

En trois ans, le CGI est parvenu à mettre en place des dispositifs satisfaisants d'inventaire et de contre-expertise, qui doivent désormais être pérennisés

Les obligations créées par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et par le décret n° 2013-1211 découlent d'une **prise de conscience au plus haut niveau en 2012**⁶ sur l'utilité de l'évaluation socio-économique pour éclairer le pilotage de la politique d'investissements de l'État :

- ◆ en avril 2012, le professeur Émile Quinet se voyait confier la présidence de la commission sur l'évaluation socio-économique des investissements publics (dont les travaux s'achevèrent en septembre 2013) ;
- ◆ en août 2012, le Premier ministre demandait au CGI d'établir une revue des projets d'investissements publics et la mise en place d'une procédure interministérielle pérenne (le rapport a été rendu en février 2013) ;
- ◆ en octobre 2012, le ministre des transports confiait à la commission Mobilité 21 le soin de prioriser les projets d'investissements dans les infrastructures de transports (dont les travaux furent remis en juin 2013).

Le **bilan des trois premières années de mise en œuvre du décret n° 2013-1211** révèle que les difficultés d'interprétation quant à la portée de son champ d'application (§ 1.1), si elles sont problématiques, n'ont pas empêché le CGI de structurer les exercices d'inventaire (§ 1.2) et de contre-expertise (§ 1.3).

1.1. Le champ d'application du décret a besoin d'être clarifié

1.1.1. Les interrogations et les contestations du champ du décret se sont multipliées, nuisant à sa bonne application

Faute d'une circulaire clarifiant l'application des nouvelles normes adoptées par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et le décret n° 2013-1211⁷, la mise en œuvre des nouvelles procédures a été contestée par les porteurs de projets concernés, qui estimaient ne pas y être soumis. La norme offre en effet nombre de prises aux interrogations.

Son champ couvre **l'ensemble des investissements publics, quelles que soient leurs natures ou leurs finalités**, à l'exception des investissements militaires. Cependant, à l'heure actuelle, les projets d'investissements concernés par le dispositif se limitent dans les faits aux projets d'infrastructures, en excluant :

- ◆ les investissements en entretien et renouvellement des réseaux⁸ ;
- ◆ les investissements de recherche et développement ;
- ◆ les investissements en équipement.

⁶ Déjà en novembre 2008, un rapport au Premier ministre portait sur l'évaluation des grands projets publics et recommandait de « *généraliser un cadre d'évaluation unifié et simplifié à l'exemple du Green Book britannique* », de « *tenir davantage compte des besoins d'information des décideurs et du public* » et d'« *inscrire les projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel* ».

⁷ Un projet de circulaire interministérielle en ce sens a échoué en 2014.

⁸ Le ministère des transports considère que les obligations réglementaires actuelles ne s'y appliquant pas (elles concernent les projets de développement d'infrastructures), de nouvelles obligations d'évaluation des projets dans l'entretien et le renouvellement du réseau retarderaient les opérations qui ne sont pas, en principe, soumises à un arbitrage d'opportunité.

Rapport

La **notion de « projet »** d'investissement public n'est pas non plus sans poser de difficultés :

- ♦ elle apparaît, selon le CGI, avec le lancement des études préalables, mais nombre de porteurs de projets ne souhaitent porter à connaissance que les projets matures, suffisamment réfléchis et soutenus en interne ;
- ♦ elle disparaît lorsqu'un projet est officiellement abandonné ou lorsqu'il connaît un « début de réalisation » (un « *acte d'engagement comptable et budgétaire, hormis les dépenses relatives aux études préalables* » selon les termes du décret), dont l'identification peut s'avérer complexe⁹.

La norme a choisi une **approche des projets par leur mode de financement** (plutôt que par leur coût estimé) : sont en effet concernés l'ensemble des projets financés par les personnes publiques visées par le décret - à partir d'un certain seuil pour l'inventaire (20 M€) et pour la contre-expertise (100 M€).

Le **périmètre des personnes visées** par le décret - l'État, ses établissements publics (EP), les EP de santé (EPS) et les structures de coopération sanitaire (SCS) – est délicat à délimiter, notamment en ce qu'il ne recoupe qu'imparfaitement d'autres périmètres mieux connus des finances publiques :

- ♦ les EP de l'État recouvrent une réalité juridique diverse et éparse, distincte des « opérateurs de l'État » (notion budgétaire) et des « organismes divers d'administration centrale (ODAC) » (notion de comptabilité nationale et de gouvernance des finances publiques) ;
- ♦ les EPS visés par le décret excluent, en creux, les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC), qui font pourtant partie des organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) en comptabilité nationale.

Le silence du texte traduit l'exclusion des financements des collectivités territoriales et de l'Union européenne et ce, même si l'État apporte une contribution financière (lorsque celle-ci est inférieure à 20 M€). En revanche, **tous les projets sont concernés dès lors que le financement public (des personnes visées par le décret) est avéré**, même si le projet est réalisé par un tiers – une entité privée (*via* un partenariat public-privé (PPP) ou une société de projet) comme une collectivité locale.

Les financements apportés par ces personnes publiques sont toutefois multiformes :

- ♦ le décret n'exclut explicitement que les investissements réalisés dans des conditions normales de marché (comme les prises de participations, les apports en fonds propres, les investissements réalisés par les EP industriels et commerciaux en situation de concurrence) ;
- ♦ une interprétation restrictive a opportunément exclu également les dépenses fiscales, les prêts bonifiés et avances remboursables, les opérations foncières d'aménagement ;
- ♦ des questions se sont posées (et se posent encore) quant à la prise en compte des financements *via* des taxes affectées, des redevances ou des ressources propres des établissements publics.

L'**appréciation des seuils**, pour l'inventaire (20 M€) et la contre-expertise (100 M€), implique concrètement :

- ♦ la nécessaire standardisation des coûts considérés (coût des travaux, coûts complets, coût à terminaison, équivalent d'un PPP en maîtrise d'ouvrage publique (MOP)...) ;

⁹ Nombre de projets ont vu leur principe approuvé, voire leur réalisation initiée (par exemple avec l'adoption d'une déclaration d'utilité publique (DUP)), mais attendent encore leur réalisation (ainsi par exemple du projet de canal Seine Nord, dont la première DUP datait de 2008 et qui doit faire l'objet d'une DUP modificative début 2017, du projet de LGV Poitiers-Limoges, dont la DUP de janvier 2015 a été annulée le 16 avril 2016, ou encore du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Rapport

- ◆ l'addition des cofinancements apportés par les personnes publiques ;
- ◆ un accord sur le calcul « hors taxe » (qui est la lettre du décret) ou le calcul « toutes taxes comprises » (qui est la pratique de la plupart des porteurs de projet) ;
- ◆ en principe une approche par « regroupement de projets », recommandée par le décret pour un « *groupe de projets similaires, notamment ceux de même nature portés par différents établissements ou ceux récurrents portés par le même établissement sur une période de plusieurs années* », mais décriée en ce qu'elle ouvre la porte à une évaluation socio-économique des *programmes* d'investissements publics.

Enfin, outre son seuil plus élevé, l'obligation de contre-expertise fait l'objet de trois exclusions supplémentaires :

- ◆ deux qui n'ont pas, dans la pratique rapportée par le CGI, trouvé à s'appliquer, à savoir :
 - l'exclusion des projets de mise en conformité avec des obligations légales et réglementaires de sécurité ;
 - l'exclusion des projets dont le financement par les personnes visées par le décret serait inférieur à 5 % du montant total ;
- ◆ une qui, en revanche, est fréquemment invoquée : l'exonération des projets dont l'enquête publique est achevée ou en cours à la date d'entrée en vigueur du décret (à savoir au 23 décembre 2013).

Depuis décembre 2012, les incertitudes qui s'attachent aux délimitations du champ de la norme sont autant de prises aux contestations de son application par les porteurs de projet vis-à-vis du CGI.

1.1.2. La mission recommande une clarification du champ d'application de la norme qui lui rende son ambition initiale

La mission recommande une clarification du champ d'application du décret, dans le sens d'une interprétation élargie qui soit davantage conforme à l'esprit de la norme, avec :

- ◆ une **approche patrimoniale de l'investissement** (qui a un effet direct sur l'actif et son amortissement), ce qui conduit à inclure :
 - les projets d'entretien et renouvellement des réseaux, dont le poids financier est significatif¹⁰ en France compte tenu du niveau d'équipement en infrastructures ;
 - les projets de recherche et développement, avec un travail à mener sur la comptabilisation des coûts associés ;
 - les projets d'équipement qui conduisent à une valorisation significative à l'actif (ce qui exclurait les achats dont l'immobilisation est faible) ;
- ◆ une **clarification des personnes publiques** et des **modes de financement** couverts par le décret ;

¹⁰ À titre d'exemple dans le seul secteur des transports, SNCF Réseau aurait présenté en juillet 2015 une hausse des dépenses de rénovation pour atteindre 3,5 Mds€ en 2020 (contre 900 M€ en 2005), en parallèle des investissements de développement du réseau qui représenteraient à cette date 1,6 Md€. (*Source* : rapport d'information sénatorial sur le financement des infrastructures de transport - 28 septembre 2016).

Rapport

- ♦ une **computation des seuils par « regroupement de projets »**, afin de lutter contre les pratiques de « saucissonnage » artificielles et de porter un regard socio-économique sur les projets à l'échelle pertinente (qui n'est pas par exemple celle du département qui se dote de tablettes numériques ou de bornes de recharge électrique, mais bien du plan national de déploiement). Cette notion de « regroupement de projets » et celle de « programme » mériteraient d'être précisées dans la circulaire, de sorte à ce que soient concernés l'ensemble des investissements dont l'évaluation socio-économique présente un intérêt pour éclairer la décision.

Proposition n° 1 : Clarifier, dans une circulaire interministérielle, le champ d'application du décret, notamment concernant l'intégration des projets d'entretien et de renouvellement des réseaux d'infrastructures et l'approche par regroupement de projets.

En revanche, au regard du potentiel d'élargissement de la norme à champ constant, **l'abaissement des seuils d'inventaire et de contre-expertise apparaît inutile** à ce stade.

Il n'est pas possible de quantifier précisément le nombre de projets qui viendraient, avec l'interprétation proposée ci-dessus, s'ajouter aux projets déjà déclarés à l'inventaire (plus de 500 désormais) ou contre-expertisés (une quinzaine par an). Tout en gardant un dispositif léger au sein du CGI, il conviendra toutefois d'**augmenter les effectifs dédiés à la gestion de ces procédures à due proportion** (à la date de la mission, les ressources humaines consacrées par le CGI à l'inventaire et aux contre-expertises s'élèvent à 1,6 emploi temps plein (ETP)¹¹).

Proposition n° 2 : Renforcer les ressources humaines du CGI pour faire face à l'augmentation prévisible du nombre de projets déclarés à l'inventaire et soumis à contre-expertise (suite à l'interprétation élargie du champ d'application - cf. proposition n° 1).

¹¹ S'ajoutent à ces effectifs 1,1 ETP pour les aspects transversaux liés à l'évaluation socio-économique (rédaction de notes, organisation et participation à des colloques, etc.).

1.1.3. Sous réserve d'un accompagnement méthodologique préalable, une extension de la norme aux collectivités territoriales apparaît souhaitable

Concernant le champ d'application des nouvelles obligations d'évaluation socio-économique, **l'opportunité de l'étendre aux projets locaux apparaît légitime**¹² compte tenu de leur importance dans les investissements publics français. Elle s'inscrirait en outre dans un contexte de développement des évaluations préalables et avis présentés aux assemblées délibérantes avant l'approbation d'un projet :

- ◆ le cadre rénové de la commande publique en juillet 2015 prévoit que tous les marchés de partenariat des collectivités territoriales doivent faire l'objet de deux avis : un sur l'évaluation du mode de réalisation (avis de la mission d'appui au financement des infrastructures - FinInfra) et un sur l'étude de soutenabilité budgétaire (avis du ministre chargé du budget *via* la direction générale des finances publiques – DGFIP) ;
- ◆ la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que toute opération exceptionnelle doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement (avec un seuil plancher fixé par le décret du 30 juin 2016 à 100 M€).

Pour mettre en place une évaluation socio-économique des projets d'investissements publics locaux (voire, dans un second temps, une contre-expertise), il convient de noter que :

- ◆ l'extension de l'évaluation socio-économique aux projets d'investissements locaux¹³ exige un vecteur législatif approprié. Elle exigera l'appropriation par les acteurs locaux de la démarche d'évaluation socio-économique ainsi que l'élaboration de guides méthodologiques simplifiés qui leur seraient destinés ;
- ◆ la création d'une obligation de contre-expertise pour les projets d'investissements publics locaux devrait également être inscrite dans un vecteur de niveau législatif, avec des garanties transparentes d'indépendance des contre-experts, vis-à-vis du porteur de projet comme de l'État (un processus différent de celui qui existe devrait alors certainement être conçu, notamment en ce qui concerne le rôle du CGI, rattaché au Premier ministre, dans le dispositif).

L'ensemble de ces considérations justifient, aux yeux de la mission, de **procéder en plusieurs étapes**.

Proposition n° 3 : Concernant l'évaluation socio-économique des projets d'investissements des collectivités territoriales, élaborer des référentiels méthodologiques simplifiés et adaptés. Envisager sur cette base d'étendre l'obligation d'évaluation socio-économique aux projets locaux, pour présentation aux assemblées délibérantes. Prévoir enfin une contre-expertise pour les projets les plus significatifs.

¹² En avril 2014, le rapport dit « Malvy-Lambert » (*Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*) proposait de créer une étude d'impact socio-économique des projets d'investissements publics pour « évaluer la création de valeur engendrée par un nouvel équipement » et de « réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité ». Cette proposition a été reprise par le rapport sur le patrimoine des collectivités territoriales (publié en octobre 2016) qui, constatant que « les investissements réalisés par les collectivités territoriales ne permettent pas toujours d'assurer le maintien en l'état ou la réhabilitation du patrimoine existant », propose de « rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€ ».

¹³ D'un point de vue strictement juridique, la lettre de l'article 17 de la LPFP ne retient pas de seuil pour l'obligation de réaliser une évaluation socio-économique dès lors qu'il y a un financement apporté par l'État, un de ses EP ou un EPS. De telles évaluations pourraient ainsi d'ores et déjà être exigées pour les projets auxquels l'État apporte son financement, quel que soit son montant.

1.2. L'inventaire des projets d'investissements publics constitue un progrès, dont l'utilité est désormais conditionnée à une meilleure exhaustivité

L'exercice d'inventaire des projets d'investissements publics a été créé par l'article 2 du décret n° 2013-1211 face à l'absence de suivi homogène des projets et programmes d'investissements au sein de chaque ministère (et, *a fortiori*, au niveau interministériel), afin de « guider [les] choix d'investissement [du gouvernement] »¹⁴.

1.2.1. Les progrès réalisés en matière d'inventaire doivent être reconnus

Sans aucune base préexistante, le CGI a structuré le processus de déclaration annuelle des projets d'investissements publics à l'inventaire (illustré au graphique 3), en constituant un réseau de correspondants dans les ministères et établissements publics, en clarifiant les fiches à compléter et en « filtrant » les fiches reçues (environ 10 % des fiches reçues sont, pour une raison ou pour une autre, exclues de l'inventaire). La qualité et les délais de déclaration se sont ainsi améliorés entre le premier exercice en 2014 et le troisième en 2016, même si lors de ce dernier, encore deux tiers des fiches reçues par le CGI l'ont été après l'échéance fixée au 30 juin.

Parmi les difficultés rencontrées par le CGI, la mission retient que les interrogations fréquentes sur le champ du décret (présentées ci-dessus) conduisent à devoir relancer à plusieurs reprises les ministères et établissements publics concernés¹⁵, dont certains ne répondent pas aux sollicitations ou contestent l'application de la norme.

L'inventaire fournit désormais des données intéressantes, telles que la répartition des projets selon les secteurs¹⁶, le coût total anticipé (et le montant de financement que l'État et les établissements publics entendent apporter), le calendrier prévu d'approbation des projets et le degré d'évaluation préalable des projets.

Pour autant, seules deux utilisations de l'inventaire ont véritablement été constatées par la mission :

- ◆ sa synthèse dans le jaune budgétaire dédié¹⁷, dont la publication à l'automne rétroagit d'ailleurs sur l'ensemble du calendrier annuel de l'exercice ;
- ◆ son utilisation par le CGI pour repérer les projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise.

¹⁴ Communication au conseil des ministres du 17 avril 2013.

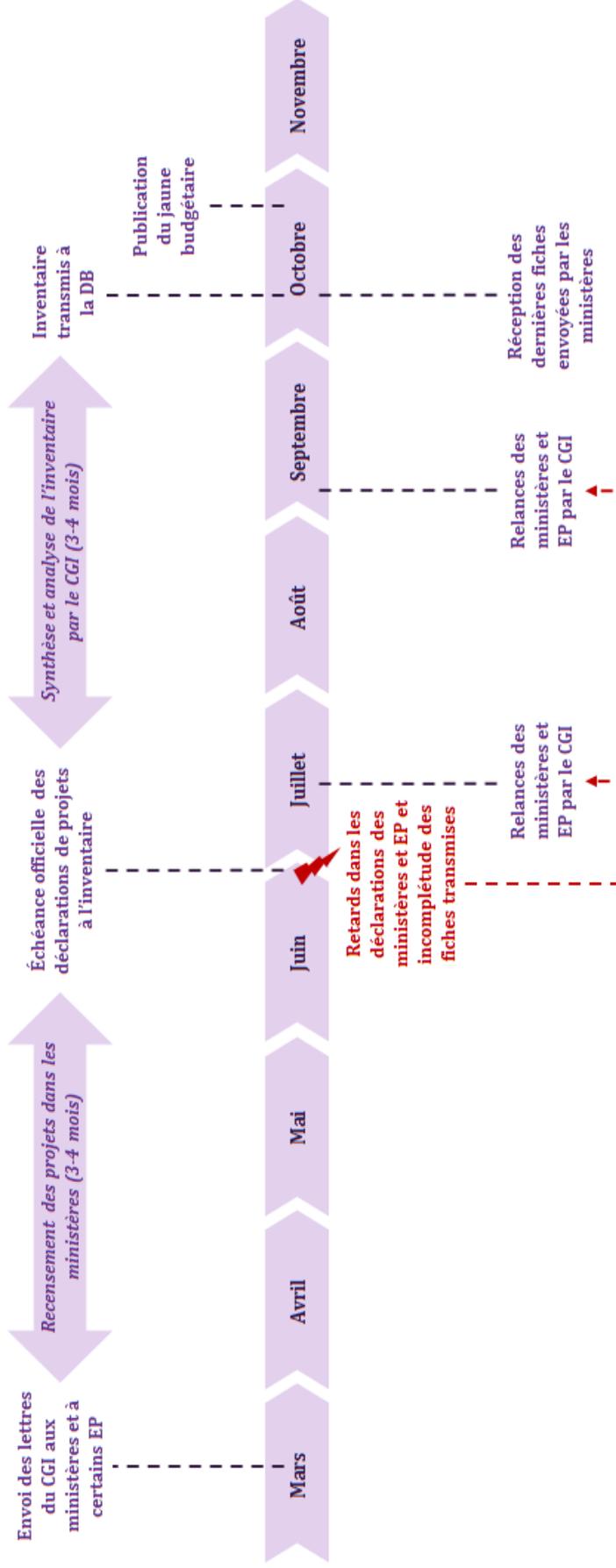
¹⁵ Si certains ministères s'organisent pour assurer la centralisation de l'information qui les concerne (y compris dans leur rôle de tutelle d'établissements publics), de nombreuses directions ministérielles et établissements publics déclarent désormais fréquemment leurs projets directement au CGI.

¹⁶ Figurent à l'inventaire une diversité de projets, y compris :

- des projets (co-)financés par l'État mais portés par un acteur privé (Charles-de-Gaulle Express porté par une société de projet) ou des collectivités territoriales (déploiement du Très Haut Débit (THD)) ;
- des projets cofinancés avec l'Union européenne (par exemple le projet de contribution française à la source européenne de spallation).

¹⁷ Un rapport annuel, intitulé « Évaluation des grands projets d'investissements publics » et annexé au projet de loi de finances (PLF) (jaune budgétaire), rend compte au Parlement des exercices d'inventaire et de contre-expertise réalisés (article 4 du décret).

Graphique 3 : Exercice annuel d'inventaire



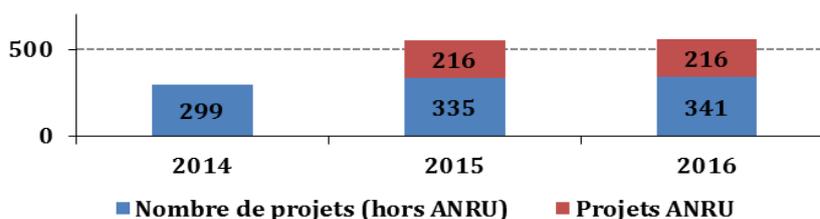
Source : Mission.

1.2.2. L'utilité de l'inventaire demeure conditionnée à sa complétude

1.2.2.1. Il est impossible de quantifier les lacunes de l'inventaire

Au cours des trois dernières années, **325 projets ont été déclarés chaque année** en moyenne à l'inventaire du CGI (sans compter les 216 projets déclarés par l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU¹⁸) en 2015 et 2016), avec une légère progression chaque année (graphique 4).

Graphique 4 : Nombre de projets inscrits à l'inventaire (2014-2016)



Source : Mission d'après jaunes budgétaires (PLF 2015 à 2017).

Si l'inventaire ne peut être utilisé par le Premier ministre pour appréhender globalement la stratégie de l'État en matière d'investissement public, c'est qu'il demeure incomplet. La mission n'est pas en mesure de quantifier cette incomplétude, d'autant que son champ d'application n'est pas clair (voir *supra*) : ces incertitudes sont d'ailleurs la première faille sur laquelle les porteurs de projet s'appuient pour éviter de déclarer leurs projets.

Les lacunes de l'inventaire sont toutefois manifestes au vu de la faible présence des projets financés par le programme des investissements d'avenir (PIA), puisqu'ils n'en représentent qu'un cinquième (tableau 1). Interrogé par la mission sur ce point, le CGI¹⁹ a indiqué que les projets du PIA étaient effectivement soumis aux obligations de l'article 17 de la LPPF pour 2012-2017 et au décret n° 2013-1211. Si plusieurs justifications exonèrent légitimement certains projets d'une déclaration à l'inventaire et d'un exercice de contre-expertise²⁰, nombre d'autres projets devraient y être soumis conformément aux clarifications qui devraient être apportées par la future circulaire (proposition n° 1 *supra*, notamment sur l'application aux projets de recherche et l'approche par regroupement de projets). Le CGI a effectivement indiqué à la mission souhaiter normaliser et clarifier la situation.

Tableau 1 : Projets déclarés à l'inventaire bénéficiant du PIA

Parmi les projets déclarés à l'inventaire...	Moyenne 2015-2016	Part dans le total
Nombre de projets bénéficiant du PIA	70	13 %
Montant de financement PIA accordé à ces projets	4 Mds€	8 %

Source : Mission d'après données CGI (inventaires 2015 et 2016).

¹⁸ L'ANRU a déclaré un projet par quartier déclaré d'intérêt national du nouveau programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2014-2024.

¹⁹ Conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, ce dernier « est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'État. » À ce titre, il est en particulier chargé du pilotage du PIA (préparation des décisions du gouvernement en la matière ; coordination de la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets ; etc.).

²⁰ Comme l'antériorité de certains projets financés par le PIA 1 ou les financements par fonds propres ou prêts.

1.2.2.2. Pour améliorer la complétude de l'inventaire, la mission recommande de clarifier son champ d'application et de responsabiliser un référent au sein de chaque département ministériel

Comme l'inventaire repose sur une base déclarative, **le CGI ne dispose d'aucun recours pour contrôler l'exhaustivité et la qualité des déclarations qui lui sont transmises** : aucun contrôle du respect de cette obligation n'est prévu, et aucune conséquence opérationnelle, budgétaire ou juridique ne vient sanctionner l'absence de déclaration d'un projet.

Après réflexion, la mission a écarté diverses modalités éventuelles de contrôle :

- ◆ les contrôles budgétaires et comptables²¹ interviennent trop tard dans le processus décisionnel et il n'apparaît pas opportun de les alourdir ni de mettre en risque la réalisation d'un projet ;
- ◆ le croisement avec d'autres données²² n'apparaît pas réaliste au regard des écarts de périmètres, de leur incomplétude et du décalage dans le temps (entre les projets d'investissements et les investissements réalisés) ;
- ◆ enfin, la publication de la liste des projets inscrits à l'inventaire apparaît contre-productive (par rapport au souci d'améliorer la déclaration des porteurs de projets), d'autant que tous les « projets » n'ont justement pas vocation à être réalisés.

Afin d'améliorer la complétude de l'inventaire, plutôt qu'un contrôle *a posteriori*, la mission recommande des **actions en amont** :

- ◆ clarifier l'application dans une circulaire interministérielle (cf. proposition n° 1 *supra*) ;
- ◆ identifier un référent au sein de chaque ministère chargé de la déclaration à l'inventaire, pour son ministère et ses établissements publics (par exemple le responsable de la fonction financière) ;
- ◆ responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA (et ce, même si chaque porteur de projet demeure responsable, *in fine*, de la transmission matérielle des fiches d'inventaire chaque année).

À terme, **la cartographie des investissements réalisés**, prévue par l'article 128 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, **permettra de suivre dans le temps les projets approuvés et financés**²³.

Proposition n° 4 : Afin d'améliorer la complétude de l'inventaire, identifier et sensibiliser un référent au sein de chaque département ministériel sur la déclaration à l'inventaire. Responsabiliser le CGI en matière de déclaration des projets financés ou cofinancés par le PIA. Faire un lien entre l'inventaire des projets d'investissements (du décret n° 213-1211) et celui des investissements réalisés (de l'article 128 de la LFI pour 2016).

²¹ Lors de la budgétisation, le contrôleur budgétaire appuie son visa sur la soutenabilité et la qualité budgétaire, et non sur la régularité ni l'opportunité de la dépense (article 99 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique - GBCP). Lors du paiement, le contrôleur comptable vérifie la régularité externe du projet, sur la base de la liste des pièces justificatives (articles 19 et 20 du décret GBCP et arrêté du 20 décembre 2013 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État).

²² Comme les restitutions Chorus sur les immobilisations en cours ou mises en service.

²³ L'article 128 de la loi de finances initiale pour 2016 est issu d'un amendement parlementaire, découlant du constat d'absence de suivi consolidé des investissements que l'État finance. Il porte sur un périmètre identique à celui du décret n° 2013-1211 et est d'ailleurs, pour son premier exercice en 2016, inséré dans le jaune budgétaire dédié au suivi des projets d'investissements publics. Sans décret d'application à ce jour pour en préciser les modalités, la mise en œuvre de cet article a été assurée par la direction du budget.

1.3. La crédibilité, l'indépendance et l'efficacité des contre-expertises sont assurées par le CGI, mais leur influence sur la décision publique reste à ce stade incertaine

La contre-expertise, créée par l'article 17 de la LPFP pour 2012-2017 et précisée par l'article 3 du décret n° 2013-1211, doit **porter un regard sur l'évaluation socio-économique réalisée par le porteur de projet, qui est placé en situation de « juge et partie »** : le maître d'ouvrage (comme les bureaux d'études qui l'appuient) ont en effet un intérêt à la réalisation du projet, ce qui génère des biais d'optimisme²⁴. Les contre-experts doivent, dans leur rapport, « *valide[r] et, le cas échéant, actualise[r] les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure[r] de la pertinence des méthodes utilisées et évalue[r] les résultats qui en découlent* » (III de l'article 3 du décret).

1.3.1. Les moyens et l'organisation par le CGI des contre-expertises sont satisfaisants

Le CGI est chargé de coordonner les contre-expertises (schématisées par le graphique 5 ci-dessous), en garantissant la crédibilité et l'indépendance des contre-experts tout comme l'efficacité de l'exercice afin de garder un effectif léger et de respecter des délais courts.

Le CGI a constitué un **vivier de contre-experts dont la crédibilité n'est pas remise en cause**²⁵, capables d'exprimer un avis légitime, compétent et éclairé sur les sujets qui leur sont soumis :

- ◆ un tiers d'entre eux (32 %) a une formation d'économiste et une moitié (55 %) a plus de 30 années d'expérience professionnelle ;
- ◆ les équipes sont constituées d'au moins deux personnes, avec des profils complémentaires et adaptés à chaque secteur, mêlant des praticiens et des chercheurs ;
- ◆ l'un des critères essentiels pour le CGI est celui de la disponibilité des contre-experts, qui n'est pas évidente pour des professionnels expérimentés occupant des postes à responsabilités²⁶.

Le recrutement des contre-experts repose en grande partie sur des réseaux *intuitu personae*, sachant que les milieux d'expertise concernés sont souvent étroits et qu'il revient au CGI d'**assurer l'indépendance** des contre-experts. Pour cela, le CGI a mis en place un **dispositif de prévention des conflits d'intérêt de qualité**, qui repose sur :

- ◆ la charte de déontologie du CGI ;
- ◆ la signature par chaque contre-expert d'une lettre individuelle d'engagement et d'une déclaration d'intérêts (inspirée de celle prévue par le code de la santé publique²⁷) ;
- ◆ spécifiquement, dans le secteur de la santé, un principe d'anonymat.

²⁴ À titre d'exemple dans le secteur des transports, l'analyse à l'aune des bilans *ex post* d'infrastructures, produite en juillet 2013 pour les travaux de la commission Quinet, révèle que l'écart moyen des coûts d'investissements entre la réalisation et la déclaration d'utilité publique (DUP) s'élèvent à 19 % sur les lignes de chemin de fer à grande vitesse (LGV), alors même que les prévisions de trafic sont surestimées en moyenne de 27 %.

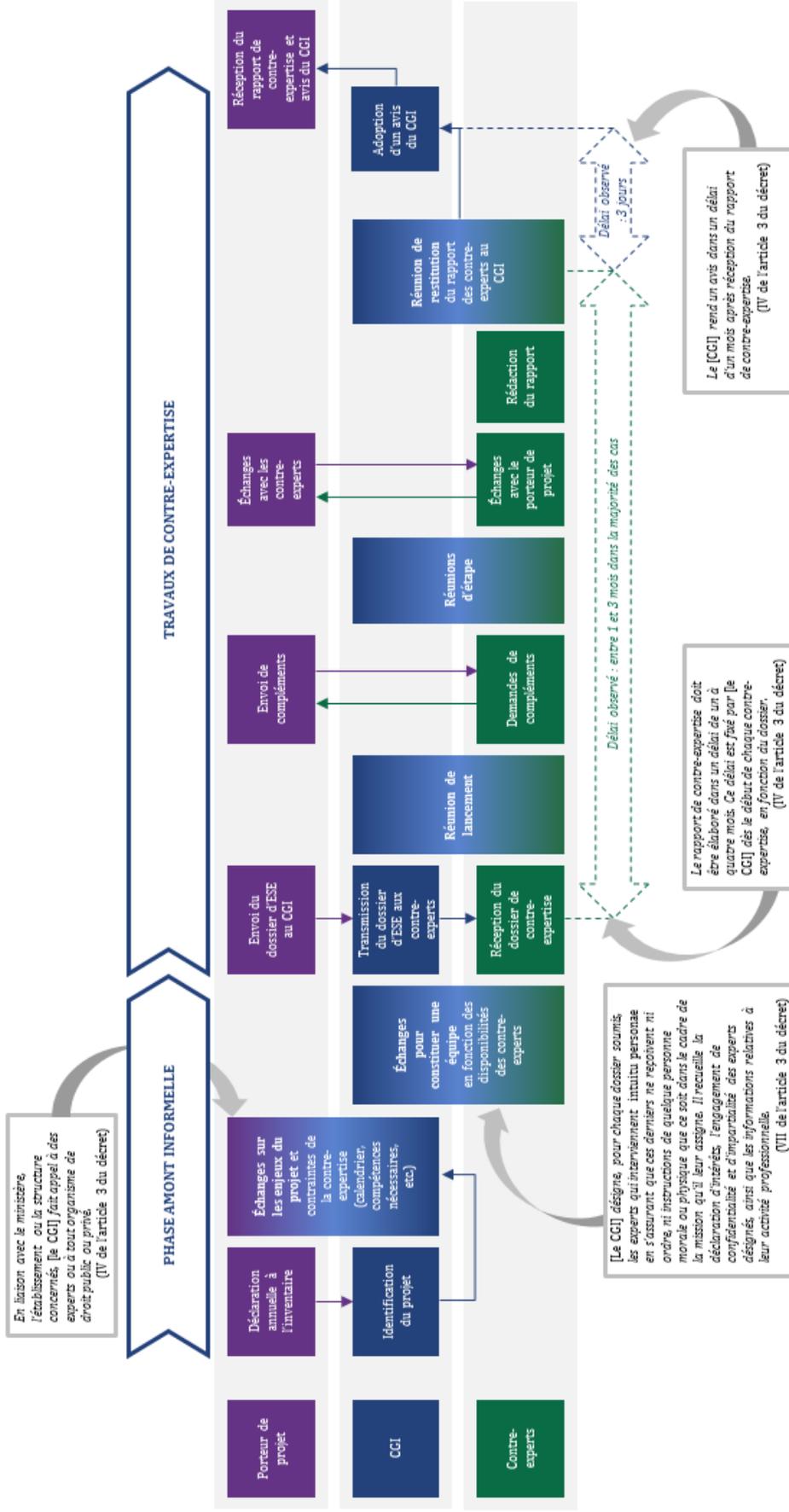
²⁵ Analyses menées par la mission sur les profils de 65 contre-experts mobilisés par le CGI entre juillet 2013 et septembre 2016 (sur un vivier potentiel de 199 contacts identifiés par le CGI).

²⁶ Les exigences d'expérience et de disponibilité expliquent que 23 % des contre-experts soient à la retraite.

²⁷ La déclaration publique d'intérêts est uniformisée par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique (CSP).

Rapport

Graphique 5 : Déroulement standard d'un exercice de contre-expertise



Source : Mission.

Rapport

Contrairement à certains reproches formulés à son encontre, la contre-expertise :

- ◆ **ne retarde pas les projets** dans la mesure où elle respecte des délais serrés (généralement entre 1 et 3 mois, mais parfois quelques semaines seulement) ;
- ◆ **génère des surcoûts très raisonnables** pour les porteurs de projets qui les rémunèrent conformément au V de l'article 3 du décret, puisque :
 - selon la mission, la rémunération journalière moyenne s'élève à 950 €²⁸, soit :
 - moins que la rémunération moyenne des consultants extérieurs par l'État (1 500 €/jour)²⁹ ;
 - en moyenne 0,004 % du coût total des projets contre-expertisés ;
 - certains contre-experts ne sont pas rémunérés, à savoir :
 - les fonctionnaires qui réalisent la contre-expertise dans le cadre des missions prévues par leur fiche de poste, en accord avec leur responsable hiérarchique ;
 - les contre-experts du secteur de la santé, afin de protéger leur anonymat.

Selon la mission, **la rémunération des contre-experts devrait être systématisée et confiée au CGI :**

- ◆ d'un point de vue opérationnel, l'absence de rémunération des contre-experts dans le secteur de la santé pose des difficultés croissantes de recrutement ;
- ◆ d'un point de vue juridique, le CGI est le pouvoir adjudicateur des marchés conclus avec les contre-experts, et devrait en toute logique rémunérer l'attributaire de ces marchés³⁰ ;
- ◆ d'un point de vue déontologique, la rémunération des contre-experts par les porteurs de projet est de nature à créer un doute sur leur indépendance.

Proposition n° 5 : Rémunérer les contre-experts (y compris dans le secteur de la santé), en confier la responsabilité au CGI (modification du V de l'article 3 du décret) et lui donner les moyens pour ce faire (entre 1,3 et 2,4 M€/an selon les estimations de la mission). Conserver l'exception de non-rémunération pour les fonctionnaires réalisant la contre-expertise dans le cadre de leurs fonctions.

1.3.2. Les travaux de contre-expertise réalisés entre 2014 et 2016 sont de qualité, mais gagneraient à voir leur contenu homogénéisé à l'avenir

42 contre-expertises ont été réalisées entre juillet 2013 et novembre 2016 dans le cadre du décret n° 2013-1211 (voir liste jointe au rapport)³¹. **Si la qualité des rapports de contre-expertise est globalement bonne, leur contenu est très hétérogène et dépend du secteur sur lequel la contre-expertise porte.**

²⁸ Analyse menée par la mission sur un échantillon de 41 rémunérations versées entre juillet 2013 et septembre 2016, avec l'hypothèse d'une moyenne de 15 jours par contre-expertise.

²⁹ Rapport de la Cour des comptes sur *Le recours par l'État aux conseils extérieurs* (mars 2015).

³⁰ Les marchés sont inférieurs au seuil de la commande publique, établi depuis le 1^{er} octobre 2015 à 25 K€ HT (avec une hypothèse de 15 jours de travail et une rémunération journalière de 1 000 €) ; l'acheteur est donc libre de la procédure mise en place, sans obligation formelle pour la passation du marché.

³¹ L'essentiel des analyses de la mission a cependant porté sur les 41 contre-expertises réalisées en octobre 2016. Par ailleurs, une contre-expertise a été réalisée en 2015 à la demande du porteur de projet, l'établissement public Paris-Saclay (car elle n'était pas obligatoire en application du décret) sur le projet de réseau de chaleur et de froid sur l'aquifère de l'Albien ; elle n'a pas donné lieu à un avis du CGI.

1.3.2.1. Les dossiers fournis aux contre-experts sont souvent incomplets

En effet, la majorité **des dossiers contre-expertisés ne contient pas les éléments essentiels à une évaluation socio-économique**³² et n'est pas conforme au cahier des charges fixé par le III de l'article 2 du décret. Les contre-experts interrogés par la mission ont fréquemment rapporté leur difficulté à apprécier la qualité de l'évaluation socio-économique menée par le porteur de projet lorsque celle-ci était manifestement insuffisante, y compris dans les secteurs des transports et de la santé où ces dossiers sont censés être normés. L'insuffisance des dossiers fournis par les porteurs de projet conduit à de nombreuses demandes complémentaires des contre-experts³³ et nuit à leur travail.

La mission propose dès lors de mettre en place une analyse de recevabilité des dossiers reçus en contre-expertise, sur la base d'exigences minimales précisées par le CGI en fonction des spécificités sectorielles. Cette analyse serait menée par le CGI (éventuellement en lien avec l'équipe de contre-experts si elle est déjà constituée) et pourrait conduire, en cas d'incomplétude du dossier, à la suspension du lancement des travaux de contre-expertise dans l'attente de compléments.

Proposition n° 6 : Préciser, pour chaque secteur concerné, les exigences minimales vis-à-vis des porteurs de projets sur le contenu des dossiers à transmettre en contre-expertise, et mettre en place une analyse de recevabilité avant le lancement des travaux des contre-experts.

1.3.2.2. Les contre-experts s'intéressent, dans leurs travaux, à des sujets différents, allant de l'opportunité du projet aux questions méthodologiques générales

Sur la base d'une analyse fine des 41 rapports de contre-expertise rendus, il apparaît que **les travaux et le niveau d'exigence des contre-experts sont étroitement liés à la maturité du secteur en matière d'évaluation socio-économique** (existence d'une méthode, avancement des travaux scientifiques de quantification des externalités, nombre de projets concernés, complétude des dossiers transmis à la contre-expertise, etc.), de sorte que trois types de contre-expertises se distinguent :

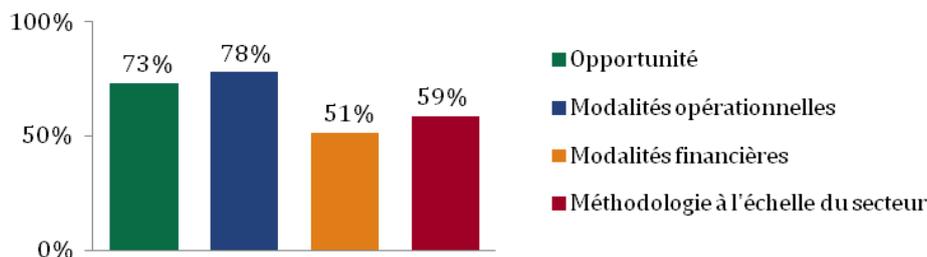
- ◆ les 12 contre-expertises de **projets d'infrastructures de transport** vérifient et approfondissent l'évaluation socio-économique fournie par le porteur de projet à l'aide des cadres méthodologiques existants ;
- ◆ les 15 contre-expertises des **projets d'investissements hospitaliers** comprennent une étude technique structurée mais s'éloignent de l'évaluation socio-économique à proprement parler, suivant plutôt la trame imposée par le comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) (analyse de l'offre de soins ; analyse financière ; analyse immobilière) ;
- ◆ les **contre-expertises dans les autres secteurs** (8 de l'enseignement supérieur et 6 dans d'autres secteurs) proposent souvent, faute de cadre méthodologique, une ébauche d'évaluation socio-économique des projets d'investissement.

In fine, le positionnement des contre-experts varie grandement (cf. graphique 6) : certains se prononcent sur l'opportunité de faire ou de ne pas faire le projet, d'autres formulent des recommandations d'accompagnement de la conduite du projet, d'autres encore réalisent une vérification méthodologique de l'évaluation socio-économique.

³² La majorité des dossiers fournis aux contre-experts (mais pas la totalité) comprenait des options et variantes, précisait le dimensionnement du projet et son calendrier, et proposait une cartographie des risques ainsi que des indicateurs de performance. Cependant seule une minorité (28 %) donnait des indicateurs socio-économiques.

³³ En moyenne 6 compléments d'information et d'analyse par contre-expertise, avec un maximum de 17 envois complémentaires au dossier initial.

Graphique 6 : Éléments du projet sur lesquelles se prononcent les contre-experts (en proportion de l'ensemble des contre-expertises)



Source : Mission sur la base de 41 contre-expertises réalisées entre juillet 2013 et octobre 2016. Nota bene : le positionnement considéré est celui indiqué en synthèse des rapports de contre-expertise.

Il n'est pas anormal qu'une procédure aussi récente que celle de la contre-expertise, et portant sur un nombre somme toute réduit de projets, ne soit pas immédiatement standardisée et homogène. La phase de mise en place de la procédure a permis au CGI ainsi qu'à nombre de porteurs de projets et de contre-experts d'expérimenter l'exercice de contre-expertise dans le cadre, très large, ouvert par le décret n° 2013-1211. **La pérennisation de cette procédure**, qui pourrait voir son volume d'activité augmenter si l'interprétation du champ d'application du décret était étendue (cf. proposition n° 1), **exige toutefois de clarifier et de standardiser les travaux de contre-expertise**. La mission suggère de les orienter sur les sujets méthodologiques de l'évaluation socio-économique avant l'appréciation de l'opportunité du projet (souvent, cette dernière découle des précédents). En tout état de cause, la vérification méthodologique doit apparaître comme une étape incontournable de l'exercice de contre-expertise.

Proposition n° 7 : Clarifier les attentes vis-à-vis des contre-experts, dans la circulaire interministérielle ou dans un « guide du contre-expert », en s'assurant que leurs travaux portent principalement sur l'appréciation de la méthode de l'évaluation.

1.3.3. L'influence des contre-expertises est délicate à mesurer, d'autant qu'elle est certainement diffuse, et pourrait être renforcée

1.3.3.1. Les destinataires des avis du CGI et des rapports de contre-expertise sont multiples

À l'issue de la remise du rapport de contre-expertise, le CGI émet un avis³⁴ qui est transmis, avec le rapport d'évaluation socio-économique initial et le rapport de contre-expertise, au Premier ministre, au ministre concerné et au porteur de projet. Les avis du CGI reprennent, pour l'essentiel, les éléments saillants des rapports de contre-expertise, dont sont déduits un avis sur l'opportunité du projet et des recommandations adressées aux différents destinataires de l'avis. Ils sont généralement signés par le commissaire général lui-même³⁵.

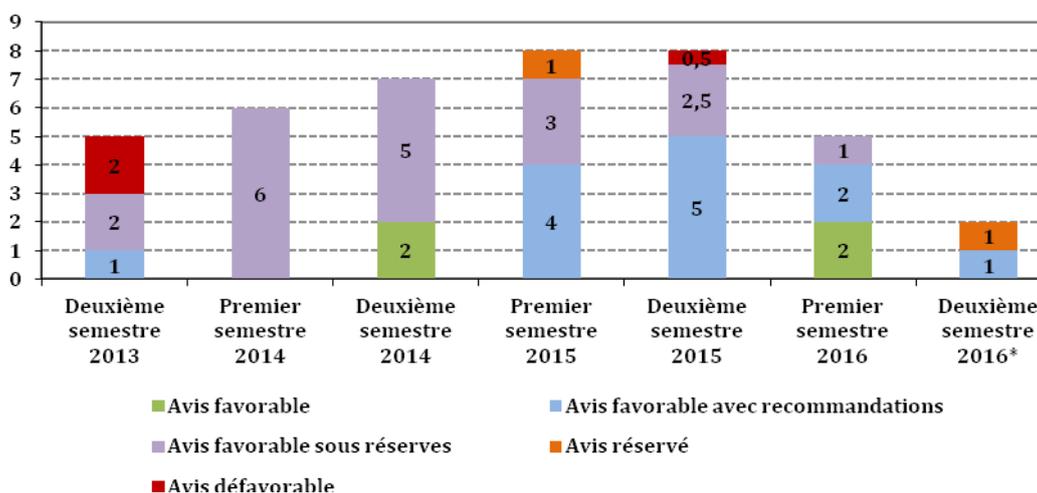
³⁴ En droit (IV de l'article 3 du décret), dans un délai d'un mois, mais en pratique, dans un délai moyen de 3 jours.

³⁵ En cas de conflit d'intérêt personnel ou professionnel, le commissaire adjoint signe à sa place ; en cas de financement du PIA accordé au projet, la directrice de programme signe.

Rapport

Le CGI a délibérément choisi de ne pas s'opposer frontalement aux projets, ni d'être exagérément exigeant en matière d'évaluation socio-économique compte tenu des lacunes méthodologiques sectorielles, mais d'être constructif et nuancé. Ainsi, sur 41 avis rendus par le CGI à la date de la mission (cf. graphique 7), **une large majorité est favorable (89 % des avis)**, même si l'essentiel de ces avis favorables est accordé « sous réserves » (48 %) ou « avec recommandations » (32 %). Le CGI n'a émis que trois avis « défavorables » en plus de trois ans³⁶, et deux avis « réservés »³⁷.

Graphique 7 : Types d'avis rendus par le CGI (2013-2016)



Source : Mission d'après données CGI (registre des contre-expertises). * Deuxième semestre 2016 jusqu'au mois d'octobre 2016 (deux autres avis sont attendus d'ici à la fin de l'année). NB : pour un avis rendu en octobre 2015, une partie du projet a fait l'objet d'un avis défavorable et l'autre partie d'un avis favorable sous réserve.

Les suites données aux conclusions des contre-expertises après leur transmission aux porteurs de projets et aux décideurs publics sont difficiles à identifier :

- ◆ les **porteurs de projet respectent globalement (à l'exception du secteur de la santé³⁸) l'obligation qui leur incombe de répondre dans un délai d'un mois** après la réception de cet avis afin d'informer le CGI des suites qu'ils entendent lui donner, mais n'ont aucune obligation de suivre ses recommandations ;
- ◆ en ce qui concerne le « décideur public », une coutume s'est établie de demander systématiquement l'accord du cabinet du Premier ministre après la contre-expertise, mais **aucune remise en question des projets n'a été portée à l'attention de la mission**, y compris en cas d'avis défavorable ;
- ◆ **le Parlement est également destinataire** des contre-expertises, *via* les présidents des assemblées, ainsi que de la liste des contre-expertises réalisées (inscrite dans le jaune budgétaire annuel).

³⁶ Deux en juillet 2013, avant même la parution du décret, puis un en octobre 2015, sur une partie seulement du projet contre-expertisé (l'autre partie du projet a fait l'objet d'un avis « favorable sous réserves »).

³⁷ Le premier avait initialement pris la forme d'un avis défavorable en octobre 2014, mais il a donné lieu à un nouveau dossier soumis à contre-expertise, ce qui a conduit à une modification en avis « réservé » en février 2015 ; le deuxième a été formulé en octobre 2016.

³⁸ Sur 14 avis rendus entre juillet 2013 et septembre 2016 par le CGI concernant des projets hospitaliers, un seul porteur de projet a formellement envoyé une réponse, près d'un an après la transmission du rapport. Plusieurs éléments expliquent cette situation, notamment l'intermédiation du COPERMO et des agences régionales de santé (ARS), qui portent officiellement les projets, par rapport aux établissements hospitaliers (qui les portent d'un point de vue opérationnel). Les recommandations du CGI sont toutefois en partie reprises dans les décisions du COPERMO, qui font pour leur part l'objet d'un suivi annuel précis.

Rapport

Au-delà des acteurs directement en prise avec l'élaboration et la décision des projets d'investissements, la contre-expertise renforce la crédibilité des évaluations jointes au dossier d'enquête publique préalable à la DUP et intéresse ce faisant, dans une certaine mesure, le citoyen et le juge :

- ◆ **l'information du public est limitée aux dossiers d'enquête publique** (projets de transports), auxquels le rapport de contre-expertise et l'avis du CGI sont obligatoirement joints, mais **le retour d'expérience concernant plusieurs enquêtes publiques récentes témoigne de l'intérêt de ces documents**, notamment pour la commission d'enquête, et de l'importance de la pédagogie qui les accompagne³⁹ ;
- ◆ la décision récente du Conseil d'État d'annuler la DUP pour la *LGV Poitiers-Limoges* (15 avril 2016 – cf. encadré 1) confirme **l'importance accordée à l'évaluation socio-économique dans la théorie du bilan**⁴⁰, ainsi que le risque qu'une DUP dont le dossier ne contiendrait pas, à tort, de contre-expertise, soit annulée⁴¹. *A contrario*, une contre-expertise qui confirmerait la solidité de l'évaluation socio-économique initiale renforcerait d'autant la DUP contrôlée par le juge. La portée de la décision *LGV Poitiers-Limoges* doit toutefois être mesurée au regard d'autres DUP en cours de validation⁴², sachant que le bilan de l'utilité publique réalisée par le juge prend en compte d'autres éléments qui ne sont pas inscrits dans l'évaluation socio-économique.

Encadré 1 : Présentation de la décision *LGV Poitiers-Limoges* (15 avril 2016)

Dans ses conclusions, le rapporteur public sur cette affaire rappelait au Conseil d'État que sa jurisprudence traditionnelle, pour pragmatique qu'elle était, « *encourage[ait] une fuite en avant de la programmation des grandes infrastructures* ».

Le Conseil d'État a choisi d'annuler la DUP prise par décret du Premier ministre le 10 janvier 2015 concernant la LGV entre Poitiers et Limoges sur deux motifs :

- son irrégularité externe, en application de la jurisprudence *Danthony*, en estimant que le dossier soumis à enquête publique était insuffisant, notamment en ce qu'il ne contenait aucune information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagée du projet ;
- son illégalité interne, en application de la théorie du bilan, avec un contrôle plus fin de ce bilan, notamment grâce aux résultats de l'évaluation socio-économique qui étaient inférieurs au niveau habituellement retenu par le Gouvernement pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile, en principe, pour la collectivité.

Source : Mission.

³⁹ L'analyse des rapports publics de deux commissions d'enquête (sur le grand projet Sud-Ouest (GPSO) du 27 mars 2015 et sur le contournement Est de Rouen, du 9 septembre 2016) révèle la reconnaissance par le public de l'utilité de l'approche socio-économique, de comparaison des coûts et avantages (généralement avec une approche quantitative réduite aux coûts du projet, les autres externalités étant formulées sous un angle qualitatif). En revanche, les enjeux scientifiques et les notions de calcul socio-économique (tout particulièrement d'actualisation, de VAN et de TRI) ne sont pas accessibles aux citoyens non initiés.

⁴⁰ Par la jurisprudence *Ville nouvelle Est* (Ass., 28 mai 1971), le juge administratif réalise un bilan de l'ensemble des inconvénients et avantages d'un projet pour en évaluer l'utilité publique.

⁴¹ En application de la décision *Danthony* (Ass., 23 décembre 2011), dont un considérant a posé le « *principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.* » En l'espèce, il semble à la mission que l'irrespect de l'obligation de contre-expertise ne serait un vice de procédure générateur d'un risque contentieux pour la décision d'investissement que lorsque cette dernière est soumise à enquête publique.

⁴² À titre d'exemple, la section consultative des travaux publics du Conseil d'État a, dans son avis du 24 mai 2016 (rendu public par le gouvernement), validé celle relative au GPSO, alors même que l'avis de la commission d'enquête avait été défavorable et que celui de la contre-expertise était défavorable sur le tronçon Bordeaux-Dax en raison d'une faible rentabilité socio-économique.

1.3.3.2. Une première orientation consiste à utiliser les travaux d'évaluation socio-économique pour éclairer le public et le Parlement

Afin de renforcer la portée des contre-expertises, **il pourrait être décidé de les utiliser pour éclairer le débat public et le contrôle parlementaire**, dans un souci de transparence et de justification sur l'usage des deniers publics ainsi que de participation du public aux décisions d'investissement.

Si aucune norme n'impose la publication systématique des contre-expertises (et plus largement, des évaluations socio-économiques des projets), il paraît en effet à la mission que **la publication de certaines évaluations socio-économiques et contre-expertises revêtirait une importance toute particulière**, sur l'exemple de :

- ◆ la publicité déjà faite pour les bilans socio-économiques joints aux dossiers d'enquête publique préalables aux DUP pour les projets de transport ;
- ◆ la publicité croissante concernant les études et fiches d'impact des projets de textes législatifs et réglementaires⁴³.

Les arguments opposés à une telle publication sont les suivants :

- ◆ les évaluations publiées ouvriraient des brèches de contestation des projets lancés, voire des risques contentieux et, en creux, l'absence de publication d'une évaluation pourrait alimenter des craintes sur les retards ou difficultés d'un projet annoncé ;
- ◆ la publication des contre-expertises créerait une défiance nouvelle des porteurs de projets vis-à-vis des contre-experts et alimenterait les nuances (voire l'autocensure) du CGI dans ses avis.

Il semble à la mission que la publication des évaluations et contre-expertises devrait rester **maîtrisée par le gouvernement** (sans obligation normative) et qu'il conviendrait d'en préciser :

- ◆ la responsabilité (CGI, ministère financeur, porteur de projet ?) ;
- ◆ le délai, avec le souci que la publication ne soit pas trop tardive (faut-il publier les évaluations et contre-expertises immédiatement après leur remise, ou dans un délai normé après leur remise, ou encore seulement après leur approbation, voire après la décision de programmation financière et/ou budgétaire ?) ;
- ◆ le support (site internet, support matériel, autre ?) ;
- ◆ l'accompagnement par une mise en forme voire une communication du porteur de projet pour expliciter les enjeux de l'évaluation socio-économique, les réponses apportées au fil du projet aux difficultés rencontrées, voire une actualisation de l'évaluation si le délai écoulé est long.

Par ailleurs, il paraît souhaitable que **le premier président de la Cour des comptes soit systématiquement rendu destinataire des contre-expertises⁴⁴**, au même moment que les assemblées parlementaires (c'est-à-dire habituellement juste après leur réception par le Premier ministre).

Proposition n° 8 : Encourager la publication des rapports de contre-expertise et avis du CGI (accompagnés des évaluations socio-économiques fournies par les porteurs de projets) selon des modalités à déterminer (responsabilité de la publication ; délais après la remise du rapport de contre-expertise voire après l'approbation du projet ; communication accompagnant la publication ; etc.). Transmettre systématiquement les rapports de contre-expertise à la Cour des comptes.

⁴³ Les études d'impact sont systématiquement transmises au Parlement et publiées avec les projets de loi. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les « fiches d'impact » des ordonnances, des décrets et des arrêtés sont publiées sur Légifrance.

⁴⁴ À la date de la mission, la Cour se voit communiquer les rapports à sa demande.

1.3.3.3. Une autre orientation, alternative ou complémentaire, consiste à renforcer le rôle du CGI comme conseil de l'exécutif

Si la contre-expertise souhaite s'affirmer comme un outil d'accompagnement du décideur et du porteur de projet dans l'élaboration des projets d'investissements publics, **une autre orientation consisterait à considérer ces travaux d'abord comme internes à l'administration.**

Dès lors :

- ◆ ils s'affirmeraient comme **base pour la discussion interministérielle**, voire pour la décision elle-même du gouvernement ;
- ◆ ils pourraient même être alors considérés comme **confidentiels**, protégés de toute communication au public⁴⁵, même si cette orientation apparaît toutefois peu réaliste au vu de la publicité déjà accordée à certaines contre-expertises (voir *supra*).

En tout état de cause, il apparaît à la mission indispensable **de pouvoir s'assurer qu'une réponse satisfaisante a été apportée à la contre-expertise**, *a fortiori* lorsque celle-ci soulève des difficultés sérieuses. Or jusqu'à présent, il est regrettable que peu de suites interministérielles aient été données aux avis réservés ou défavorables du CGI. Sans préjuger de processus ministériels ou interministériels de décision sur les projets d'investissements publics (voir *infra*), la mission soutient un **arbitrage interministériel systématique sur certains projets jugés significatifs**, *a minima* lorsque le projet contre-expertisé fait l'objet d'un avis défavorable ou réservé⁴⁶.

Concernant les projets financés par d'autres personnes concernées par le décret que l'État (établissements publics et hôpitaux), un décret simple ni une circulaire ne peuvent régir les conditions d'approbation des décisions d'investissements publics par la tutelle : or, conditionner la décision d'un projet qu'elles financent à une approbation formelle du Premier ministre pourrait être regardé comme un pouvoir hiérarchique (ce dont il ne dispose pas) ou un pouvoir de tutelle (ce dont il ne peut disposer que sur la base d'un texte qui le prévoit expressément). Pour contourner cette difficulté, la mission propose :

- ◆ concernant les projets hospitaliers, de s'appuyer sur la procédure du COPERMO (cf. encadré 5 *infra*), qui s'applique systématiquement aux projets contre-expertisés par le CGI, afin d'y insérer un arbitrage du Premier ministre ;
- ◆ concernant les projets portés par des établissements publics, de faire porter l'arbitrage du Premier ministre sur la décision de financement apporté par l'État à ces établissements (pour être ultérieurement portée devant le conseil d'administration de l'établissement⁴⁷).

Proposition n° 9 : Renvoyer à un arbitrage du Premier ministre en cas d'avis défavorable ou réservé du CGI à l'issue d'une contre-expertise portant sur un projet financé par l'État. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet hospitalier, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel avant la réunion du COPERMO. Lorsqu'un tel avis réservé ou défavorable porte sur un projet porté par un établissement public, renvoyer obligatoirement à un arbitrage interministériel concernant la décision annuelle de financement apporté par l'État à cet établissement.

⁴⁵ Ils sont des documents administratifs qui pourraient certainement être considérés comme « inachevés » et/ou « préparatoires à la décision », et en cela non communicables conformément au cadre de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, au moins pour une certaine durée.

⁴⁶ Le CGI n'a émis que trois avis « défavorables » en plus de trois ans et deux avis « réservés » (voir *supra*).

⁴⁷ De manière générale, l'évaluation socio-économique des projets d'investissement significatifs, ainsi que la contre-expertise le cas échéant, devraient être présentées au conseil d'administration avant toute décision d'approbation.