

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

ÉVALUATION
DES GRANDS PROJETS
D'INVESTISSEMENTS PUBLICS



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	4
PREMIÈRE PARTIE	6
Les investissements financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.....	6
1. L'investissement public en France.....	7
1.1. La France, principal investisseur public en Europe.....	7
1.2. Les rôles distincts des différents acteurs publics de l'investissement.....	10
1.3. Compte tenu du niveau de l'investissement public en France, l'enjeu de sa qualité est déterminant.....	12
2. La gouvernance des investissements publics.....	14
2.1. Les investissements font l'objet de dispositifs spécifiques.....	14
2.2. Certains secteurs font l'objet d'un encadrement particulier.....	15
DEUXIÈME PARTIE	18
Inventaire des projets d'investissements publics à l'étude.....	18
1. La réalisation de l'inventaire 2017 des projets d'investissement.....	19
1.1. La méthode employée.....	19
1.2. Premiers résultats par comparaison à l'inventaire de l'an dernier.....	19
1.2.1. La sortie pas toujours justifiée de 99 projets (23 Md€).....	20
1.2.2. L'arrivée de 114 nouveaux projets (13 Md€).....	20
1.2.3. Au final, un peu plus de projets répertoriés, pour un montant en retrait de l'ordre de 10 Md€.....	20
2. La synthèse de l'inventaire 2017 des projets d'investissements publics.....	21
2.1. Le nombre de projets en fonction de leur stade de maturité.....	21
2.2. Les types d'évaluation déjà disponibles pour les projets à l'étude ou déjà approuvés au 30 juin 2017.....	24
2.3. Le profil (montants financiers, nombre de co-financeurs) des projets de l'inventaire selon les ministères.....	26
2.4. Les délais d'instruction des projets.....	30
2.5. Les projets déclarés à l'inventaire et relevant du seuil de contre-expertise.....	31
2.6. Le profil des dépenses si tous les projets se réalisent aux coûts et dates déclarés.....	31
TROISIÈME PARTIE	32
Les contre-expertises des évaluations socio-économiques des projets.....	32
1. Récapitulatif des dossiers en contre-expertise.....	33
2. Les réserves et recommandations des avis du CGI.....	36
2.1. Les améliorations suggérées sur le projet lui-même.....	36
2.2. Les améliorations suggérées pour l'évaluation socio-économique du projet.....	36
2.3. Les améliorations suggérées pour mieux présenter l'évaluation socio-économique.....	37
Annexe	38
Liste des tableaux.....	38
Liste des figures.....	38

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La présente annexe budgétaire est prise en application de [l'article 4 du décret n° 2013-1211](#) du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. Elle rend donc compte de l'inventaire des projets d'investissements publics à l'étude ainsi que des contre-expertises des évaluations socio-économiques. Par ailleurs, en application de l'article 128 de la LFI 2016, ce rapport présente en première partie les investissements financés seuls ou de concert par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.

Pour mémoire, [l'article 17 de la loi n°2012-1558](#) du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 dispose que :

« Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret. »

Le [décret d'application \(2013-1211\)](#) définit le champ d'application de ce dispositif par le mode de financement du projet. Il peut donc concerner un porteur de projet hors de la sphère publique dès lors qu'il bénéficie de cofinancements substantiels de l'État ou ses établissements publics. C'est en effet le financement cumulé apporté par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire qui déclenche des obligations relatives à l'évaluation.

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

Enfin, le site du Commissariat général à l'investissement (<http://www.gouvernement.fr/investissements-d-avenir-cgi>) propose davantage d'informations sur [l'évaluation socio-économique des investissements publics et en quoi elle se distingue des évaluations financières plus classiques](#). Il propose également des rapports de contre-expertise, tire [les leçons des premières contre-expertises](#), et met à disposition le rapport de l'Inspection générale des Finances qui propose la première [Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics](#).

PREMIÈRE PARTIE

Les investissements financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire

1. L'investissement public en France

1.1. La France, principal investisseur public en Europe

La France se caractérise par un niveau important d'investissement public : en valeur absolue, elle est le premier investisseur de l'union européenne (75 Md€, contre 64 pour l'Allemagne) ; en proportion du PIB elle se situe au niveau des pays en voie de rattrapage économique, et notamment de ceux d'Europe centrale et orientale.

Figure 1 : Montant des investissements publics en valeur absolue
(Eurostat - 2016 - Md€)

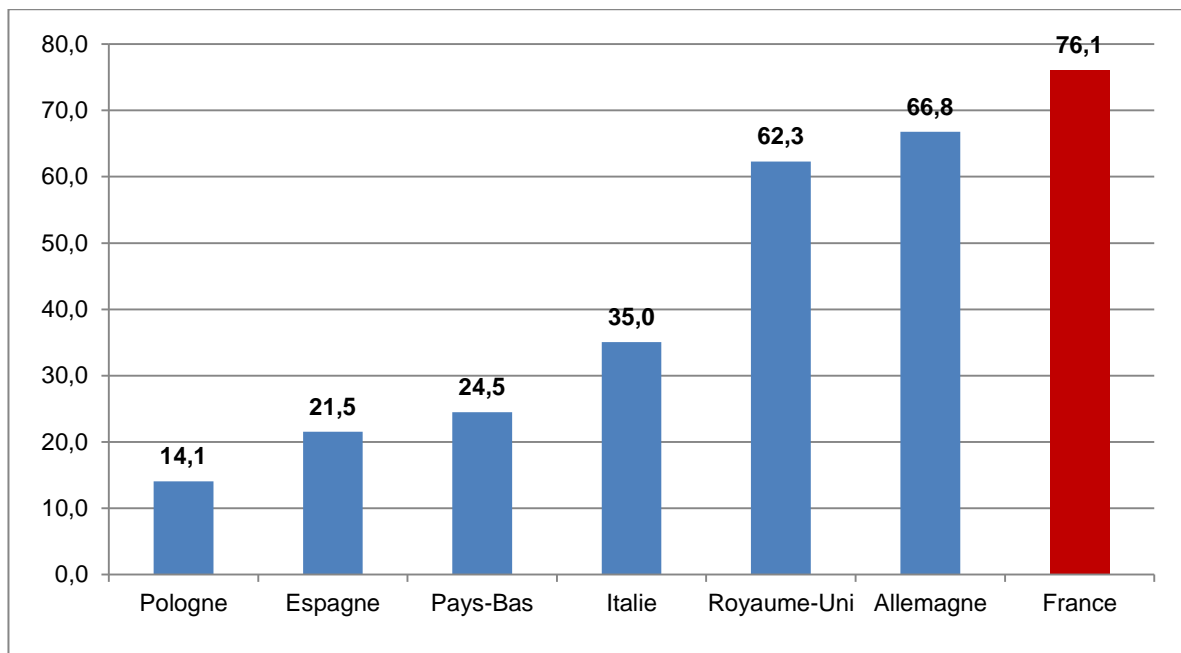
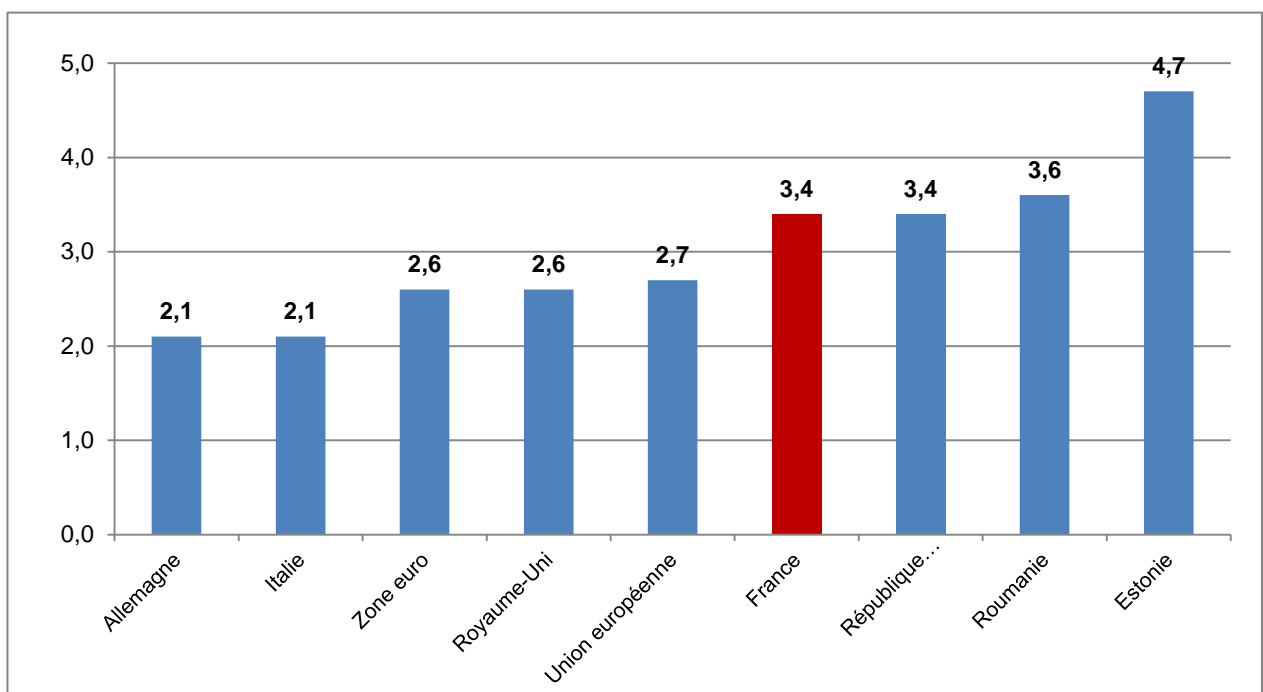


Figure 2 : Investissement public en % du PIB
(Eurostat - 2016 - Md€)



Ce niveau d'investissement public est relativement stable. Il oscille en effet depuis les années 2000 entre 3,5 et 4,5 % du PIB, après avoir culminé pendant les Trente Glorieuses à près de 6 % (5,8 % en 1968) (figure 4). Même pendant la crise économique récente, l'investissement public s'est maintenu en France, à la différence de ce qui s'est observé dans les principaux pays européens comparables (figure 3). Ce n'est ainsi qu'en raison d'une augmentation plus marquée des autres dépenses, et en particulier des dépenses de protection sociale, que la part de l'investissement dans le total des dépenses publiques a diminué (respectivement 12 %, 8 % et 6 % en 1959, 2000 et 2015) (figure 4). La cyclicité conjoncturelle de l'investissement public local, lié au cycle électoral du bloc communal, explique des variations à la hausse ou à la baisse sans invalider cette stabilité structurelle sur longue période. Elle tire toutefois nettement à la baisse le niveau d'investissement public en 2015 et 2016, où il s'établit à 3,5 et 3,4 % du PIB.

L'ensemble de ces chiffres relève des données de la comptabilité nationale et n'incluent donc que les investissements des administrations publiques (APU) au sens strict. Les investissements des entreprises du secteur public, telles que la SNCF ou EDF ne sont pas incluses. La Cour des comptes estimait que le secteur public hors APU réalisait des investissements de l'ordre de 25 Md€ par an, ce qui revient à augmenter d'environ un point de PIB le niveau d'investissements des personnes publiques.

Figure 3 : Evolution de l'investissement public dans le PIB en %
(Eurostat - Md€)

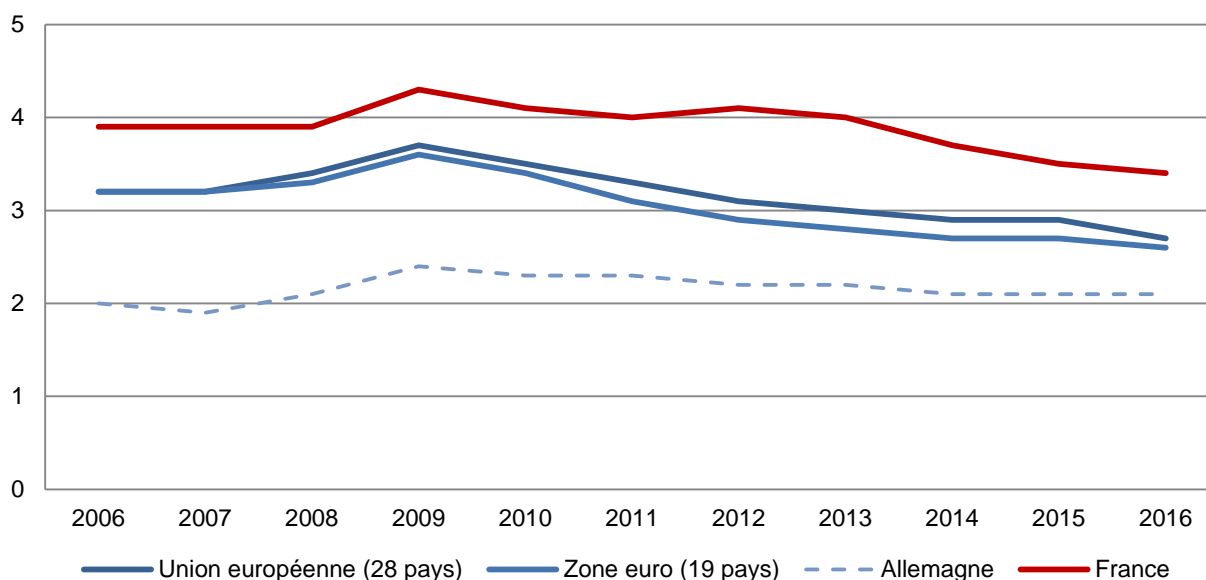


Figure 4 : Répartition de la dépense publique par nature (en % de la dépense publique)
(INSEE)

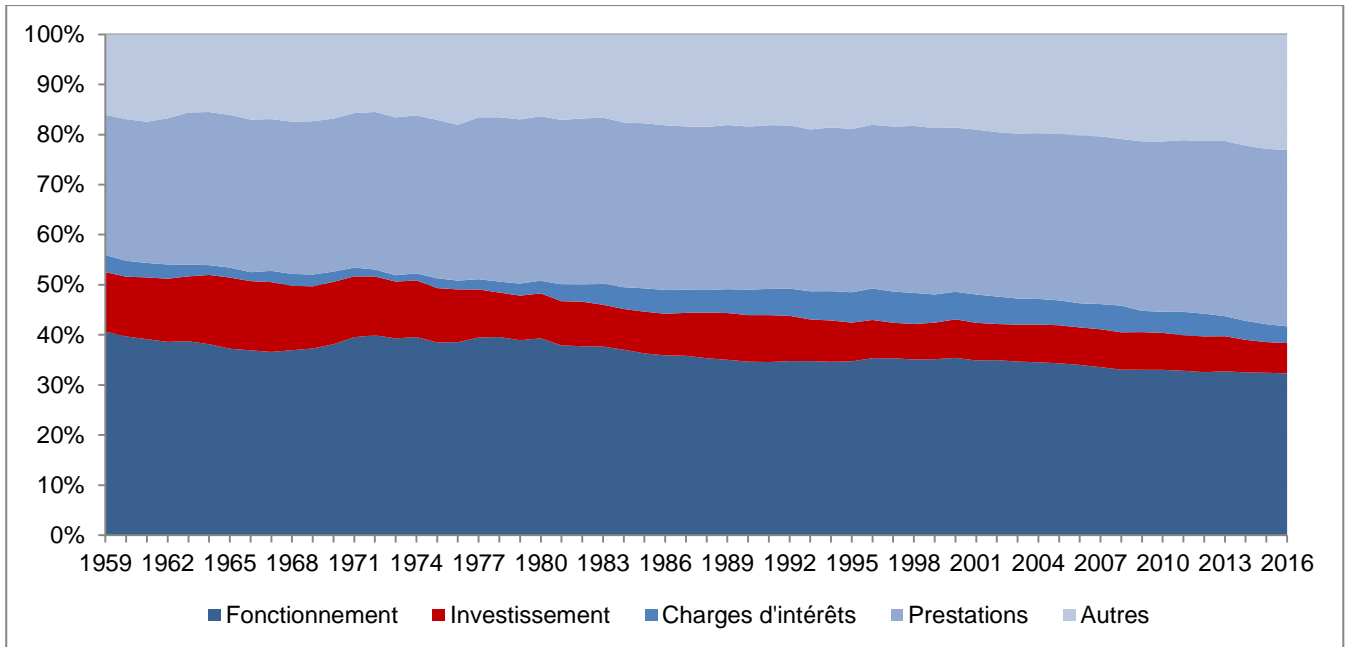
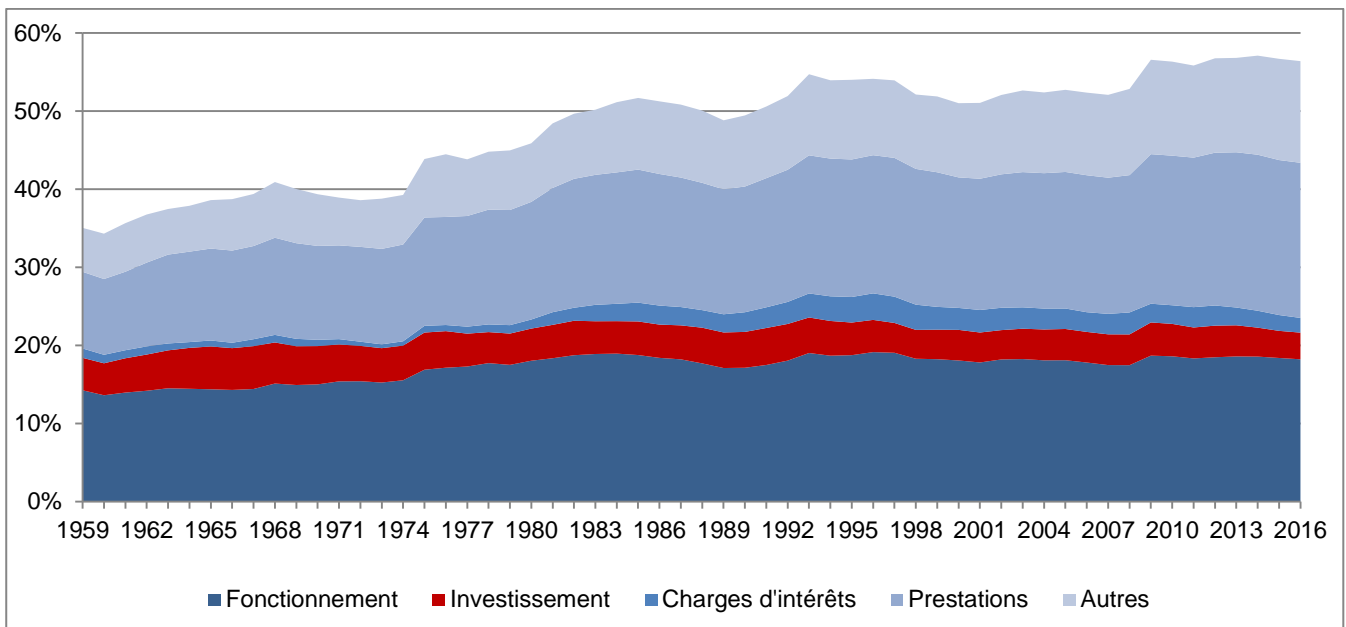


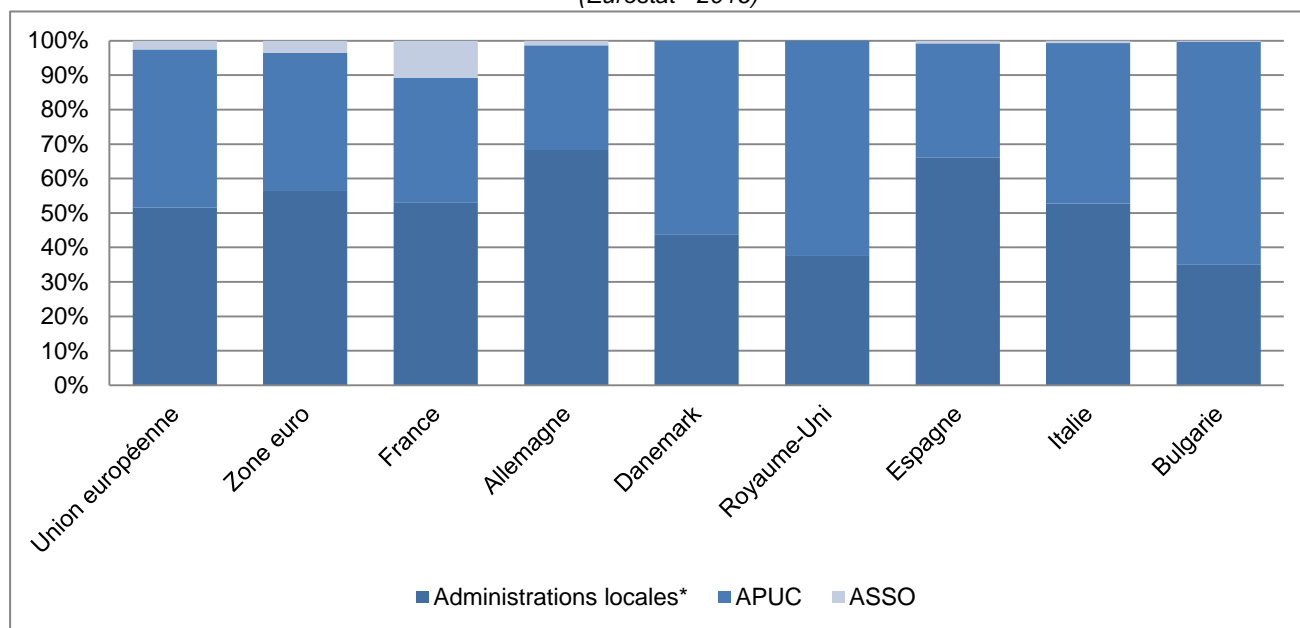
Figure 5 : Dépense publique par nature (en points de PIB)
(INSEE)



1.2. Les rôles distincts des différents acteurs publics de l'investissement

L'investissement public est réalisé en France en majorité par les administrations publiques locales (53 %). Ce poids prépondérant des collectivités est en ligne avec la moyenne de l'Union européenne (52 %). L'État représente quant à lui 36 % des investissements publics et les ASSO 11 %.

Figure 6 : Répartition des investissements publics par sous-secteur
(Eurostat - 2016)



* Les administrations locales incluent les administrations publiques locales (APUL) et les États fédérés.

L'État investit essentiellement dans le domaine de la Défense, qui totalise 80 % des investissements réalisés par le budget général (PLF 2018). Les autres missions qui bénéficient de crédits d'investissement importants sont la Sécurité (0,63 Md€), la Justice (0,55 Md€) et la Culture (0,42 Md€). Avec le concours de ses opérateurs, une grande partie de la formation brute de capital fixe des administrations centrales relève de l'enseignement supérieur et des affaires économiques. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit ainsi d'ouvrir 1,1 Md€ de crédits de paiement sur la mission « Investissements d'avenir » au titre du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA), qui seront alloués aux bénéficiaires par les opérateurs PIA. De plus, dans le cadre des PIA 1&2, l'État a notamment réalisé un important effort d'investissement extrabudgétaire à destination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche : 5 Md€ de dotations non consommables ont été consacrés à la rénovation et à la réhabilitation de 10 campus universitaires dans le cadre du plan Campus, auxquels s'ajoute 1 Md€ pour le projet Paris-Saclay. Enfin, la Cour des comptes a pu préciser que l'essentiel des investissements de l'État relève de l'acquisition de droits de propriété intellectuelle.

Encadré : le plan campus

Le **plan Campus** est un **programme d'investissement immobilier universitaire** lancé en 2010, visant à réaliser des regroupements et réhabilitations en vue de faire émerger des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Deux enveloppes, l'**une extrabudgétaire et l'autre budgétaire**, ont été ouvertes :

- **5 Md€ de dotation non consommable**, (dont 3,7 Md€ issus de la cession de participations financières de l'État auprès d'EDF et 1,3 Md€ du PIA) répartie entre dix sites (dont Saclay). Les dotations non consommables constituent un capital dont seuls les intérêts peuvent être dépensés, générant un **revenu annuel de 200 M€**;
- **1 Md€ de subventions** affecté au projet Paris-Saclay ;
- **700 M€ de crédits budgétaires** répartis entre onze sites, financés par le **P150** du budget général de l'État.

Les projets peuvent être réalisés :

- en **contrat de partenariat** (CP), montage qui repose sur un financement privé, des **redevances** étant payées sur la durée du contrat ;
- en **maîtrise d'ouvrage publique** (MOP), en substitution de plusieurs contrats de partenariat abandonnés en 2013 ; pour les sites bénéficiant d'une dotation non consommable, le financement est assuré grâce à la souscription d'un **emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Caisse des dépôts et consignation**.

Tableau 1 : Répartition des CP destinés à l'investissement ouverts en PLF 2018¹

Mission	CP ouverts en PLF 2018 (Md€)	Proportion des investissements du BG
Défense	11,52	80%
Sécurités	0,63	4%
Justice	0,55	4%
Culture	0,42	3%
Autres	1,34	9%
Total	14,45	

Les collectivités locales investissent essentiellement dans le domaine du BTP, qu'il s'agisse des transports, du logement et de l'urbanisme ou des réseaux divers comme celui de la gestion des eaux notamment.

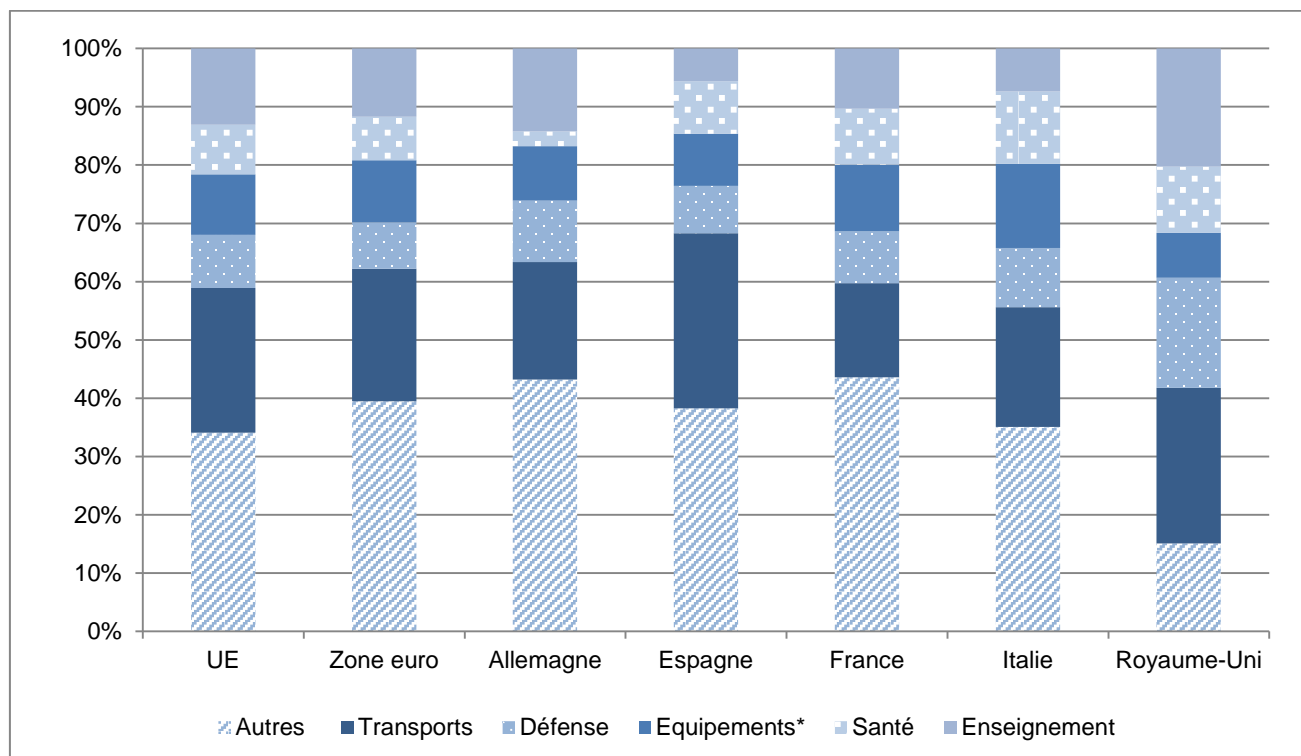
Les administrations de sécurité sociale investissent surtout dans les hôpitaux. Les établissements publics de santé ont investi plus de 4 Md€ en 2015, ce qui représente plus de la moitié des investissements des ASSO (7,7 Md€). Par comparaison, les investissements hospitaliers en Allemagne s'élevaient uniquement à 2,7 Md€ sur le même exercice et ceux du Royaume-Uni étaient également légèrement inférieurs en proportion du PIB. L'investissement des hôpitaux, essentiellement immobilier², a longtemps été plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui, en raison du déploiement des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 et a culminé en 2007 à 6,5 Md€. Les projections actuelles reposent sur des investissements de 45 Md€ sur les 10 prochaines années. Ce maintien à un niveau élevé de l'investissement hospitalier s'accompagne d'un désendettement des structures de soins, par un recours désormais privilégié à un investissement en capital par opposition à un financement par l'emprunt. L'autofinancement permet aujourd'hui de couvrir la quasi intégralité de l'investissement hospitalier.

Au niveau de toutes les administrations publiques, les investissements publics en France sont essentiellement destinés aux transports et équipements, ainsi que, dans une moindre mesure, à la santé, et à l'enseignement supérieur. Conformément aux priorités définies par le Gouvernement, les investissements dans le domaine des infrastructures de transport privilégieront les transports de la vie quotidienne et le maintien de la qualité et de l'efficacité des réseaux de transport existants et de leur optimisation. S'agissant du secteur ferroviaire et du réseau routier national, la priorité porte sur la rénovation et la modernisation du réseau existant par opposition à la construction de nouvelles lignes et de nouveaux axes ; s'agissant des transports collectifs urbains, le principal projet est celui de la Société du Grand Paris, étant précisé que les autorités organisatrices des transports au plan local sont les collectivités locales qui ont chacune leurs priorités ; s'agissant enfin des transports fluviaux, l'amélioration des performances du réseau grand gabarit et le développement des hinterlands des ports constituent aujourd'hui les priorités. Les Assises de la mobilité, qui ont été lancées le 19 septembre 2017, permettront de préparer une loi d'orientation sur la mobilité prévue au premier semestre 2018 qui fixera, pour les années à venir, les prochaines actions.

¹ Les chiffres du projet de loi de finances sont exprimés en comptabilité budgétaire, et leur destination correspond à celle des missions du budget général hors mission « Investissements d'avenir ». Cela peut expliquer certaines divergences avec les données de la comptabilité nationale utilisées par l'INSEE et Eurostat.

² L'immobilier représente 50 % de l'investissement des hôpitaux et les équipements 30 %.

Figure 7 : Répartition des investissements publics par fonction
(Eurostat - 2015)



* Les dépenses d'équipements regroupent ici les fonctions « Logement et équipements collectifs » et « Protection de l'environnement »

Au total, le périmètre des dépenses d'investissements de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire est difficile à cerner au travers des comptabilités nationale ou budgétaire.

1.3. Compte tenu du niveau de l'investissement public en France, l'enjeu de sa qualité est déterminant

La France étant le premier investisseur public en Europe, le principal enjeu d'efficacité est celui du ciblage et la qualité des projets. France stratégie précise ainsi que la France ne souffre pas d'un sous-investissement public, à la différence d'autres pays européens, mais que les domaines des infrastructures, des transports ou des équipements collectifs représenteraient une proportion trop importante des investissements publics par rapport aux investissements dans la recherche et le développement et le « capital humain »³. A l'inverse, plusieurs études établissent que le niveau de l'investissement en France est très satisfaisant⁴. Ainsi, la France disposerait d'investissements publics nombreux et de qualité, mais ne se situant pas dans les secteurs ni sur les segments de marché les plus porteurs économiquement.

L'évaluation de la qualité d'un investissement public est toutefois difficile à mesurer. À la différence des entreprises privées, les critères financiers tels que le retour sur investissement ou la valeur actualisée nette *financière* d'un projet ne sont pas pertinents dans le secteur public. En revanche, la valeur actualisée nette *socio-économique* pour la France et donc la rentabilité collective peuvent être appréhendées : c'est l'objet de l'évaluation socio-économique.

³ France Stratégie, septembre 2014, *Y a-t-il un retard d'investissement en France et en Europe depuis 2007 ?* Fabien Dell, Pierre Douillard, Lionel Janin et Nicolas Lorach

⁴ Par exemple, FMI 2015, *Making Public investment more efficient*

Cette dernière vise à donner une valeur monétaire aux principaux bénéfices et inconvénients d'un investissement, y compris lorsqu'ils sont non marchands comme l'impact sur la pollution, la sécurité, ou les gains de temps des usagers des transports, etc. Elle permet ainsi de réaliser un bilan coûts-bénéfices global d'un investissement public. Le Gouvernement promeut donc la généralisation de l'évaluation socio-économique des investissements. Toutefois, la valorisation des bénéfices non marchands reste parfois conventionnelle et l'évaluation socio-économique, pour être complète, nécessite une uniformisation de la méthodologie entre les secteurs afin de permettre à terme de hiérarchiser les projets et d'apprécier le bien-fondé des investissements.

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a-t-elle introduit une obligation d'évaluation socio-économique des investissements publics⁵. Le contenu de cette évaluation est précisé les projets font l'objet d'un inventaire à compter d'un seuil de 20 M€. À compter de 100 M€, le commissariat général à l'investissement réalise une contre-expertise de l'évaluation socio-économique ainsi réalisée. Les deuxième et troisième parties du présent jaune présentent les résultats de l'inventaire annuel de projets à l'étude et fait le point sur les contre-expertises pilotées par le CGI.

⁵ [Article 17 de la loi n° 2012-1558](#) du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, précisé par le [décret n° 2013-1211 modifié](#) du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

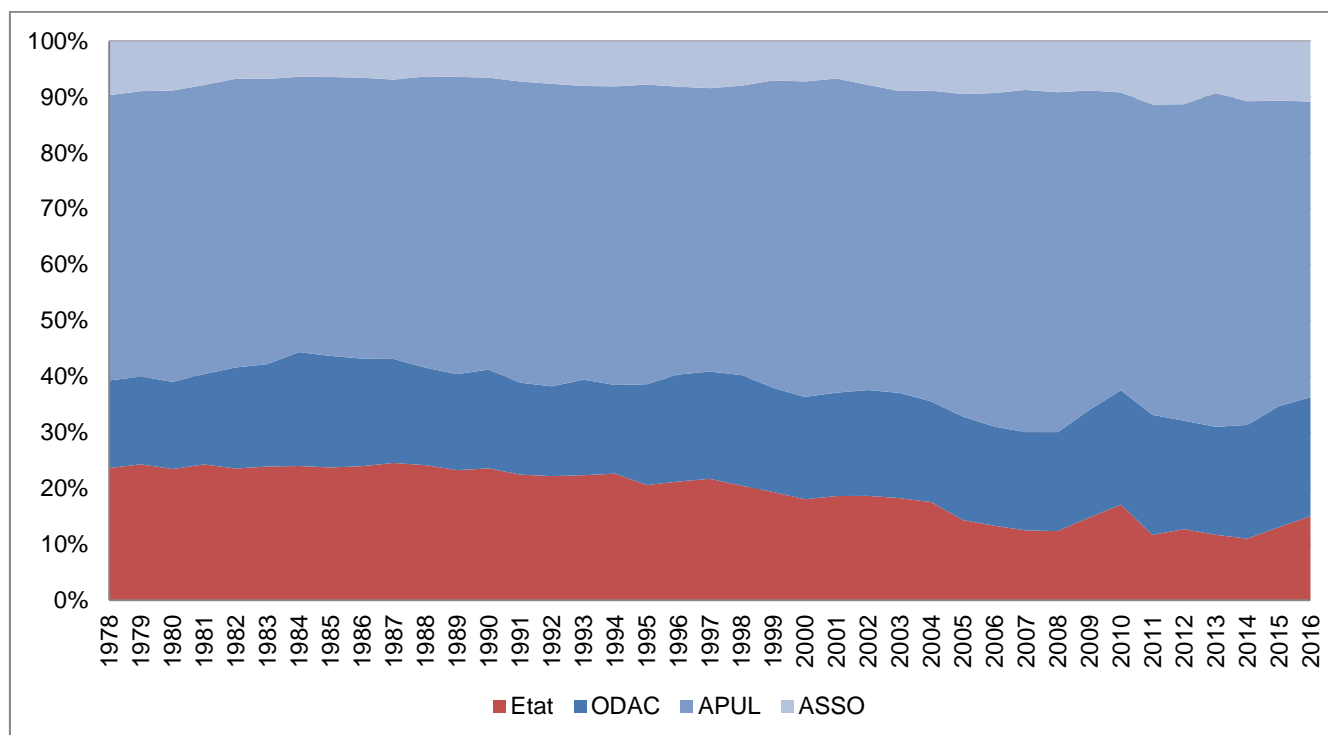
2. La gouvernance des investissements publics

2.1. Les investissements font l'objet de dispositifs spécifiques

Compte tenu de leur nature pluriannuelle, les investissements sont en partie gérés de façon distincte des autres dépenses publiques. Budgétiser ces projets en distinguant les autorisations d'engagement, pluriannuelles, et les crédits de paiements, ouverts annuellement, permet à la fois de mieux anticiper les évolutions futures de la dépense et de donner aux gestionnaires une visibilité suffisante. Cette règle, traditionnelle pour l'État et les collectivités locales, a ainsi été étendue récemment aux opérateurs de l'État par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁶.

L'autre caractéristique saillante des dépenses d'investissement est qu'elles sont fréquemment cofinancées par une pluralité d'acteurs. Comme l'inventaire en partie 2 de ce rapport le démontre, rares sont les grands projets publics financés intégralement par l'État, un opérateur seul, ou une collectivité locale isolée, voire uniquement par des acteurs nationaux (financements de l'Union européenne, de la Banque européenne d'investissement...). Cette implication d'acteurs divers est nécessaire compte tenu des montants en jeu, même si elle rend plus complexe la maîtrise et le pilotage de la stratégie d'investissement⁷. Cette situation est de plus en plus marquée avec le recul de du poids de l'État dans le total des investissements publics au profit de ses opérateurs, résultant d'une décentralisation de l'investissement permettant de confier aux agences la maîtrise d'œuvre des projets : alors que la proportion de l'investissement public relevant des administrations publiques centrales (APUC) est stable entre 35 et 40 %, le poids respectif des organismes divers d'administration centrale (ODAC) augmente et celui de l'État diminue (figure 8).

Figure 8 : Evolution de la répartition des investissements publics par sous-secteur
(INSEE - 2016)



⁶ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012

⁷ Annexe n° 27 de la rapporteure spéciale Madame Karine Berger, au rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016

L'exemple le plus emblématique à ce titre est celui des contrats de plan État-Région (CPER), qui sont entrés dans leur sixième génération avec la signature en 2015 des contrats portant sur la période 2015-2020. Signés entre l'État et les conseils régionaux, ces documents sont conclus pour une durée de six ans, compatible avec celle des programmes opérationnels européens, vis-à-vis desquels ils représentent une contrepartie financière importante. Ils ont vocation à jouer un rôle de catalyseur des investissements en assurant la convergence de financements jusqu'alors dispersés.

À cette fin, ils sont le fruit d'une négociation menée localement par les préfets de région avec les exécutifs régionaux, ainsi que d'une coordination interministérielle, pour identifier des projets à forte dimension structurante dans les territoires, propres à exercer un effet de levier pour l'investissement local. Ils peuvent, le cas échéant, être déclinés par les conseils régionaux dans le cadre de conventions associant les collectivités de rang infrarégional. Dans le cadre de la génération 2015-2020, ce sont plus de 28 Md€ qui sont ainsi mobilisés, dont 12,7 Md€ au titre des programmes et agences de l'État.

Parallèlement, certains investissements particulièrement risqués font l'objet d'un contrôle spécifique. C'est notamment le cas des marchés de partenariat, qui se substituent aux partenariats public-privé. Aucun acheteur public ne peut recourir à cette forme contractuelle dérogatoire sans avoir recueilli l'avis de la mission d'appui au financement des infrastructures. Pour les ODAC et l'État, le ministre des finances dispose d'un droit de regard accru, et son autorisation nécessaire dès le lancement de la procédure de passation des contrats, puis de nouveau de façon préalable à leur signature, en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁸. Certains ministères ont par ailleurs développé une expertise de haut niveau en centralisant la gestion des projets, comme par exemple le ministère de la justice dont les nombreux marchés de partenariat sont suivis par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

2.2. Certains secteurs font l'objet d'un encadrement particulier

Les investissements dans le domaine de la santé sont ceux qui font l'objet de la gouvernance la plus aboutie. En effet, une instance interministérielle supervise la réalisation de tous les investissements hospitaliers, le comité interministériel pour la performance et la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)⁹. Ce dernier a entamé ou finalisé l'instruction de 46 projets hospitaliers entre janvier 2013 et juin 2016 pour des montants d'investissement allant de 20 M€ à 860 M€.

L'instruction des projets d'investissement¹⁰ par le COPERMO se déroule en deux étapes visant à renforcer la pertinence, l'efficacité et la soutenabilité des projets d'investissements portés par les établissements de santé. La clarification de ces deux étapes décisionnelles illustre la possibilité de décliner sectoriellement l'organisation-cible pour optimiser les décisions d'investissement, définie dans le rapport remis au Premier ministre en 2013¹¹, qui sur la formalisation de trois décisions structurantes dans l'instruction d'un projet : lancement des études, approbation et réalisation.

Chaque projet fait d'abord l'objet d'un examen en éligibilité : cette étape permet de s'assurer que le projet répond à un réel besoin de santé du territoire et que son dimensionnement (surface, nombre de lits...) est conforme aux référentiels de performance, tant organisationnelle que financière. Le COPERMO peut rejeter un projet dès cette étape ou demander à l'établissement de le retravailler. Il contribue ainsi à la restructuration de l'offre de soins.

⁸ Article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, repris dans l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

⁹ Le COPERMO a été instauré par la circulaire N°DGOS/PF1/DSS/DGFIP/2013/271 du 5 juin 2013

¹⁰ L'action du COPERMO ne se limite pas aux projets d'investissement. Il est chargé de trois missions principales :

- Valider en lien avec les agences régionales de santé (ARS) les principaux projets d'investissement des établissements publics de santé, les modalités de leur réalisation et la trajectoire financière correspondante ;
- Assurer la coordination des programmes nationaux d'amélioration de la performance des établissements de santé (programme PHARE, gestion des lits, projets performance ...);
- Arrêter, en lien avec les ARS, les modalités du retour à l'équilibre financier des établissements les plus en difficultés et du respect de la trajectoire fixée.

¹¹ Commissariat général à l'investissement, rapport au Premier ministre de février 2013, *L'évaluation des projets d'investissements publics*. Ce rapport identifie trois étapes de « go / no go » (p. 32) destinée à structurer et formaliser la décision d'investir : appréciation de la pertinence du projet à un stade préliminaire ; appréciation avancée sur la base d'études et de contre-expertises approfondies ; décision finale de lancement du projet de passation des appels d'offres etc.

Les projets déclarés éligibles font ensuite l'objet d'un examen pour validation finale. À cette étape le COPERMO valide définitivement le projet, son dimensionnement et son coût. Il s'assure notamment de sa soutenabilité financière et de sa contribution effective à l'amélioration de la situation financière de l'établissement en générant un retour sur investissement.

Le COPERMO a pleinement articulé son fonctionnement avec la procédure d'évaluation des investissements publics dans le champ des établissements de santé. Ainsi, il valide l'ensemble des projets d'investissement hospitaliers d'un montant de travaux supérieur à 50 M€ hors taxes (HT) ou pour lesquels une aide nationale est demandée ; ses décisions sont éclairées par le rapport d'évaluation socio-économique du projet. Comme pour tous les projets d'investissement, cette évaluation fait l'objet d'une contre-expertise et d'un avis du CGI à partir d'un seuil de 100 M€ HT pour le coût total du projet. En-deçà de 50 M€ HT de travaux, les projets d'investissement font l'objet d'un examen par l'agence régionale de santé (ARS).

Les investissements à destination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche font également l'objet d'une gouvernance spécifique. Le plan Campus (cf. encadré ci-dessus) prévoit ainsi la tenue de « comités inter-administratifs de suivis » (CIS) pour chacun des vingt sites concernés, réunissant les établissements concernés et les services de l'État. Dans ce cadre, chaque projet immobilier fait l'objet d'une expertise approfondie permettant de valider son objet, son coût et ses financements. L'opération Paris-Saclay fait quant-à-elle l'objet d'une gouvernance spécifique, structurée autour du « comité de pilotage interministériel Paris-Saclay » (Copil) qui instruit chaque projet et attribue les financements, en veillant à la soutenabilité financière globale de l'opération. Cette gouvernance porte tant sur le contenu des projets que sur leur mode de réalisation et l'optimisation de leur coût. 9 projets relevant du plan Campus ou de Paris-Saclay ont par ailleurs été soumis à une contre-expertise suivie d'un avis du CGI.

Les investissements d'avenir font également l'objet d'une gouvernance particulière, destinée à mieux cibler l'investissement public. Le PIA n'est en effet pas directement versé à des bénéficiaires finaux par le Gouvernement, mais par des opérateurs spécialistes du domaine d'intervention concerné. Ces opérateurs procèdent alors par appel à projets, sur la base de conventions signées avec l'État, et les décisions sont proposées par des jurys d'experts, souvent internationaux. Il s'agit d'une professionnalisation de la décision d'investir, prise de façon pleinement indépendante sur la base d'un cahier des charges précis. La performance des décisions d'investissement du PIA est également assurée par certaines obligations de co-financements avec des partenaires privés. L'implication de ces derniers est considérée comme une garantie de pertinence des projets soutenus dès lors qu'il s'agit d'investissements en fonds propres, dans lesquels l'État agit en investisseur avisé au sens du droit européen. La Cour des comptes et le rapport Maystadt ont ainsi confirmé la pertinence de cette gouvernance particulière¹².

Enfin, le Grand plan d'investissement annoncé par le Gouvernement le 25 septembre mobilisera 57 Md€ sur 5 ans pour investir dans quatre priorités : accélérer la transition énergétique, édifier une société de compétences, ancrer la compétitivité sur l'innovation et construire l'État de l'âge numérique. Il interviendra sur sept axes de politiques publiques : la formation et les compétences, la transition écologique et énergétique, la santé, l'agriculture, la modernisation des administrations publiques notamment grâce à la numérisation, les transports et équipements collectifs locaux, et l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Afin d'engager la transformation de notre modèle de croissance dès 2018, le Grand plan d'investissement montera en charge à partir de l'an prochain. Il bénéficiera d'une gouvernance renforcée qui permettra une allocation efficiente des crédits, et des éventuelles réallocations au cours du quinquennat. La description plus précise du Grand plan d'investissement fera l'objet d'une annexe au projet de loi de finances dédiée.

¹² Rapport public thématique que la Cour des comptes de décembre 2015, *Le programme d'investissements d'avenir*
[Rapport de mars 2016 du comité d'examen à mi-parcours](#). Programme d'investissements d'avenir présidé par Philippe Maystadt

DEUXIÈME PARTIE

Inventaire des projets d'investissements publics à l'étude

1. La réalisation de l'inventaire 2017 des projets d'investissement

La mise en place d'un inventaire pérenne, avec réactualisation des informations tous les ans doit permettre à l'État de disposer d'une cartographie des projets d'investissement public. La réalisation de cet inventaire par les ministères et leurs établissements publics est aussi pour eux l'occasion de renforcer le pilotage des investissements publics de leur domaine, y compris lorsque l'État et ses établissements publics sont co-financiers d'un investissement porté par une institution privée ou une organisation internationale.

1.1. La méthode employée

L'inventaire est réalisé annuellement : les ministères et établissements publics doivent fournir leurs fiches au plus tard fin juin de chaque année au CGI, alors que les fiches de l'année précédente sont tenues à leur disposition à tout moment.

Les projets concernés sont tous ceux dont le financement cumulé de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire excède 20 M€ hors taxes. Les financements européens, privés et des collectivités locales n'interviennent pas dans le calcul du seuil, laissant ainsi de côté tous les projets dont le co-financement par l'État ou ses opérateurs ne dépasse pas ce montant.

Afin de ne pas alourdir excessivement la charge des ministères et établissements publics¹³, la fiche questionnaire tient sur une page et comporte quatre rubriques :

- une description rapide du projet et de sa localisation,
- quelques indications financières pour repérer le montant des financements publics apportés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire afin d'apprécier l'atteinte des seuils de 20 et 100 M€,
- une partie évaluation avec inventaire des types d'évaluation disponibles ou envisagées,
- une partie calendrier pour connaître le degré de maturité dans les étapes décisives d'un projet d'investissement public (lancement des études, approbation du projet puis réalisation du projet).

1.2. Premiers résultats par comparaison à l'inventaire de l'an dernier

Deux éléments notables sont à prendre en compte :

- d'une part, dans le domaine hospitalier, il a été mis fin au régime transitoire et le périmètre de l'inventaire a été élargi aux projets dès le lancement des études de faisabilité et ce, qu'ils aient ou non été approuvés par l'Agence Régionale de Santé (ARS)¹⁴.
- d'autre part, l'inventaire s'est adapté aux particularités du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) : au stade de lancement des études, on comptait en effet 216 quartiers déclarés prioritaires au niveau national. Lorsque les premières études sont lancées, sous forme de protocole de préfiguration, c'est généralement sur un groupe de quartiers prioritaires relevant d'un même EPCI¹⁵, ce qui explique que l'on tombe à environ 116 regroupements de quartiers ou 116 programmes d'investissements pour lesquels une approbation avec attribution de subventions est recherchée. Par la suite, chacune de ces 116 conventions pluriannuelles donnera lieu à la réalisation de plusieurs opérations, c'est-à-dire une action ou prestation concourant à la requalification urbaine et sociale d'un quartier, avec un objet identifié, un seul et même maître d'ouvrage et un calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Le même programme de rénovation se traduit donc par environ 216 projets envisagés, 116 zones d'étude, mais davantage d'opérations de réalisation, et la grande majorité de ces opérations bénéficiera de moins de 20 M€ d'aide financière de l'ANRU. Les 216 lignes de l'inventaire 2016 concernant essentiellement des quartiers prioritaires d'intérêt national ont pris la forme de 116 lignes dans l'inventaire de 2017 car les protocoles de préfiguration rassemblent généralement les quartiers prioritaires relevant d'un même EPCI. Ce sont donc 100 lignes de moins pour décrire un même périmètre d'intervention.

¹³ Pour les interlocuteurs qui avaient de nombreuses fiches à faire remonter, la fiche a été pré-remplie et adaptée. Cette facilité a été donnée à la DGOS pour les hôpitaux, à la DGE pour la partie THD, à la DGESIP pour l'immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, à la SNCF hors SNCF Réseau et à SNCF Réseau, au CNES et à l'ANRU.

¹⁴ [l'instruction N°DGOS/PF1/DGFIP/2017/140 du 26 avril 2017](#) relative à la déclaration à l'inventaire des projets d'investissement en application du décret n°2013-1211

¹⁵ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

En raison d'absences de réponse malgré des rappels d'existence de l'inventaire et de son périmètre, l'inventaire 2017 connaît des zones d'ombre malheureusement récurrentes : DGAC, RATP, organismes de recherche à l'exception du CNES, investissements civils de la Défense...

1.2.1. La sortie pas toujours justifiée de 99 projets (23 Md€)

Pour le reste, 99 projets (en tout 22 720 M€) décrits dans l'inventaire 2016 ne figurent plus à l'inventaire 2017 :

- 64 projets (14 222 M€) sont sortis naturellement du fait que leur réalisation a débuté avant 2017 ;
- 18 projets (6 863 M€) sont sans nouvelles malgré une sollicitation des auteurs des fiches de l'an dernier ;
- 9 projets (974 M€) ont vu leur ampleur réduite ou leur plan de financement évoluer, de sorte que le financement public apporté au projet s'avère finalement inférieur au seuil d'inventaire,
- 5 projets (627 M€) ont été regroupés ;
- 2 projets (200 M€) ont été déclarés abandonnés ;
- 1 projet (59 M€) a été découpé en 2 sous-projets qui sont respectivement en cours de réalisation et sous le seuil d'inventaire.

1.2.2. L'arrivée de 114 nouveaux projets (13 Md€)

Concernant l'inventaire hospitalier, celui-ci a bondi de 66 à 100 projets du fait que les projets qui ne sont pas encore approuvés par l'ARS devaient être déclarés cette année. Le montant total évoqué n'a pas pour autant explosé (8,8 Md€ en 2016, 9,6 Md€ en 2017).

Les apparitions de nouveaux projets sont bien sûr naturelles du simple fait du renouvellement spontané de projets dans des programmes très actifs (projets du CNES, mission Très Haut Débit, par exemple) mais proviennent aussi de l'apparition dans les déclarations d'au moins 32 projets (5 400 M€) qui étaient déjà à l'étude au 30 juin 2016 et auraient donc manifestement dû être signalés à l'inventaire de l'an dernier.

1.2.3. Au final, un peu plus de projets répertoriés, pour un montant en retrait de l'ordre de 10 Md€

Au final, hors NPNRU, 238 projets (103 Md€) sont communs aux inventaires 2016 et 2017, montrant un taux de renouvellement de l'ordre de 30 % entre 2016 et 2017, bien supérieur à celui de 20 % observé entre 2015 et 2016.

Sans et avec le NPNRU, l'inventaire 2017 comporte au final 356 (resp. 472) projets, pour un coût global de 147 Md€ à comparer avec l'inventaire 2016 qui comportait au final 341 (resp. 557) projets pour un coût global de 157 Md€.

Figure 9 : Comparaison des inventaires 2016 et 2017 hors effet NPNRU

		Inventaire 2017 (356 projets)	
		32 projets qui auraient dû figurer à l'inventaire 2016 car ils étaient déjà à l'étude lors de l'inventaire de l'an dernier	
Inventaire 2016 (341 projets)	18 projets sur lesquels aucune information n'a été fournie	242 projets communs aux 2 inventaires	64 projets ont connu un début de réalisation avant 2017 9 projets sont passés sous le seuil d'inventaire 5 projets regroupés 2 projets abandonnés 1 projet éclaté en sous-projets non déclarés
		82 projets vraiment nouveaux	

2. La synthèse de l'inventaire 2017 des projets d'investissements publics

Bien qu'encore incomplet puisqu'il ne fait que très peu état de dépenses d'équipement ou de régénération des réseaux, l'inventaire a permis de recenser 472 projets. 522 fiches ont été reçues et été exploitées mais 50 d'entre elles ont été éliminées, le plus souvent car elles concernaient des projets dont les travaux avaient commencé en 2016, mais aussi parce que le financement apporté par l'État et ses établissements publics se révélait sous le seuil d'inventaire de 20 M€.

La répartition par ministère des fiches entrant dans le champ de l'inventaire est la suivante :

Tableau 2 : Nombre de projets d'investissement par ministère

Ministère pilote	Nombre de fiches de l'inventaire			
	2014	2015	2016	2017
Services du Premier Ministre	0	216	217	116
Ministère de l'Intérieur	7	5	3	6
Ministère de la Transition écologique et solidaire (dont transports)	126 (122)	135 (132)	130 (127)	123 (117)
Ministère de la Justice	12	18	21	19
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	1	1	1	1
Ministère des Armées	3	3	2	1
Ministère de la Cohésion des territoires	0	0	0	0
Ministère des Solidarités et de la Santé	58	58	66	100
Ministère de l'Economie et des Finances	23	46	54	45
Ministère de la Culture	6	6	9	14
Ministère du Travail	0	0	0	0
Ministère de l'Education nationale	10	7	8	11
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	1	3	2	1
Ministère de l'Action et des Comptes publics	0	8	0	0
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	52	45	44	35
Ministère des Outre-mer	0	0	0	0
Ministère des Sports	0	0	0	0
Total	299	551	557	472
Total hors NPNRU	298	551	341	356

Le nombre de projets déclarés progresse légèrement si on écarte les effets d'accordéon du NPNRU.

Comme les années précédentes, la quasi-totalité des projets de l'inventaire repose sur un recours au bâtiment (immobilier de bureaux, d'hôpitaux, d'universités, judiciaire et pénitentiaire) ou des travaux publics (infrastructures de transport, extension du Très Haut Débit (THD)).

2.1. Le nombre de projets en fonction de leur stade de maturité

L'inventaire, sur la base des réponses reçues jusqu'au 9 octobre 2017, permet de distinguer :

- les projets envisagés qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision de lancement des études,
- les projets à l'étude, qui ont fait l'objet d'une décision de lancement des études mais pour lesquels aucune décision d'approbation n'a encore été prise,
- les projets approuvés explicitement et encore en attente de leur réalisation (signature d'un ordre de service des travaux ou d'un contrat CREM, PPP...).

Il est à noter que la catégorie des projets approuvés et en attente de réalisation comporte encore une forte diversité : dans le domaine des hôpitaux, les projets sont approuvés en même temps que leur plan de financement ; dans le domaine des transports, la déclaration d'utilité publique a pu être prononcée bien avant d'opter pour un mode de réalisation ou un plan de financement.

Le nombre de projets envisagés a très fortement diminué depuis l'an dernier car dans cette catégorie on trouvait essentiellement des projets de rénovation urbaine. Du fait que l'ANRU a signé de nombreux protocoles de préfiguration, le nombre de fiches a fortement diminué, à périmètre d'intervention publique égal.

Au total, qu'il y ait si peu de projets signalés à un stade antérieur au débat public ou à un lancement des études démontre la méconnaissance des administrations ou la défiance des établissements publics à déclarer les projets qui n'ont pas encore été évoqués dans des procédures budgétaires.

Tableau 3 : Nombre de projets d'investissement par degré de maturité au 30 juin 2017 et par ministère

Nombre de projets Ministère pilote	envisagés	à l'étude	approuvés, encore en attente d'une décision de réalisation au 30 juin 2017	Décision de réalisation prise au 1 ^{er} semestre 2017
Services du premier ministre	8	106	2	0
Ministère de l'Intérieur	0	3	3	0
Ministère de la Transition écologique et solidaire	4	68	47	4
<i>dont transports en commun,</i>	0	14	7	2
<i>fer fleuve et route</i>	1	47	34	2
Ministère de la Justice	0	12	6	1
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	0	0	1	0
Ministère des Armées (inv. civils seulement)	0	1	0	0
Ministère des Solidarités et de la Santé	8	42	40	10
<i>dont hôpitaux</i>	8	42	40	10
Ministère de l'Économie et des Finances	0	9	31	5
<i>dont THD</i>	0	7	31	5
Ministère de la Culture	1	5	7	1
Ministère de l'Éducation nationale	0	1	8	2
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	0	1	0	0
Ministère de l'Action et des Comptes publics	0	0	0	0
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	2	13	19	1
Total en nombre de projets et coût cumulé (M€)	23 (3 Md€)	261 (79 Md€)	164 (57 Md€)	24 (9 Md€)

Note de lecture : parmi les 19 projets d'investissement relevant du ministère de la Justice, aucun n'est simplement envisagé, 12 sont en cours d'étude mais pas encore approuvés, 6 ont été approuvés et attendent leur réalisation, 1 a été approuvé et est en cours de réalisation au 30 juin 2017 (il ne sera donc plus déclaré lors de l'inventaire 2018 des projets à l'étude).

Une précaution doit être prise : le questionnaire demande le montant total TTC du projet toutes dépenses confondues. Malgré la référence systématique au décret « *Un projet d'investissement, matériel ou immatériel, constitue un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* », et le rappel que le coût d'un projet recouvre donc le coût des études, des travaux préparatoires, des travaux, de l'équipement, du foncier, du déménagement, etc., on observe une forte diversité sectorielle des pratiques. Si les hôpitaux déclarent maintenant la totalité des coûts TTC de leur projet (y compris foncier et équipement du nouveau bâtiment), il n'en n'est pas de même pour les transports en commun : les fiches donnent souvent un montant HT de travaux, aux conditions économiques parfois un peu anciennes et négligent donc les dépenses d'investissement à la charge de l'exploitant futur (matériel roulant, atelier garage, équipements...).

Ce manque d'homogénéité entre secteurs du périmètre et des unités utilisés explique que les coûts cumulés proposés doivent être considérés comme de simples ordres de grandeur.

Il y a sous-déclaration manifeste des projets en attente de lancement des études (23 projets, montant total de 3 Md€). L'inventaire semble plus exhaustif pour les projets en attente d'approbation (261 projets, montant total de 79 Md€) comme pour les projets approuvés en attente de réalisation (164 projets, 57 Md€) ou en ce qui concerne les projets dont la réalisation a débuté au 1^{er} semestre 2017 (24 projets, 9 Md€).

La rareté des fiches portant sur des projets qui sont encore en attente de lancement des études empêche l'inventaire de jouer pleinement son rôle de repérage du portefeuille des projets à l'étude. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- le manque de formalisation du processus d'instruction des projets et l'absence souvent constatée de décision formelle de lancement des études. Lorsque chaque ministère aura mieux défini puis mis en place ce qui constitue pour son secteur et ses établissements la décision de lancement des études, le nombre des projets envisagés devrait progresser, mais ce sont surtout les projets à l'étude qui devraient gagner en exhaustivité ;
- l'autocensure de certains ministères qui ne déclarent que les projets dotés d'autorisations d'engagement ou évoqués dans le cadre du budget triennal ; ou qui écartent les projets dont l'instruction ne progressera pas dans les années qui viennent mais ne sont pas abandonnés (par exemple certains projets classés moins prioritaires par la Commission Mobilité 21 ont partiellement disparu de l'inventaire, même lorsqu'ils ont fait l'objet d'un débat public, voire d'une enquête publique) ;
- l'attitude de certains ministères qui demandent que l'on ne tienne pas compte de projets envisagés par des établissements publics sous leur tutelle, de peur que la transmission de la fiche au CGI ne puisse être interprétée comme une forme d'approbation future de mise en place des financements nécessaires.

Tableau 4 : Nombre de projets d'investissement par degré de maturité au 30 juin 2017 et par région

Nombre de projets Région	envisagés	à l'étude	approuvés, encore en attente d'une décision de réalisation au 30 juin 2017	Décision de réalisation prise au 1 ^{er} semestre 2017
Auvergne-Rhône-Alpes	3	30	19	
Bourgogne-Franche-Comté	2	11	2	
Bretagne		9	5	1
Centre-Val de Loire		7	7	1
Corse				
Grand Est	1	16	7	4
Hauts-de-France	2	24	7	3
Île-de-France	5	63	39	8
Normandie		11	8	1
Nouvelle-Aquitaine	1	12	14	2
Occitanie	3	19	20	1
Pays de la Loire		10	5	1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	15	11	
Guadeloupe	1	2	3	
Guyane		5	1	
Martinique	3	1	1	
La Réunion		7	1	
COM		5	5	1
Multiplés (au moins 2 régions métropolitaines concernées)		8	4	1
France entière		6	5	
Total	23 (3 Md€)	261 (79 Md€)	164 (57 Md€)	24 (9 Md€)

2.2. Les types d'évaluation déjà disponibles pour les projets à l'étude ou déjà approuvés au 30 juin 2017

L'inventaire permet de repérer les types d'évaluation déjà réalisées, à la fois pour les projets à l'étude¹⁶ ou approuvés¹⁷. Lorsque les évaluations citées dataient de plus de 10 ans, elles ont été arbitrairement considérées comme périmées. Les informations recueillies n'ont pas été vérifiées, et les interprétations données aux rubriques de la fiche inventaire sont encore un peu disparates. Aussi les scores des tableaux qui suivent sont-ils à interpréter avec prudence.

¹⁶ Les projets à l'étude ont fait l'objet d'une décision de lancement des études mais sont encore en attente d'une décision d'approbation.

¹⁷ Les projets approuvés ont fait l'objet d'une décision d'approbation et sont en attente de leur réalisation (signature d'un ordre de service des travaux ou d'un contrat CREM, PPP...).

Tableau 5 : Nombre et types d'études disponibles pour les projets d'investissement à l'étude par domaine comportant plus de 10 projets concernés

Nombre d'études disponibles sur les projets à l'étude (études lancées mais projet pas encore approuvé)	Nombre de projets présents dans l'inventaire 2017	avec une évaluation financière	avec une évaluation socio-économique complète	avec une évaluation des coûts induits	avec une évaluation environnementale
Ministère pilote					
Ministère de la Transition écologique et solidaire	68				
<i>dont transports en commun</i>	14	93 %	86 %	86 %	79 %
<i>dont ferroviaire</i>	23	52 %	96 %	96 %	70 %
<i>dont routier</i>	18	44 %	61 %	61 %	44 %
Ministère des Solidarités et de la Santé / hôpitaux	42	50 %	0 %	48 %	21 %
Ministère de la Justice					
<i>dont pénitentiaire</i>	10	100 %	0%	100 %	100 %
...					
Ensemble des ministères	261	37 %	23 %	42 %	26 %

Note de lecture : Parmi les 14 projets de transport en commun à l'étude, 12 d'entre eux (86 %) disposent déjà d'une évaluation socio-économique complète.

Au stade des études, il est naturel que toutes les évaluations ne soient pas encore achevées et donc disponibles. En revanche, à l'exception des projets approuvés avant le 27 décembre 2013, l'application du décret devrait se traduire à terme par 100 % d'évaluations socio-économique disponibles pour les projets approuvés. Force est de constater, à la lecture du tableau qui suit, que tel n'est pas le cas.

Tableau 6 : Nombre et types d'études disponibles pour les projets d'investissement approuvés et en attente de réalisation par domaine comportant plus de 10 projets concernés

Nombre d'études disponibles sur les projets approuvés mais en attente de réalisation	Nombre de projets présents dans l'inventaire 2017	avec une évaluation financière	avec une évaluation socio-économique complète	avec une évaluation des coûts induits	avec une évaluation environnementale
Ministère pilote					
Ministère de la Transition écologique et solidaire					
<i>dont routier</i>	21	48 %	67 %	67 %	67 %
Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation					
<i>dont enseignement supérieur</i>	15	67 %	0 %	73 %	27 %
Ministère des Solidarités et de la Santé / hôpitaux	40	75 %	0 %	80 %	28 %
Ministère de l'Économie et des Finances / THD	31	100%	3 %	100 %	0 %
...					
Ensemble des ministères	164	68 %	25 %	81 %	35 %

Note de lecture : Parmi les 21 projets de route déjà approuvés, 14 d'entre eux (67 %) disposent d'une évaluation socio-économique complète de moins de 10 ans.

En se limitant aux ministères pour lesquels les projets sont les plus nombreux, et donc pour lesquels la « normalisation » du dossier d'évaluation socio-économique est plus urgente, deux profils se distinguent nettement :

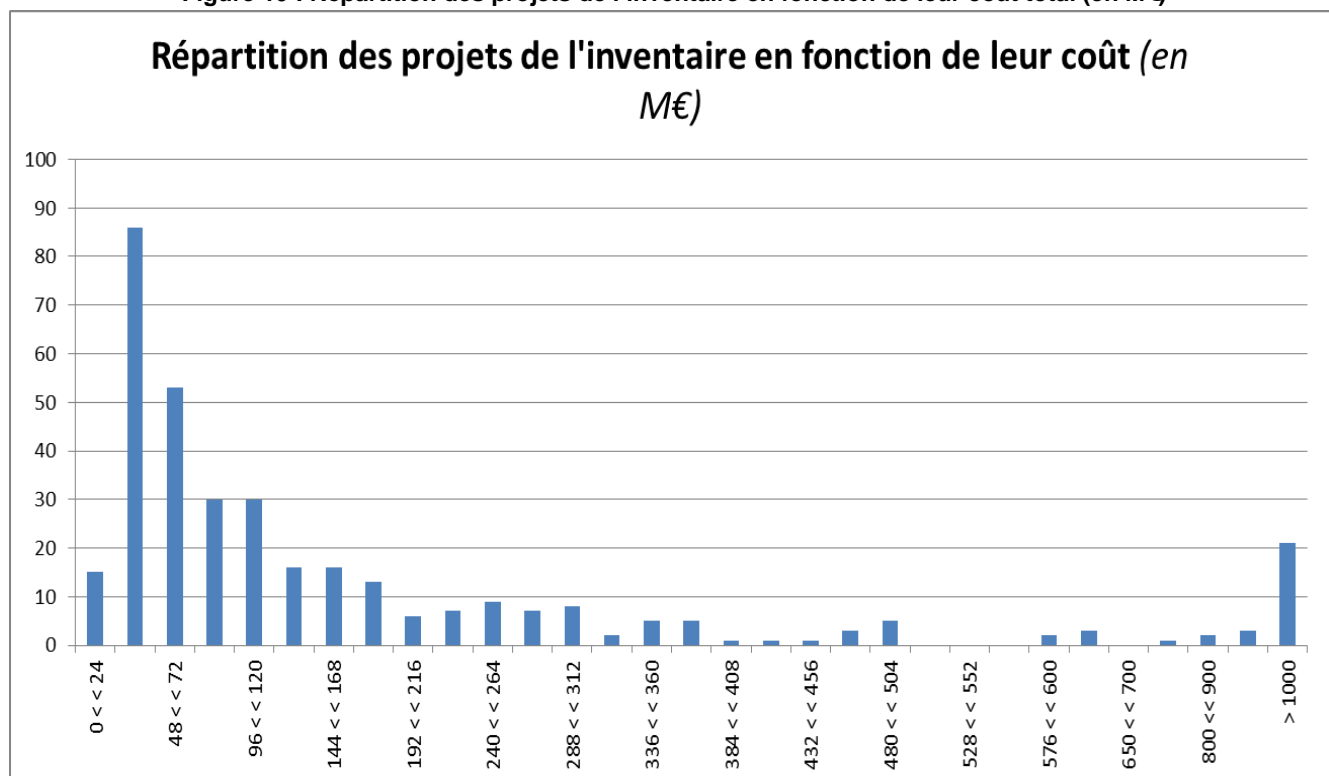
S'agissant des transports, l'évaluation socio-économique et l'évaluation environnementale, généralement obligatoires, sont réalisées. En revanche, les évaluations financières ne sont généralement pas disponibles au moment de l'enquête publique, et le choix du mode de réalisation et de la programmation financière se fait par la suite.

S'agissant de l'enseignement supérieur comme des hôpitaux, aucune évaluation socio-économique complète n'a jamais été réalisée, mais le dossier d'évaluation socio-économique comporte cependant des éléments plus ou moins normés depuis 2013 pour les hôpitaux et depuis 2015 pour les établissements d'enseignement supérieur dépendant du ministère du même nom. L'évaluation existe cependant en ce qui concerne les aspects financiers et les coûts induits de fonctionnement. L'évaluation environnementale n'est pas systématique. Pour sa part, le secteur des hôpitaux se distingue nettement du fait que les projets doivent se conformer à de très nombreux référentiels établis à l'aide de nombreux benchmarks. Rien de semblable n'existe à ce jour pour l'enseignement supérieur.

2.3. Le profil (montants financiers, nombre de co-financeurs) des projets de l'inventaire selon les ministères

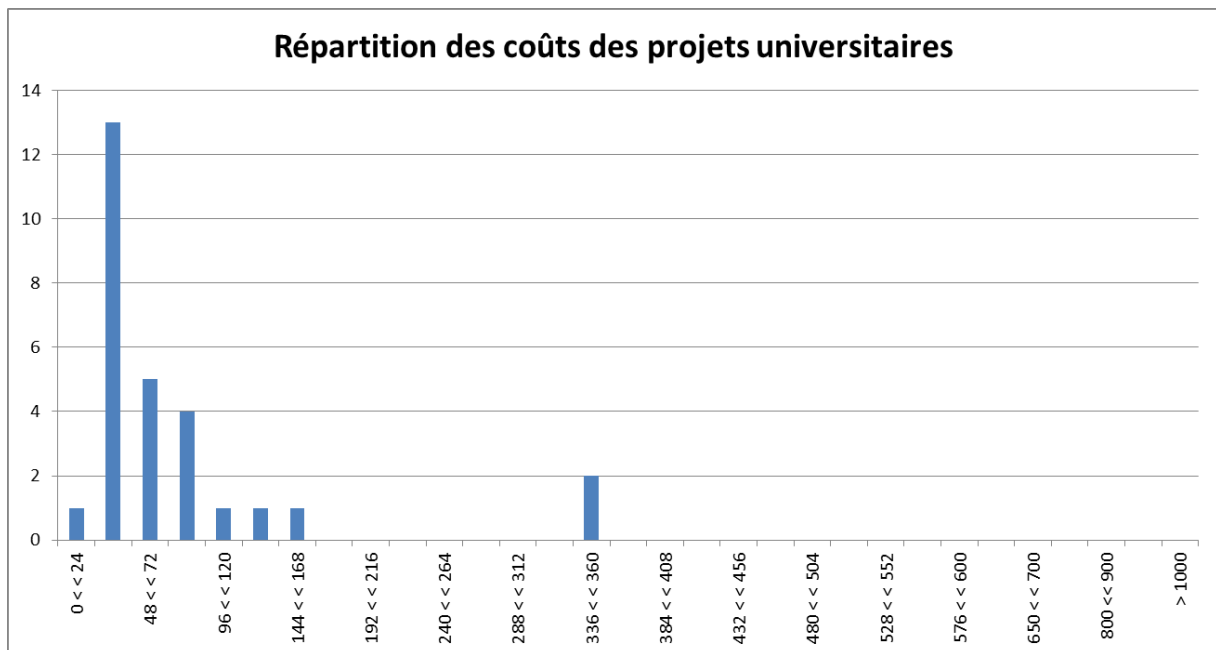
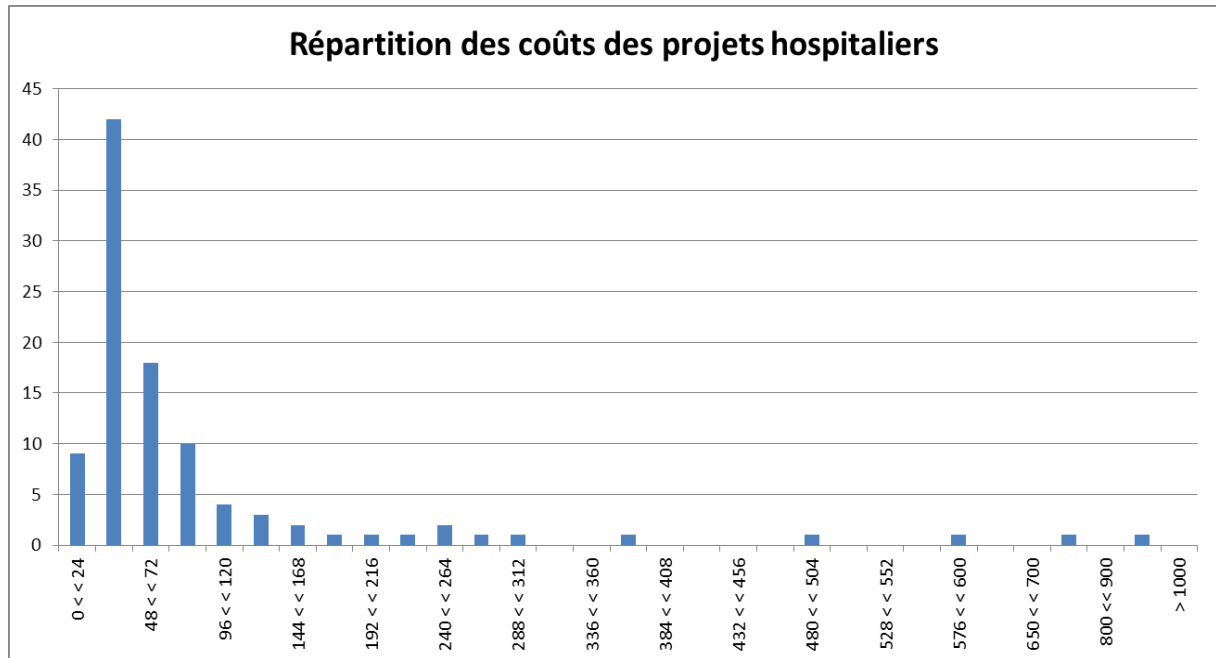
La simple représentation de la répartition du coût total des projets présents à l'inventaire montre que, parmi les projets déclarés, 21 présentent un coût supérieur ou égal à 1 Md€. Ce nombre est en diminution régulière d'un inventaire à l'autre, du fait que de nombreux grands projets sont différés dans le temps ou découpés en phases.

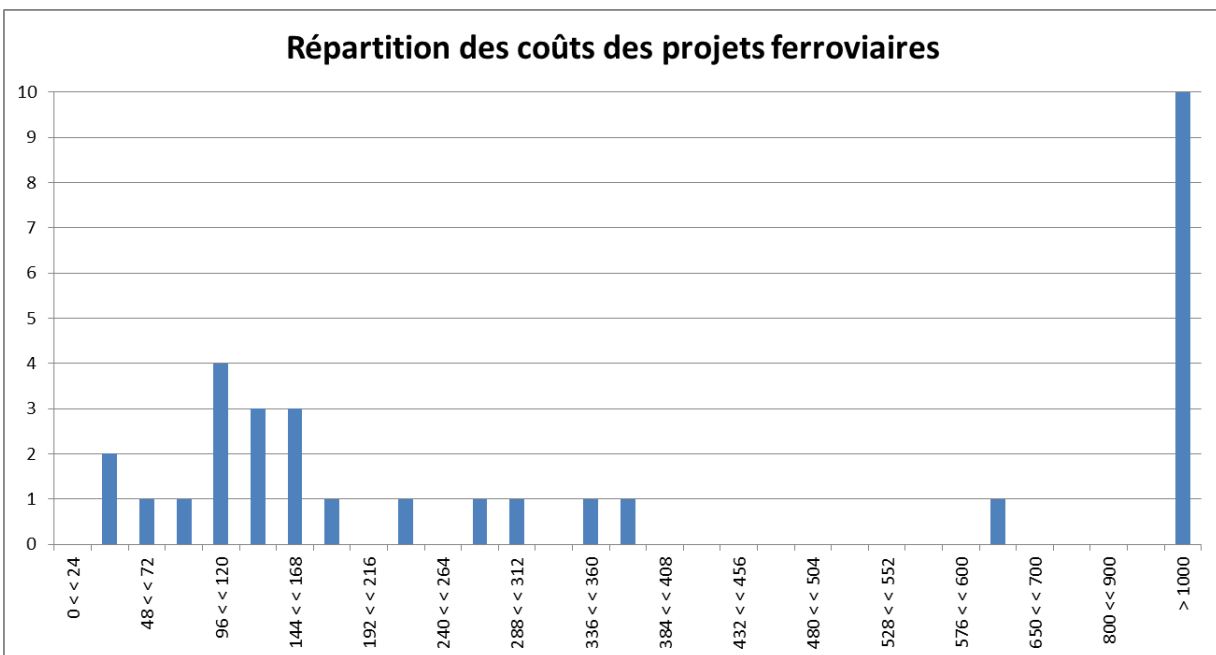
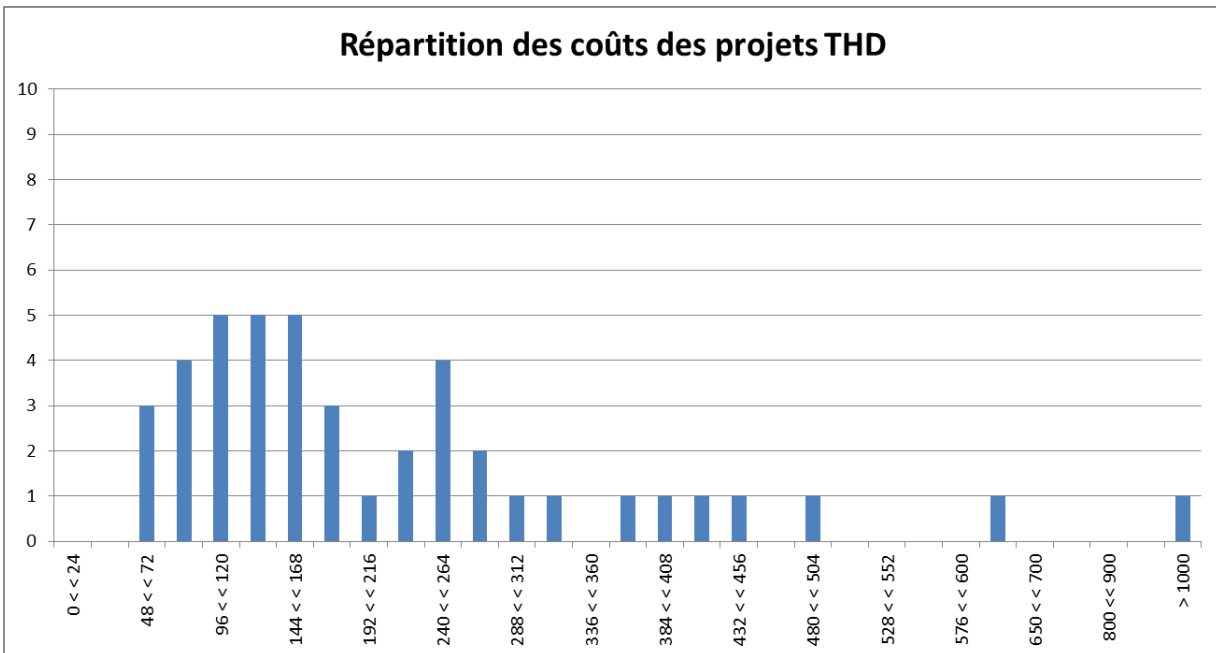
Figure 10 : Répartition des projets de l'inventaire en fonction de leur coût total (en M€)



La répartition des coûts des projets devient plus ramassée si on les regroupe par domaines.

Figures 11 : Répartition sectorielle des projets de l'inventaire en fonction de leur coût total (en M€)





**Tableau 7 : Profils des projets d'investissement déclarés à l'inventaire 2017 par ministère :
mode de réalisation, coût, nombre de co-financeur**

Projets de l'inventaire 2017 Ministère pilote	Nombre	Mode de réalisation quand il est connu	Financement public* médian (M€ TTC)	Coût de projet médian (M€ TTC)	Nombre de co- financeurs médian
Services du premier ministre	116	?	?	?	?
Ministère de l'Intérieur	6	4 MOP	48	48	1
Ministère de la Transition écologique et solidaire	123	89 MOP 7 concessions 4 réalisations internes 1 PPP	43	150	3
Ministère de la Justice	19	11 CR 8 MOP	100	100	1
Ministère des Solidarités et de la Santé	100	48 MOP 28 CR	47	48	
Ministère de l'Economie et des Finances	45	11 affermages 7 affermo-concessif 2 régies 1 PPP	52	168	
Ministère de la Culture	14	14 MOP	44	56	2
Ministère de l'Education nationale	11	11 MOP	33	33	1
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	35	23 MOP 2 CREM 5 PPP	41	45	2
...					
Ensemble hors NPNU	356	199 MOP 39 CR 5 CREM 7 PPP	46	91	2

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

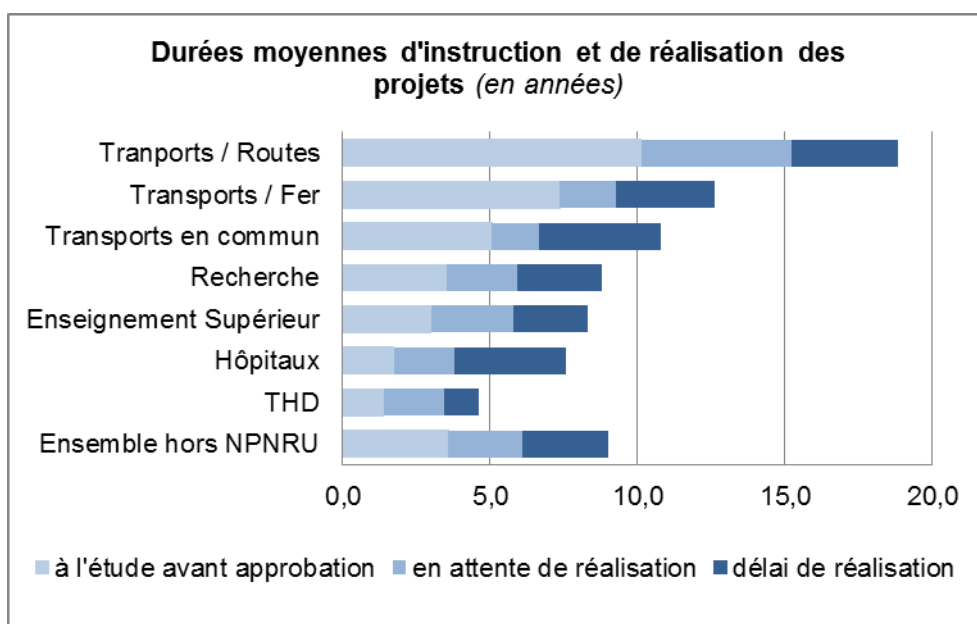
2.4. Les délais d'instruction des projets

Tant que les définitions des décisions de lancement des études ainsi que d'approbation des projets n'ont pas pris une signification précise et si possible homogène au sein de chaque ministère et chaque établissement public, il serait aventureux de chercher à tirer des leçons trop précises des données de l'inventaire. Il est cependant d'ores et déjà possible d'en tirer quelques informations.

Le secteur des transports présente la particularité qu'il peut s'écouler de nombreuses années entre le débat public et l'enquête publique, puis entre l'enquête publique et le début de réalisation. L'inventaire fait ainsi apparaître 12 projets (plus de 350 M€) dont la déclaration d'utilité publique est antérieure à 2010 et qui ne connaissent toujours aucun début de réalisation.

Les hôpitaux, l'enseignement supérieur, tous ministères confondus, et la recherche présentent un délai global de 8 à 9 ans entre lancement des études et mise en service, mais si on compare les domaines de façon plus précise, ce sont les hôpitaux qui ont les délais de réalisation les plus longs, qu'ils compensent par des durées d'études plus courtes, peut-être du fait de nombreux guides et ratios disponibles pour guider les porteurs de projet.

Figure 12 : Durées moyennes d'instruction et de réalisation des projets
(en années)



Enfin, sur une suggestion du rapport de l'IGF proposant la première évaluation triennale de l'obligation d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, il a également été demandé aux porteurs de projet de déclarer la date de décision de la programmation financière des projets. Pour les hôpitaux, la décision de financement est très rapide après l'approbation, elle est un peu plus longue pour l'enseignement supérieur et nettement plus longue pour la recherche. Enfin, pour les routes, la décision de financement précède de très peu le début de réalisation.

2.5. Les projets déclarés à l'inventaire et relevant du seuil de contre-expertise

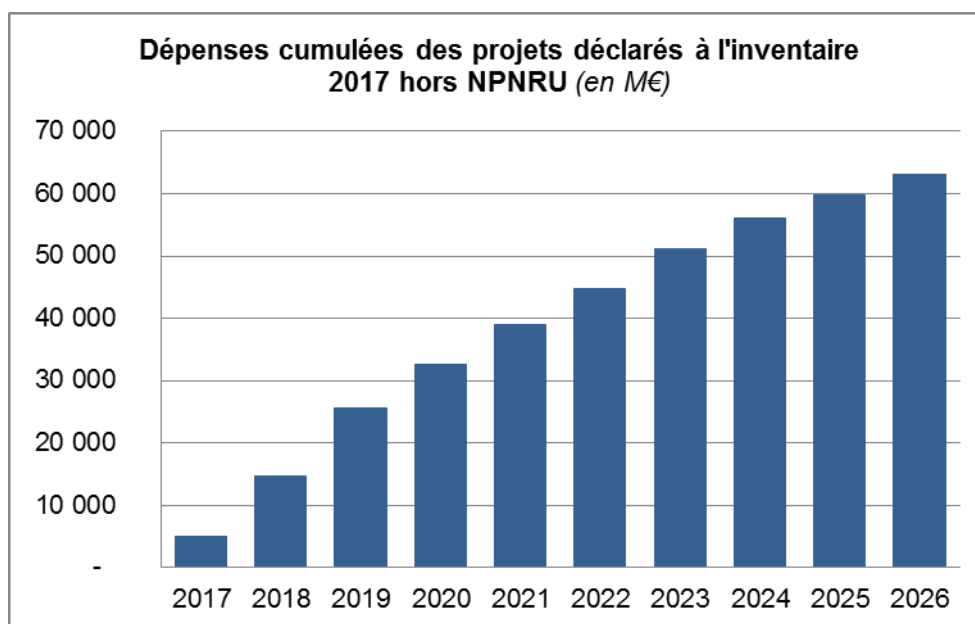
Les infrastructures de transport pourraient sembler le domaine le plus pourvoyeur de contre-expertises, mais cette impression est à relativiser du fait que les autres ministères ont des horizons de programmation nettement moins longs. Depuis 4 ans, c'est d'ailleurs le secteur des hôpitaux qui s'est trouvé de loin le plus contributeur de contre-expertises.

Si l'on s'intéresse aux projets qui, du fait de leur montant prévisionnel de financement public, sont susceptibles d'être présentés à la contre-expertise, on trouve notamment un projet universitaire, un projet pénitentiaire, un projet fluvial, 2 projets culturels, 8 projets ferroviaires, 8 hôpitaux. Il faut également s'attendre à plusieurs projets immobiliers signalés par la Direction de l'immobilier de l'État alors que les ministères concernés n'ont pas encore déclaré ces projets.

2.6. Le profil des dépenses si tous les projets se réalisent aux coûts et dates déclarés

Si les coûts prévisionnels ne varient pas, si les dépenses de réalisation sont constantes sur la durée prévisionnelle des travaux, il est possible de projeter les dépenses d'investissement à attendre pour les grands projets déclarés.

Figure 13 : Dépenses cumulées attendues des projets déclarés l'inventaire 2017 (hors NPNRU)
(en M€)



TROISIÈME PARTIE

Les contre-expertises des évaluations socio-économiques des projets

Après avoir rappelé quelques caractéristiques des projets qui ont donné lieu à rapports de contre-expertise (1), cette partie propose un résumé des réserves et recommandations fréquentes et importantes lors des contre-expertises passées (2).

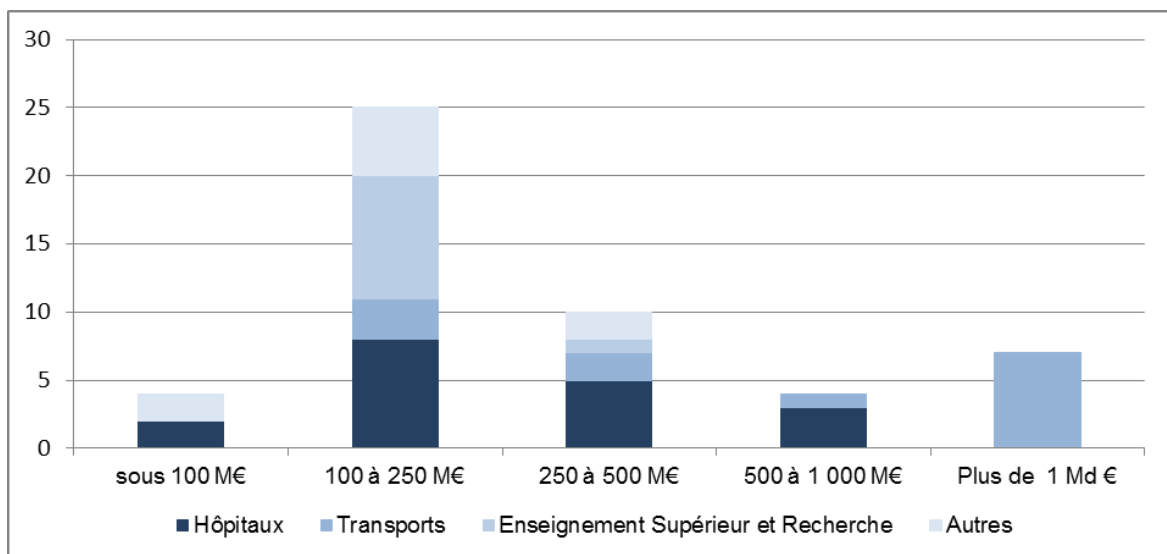
1. Récapitulatif des dossiers en contre-expertise

En 4 ans, 48 projets ont vu leur dossier d'évaluation socio-économique passer en contre-expertise.

Tableau 8 : répartition par domaine des contre-expertises réalisées au 30 juin 2017

Projets contre-expertisés	2013 (2 ^e semestre)	2014	2015	2016	2017 (1 ^{er} semestre)	Cumul	Montant médian des projets (M€)
Hôpitaux	5	2	7	2	1	17	194
Transports	1	2	5	4	1	13	2 693
Enseignement supérieur et recherche	0	8	2	0	0	10	178
Autres	0	1	2	3	2	8	291
Total	6	13	16	9	4	48	298

Figure 14 : Nombre de projets contre-expertisés par domaine et par tranche de financement public envisagé (au 15 septembre 2017)



Les deux tableaux suivants font une synthèse des projets dont l'évaluation socio-économique a donné lieu à rapport de contre-expertise entre juillet 2016 et juillet 2017 et des contre-expertises en cours au 15 septembre 2017 (le même niveau de détail est fourni dans les éditions précédentes de ce jaune budgétaire pour les contre-expertises réalisées de juin 2013 à juin 2016).

Tableau 9 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2016 à juillet 2017

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante		
			Mode de réalisation	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise	Avis du CGI
Projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse	Transports / Routes	DGITM	Concession	534 M€ ₂₀₁₀	110 M€ ₂₀₁₅	457 M€ ₂₀₁₅ HT	3 (Économie des transports et de l'environnement et modèles de trafic)	5 octobre 2016	Réservé
Projet de reconstruction du CHU de Caen	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	n.d.	502 hors démolition	502 hors démolition	3 (offre de soins, immobilier et finance)	17 octobre 2016	Favorable avec recommandations
Projet « Hôpital Universitaire Grand Paris Nord »	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	n.d.	719	719	3 (offre de soins, immobilier et finance)	21 novembre 2016	Favorable avec recommandations
Projet d'augmentation de puissance du super calculateur de Météo France	Environnement / Météo France	METEO FRANCE	Achat	956 M€ ₂₀₁₆	96 M€ ₂₀₁₆ HT	96 M€ ₂₀₁₆ HT	2 (Economie, Météorologie)	15 décembre 2016	Favorable avec une recommandation
Projet de restructuration du CHU de Tours	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	n.d.	365	365	3 (offre de soins, immobilier et finance)	4 avril 2017	Défavorable
Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Bordeaux Gradignan	Justice / pénitentiaire	Ministère Justice	Conception – Réalisation	n.d.	125	125	2 (Economie, Pénitentiaire)	11 mai 2017	Favorable avec recommandations
Projet de pôle d'échange multimodal Lyon Part Dieu, phase 2017-2023	Transports / Gare	SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions	Maîtrise d'Ouvrage Publique	252 M€ ₂₀₁₃	112	296	2 (Economie des transports)	29 mai 2017	Favorable avec recommandations
Projet de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos	Justice / pénitentiaire	Ministère Justice	Marché global sectoriel	n.d.	145	145	2 (Economie, Pénitentiaire)	27 juin 2017	Favorable avec recommandations

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

Tableau 10 : Les projets dont le dossier d'évaluation socio-économique est en cours de contre-expertise depuis juillet 2017

Projet	Domaine	Dossier adressé au CGI par	Selon le dossier déposé				Après contre-expertise indépendante	
			Mode de réalisation	Valeur actuelle nette (HT)	Financement public* (M€ TTC)	Coût total (M€ TTC)	Nombre d'experts sollicités et compétences mobilisées	Date de rendu de la contre-expertise
Projet d'achat de l'immeuble WHITE à destination de l'Insee	Immobilier Etat	Secrétariat général du Ministère de l'Economie et des Finances	Achat (crédits budgétaires ou crédit-bail immobilier)	n.d.	185	185	2 (finance, fiscalité et économie)	21 juillet 2017
Projet de restructuration et d'extension du site de Saint-Pierre du CHU de la Réunion	Santé / Hôpitaux	DGOS	Maîtrise d'Ouvrage Publique	n.d.	109	109	2 (offre de soins)	12 septembre 2017
Projet de couverture en Très Haut Débit (THD) de la Région Ardèche Drôme	Numérique / THD	Mission THD	Délégation de service public concessive	115 M€ ₂₀₁₅	155	533	2 (numérique et économie)	12 octobre 2017
Projet de construction de la gare nouvelle SNCF de Bry-Villiers Champigny et des infrastructures associées	Infrastructure de transport	SNCF Réseau	Maîtrise d'ouvrage directe	- 161 M€ ₂₀₁₄		348	2 (économie des transports)	5 décembre 2017
Projet HPGVSE	Infrastructure de transport	SNCF Réseau	Réalisation interne	2 941 M€ ₂₀₁₄	512 HT	512 HT	3 (trafic et économie des transports)	décembre 2017

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

2. Les réserves et recommandations des avis du CGI

Pour chaque projet, l'avis du CGI s'appuie à la fois sur le dossier remis et le rapport de contre-expertise, mais peut aller plus loin que les conclusions des experts dans les recommandations opérationnelles pour la mise en œuvre du projet. Les avis du CGI mettent en exergue, même lorsqu'ils sont favorables, des recommandations ou des réserves qui portent sur trois aspects différents : le projet en lui-même, les méthodes d'évaluation et, le cas échéant, la présentation des résultats de l'évaluation dans le dossier d'enquête publique. Les recommandations ou réserves ne sont pas de même nature selon les secteurs : pour les projets hospitaliers ou les projets immobiliers de l'enseignement supérieur et la recherche, et faute d'évaluation socio-économique complète, les réserves/recommandations portent essentiellement sur le projet, alors que pour les projets d'infrastructure de transport, elles se focalisent le plus souvent sur les méthodes d'évaluation et sur le dossier remis lors de l'enquête publique.

L'identification des faiblesses de l'évaluation des projets, des difficultés méthodologiques rencontrées et discutées par les contre-experts, les absences dénoncées dans les évaluations, les pratiques méthodologiques discutables, visent aussi à alimenter un processus d'amélioration générale de la pratique de l'évaluation socio-économique et susciter l'élaboration de référentiels sectoriels.

2.1. Les améliorations suggérées sur le projet lui-même

Les réserves et recommandations portent fréquemment sur :

- l'optimisation du dimensionnement du projet ;
- la réestimation des coûts et la consolidation du plan de financement ;
- la préparation et l'accompagnement des ressources humaines aux évolutions organisationnelles ;
- la gestion des risques du projet et la professionnalisation de la fonction de pilotage et de suivi ;
- le manque de justification du mode de réalisation du projet retenu ;
- l'insertion d'indications des impacts indirects du projet sur l'environnement ;
- la mise en cohérence du calendrier de mise en service du projet avec ceux des autres projets adjacents ou plus généralement le renforcement de la coordination entre projets interdépendants et portés par des maîtres d'ouvrage distincts.

Pour l'année qui vient de s'écouler, des recommandations ou réserves ont aussi porté sur la réduction des délais de réalisation ou l'encouragement à l'étude d'options plus ambitieuses.

2.2. Les améliorations suggérées pour l'évaluation socio-économique du projet

Au fil de la lecture des rapports de contre-expertise, les contre-experts recommandent souvent de :

- mieux appliquer le cadrage méthodologique du rapport Quinet ou des guides sectoriels de référence ;
- compléter les recommandations du rapport Quinet et chaque fois qu'ils rédigent des recommandations, les reprendre au sein de futurs guides sectoriels ;
- mieux expliciter les hypothèses retenues dans les calculs ;
- développer l'analyse des options de projet alternatives ;
- améliorer la fiabilité des prévisions d'activité et de recettes ;
- développer les analyses de risques de manière à mieux cerner la sensibilité de la VAN (valeur actualisée nette) socio-économique ;
- éviter les doubles comptes ;
- élargir le périmètre des impacts étudiés ;
- progresser sur la prise en compte des évolutions de tarifs ;
- développer des bases de données et des éléments comparatifs pertinents.

Pour l'année qui vient de s'écouler, les recommandations ou réserves ont aussi pointé l'absence d'analyses sérieuses des options de références et l'absence d'analyse des coûts et des impacts associés aux travaux.

2.3. Les améliorations suggérées pour mieux présenter l'évaluation socio-économique

Les contre-experts rappellent fréquemment les recommandations du rapport Quinet sur la lisibilité des documents d'un dossier d'enquête publique. Plusieurs avis du CGI ont demandé une évolution du document intitulé 'bilan socio-économique' du dossier d'enquête publique.

Pour en savoir plus :

s'adresser à contre-expertise@pm.gouv.fr

consulter <http://www.gouvernement.fr/investissements-d-avenir-cgi>

Annexe

Liste des tableaux

Tableau 1 : Répartition des CP destinés à l'investissement ouverts en PLF 2018	11
Tableau 2 : Nombre de projets d'investissement par ministère	21
Tableau 3 : Nombre de projets d'investissement par degré de maturité au 30 juin 2017 et par ministère	22
Tableau 4 : Nombre de projets d'investissement par degré de maturité au 30 juin 2017 et par région	24
Tableau 5 : Nombre et types d'études disponibles pour les projets d'investissement à l'étude par domaine comportant plus de 10 projets concernés	25
Tableau 6 : Nombre et types d'études disponibles pour les projets d'investissement approuvés et en attente de réalisation par domaine comportant plus de 10 projets concernés	25
Tableau 7 : Profils des projets d'investissement déclarés à l'inventaire 2017 par ministère :	29
Tableau 8 : répartition par domaine des contre-expertises réalisées au 30 juin 2017	33
Tableau 9 : Les contre-expertises organisées par le CGI de juillet 2016 à juillet 2017	34
Tableau 10 : Les projets dont le dossier d'évaluation socio-économique est en cours de contre-expertise depuis juillet 2017	35

Liste des figures

Figure 1 : Montant des investissements publics en valeur absolue	7
Figure 2 : Investissement public en % du PIB	7
Figure 3 : Evolution de l'investissement public dans le PIB en %	8
Figure 4 : Répartition de la dépense publique par nature (en % de la dépense publique)	9
Figure 5 : Dépense publique par nature (en points de PIB)	9
Figure 6 : Répartition des investissements publics par sous-secteur	10
Figure 7 : Répartition des investissements publics par fonction	12
Figure 8 : Evolution de la répartition des investissements publics par sous-secteur	14
Figure 9 : Comparaison des inventaires 2016 et 2017 hors effet NPNRU	20
Figure 10 : Répartition des projets de l'inventaire en fonction de leur coût total (en M€)	26
Figures 11 : Répartition sectorielle des projets de l'inventaire en fonction de leur coût total (en M€)	27
Figure 12 : Durées moyennes d'instruction et de réalisation des projets	30
Figure 13 : Dépenses cumulées attendues des projets déclarés l'inventaire 2017 (hors NPNRU)	31
Figure 14 : Nombre de projets contre-expertisés par domaine et par tranche de financement public envisagé	33