



FI 31 – 2016 10 02

De l'indépendance des mesures

http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/dpt/aune2015_projets_investissements_publics.pdf

Extraction : BDO

Cette annexe au Projet de Loi de Finances pour 2015 interpelle les pouvoirs publics sur le fait que « *les évaluations socio-économiques diligentées par les maîtres d'ouvrage font souvent l'objet de critiques sur le manque d'objectivité* »... Elle indique le risque « *d'un aléa moral : le maître d'ouvrage comme ses bureaux d'études ont intérêt à la réalisation des projets [...] De fait, cet aléa moral se traduit parfois par des biais optimistes dans les évaluations. La contre-expertise permet de lever cet aléa moral, pour les projets les plus importants* »

La validation des études TRAFIC, BRUIT et AIR, réalisées par la SRL2 et validées ou en cours de validation remplace-t-elle une contre-expertise ?

Pour rester dans l'esprit et la lettre de la Loi, la surveillance des pollutions sonores et atmosphériques doit donc se faire de manière indépendante et transparente.

ÉVALUATION DES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

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

Page 6 :

« Enfin, conformément à la loi de programmation des finances publiques, *une contre-expertise indépendante des projets les plus significatifs sera réalisée pour compléter les éléments d'aide à la décision dont dispose le Gouvernement : le choix des experts se fera conjointement entre le ministère porteur du projet et le commissariat général à l'investissement. Celui-ci pilotera la contre-expertise qui devra vérifier la conformité de l'évaluation menée au cahier des charges de l'évaluation socio-économique et analyser les hypothèses, les méthodes et les résultats de l'évaluation réalisée.* »

« La mise en œuvre de ces propositions se fait progressivement, à commencer par l'adoption du décret 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Le décret établit le champ d'application de ce dispositif, défini par le mode de financement du projet. *Il peut donc concerner un porteur de projet hors de la sphère publique dès lors qu'il bénéficie de co-financements substantiels de l'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. A 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. A compter de 100 M€, ce dossier doit être soumis au CGI pour qu'il organise une contre-expertise de l'évaluation puis émette un avis avant toute décision d'approbation du projet. Lorsqu'il y a une enquête publique, le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI constituent des pièces du dossier d'enquête et sont donc mis à disposition du public. Enfin, les clauses du décret s'appliquent à tous les projets n'ayant pas connu de début de réalisation (ordre de service de travaux, notification d'un marché de conception-réalisation, signature d'un contrat de partenariat...) avant le 27 décembre 2013. Avant décembre 2014, une évaluation devra être rendue sur l'effet des seuils à 20 M€ et 100 M€ HT, et les seuils d'inventaire et de contre-expertise pourraient ainsi être amenés à évoluer.* »

Page 13 :

« 1.3. La quasi-inexistence de contre-expertise indépendante

Parmi les 260 projets examinés en 2012, n'avaient fait l'objet d'une contre-expertise que les projets examinés au travers des procédures du CGI dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir (cf. encadré 1) ainsi que quelques rares projets, en général à l'initiative de la Commission du débat dans le cadre du débat public, ou de la maîtrise d'ouvrage. En 2012, les seules contre-expertises citées par le ministère chargé des transports concernaient le

canal Seine Nord Europe, ainsi que le prolongement de la LGV Sud Europe Atlantique au-delà de Bordeaux, dénommé GPSO (grand projet ferroviaire du sud-ouest). Dans ces deux cas, la contre-expertise avait porté essentiellement sur les prévisions de trafic et leur incidence sur le bilan financier de l'opération. »

Page 14 :

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

« 1.4. Une évaluation insuffisamment intégrée dans le processus de décision

De manière générale, les procédures de décision ne font pas apparaître de manière suffisamment claire les étapes d'engagement d'un investissement. En matière d'infrastructures, le code de l'environnement a identifié deux phases particulières pour les projets d'une certaine importance : le débat public, et la déclaration d'utilité publique (DUP) qui constitue un point d'engagement de fait, au vu du faible nombre d'abandons de projets ayant bénéficié d'une DUP. »

Page 17 :

« 2.2.2. Une contre-expertise indépendante pour les projets les plus importants

Ce sont les maîtres d'ouvrage qui sont responsables des évaluations socio-économiques aux différentes étapes d'un projet. Cette organisation est porteuse d'un aléa moral : le maître d'ouvrage comme ses bureaux d'études ont intérêt à la réalisation des projets, d'autant plus qu'ils ne sont généralement pas porteurs des risques du projet, notamment du risque financier, supporté par l'État. De fait, cet aléa moral se traduit parfois par des biais optimistes dans les évaluations. La contre-expertise permet de lever cet aléa moral, pour les projets les plus importants. »

Page 18 :

« L'évaluation socio-économique relève de la responsabilité du promoteur du projet. La contre-expertise, elle, doit être menée par une entité ou des experts indépendants du maître d'ouvrage. Elle peut porter à la fois sur la méthodologie et sur le contenu de l'évaluation elle-même, en particulier les paramètres de calcul retenus. La contre-expertise doit vérifier la conformité du dossier soumis au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique, la conformité des méthodes d'évaluation employées aux guides méthodologiques existants, et apprécier les aspects de l'évaluation qui ne sont pas couverts par ces derniers. Les experts peuvent en outre formuler des recommandations visant à préciser ou améliorer les guides méthodologiques existants »

« 2.2.3. L'organisation de la contre-expertise indépendante et son pilotage par le CGI

Le CGI est chargé d'organiser la contre-expertise préalable à toute décision d'approbation d'un projet important. La réflexion sur l'organisation de la contre-expertise a été guidée par quelques contraintes et principes : garder un effectif léger au CGI, respecter des délais courts et annoncés (1 à 4 mois à partir de la transmission d'un dossier d'évaluation complet et la constitution de l'équipe d'experts), établir et préserver la crédibilité et l'indépendance de la contre-expertise, permettre au CGI de jouer efficacement le rôle de garant de la qualité et de l'efficacité du processus. Si une identification préalable des compétences requises et des experts potentiels se mettra progressivement en œuvre par un dialogue avec les ministères et établissements publics concernés, la validation de l'équipe d'experts finalement retenue pour un projet se fait sous la seule responsabilité du CGI. La contre-expertise doit être conduite par des experts (publics ou privés) qui n'ont en aucun cas été impliqués dans la préparation du projet et qui ne sont pas liés au(x) promoteur(s) du projet. Pour chaque type de projets, le CGI dialogue avec les administrations sectorielles pour identifier le type de compétences nécessaires à l'examen des dossiers les plus habituels et constitue des viviers d'experts possédant ces compétences. Cette pré-identification permet de les informer à l'avance de ce que l'on attend d'eux et ainsi de les mobiliser rapidement sur un projet. On cherche à écarter a priori ceux qui interviennent pour les maîtres d'ouvrage en élargissant la recherche à des experts, y compris étrangers, ou des universitaires et chercheurs. Pour les compétences transversales (informatique, mode de réalisation...), le CGI constitue aussi des viviers d'experts qui pourront être sollicités pour tous les dossiers.

Le CGI peut faire appel autant que de besoin à des opérateurs pour mobiliser des données ou des modèles, voire pour contribuer à l'organisation de la contre-expertise, par exemple en identifiant et attestant des compétences d'experts potentiels. Le cas échéant, une convention sera conclue avec le CGI, l'opérateur et le(s) ministère(s) concernés. »

« Lors de l'arrivée d'un dossier, le CGI sollicite des experts possédant les compétences requises pour le projet concerné. Une fois vérifiés le curriculum vitae, la déclaration d'intérêts approfondie mise à jour, ainsi que tout autre élément qu'il jugera utile, le CGI valide sous forme d'une décision l'équipe d'experts relative à un projet. Dès réception de l'engagement de confidentialité et d'impartialité d'un expert, et si celui-ci n'a aucun conflit d'intérêts, le dossier lui est transmis. »