



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

ÉRIC BESSON

NOVEMBRE 2008

Évaluation des grands projets publics :

diagnostic
et propositions



Sommaire

Synthèse

Première partie - Le choix des grands projets d'investissement publics, des procédures à améliorer

- 1 - Le mode de décision projet par projet n'est pas adapté à un contexte de rareté des finances publiques. p 5
- 2 - L'absence de critères communs d'évaluation et de format unifié de restitution ne permet pas aux décideurs de prioriser les projets entre eux. p 6
- 3 - La portée des évaluations est limitée par un déficit de dialogue contradictoire..... p 12
- 4 - L'absence de décision formelle et claire d'engagement des grands projets génère une incertitude coûteuse. p 12

Deuxième partie - Trois recommandations pour améliorer le système actuel de décision et de suivi des grands projets d'investissement

- 1 - Généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié, à l'exemple du *Green Book* britannique p 15
- 2 - Tenir davantage compte des besoins d'information des décideurs et du public..... p 16
- 3 - Inscrire les projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel..... p 17

Conclusion

Annexes

- Annexe 1 - Liste des personnes auditionnées au cours de la mission..... p 25
- Annexe 2 - Détails sur la notion de "calcul socio-économique" ou de "rapport coûts – bénéfices" p 27
- Annexe 3 - Eléments sur certains outils d'évaluation utilisés au sein de l'administration française p 29
- Annexe 4 - Eléments sur la procédure de décision des grands investissements publics au Royaume-Uni..... p 33
- Annexe 5 - Eléments sur les procédures et les outils d'aide à la décision des projets d'investissement dans le secteur privé..... p 37
- Annexe 6 - Mises à jour et ajouts possibles dans les référentiels de calcul socio-économique en vigueur..... p 39
- Annexe 7 - Proposition de structure d'un document d'investissement..... p 41

Synthèse

La Mission d'évaluation des politiques publiques¹ s'est intéressée aux outils et procédures en vigueur en matière de choix des grands investissements publics, en se focalisant principalement sur les projets d'infrastructures et de systèmes d'information. Cependant, le diagnostic et les recommandations qui figurent dans ce rapport semblent généralisables à des investissements d'autre nature.

Les "grands projets" : une définition à préciser ministère par ministère

La notion de "grand projet d'investissement public" correspond à des projets dont l'enjeu et la complexité sont tels que leur mise en œuvre nécessite à la fois une évaluation préalable et un processus de décision structuré. En pratique, pour un pays tel que le nôtre, caractérisé à la fois par le bon niveau des équipements existants, et la rareté des fonds publics relativement au nombre de projets nouveaux, cette catégorie comprend un nombre important de projets.

Ainsi, dans le domaine des infrastructures, la Loi d'orientation des transports intérieurs impose une évaluation préalable pour les projets d'un montant supérieur à 83 M€ ou présentant certaines caractéristiques techniques (les routes deux fois deux voies sont, par exemple, considérées comme un grand projet). Au Royaume-Uni, la définition des "grands projets" est relative selon les ministères. Les "grands projets" sont validés par le *HM Treasury* (le ministère

en charge des finances et de l'économie) au-delà d'un seuil variable selon le ministère porteur du projet : un "grand projet" de défense excède 300 M€, tandis que le ministère de la Culture soumet ses projets au *HM Treasury* à partir de 20 M€.

Les procédures et outils d'analyse des grands projets peuvent être améliorés

Dans le cas français, une démarche similaire à celle adoptée au Royaume-Uni pourrait être engagée afin de définir explicitement les seuils applicables à chaque ministère et au-delà desquels s'appliqueraient des procédures formalisées (évaluation préalable, inscription des projets dans un cadre financier pluriannuel, guide de méthodologie...).

A l'issue de cette mission, il apparaît que la principale marge d'amélioration concerne prioritairement les procédures de choix des grands projets, la formation des agents et la production de guides méthodologiques simples permettant de fournir au décideur des guides de décision compréhensibles.

Les méthodes de calcul socio-économique² des grands projets pourraient également être améliorées, mais ces outils restent sophistiqués en comparaison de ceux utilisés par nos voisins étrangers. En revanche, nous avons souvent des difficultés à leur donner une juste place au sein de nos processus de décision. Même si le détail des outils d'analyse varie nécessairement entre un projet d'infrastructure et un

¹ Ce rapport a été rédigé par Lucie ROBIEUX avec le concours d'Antoine MALONE et de Christophe LE BLANC.

² La notion de calcul socio-économique, appelé aussi "rapport coûts - bénéfices", est présentée en annexe 2.

projet informatique, par exemple, d'autres pays ont su mettre en place un cadre unique d'analyse³, permettant une plus grande transparence vis-à-vis des décideurs comme du grand public. Afin que les différents ministères puissent intégrer ces outils dans leur processus de décision, il serait nécessaire de préciser avec chacun d'entre eux le cadre général et les cadres spécifiques applicables à leurs projets.

Un travail interministériel est nécessaire afin de définir des outils applicables à chaque catégorie de projet

Ce rapport présente, en première partie, quelques éléments de diagnostic sur les outils et procédures de choix des investissements. En seconde partie, il

propose des pistes d'amélioration de ces procédures et outils, qui portent essentiellement sur le champ des projets d'Etat. En effet, s'agissant des projets engagés par les collectivités locales, la capacité de l'Etat à imposer des évolutions de procédure est limitée par le principe de libre administration des collectivités – qui n'empêche cependant pas que l'Etat lie, directement ou indirectement, ses cofinancements à l'adoption de principes de gouvernance définis en lien avec les représentants des collectivités locales.

³ Dans une certaine mesure, les grilles de questionnement de la RGPP constituent un premier pas vers une telle méthodologie unique d'analyse (http://www.budget.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/cmpp071212/2-demarche.pdf).

Le choix des grands projets d'investissement publics, des procédures à améliorer

Les imperfections relevées en matière de procédures de décision des grands projets sont principalement :

- ▶ le fait que les analyses soient réalisées plus au cas par cas que dans un cadre permettant de comparer et de trier l'ensemble des projets les uns par rapport aux autres. La méthode de l'analyse au cas par cas n'est pas, en soi, plus critiquable que la méthode de tri des projets. Cependant, la première méthode vise à assurer que les projets dépassent un seuil de rentabilité donné, et n'impose pas au porteur de projet de prendre en compte la contrainte budgétaire et la "concurrence" des autres projets demandeurs des mêmes fonds publics. La seconde méthode, au contraire, conduit à "partager" la contrainte budgétaire avec les porteurs de projets en privilégiant, au sein d'une enveloppe donnée, les projets les plus rentables. Elle est de ce fait plus adaptée aux périodes de forte contrainte budgétaire ;
- ▶ le fait que la méthode utilisée pour réaliser les évaluations ainsi que leur format de restitution ne permettent souvent pas, à l'heure actuelle, de comparer et de prioriser les projets entre eux. Malgré les efforts remarquables réalisés en matière de débat public, des progrès restent possibles dans ce domaine ;
- ▶ les évaluations réalisées souffrent d'un déficit de dialogue contradictoire, notamment entre ministères "demandeurs" et ministères financiers. Or, un tel débat contradictoire est souvent nécessaire, l'analyse des grands projets induisant la plupart du temps des éléments d'appréciation spécifiques ;
- ▶ l'absence de décision claire et formelle d'engagement des grands projets s'avère coûteuse, dans la mesure où elle réduit la capacité de l'administration à se focaliser sur quelques projets prioritaires.

1. Le mode de décision projet par projet n'est pas adapté à un contexte de rareté des finances publiques

Le choix des grands projets d'investissement publics est désormais un choix sous contrainte budgétaire. Cette situation implique un "partage" de la contrainte budgétaire, c'est-à-dire des procédures dans lesquelles la rareté des fonds publics est intégrée aussi en amont que possible dans les décisions.

Il ne suffit donc pas d'avoir un "taux de rendement socio-économique" (ie, un rapport bénéfices pour les usagers / coûts) qui dépasse un certain seuil, mais il faut présenter un projet suffisamment attrayant pour qu'il puisse faire partie des quelques-uns pouvant être financés, parmi toutes les possibilités – généralement supérieures aux moyens publics. Or, autant il est possible de vérifier au cas par cas si un projet dépasse un seuil de rentabilité, autant il est nécessaire de comparer l'ensemble des projets possibles pour pouvoir faire un classement et identifier les plus intéressants d'entre eux.

On notera une différence de taille entre le fonctionnement public et le fonctionnement privé. Dans ce dernier cas, il est en effet toujours possible de trouver des financements pour des projets qui dépassent un certain seuil de rentabilité. Alors que le secteur privé peut engager des stratégies poussant

vers un nombre illimité de projets individuellement rentables, le secteur public doit veiller à identifier les projets les plus utiles mais, également, à limiter le volume de ces projets – compte tenu des objectifs de maîtrise de la part de la dette dans le PIB.

Les grands projets d'investissement sont souvent aujourd'hui examinés et décidés selon une procédure plus proche du cas par cas. Un projet est souvent soumis aux décideurs à l'issue d'une période d'évaluation préalable mais avec peu d'éléments permettant de positionner un projet par rapport à l'ensemble des projets proposés, ou par rapport aux projets financés les années précédentes. Ainsi, le rythme de soumission des projets résulte davantage des délais et des contraintes d'instruction que d'une procédure cadrée au cours de laquelle plusieurs projets seraient soumis simultanément aux décideurs. Cette procédure ne garantit pas, dans un contexte de rareté des fonds publics, que les ressources soient allouées aux projets les plus utiles pour la collectivité.

Une comparaison plus systématique entre différents projets permettrait :

- de prioriser les projets et de partager la contrainte budgétaire entre les différentes parties prenantes d'un projet, plus facilement que dans le cadre d'une négociation des projets au cas par cas ;
- de justifier plus facilement le non engagement des projets présentant une utilité socio-économique faible. Celle-ci apparaîtrait au terme d'une analyse contradictoire et transparente permettant de positionner les projets les uns par rapport aux autres en fonction de critères pertinents et compréhensibles.

2. L'absence de critères communs d'évaluation et de format unifié de restitution ne permet pas aux décideurs de prioriser les projets entre eux

D'un ministère à l'autre et d'un type de projet à l'autre (infrastructure, projet informatique, projet immobilier, etc.), il n'existe pas de méthode unifiée d'évaluation des projets, ni de format homogène de restitution de ces évaluations. Or, s'il existe des spécificités qui

doivent être prises en compte en fonction de la nature des projets, les exemples étrangers et privés montrent qu'il est à la fois utile et possible d'adopter un cadre d'évaluation et un format homogènes de restitution, déclinés ensuite dans des documents plus spécifiques.

2.1. Il n'existe pas de cadre d'évaluation commun à l'ensemble des projets d'investissement

Différentes méthodes d'évaluation préalable des grands projets existent au sein de l'administration, la plus complète d'entre elles⁴ étant sans doute "l'Instruction cadre pour l'évaluation des grands projets d'infrastructure", mise à jour en 2005, utilisée par le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT).

Cependant, ces méthodes ont été développées de manière isolée et la diversité des critères d'évaluation des grands projets semble être la norme. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de méthode d'évaluation unifiée proposant des critères d'évaluation homogènes entre différents projets, quels que soient leur nature ou le ministère qui les porte. Cette absence empêche toute comparaison intersectorielle sur une base objective.

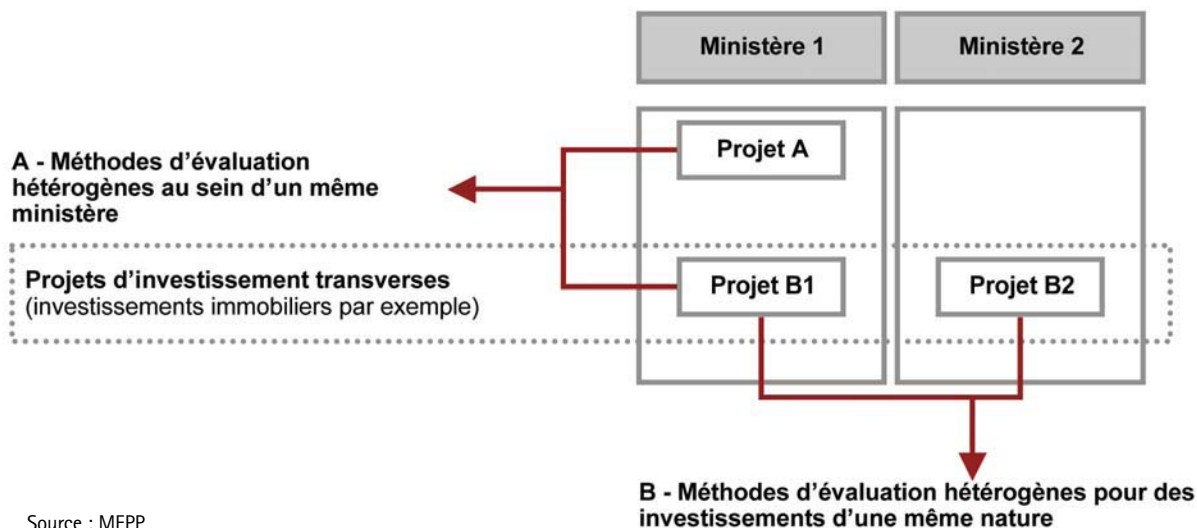
- Les projets d'investissement ne sont pas examinés selon la même méthode d'évaluation.

Aucun ministère ne dispose d'une méthodologie d'évaluation unifiée pour l'ensemble de ses projets d'investissement. Un même ministère n'instruit pas ses projets d'investissement routiers ou immobiliers selon des principes homogènes, alors que l'application du calcul socio-économique est aussi légitime pour ces deux types de projets. On peut cependant noter que des travaux sont actuellement en cours dans ce domaine : le Commissariat général au développement durable (CGDD) a soumis de nouvelles orientations en matière d'évaluation des projets et des politiques internes au MEDDAAT. Celles-ci ont été approuvées en mars 2008 par le Comité stratégique du MEDDAAT. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture prévoit de développer une méthode d'évaluation commune à l'ensemble de ses projets d'investissement. Cependant, cette volonté d'harmonisation n'est pour l'instant qu'à l'état de projet.

Par ailleurs les projets d'investissement d'une même nature ne sont pas évalués avec une méthode commune entre les différents ministères.

⁴ Certains éléments sur ces méthodes d'évaluation sont explicités en annexe 4.

Constats relatifs à l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation entre projets de nature différente et entre ministères



Cette absence d'unité réduit la possibilité de comparer les projets d'investissement entre eux. Elle rend également plus complexe la formation et la mobilité des agents en charge d'évaluation des grands projets.

- Plusieurs exemples à l'étranger, au Royaume-Uni et au Canada notamment, et dans le secteur privé montrent qu'il est pertinent de produire et de diffuser une méthodologie d'évaluation commune à l'ensemble des parties concernées par un investissement.

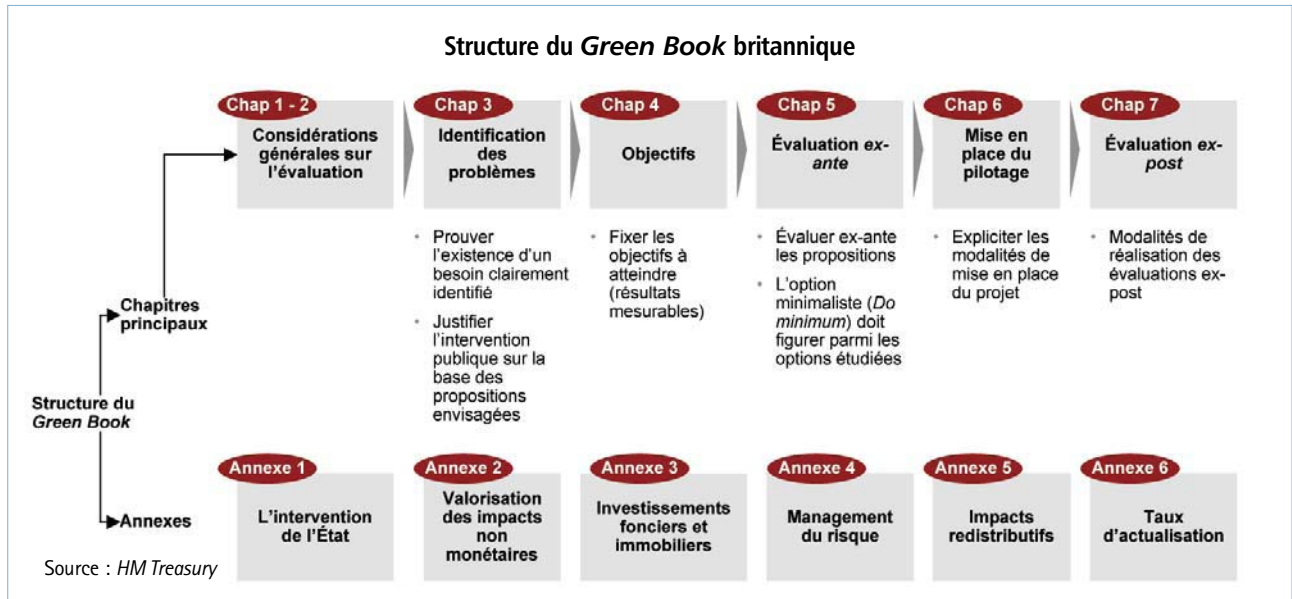
Au Royaume-Uni, les ministères porteurs de projets disposent du *Green Book* pour construire leurs *Business cases* : les *Business cases*, (en français : "documents d'investissements" ou "documents de synthèse"), présentent, sous un format synthétique, l'ensemble des éléments relatifs à un investissement donné : chaque projet d'investissement fait l'objet d'un document de synthèse, soumis aux *Spending Teams* du *HM Treasury* et validé lors de trois points de passage⁵.

Développé dans les années 1960 et mis à jour en 2003, le *Green Book* présente les principes généraux d'évaluation préalable des grands projets d'investissement, des politiques publiques et des réglementations. Son utilisation est obligatoire pour les projets (au-delà d'un certain seuil) mis en œuvre par le Gouvernement central britannique. Il est également utilisé, de manière non obligatoire, par les gouvernements régionaux comme le Pays de Galles.

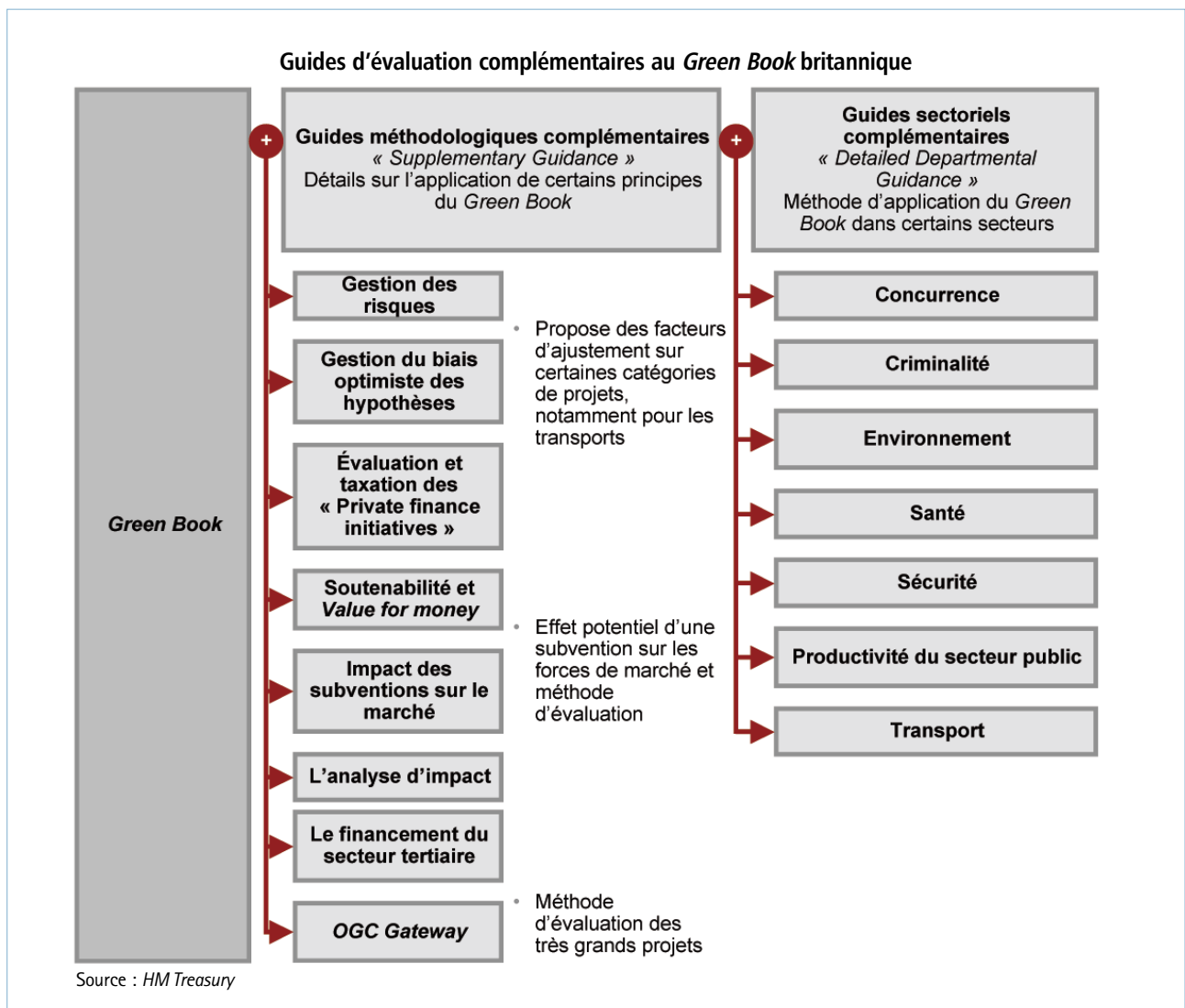
Le *Green Book* vise à évaluer l'opportunité d'une intervention publique et souligne la nécessité d'étudier diverses options pour répondre à une problématique publique. Il propose une méthodologie simple et pédagogique pour conduire une **évaluation préalable complète de l'option retenue** : il établit les principales valeurs tutélaires à prendre en compte dans le calcul socio-économique et propose une manière d'évaluer certains impacts non monétarisables.

⁵ Le contenu et l'utilisation des documents d'investissement sont détaillés dans cette partie et dans les annexes 4, 5 et 7.

Le *Green Book* est structuré comme suit :



Le *Green Book* est accompagné de déclinaisons sur des domaines spécifiques, en fonction des particularités de certains projets, et d'une façon cohérente avec les principes généraux présentés dans le *Green Book*.



Afin de faciliter l'assimilation des principes du *Green Book* par les équipes porteuses des projets, un important travail de pédagogie a été réalisé à double titre :

- un guide d'application du *Green Book* a été rédigé par le gouvernement du Pays de Galles avec un souci de clarté et de pragmatisme. Il accompagne le porteur du projet à chaque étape de la rédaction de son document d'investissement. Cette initiative a permis de raccourcir considérablement le temps de rédaction des documents d'investissement de dix-huit mois à un mois et demi en moyenne et de systématiser la rédaction des documents d'investissement ;
- par ailleurs, une formation spécifique à l'utilisation du *Green Book* a été conçue pour chaque type d'utilisateurs : une demi-journée pour les directeurs administratifs, une journée pour les *Spending Teams* du *HM Treasury*⁶ et trois jours pour les équipes porteuses des projets au sein des ministères ;
- enfin, le *Green Book* et les compléments sectoriels sont largement diffusés : ils sont facilement accessibles sur internet.

Dans le secteur privé, des guides méthodologiques de préparation des dossiers d'investissement sont mis à disposition des porteurs de projets et des équipes fonctionnelles (au sein du siège, dans le cas de groupes disposant de plusieurs filiales). Ces guides encadrent les travaux préparatoires des équipes opérationnelles porteuses des projets : ils les aident à formaliser un document d'investissement synthétique, d'environ 20 pages généralement, à destination des décideurs. Ces guides sont généralement rédigés par la Direction du Développement ou la Direction financière. Ils font apparaître certaines valeurs de référence, comme le coût du capital, utilisées dans le calcul des valeurs financières des investissements. Ils peuvent être complétés, le cas échéant, par des indicateurs techniques propres à chacun des métiers de l'entreprise.

Ces guides font par exemple apparaître des éléments relatifs :

- à la typologie de contrats,
- à l'analyse financière,
- à l'analyse comptable,
- aux spécificités de l'acquisition d'une société,
- aux problématiques fiscales,
- aux hypothèses macro-économiques,
- aux critères de rentabilité et de rentabilité,
- à l'analyse des risques et l'étude des sensibilités,
- à la structure du document d'investissement à soumettre aux décideurs.

On voit ainsi que l'élaboration d'une méthode d'évaluation simplifiée est une pratique répandue au Royaume-Uni et dans le secteur privé. Elle permet aux décideurs de disposer de documents de synthèse fondés sur des principes d'évaluation homogènes entre les projets étudiés.

2.2. Le format de restitution et le contenu technique des évaluations les rendent difficilement assimilables pour le décideur

- Les documents concernant les investissements sont présentés aux décideurs publics sous des formes multiples.

Il n'existe pas de format de document de synthèse commun à toute l'administration, explicitant l'ensemble des éléments d'analyse préalable relatifs aux investissements considérés. Les documents mis à la disposition des décideurs sont donc hétérogènes dans leur forme : ils ne présentent pas de schéma d'analyse *ex ante* homogène entre les différents projets envisagés. Cette hétérogénéité freine la compréhension des différentes dimensions du rapport coût-bénéfices d'un investissement donné.

- Sur le fond, ces documents sont souvent hautement techniques et rarement assez synthétiques pour être facilement utilisés par les décideurs.

Les informations prennent souvent la forme de concepts abstraits ou techniques (taux de rentabilité socio-économique), difficiles à appréhender ou à communiquer auprès du grand public. Or, dès lors que les évaluations se traduisent d'une façon difficile à prendre en compte par un décideur, il devient difficile pour ces derniers de donner une place importante aux évaluations dans les décisions, ou dans la justification de ces décisions.

Sans nier la pertinence du taux de rendement socio-économique, qui synthétise des informations sur le coût, le gain de temps ou l'impact social des projets, et qui demeure un outil puissant d'aide à la décision, il serait également utile pour le décideur de disposer d'indicateurs plus "parlants" (tels que, par exemple, le coût net par heure usager économisée, qui peut porter sur des projets routiers comme sur des projets d'informatisation de services publics) – quitte à utiliser plusieurs indicateurs parlants, plutôt qu'un seul, mais trop synthétique. En tout état de cause, de tels indicateurs devraient toujours être formulés sous forme de ratios d'aide à la décision (par exemple : coût en euros par tonne de CO₂ évitées) et non sous forme de critères simples (tonnes de CO₂ économisées), qui n'introduisent aucune perception sur l'efficacité du projet.

⁶ Comme expliqué dans l'annexe 5, les *Spending Teams* du *HM Treasury* sont des équipes chargées de la relecture et de la validation des documents de synthèse.

Les décideurs ne semblent pas non plus disposer d'éléments de comparaison qui permettraient de mettre en perspective les éléments qui leur sont présentés (par exemple, comparer le coût au kilomètre d'un projet avec les moyennes des projets financés par l'Etat sur plusieurs années). Dans le cadre d'un projet routier, par exemple, le coût par heure usager économisée pourrait être précisé et comparé à celui des projets précédemment financés. Dans le cadre d'un projet de système d'information, le document d'investissement pourrait indiquer la masse salariale épargnée par rapport à d'autres projets engagés au cours des années précédentes. En effet, de telles informations peuvent être utiles pour expliquer la position d'un projet par rapport à l'ensemble des projets publics, dans un contexte de limitation de la dépense publique.

En conséquence, la forme et le contenu des documents de synthèse soumis à l'examen des décideurs publics et du grand public :

- ne semblent pas adaptés à leurs besoins compte tenu, notamment, du temps que les décideurs publics peuvent consacrer à assimiler les éléments d'instruction d'un dossier d'investissement. Les décideurs ne semblent pas disposer, sous un format facilement assimilable, des éléments d'instruction critiques nécessaires pour décider d'un investissement ;
- ne permettent pas la comparaison entre les éléments d'instruction de projets différents. Ce point est intimement lié à la présence d'une méthode d'évaluation homogène entre les projets, évoquée plus haut ;

- ne présentent pas d'ordres de grandeur simples qui permettraient aux décideurs d'apprécier et d'expliquer de manière relative les éléments d'analyse présentés. La présentation d'ordres de grandeurs relatifs, par rapport aux projets engagés l'année précédente par exemple, pourrait en effet permettre aux décideurs d'appréhender avec plus de facilité les enjeux relatifs à l'investissement considéré.

Dans le domaine des investissements en systèmes d'information, des progrès en termes de présentation des éléments d'évaluation préalables sont réalisés avec la Méthode d'analyse et de remontée de la valeur (MAREVA, détails présentés dans l'annexe 3). Cette analyse préalable aboutit à une représentation synthétique, sous la forme d'un schéma pentagonal, du positionnement de l'investissement sur cinq axes d'analyse (analyse financière, maîtrise des risques, analyse des bénéfices pour les usagers d'une part, pour l'administration d'autre part, et nécessité du projet). Plus l'ère couverte est importante, plus la collectivité gagnerait à ce que le projet soit engagé.

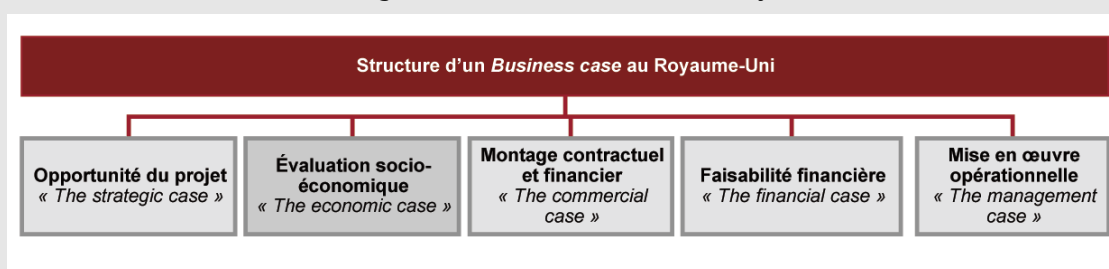
- La présentation des éléments d'instruction des projets d'investissement, selon un format standard, est largement répandue à l'étranger et dans le secteur privé.

À l'étranger (Royaume-Uni, Canada, Union européenne) et dans le secteur privé, l'élaboration de documents d'investissement est une pratique courante. Elle constitue une étape préalable obligatoire à l'étude d'un investissement.

Éléments sur la procédure d'approbation des grands projets d'investissement au Royaume-Uni et dans le secteur privé

Au Royaume-Uni, la procédure d'approbation des projets d'investissement est strictement encadrée. Les projets dont le montant dépasse un seuil fixé, pour chaque ministère, doivent être présentés suivant un format commun (le *Business case*). L'obligation de rédiger un document d'investissement incite les ministères porteurs de projets à structurer l'instruction de leurs projets autour de sujets clés. Le *Business case* vise à exposer les principaux éléments utiles à la décision, de l'étude de son opportunité jusqu'aux modalités opérationnelles de sa mise en œuvre. Il est structuré en cinq parties :

Éléments figurant dans un Business case au Royaume-Uni



Source : HM Treasury

La décision d'engager ou non un investissement se fonde ainsi sur un document dont la forme et le fond sont harmonisés entre tous les ministères. Il constitue le support de la discussion entre les différents services lors des phases d'instruction d'un projet. Sa rédaction s'effectue en trois étapes, validées par les équipes du ministère des Finances (*HM Treasury*), appelées les *Spending Teams*. La structure de ce document est inchangée lors de ces différentes étapes. Les différents thèmes abordés sont, eux, documentés avec un niveau de détail croissant :

- la première version du document d'investissement (*Strategic outline case*) insiste sur l'étude d'opportunité du projet ("motivation du projet") et présente les différentes options envisagées pour atteindre l'objectif stratégique ;
- la deuxième version (*Outline business case*) présente de manière détaillée l'option privilégiée sur ces différentes dimensions : socio-économique, contractuelle, financière et opérationnelle ;
- la troisième version constitue la version finale (*Full business case*) : elle présente les modalités de mise en œuvre opérationnelle de l'investissement (intervenants, calendrier, mode de pilotage, responsable du projet notamment).

Cette pratique se rapproche beaucoup de celle utilisée par la **Commission européenne** et certains autres pays comme **l'Italie**, le **Canada** et **l'Australie** en matière d'évaluation préalable de la réglementation. A titre d'exemple, la synthèse d'une étude d'impact australienne est organisée de la manière suivante :

- 1 - Description du problème
- 2 - Description des objectifs de l'intervention
- 3 - Solutions envisagées
- 4 - Coûts et avantages de l'option choisie (évaluation socio-économique)
- 5 - Consultations menées
- 6 - Conclusions
- 7 - Mise en œuvre et planification de l'évaluation ex-post

Dans le **secteur privé**, l'étude d'un projet d'investissement est également conditionnée par la présence d'un document d'investissement. Comment nous l'avons vu, la rédaction de celui-ci est généralement encadrée par des outils méthodologiques communs à l'ensemble des services de l'entreprise. Les équipes fonctionnelles du siège (finance, ressources humaines, service juridique, par exemple) testent la fiabilité, sur leur champ de compétence, des hypothèses retenues par les équipes porteuses des projets pour l'examen de l'investissement. Le document d'investissement est généralement structuré comme suit :

- ▶ synthèse de une à deux pages rappelant les principaux enjeux de l'investissement considéré ;
- ▶ le corps du document d'investissement fait apparaître les éléments suivants :
 - **Contexte, nécessité et caractéristiques de l'investissement** : quelles sont les caractéristiques générales de l'investissement considéré ? En quoi est-il cohérent avec la stratégie de la filiale porteuse du projet et du groupe ?
 - **Cadrage financier** : quelles sont ses caractéristiques financières ? Cette partie documente généralement les indicateurs financiers suivants : taux de rendement interne, retour sur capitaux investis, marge d'exploitation, moyenne de la rentabilité à cinq ans, à dix ans par exemple. L'analyse des données financières d'un projet est un élément clé : elle permet un premier tri des projets d'investissement.
 - **Points d'attention et impacts non pris en compte dans les indicateurs financiers** : en quoi l'investissement considéré est-il porteur de risques environnementaux et sociaux, par exemple ?
 - **Conditions de mise en œuvre opérationnelle** et calendrier des prochaines étapes
- ▶ Annexes techniques le cas échéant.

Dans les exemples étudiés, que ce soit au Royaume-Uni ou dans le secteur privé, l'élaboration d'un dossier de synthèse est une étape préalable à la décision : cette étape permet au décideur de disposer de l'ensemble des éléments d'instruction d'un projet avant de décider. La présence d'un dossier de synthèse est intimement liée, dans les deux cas, à la présence d'une méthode d'évaluation homogène d'un type de projet à l'autre.

3. La portée des évaluations est limitée par un déficit de dialogue contradictoire

Dans les domaines où les évaluations nécessitent – comme c'est très souvent le cas – des analyses "sur mesure", difficiles à définir à l'avance dans un guide, la qualité des évaluations repose sur le **dialogue de différentes parties prenantes aux intérêts contradictoires**, certaines ayant intérêt à la réalisation du projet tandis que d'autres promeuvent d'autres arguments, de nature technique ou budgétaire par exemple. Compte tenu de son caractère technique, ce débat doit cependant être organisé pour éviter qu'il ne se limite à la confrontation de deux points de vue et permette d'exprimer les causes des divergences d'appréciation.

Cela est particulièrement vrai pour les investissements publics, pour lesquels la non réalisation des objectifs (en termes de trafic d'une infrastructure, ou en termes de fonctionnalités d'un projet informatique) porte souvent moins de conséquences que la réalisation de projets non rentables dans le secteur privé. Autrement dit, la difficulté à mesurer ou sanctionner les résultats d'un projet dans le public devrait normalement s'accompagner d'un effort accru en termes de qualité des évaluations préalables. Le débat contradictoire, surtout s'il est organisé de façon à identifier les causes de désaccords entre les parties – notamment entre les parties responsables de la réalisation du projet et celles qui portent le coût de son financement – permet de renforcer la qualité de l'évaluation préalable des projets.

Sur ce point, il faut noter que des évolutions sont en cours à la suite du Grenelle de l'Environnement. La mise en place de la "Gouvernance à 5" notamment, vise à renforcer la concertation entre les différentes parties prenantes des projets, et d'y associer les associations de protection de l'environnement. Par

ailleurs, l'avant projet de loi de transition environnementale ("Grenelle 2") proposera un ensemble de mesures destinées à améliorer la représentativité des acteurs dans le processus de décision des projets.

Il reste que le **caractère contradictoire des évaluations pourrait globalement être renforcé** dans les procédures actuelles de choix des investissements. Premièrement, le dialogue contradictoire n'est pas inscrit dans une procédure établie, précisant en quoi il constitue une étape nécessaire avant la décision. Il apparaît ainsi que les ministères du Budget et de l'Economie n'interviennent que très en aval dans le processus de décision. Plus généralement, il n'existe pas de structure chargée d'organiser ce dialogue, ou de solliciter une analyse externe pour départager les divergences les plus techniques. Enfin, la discussion contradictoire pourrait être facilitée par une transparence accrue des données de marché, souvent détenues par les maîtres d'ouvrage.

Le dialogue contradictoire mené sur des projets d'investissement est une pratique **constante dans le secteur privé et au Royaume-Uni**. Les dossiers de synthèse relatifs aux investissements sont instruits de manière concertée entre porteurs de projets et équipes fonctionnelles du siège dans le cas d'un groupe privé. Au Royaume Uni, ce sont les *Spending Teams* du *HM Treasury* qui jouent ce rôle de relecture critique et de validation des hypothèses de travail. Dans les deux cas, les données de base et hypothèses retenues par les porteurs de projets sont partagées et discutées par l'ensemble des parties prenantes d'un projet.

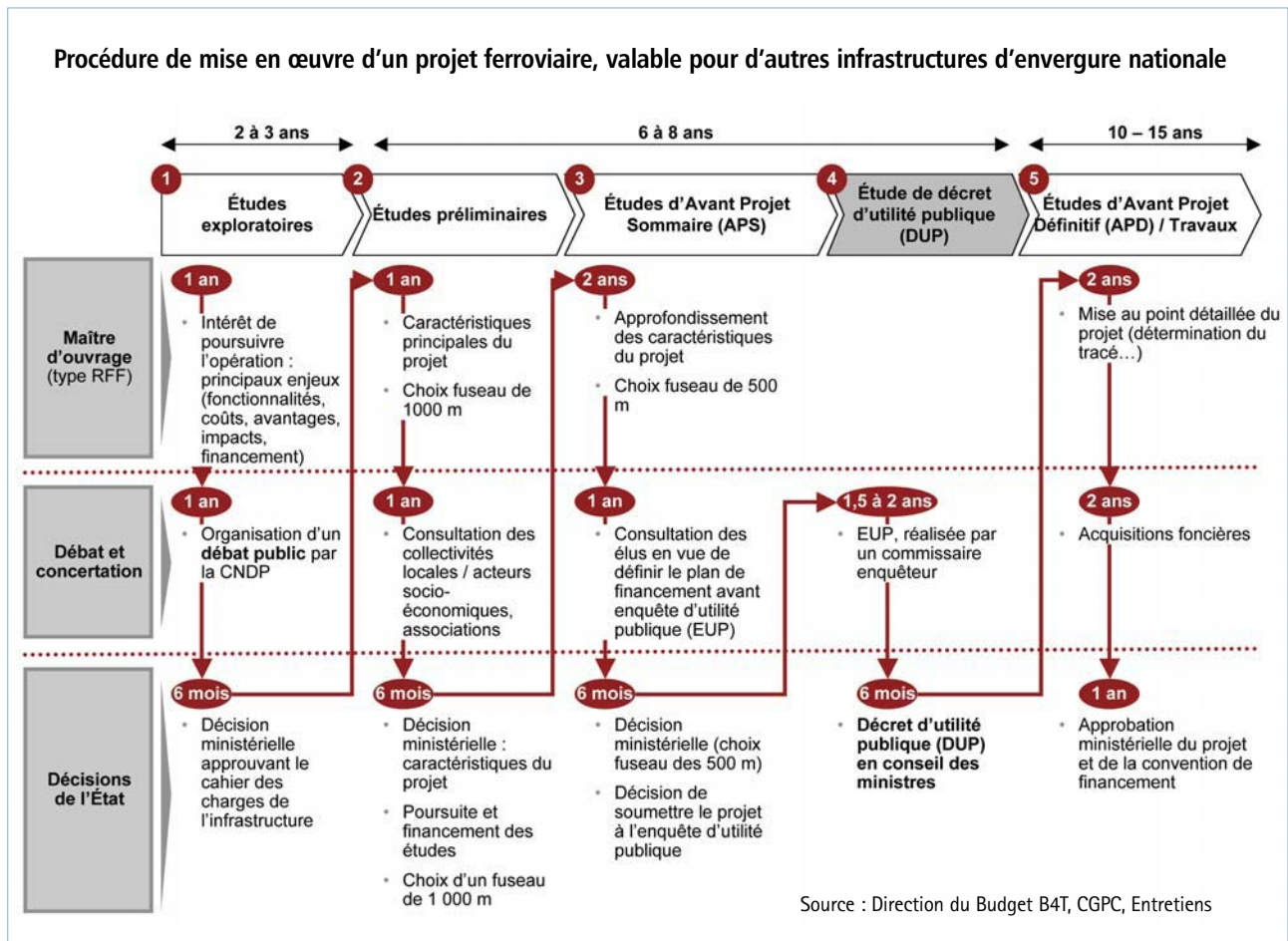
4. L'absence de décision formelle et claire d'engagement des grands projets génère une incertitude coûteuse

La procédure de décision ne fait pas apparaître, de manière suffisamment claire les **points d'engagement d'un investissement**. La prise de décision de l'Etat 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 enga-

gement, indépendamment de la supériorité de leur utilité par rapport à d'autres projets moins anciens ou moins actifs.

En matière d'infrastructures, le Décret d'utilité publique (DUP) constitue un point d'engagement de fait, étant donné le faible nombre d'abandons de projets dont le DUP a été déclaré. En amont du DUP,

comme le fait apparaître le schéma ci-dessous, l'Etat dispose de multiples occasions pour se prononcer sur la poursuite des phases aval d'un projet. Cependant, ce continuum de décisions, non engageantes en elles-mêmes, aboutit avec le DUP, dix à douze ans en moyenne après les premières études exploratoires d'un projet, à son engagement *de facto* (sous réserve de ressources financières disponibles).



L'absence de point d'engagement formel induit plusieurs dysfonctionnements :

- l'avancement ou l'engagement d'un projet d'investissement peut être davantage dicté par la présence ou l'absence de ressources financières à un moment donné que par une vision stratégique et financière de moyen et long terme. Sur longue période, ce mode de sélection ne favorisera pas forcément les projets les plus utiles pour la collectivité;

- la multiplication des études préalables se substitue de fait à une décision d'engagement claire. Elle est coûteuse en ressources humaines et financières. L'incertitude sur l'engagement définitif d'un investissement induit également des coûts organisationnels, dans la mesure où il est plus facile de piloter l'administration sur un nombre restreint de projets aux moyens et aux dates de finalisation clairement définis.

Trois recommandations pour améliorer le système actuel de décision et de suivi des grands projets d'investissement

Ce rapport propose trois recommandations principales :

- ▶ créer un cadre harmonisé d'évaluation des grands projets d'investissement (en s'inspirant par exemple du *Green Book* britannique) ;
- ▶ définir un cadre homogène de restitution des évaluations facilitant leur assimilation par les décideurs et le grand public ;
- ▶ inscrire le choix des grands investissements publics dans un cadre de décision pluriannuel (l'évaluation constituant une étape essentielle en amont de la décision) ; et dans cette perspective mettre en place un "Comité d'investissement", compétent pour l'ensemble des grands projets, dont la mission serait de présenter clairement les éléments de choix au décideur, dans un cadre d'analyse contradictoire.

1. Généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié, à l'exemple du *Green Book*

L'évaluation préalable des investissements est d'autant plus rapide à réaliser et à assimiler qu'elle se fonde sur une **méthode connue, validée et homogène entre les projets**. Afin d'unifier les différents outils d'évaluation socio-économique, il serait souhaitable

d'élaborer une méthodologie commune à l'ensemble des investissements d'un ministère donné (*a minima*).

- ▶ **L'élaboration de guides d'application simples, didactiques et pragmatiques à l'usage des utilisateurs de cette méthode est essentielle.**

La formulation explicite et didactique des principes généraux d'évaluation est nécessaire mais ne suffit pas à encadrer le travail de rédaction d'un document de synthèse. Ainsi, l'administration du Pays de Galles a élaboré deux guides d'application indiquant comment les principes généraux d'évaluation du *Green Book* peuvent être utilisés dans le cadre de la rédaction des documents de synthèse. Ils accompagnent les porteurs de projet étape après étape dans leur travail de rédaction de ces documents.

Comme évoqué également, outre la rédaction de ces guides d'application, le Royaume-Uni et le Pays de Galles ont mis en place des formations spécifiques pour diffuser l'usage du *Green Book* : ces formations sont adressées aux rédacteurs des documents d'investissement ainsi qu'aux personnes chargées de les valider.

- ▶ Les avantages possibles de l'élaboration d'un tel cadre d'évaluation unifié et simplifié sont les suivants :
 - permettre de **comparer des projets de même nature et de natures différentes** ;
 - participer à la diffusion des meilleures pratiques **d'évaluation** augmentant la **qualité des évaluations** produites ;

⁷ L'exemple britannique montre qu'il est possible d'appliquer une méthode d'évaluation commune à l'ensemble des ministères.

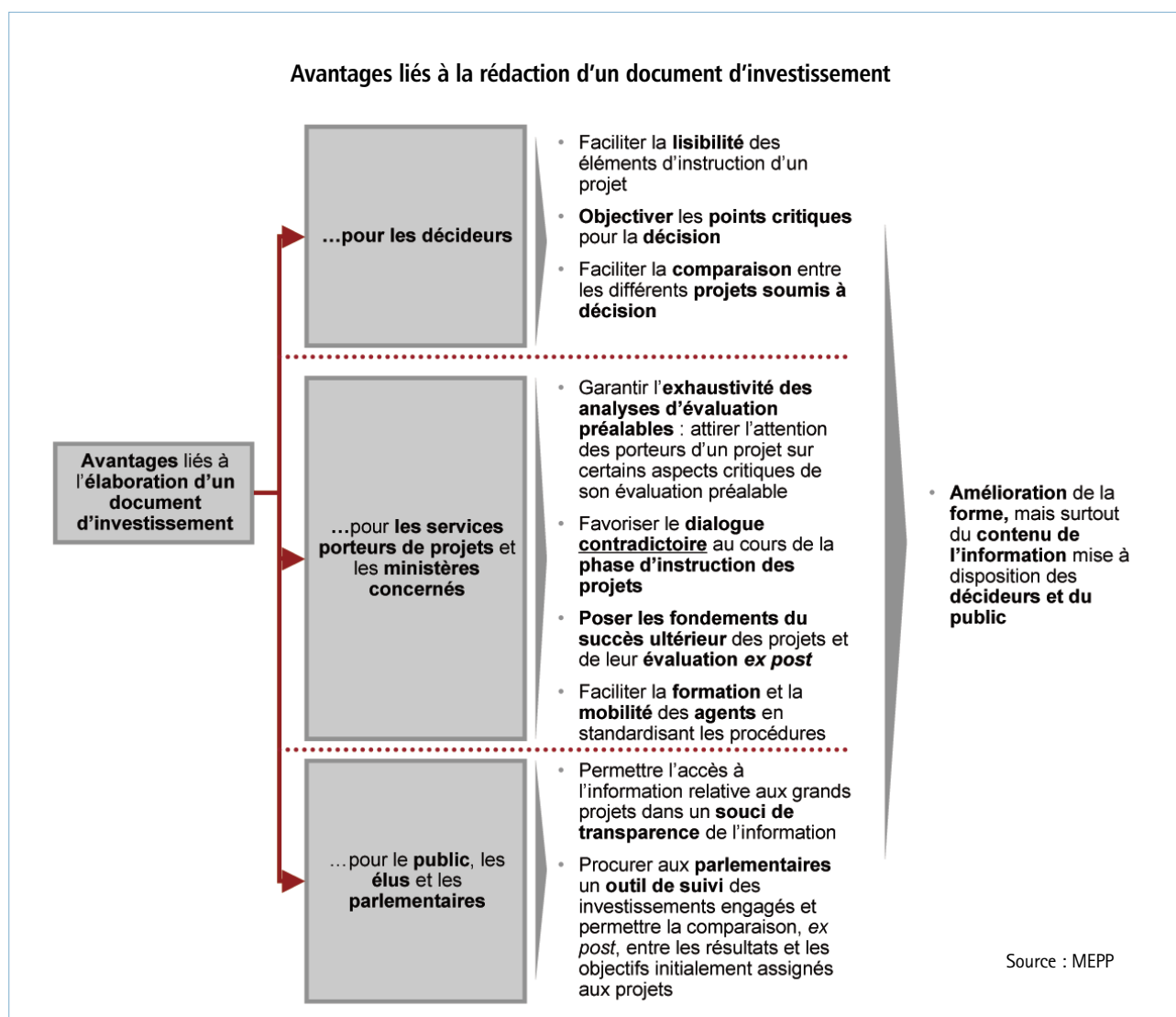
- diminuer le délai nécessaire à leur rédaction grâce à l'effet d'apprentissage induit par la permanence de la méthode, et faciliter ainsi à la fois la formation et la mobilité des agents en charge de la rédaction des dossiers d'investissement;
- contribuer à la cohérence et à la transparence des procédures d'instruction et de décision des investissements.

Dans la perspective de l'élaboration d'un tel outil, il serait possible de mettre à jour et de compléter les différentes méthodes d'évaluation socio-économique existantes, comme celle du MEEDDAT, afin qu'elles répondent mieux aux besoins des décideurs. En particulier, cet outil pourrait fournir une méthode d'évaluation intégrée des impacts sociaux et environnementaux afin de permettre aux décideurs d'appréhender l'impact des projets en matière de développement durable⁸.

Les mises à jour et ajouts possibles, détaillés en annexe 6, font l'objet de groupes de travail dédiés (au Centre d'analyse stratégique sur la valorisation de la tonne carbone ou au MEEDDAT notamment).

2. Tenir davantage compte des besoins d'information des décideurs et du public

Il serait également souhaitable de généraliser la rédaction d'un document de synthèse pour chaque projet, explicitant les principaux éléments d'analyse préalable, à destination des décideurs et du public.



⁸ Cette évolution de la méthode d'évaluation des projets serait cohérente le projet de loi de programme de mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement préconisant une évaluation intégrée des impacts économiques, sociaux et environnementaux.

- Un document de synthèse devrait être rédigé selon un format standard entre les différents projets. En outre, sur le fond, ce document devrait être rapidement assimilable par les décideurs et le grand public.
- La généralisation de la rédaction de documents de synthèse présenterait de nombreux avantages pour les décideurs comme pour les porteurs de projets.

Le premier serait de présenter au décideur et, éventuellement, au public, les éléments essentiels d'un projet afin de faciliter la discussion contradictoire et la décision d'engagement. Conçu pour être facile d'accès, le document de synthèse doit en outre faciliter la comparaison entre projets. Enfin et peut-être surtout, ces documents doivent conduire les services porteurs des projets à documenter dès le début de l'instruction certains sujets critiques comme le cadrage budgétaire ou la mise en œuvre opérationnelle.

- Les documents de synthèse devraient présenter une structure constante permettant d'appréhender les différents éléments d'évaluation de manière exhaustive.

Ce document doit synthétiser les éléments essentiels au débat et à la prise de décision. C'est la pratique observée au Royaume-Uni, au Canada, dans l'Union européenne (Commission européenne) et en Australie notamment ainsi que dans le secteur privé. Le document de synthèse est élaboré par les équipes porteuses des projets, validé techniquement (par des experts techniques neutres, ou par les équipes fonctionnelles du siège dans le cas de grandes entreprises privées) avant d'être soumis à l'examen des décideurs. L'existence de ce document est donc intimement liée à la procédure d'examen des projets en elle-même. La structure de document de synthèse

proposée en annexe 7 s'inspire des exemples étudiés dans le secteur privé et au Royaume-Uni.

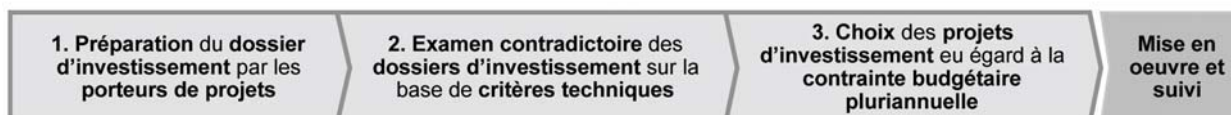
3. Incrire les projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel

Il semble enfin et surtout nécessaire de mettre en place une procédure standardisée d'examen et de choix des grands projets dans un cadre financier pluriannuel. Pour que les évaluations soient effectivement utilisées, il apparaît en effet nécessaire d'adapter les procédures de décision des grands projets. Une procédure standardisée pourrait être suivie pour les grands projets (infrastructures, systèmes informatiques, télécommunications, projets immobiliers notamment), à partir d'un seuil à déterminer qui pourrait varier selon le type de projets et les ministères.

La procédure simplifiée suivante fait clairement apparaître que :

- la phase d'instruction des investissements vise à fournir une première priorisation des projets sur la base de critères techniques (tels que le coût par heure de transport économisée par les usagers, ou les prévisions de trafic).
- Cette priorisation des investissements sur une base technique, prépare mais ne se substitue pas à la décision politique qui détermine l'ordre de priorité définitif des projets en considérant, notamment, les ressources budgétaires disponibles sur une base pluriannuelle.

Proposition d'un schéma cible de procédure de décision des grands projets



Source : MEPP

Première étape : préparation du dossier d'investissement par les porteurs de projets

Ce schéma cible distingue nettement les phases d'instruction et les phases de décision des projets : il démarrerait avec l'élaboration d'un document de synthèse. La rédaction de ce document susciterait un premier dialogue entre les services, nécessaire à la préparation de la décision.

Deuxième étape : examen contradictoire des dossiers d'investissement sur la base de critères techniques

Un Comité d'investissement réunirait, sur les dossiers d'investissement dont le montant dépasserait un seuil fixé, les principales parties prenantes du projet : porteurs du projet, ministères financiers, autres parties prenantes ministérielles.

A cette fin, ce Comité validerait les évaluations préalables⁹ des projets les plus significatifs. Il pourrait, en cas de désaccord entre les différentes parties prenantes, diligenter une contre-expertise externe. Il jouerait donc un rôle de validation technique des évaluations préalables. Pour renforcer le caractère contradictoire des discussions entre services, il serait possible de rendre publiques les évaluations et les contre-expertises réalisées.

In fine, le Comité soumettrait aux décideurs une liste de projets, hiérarchisés par ordre décroissant de rapports coûts – bénéfiques, ainsi que des analyses sur les questions laissant une marge d'appréciation que le débat contradictoire aurait permis de préciser.

Ce Comité d'investissement aurait également un rôle de suivi des évaluations *ex post* des investissements dont il aurait antérieurement demandé l'engagement. Ce rôle renforcerait la qualité des évaluations *ex ante* en vérifiant, *a posteriori*, que les objectifs pour lesquels les projets ont été décidés ont bien été atteints.

Pour pouvoir fonctionner, ce Comité :

- doit disposer des moyens d'accéder aux données qui font l'essentiel de la valorisation de la plupart des projets (prévisions de trafic ou d'usage) ;

- doit avoir un positionnement interministériel, pour pouvoir occuper une position neutre quel que soit le projet (son rôle n'est pas de décider, mais de clarifier les éléments nécessaires à la décision) ;

- doit jouer un rôle d'appui auprès des administrations pour les aider dans la constitution de leurs guides méthodologiques, au regard des bonnes pratiques constatées dans le fonctionnement du Comité.

Ce Comité pourrait être animé et géré par le Centre d'analyse stratégique, placé auprès du Premier ministre, qui peut mobiliser des moyens humains nécessaires pour jouer ce rôle (économistes, consultants, spécialistes sectoriels,...), et dont les missions actuelles sont cohérentes avec les objectifs du Comité (notamment définition du taux d'actualisation public, fourniture des guides méthodologiques de calcul socio-économique). Ce Comité pourrait être constitué à moyens constants (en supposant une évolution à moyen terme des compétences internes du Centre d'analyse stratégique), à l'exception peut-être du secrétaire général du Comité, dont le profil et les objectifs devraient être alignés sur les objectifs fixés à ce Comité.

Notons, enfin, un point relatif à la qualité des prévisions, notamment de trafic ou d'usage de nouveaux services. Les entretiens menés lors de la mission montrent que ces informations sont généralement sur estimées. Le débat contradictoire doit permettre de réduire ce biais, mais une autre voie serait d'inciter les évaluateurs à la réalisation de leurs projections, sous la forme d'une part de rémunération variable, perçue sur du long terme (prime de très long terme, voir bonification de retraite), conditionnée à la précision des anticipations (en termes de rapport coûts-bénéfices) sur le long terme.

Troisième étape : choix des projets d'investissement eu égard à la contrainte budgétaire pluriannuelle

Les projets d'investissement, hiérarchisés sur une base technique, seraient ensuite soumis à la décision politique en vue de l'inscription, ou non (procédure "go/no go"), de ces projets dans un cadre financier pluriannuel.

⁹ Ces évaluations peuvent, selon le type de projet, faire l'objet d'une concertation préalable au Comité d'investissement, notamment celle prévue dans le cadre de la "Gouvernance à 5".

La décision politique doit conduire :

- à trancher les questions pour lesquelles il reste une marge d'appréciation après la phase de discussion contradictoire;
- à déterminer le nombre d'investissements financiables dans un cadre pluriannuel ;
- à clarifier formellement les engagements publics retenus par le gouvernement.

► Cette procédure présenterait de nombreux avantages :

- Elle favoriserait la comparaison entre plusieurs projets envisagés et faciliterait ainsi le choix des projets les plus intéressants. Elle permettrait de mieux prendre en compte et de partager la contrainte budgétaire pluriannuelle entre les différentes parties prenantes et, ainsi, de justifier plus facilement le report ou l'abandon des projets d'investissement les moins rentables pour la collectivité. En effet, une fois les ressources budgétaires allouées aux projets les plus rentables, il serait plus aisé d'expliquer le report des projets suivants au cycle budgétaire ultérieur. Dans le cas d'une discussion des projets au cas par cas, comme on l'a vu, la contrainte budgétaire apparaît moins visible. Il serait également plus aisé d'identifier les éléments pouvant être améliorés dans les projets non retenus, en vue du cycle budgétaire suivant.

- Elle augmenterait la transparence sur le temps de la décision des grands projets. Il serait plus facile pour les différents porteurs de projets d'identifier les phases d'instruction, de dialogue et de décision des projets.

Le Royaume-Uni a ainsi mis en place un budget pluriannuel en 1998. Comme détaillé en annexe 4, l'articulation entre procédure budgétaire et choix des grands investissements s'effectue selon les grands principes suivants :

- le budget des ministères est défini pour une période de trois ans à l'issue de la *Spending Review* ;
- chaque ministère se voit assigner, pour trois ans, une enveloppe budgétaire, des objectifs de performance (les "*Public Service Agreements*"), des objectifs d'économies à réaliser par rapport au cycle budgétaire précédent, ainsi qu'un seuil au-delà duquel il doit soumettre ses projets d'investissement au *HM Treasury* ;
- pour chaque investissement dont le montant dépasse le seuil fixé, le ministère porteur du projet soumet au *HM Treasury* un dossier d'investissement (*Business case*). Le *HM Treasury* valide en dernier ressort les décisions d'investissement des ministères sur la base de ces dossiers.

Conclusion

► Le choix des grands projets d'investissement publics se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés

Premièrement, le mode de décision, projet par projet, est peu adapté à la prise en compte de la contrainte budgétaire actuelle. Par ailleurs, la forme et le fond des évaluations ne permettent pas aujourd'hui de comparer facilement les projets entre eux. Troisièmement, la portée des évaluations est limitée par un déficit de dialogue contradictoire entre les services. Enfin, l'absence de décision d'engagement formelle et claire génère des coûts qu'il serait possible d'éliminer ou d'abaisser.

► Dans ce contexte, trois recommandations semblent s'imposer :

- Premièrement, **généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié.**
- Deuxièmement, **restituer les évaluations sous un format homogène entre les projets** afin qu'elles soient davantage assimilables par les décideurs et le grand public, et qu'elles puissent fournir des éléments de comparaison entre les projets envisagés.
- Troisièmement, **inscrire les projets d'investissement dans un cadre financier pluriannuel qui clarifierait les temps de l'évaluation et de la décision**, et prendrait la forme d'une validation par étapes (procédure "go/no go"). La création d'un Comité d'investissement serait un complément utile pour assurer le bon fonctionnement du débat contradictoire et la qualité de l'information fournie aux décideurs et au grand public.

Si les **préconisations méthodologiques** présentées ont vocation à s'appliquer à l'Etat, elles **pourraient également s'appliquer aux collectivités locales**, dans le respect de leur autonomie. A cet effet, et pour tenir compte des spécificités des collectivités, une déclinaison du "*Green Book* à la française", applicable aux investissements locaux, pourrait être rédigée, en lien étroit avec les organisations d'élus locaux.

La mise en place de ce référentiel pourrait ensuite reposer sur des démarches volontaires (de la même façon, certaines collectivités ont appliqué des principes proches de ceux de la LOLF dans une démarche volontaire). Ces démarches pourraient éventuellement être accompagnées par l'Etat, par exemple en conditionnant au respect de ces procédures la participation aux projets dépassant un seuil de cofinancement de la part de l'Etat.

Enfin, il convient de noter que ces **différentes recommandations pourraient s'appliquer à un large ensemble de projets**, dépassant un seuil à définir ministère par ministère. Les grands projets d'infrastructures, informatiques ou immobiliers pourraient constituer des champs d'application immédiats de cette démarche. Dans un second temps, il pourrait être envisagé d'appliquer ces propositions à d'autres domaines (comme certains investissements en matière de santé notamment).

Annexes

- Annexe 1 ▶ Liste des personnes auditionnées au cours de la mission
- Annexe 2 ▶ Détails sur la notion de "calcul socio-économique" ou de "rapport coûts – bénéfices"
- Annexe 3 ▶ Éléments sur certains outils d'évaluation utilisés au sein de l'administration française
- Annexe 4 ▶ Éléments sur la procédure de décision des grands investissements publics au Royaume-Uni
- Annexe 5 ▶ Éléments sur les procédures et les outils d'aide à la décision des projets d'investissement dans le secteur privé
- Annexe 6 ▶ Mises à jour et ajouts possibles dans les référentiels de calcul socio-économique en vigueur
- Annexe 7 ▶ Proposition de structure d'un document d'investissement

Annexe I : Liste des personnes auditionnées au cours de la mission

Nous remercions vivement les différentes personnes auditionnées au cours de cette mission, parmi lesquelles :

Cabinet du Premier ministre

- Julien DUBERTRET, Conseiller pour le Budget
- Cécile PREVIEU, Conseillère technique « Climat, transport et règles de construction »

Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique

Cabinet du ministre

- Alexis VUILLEMIN, Conseiller
- Jérémie LATOUR, Conseiller technique

Direction du Budget

- Philippe JOSSE, Directeur du Budget
- Claude WENDLING, Sous-directeur, Première sous - direction
- Amélie VERDIER, Chef de bureau, Bureau de la politique budgétaire
- Hélène EYSSARTIER, Sous-directrice, 4ème Sous - direction
- Rodolphe GINTZ, Chef de bureau, Bureau des transports
- Olivier GOULET, Chef de bureau, Contrôle financier
- Bertrand HESS, Coordination du Contrôle financier central et déconcentré
- Michel SIBILLEAU, Chargé de mission partenariats public - privé
- Véronique NATIVELLE, Chef de bureau, Bureau de la maîtrise d'ouvrage des SI interministériels
- Jacques THOMAS, Chargé de mission, Performance des systèmes d'information ministère et établissements publics, Mission performance de l'action publique

Direction générale de la modernisation de l'Etat

- Marc MEYER, Service du développement de l'administration électronique, Ingénieur en chef en charge des télécommunications
- Fayçal MECHERI, Service du développement de l'administration électronique, responsable Qualité et Pilotage
- Michel HAINQUE, Service qualité et simplification, Contrôleur général économique et financier

Direction générale des Impôts

- Isabelle BRAUN- LEMAIRE, Directrice du programme COPERNIC

Mission d'appui aux partenariats public - privé

- François BERGERE, Secrétaire général
- Patrice MOURA, Directeur de projets
- Laurent WINTER, Directeur de projets

France Domaine

- Marc GAZAVE, Mission politique immobilière de l'Etat, Directeur de projet

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

Direction générale du Trésor et de la Politique économique

- Henri LAMOTTE, chef du service politiques publiques
- Daniel VASSEUR, sous-directeur, politiques sectorielles

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

- Anne JEANJEAN, chef de la mission du schéma directeur national des systèmes d'information (MSDNSI), Secrétariat général - Service de la modernisation, sous - direction des systèmes d'information (SDSI)

Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables

- Claude GRESSIER, Conseil général des ponts et chaussées, Président de la section 4 Economie et transports
- Michel MASSONI, Conseil général des ponts et chaussées, Section 4 Economie et transports, Collège économie et régulation des transports
- Claude MARTINAND, Vice-président du conseil général des ponts et chaussées
- Michèle PAPPALARDO, Commissaire générale au développement durable
- Pierre DE MONTLIVAUT, Directeur adjoint, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
- Dominique BUREAU, Directeur des affaires économiques et internationales
- Jean-Jacques BECKER, Sous-directeur, direction des affaires économiques et internationales
- Xavier PIECHACZYK, Direction générale des routes
- Roger HEUX, Chargé de mission pour l'évaluation économique et financière

Cabinet du ministre

- Marc PAPINUTTI, Conseiller technique

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

- Hervé JONATHAN, Secrétaire général

Directions régionales de l'Équipement

- Pascal LELARGE, Directeur régional de l'Équipement d'Ile de France
- André CROCHERIE, Directeur régional de l'Équipement, Midi-Pyrénées

Commission nationale du débat public

- Philippe MARZOLF, Vice-président
- Yves MANSILLON, ex-président

Secrétariat général du gouvernement

- Jean MAIA, Service de la législation et de la qualité du droit, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
- Jean-Pierre BALCOU, Chef de la Mission de la qualité de la norme

Centre d'analyse stratégique

- Dominique AUVERLOT, Chef du département recherche, technologie et développement durable
- Luc BAUMSTARK, Laboratoire d'économie des transports

Administration britannique

- Joseph LOWE, HM Treasury, Head of Economics Branch, Productivity and Reform
- Richard HUGUES, ancien collaborateur du HM Treasury, détaché à la Direction du Budget, Bureau de la politique budgétaire
- Kate KELLY, HM Treasury, Prime Minister's Delivery Unit
- David SILK, HM Treasury, Spending Team, Education, Children, Culture
- Joe FLANAGAN, Director of Investment Policy and Appraisal Group, Department of Health and Social Services, Welsh Assembly Government
- Christine DAWES, Minister of Finance for the Welsh Assembly Government

Organisation de la coopération et du développement économique

- Stéphane JACOBZONE, Economiste à la Division de la politique réglementaire

Secteur privé

Pour des raisons de confidentialité, les noms des entreprises privées interrogées sur leurs procédures internes de décision ne peuvent être dévoilés.

Annexe II : Détails sur la notion de “calcul socio-économique” ou de “rapport coûts - bénéfiques”

Le calcul du rapport coûts – bénéfiques, appelé également calcul ou évaluation socio-économique d'un investissement, constitue un outil essentiel d'aide à la décision. Derrière ce terme technique se cache un concept simple : estimer les coûts (financiers, environnementaux, par exemple) et les bénéfices (gains de temps pour les usagers, bénéfices environnementaux, par exemple) selon une méthodologie qui permet d'effectuer un classement des projets sur une base technique.

Le calcul socio-économique permet d'apprécier les gains (ou les pertes) associés à un projet pour la collectivité. Noyau de l'évaluation préalable des projets d'investissement, le rapport coûts – bénéfiques établit la somme des coûts et des bénéfices actualisés d'un projet : il intègre les paramètres sociaux, environnementaux et économiques dans la mesure où ceux-ci sont monétarisables ; ces coûts et bénéfices peuvent être valorisés par le marché ou, quand ce n'est pas le cas, monétarisés à l'aide de valeurs tutélaires, définies par différentes méthodes (capacité des usagers à payer pour une route qui leur apporte un gain de temps, coût de remplacement d'un bien non marchand détruit ou endommagé par l'investissement, par exemple) et homogènes entre les projets. En conclusion, « Le calcul économique (...) couvre un champ plus large que celui défini par les seuls échanges marchands : il ne se limite pas aux seules considérations financières, même si celles-ci ont toute leur place, mais cherche, au contraire, à intégrer l'ensemble des avantages liés à un projet ainsi que des coûts non pris en compte »¹⁰.

Sur un projet autoroutier par exemple, le rapport coûts – bénéfiques prend en compte les éléments suivants notamment : les coûts de construction et d'exploitation, les recettes à percevoir des usagers, l'impact environnemental, les gains de temps, de confort et de sécurité pour les usagers, les enjeux de d'aménagement du territoire, d'emploi et de développement local.

¹⁰ “Le prix du temps et de la décision publique”, Daniel LEBEGUE, février 2005.

Annexe III : Éléments sur certains outils d'évaluation utilisés au sein de l'administration française

L'administration dispose de ressources d'évaluation dont les compétences sont reconnues en matière d'évaluation socio-économique, notamment : le Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) et le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) au ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) au ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et le Centre d'analyse stratégique (CAS) au sein des Services du Premier ministre. Ainsi, plusieurs outils d'évaluation des investissements existent dans le domaine des infrastructures et des systèmes d'information par exemple.

Le Centre d'analyse stratégique joue un rôle particulier dans la production et la diffusion des méthodes d'analyse économique

Placé auprès du Premier ministre, le Commissariat général au Plan a développé, jusqu'en 2005, une longue tradition de travail multidisciplinaire, en collaboration étroite avec le monde de la recherche. Ce positionnement neutre lui a permis d'être l'hôte de nombreux groupes de travail qui ont joué un rôle majeur dans l'établissement de méthodes et de paramètres utilisés dans le calcul du rapport coûts - bénéfices des projets d'investissement.

Les rapports des groupes de travail présidés par M. Marcel BOITEUX ont permis d'harmoniser les méthodes d'évaluation en matière d'infrastructures de transport.

- Le premier rapport BOITEUX¹¹, en 1994, a permis d'introduire la prise en compte des effets environnementaux et du développement économique dans le rapport coûts - bénéfices. En outre, il a permis d'attribuer une valeur à de nombreux paramètres (appelées valeurs tutélaires), comme la valeur du temps et la valeur de la vie humaine.
- Le deuxième rapport BOITEUX¹², en 2001, s'est attaché à mieux intégrer certaines nuisances dans le rapport coûts - bénéfices des projets de transports. Les conclusions du groupe de travail de 2001 portent une attention particulière aux phénomènes de congestion urbaine ou d'occupation de l'espace. Il a en outre permis de mettre à jour les valeurs attribuées au bruit, au temps, à la vie humaine et à la pollution.

Le Commissariat général du Plan a également été l'hôte, en 2005, du groupe d'experts présidé par M. Daniel LEBEGUE¹³. Le travail mené par ce groupe a permis de définir le taux d'actualisation utilisé dans l'évaluation des projets. Cette valeur est déterminante dans le calcul du rapport coûts - bénéfices d'un projet. Le rapport LEBEGUE recommandait l'adoption d'un taux unique de 4 % pour toute l'administration, au lieu de 8 % précédemment, et toujours en vigueur à ce jour. Par ailleurs, le rapport LEBEGUE recommandait également que le calcul socio-économique soit étendu à d'autres projets que les projets d'infrastructures.

Aujourd'hui, les travaux menés au Centre d'analyse stratégique s'inscrivent dans la même perspective que ceux du Commissariat général au Plan. Deux groupes de travail travaillent actuellement sur le référentiel de calcul socio-économique :

- l'un est chargé de déterminer la valeur de la « tonne carbone »,
- l'autre travaille sur l'évaluation de la valeur de la biodiversité.

¹¹ « Transports : pour un meilleur choix des investissements », Rapport du groupe de travail présidé par Marcel BOITEUX, Commissariat général du Plan, 1994

¹² « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », Rapport du groupe de travail présidé par Marcel BOITEUX, Commissariat général du Plan, 2001

¹³ « Le prix du temps et la décision publique », rapport du groupe d'expert présidé par Daniel LEBEGUE, Commissariat général du Plan, 2005

Le MEEDDAT dispose d'outils d'évaluation solides sur le plan technique

La pratique du calcul socio-économique a été initiée dans le cadre de projets d'infrastructures et de transports. Historiquement, le **Conseil général des Ponts et Chaussées** a joué un rôle essentiel dans la mise au point de méthodologies de calcul socio-économique dans ce domaine :

- La Direction générale des Routes disposait d'un guide d'évaluation socio-économique dès 1964.
- Un guide similaire pour les voies navigables a été élaboré en 1976.
- En 1982, la **Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI)** a rendu obligatoire le calcul socio-économique des grandes infrastructures de transport et a défini les principes généraux devant guider ces analyses.
- En 1995, suite au rapport BOITEUX 1, une **instruction cadre** a été rédigée afin d'harmoniser les méthodes de calcul socio-économique. Celle-ci a été remplacée par une nouvelle instruction cadre en 2004, elle-même remise à jour en 2007 : elle intègre les résultats des rapports BOITEUX 2 et LEBEGUE. Elle fait du calcul socio-économique le **noyau de l'évaluation préalable des projets d'investissement**. Cependant, elle vise aussi à intégrer dans l'évaluation des **éléments plus difficilement monétarisables** comme, par exemple, les questions d'équité sociale et territoriale, ou les effets structurants des réseaux de transport en matière de développement territorial. Les principes contenus dans cette instruction cadre sont **déclinés dans des manuels opérationnels** utilisés par la Direction générale des Routes et la Direction générale de la Mer et des Transports.

Synthèse des derniers travaux relatifs aux méthodes d'évaluation dans le domaine des transports

Rapport BOITEUX 2 2001	Rapport LEBEGUE 2005	Rapport d'analyse comparative du CGPC 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Propositions précises pour les valeurs tutélaires à utiliser • Recommandations détaillées pour l'engagement d'études spécifiques visant à mieux étayer les valeurs proposées 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à jour du taux d'actualisation • Propositions en matière de révision du dispositif d'actualisation des investissements publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse comparative sur les méthodes utilisées dans différents pays pour évaluer les grands projets d'infrastructure ou d'équipement de transport
Sujets étudiés	Sujets étudiés	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> • Prix du pétrole et prix de la tonne carbone • Valeur du temps • Interactions entre le trafic des véhicules particuliers et des transports en commun • Coût du bruit • Valeur de la vie humaine • Pollution atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte des contraintes : - De développement durable - De rareté des finances publiques : calcul du taux d'actualisation hors contrainte budgétaire et hors coût d'opportunité des fonds publics • Définition des conditions d'utilisation du taux d'actualisation proposé - Unicité et utilisation uniforme à tous les projets d'investissement publics et à tous les secteurs d'activité - Calcul hors prime de risque (prise en compte du risque traité au niveau de l'évaluation de chacun des projets) - Définition en termes réels en vue d'une utilisation dans des calculs effectués en monnaie constante - Révisions périodiques (tous les 5 ans) nécessaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Étendre l'analyse menée à d'autres pays (Japon, Canada...) • Comparer les approches britannique (multicritères) et française (coût avantage) sur un exemple concret • Approfondir le traitement de la cohérence multimodale dans les analyses pratiquées au Royaume-Uni • Initier une méthodologie d'évaluation des Contrats de Plan État - Région • Mettre en place un suivi régulier des valeurs tutélaires et des méthodes d'évaluation étrangères • Développer l'approche en termes d'accessibilité du territoire (vs. mesure traditionnelle en termes de gains de temps) • Quantifier les effets indirects des mesures de politique de transport (Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres : PREDIT) • Approfondir les études sur la prise en compte du risque (PREDIT) • Rendre les bilans socio-économiques plus accessibles aux participants au débat public • Fixer un certain nombre de règles déontologiques en matière d'évaluation et garantir la qualité méthodologique des études • Développer les outils de mesure des impacts en terme d'équité • Élaborer un guide concernant le biais optimiste (sur la base d'une étude des dérives de coûts et de délais d'un échantillon de projets) • Mettre à jour les instructions nationales régulièrement (tous les 5 ans)

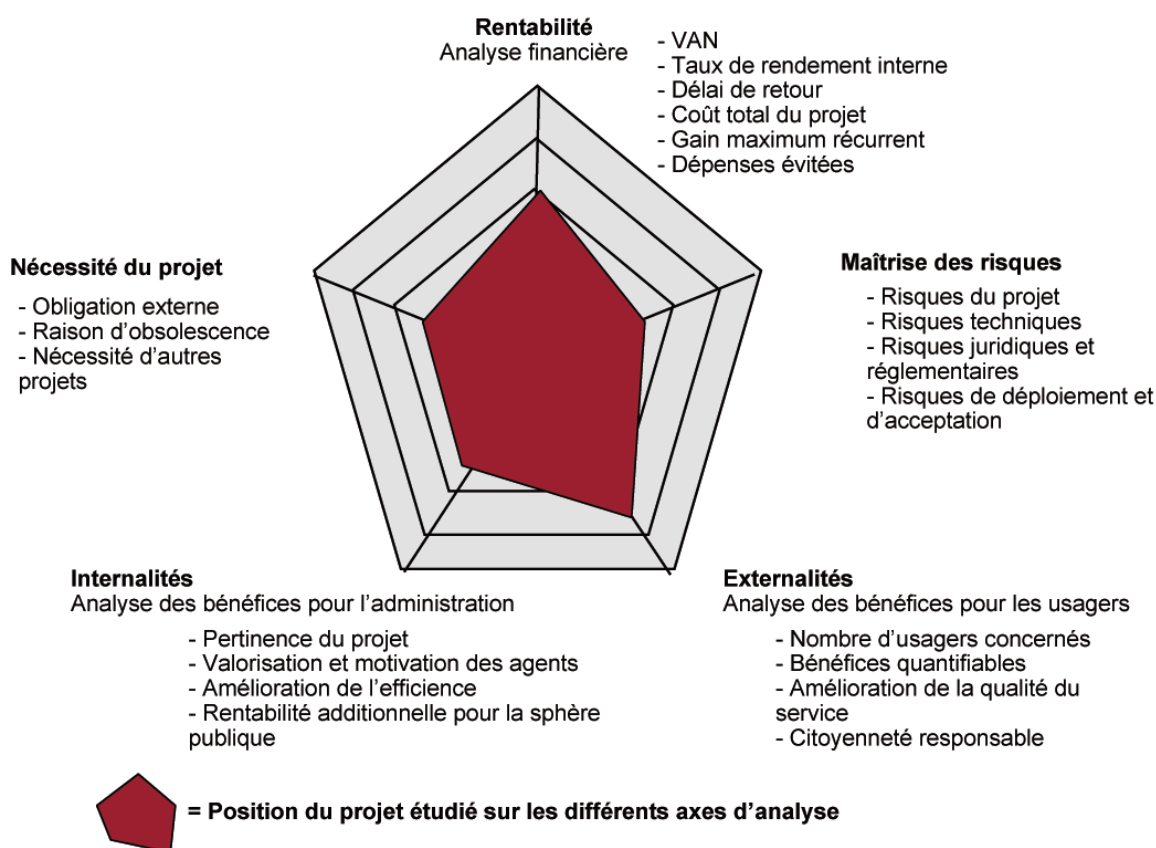
Un outil d'instruction des projets d'investissement informatiques à été développé par la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)

La DGME a conçu un outil d'analyse de la valeur des projets informatiques dans le cadre du Programme Administration ELEctronique (ADELE), lancé en 2004. Ce programme devait conduire à l'adoption de 140 mesures concernant 300 services, pour un coût de 1,2 milliard d'euros. L'outil MAREVA a été développé afin d'aider les décideurs à choisir parmi différents projets pouvant prétendre à un financement au titre d'ADELE.

La méthode MAREVA propose d'évaluer les projets d'investissement sur cinq critères d'analyse :

- une analyse financière de l'investissement, décomposée en six types de coûts/gains¹⁴ ;
- une évaluation des risques inhérents au projet (évaluation qualitative) ;
- une évaluation des bénéfices pour les usagers (particuliers, entreprises...), appelés « externalités », qui comprennent par exemple les gains de temps et d'argent ;
- une évaluation des bénéfices pour l'administration, appelés « internalités », qui comprennent la valorisation des agents, l'efficacité des services publics, la rentabilité quantifiable pour la sphère publique totale (collectivités territoriales, sphères sanitaires et sociales) par exemple ;
- une évaluation de la nécessité du projet : cette partie explicite en quoi le projet est nécessaire politiquement et contribue à l'atteinte d'un objectif clé pour l'administration.

Graphique synthétique d'évaluation préalable des projets informatiques documentés à l'aide de la méthode « MAREVA »



Source : DGME

Après avoir fait l'objet d'une expérimentation interministérielle, MAREVA est aujourd'hui en phase de diffusion dans une dizaine de ministères.

¹⁴ Valeur actualisée nette (VAN), Taux de rendement interne (TRI), Délai de retour (DR), Coût total du projet, Gain maximum récurrent, dépenses évitées.

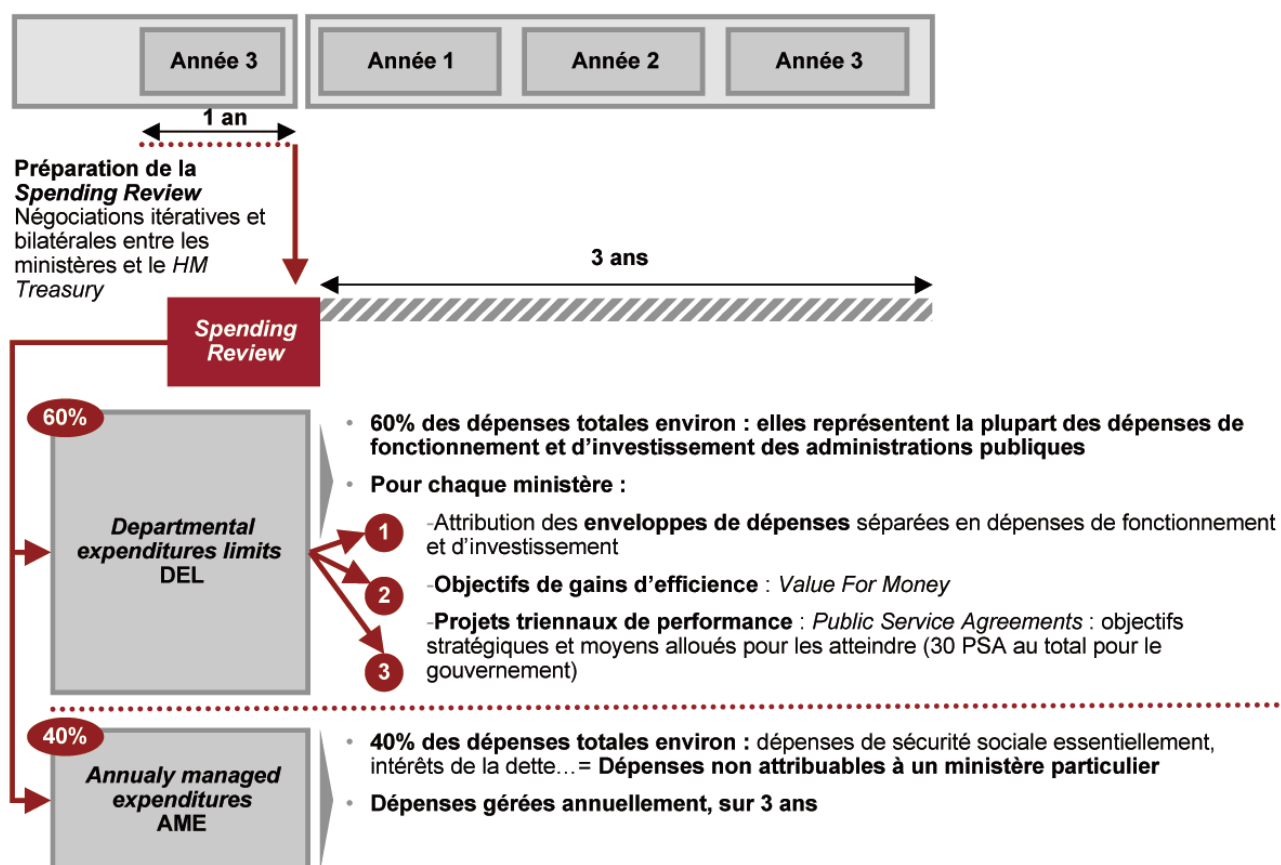
Annexe IV : Éléments sur la procédure de décision des grands investissements publics au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a mis en place un budget pluriannuel en 1998. Il est par conséquent intéressant d'y analyser l'articulation entre procédure budgétaire et choix des grands investissements. La principale originalité du budget britannique consiste dans la distinction entre « dépenses plafonnées » attribuées aux ministères pour trois ans et les « dépenses annuelles », non attribuées à un ministère. Ces dernières sont constituées essentiellement par les dépenses de sécurité sociale et par les intérêts de la dette.

Depuis 1998, la programmation budgétaire au Royaume-Uni s'effectue sur un cycle de trois ans. La *Spending Review* amorce le démarrage d'un cycle, en déterminant :

- La part des dépenses non attribuable aux ministères dépensiers : les *annually managed expenditures* (AME), soit environ 40 % du budget total (sécurité sociale, intérêts de la dette...). Ces dépenses sont gérées annuellement, et leur montant s'inscrit dans une trajectoire de trois ans.
- Les enveloppes budgétaires allouées aux différents ministères dépensiers : les *departmental spending limits* (DEL). Elle représentent aujourd'hui environ 60 % du budget total (50 % en 1998). Elles sont fixées à l'issue d'une année environ de négociations bilatérales et itératives entre les ministères et le *HM Treasury*.

Organisation de la programmation pluriannuelle au Royaume-Uni



Comme le montre ce schéma, chaque ministère se voit assigner trois types d'objectifs lors de la *Spending Review* :

- Premièrement, des cibles d'efficacité à atteindre sur cette période (par exemple, réduire la mortalité sur les routes). Ces engagements sont formalisés dans les *Public Service Agreements* (PSA's). Le contrôle du respect des PSA's s'effectue par deux biais :

- La « **Delivery Unit** » rattaché au Premier ministre s'assure que les objectifs stratégiques définis dans les PSA sont cohérents avec les objectifs politiques du gouvernement.
- Les **Spending Teams** du *HM Treasury* s'assurent que les projets d'investissement du ministère dépensier s'inscrivent dans le cadre stratégique et financier du PSA. Les projets d'investissement sont cohérents avec la vision stratégique de résolution à moyen terme d'une problématique prioritaire pour le gouvernement.

Deuxièmement, des objectifs de **gains d'efficience** en termes de budget et d'effectifs, en comparaison des budgets précédents. La *Spending Review* 2007 fixe cet objectif d'économie à 3 %.

Troisièmement, une **enveloppe budgétaire totale pour trois ans**, qui distingue les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

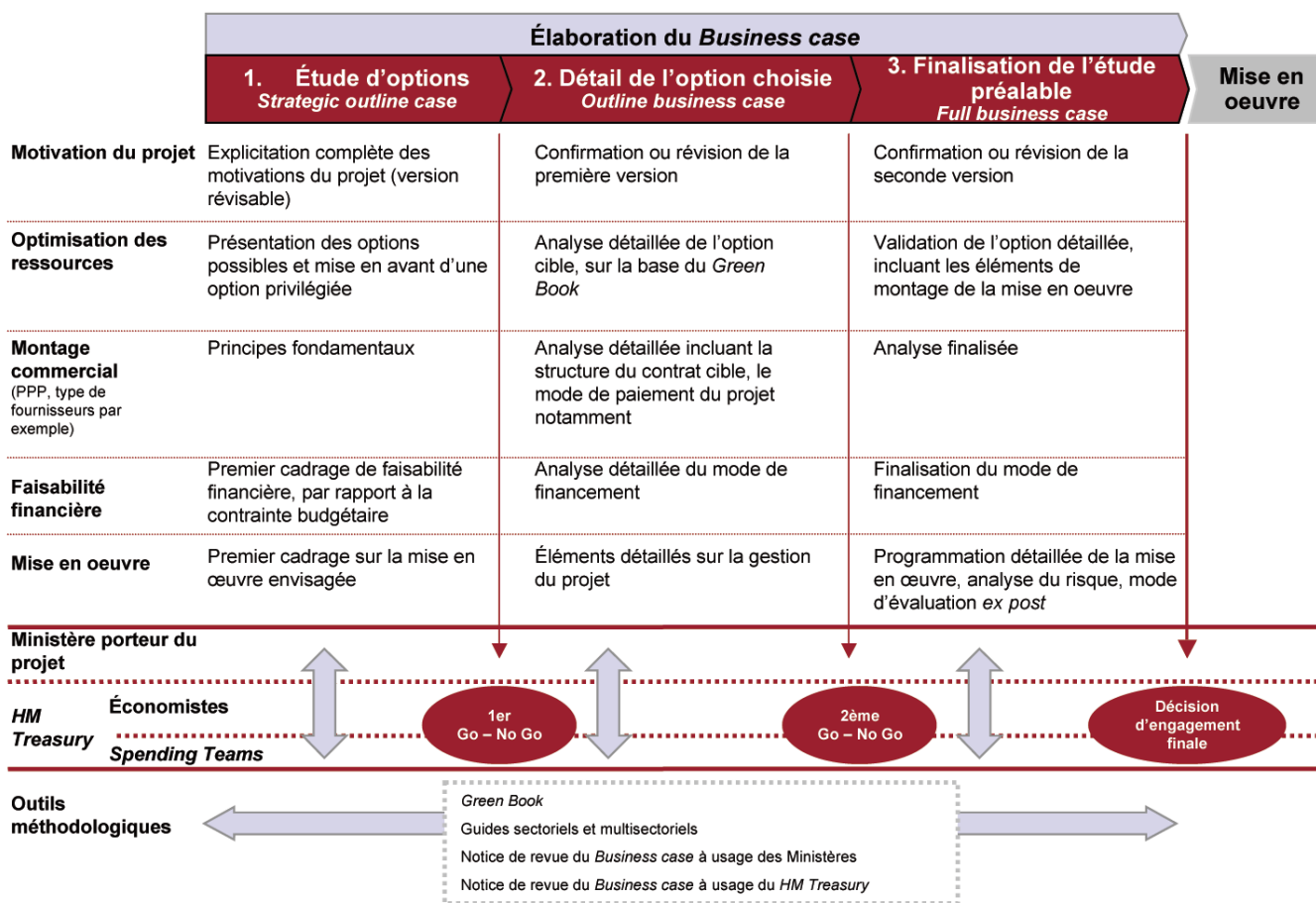
Les ministères jouissent d'une large autonomie dans l'utilisation de cette enveloppe budgétaire dans la **limite d'un seuil** fixé lors de la *Spending Review*. Ainsi, tous les projets excédant ce seuil sont soumis à l'approbation du *HM Treasury* :

- le ministère de la Défense, par exemple, doit faire approuver ses projets ayant un coût supérieur à 300 M€ ;
- pour le ministère des Sports, ce seuil est fixé à 10M€.

Avant d'être évoqués et éventuellement approuvés en conseil des ministres, ces projets doivent être **validés par les équipes de revue budgétaire du HM Treasury (Spending Teams)**.

Cette validation se déroule en **plusieurs étapes**, sur la base d'un document d'investissement dont la structure reste identique au cours de la procédure. Son contenu, lui, est de plus en plus détaillé.

Procédure de prise de décision des grands projets d'investissement au Royaume-Uni



Source : *HM Treasury*

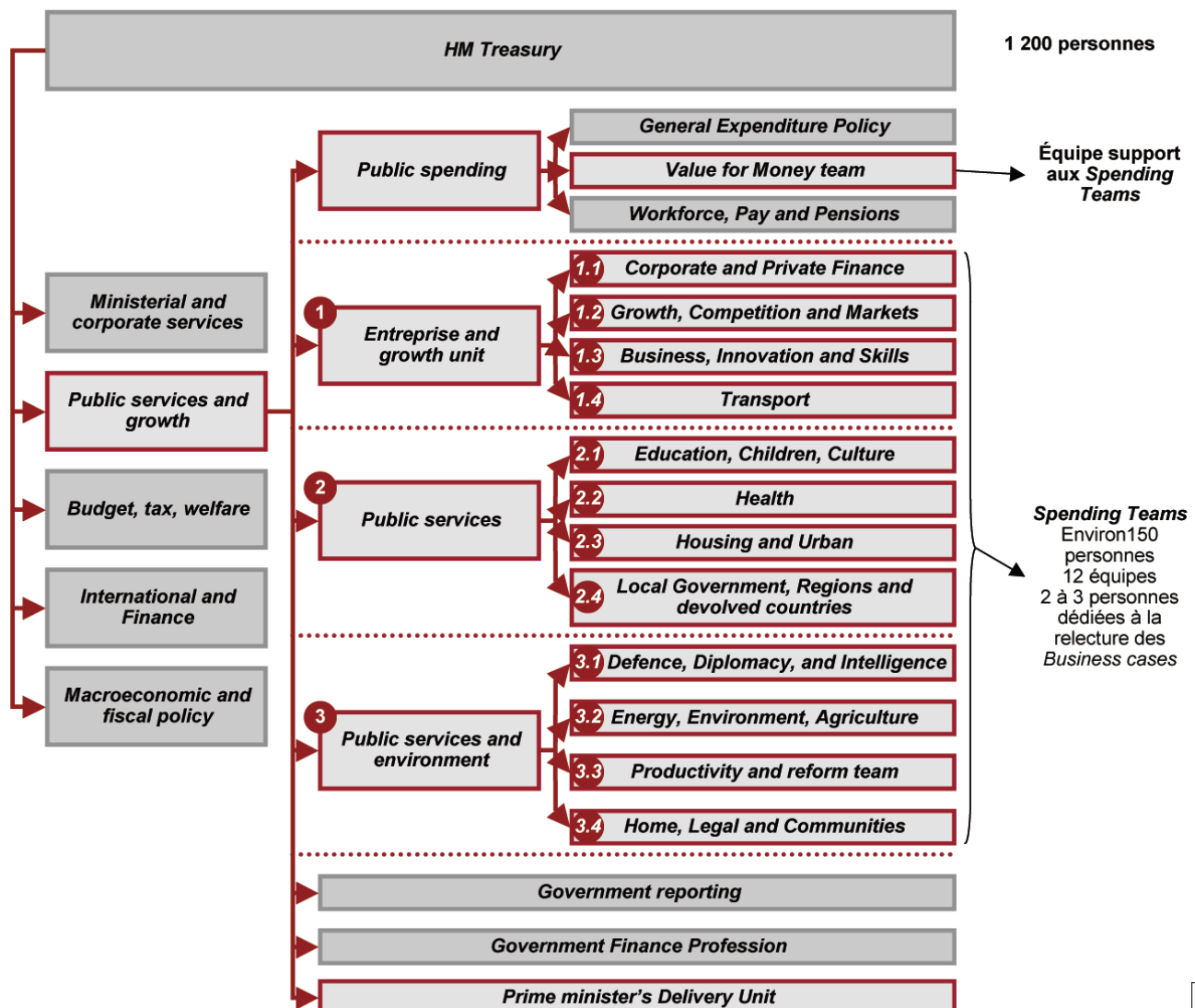
Le *HM Treasury* joue un rôle équivalent au ministère du Budget et aux services du Premier ministre en France. Ses prérogatives sont notamment les suivantes :

- Appui aux ministères sectoriels dans la préparation des documents d'investissement. Pour ce faire, il participe activement à la mise à jour et la diffusion du *Green Book*. Il remet également un avis consultatif sur les guides d'évaluation sectoriels et multisectoriels réalisés au sein des ministères.
- Validation ou refus de l'avancée du projet lors de trois points de décision à l'issue des trois phases d'élaboration du document d'investissement.
- Formation des ministères sectoriels à l'utilisation du *Green Book* : plusieurs modules de une demi-journée à trois jours sont conçus pour les *Spending Teams*, les directeurs administratifs et les équipes porteuses des projets.

Le *HM Treasury* emploie environ 1 200 personnes ; les *Spending teams* travaillent au sein du pôle « *Public Services and Growth* » dont l'objectif est de contrôler l'allocation des fonds publics, d'augmenter la productivité des secteurs public et privé, d'assurer l'efficacité et la qualité des services publics et de contribuer à augmenter la croissance économique.

150 personnes travaillent dans les *Spending Teams*. Elles sont réparties en 12 équipes (nombre variable) affectées par ministère ou type de dépense. Ces équipes sont constituées de 12 à 18 personnes, dont deux à trois sont totalement dédiées à l'examen des *Business cases*. Cet organigramme est flexible. L'équipe « *Value For Money* », constituée de trois personnes, apporte son soutien aux *Spending Teams* (avis en dernier ressort sur l'utilisation du *Green Book*, appui méthodologique, formation...).

Organigramme simplifié du *HM Treasury*



Les projets à l'instigation du Premier ministre ou les projets ministériels de très grande envergure (attribution d'une carte d'identité aux citoyens britanniques, Jeux olympiques 2012 à Londres, réfection des hôpitaux) sont examinés au cours d'une procédure spécifique, le « *Gateway Review* »:

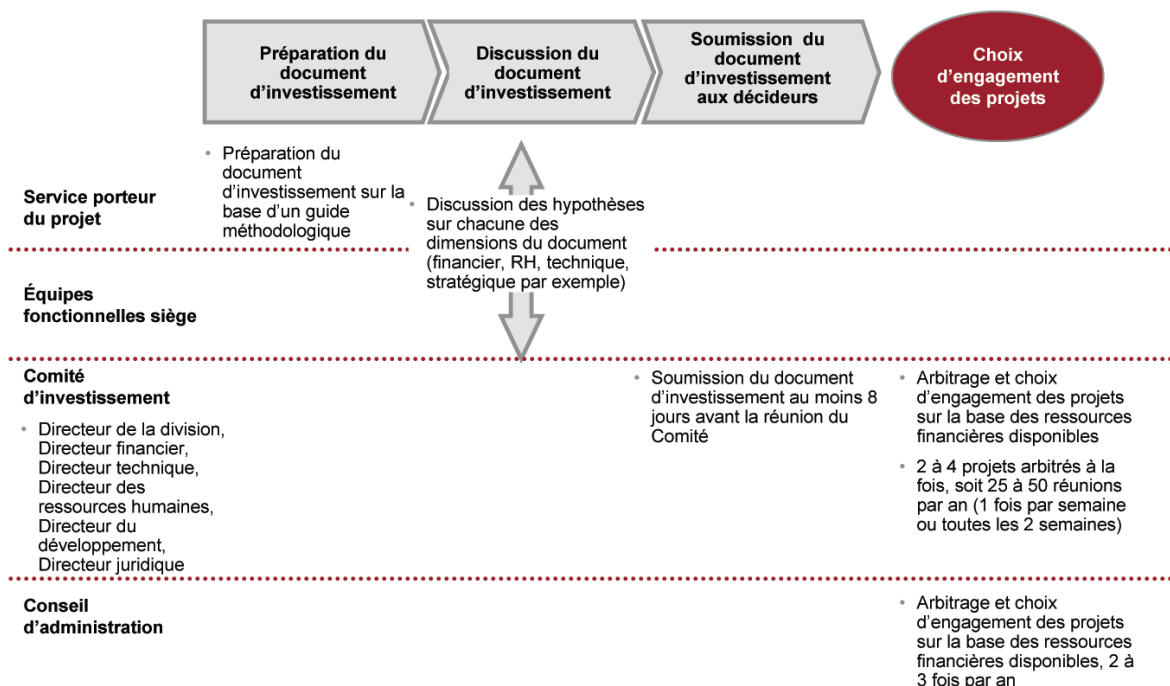
- Les phases d'examen du *Business case* sont plus nombreuses.
- L'équipe en charge de l'examen du *Business case* est constituée d'experts de profils variés (*HM Treasury, Office of Government Commerce, experts du secteur privé notamment*).

Annexe V : Éléments sur les procédures et outils d'aide à la décision des projets d'investissement dans le secteur privé

Plusieurs entretiens ont été réalisés dans des entreprises privées au cours de la mission. Des points de convergence entre les procédures et les outils d'aide à la décision de ces entreprises sont identifiables :

- Les **procédures de décision** (décideurs impliqués, niveau d'analyse préalable) sont normées par seuils d'investissement (variables selon la taille et le secteur d'activité des entreprises). Les projets sont arbitrés au sein de **structures de décision** – Comités d'investissement, Conseil d'administration – auxquelles participent des profils diversifiés (financiers, responsables des RH, juristes, par exemple).
 - Les investissements sont approuvés ou rejetés lors de points d'**engagement formels** (« *go / no go* » clair), à l'issue d'une phase d'évaluation préalable. Ces décisions d'engagement peuvent se produire soit plusieurs fois par an, par session d'arbitrage de 2 à 4 projets, soit une seule fois par an (procédure annualisée). Le caractère formel des « *go / no go* » permet de concentrer la durée d'implication des équipes financières sur une période définie.
 - Des **guides méthodologiques** de préparation des **dossiers d'investissement** sont mis à disposition des équipes porteuses de projets. Ils les aident à formaliser un document d'investissement synthétique à destination d'un Comité d'investissement (d'environ 20 pages généralement).
 - Les **valeurs essentielles** d'étude d'un investissement sont **financières** : taux de rendement interne, retour sur capitaux investis, marge d'exploitation, moyenne de rentabilité à cinq ou dix ans par exemple.
 - Ce guide fait apparaître certaines **valeurs de références** comme le **coût moyen pondéré du capital**, utilisées dans le calcul du retour sur investissement.
 - L'analyse des données financières d'un projet permet un premier tri des projets d'investissement, bien que d'autres éléments puissent également être pris en considération (intérêt stratégique par exemple).
 - Le cas échéant, ce guide peut être complété par des indicateurs techniques propres à chacun des métiers.
 - Ce guide méthodologique fait notamment apparaître les thèmes suivants :
 - à la typologie de contrats
 - à l'analyse financière
 - à l'analyse comptable
 - aux spécificités de l'acquisition d'une société
 - à la fiscalité
 - aux hypothèses macro-économiques
 - aux critères de profitabilité et de rentabilité
 - à l'analyse des risques et l'étude des sensibilités
 - à la structure attendue du document d'investissement
 - Les **équipes fonctionnelles** du siège jouent un rôle de **contre-expertise**, sur leur champ de compétence (technique, financier, ressources humaines, juridique par exemple) lors de la phase d'évaluation des projets. Cette collaboration sur un dossier d'investissement est à l'initiative des **équipes opérationnelles**. **L'avis des équipes fonctionnelles est obligatoire** pour soumettre un dossier d'investissement aux décideurs.
- Un document d'investissement est par exemple structuré selon les thèmes suivants :
- contexte de l'investissement
 - description générale et intérêt stratégique du projet
 - analyse juridique et contractuelle
 - analyse financière, comptable et fiscale
 - analyse des risques et études de sensibilités
- Les **documents d'investissement** sont **communiqués suffisamment en avance** par rapport à la décision pour permettre aux différentes parties impliquées dans la décision de formuler une analyse pertinente lors du point d'engagement.

Premier exemple de procédure de choix des investissements dans le secteur privé



D'autres procédures de décision des investissements s'étalent sur une année civile. Une enveloppe budgétaire résiduelle peut être consacrée aux projets d'investissements innovants, et peut être engagée selon une procédure accélérée au cours de l'année.

Deuxième exemple de procédure de choix des investissements dans le secteur privé

Étapes	Année											
	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août.	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Élaboration du plan produit Préparation des dossiers d'investissement, faisant apparaître un macro chiffrage financier, par les équipes porteuses de projets en collaboration avec les équipes fonctionnelles du siège et avec le Directeur en charge du plan produit (rattaché au PDG, s'assure de la qualité des dossiers d'investissement)												
Premier « go / no go » : Comité d'investissement Directeur Financier, Directeur du Développement, Ressources Humaines, Direction Juridique, Directeur de Division												
Approfondissement des options choisies pour chacun des projets Collaboration entre les équipes porteuses de projets, les équipes fonctionnelles du siège, et le Directeur en charge du plan produit												
Deuxième « go / no go » : Conseil d'administration Validation budgétaire												
Préparation des projets sélectionnés Engagement des projets avec les fournisseurs extérieurs												

Le décideur privé fonde sa décision d'investissement sur l'examen de la rentabilité financière future d'un investissement. Parfois, le département d'audit interne réalise également une évaluation *ex-post* des investissements. Dans le secteur public, la décision d'investissement se fonde sur la rentabilité socio-économique escomptée, qui repose sur un ensemble plus large de facteurs : la difficulté de mesurer l'impact socio-économique et l'absence d'indicateurs synthétiques de performance nécessitent un effort d'évaluation *ex-ante* accru.

Annexe VI : Mises à jour et ajouts possibles dans les référentiels de calcul socio-économique en vigueur

Le décalage perçu par les décideurs et le public entre le calcul socio-économique et leurs préoccupations (sociales et environnementales par exemple) semble desservir l'utilisation du calcul socio-économique. Par exemple, la **valorisation des gains de temps** des usagers est systématiquement prépondérante par rapport aux considérations environnementales. Cela soulève la question de la discordance entre les valeurs utilisées dans le calcul socio-économique et celles implicitement (ou explicitement) valorisées par les décideurs.

Il apparaît donc nécessaire de procéder à des ajustements de la méthode de calcul du rapport coûts – bénéfiques afin de promouvoir son utilisation. L'évaluation préalable d'un projet d'investissement repose sur trois analyses distinctes : les deux premières constituent le calcul du rapport coûts – bénéfiques. La troisième présente les impacts non monétarisables du projet.

- 1 - L'évaluation financière rend compte de l'impact budgétaire du projet. Elle permet de déterminer les modalités de financement et de tarification du projet.
- 2 - L'évaluation socio-économique s'intéresse à l'impact du projet pour la collectivité : elle prend en compte de manière quantitative les impacts non marchands auxquels il est possible d'attribuer une valeur monétaire. Deux constats principaux apparaissent concernant les axes d'amélioration de l'évaluation socio-économique :
 - Les valeurs de référence de certaines externalités devraient être mises à jour, comme par exemple : la congestion, l'insécurité, les pollutions locales, les effets de serre et la tonne carbone.
 - D'autre part, le calcul socio-économique ne prend pas encore en compte un certain nombre d'impacts, comme la concurrence imparfaite dans les secteurs de l'économie en aval des transports, les effets d'agglomération, la prise en compte du risque et la biodiversité.

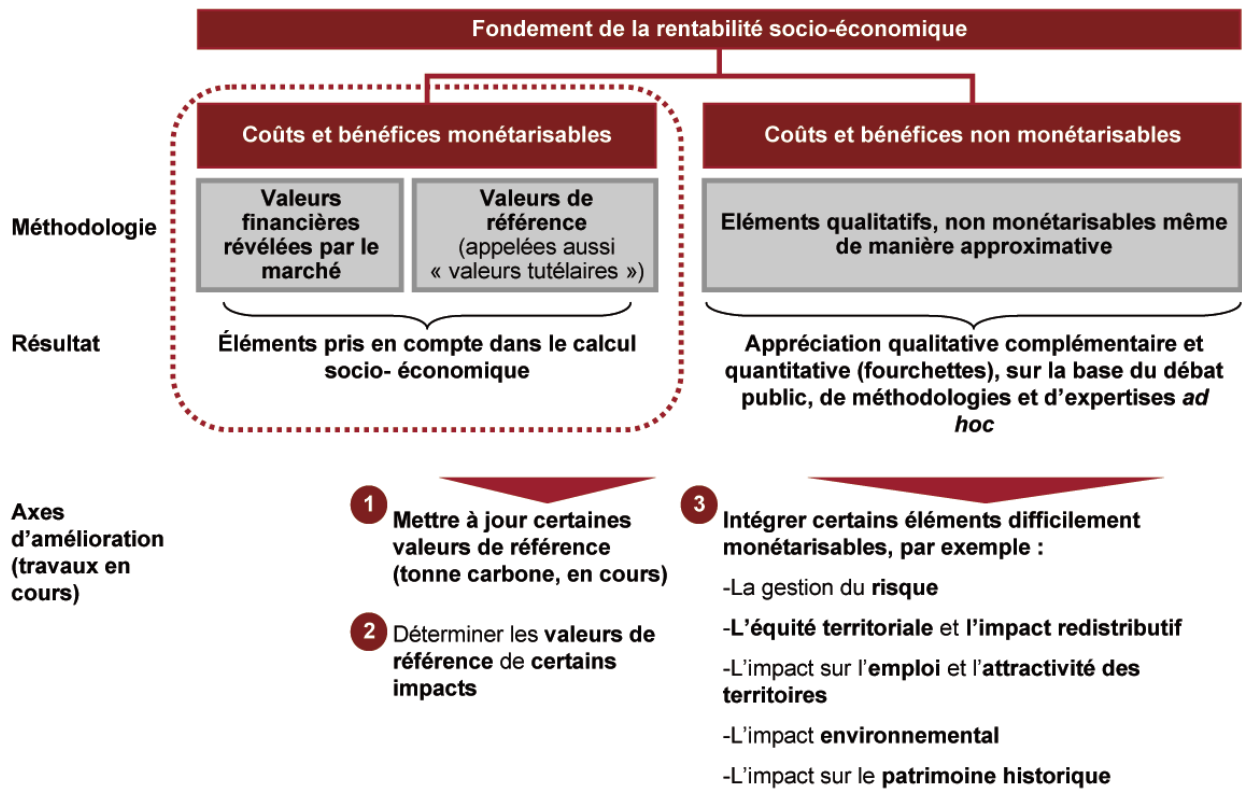
Différents travaux sont actuellement en cours au Centre d'analyse stratégique (CAS) sur les valorisations de la tonne carbone et de la biodiversité.

- 3 - Enfin, l'analyse des impacts non monétarisables complète les deux premières analyses. Toutefois, à la différence du calcul socio-économique, les impacts qu'elle évalue ne peuvent pas être monétarisés en l'état actuel des connaissances ; il est difficile de traduire en valeur monétaire des impacts tels que, à titre d'exemple, le paysage urbain, le patrimoine historique, la pollution des eaux. Ces différents impacts doivent faire l'objet d'une analyse préalable et être présentés aux décideurs et à l'opinion publique, car, implicitement ou explicitement, ils entrent en ligne de compte dans les décisions publiques. Le Commissariat Général au Développement Durable conduit actuellement de nombreux travaux visant à intégrer ces dimensions difficilement monétarisables dans l'évaluation préalable des projets.

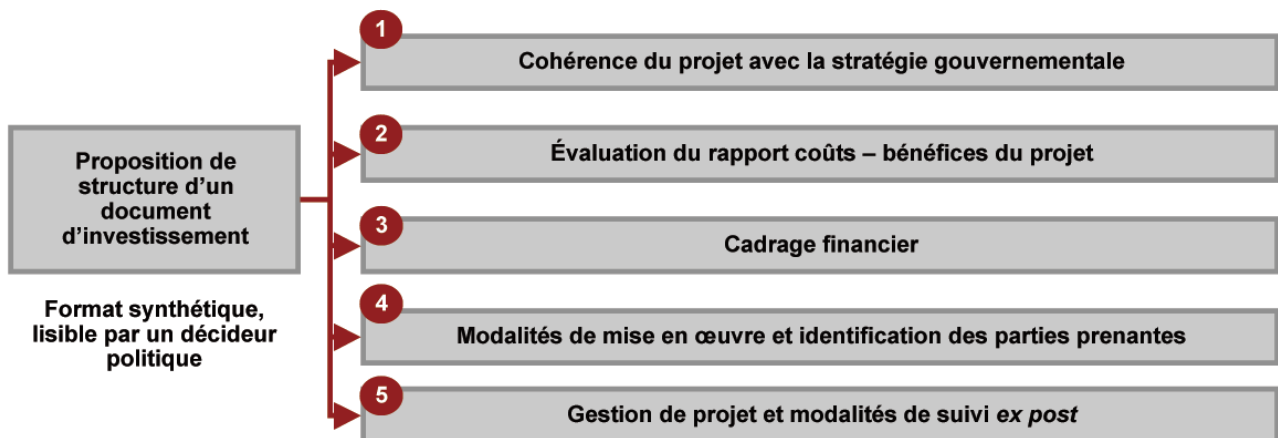
En guise de synthèse, l'amélioration en cours de la méthode de calcul du rapport coûts – bénéfiques repose sur trois types d'actions :

- mettre à jour les valeurs de certains paramètres ;
- définir la valeur de référence de certains impacts dans les calculs coûts – bénéfiques comme la valeur de la biodiversité ;
- préciser la manière de documenter certains éléments non monétarisables.

Enjeux liés à la méthode de calcul de rapport coûts - bénéfices



Annexe VII: Proposition de structure d'un document d'investissement



Source : MEPP

Ces cinq parties permettraient un examen complet des points à étudier avant l'engagement d'un projet.

Première partie - Cohérence du projet avec la stratégie gouvernementale

Cette partie vise à apporter les éléments de cadrage stratégique du projet et à répondre aux questions suivantes :

- En quoi l'investissement est-il nécessaire ?
- Quels sont ses objectifs ? En quoi sont-ils cohérents avec ceux fixés par la stratégie gouvernementale ?
- Quels sont les principaux risques et contraintes relatifs au projet ? Sur ce point, quels enseignements est-il possible de tirer des projets similaires passés ?

Deuxième partie - Evaluation du rapport coûts - bénéfices du projet

Cette partie constitue le noyau du document de synthèse car elle détaille le bilan actualisé des coûts et des bénéfices attendus pour la collectivité, sur l'ensemble de la période d'usage de l'investissement.

- Le porteur du projet doit montrer que les coûts et les bénéfices du projet ont fait l'objet d'un examen approfondi, et que le bilan proposé prend en compte les impacts principaux qu'il est possible de monétariser ou de quantifier.
- Cette partie fait apparaître, lors des phases amont d'instruction du projet, les différentes options possibles pour atteindre l'objectif. Elle décrit notamment le scénario d'absence d'intervention ou d'intervention minimale, et explicite les raisons qui ont conduit à évincer certaines options au profit d'autres (faible efficacité, coûts ou risques trop forts par exemple). Dans les phases plus avancées d'instruction, elle détaille le bilan socio-économique de la solution privilégiée.
- Elle détaille les différents risques afférents au projet : cela conduit à réduire le biais optimiste généralement observé dans les hypothèses en l'absence d'une telle analyse.
- Bien qu'essentiellement destinée à analyser les coûts et les bénéfices à l'échelle de la société, cette partie doit également mentionner les impacts redistributifs du projet (par catégorie de population et/ou par région).
- Elle explicite enfin les impacts non monétarisés et non quantifiés comme les impacts en termes :
 - d'environnement et de développement durable ;
 - de santé et de sécurité ;
 - d'équilibre de marché : respect du consommateur, de la concurrence, par exemple ;
 - d'équilibre géographique : impact sur les zones rurales, sur les régions concernées, impact par rapport à l'étranger ;
 - de charge administrative (impact sur l'activité économique).

L'évaluation multicritères présentée dans cette partie contribue largement à la **transparence des choix d'investissement**. Ainsi, un projet dont la rentabilité socio-économique est faible peut présenter des caractéristiques favorables sur d'autres critères non monétarisables.

Troisième partie - Cadrage financier

Cette partie documente les **éléments de faisabilité financière** du projet. Elle indique ses sources de financement et sa structure de coûts sur la durée totale du projet. Elle indique, éventuellement, les **provisions financières** mobilisables en cas d'augmentation des coûts ou des délais.

Quatrième partie - Modalités de mise en œuvre et identification des parties prenantes

Cette partie propose des éléments de réponse sur les **possibilités de réalisation effective de l'investissement et notamment sur les parties prenantes**, externes par exemple, à mobiliser pour réaliser l'investissement. Elle apporte, par exemple, des réponses sur les points suivants :

- Qui possède les actifs s'il y en a ?
- Quels sont les principaux enjeux de la rédaction d'un contrat, s'il y en a un ? Y a-t-il des enjeux juridiques à examiner particulièrement ?
- Quel est le niveau de risque ? Comment est-il réparti entre les différentes parties prenantes ?
- Le projet a-t-il des implications particulières en terme de ressources humaines ?
- Quel est le calendrier de mise en œuvre du projet ?

Cinquième partie - Gestion du projet et modalités de suivi *ex-post*

Cette partie s'intéresse aux modalités de **mise en œuvre opérationnelle** et de **suivi** de l'investissement. Elle explicite les éléments centraux de la gestion du projet : définition de la personne responsable du projet, de la gouvernance et du système de remontée des indicateurs (appelé aussi « *reporting* »), éléments de calendrier et modalités de gestion du risque. Par ailleurs, cette partie doit également poser les fondements de l'évaluation *ex-post* (les coûts d'évaluation *ex-post* doivent d'ailleurs être intégrés dans l'évaluation financière du projet).

DERNIERS RAPPORTS PUBLIÉS



PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Hôtel de Broglie - 35, rue Saint-Dominique - 75007 Paris
www.prospective.gouv.fr