Bonnes feuilles

Numéro 21

Évaluation

Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics

L'ÉVALUATION SOCIOÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Michel Ternisien

Economiste, auteur, membre du collège des évaluateurs de la CCEF



L'ÉVALUATION SOCIOÉCONOMIQUE **DES INVESTISSEMENTS PUBLICS**



Michel Ternisien Economiste, auteur et Membre du Collège des évaluateurs de la CCEF

Depuis la loi de programmation des finances publiques datant du 31 décembre 2012, il est obligatoire de conduire, en préalable à un projet d'investissement public, une évaluation socioéconomique de ce projet.

Cette obligation s'exerce pour les investissements dans lesquels le financement apporté par l'Etat est supérieur à 20 millions d'euros. Pour les projets plus importants (par exemple ceux où le financement de l'Etat est supérieur à 100 M €), le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) doit demander à un groupe d'experts indépendants de faire une évaluation ex ante du projet.

Pour satisfaire cet objectif, « FRANCE STRATEGIE », organisme de réflexion, d'expertise et de concertation placé auprès du Premier Ministre, a publié un guide technique portant sur l'évaluation socioéconomique des investissements publics1.

Le quide de « FRANCE STRATEGIE » présente les principes, concepts et méthodes qui doivent être utilisés pour évaluer d'un point de vue socioéconomique un projet ou des programmes composés de plusieurs projets d'investissements interdépendants. L'approche adoptée est intéressante et peut être source d'inspiration pour les évaluateurs intervenant dans la sphère privée.

¹ Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics – France stratégie Novembre 2019. Le document est téléchargeable gratuitement sur le site : https://www.strategie.gouv.fr.



LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION **SOCIOÉCONOMIQUE**

Pourquoi faut-il faire une évaluation socioéconomique d'un projet public ? Cette démarche, rendue obligatoire, répond à plusieurs objectifs:

- Prendre une décision sur l'opportunité de réaliser ou non le projet ;
- Parvenir à une optimisation du coût de l'investissement initial au regard des objectifs fixés :
- Mettre en avant les risques et incertitudes qui entourent le projet envisagé ;
- Fournir des éléments nécessaires à un choix entre divers projets alternatifs.

L'ÉVALUATION SOCIOÉCONOMIQUE, UNE DÉMARCHE QUI VA AU-DELÀ DE L'ÉVALUATION FINANCIÈRE CLASSIQUE

En quoi l'évaluation socioéconomique diffèret-elle de l'analyse classique qu'un expertcomptable ou un expert financier va déployer pour aider la prise de décision de son client ? L'analyse financière classique restreint son champ d'investigation à la seule mesure de la rentabilité financière de l'investissement (obtenue par le solde net des coûts et des avantages financiers directs procurés par le projet) auprès des seuls investisseurs.

Cette vision n'est pas rejetée, bien entendu, dans la démarche socioéconomique. Mais, elle est amplifiée, en quelque sorte étendue, en se plaçant résolument du point de vue de la collectivité prise dans son ensemble et non en privilégiant le seul point de vue des investisseurs.

Pour illustrer la différence entre les deux approches, nous allons prendre un exemple. Considérons un hôpital dans lequel les souhaitent améliorer responsables nombre de prises en charge ambulatoires (hospitalisation de moins d'une journée) dans le but d'obtenir une meilleure maîtrise des coûts, sans perdre pour autant en qualité de soins.

L'analyse financière classique va mettre l'accent sur les économies liées à la seule prise en charge des patients et va examiner ainsi la rentabilité financière globale de l'opération.

L'évaluation socioéconomique, à l'inverse, étend son champ d'analyse et va inclure les effets induits tels que le coût des infirmières qui viendront à domicile pour effectuer certains soins, ainsi que les incidences sur les autres acteurs comme la sécurité sociale par exemple.

A l'issue de la crise sanitaire du printemps 2020 qui a mis en lumière les forces et les faiblesses du système de soins en France, on percoit l'immense intérêt de cette démarche pour des investissements qui dépassent le cadre strict de la rentabilité financière classique.



QUELLES SONT LES ÉTAPES D'UNE ÉVALUATION SOCIOÉCONOMIQUE ?

Le guide de France STRATEGIE fournit une méthodologie permettant la mise en œuvre des différentes étapes d'une démarche socioéconomique. C'est ce qu'indique le schéma ci-dessous. Nous allons en donner quelques commentaires.

Les étapes d'une évaluation socioéconomique d'un investissement public Explicitation des objectifs du projet Détermination d'un scénario Options alternatives de référence d'investissement Effets attendus de l'option Effets attendus des options de référence alternatives Description de tous les effets du projet Valorisation des effets Présentation des effets non valorisables pouvant être valorisés Analyse financière coût-bénéfice Examen des risques et incertitudes

Source: Guide « FRANCE STRATEGIE »

LA FORMALISATION DES OBJECTIFS DE L'INVESTISSEMENT

L'exposé des objectifs qui conduisent à vouloir réaliser l'investissement doit être effectué de manière détaillée, en mettant l'accent sur les difficultés que l'investissement est censé résoudre ou lever.

Par exemple, l'objectif de l'investissement peut être de pallier une saturation à des moments précis de la journée d'une voie d'accès à un lieu particulier ou encore une insuffisance des soins pour un hôpital qui implique l'agrandissement de certains services.

LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

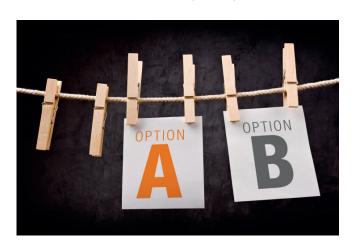
L'investissement public doit reposer sur un socle qualifié de « scénario de référence ». Son écriture s'appuie sur l'identification des paramètres de l'évaluation et sur les déterminants de l'investissement tels que la demande de mobilité pour le secteur des transports, l'évolution des effectifs des élèves pour le secteur scolaire, le nombre de détenus pour le secteur des prisons, la fréquentation aux urgences pour le secteur hospitalier etc. Le scénario de référence doit être décrit et quantifié avec soin car il doit permettre d'effectuer des comparaisons sur des solutions alternatives

L'OPTION ALTERNATIVE DE RÉFÉRENCE

La démarche d'évaluation socioéconomique nécessite d'élaborer un point de comparaison au scénario de référence afin de mettre au regard du scénario central un point de comparaison. C'est ce qu'il est convenu d'appeler « l'option alternative de référence ».

Cette option alternative de référence permet de faire comprendre ce qu'il adviendra de l'infrastructure si l'investissement qui fait l'objet de la démarche d'analyse, n'est pas réalisé. En d'autres termes, l'élaboration de la solution alternative est construite en émettant l'hypothèse suivante : « Que se passera-t-il si, à terme, l'investissement proposé n'est pas effectué ? ». L'option alternative correspond ainsi à l'analyse approfondie de la situation la plus probable qui découlera, à un horizon défini, de l'absence de l'investissement proposé.

Une erreur à ne pas commettre. Celle qui consisterait à considérer que l'option alternative



serait de ne plus rien faire du tout. C'est bien là toute la difficulté. En réalité, cette option alternative doit être échafaudée en prenant en compte les investissements minimaux qui devront, en tout état de cause, être réalisés pour que l'infrastructure existante puisse encore fonctionner de manière normale (investissements de renouvellement ou de modernisation notamment).

Pour bien comprendre ce qui vient d'être dit, prenons un exemple. Supposons que l'on envisage de décongestionner une ligne de transport aujourd'hui saturée par la construction d'une nouvelle ligne de tramway. L'option alternative de référence n'est pas de ne rien faire et de stopper tout investissement et toute dépense d'entretien. En effet, même en l'absence d'une nouvelle ligne de tramway. il est de toute facon nécessaire de procéder à des investissements minimaux sur la ligne saturée par des travaux de modernisation qui seront par exemple : l'accroissement de la fréquence des rames ou l'augmentation de leur capacité. L'option alternative oblige à inventorier et à valoriser les investissements nécessaires au bon fonctionnement de la ligne de transport.

L'INVENTAIRE ET LA MESURE DES IMPACTS

La démarche socioéconomique impose de recenser toutes les conséquences ou impacts attendus de l'investissement. Les impacts sont classés en trois catégories : les effets marchands, les effets non marchands et les externalités.

- 1. Les effets marchands (ex: coûts d'investissement, recettes et coûts d'exploitation,..). Leur valorisation nécessite le recours à des prix observés sur les marchés avec une évolution probable dans le temps de ces prix (hors inflation).
- 2. Les effets non marchands (ex : gains de temps, économies dans l'émission de CO2, ...). Ces effets correspondent à des impacts ne donnant pas naissance à des flux financiers mais dont la mesure est essentielle car leur valeur est importante pour la collectivité. Ce peut être l'amélioration de la sécurité ou de l'éducation, la diminution de la pollution, la réduction du nombre d'accidents,...

Le guide impose, pour la monétarisation de ces impacts, de recourir à des « valeurs tutélaires » de référence. Ces valeurs tutélaires sont des prix « fictifs » fixés et mis à jour par l'Etat au regard de ses engagements envers la collectivité . Ces prix sont bien entendu différents des prix de marché qui résultent quant à eux de la confrontation permanente de l'offre et de la demande. Le tableau ci-dessous donne quelques exemples de valeurs tutélaires que les experts peuvent utiliser pour valoriser les effets non marchands.

Quelques exemples de valeurs tutélaires employées pour valoriser les impacts non marchands

Catégorie d'impact	Description de l'impact	Valeur tutélaire en euros 2010
Temps	Temps de transport en région lle- de-France pour des motifs professionnels	
Environnement	Emission de CO2	56€ en 2020 par tonne de CO2

Source : Rapport Quinet 2013

3. Les externalités sont la troisième catégorie d'impact. Il s'agit des gains et coûts produits par un acteur impliqué dans le projet sur d'autres acteurs du projet. L'exemple le plus illustratif est la congestion des infrastructures autoroutières engendrée par la circulation automobile. Ces effets sont quantifiés et valorisés par différence avec ceux de l'option de référence.

LA LIMITE DU QUANTIFIABLE

Le guide fait ressortir que tout n'est pas quantifiable monétairement, notamment dans l'examen des impacts positifs ou négatifs de l'investissement. Il faut, bien sûr, aller aussi que loin que possible dans la valorisation monétaire des impacts de l'investissement sans que cela ne devienne pour autant un exercice artificiel qui pourrait compromettre la pertinence de la démarche d'évaluation. C'est la raison pour la quelle lors que les impacts sont difficilement quantifiables monétairement, le guide recommande néanmoins de ne pas les oublier et de les faire apparaître mais sous une forme plus qualitative.

LA PRISE EN COMPTE DU TEMPS PAR LE TAUX D'ACTUALISATION

Les flux futurs de gains et de coûts des impacts de l'investissement sont actualisés pour tenir compte de l'effet du temps qui joue un rôle essentiel pour des investissements dont la durée d'exploitation peut s'avérer

extrêmement longue, comparée aux investissements que nous connaissons dans le secteur privé et dans les PME notamment. Quel taux retenir ? Un taux d'actualisation compris entre 3.5 % et 5 % est souvent évoqué dans les différents documents portant sur cet aspect de la démarche.

L'ANALYSE COÛT-BÉNÉFICE ET L'INDICATEUR DE LA VALEUR ACTUELLE NETTE SOCIOÉCONOMIQUE

L'analyse des coûts et bénéfices actualisés permet de calculer l'indicateur essentiel de l'évaluation, à savoir la « VAN-SE », c'est-à-dire la valeur actuelle nette socioéconomique. La VAN-SE est la somme des bénéfices monétarisés diminuée de la somme des coûts actualisés, calculés par différence avec l'option de référence. Comme l'exprime le guide : « La VAN-SE est la valeur sociale en euros constants créée par l'investissement public⁴» .

² Ces valeurs tutélaires figurent in extenso dans le rapport QUINET de septembre 2013 : « L'évaluation socioéconomique des investissements publics » CGSP – www.strategie.gouv.fr. Pages 42 et suivantes.

³ Sur la détermination du taux d'actualisation des investissements publics, nous conseillons au lecteur de consulter les travaux de Christian GOLLIER qui a produit des contributions importantes sur la détermination du taux d'actualisation dans le cadre d'une démarche socioéconomique.

LES RISQUES ET INCERTITUDES

La dernière étape de l'analyse socioéconomique consiste à analyser les risques et incertitudes portant sur le projet d'investissement. Il s'agit dans cette étape de prendre en considération les risques susceptibles d'impacter le bilan socioéconomique du projet, y compris les risques environnementaux et sanitaires. Une matrice des risques doit être nécessairement jointe à l'étude du projet.

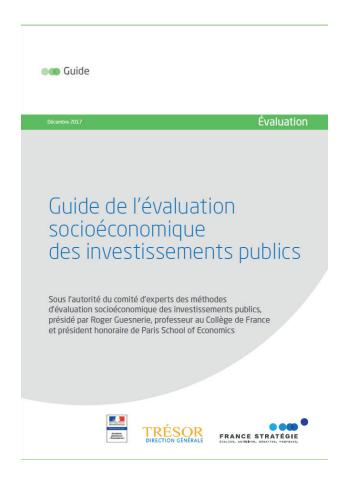
EN CONCLUSION

Quelles leçons pouvons-nous tirer du guide mis au point par FRANCE STRATEGIE ? Il faut bien admettre que ce document, destiné au départ, aux acteurs du secteur public est riche d'enseignements pour nous experts du secteur privé. Nous trouvons là une démarche rigoureuse dont nous pouvons tirer profit, et qui sait, s'en inspirer.

L'idée par exemple d'intégrer dans une démarche d'analyse financière les effets induits d'un projet est importante et permettrait probablement d'infléchir certains investissements que les entreprises privées réalisent et qui ne sont pas toujours dans l'intérêt de la collectivité.

L'autre point positif de ce travail est de mettre à jour le fait que le secteur public dans sa globalité trouve des réponses intéressantes à une problématique devenue essentielle après la rude épreuve du COVID-19.

La rationalisation des coûts qui a parfois guidé de manière trop étroite et systématique l'action publique doit être revue et corrigée à l'aune de la démarche socioéconomique préconisée dans ce travail et qui s'avère, il convient de l'admettre, plus respectueuse de l'intérêt commun.



Voir le document

⁴ « Guide » opus cité page 35.



La revue ... Incontournable





Je décrouvre...

Je m'abonne



CRITÈRES DE PRISE EN CHARGE 2020 DES PROFESSIONS

Dans la limite du budget de la profession.

Validées au Conseil de Gestion du 21 novembre 2019 Modalités 2020

Professions n'ayant pas accès à la trésorerie



1400€

Plafond journalier de prise en charge

350€

Professions ayant accès à la trésorerie

Plafond annuel de prise en charge	900€
Plafond journalier de prise en charge	300€
% d'accès à la trésorerie	150%
Montant minimum d'accès à la trésorerie	120 000€

www.fifpl.fr





6 avenue Mac Mahon - 75017 PARIS ccef@ccef.net Tél : 01 44 94 27 70 - Fax : 01 44 94 14 89 www.ccef.net