dossier d'enquête publique Dossier ad hoc	Constitution d'un dossier d'évaluation	Ministre	<p><b>Process</b> : constitution soit du dossier d'enquête publique soit d'un dossier ad hoc élaboré conformément à un process interne aux ministères répondant à une circulaire ministérielle (cadre d'évaluation prédéfini)</p> <p><b>Dossier</b> : dossier d'évaluation complet, conforme à un cadre prédéfini par une circulaire interministérielle, comprenant notamment : (1) les variantes au projet; (2) les principales données sur le dimensionnement des projets ; (3) des indicateurs socio-économiques, dont le TRI économique et financier et la VAN par euro investi ; autres éléments d'analyse non pris en compte par le TRI (biodiversité... ) (4) des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ; (5) analyse comparée d'un recours à une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ou un partenariat public-privé (PPP) ; (6) copie de l'avis de l'autorité environnementale s'il y a lieu</p>	-
Contre-expertise indépendante	Contre-expertise si > à 50 M€	Ministre + intervention préalable du Premier ministre dans certains cas	<p><b>Process</b> : (1) Transmission par le CGI à l'instance indépendante de contre-expertise du projet finalisé et de son dossier d'évaluation : dossier enquête publique ou dossier ad hoc ; (2) avis de l'instance de contre-expertise sur le fondement du dossier enquête publique ou dossier ad hoc</p> <p>Pour les projets supérieurs à un seuil prédéfini ou dont la contre-expertise est négative ou a été récusée : transmission par le CGI à l'arbitrage du Premier ministre (préalable au go / no go ministériel)</p>	<b>Arbitrage du Premier ministre si nécessaire + Décision formelle de go / no go</b> sur le lancement de l'enquête publique ou sur la poursuite du projet
Post contre-expertise	Finalisation des études	Ministre	<p><b>Dossier</b> : dossier d'évaluation, le cas échéant mis à jour en cas de changements substantiels (ne nécessitant pas une nouvelle DUP) ; décisions diverses (mode de réalisation MOP-PPP...)</p>	-
Engagement budgétaire  Conclusion des contrats	Ultime évaluation avant lancement du projet	Ministre	<p><b>Process</b> : Pour les projets soumis à contre-expertise : (1) avis formel de la Direction du budget sur la compatibilité avec la trajectoire des finances publiques et sur le caractère prioritaire du projet, après bouclage du tour de table ; (2) avis sur les hypothèses d'évaluation du projet et son environnement, en cas de délai important entre DUP et lancement ; (3) Pour tous les projets portés par les établissements publics et autres opérateurs de l'État : avis formel de l'administration de tutelle sur la soutenabilité budgétaire et financière pour l'établissement</p>	<b>Go / no go</b> sur l'engagement financier ou la conclusion des contrats



## La question des procédures à appliquer aux projets pour lesquels des décisions rapides doivent être prises

---

Quel que soit le système cible, la question de son application aux projets d'investissements pour lesquels des décisions doivent intervenir dans les prochaines semaines ou mois se pose.

L'articulation avec les autres travaux et missions en cours, notamment les travaux de la commission Quinet ne permet pas d'envisager une application immédiate de nouveaux principes d'évaluation.

En outre, s'il n'est pas de bonne politique de lancer des projets sans évaluation ni contre-expertise, la tentation consistant à mettre en place une procédure et des outils qui n'apporteraient pas de valeur ajoutée aux décideurs, serait de nature à remettre durablement en cause la volonté de fonder les décisions sur des bases plus économiques.

### L'articulation avec d'autres démarches en cours

Plusieurs démarches en cours ont une incidence sur la mise en place du système cible.

On peut citer en premier lieu la réactualisation des principes du calcul socio-économique et la mise en cohérence des pratiques d'évaluation. Il s'agit notamment du groupe de travail présidé par Émile Quinet dans le cadre du CAS, et des travaux d'actualisation de l'Instruction ministérielle de 2005 que conduit le ministère en charge des transports.

Ces travaux permettront d'étendre le contenu du cadre général et homogène en matière d'évaluation. Leurs apports pourraient être repris dans une circulaire du Premier ministre, qui aurait vocation à préciser par grands secteurs les procédures et les étapes de go / no go en tenant compte des propositions faites par chaque ministère.

Des démarches spécifiques concernant certains programmes d'investissement sont également en cours :

- ▶ la mission confiée à M. Roland Peylet, conseiller d'État, pour identifier les causes des retards du Plan Campus. Elle a remis son rapport à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche le 29 octobre 2012.
- ▶ l'installation par le ministre en charge des transports, M. Cuvillier, d'une Commission "mobilité 21" dont la présidence a été confiée au député Philippe Duron. Cette mission doit procéder à un réexamen du SNIT, et dégager des recommandations portant sur les principes d'un schéma national de mobilité durable. À ce titre, elle sera saisie d'un inventaire des opérations d'investissement citées dans le SNIT, et sera conduite à classer les opérations de modernisation et de développement des infrastructures selon le degré de priorité qui s'attache à leur mise en œuvre. Ses travaux s'appuieront donc sur une démarche d'évaluation des projets.

La lettre de mission demande que la commission mobilité 21 – qui a d'ailleurs auditionné le Commissaire général à l'investissement le 16 Janvier 2013 - veille " à garantir une étroite coordination entre ses travaux et ceux du CGI concernant les méthodes d'évaluation des investissements".

- une expertise de certains grands projets ; par exemple pour le canal Seine Nord Europe, cette expertise confiée au CGEDD et à l'IGF porte notamment sur les paramètres fondant l'évaluation socio-économique du projet (coût, trafic, tarifs, risque...). Par ailleurs, le Ministre de l'économie et des finances a transmis au CGI pour contre expertise le dossier d'évaluation du projet du Grand Paris.

## La question particulière des investissements hospitaliers

Le Gouvernement souhaite prendre dans les tout prochains mois des décisions sur certains projets hospitaliers présentant un caractère d'urgence (notamment pour des raisons de sécurité et de mise aux normes) ou stratégique.

Si l'adaptation de la procédure générale à chaque ministère devra être organisée rapidement à la suite des décisions du Premier ministre, afin de permettre la rédaction des décrets prévus par l'article 17 de la loi de programmation de finances publiques, le CGI a sans attendre présenté la démarche et les principes généraux qu'il s'apprêtait à recommander dans le présent rapport au Ministère de la Santé afin qu'il puisse envisager la déclinaison de ces grandes lignes au cas des investissements hospitaliers.

De ces premiers échanges est ressorti un consensus sur la séquence de la procédure et notamment les grandes étapes devant faire l'objet de go / no go. Le Ministère a également bien intégré la logique d'une contre-expertise en amont du go/no go "avancé" décrit dans ce rapport.

38

La Ministre de la Santé a mis en place un Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) qui doit pouvoir s'intégrer dans la procédure décrite page 32 Le Comité validerait les dossiers d'évaluation (dont une évaluation socio-économique) et, lorsque le seuil correspondant est atteint, leur transmission à l'instance de contre-expertise indépendante. Il pourrait revoir les dossiers après la contre-expertise, avant la transmission éventuelle au Premier Ministre (selon les critères énoncés page 33).

Cependant, l'organisation pérenne de la contre-expertise appliquée au secteur de la santé doit encore faire l'objet de discussions et éventuellement d'un arbitrage par le Cabinet du Premier ministre (outre la définition des seuils précis).

Le Ministère de la Santé a proposé dans un premier temps que l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) soit chargée de la contre-expertise. Cependant, cette dernière ne semble pas répondre au critère d'indépendance exigé par la loi. La mission a ainsi proposé que des experts indépendants soient désignés par le CGI et le Ministère de la Santé selon une procédure analogue à celle suivie pour la sélection des membres de jury et des comités d'experts du Programme d'investissements d'avenir. Ces experts pourraient, pour les besoins de cette contre-expertise, s'appuyer sur l'ANAP et notamment sur ses outils et son dispositif méthodologique. Cet appui pourrait s'inscrire dans un cadre conventionnel, comme suggéré page 30, l'ANAP étant à ce titre co-organisateur de la contre-expertise au côté du CGI qui s'assurera notamment du respect de la procédure.

Par ailleurs, plusieurs dossiers doivent faire l'objet pour des raisons stratégiques ou de sécurité, d'une décision rapide. Il ne sera pas possible de leur appliquer l'intégralité de la procédure que le Premier ministre arrêtera. Un processus transitoire a donc été mis en place, en accord avec le cabinet du Premier ministre et le ministère de la santé. Les dossiers seront transmis au COPERMO. Ce dernier devrait soumettre pour contre-expertise les deux premiers dossiers au CGI le 15 février 2013. L'avis du CGI devra être rendu avant le 31 mars 2013 pour une décision la première quinzaine d'avril.

Cette contre-expertise sera contrainte en temps mais devra constituer le signal d'une nouvelle démarche de choix des investissements hospitaliers. Elle sera menée, compte tenu des délais restreints, par une mission conjointe de l'IGF et de l'IGAS<sup>26</sup>, qui pourra s'appuyer sur les avis d'un petit nombre d'experts extérieurs.

---

<sup>26</sup> Cette mission a été formellement lancée par la lettre de mission du Premier ministre du 17 janvier 2013.



# Annexes

## Annexe I

---

Lettre de mission  
Revue des principaux projets

## Annexe II

---

Grille d'inventaire des projets d'investissement public

## Annexe III

---

Guides de bonnes pratiques d'évaluation économique  
de projets d'investissement

## Annexe IV

---

Projet du ministère chargé des transports pour l'évolution  
du référentiel d'évaluation des projets de transports

## Annexe V

---

Démarche globale d'évaluation

## Annexe VI

---

Diagramme schématique du processus cible



## Annexe I : Lettre de mission

21 AOUT 2012  
N° 897*Le Premier Ministre*

1161/12/SG

Paris, le 20 AOUT 2012

Monsieur le Commissaire général,

Relever le défi de la compétitivité de notre pays passe par la mise en œuvre d'une politique d'investissement moderne et ambitieuse, résolument tournée vers les besoins futurs de notre société, afin de renforcer nos points forts et de constituer sur nos territoires un tissu productif durablement moteur de notre économie ainsi qu'un système d'enseignement supérieur et de recherche de niveau international.

A cette fin, je souhaite que le programme d'investissements d'avenir (PIA), dont vous avez la charge sous mon autorité, poursuive son action transformatrice dans le respect des principes posés initialement par la commission co-présidée par MM. Juppé et Rocard : expertise externe sur chacun des dossiers, instruction interministérielle approfondie sous l'égide du CGI, transparence et suivi des investissements, notamment vis-à-vis du Parlement et à travers le comité de surveillance des investissements d'avenir, et enfin évaluation a posteriori de l'impact des actions engagées.

Afin de poursuivre cette logique mise en œuvre dès les phases de sélection, le commissariat général à l'investissement doit s'impliquer, avec les ministères concernés, pour assurer un suivi étroit des projets et de l'engagement effectif des fonds par les attributaires, tant pour mesurer leur degré de diffusion auprès des bénéficiaires finaux que pour assurer une bonne gestion de la trésorerie de l'Etat. Je souhaite que les décisions stratégiques, tout au long de la vie des projets, me soient soumises avec votre avis et après expertise externe et instruction interministérielle.

Je souhaite également que certaines réorientations soient apportées au programme, notamment au sein de l'enveloppe encore non attribuée, afin de tenir compte du retour d'expérience de deux années d'investissements et des nouvelles priorités que mon Gouvernement mettra en œuvre dans les prochains mois. Vous me ferez rapidement des propositions qui pourront commencer à être mises en œuvre d'ici la fin de l'année.

Monsieur Louis GALLOIS  
Commissaire général à l'investissement  
35, rue de Babylone  
75007 PARIS

Je vous demande aussi d'accélérer la mise en œuvre du programme et la recherche de co-financements privés ou provenant de collectivités territoriales, afin d'accroître l'efficacité du PIA tout en préservant les principes fondamentaux de la démarche. J'insiste particulièrement sur les mesures de financement de la R&D dans les laboratoires et dans les entreprises ainsi que sur les phases de contractualisation post-sélection, pour que les fonds bénéficient au plus vite à leurs destinataires finaux. A ce titre, s'il vous semble que certains projets n'aboutiront pas, je vous demande de m'en avertir au plus tôt, afin d'arrêter ces initiatives et de dégager des marges de manœuvre pour le financement d'autres projets.

Je souhaite également qu'une attention particulière soit apportée aux mesures dédiées à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises et au financement des filières industrielles. Notre appareil productif doit retrouver le chemin de l'investissement, ce qui nécessite une prolongation des outils d'aide à la ré-industrialisation et de compétitivité, dans un cadre précis et contrôlé. Cela implique également une bonne articulation entre la stratégie, l'expérience, les moyens d'action du CGI et la future banque publique d'investissement à la gouvernance de laquelle je souhaite que vous puissiez participer.

En outre, alors qu'une nouvelle phase de décentralisation va s'engager, l'action complémentaire des outils nationaux et régionaux sur les investissements d'avenir doit être mieux coordonnée. Je souhaite donc qu'un diagnostic territorial soit mené dans chaque région, dont la méthodologie devra être définie en articulation avec la DATAR et l'ARF, afin de bien identifier les grandes filières industrielles et scientifiques soutenues par les investissements d'avenir sur chacun des territoires.

Enfin, sur le sujet important des réseaux numériques pour lesquels une enveloppe significative est réservée, les problématiques des différents territoires concernés et le rôle de chacun (opérateurs, collectivités territoriales, Etat) ont été identifiés. Je souhaite qu'une organisation claire et coordonnée permette d'engager concrètement et rapidement le programme national inscrit dans le PIA, afin d'accroître la part de la population pouvant accéder aux haut et très haut débits, dans le cadre financier actuel. Ceci pourrait conduire si nécessaire à adapter ce programme et devra être préparé avec les ministères concernés et avec les collectivités territoriales impliquées.

Le PIA représente un effort public sans précédent pour orienter nos entreprises vers les besoins de demain. Le Parlement sera très attentif à la bonne utilisation des fonds : après cette phase active d'engagement du programme, il convient de disposer très vite d'une méthode et d'un dispositif robustes d'évaluation des risques et du retour sur investissement du PIA pour l'Etat, selon un équilibre de critères que vous proposerez (économiques, sociaux, financiers, technologiques, etc.).

A l'heure où nous devons retrouver un chemin de croissance pour l'ensemble des pays de la zone euro, l'expérience du programme d'investissements d'avenir peut nourrir les propositions de la France sur la scène européenne. Je souhaite donc que vous me soumettiez votre analyse sur la capacité d'un tel programme d'investissements à être porté au niveau européen, et selon quelles modalités.

Au-delà du PIA, et dans le cadre plus général du redressement de nos comptes publics, je vous demande de donner corps à la mission d'évaluation des investissements publics confiée au CGI, via une approche complémentaire, transversale et homogène des projets et programmes d'investissements bénéficiant d'un financement de l'Etat qui constituera un élément d'aide à la décision.

Ainsi que le précise l'annexe jointe à cette lettre, il s'agit à la fois d'effectuer rapidement une revue des projets et programmes existants ou en préparation, mais également de mettre en place une procédure interministérielle pérenne pour les futurs projets, en liaison avec les ministères ou établissements concernés, en amont des décisions stratégiques que je serai amené à prendre. A cette fin, vous pourrez vous appuyer sur les services compétents de ces derniers, leurs corps d'inspection ou les conseils généraux des corps techniques de l'Etat, ainsi que sur des expertises extérieures en tant que de besoin.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, à l'assurance de toute ma considération.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. J. Ayrault', with a horizontal line underneath it.

Jean-Marc AYRAULT

### ANNEXE : Revue des principaux projets d'investissement public

- *Objectif* : disposer d'une contre-expertise indépendante sur l'évaluation des grands projets d'investissement public civils ainsi que sur les programmes d'investissement ; cette contre-expertise constituera une aide à la décision du Premier Ministre sur ces projets et programmes.
- *Champ des travaux* : tous les projets d'investissement et programmes civils de l'Etat, ceux des établissements publics placés sous tutelle ministérielle, ceux des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire, dès lors que leur montant total excède 50M€ et que la part publique représente au moins 20% de ce montant total, et à l'exception de ceux qui lient d'ores et déjà juridiquement l'Etat ou les établissements publics concernés.
- *Calendrier* :
  - *d'ici à la fin du mois d'octobre, avec un point d'étape fin septembre* :
    - effectuer une première analyse des méthodes d'évaluation qui ont été mobilisées pour élaborer les grands programmes d'investissement de l'Etat existants (SNIT, plan Campus, plan prisons notamment), porter un avis sur leur soutenabilité financière et convenir *le cas échéant* pour chacun d'eux, avec les porteurs de projets, des modalités particulières de leur révision, sur la base de principes d'évaluation partagés ;
    - identifier les projets d'investissement de l'Etat actuellement envisagés, en commençant par ceux qui ont été mis en suspens ou pour lesquels une décision doit être prise dans les prochains mois et analyser le degré d'évaluation de chaque projet ainsi que la qualité de ces évaluations ;
  - *d'ici au mois de décembre* :
    - proposer une organisation pour converger vers une méthodologie homogène d'évaluation des projets ; en particulier, accompagner les ministères qui ne possèdent pas de méthodologie d'évaluation pour qu'ils en adoptent une ;
    - proposer une procédure de concertation interministérielle, préparatoire aux décisions du Premier Ministre à chaque grande étape de la vie d'un projet, fondée sur les travaux d'évaluation disponibles, ainsi que sur la contre-expertise pilotée par le CGI. Ceci constituera le cadre pérenne d'exercice par le CGI de sa mission d'évaluation.
  - *au premier semestre 2013* : conduire une étude sur les financements (notamment innovants) susceptibles d'être mobilisés pour les investissements publics
- *Moyens* :
  - utilisation des travaux des ministères concernés et de ceux de la mission d'évaluation des politiques publiques, en association avec les équipes concernées porteuses de projets de ces entités. L'Inspection générale des finances ainsi que les conseils généraux des corps techniques de l'Etat pourront accompagner les travaux ;
  - recours à des expertises indépendantes spécifiques en cas de besoin, en s'appuyant, par exemple, sur des laboratoires d'économie ou des experts universitaires ;
  - mise en place d'une équipe restreinte au sein du CGI et d'un comité d'experts indépendants.

**Annexe II : Grille d'inventaire des projets d'investissement public**

<b>Revue des investissements publics</b>		Fiche n°
<i>(réalisée par le Commissariat général à l'investissement sur le fondement de la lettre de mission du Premier ministre à Louis Gallois en date du 20 août 2012)</i>		
Remplir une grille par projet d'investissement public. <i>Par projet</i> on entend un investissement indivisible, compris ou non dans un programme plus large, quelque soit son degré d'avancement ou d'engagement, son objet (équipement, immobilier, immatériel...) et son secteur d'activité (hors Défense). <i>Par investissement public</i> , on entend les investissements dont le montant total est supérieur à 50 M€, que l'Etat et/ou un établissement placé sous sa tutelle, financent en tout ou partie, et dont la part publique française est supérieure à 20 % (Etat, collectivités territoriales, établissements publics, administrations de sécurité sociale...)		
Direction / Service auteur de la fiche		
<b>Intitulé et nature du projet</b>		<i>Objectif : établir une liste la plus exhaustive possible des projets (compris ou non dans un programme), partagée au niveau interministériel et permettant une étude ultérieure plus détaillée en fonction de la documentation disponible</i>
Nom du projet d'investissement		
Courte description du projet (200 caractères maximum)		
Programme d'investissement comprenant le projet (SNIT, plan hôpital, CPER...)		
Type d'investissement		
Ministère pilote		
Références documents précisant le projet		
<b>Montant financier</b>		<i>Objectif : appréhender les engagements financiers de l'Etat en cours ou à venir, notamment au regard du volume des BOP correspondant, pour contribuer au débat sur la soutenabilité budgétaire globale</i>
N° de programme et du budget opérationnel de programme (impactés ou qui seraient impactés)		
Nombre de cofinanciers autre que l'Etat (budget général)		
Montant total (ou ordre de grandeur) du projet (y compris frais d'études préalables et, pour les PPP, amorçage et somme des loyers, en M€)		
dont financement Etat (en M€)		
dont autres financements publics y compris internationaux (Coll. locales, UE...) (en M€)		
dont financement par endettement (en M€)		
dont financement sur ressources propres (pour les établissements publics uniquement) (en M€)		
Durée de paiement du projet (en nombre d'années)		
Montant des frais d'expertise ou d'étude préalable (en prévisionnel ou en réalisé, en M€)		
Montant total des financements engagés avant le 31 décembre 2012 (en M€)		
Montant des financements Etat engagés avant le 31 décembre 2012 (en M€)		
Montant des financements Etat dont l'engagement est acté en PLF au titre de (en M€)		
l'année 2013 <input type="text"/> l'année 2014 <input type="text"/> l'année 2015 <input type="text"/>		
<b>Evaluation du projet</b>		<i>Objectif : appréhender grossièrement le niveau d'évaluation des projets d'investissements en vue d'une étude par échantillon (en seconde phase de mission)</i>
Existence d'une : évaluation financière (calcul d'un TRI ...)		Si oui, année / non
évaluation socio-économique (TRI socio-économique, analyse coût-bénéfice (ACB) ...)		Si oui, année / non
évaluation des coûts induits		
évaluation environnementale		
évaluation sur d'autres critères (analyse multicritères...)		Si oui, année / non
Conformité de l'évaluation à un cadre prédéfini (conformité de l'évaluation à une instruction cadre ou à une méthodologie établie dans le secteur concerné. Si oui, joindre les documents de référence en annexe à la fiche)		
Existence dans le dossier d'instruction d'études de scénarii alternatifs (avec variante modale pour les transports et non uniquement des variantes de tracés)		
Existence d'un dossier sur le projet (au-delà de la simple fiche ou d'un avant-projet sommaire)		
Existence d'une contre-expertise indépendante (contre-expertise par un jury international, un comité d'experts indépendants (à l'exclusion par exemple d'un comité lié à l'administration de tutelle))		
Existence d'une procédure normée de suivi du projet engagé (si oui joindre en annexe le document)		
<b>Etat d'avancement du projet</b>		<i>Objectif : cartographier les projets en cours ou à venir en fonction de leur avancement et de leur caractère plus ou moins irréversible</i>
Année de la mise à l'étude du projet		
Année du premier engagement (intervenu ou non et hors études préalables)		
Si étude toujours en cours, dernier état d'instruction du dossier		
Année du dernier engagement (prévu)		
Projet contenant des phases / des séquences / des tronçons		
Consultation publique		
Engagement juridique auprès de tiers (au 1er septembre 2012)		
Décision internationale de nature politique		
Engagement international de nature juridique irréversible (si oui, joindre le document)		
Existence d'un coût de dédit contractuel en cas de désengagement		
Commentaires libres :		

### Annexe III : Guides de bonnes pratiques d'évaluation économique de projets d'investissement

#### En France

Le futur **rapport du groupe Quinet** actualisera et prolongera les travaux des groupes Boiteux<sup>27</sup> sur les infrastructures de transport en y intégrant les résultats des travaux de plusieurs groupes menés sous l'égide du CGP et du CAS relatifs au taux d'actualisation<sup>28</sup>, à la biodiversité<sup>29</sup> et l'effet de serre<sup>30</sup>, et à la prise en compte du risque<sup>31</sup>. Ce rapport devrait traiter encore essentiellement des infrastructures de transports, avec des éléments sur les infrastructures dans le domaine de l'énergie et quelques avancées sur les politiques publiques de santé.

Le Commissariat Général au Développement Durable, et plus précisément le Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (**SEEID**), a pour mission de développer et diffuser les méthodes de valorisation économique des politiques, régulations, biens et services environnementaux, et organise à ce titre un séminaire sur la monétarisation des biens et services environnementaux. Il vient par exemple de publier un rapport sur la [Monétarisation des biens et services environnementaux : usages et pratiques](#) (actes du séminaire du 7 décembre 2011, essentiellement tourné vers la mise en œuvre de ces méthodes). Le [premier séminaire](#) organisé en 2010 avait permis de faire le point sur les problématiques méthodologiques. Au-delà de ces séminaires, ce service a par exemple produit des études de valorisation des services rendus par les zones humides.

Pour sa part, l'**autorité environnementale** du CGDD publie sur son site ses [rapports d'activité](#) et les [avis](#) rendus sur les évaluations d'impact environnemental des grandes opérations d'investissement et contribue ainsi à leur progressive amélioration. Enfin, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable se charge de l'évaluation *ex post* des projets de transports (bilans LOTI).

#### En organisations internationales

La DG **Politique régionale de la commission européenne** a édité en 2008 un guide de bonnes pratiques sur les analyses coûts-bénéfices des projets d'investissement<sup>32</sup>. Il présente la démarche en général, puis la décline dans ses grands principes pour les secteurs des transports (réseau, ferroviaire grande vitesse, ports, aéroports et réseaux d'infrastructures),

<sup>27</sup> BOITEUX Marcel, président et BAUMSTARK Luc, rapporteur du groupe de travail du Commissariat Général du Plan, (2001), [Transports : choix des investissements et coûts des nuisances](#), La documentation française, juin 2001, 328 pages.

<sup>28</sup> LEBEGUE Daniel, président, BAUMSTARK Luc, rapporteur général et HIRTZMAN Philippe, coordinateur du groupe d'experts du Commissariat général du Plan (2005), [Révision du taux d'actualisation des investissements publics](#), 21 janvier 2005, 112 pages.

<sup>29</sup> CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard, président, SALLES Jean Michel, vice-président, PUJOL Jean-Luc, rapporteur général du groupe de travail du centre d'analyse stratégique (2009), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux éco systèmes, Contribution à la décision publique*, La documentation française, avril 2009, 378 pages.

<sup>30</sup> QUINET Alain, président de la commission (2009), [La valeur tutélaire du carbone](#), La documentation française, mars 2009, 424 pages.

<sup>31</sup> GOLLIER Christian, président, BAUMSTARK Luc, rapporteur général, FERY Pierre, rapporteur, AUVERLOT Dominique et RAYNARD Christine, coordinateurs du groupe de travail du Centre d'Analyse Stratégique, (2011), [Le calcul du risque dans les investissements publics](#), La documentation française, août 2011, 238 pages.

<sup>32</sup> *European Commission, Directorate General Regional Policy (2008), [Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects, Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for pre accession](#), July 2008*, 259 pages. Ce guide est une mise à jour du guide de 2002 disponible en français [ici](#).

de l'environnement (traitement des eaux usées, distribution et assainissement de l'eau, prévention des risques naturels), de l'industrie, l'énergie et les télécommunications, ainsi que les infrastructures de formation, les musées et sites culturels, les hôpitaux et infrastructures de santé, les forêts et parcs naturels, les zones industrielles et parcs technologiques. Le document propose ensuite 4 études de cas sur une autoroute, une ligne ferrée, un incinérateur avec récupération d'énergie et une station d'épuration.

Cette direction générale avait également proposé dès 2007, un guide méthodologique pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages<sup>33</sup> pour la période de programmation 2007-2013.

La **Commission européenne** a également financé des travaux d'évaluation qui fournissent des références utiles : HEATCO<sup>34</sup> sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des coûts de transport et des projets<sup>35</sup>, IMPACT<sup>36</sup> sur les coûts externes des transports<sup>37</sup>, ExterneE<sup>38</sup> sur les coûts externes de l'énergie.

La **Banque Mondiale** propose dès 1998 un « handbook »<sup>39</sup> comportant une importante partie méthodologique, mais également des chapitres sectoriels (enseignement, santé et transport). Récemment, une étude rétrospective sur l'évaluation coûts bénéfiques des projets de la Banque Mondiale<sup>40</sup> a été publiée. La Banque Asiatique de développement propose aussi une méthodologie d'analyse des risques<sup>41</sup>.

L'**OCDE** prône depuis longtemps l'usage de l'évaluation des projets et y travaille à la fois sur le plan méthodologique<sup>42</sup> et en le déclinant à plusieurs secteurs, par exemple la formation<sup>43</sup>. L'OCDE a aussi réalisé une importante synthèse sur la valeur statistique d'une vie<sup>44</sup>.

## A l'étranger

Le gouvernement **australien** a édité un guide méthodologique sur l'analyse coûts-bénéfices<sup>45</sup> et met régulièrement à jour le site <http://www.finance.gov.au/obpr/cost-benefit-analysis.html>. Il publie également des guides sectoriels ; par exemple pour l'aviation civile.

<sup>33</sup> Commission européenne, Direction générale de la politique régionale (2007), [Guide méthodologique pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages](#), 08/2006, 24 pages.

<sup>34</sup> *Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment*, <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>

<sup>35</sup> Bickel P et al., (2006), *Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment*, 193 pages.

<sup>36</sup> *Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport*

<sup>37</sup> M. Maibach et al. *Handbook on estimation of external costs in transport sector*, february 2008, 336 pages.

<sup>38</sup> *External Costs of Energy*, [http://www.externe.info/externe\\_d7/](http://www.externe.info/externe_d7/)

<sup>39</sup> Pedro Belli, Jock Anderson, Howard Barnum, John Dixon, Jee-Peng Tan (1998), *Handbook on Economic Analysis of Investment Operations*, Operational Core Services Network, Learning and Leadership Center, january 26, 1998, 209 pages.

<sup>40</sup> IEG World Bank / IFG / MIGA (2010), *Cost-Benefit Analysis in World Bank Projects*, 80 pages.

<sup>41</sup> Asian Development Bank (2002), *Handbook for Integrating Risk Analysis of Economic Analysis of Projects*, 117 pages.

<sup>42</sup> OCDE (2006), *Analyse coûts-avantages et environnement, développements récents*, mais aussi organisation d'un atelier sur les aspects redistributifs des politiques d'environnement en mars 2003, qui a donné lieu à la publication de [la dimension sociale des politiques environnementales](#).

<sup>43</sup> OCDE (2000), *L'évaluation des investissements en équipements éducatifs*, ou à titre d'exemple : Batterbury Sarah et Steve Hill (2005), Évaluation de l'incidence de l'enseignement supérieur sur le développement régional : une approche réaliste de meilleures politiques, Politiques et gestion de l'enseignement supérieur, vol. 16/3, <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-v16-art22-fr>

<sup>44</sup> OCDE, *Méta-analyse des estimations de la valeur d'une vie statistique* avec mise à disposition d'une base de données et d'un rapport publié en anglais en 2012 : *Mortality Risk Valuation in Environment, Health and Transport Policies*

<sup>45</sup> Commonwealth of Australia, *Handbook of Cost-Benefit Analysis*, Financial Management Reference Material n°6, January 2006, 180 pages.

De même, le gouvernement **néerlandais** a-t-il édité un guide de l'analyse coût-bénéfice des projets d'infrastructure<sup>46</sup>.

Dans une publication de 2008, le ministère des finances de la République **Algérienne** Démocratique et Populaire propose « un guide de maturation des grands projets d'infrastructure économique et sociale » qui est structuré en 2 parties. La première, méthodologique, aborde l'organisation générale des études et analyses financière, économique et l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux. La deuxième partie propose des déclinaisons sectorielles au secteur des transports, des ressources en eau, de l'enseignement supérieur, et de la santé.

Les **États-Unis**, par l'*Executive Order 12866 « Regulatory Planning and Review »* imposent de réaliser des évaluations de tout projet de réglementation « économiquement significatif ». L'Office of Management and Budget en précise le contenu dans la *Circular A-4* (2003). Le Ministère de l'environnement a publié un guide méthodologique pour aider à réaliser cette analyse économique<sup>47</sup>.

Au **Royaume-Uni**, le « Green Book <sup>48</sup> » a déjà été cité dans le cœur du rapport. D'autres ressources plus spécialisées sont disponibles pour les [investissements du ministère de la défense](#), ceux de la [formation continue](#), de [l'enseignement supérieur](#), les [transports](#), sur le [risque d'inondation et d'érosion côtière](#).

### Une approche plus sectorielle

Ce sont bien sûr les **infrastructures de transport** qui ont donné et donnent encore lieu à de nombreuses publications. Sans souci d'exhaustivité, on peut citer les travaux du [Canada](#) (1994), de la [Commission économique pour l'Europe](#) (2003), de la [Serbie](#) (2010), du [forum international des transports](#) (2011), de la [Banque Mondiale](#), du [Victoria Transport Policy Institute](#) ou des États-Unis ([Federal Highway Administration](#) avec des [études de cas](#), [Federal Aviation Administration](#), [Transportation Research Board](#), [Minnesota Department of Transportation](#)), sans compter les multiples études de cas publiés.

Dans le domaine de la **santé**, ce sont davantage des approches coût-efficacité<sup>49</sup> que des approches complètes coûts-bénéfices qui sont prônées, et l'évaluation porte plus facilement sur les politiques que sur les projets d'investissement.

<sup>46</sup> CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis et Netherlands Economic Institute pour le compte de Ministry of Transport, Public Works and Water Management et Ministry of Economic Affairs qui ont financé un programme de recherche sur les effets économiques des infrastructures, *Evaluation of infrastructural projects; Guide for Cost-Benefit Analysis* (2000) : tomes 1 et 2, respectivement 82 et 128 pages.

<sup>47</sup> National Center for Environmental Economics, Office Policy, U.S. Environmental Protection Agency, [Guidelines for preparing Economic Analysis](#), 2010, 272 pages.

<sup>48</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm)

<sup>49</sup> OMS, [WHO guide to cost-effectiveness analysis](#) 329 pages.

#### **Annexe IV : Projet du Ministère chargé des transports pour l'évolution du référentiel d'évaluation des projets de transport**

Le champ du nouveau référentiel restera les projets de transports réalisés par le maître d'ouvrage État, ses établissements publics et ses délégataires, et s'appliquera plus particulièrement aux :

- (1) infrastructures nouvelles, urbaine ou interurbaine, linéaire ou ponctuelle,
- (2) développement de nouveaux services ou mise en place d'une nouvelle technologie ; et
- (3) modification, optimisation ou modernisation d'une infrastructure existante.

Alors que l'Instruction-Cadre de 2005 avait fait du bilan économique chiffré le noyau central de l'évaluation, tout en demandant d'examiner d'autres éléments tels que l'équité territoriale et sociale, ou les effets structurants des transports en matière de développement territorial, le nouveau référentiel structure les phases de maturation et étend encore le spectre de l'évaluation en la basant sur conjointement une analyse stratégique et une analyse multicritère non pondérée.

En effet le référentiel stipule que l'analyse des projets doit être adaptée à la phase à laquelle l'évaluation est réalisée, ceci dans un processus itératif :

- ▲ au stade des études d'opportunité, il s'agit de comparer les effets d'une ou plusieurs options de projet à ceux de l'option de référence ;
- ▲ au stade des études préalables à l'enquête d'utilité publique, il convient d'argumenter le choix et justifier l'option ou la variante de projet proposée en vue de cette enquête ;
- ▲ au stade enfin des études de conception détaillée, basées sur les conclusions de la phase de concertation, l'attention se porte sur l'optimisation de l'option de projet retenue et la définition précise des mesures d'accompagnement environnemental.

51

En termes de contenu de l'évaluation, l'analyse stratégique doit structurer l'action du maître d'ouvrage tout au long de la maturation du projet en étant menée dans une approche multimodale en tant que de besoin :

- elle définit le contexte, avec la description de la situation existante et la définition d'un scénario de référence ;
- elle identifie les objectifs politiques et hiérarchise les objectifs du projet ;
- elle présente l'option de référence en l'absence de la réalisation du projet à l'horizon proposé ;
- elle débute au stade des études d'opportunité et s'affine progressivement.

La seconde composante, l'analyse multicritères des effets attendus des options et variantes de projet, vise à qualifier et quantifier – à partir d'indicateurs pertinents pour chacun des thèmes - les effets sociaux, environnementaux et économiques du projet, y compris dans leur dimension monétarisée quand cela est possible et pertinent si bien que l'analyse coût-avantage qui était au cœur de l'Instruction-cadre de 2005 devient un élément parmi d'autres pour l'information du décideur.

Cette analyse sera menée pour les différents thèmes comme suit :

- ▲ thèmes sociaux : dans le contexte du scénario de référence, la limitation des inégalités, la réduction de la vulnérabilité, la desserte équilibrée des territoires et l'accessibilité aux services publics, culturels et éducatifs, et les effets sur l'emploi immédiats et à long terme, à l'échelon local et régional ;
- ▲ thèmes environnementaux : par exemple les émissions de gaz à effet de serre et de polluants, le bruit, la transformation des sols, la biodiversité, et les risques naturels ; la démarche retenue est « éviter, réduire, compenser » ; et
- ▲ thèmes économiques : en englobant les différents acteurs en relation avec le projet : usagers, opérateurs, gestionnaires d'infrastructures, et puissance publique.

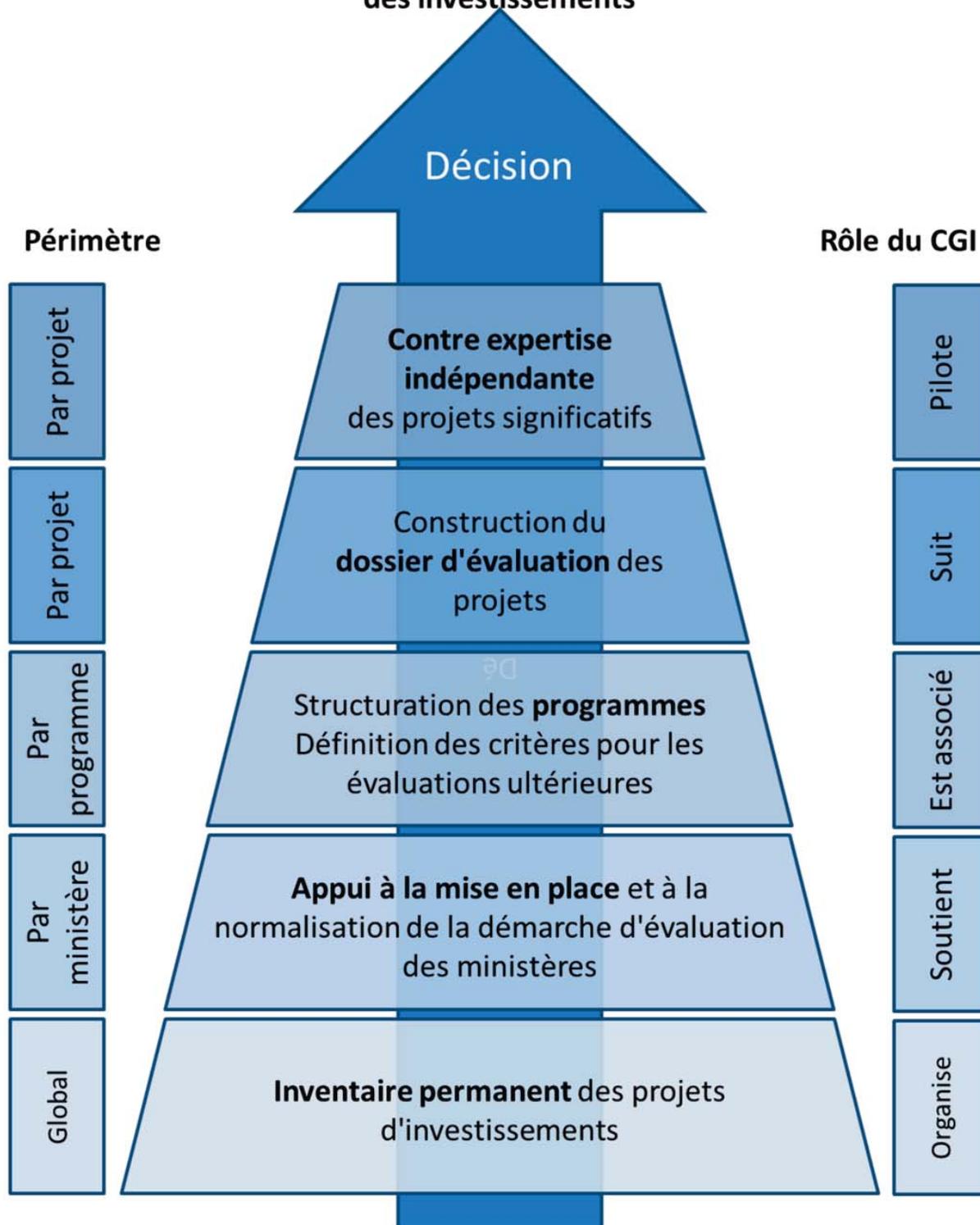
Par ailleurs, trois types d'analyses seront entreprises, en intégrant des approches des risques :

- ^ l'analyse qualitative et quantitative des effets du projet pour chacun des thèmes ci-dessus ;
- ^ l'analyse monétarisée des effets pour lesquels il existe une méthode de monétarisation, afin de déboucher sur un bilan coûts-avantages de l'ensemble des effets monétarisables ; ce bilan permet de comparer différentes solutions envisagées, de manière relative, et peut être désagrégé par acteurs ; et
- ^ l'analyse financière pour évaluer la soutenabilité du projet pour les acteurs qui investissent.

*In fine*, une synthèse est établie avant chaque concertation ou consultation à partir des analyses stratégiques et des effets.

Annexe V : Démarche globale d'évaluation

Démarche globale d'évaluation des investissements



Annexe VI : Diagramme schématique du processus cible des projets d'investissement

Focus sur l'évaluation et la contre expertise des projets

