

L'évaluation
socio-économique
**des grands projets
d'investissements
publics**

Leçons des premières
contre-expertises
réalisées

Sommaire

Préambule : l'évaluation socio-économique des projets d'investissements civils	5
--	---

Récapitulatif des dossiers passés en contre-expertise de juillet 2013 à novembre 2015	7
---	---

La qualité du dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise peut encore progresser	13
---	----

Dans un tiers des dossiers contre-expertisés, des éléments essentiels ne sont pas présents	13
---	-----------

Vers une normalisation des dossiers contre-expertisés ?	15
--	-----------

Une normalisation du dossier déjà en vigueur pour les projets d'hôpitaux et les projets immobiliers de l'enseignement supérieur et la recherche	15
---	----

Des recommandations simples de présentation	16
---	----

Des recommandations sur les questions à aborder	17
--	-----------

Rappel des objectifs et la nature de l'évaluation socio-économique	17
--	----

Le dossier d'évaluation d'un projet d'investissement	18
--	----

Les réserves et recommandations portent sur le projet, son évaluation et le dossier d'enquête publique	21
--	----

Les améliorations suggérées sur le projet	21
--	-----------

Optimiser le dimensionnement du projet	21
--	----

Consolider le plan de financement du projet	22
---	----

Mieux gérer les risques du projet	22
-----------------------------------	----

Professionnaliser la fonction de pilotage de projet	22
---	----

Les améliorations suggérées pour l'évaluation socio-économique proprement dite	23
Mieux appliquer le cadrage méthodologique du rapport Quinet ou des guides sectoriels de référence	23
Préciser ou compléter le cadrage méthodologique du rapport Quinet	23
Expliciter les hypothèses prises dans le scénario de référence, l'option de référence et l'option de projet	24
Développer l'analyse des options de projet alternatives (des variantes) au projet évalué	24
Améliorer la fiabilité des prévisions d'activité et de recettes	24
Développer les analyses de risques de manière à mieux cerner la sensibilité de la VAN	25
Eviter les doubles comptes	25
Progresser sur la prise en compte des évolutions de tarification	25
Développer des bases de données et des éléments comparatifs pertinents	26
Les améliorations suggérées pour mieux présenter l'évaluation socio-économique dans le dossier d'enquête publique	26

[Le suivi des projets passés en contre-expertise](#) 27

[En guise de conclusion](#) 29

Préambule

L'évaluation socio-économique des projets d'investissements civils

Par lettre en date du 20 août 2012, le Premier ministre a confié au Commissaire général à l'investissement (CGI) une mission relative aux investissements publics, afin de :

- cartographier les programmes et projets d'investissements publics, recenser les méthodes de leur évaluation, et analyser la qualité des évaluations des projets susceptibles de faire l'objet d'une décision de lancement à court terme ;
- proposer 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 le cas échéant sur la contre-expertise pilotée par le CGI. Ceci devait constituer le cadre pérenne d'exercice par le CGI de sa mission d'évaluation.

Le CGI a rendu en février 2013 son rapport au Premier ministre. Intitulé « L'évaluation des investissements publics. Etat des lieux et propositions pour une démarche homogène d'évaluation et de contre-expertise indépendante¹ », il avait pour objet de :

- fournir de premiers constats généraux à partir de la cartographie des projets d'investissements publics, encore partielle ;
- présenter une première analyse des méthodes d'évaluation mobilisées dans le cadre des programmes existants d'investissement de l'Etat ;
- dessiner les contours d'une meilleure structuration du processus d'évaluation et de contre-expertise à étendre à l'ensemble des projets d'investissement.

Entretemps, l'article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des

1 - Le contenu de ce rapport a inspiré la première partie du jaune budgétaire en préparation du PLF 2015, intitulé « Evaluation des grands projets d'investissements publics ».

finances publiques pour les années 2012 à 2017 avait été adopté :

« 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. »

Le décret d'application² établit le champ d'application de ce dispositif, défini en cohérence avec l'article de loi, par le mode de financement du projet. Il peut donc concerner un porteur de projet hors de la sphère publique dès lors qu'il bénéficie de co-financements substantiels de l'Etat ou ses établissements publics. C'est en effet le financement cumulé apporté par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire qui déclenche des obligations relatives à l'évaluation.

A compter de 20 M€ apportés par l'Etat et ses établissements publics, le projet doit être déclaré à l'inventaire des projets à l'étude, et un dossier d'évaluation socio-économique doit être constitué. A compter de 100 M€, ce dossier doit être soumis au CGI pour qu'il organise une contre-expertise de l'évaluation puis émette un avis avant toute décision d'approbation du projet. Lorsqu'il y a une enquête publique, le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI constituent des pièces du dossier d'enquête et sont donc mis à disposition du public. Enfin, les clauses du décret s'appliquent à tous les projets n'ayant pas connu de début de réalisation (ordre de service de travaux, notification d'un marché de conception-réalisation, signature d'un contrat de partenariat...) avant le 27 décembre 2013.

Après avoir rappelé les projets qui ont donné lieu à contre-expertise de juillet 2013 à aujourd'hui, ce rapport traite d'abord de la constitution d'un dossier d'évaluation socio-économique avant d'en venir aux réserves, recommandations et questions posées à l'occasion des contre-expertises passées.

²- [Décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013](#) relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n°2102-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Récapitulatif des dossiers passés en contre-expertise de juillet 2013 à novembre 2015

Pour mémoire, après remise du rapport de contre-expertise relatif à l'évaluation socio-économique d'un projet, le CGI rend un avis destiné à éclairer le décideur public. Cet avis est organisé comme suit : un tableau rappelant les grandeurs chiffrées essentielles, une présentation du projet et du dossier, une présentation de la contre-expertise puis un avis synthétique du CGI rappelant les forces et faiblesses du projet et émettant des recommandations ou des réserves.

Les avis du CGI reposent donc à la fois sur le dossier d'évaluation et le rapport de contre-expertise.

Le tableau suivant présente de façon synthétique les projets dont le dossier d'évaluation socio-économique a été soumis à contre-expertise entre juillet 2013 et novembre 2015. C'est à la lumière de ces 34 projets que des premières leçons ont été tirées.

Tableau 1 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2013 à novembre 2015

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé					Après contre-expertise indépendante			
			Mode de réalisation	Nombre de co-financeurs	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI	
Reconstruction du CH d'Alaccio	Santé / Hôpitaux	DGOS	Conception-Réalisation	3	n.d.	139	139	139		10 juillet 2013	Défavorable en l'état actuel du dossier
Construction d'un nouvel hôpital du CH Nord Deux Sèvres	Santé / Hôpitaux	DGOS	Conception-Réalisation	3	n.d.	97	109	109		12 juillet 2013	Défavorable
Reconstruction du CH Gabriel Martin (Pôle Sanitaire Ouest de la Réunion)	Santé / Hôpitaux	DGOS	Conception-Réalisation	3	n.d.	134	140	140	3 pour chaque dossier (offre de soins, immobilier et finance)	12 juillet 2013	Favorable sous réserves
Reconstruction du CH de Melun (pour la partie publique, complétée d'un projet privé de 62 M€)	Santé / Hôpitaux	DGOS	Conception-Réalisation	3	n.d.	194	194	194		20 septembre 2013	Favorable sous réserves
1 ^{ère} tranche de modernisation de l'Hôpital Edouard Herriot des Hospices Civils de Lyon	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	4	n.d.	80	120	120	3 pour chaque dossier (offre de soins, immobilier et finance)	18 novembre 2013	Favorable sous réserves
Autoroute ferroviaire atlantique	Transports / ferroviaire	DGITM	Concession	?	- 111 M€ ₂₀₁₀	n.d.	n.d.	n.d.	2 (calcul économique dans le domaine des transports)	22 novembre 2013	Recommandations
Reconstruction du CH Ouest Guyanais	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique		n.d.	112	112	112	2 (offre de soins, immobilier, finance)	21 février 2014	Favorable sous très fortes réserves

Tableau 1 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2013 à novembre 2015

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante				
			Mode de réalisation	Nombre de co-financeurs	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI	
Rénovation-réhabilitation des facultés d'Aix (projet PPP1)	Enseignement supérieur et recherche	Aix Marseille Université	Contrat de partenariat		n.d.	109			2 (construction, PPP)	28 février 2014	Favorable sous réserves
Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (phase 1)	Transports / Ferroviaire	RFF	Encore incertain		2 600 M€ ₂₀₁₁	6 874 M€ ₂₀₁₁	10 998 M€ ₂₀₁₁		5 (économistes, transport, modèle de trafic)	30 avril 2014	Favorable sous réserves
Reconstruction Ecole Centrale Paris, (partie MOP) sur le Plateau de Saclay	Enseignement supérieur et recherche	Ecole Centrale Paris	Maîtrise d'Ouvrage Publique		n.d.	155	163		2 (enseignement supérieur, immobilier, finances)	11 juin 2014	Favorable sous réserves
Reconstruction ENS Cachan sur le Plateau de Saclay	Enseignement supérieur et recherche	ENS Cachan	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n.d.	258	258		2 (enseignement supérieur, immobilier)	16 juin 2014	Favorable sous réserves
Tronçon Noisy-Champs <> Mairie de Saint-Ouen du Grand Paris Express	Transports en commun / Ile de France	SGP	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	4 700 M€ ₂₀₁₀	3 665 M€ ₂₀₁₀	3 665 M€ ₂₀₁₀		4 (économie, trafic, géographie)	18 juin 2014	Favorable sous réserves
Projet de reconstruction d'AgroParisTech et de laboratoires de l'INRA sur le campus de Paris-Saclay	Agriculture	AgroParisTech	Partenariat public-public	5	n.d.	280	280		2 (enseignement supérieur et calcul économique, finance et mode de réalisation)	26 septembre 2014	Favorable sous réserves
Projet de restauration et d'aménagement du Grand Palais	Culture	Rmn-GP	Maîtrise d'Ouvrage Publique	4	Financière : 42,3	393	393		2 (finances, culture et immobilier)	2 octobre 2014	Favorable
Projet de reconstruction Institut Mines-Télécom sur le campus de Paris-Saclay	Economie	Institut Mines-Télécom	Maîtrise d'Ouvrage Publique	3	n.d.	142	142		2 (enseignement supérieur et immobilier)	6 octobre 2014	Favorable sous réserves

Tableau 1 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2013 à novembre 2015

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante				
			Mode de réalisation	Nombre de co-financeurs	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI	
Projet de construction du nouvel hôpital Charles Nicolle porté par le CHU de Rouen	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n.d.	144	144	144	3 (offre de soins, immobilier et finance)	24 octobre 2014	Favorable sous réserves
Projet de source européenne de spallation (ESS)	Recherche	MENESR	Contributions en nature et appels d'offre par lots	17	n.d.	147	1 843	1 843	2 (recherche et économie)	31 octobre 2014	Favorable
Projet de relogement de l'université Sorbonne Nouvelle-Paris 3 dans le 12 ^{ème} arrondissement de Paris	Enseignement supérieur	EPAURIF	Maîtrise d'Ouvrage Publique	4	n.d.	135	135	135	2 (enseignement supérieur et immobilier)	17 novembre 2014	Favorable sous réserves
Projet de pôle Biologie-Pharmacie-Chimie (BPC) de l'université Paris- Sud sur le plateau de Saclay	Enseignement supérieur	Université Paris Sud	Partenariat public-privé	?	n.d.	300	300	300	2 (enseignement supérieur et mode de réalisation)	23 décembre 2014	Favorable sous réserves
Projet de réhabilitation des quartiers scientifiques LyonTech-La Doua	Enseignement supérieur	Université de Lyon	CREM	1	n.d.	224	224	224	2 (enseignement supérieur et immobilier)	28 janvier 2015	Favorable avec recommandations

Tableau 1 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2013 à novembre 2015

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante				
			Mode de réalisation	Nombre de co-financeurs	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI	
Projet d'achat en crédit-bail de la Tour Séquoïa	Immobilier	Secrétariat général du MEDDE	Achat en crédit-bail	1	Financière : 628	486	486	486	2 (valorisation, immobilier, finances)	10 février 2015	Favorable avec recommandations
Projet de reconstruction du CHU de Pointe-à-Pitre	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	n.d.	590	590	590	3 (offre de soins, immobilier et finance)	24 février 2015	Réservé
Projet de réseau de chaleur du campus de Paris-Saclay	Energie	EPPS	CREM	1	n.d.	50	50	50	2 (énergie et économie)	26 février 2015	Lettre d'accompagnement puisque la contre-expertise n'était pas obligatoire
Projet d'Hôpital Nord du CHU de Grenoble	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n.d.	182	182	182	3 (offre de soins, immobilier et finance)	16 mars 2015	Favorable sous une réserve expresse à lever d'ici décembre 2015
Projet de ligne 14 Sud du Grand Paris Express (Olympiades à Orly)	Transports en commun / Ile-de-France	SGP	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	4 701 M€ ₂₀₁₀	2 810 M€ _{01/2012} HT	2 810 M€ _{01/2012} HT	2 810 M€ _{01/2012} HT	3 (économie géographique, Transports, Modèles de trafic)	26 mars 2015	Favorable avec recommandations
Projet de modernisation et mise en sécurité du CHU de Limoges	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n.d.	253	253	253	3 (offre de soins, immobilier et finance)	12 mai 2015	Favorable sous réserves
Projet de modernisation de la ligne Serqueux-Gisors	Transports / ferroviaire	SNCF Réseau	Maîtrise d'Ouvrage Publique	4	92 M€ ₂₀₁₂	244 M€ HT	244 M€ HT	287 M€ HT	4 (calcul économique, trafics et transports, évaluation des politiques publiques, économie et transports, ferroviaire)	9 juin 2015	Favorable sous réserves
Projet de ligne 15 Ouest du Grand Paris Express (Pont de Sévres à Mairie de Saint-Ouen)	Transports en commun / Ile-de-France	SGP	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	6 556 M€ ₂₀₁₀	3 716 M€ _{01/2012} HT	3 716 M€ _{01/2012} HT	3 716 M€ _{01/2012} HT	4 (modèles de trafic, économie, économie géographique)	15 juin 2015	Favorable avec recommandations

Tableau 1 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2013 à novembre 2015

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante				
			Mode de réalisation	Nombre de co-financeurs	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI	
Projet « Nouveau Lariboisière » porté par le Groupe hospitalier Lariboisière-Saint Louis-Fernand Vidal	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n. d.	316	316	316	3 (offre de soins, immobilier et finance)	8 juillet 2015	Favorable avec recommandations
Projet de ligne 18 du Grand Paris Express (Orly à Versailles)	Transports en commun / Ile-de-France	SGP	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	329 M€ ₂₀₁₀	3 108 M€ _{01/2012} HT	3 108 M€ _{01/2012} HT	3 108 M€ _{01/2012} HT	5 (calcul économique, trafics et transports, économie des industrielle, infrastructures des transports, collectivités locales)	21 octobre 2015	Favorable sous réserve pour la première section, et défavorable pour la deuxième
Projet de reconstruction du court séjour adulte de l'hôpital de Reims	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n. d.	410	410	410	3 (offre de soins, immobilier et finance)	3 novembre 2015	Favorable avec recommandations
Projet de reconstruction de l'hôpital Saint-Joseph (Marselle)	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	1	n. d.	134	134	134	3 (offre de soins, immobilier et finance)	4 novembre 2015	Favorable avec recommandations
Projet Microcarb	Recherche / Spatial	CNES	Commande publique	1	n. d.	174	174	174	2 (spatial et économiste de l'environnement)	17 novembre 2015	Favorable sous réserve
Nouvel hôpital de Lens	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	2	n. d.	280	280	280	3 (offre de soins, immobilier et finance)	19 novembre 2015	Favorable avec recommandations

* par financement public, on entend financement cumulé de l'Etat, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire.

La qualité du dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise peut encore progresser

Dans un tiers des dossiers contre-expertisés, des éléments essentiels ne sont pas présents

13

Les dossiers soumis à la contre-expertise sont généralement très fournis, avec des pièces de natures et de qualité variables. Au-delà du fait qu'ils sont rarement structurés, ce qui complique leur lecture, des éléments essentiels à la contre-expertise sont souvent manquants ou de mauvaise qualité comme le montre le tableau suivant, après un rappel du cahier des charges officiel d'un dossier d'évaluation socio-économique.

Cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique

Le dossier d'évaluation socio-économique comporte notamment :

- l'exposé détaillé du projet d'investissement, les variantes et alternatives au projet d'investissement ;
- les principales données sur son dimensionnement et son calendrier prévisionnel ;
- des indicateurs socio-économiques pertinents ;
- des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;
- une analyse comparée des modes de financement ;
- les avis requis par la loi et les règlements ;
- une cartographie des risques.

Source : Décret 2013-1211, art 2.III

Tableau 2 : Bilan des éléments cités dans le décret et fournis dans les 16 dossiers contre-expertisés de juillet 2014 à juin 2015

Éléments à fournir selon le décret	Nombre de projets ayant fourni cet élément	Nombre de projets ayant partiellement fourni cet élément	Nombre de projet n'ayant pas fourni cet élément
Options et variantes examinées	11	5	0
Dimensionnement proposé	11	3	2
Calendrier	10	6	0
Indicateurs socio-économiques	5	9	2
Indicateurs de performance	5	5	6
Cartographie des risques	9	4	3
Rappel des guides méthodologiques de référence	8	0	8

Premier fait marquant : aucun des dossiers soumis à la contre-expertise ne respectait complètement le cahier des charges du décret sur la période observée. Dans la moitié des cas, les dossiers ne rappelaient ou ne fournissaient pas les références méthodologiques utilisées pour l'évaluation socio-économique du projet concerné. Enfin, les indicateurs socio-économiques, dont la VAN, et les indicateurs de performance ne sont produits que dans un tiers des projets.

Comme la qualité des contre-expertises dépend fortement du caractère complet du dossier, des contre-experts ont proposé à plusieurs reprises de mettre en place une recevabilité du dossier. Cette mesure mérite d'être envisagée. La recevabilité pourrait être prise, soit par le CGI en collégialité avec les experts, soit par le Ministère. La non-recevabilité entraînerait une suspension du délai de contre-expertise en attendant l'arrivée des compléments demandés.

Vers une normalisation des dossiers contre-expertisés ?

Certains Ministères ont adopté, en concertation avec le CGI, une composition type de dossier de contre-expertise ; cette démarche mériterait d'être étendue à l'ensemble des secteurs.

Une normalisation du dossier déjà en vigueur pour les projets d'hôpitaux et les projets immobiliers de l'enseignement supérieur et la recherche

Dans le cadre de la révision de la politique de soutien à l'investissement hospitalier engagée par le ministère de la Santé, un comité interministériel de la performance et de la modernisation (COPERMO) de l'offre de soins hospitaliers a été mis en place. Ce comité est notamment chargé de diffuser les référentiels et les outils susceptibles de faire progresser les modalités d'évaluation des projets. A ainsi été publiée le 5 juin 2013³ une circulaire dont l'annexe 4 précise le contenu du dossier socio-économique à remettre au CGI.

Sans être allé jusqu'à l'installation d'un comité similaire, le Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a également publié, à l'occasion de la refonte du dossier d'expertise des projets immobiliers universitaires, une circulaire⁴ qui indique aux établissements d'enseignement la constitution du dossier d'évaluation socio-économique.

Ces circulaires proposent un plan type du rapport d'évaluation socio-économique, elles invitent notamment le porteur de projet à mieux définir l'option de référence et l'option de projet, à mieux choisir les indicateurs de dimensionnement à mettre en avant. Bien que ces documents n'aillent pas jusqu'au calcul d'une VAN socio-économique (ils s'arrêtent à la VAN financière et ne présentent pas de bilan chiffré complet par acteur), ils offrent déjà une marge de progrès importante dans l'harmonisation des dossiers présentés au CGI.

3- **CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N° DGOS/PF1/DSS/DGFIP/2013/271 du 5 juin 2013** relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO).

4- **Circulaire MENESR-DGESIP B3-1 n°2015-146 du 19 août 2015 : Gestion du patrimoine. Procédure d'expertise des opérations immobilières**, Bulletin officiel n°34 du 17 septembre 2015.

Des recommandations simples de présentation

En se basant sur les rapports de contre-expertise ainsi que les conclusions des ateliers d'experts régulièrement organisés par le CGI dans des domaines très différents, il apparaît que la lecture du dossier serait grandement facilitée s'il contenait, en plus des pièces techniques :

- un guide de lecture du dossier, ou à tout le moins un sommaire précisant les dates de chacun des documents, car le projet peut avoir évolué sensiblement,
- une synthèse de l'évaluation socio-économique,
- une note de présentation avec un rappel de la genèse du projet explicitant les raisons du choix de l'option finalement retenue.

D'autre part, dans la mesure où les experts sont chargés d'analyser la méthode d'évaluation et les hypothèses de calcul, les références ou guides pertinents devraient être fournis systématiquement ; de même toute information ayant servi à l'établissement des résultats intermédiaires et finaux doit systématiquement être incluse dans le dossier. **Ce sont en effet les raisonnements et les calculs qui font l'objet de l'attention des contre-experts.** Un résultat de calcul ne suffit pas. Il faut donc présenter notamment la description des modèles utilisés pour évaluer les impacts ou pour réaliser les prévisions d'activité ou de trafic, les tableurs de calcul, etc.

Par ailleurs, de nombreux documents existants et relatifs au projet, au programme ou à l'établissement sont pertinents, par exemple :

- les programmes ou schémas directeurs dans lesquels s'insère le projet ;
- diagnostics techniques du ou des bâtiments en service ;
- rapports récents d'inspections générales ou de chambres des comptes, rapports récents d'évaluations (par exemple du HCERES⁵ pour la recherche et l'enseignement supérieur) ;
- compte-rendus récents des conseils de surveillance ou d'administration et des instances pertinentes (CME et CTE de l'année pour les hôpitaux) ;
- documents budgétaires et financiers pertinents (par exemple dans le cas des hôpitaux la communication des résultats d'exploitation des deux ou trois derniers exercices, de même que la description de quelques mesures d'optimisation prises par l'établissement et validées par l'ARS) ;
- pour tous les indicateurs financiers, présentation, pour chacun d'eux, d'une vision dynamique, soit - 2 exercices avant le démarrage du projet, jusqu'à + 3 exercices après la mise en service du bâtiment.

Ces pièces existent la plupart du temps déjà, et doivent simplement être jointes directement au dossier, sans aucun effort de rédaction supplémentaire.

Des recommandations sur les questions à aborder

Même s'il reste ambitieux de produire des recommandations générales adaptées à des situations aussi diverses que les projets d'investissement public, voici une description plus détaillée de ce qui est attendu d'un dossier d'évaluation socio-économique.

Cette description s'appuie sur les références méthodologiques générales établies sous l'égide du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective et en particulier sur le rapport « *L'évaluation socio-économique des investissements publics, tome I* » d'Emile QUINET paru en septembre 2013⁶. Ce rapport indique les méthodes à utiliser (critère de choix fondé sur la Valeur Actualisée Nette – VAN, modalités d'actualisation et de prise en compte du risque, des coûts d'opportunité et de rareté des fonds publics...) et fixe des valeurs tutélaires à jour pour les biens non marchands (valeur statistique de la vie humaine, de la tonne de dioxyde de carbone, valeurs du temps, coûts de la pollution atmosphérique, des nuisances sonores...).

Cette méthodologie générale a vocation à être progressivement complétée par des guides méthodologiques transversaux et sectoriels pour mieux l'adapter à la spécificité des projets examinés dans chaque secteur. Ces guides pourraient être validés par une commission d'experts à instaurer dans la continuité du rapport Quinet, sous le pilotage conjoint du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective et du CGI. Ces références documentaires aideront les responsables de l'évaluation ainsi que la contre-expertise et facilitent les comparaisons de projets de même nature.

17

Rappel des objectifs et la nature de l'évaluation socio-économique

L'évaluation socio-économique permet de répondre à des questions essentielles dans les choix publics : le projet envisagé entraînera-t-il des bénéfices⁷ qui dépassent les coûts supportés collectivement ? Comment choisir parmi les différentes variantes d'un même projet ? Comment déterminer dans un ensemble de plusieurs projets ceux qui apporteront le plus grand bénéfice à enveloppe budgétaire déterminée ?

Une évaluation socio-économique cherche à monétariser, c'est-à-dire chiffrer en euros, les effets principaux du projet ou du programme envisagé, puis à établir la valeur de certains indicateurs socio-économiques habituels, parmi lesquels la valeur actualisée nette (VAN) qui établit la différence entre les bénéfices actualisés et les coûts actualisés. Mais la réalisation d'une évaluation socio-économique ne prend de sens que si, au préalable, les objectifs poursuivis, le dimensionnement du projet ont été définis avec précision et ses effets évalués le plus exactement possible.

Afin d'étayer au mieux l'évaluation socio-économique réalisée, le dossier d'évaluation socio-économique doit *a minima* répondre au cahier des charges suivant.

6- <http://www.strategie.gouv.fr/blog/2013/09/rapport-levaluation-socioeconomique-des-investissements-publics/>

7- Les bénéfices sont définis comme la somme des effets positifs d'un projet sur l'ensemble des agents de la collectivité nationale. Par exemple, une nouvelle infrastructure de transport est susceptible d'engendrer des gains de sécurité (moins d'accidents), des gains de temps pour les usagers et, dans certains cas, moins de pollution locale et moins d'émissions de gaz à effet de serre.

Le dossier d'évaluation d'un projet d'investissement

Les exigences qui suivent concernent les projets dépassant le seuil de contre-expertise. Pour les projets de 20 à 100 M€ HT, une simplification doit être recherchée pour proportionner les efforts d'évaluation au projet.

Un dossier d'évaluation socio-économique soumis à contre-expertise doit nécessairement inclure :

- La présentation détaillée du projet, l'explicitation des objectifs recherchés, les principales données sur son dimensionnement (par exemple pour les projets hospitaliers, examen en termes de capacité et de niveau d'activité attendu ou prévisions de trafic dans le cas des infrastructures de transport) et son calendrier prévisionnel ;
- Une justification de la cohérence du projet présenté dans le cadre du programme à long terme ou du schéma directeur concerné, du programme budgétaire ou du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement concerné ; de la place et du caractère prioritaire de l'investissement projeté au regard des autres projets du programme ou du schéma directeur ;
- Une présentation des variantes et alternatives aux projets et la démonstration de la supériorité de la solution retenue par rapport à ces alternatives : par exemples aménagement et extension de l'existant versus construction nouvelle, pertinence d'une ligne nouvelle versus entretien, mise à niveau et rénovation des lignes anciennes ; pertinence du mode de transport retenu (ferroviaire versus construction d'un canal) ;
- Une présentation de la « clientèle » ou des usagers attendus, avec des indications sur les modalités de ces prévisions ;
- La description des impacts financiers en précisant le cas échéant les hypothèses de tarification et le plan de financement ; appréciation sur les risques liés aux recours à l'endettement ou aux ressources propres ; examen de la soutenabilité financière ;
- Un bilan socio-économique monétarisé et les indicateurs socio-économiques pertinents qui en découlent, dont chaque fois que c'est possible :
 - le bilan socio-économique des différents acteurs avec une présentation des modalités de leurs calculs ;
 - les coûts de construction ainsi que le coût de l'exploitation ultérieure avec des éléments de comparaison sur des travaux récents de même nature ;
 - la valeur actualisée nette (VAN) socio-économique calculée en suivant les recommandations du rapport Quinet, en particulier en matière de taux d'actualisation, de prise en compte du risque et de coûts d'opportunité et de rareté des fonds publics ;
 - la VAN socio-économique rapportée au montant d'investissement public ;
 - le taux de rentabilité interne (TRI) socio-économique ;
 - la date optimale de mise en service du projet ;
 - l'analyse de la sensibilité des résultats (VAN) à la valeur des principaux paramètres ; en particulier, en considérant un taux d'actualisation unique fixé à 4,5 %.

Lorsque la VAN n'est pas calculée, le dossier doit *a minima* décrire les bénéfices attendus du projet et démontrer que les coûts du projet ont été optimisés.

Le dossier comprend en outre :

- les autres éléments d'analyse qui n'auraient pas été pris en compte par les indicateurs socio-économiques précédents (par exemples biodiversité, effets de répartition identifiant les gagnants et les perdants lors de la réalisation du projet) ;
- des indicateurs financiers dont, chaque fois que c'est possible :
 - la VAN et le TRI financiers pour l'Etat et/ou les établissements publics concernés. Les hypothèses retenues (analyse des évolutions des effectifs et de la masse salariale, mesures de gains de productivité envisagées) devront être détaillées ;
 - l'analyse de sensibilité des résultats à la valeur des principaux paramètres, tels que, par exemple, les prévisions de trafic et des indices de prix des travaux publics pour un projet de transport ou l'indice des prix à la construction pour les projets immobiliers.
- la justification, notamment du point de vue du bilan socio-économique, du mode de réalisation retenu et, lorsque c'est pertinent, l'analyse comparée du recours à une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ou un marché de partenariat ou tout autre montage spécifique ;
- les avis⁸ requis par les lois et règlements, y compris l'avis de soutenabilité budgétaire ;
- une cartographie des risques pour identifier et si possible quantifier les risques dans la réalisation du projet et les moyens mis en œuvre pour les maîtriser. Elle doit aborder en particulier les risques liés à la maîtrise du projet, les risques organisationnels et humains, les risques de clientèle, les risques techniques et les risques liés au financement.

Le responsable du projet met à disposition du CGI et donc des contre-experts tout document utile à la contre-expertise (y compris les feuilles de calcul).

Les questions adressées aux contre-experts

Pour aider les auteurs des dossiers d'évaluation socio-économique, il est utile qu'ils comprennent à quelles questions les contre-experts sont confrontés, quel que soit le projet ou son domaine :

- Le dossier fourni répond-il au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique, rappelé en encadré de la partie 2.1 de cette partie du document ?
- Les guides méthodologiques, en particulier ceux de France Stratégie, comme les instructions du ministère ou de l'établissement ont-ils été respectés ? Les valeurs tutélaires ont-elles été respectées ?
- Comment sont pris en compte les aspects non spécifiquement monétarisables mais cependant critiques pour l'évaluation du projet ?
- Le champ de l'évaluation est-il adapté ?
- Comment la méthode utilisée se compare-t-elle à des pratiques reconnues dans d'autres secteurs comparables ou dans d'autres pays ?
- Les choix (paramètres, hypothèses) sont-ils cohérents et réalistes au vu de l'état de l'art de l'évaluation et de la disponibilité des données ?

8- Certains segments d'investissement soumettent déjà l'Etat et ses établissements à des procédures d'évaluation *ex ante* ; celles-ci ont vocation à être versées au dossier d'évaluation socio-économique préalable tel que décrit dans le présent document.

Pour ce qui concerne les opérations immobilières comme pour les projets nécessitant un avis de la DINSIC, de l'autorité environnementale ou de la MAPPP, les textes de ces institutions continuent à s'appliquer et les dossiers soumis à ces organismes ainsi que leur avis constituent des pièces du dossier d'évaluation socio-économique.

Pour raccourcir les délais d'instruction des projets, la saisine du CGI peut se faire en même temps que celle de France Domaine, de la DINSIC, de l'autorité environnementale (AE) et de la MAPPP. Dans ce cas, le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI seront rendus après que l'équipe de contre-expertise aura pu prendre connaissance des avis de France Domaine, de la DINSIC, de l'AE et de la MAPPP. Ces avis seront enregistrés comme des compléments au dossier initial.

Les réserves et recommandations portent sur le projet, son évaluation et le dossier d'enquête publique

L'avis du CGI est adressé au décideur public afin de l'éclairer avant qu'il ne décide d'approuver, de modifier, de différer ou d'écarter le projet. Cet avis synthétique s'appuie sur le dossier remis et le rapport de contre-expertise, mais peut aller plus loin que les conclusions des experts dans les recommandations opérationnelles pour la mise en œuvre du projet. Les réserves et recommandations qu'ils formulent portent schématiquement sur trois rubriques : le projet en tant que tel, son évaluation socio-économique et le dossier d'enquête publique. Une distinction sectorielle apparaît également : lorsqu'il s'agit par exemple de projets d'hôpitaux ou de projets immobiliers pour l'enseignement supérieur et la recherche, et faute d'évaluation socio-économique complète, les réserves/recommandations portent essentiellement sur le projet, alors que pour les projets d'infrastructure de transport, elles portent le plus souvent sur la méthode d'évaluation et sur le dossier remis lors de l'enquête publique.

21

Les améliorations suggérées sur le projet

Optimiser le dimensionnement du projet

Les réserves et recommandations les plus fréquentes sont les suivantes :

- Mettre en cohérence le projet médical (hôpitaux), ou pédagogique/scientifique (ESR) d'un établissement et le projet immobilier. Ce n'est pas l'immobilier qui doit guider le projet hospitalier ou universitaire ;
- Optimiser les gains liés à la mutualisation des coûts de fonctionnement entre établissements ;
- Assurer la cohérence entre le projet et le programme auquel il appartient, ou entre le projet et les offres/les besoins de son territoire de rayonnement ;
- Mieux prendre en compte les conséquences architecturales du développement des pratiques numériques.

Consolider le plan de financement du projet

Les réserves et recommandations les plus fréquemment faites sont :

- Veiller à ce que l'établissement porteur du projet réalise, avant même le début des travaux, les gains d'efficience envisageables dans les contraintes immobilières actuelles nécessaires au bon rétablissement de son équilibre financier ;
- Mieux estimer les coûts du projet :
 - Tenir compte des coûts d'équipement et de déménagement, de même que des coûts d'exploitation et de maintenance ;
 - Adapter l'estimation du coût du projet en tenant compte des études de mise en œuvre opérationnelle du projet ;
- Boucler définitivement le plan de financement lorsqu'il y a des co-financeurs ;
- Optimiser les modalités de financement via l'emprunt, notamment le taux d'emprunt ;
- Développer la veille et l'étude des marchés potentiels pour optimiser en permanence le plan d'affaires lorsqu'il en existe un, afin d'optimiser les recettes effectives ;
- **Mieux préparer et accompagner les ressources humaines aux évolutions organisationnelles futures amenées par le projet**

La réserve ou recommandation la plus fréquente est d'établir un plan d'action en temps utile, sans attendre l'achèvement des travaux.

Mieux gérer les risques du projet

Les réserves et recommandations les plus fréquemment faites sont :

- Mettre en place un dispositif de gestion des risques afin notamment de mieux contrôler les éventuels dérapages de dimensionnement, de coûts, de calendrier ou de respect des performances ;
- Identifier / tenir compte des risques exogènes au projet (adhésion de co-financeurs, mise en connexion au réseau de transport, tarification appliquée par les acteurs concurrents, etc.)
- Identifier / tenir compte des risques liés à l'éloignement géographique des établissements parties prenantes du projet
- Identifier / tenir compte des risques liés au mode de réalisation du projet, surtout quand les équipes n'ont pas d'expérience en matière de CREM ou de PPP.

Professionaliser la fonction de pilotage de projet

La réserve ou recommandation la plus fréquente est de doter l'entité des moyens et de l'autonomie nécessaires pour assurer pleinement ses responsabilités, notamment en période d'exécution du projet.

Les améliorations suggérées pour l'évaluation socio-économique proprement dite

Mieux appliquer le cadrage méthodologique du rapport Quinet ou des guides sectoriels de référence

Les valeurs tutélaires ainsi que les méthodes du rapport Quinet (2013), les fiches-outils du référentiel d'évaluation des projets de transport (2014) commencent à être appliqués dans les dossiers adressés au CGI. Il semble que certains points méritent d'être rappelés :

- Le prix fictif de rareté des fonds publics doit s'ajouter au coût d'opportunité des mêmes fonds publics. Il est troublant que deux maîtres d'ouvrage d'infrastructures ferroviaires financées exclusivement sur fonds publics aient adopté, en se référant aux mêmes textes, deux conventions différentes : l'un n'applique pas de prix fictif de rareté des fonds publics alors qu'il applique le COFP, et l'autre adopte un PFRFP de 0,07 ;
- La VAN doit être présentée avec COFP et PFRFP puisque c'est celle qui est pertinente pour le décideur public ;
- La recherche de la date optimale de réalisation n'est pas une option, mais doit toujours être discutée ;
- La VAN pour la France doit être explicitée lorsque le projet comporte des impacts sur des acteurs étrangers.

23

Préciser ou compléter le cadrage méthodologique du rapport Quinet

Quelques valeurs de bêtas socio-économiques⁹ ont été proposées, mais il est nécessaire de compléter les valeurs à adopter, y compris dans les secteurs autres que les infrastructures de transport.

La mise à disposition de scénarios de référence ou de prévisions normées de PIB permettrait aux experts de gagner beaucoup de temps. Nombreuses sont les équipes de contre-experts qui ont été obligées d'aller chercher les évolutions passées de PIB ou de prix de l'énergie pour discuter la vraisemblance des prévisions de PIB ou de prix de l'énergie adoptées.

Par ailleurs, la pratique de l'évaluation de projets soulève parfois des questions qui n'avaient pas été anticipées. Ainsi, lorsqu'une infrastructure de transport va permettre de réduire des émissions de CO₂ sur le territoire français, mais que dans le cadre des règles internationales de comptabilisation, cet effet sera comptabilisé au lieu d'achat des carburants, en l'occurrence à l'étranger, quelle convention adopter pour la VAN socio-économique de la France ?

A l'occasion d'une contre-expertise, la part de la valeur résiduelle dans la VAN est apparue extrêmement importante alors qu'elle est par nature la plus entachée d'incertitude. Il apparaît que certains organismes financiers plafonnent la part de la valeur résiduelle dans la VAN. Est-ce pertinent ? Si oui, à partir de combien ?

⁹- Le bêta socio-économique traduit la corrélation entre les flux socio-économiques du projet et l'évolution du PIB par tête. Les valeurs recommandées pour ce bêta ne sont pour l'instant précisées dans le rapport Quinet (2013) que pour le coût d'investissement (0,5), pour le carbone (1) et pour un nombre limité de secteurs (voyageurs urbains, régionaux et longue distance et fret ferroviaire). C'est pour cette raison qu'il est suggéré par défaut d'adopter un bêta de 1 et donc un taux d'actualisation de 4,5 %.

Expliciter les hypothèses prises dans le scénario de référence, l'option de référence et l'option de projet

Dans plusieurs dossiers, les hypothèses n'étaient pas explicitées et seule une plongée dans les formules de calcul précises des tableurs a permis d'inférer les hypothèses retenues en matière de progrès technique ou d'indexation des coûts d'investissement, d'exploitation, de maintenance et de renouvellement.

Par ailleurs, il arrive que les hypothèses des modèles de trafic (qui alimentent ensuite les bilans socio-économiques) ne soient pas cohérentes avec celles du bilan des acteurs et de la VAN socio-économique.

Il est tout à fait compréhensible que des maîtres d'ouvrage confient des études extrêmement techniques à des bureaux d'études spécialisés mais ils ne doivent pas pour autant relâcher la vigilance sur les hypothèses prises en cours d'étude, parfois cruciales.

Développer l'analyse des options de projet alternatives (des variantes) au projet évalué

S'il est généralement possible d'obtenir, éventuellement après question, un historique du projet et donc une reconstitution des variantes écartées, les raisons pour lesquelles ces variantes ont été écartées ne sont pas toujours explicites, et il arrive que certaines d'entre elles paraissent tout de même vraiment pertinentes.

Faute d'exercices, parfois simples, de chiffrage ou d'estimation grossière, les experts sont obligés de les réaliser eux-mêmes. Par exemple pour se convaincre que la réhabilitation de bâtiments avec mise aux normes aurait été plus coûteuse que la reconstruction envisagée.

Améliorer la fiabilité des prévisions d'activité et de recettes

Cette recommandation se décline aisément dans plusieurs domaines :

- Pour les projets de transport, les modèles de trafic apparaissent souvent trop peu documentés, parfois anciens, et encore très peu audités, rendant difficile dans la durée limitée d'une contre-expertise l'appréciation des résultats du modèle de trafic. Or la matrice des trafics par origine-destination est tout à fait cruciale pour le bilan socio-économique chiffré.
- Pour les projets immobiliers des hôpitaux, un atelier réunissant les contre-experts a proposé un cheminement d'élaboration des projets avec une étape d'analyse intermédiaire qui clarifierait beaucoup la discussion des effets du projet et des autres effets. Cette étape intermédiaire consisterait à projeter le nombre global de séjours actuels de l'établissement dans une organisation virtuelle s'appuyant sur une calibration optimale (transformation de séjours, taille des unités...). Cette première étape permet d'identifier, à nombre de séjours constant, l'écart entre les recettes et les dépenses entre aujourd'hui et le scénario « aujourd'hui virtuel ». Ce n'est qu'au vu de cette étape virtuelle que se ferait le travail sur la projection d'activités.
- Dans l'analyse de la valorisation du foncier (des estimations parfois très disparates de la valorisation d'un terrain ; examen approfondi des options de location vs vente des bâtiments).

Développer les analyses de risques de manière à mieux cerner la sensibilité de la VAN

Les analyses de sensibilité de la VAN sont très souvent trop partielles ou absentes. Les rapports de contre-expertise préconisent de les développer par exemple en testant beaucoup plus systématiquement :

- une baisse du taux de croissance du PIB,
- un décalage dans le temps des gains du projet (risque de montée en charge moins rapide qu'espérée de l'utilisation),
- une évolution de la tarification des biens et/ou services marchands fournis par le projet,
- une évolution des comportements facilitée par des évolutions techniques ou réglementaires (co-voiturage, développement des autocars, réglementations relatives au stationnement pour citer des exemples récents).

Eviter les doubles comptes

- clarifier le périmètre du projet au sein du programme d'ensemble,
- expliciter comment l'évaluation du projet se distingue de l'évaluation du programme global.

Progresser sur la prise en compte des évolutions de tarification

Que ce soit en matière d'infrastructures de transport ou de fonctionnement des hôpitaux, la tarification des usagers ou la tarification des activités est susceptible d'évoluer et ce point n'est pas toujours examiné avec l'attention qu'il mériterait. Quelques exemples en témoignent.

Pour les infrastructures ferroviaires, l'évolution prévisible des péages est de nature à imposer une augmentation des tarifs proposés aux futurs usagers, et les modèles de trafic n'intègrent généralement pas cette augmentation, pourtant susceptible de faire évoluer les comportements. La pièce du dossier d'enquête publique qui présente l'évaluation socio-économique du projet doit être la plus didactique et précise possible à ce sujet.

Dans le cas du Grand Paris Express, tous les modèles ont été utilisés en faisant l'hypothèse d'une stabilité des tarifs, et donc une tarification en anneaux concentriques. L'évolution, à compter du 1er septembre 2015 vers une tarification « plate » c'est-à-dire un tarif unique de 70 € pour les abonnements aux transports franciliens n'a apparemment pas encore conduit à réviser l'option de référence, ni l'option de projet.

Pour les projets de reconstruction ou de réhabilitation des hôpitaux, chaque établissement choisit ses hypothèses d'évolution de la Tarification à l'Activité (T2A) lorsqu'il établit son Plan Global de Financement Pluri-annuel (PGFP). A défaut d'imposer une norme sur cette hypothèse d'évolution, ce qui faciliterait les comparaisons, il serait à tout le moins utile d'envisager un test de sensibilité avec une hypothèse uniforme de dégradation des tarifs.

Développer des bases de données et des éléments comparatifs pertinents

Seuls les ministères de tutelle, des agences ou des établissements publics de très grande envergure sont en mesure d'établir des bases de données sur les caractéristiques de projets récents, de nature à permettre de vérifier les ordres de grandeur des estimations des projets à l'étude. De tels benchmarks présentent un caractère évident de bien public et les données, une fois anonymisées ou traitées sont d'un intérêt immense pour les concepteurs de projets comme leurs autorités de tutelle ou les contre-experts.

Le besoin de réaliser des bases de données porte à la fois sur des données physiques (pour rapporter à une grandeur pertinente) et monétaires : coûts effectifs (investissement, exploitation, maintenance, renouvellement), voire dans certains cas en organisation de ressources humaines (ETP).

Plutôt que d'entretenir l'illusion d'un observatoire ou d'une agence généraliste, il semble bien plus efficace de laisser des initiatives spécialisées se mettre en place, tant que l'information recueillie est remise à disposition de tous. En effet, c'est plutôt sur des grappes relativement homogènes de projet qu'il est plus aisé de faire remonter en confiance des données utilisables et pertinentes, puis de les présenter sous un format utilisable. L'enseignement supérieur, par exemple, ramènera des surfaces construites à des indicateurs bien différents de ceux des centres pénitentiaires ou des hôpitaux.

Les améliorations suggérées pour mieux présenter l'évaluation socio-économique dans le dossier d'enquête publique

La pièce du dossier d'enquête publique qui présente l'évaluation socio-économique du projet doit être la plus didactique et précise possible, comme l'autorité environnementale le rappelle avec constance.

Un résumé pour non spécialistes devrait être systématiquement proposé.

Pour le bilan des acteurs, qui est un des points les plus consultés dans un tel dossier, il faut veiller à :

- expliciter les règles d'affectation des gains et des pertes entre acteurs ;
- adopter une ventilation éventuellement plus détaillée que celles proposées dans les documents officiels .

Il serait souhaitable de rappeler, comme le STIF le fait de façon très synthétique depuis de nombreuses années, le corpus d'hypothèses et de valeurs tutélaires utilisées à l'appui du calcul.

Enfin, il convient d'assurer la cohérence entre l'étude d'impact également fournie dans le dossier d'enquête publique et le bilan socio-économique, en particulier lorsqu'il s'agit des émissions de CO₂ et de polluants.

Le suivi des projets passés en contre-expertise

Lorsque la procédure d'évaluation socio-économique est présentée, surtout lorsqu'elle est l'occasion de rappeler la formalisation souhaitable de trois décisions-clés (lancement des études relatives au projet, approbation du projet, réalisation du projet), il arrive fréquemment que les interlocuteurs proposent d'ajouter des étapes ultérieures de suivi du projet, par exemple sous forme de revues de projet.

Le support de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques n'est pas suffisant et le CGI ne dispose pas des moyens humains nécessaires pour mettre en œuvre un tel suivi dont on peut considérer qu'il relève des ministères et des établissements concernés.

L'intervention du CGI est donc ponctuelle, à moins d'une évolution majeure du projet ou d'une insuffisance manifeste du projet qui a donné lieu à des réserves à lever par le CGI. La seule obligation (pas systématiquement respectée) est que le porteur de projet adresse un courrier au Commissaire Général à l'Investissement pour l'informer des suites données à l'avis du CGI.

En guise de conclusion

L'évaluation socio-économique des projets d'investissement public, bien qu'en cours de normalisation, offre d'ores et déjà un cadre de démarche pour les porteurs de projet :

- Pour toute la durée du projet, bien caractériser le scénario de référence (hypothèses macro-économiques), l'option de référence (évolution de la situation sans projet), l'option de projet (évolution de la situation avec projet) et les variantes (évolution de la situation si d'autres solutions sont mises en œuvre à la place du projet retenu) ;
- Identifier les impacts financiers et non financiers (les externalités) ainsi que les acteurs concernés directement et indirectement par le projet ;
- Objectiver de la manière la plus quantitative possible (jusqu'à la monétarisation des externalités lorsque les valeurs tutélaires existent) les impacts subis par les acteurs ;
- Calculer la VAN socio-économique du projet et réaliser une analyse de sa sensibilité en fonction des principaux facteurs de risque.

29

Une évaluation socio-économique complète ne se limite pas au chiffre de la VAN mais comporte de nombreux éléments permettant d'apprécier les avantages et des inconvénients du projet :

- Un résumé des raisons qui ont conduit à retenir le projet présenté et à écarter les variantes ;
- La synthèse des impacts du projet et leur correspondance en valeur monétaire lorsqu'elle est calculable ;
- La VAN du projet (en isolant la valeur résiduelle), avec sa fourchette d'incertitude ainsi que l'énumération et la qualification des impacts non pris en compte dans son calcul ;
- La décomposition annuelle de la VAN ;
- La décomposition de la VAN par grands postes ;
- La décomposition de la VAN par acteurs (ou « bilan par acteurs ») ;
- Les autres indicateurs de rentabilité socio-économique et une appréciation de la date optimale de mise en service.

Tous les dossiers de projets passés en contre-expertise au CGI, bien que très hétérogènes, ont pu être examinés par les experts, ce qui montre que les porteurs de projet disposent d'éléments nécessaires à la réalisation d'une évaluation socio-économique sans toujours la mettre en forme. Le défi d'aujourd'hui est de formaliser l'exercice et de le systématiser afin d'éclairer les décideurs publics par des évaluations les plus rationnelles possibles de l'opportunité des projets.

L'obligation d'évaluation socio-économique et son éventuelle contre-expertise, sont aussi une occasion, lorsqu'ils doivent être déclinés dans un ministère ou un établissement public, de renforcer la professionnalisation de l'instruction des projets d'investissement.

Pour en savoir plus :
s'adresser à
contre-expertise@pm.gouv.fr

Rapport au Commissaire général à l'Investissement
L'évaluation socio-économique
des grands projets d'investissements publics