

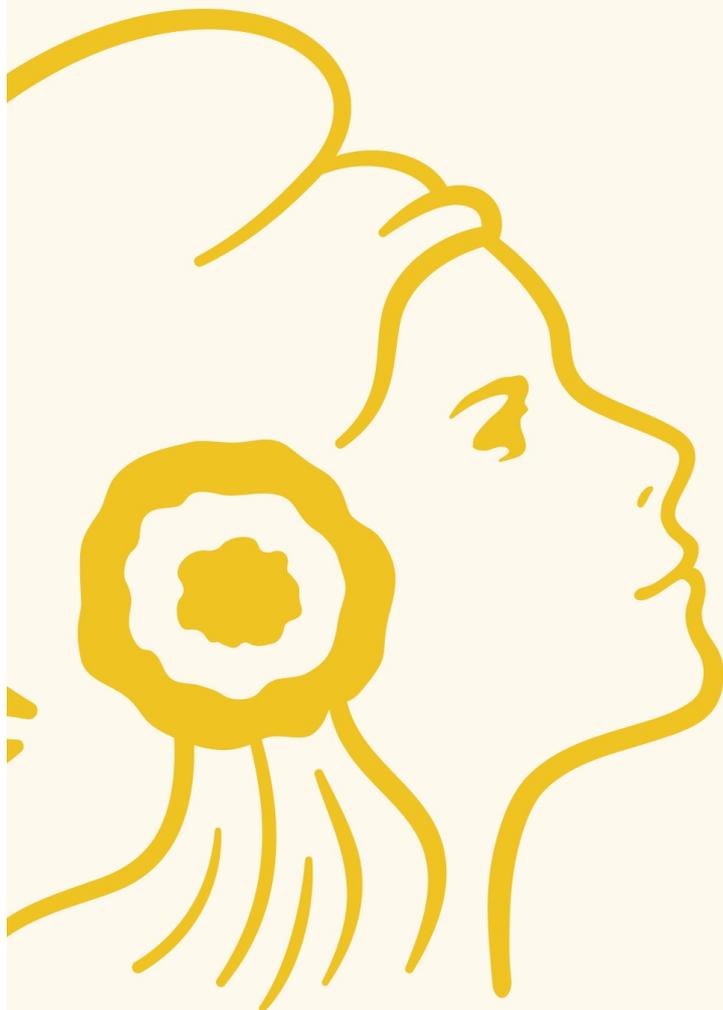


GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe au projet de loi de finances pour 2024

Évaluation des grands projets d'investissement publics



2024

Table des matières

Introduction générale

I – Les investissements financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé, et les structures de coopération sanitaires

- 1) Un niveau d'investissement public stable
- 2) Des investissements publics majoritairement portés par les administrations locales
- 3) Le cadre de gestion des investissements publics
 - a. Une gouvernance alignée avec les pratiques européennes
 - b. Certains secteurs font l'objet d'un encadrement particulier

II – Inventaire des projets d'investissements publics à l'étude

- 1) Les principaux éléments de l'inventaire 2023
 - a. Volumétrie globale
 - b. Ventilation par ministère et territoire
- 2) Les dynamiques d'investissement de l'Etat
 - a. Des investissements structurés autour de transitions
 - i. Les investissements publics en faveur de la transition écologique
 - ii. Les investissements publics en faveur de la transition numérique
 - iii. Les investissements publics en faveur de la transition démographique
 - b. Des investissements régaliens
- 3) Diversité
 - a. Horizon de réalisation
 - b. Mode de financement
 - c. La mise en œuvre d'évaluations socio-économiques

III – Les contre-expertises des évaluations socio-économiques des projets

Conclusion générale

Liste des figures et des tableaux

Annexe - Fiche projet d'investissement

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Contexte

Selon l'OCDE¹, l'investissement public désigne les dépenses d'investissements en infrastructures matérielles (routes, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (innovation, recherche et développement, etc.) dont la durée de vie productive est supérieure à un an. La notion d'investissement public comprend principalement les investissements directs : la formation brute de capital et les acquisitions (à l'exception des cessions d'actifs non financiers et non produits). L'investissement public traduit des stratégies variées selon les Etats, avec des périmètres d'application plus ou moins large.

La France se caractérise par un niveau d'investissement public plus élevé que ses principaux partenaires européens (**98,7 milliards d'euros en 2022**², soit le deuxième montant le plus élevé dans l'Union européenne). Ce montant a augmenté de 9,2% en 2022. Ces montants soulignent le caractère spécifique de la place des investissements publics en France, en comparaison des autres pays européens. Cependant, **l'investissement public représente 3,7% du PIB en 2022, part identique à 2021**, ce qui place la France à la 12^{ème} place dans l'Union européenne (3^{ème} en 2019). La part de l'investissement public dans le PIB conserve donc un niveau stable, et inférieur en comparaison des autres Etats membres de l'Union européenne.

La politique d'investissement de l'Etat concerne majoritairement des projets d'infrastructures publiques (voir *partie II-Inventaire*). Néanmoins, d'autres investissements publics suivent une stratégie d'accompagnement du secteur privé pour le développement de projets clés (voir *encadré France 2030*) nécessaires aux défis sociétaux tels que la souveraineté industrielle et technologique, et la transition écologique. Par cette politique d'investissement public, l'Etat assure à ses citoyens une qualité d'infrastructures matérielles (éducation, transport, santé, justice) et immatérielles (amélioration du capital humain, stock de connaissances scientifiques, brevets).

L'évaluation des projets d'investissement

L'évaluation et le pilotage des grands projets d'investissement publics sont des enjeux déterminants pour la conduite des politiques publiques et la qualité de la dépense publique. L'évaluation des grands projets doit ainsi permettre de disposer d'une analyse approfondie sur les retombées socio-économiques et environnementales, afin de justifier la décision d'investir.

L'évaluation d'un projet d'investissement public est toutefois complexe car elle ne répond pas aux mêmes exigences qu'un investissement classique. L'enjeu est de dépasser les analyses financières, et d'appréhender la valeur générée par l'investissement public pour l'intérêt général : le calcul d'une valeur actualisée nette financière n'est pas suffisante pour des projets d'intérêt public. L'enjeu est de formaliser une évaluation économique prenant en compte le bénéfice social d'un investissement, en particulier à travers les externalités créées qu'elles soient de nature directe ou indirecte, marchande ou non marchande (par exemple les gaz à effet de serre évités).

A ces fins, le pilotage des investissements civils de l'Etat, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire est doté, depuis 2012, de trois instruments complémentaires : des **évaluations socio-économiques** préalables, des **contre-expertises** indépendantes pour les projets dont le financement de l'Etat ou d'une personne morale de droit public dépasse 100 millions d'euros, et un **inventaire** des projets d'investissement à l'étude. Ces trois outils sont pilotés par le Secrétariat Général pour l'Investissement (SGPI), service de la Première Ministre destiné à assurer la cohérence et le suivi de la politique d'investissement de l'Etat. Depuis 2013,

¹ L'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement : principes pour l'action, OCDE, 2014

² Insee, 2023, Comptes des administrations publiques

la loi³ contraint les porteurs de projets susceptibles de bénéficier d'un financement de l'Etat (ou d'une de ses structures) supérieurs à 20 millions d'euros à réaliser une évaluation socio-économique du projet (hors investissements militaires). Cette évaluation est destinée à objectiver les coûts et bénéfices pour la collectivité et à éclairer la décision d'investissement. Au même titre, le décret prévoit la réalisation d'une contre-expertise indépendante pour les projets dépassant 100 millions d'euros. Ces seuils ont été établis par le décret n°2013-1211 du 23 décembre 2013. Cette contre-expertise est pilotée par le SGPI, dont le Secrétaire Général est chargé de rendre un avis sur cette base. Enfin, l'inventaire des projets d'investissement à l'étude est aussi réalisé par le SGPI, en vertu de l'article II du décret de 2013. Cet exercice vise à cartographier l'ensemble des projets d'investissement dont le financement par l'Etat ou ses établissements publics dépasse 20 millions d'euros, afin de produire une vision globale et détaillée de la politique d'investissement public porté par l'ensemble des ministères et institutions sous tutelle. Cet inventaire, réalisé annuellement, offre à l'Etat et au Parlement une cartographie des projets d'investissement public à l'étude. Associée aux évaluations qui sont engagées, cette synthèse permet aux ministères de renforcer le pilotage des investissements relevant de leur domaine. Cet état des lieux, renforcé par la diffusion progressive de pratiques homogènes d'évaluation *ex ante* dont certaines progressent à l'occasion des contre-expertises, constitue un outil pertinent pour assurer la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat et des établissements.

A travers la réunion de ces trois instruments dans une même structure, le Secrétariat Général pour l'Investissement incarne l'existence d'un modèle de régulation de l'investissement public « intégré ».

Objet et structure de la présente annexe

La présente annexe budgétaire est publiée en application de l'article 4 du décret du 23 décembre 2013, aux termes duquel :

« Le secrétaire général pour l'investissement prépare annuellement un rapport public relatif aux projets d'investissements intitulé « Evaluation des grands projets d'investissements publics ». Ce rapport constitue une annexe générale du projet de loi de finances de l'année au sens du 7° de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée. Ce rapport comporte une synthèse de l'inventaire et indique les contre-expertises réalisées. »

Elle est également publiée en application de l'article 128 de la loi de finances pour 2016 disposant « Le Gouvernement présente chaque année, au sein d'une annexe générale au projet de loi de finances, un rapport relatif aux investissements financés seuls ou de concert par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire. »

Cette annexe comprend trois parties :

- La 1^{re} partie dresse un panorama des grands investissements réalisés par l'Etat, et l'accompagne d'une mise en perspective internationale ;
- La 2^e partie rend compte plus spécifiquement de l'inventaire 2023, des projets d'investissement, géré par le SGPI ;
- La 3^e partie présente un bilan des contre-expertises organisées par le SGPI sur l'exercice 2022.

³ L'article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 dispose : « Les projets d'investissements civils financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socioéconomique 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. ».

PREMIERE PARTIE :

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

I- Un niveau d'investissement public stable

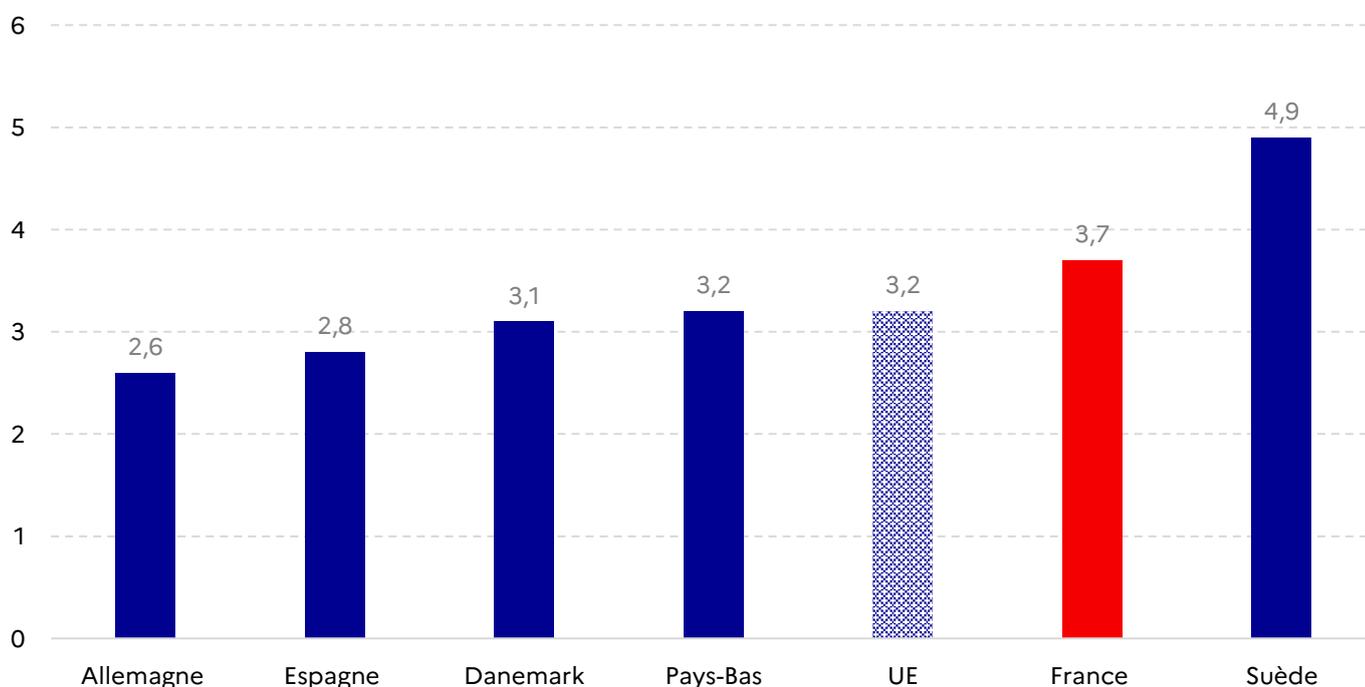
L'investissement public est mesuré par la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, qui est constituée de leurs acquisitions, nettes des cessions, d'actifs corporels et incorporels. L'INSEE⁴ chiffre cette FBCF à **98,7 milliards d'euros pour l'année 2022, soit une hausse en niveau de 9,2% par rapport à 2021.**

Analysé par contribution des administrations publiques, les collectivités locales, sont à l'origine de la plus grande partie de l'effort d'investissement avec 57,1 milliards d'euros en 2022. L'Etat central est à l'origine d'un effort d'investissement qui s'élève à 35,1 milliards d'euros en 2022, soit 36% des investissements publics totaux.

Mesuré en pourcentage du PIB, l'investissement public a manifesté une relative stabilité en France et dans la zone euro dans les années 2000 jusqu'à la crise financière de 2008-2009. Sous l'effet des mesures de sauvetage post-crise financière, l'investissement public a connu un pic en 2009, puis une baisse importante jusqu'en 2016. En moyenne dans la zone euro, le niveau d'investissement était encore en 2017 au-dessous de son niveau de 2006-2007. C'est à partir de 2019 que l'investissement public a connu un rebond : il a augmenté de 41% dans la zone euro et de 20% en France. Avec un investissement public représentant 3,7% du PIB⁵, la France est au 12^e rang de la zone euro en 2022 (elle était au 3^e rang en 2019), derrière la Hongrie, l'Estonie, la Slovaquie, la Grèce ou encore le Luxembourg. Elle se situe au-dessous de la moyenne de l'Union européenne (UE). En valeur absolue, la France conserve le deuxième montant le plus élevé d'investissement public, derrière l'Allemagne. Le niveau d'investissement public en 2021 et 2022 dépasse son niveau de 2009.

Figure 1 - Part des investissements dans le PIB national en 2022

Eurostat - % du PIB national

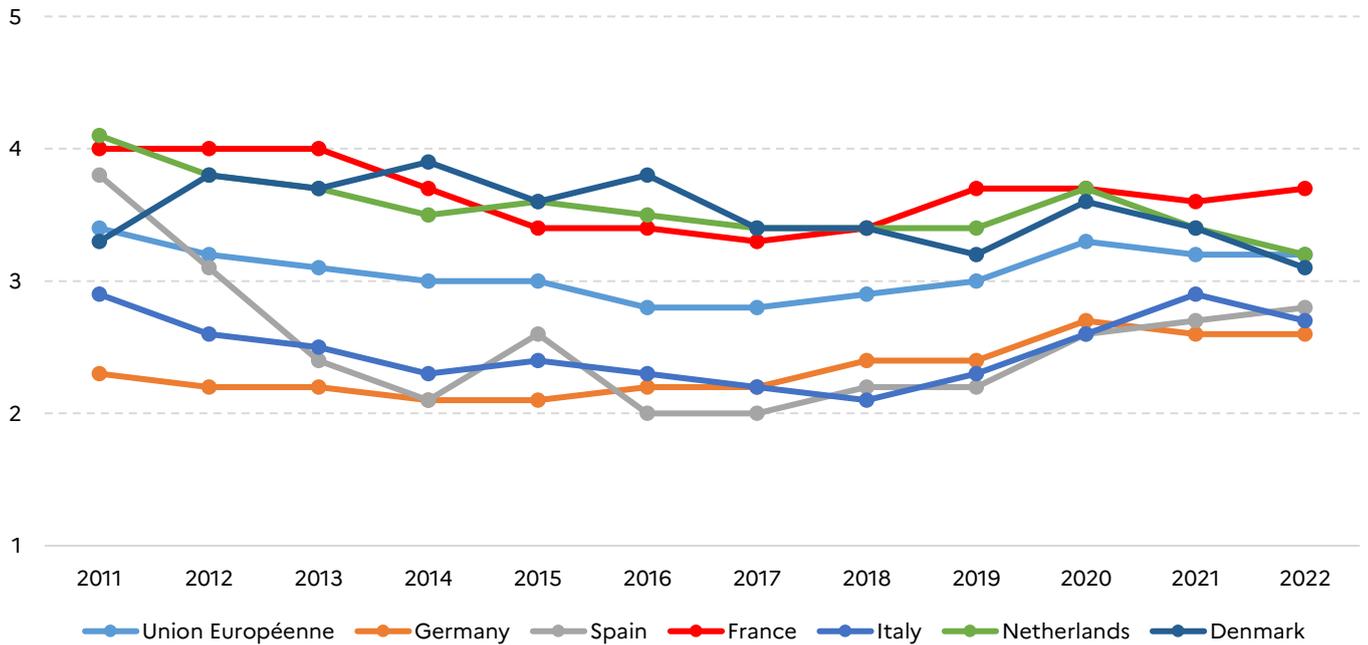


L'investissement public s'est maintenu en France, y compris après la crise économique de 2007-2008, à la différence d'autres pays européens comparables (figure 2), et connaît un regain sous l'effet des plans de relance dès 2020 puis du plan France 2030 en 2021.

⁴ INSEE, Comptes des administrations publiques 2022

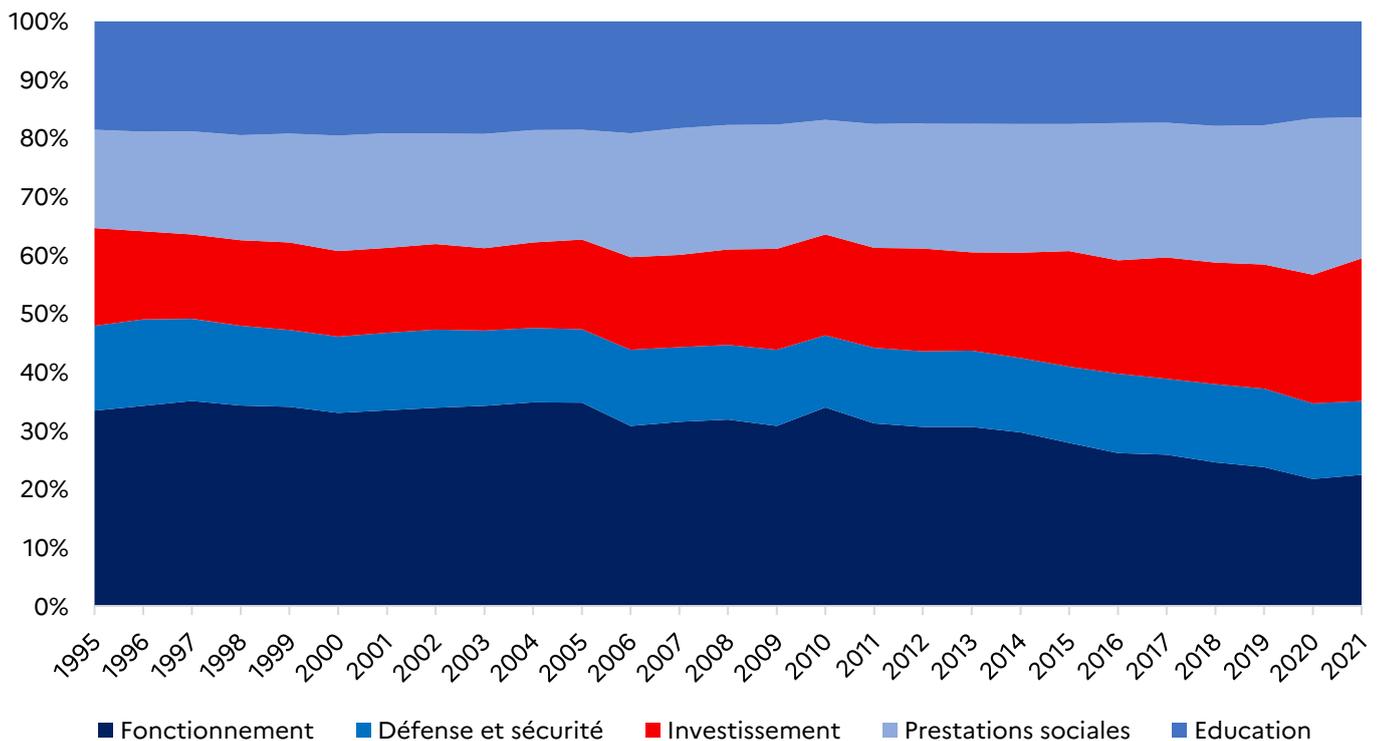
⁵ Eurostat, 2023

Figure 2 - Evolution de la part d'investissement public dans le PIB depuis 2010
Eurostat - en points de PIB national



Ce regain de l'effort d'investissement public conduit à une inflexion nette dans la structure des dépenses de l'Etat dont la part des dépenses d'investissement augmente nettement, : celles-ci représentaient ainsi 24% en 2021, soit 7 points de plus qu'en 1995 (figure 3).

Figure 3 - Evolution de la répartition de la dépense publique par nature entre 1995 et 2021
INSEE - part de la dépense publique



L'ensemble de ces chiffres est issu des données de la comptabilité nationale et n'inclut donc que les investissements des administrations publiques (APU) au sens strict. Les investissements des entreprises du secteur public, tels que ceux d'EDF, ne sont pas inclus.

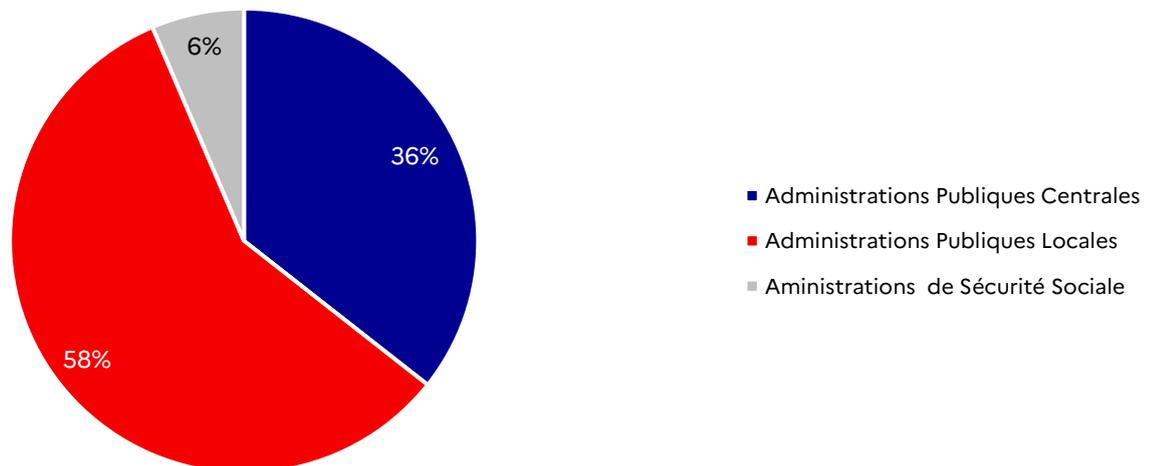
Ce regain d'investissement public observé en France s'inscrit dans une tendance européenne. En réponse aux grandes transitions (écologique, énergétique, sanitaire, démographique), l'effort d'investissement s'est en effet également accru au sein de l'Union européenne. Le plan *NextGen EU*, doté de 750 milliards et déployé à partir de 2021, symbolise cette nouvelle dynamique avec l'objectif d'accompagner l'ensemble des acteurs économiques dans la construction d'industries résilientes, compétitives et attractives, et créer les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de neutralité carbone en 2050 (37% des dépenses sont allouées aux objectifs environnementaux).

II - Des investissements publics majoritairement portés par les administrations publiques locales

Comme dans la majorité des pays européens, l'investissement public est, en France, majoritairement réalisé par les administrations publiques locales. Les administrations centrales françaises représentent 36% des investissements publics en 2022 et les administrations de sécurité sociale (ASSO) 6% (figure 4). Représentant moins d'un tiers des montants investis en 1950, la part des investissements publics locaux atteint près de 60 % aujourd'hui (58% en 2022 selon l'Insee) en raison notamment du processus de décentralisation et des transferts de compétences afférents.

Figure 4 - Répartition des investissements publics par administration

INSEE - Comptes 2022 des administrations publiques



Les collectivités locales françaises investissent essentiellement dans le domaine des infrastructures : le transport et les équipements collectifs – logements, réseaux d'eau ou d'assainissement – sont les principaux postes de dépenses.

Les dépenses d'investissement se singularisent également par leur cofinancement fréquemment partagé dans une logique partenariale avec d'autres acteurs. Comme l'inventaire en partie 2 de ce rapport le met en évidence, rares sont les grands projets publics financés intégralement par l'État, un opérateur ou une collectivité territoriale.

De nombreux projets d'investissement public bénéficient, en outre, de financements européens (financements de l'Union européenne ou de la Banque européenne d'investissement, notamment). L'implication d'acteurs divers est rendue nécessaire par l'ampleur financière des projets mis à l'étude. L'exemple le plus emblématique à ce titre est celui des contrats de plan État-Région (CPER), entrés dans leur septième génération avec la signature en 2021 des contrats portant sur la période 2021-2027. Ces documents pluriannuels, signés entre l'État et les conseils régionaux, sont compatibles avec le calendrier relatif aux 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.

A 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, afin d'identifier des projets à forte dimension structurante dans les territoires et 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 2021-2027, ce sont ainsi plus de 40 milliards d'euros qui sont ainsi mobilisés, dont au minimum 20 milliards d'euros au titre des programmes, opérateurs et agences de l'État.

III - La gouvernance des projets d'investissements publics

a) Une gouvernance alignée avec les pratiques européennes

La Commission européenne⁶ a récemment répertorié les pratiques les plus répandues en matière de pilotage des investissements publics au sein des États membres. Les pratiques de gestion des investissements publics comprennent les réglementations, les lignes directrices et les procédures qui définissent la gouvernance de l'investissement public. Il apparaît que de vastes réformes des systèmes de gestion des investissements publics sont en cours ou ont été récemment achevées dans plusieurs États membres. L'exercice permet de situer la France en termes de cadre de gouvernance et de pratiques de pilotage des investissements publics.

Selon le cadre décrit par la Commission européenne, le processus d'un investissement public se décompose en cinq étapes :

- **Planification** : la planification efficiente des investissements publics nécessite une vision stratégique à long-terme, ancrée dans des objectifs nationaux ou sectoriels. Les objectifs doivent apparaître clairement dans la description des plans d'investissement, eux-mêmes accompagnés d'une enveloppe budgétaire prévisionnelle adaptée et sécurisée. Pour cela, la Commission européenne recommande des plans d'investissement sectoriels plutôt que globaux. Ces plans sectoriels doivent néanmoins s'inscrire dans une cohérence globale, pilotée par une entité définie. **Par la sectorisation des lois de planification (transport, militaire, recherche, santé, énergie...), le dispositif déployé en France apparaît ainsi cohérent avec la recommandation de la Commission Européenne de planification des investissements publics.**

La plus-value d'une structure intégrée telle que le Secrétariat Général pour coordonner l'investissement est soulignée par le rapport de la Commission européenne au regard de son

⁶ New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU, Cristiana Belu Manescu, décembre 2022

intérêt pour garantir la cohérence entre les approches sectorielles, et assurer la liaison fluide entre la planification stratégique et la planification opérationnelle des investissements.

- **Evaluation ex-ante et sélection des projets** : La littérature souligne qu'une bonne articulation entre les phases de planification, d'évaluation/sélection et de budgétisation est la clé d'un investissement efficace. La Commission européenne précise que « des procédures normalisées pour l'évaluation et la sélection des projets au niveau approprié (programme/secteur) garantissent une égalité de traitement entre les projets déjà inclus dans la phase de planification opérationnelle ». En France, le décret n°2013-1211 dispose que les projets d'investissements supérieurs à 20 millions d'euros font l'objet d'une évaluation socio-économique. Les projets supérieurs à 100 millions d'euros doivent être soumis à une contre-expertise indépendante. **En ce sens, la France respecte la recommandation de la Commission de procéder à des revues ex ante des projets.** Certains investissements particulièrement risqués font même l'objet d'un contrôle spécifique. C'est notamment le cas des marchés de partenariat, successeurs des 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 chargé des finances dispose d'un droit de regard accru, et son autorisation est nécessaire dès le lancement de la procédure de passation des contrats, puis de nouveau préalablement à leur signature, depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁷. 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 un opérateur, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).
- 4) **Budgétisation** : La Commission européenne préconise une budgétisation pluriannuelle et à moyen-terme des projets d'investissement publics. Cette pratique permet de conserver une vision claire des besoins de financement à moyen-terme, mais également une flexibilité face aux aléas conjoncturels. En France, 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 paiement, 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 en 2012 aux opérateurs de l'État par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁸.
- 5) **Suivi et mise en œuvre** : Le suivi des projets d'investissement public est le plus efficace quand il est assuré par l'organe qui décide de l'allocation budgétaire à chaque niveau du gouvernement. Un suivi approfondi de la mise en œuvre des projets permet de détecter d'éventuelles dérives et de réorienter les décisions d'allocation si nécessaires. Ce suivi doit être transparent dans l'avancée du projet et des décaissements liés. L'utilisation d'un outil numérique peut rendre plus efficace ce suivi. A cet égard l'Italie dispose d'un outil piloté par le ministère de l'Economie depuis 2014 qui présente l'ensemble des projets selon un code d'identification unique. **L'exercice d'inventaire des grands projets d'investissements réalisé annuellement par le Secrétariat Général pour l'Investissement pourrait constituer une amorce pour le déploiement d'une telle démarche.** Aujourd'hui, l'inventaire ne permet pas d'être exploité dans une logique

⁷Article 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

⁸ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012

de suivi dès lors que les projets sortent du périmètre de l'inventaire une fois les travaux lancés. L'inventaire actuel offre donc plutôt une cartographie annuelle des flux des projets en préparation par ministère.

- 6) **Evaluation ex post et registre** : Une fois le projet terminé, il est de bonne pratique de rédiger un rapport sur la conduite opérationnelle du projet (durée, respect du budget, gouvernance adaptée). La Commission européenne préconise la généralisation d'une évaluation *ex post* à l'ensemble des projets terminés. Cette évaluation doit rendre compte de la performance stratégique réelle observée du projet par rapport aux hypothèses initiales. **En France Les évaluations ex post ne sont obligatoires que pour les investissements dans les transports supérieurs à 80 millions d'euros, et s'appliquent également pour tous les investissements des programmes d'investissement d'avenir (PIA).** La Commission européenne encourage enfin la pratique tenue d'un registre global, qui agrégerait l'intégralité des actifs publics. Ces actifs seraient inscrits dans ce registre une fois les projets terminés. Cet outil permet de fournir une vision plus complète des actifs existants. **L'Allemagne, l'Italie ou encore le Danemark ont mis en place de tels registres pour quelques secteurs clés (énergies, transports) et sont utilisés comme supports de décisions stratégiques.**

En amont des investissements, la France dispose donc globalement de pratiques alignées avec les autres membres de l'Union européenne. Cependant, les procédures de suivi en aval des investissements (suivi, évaluation *ex post*, registre) ne sont pas généralisées à l'ensemble des projets et constituent des pistes d'amélioration à considérer pour rapprocher la France des meilleurs standards internationaux.

b) Certains secteurs font l'objet d'une gouvernance spécifique

A la suite des investissements annoncés dans le champ sanitaire dans le cadre du Ségur de la santé (cf. encadré ci-dessous), les investissements dans le domaine de la **santé** font l'objet d'une gouvernance spécifique avec la création en 2021 du Comité national d'investissement en santé (CNIS) et un processus d'évaluation rénové.

Le CNIS fixe les grandes orientations nationales, préconise les critères de répartition d'enveloppes financières dédiées à l'investissement entre les régions et dialogue avec les Agences régionales de santé sur leur politique régionale d'investissement. Il étudie avec elles les projets hospitaliers les plus complexes, avec l'appui d'un Conseil scientifique (CS) qui produit des recommandations et des éléments de méthode et détermine des critères plus individualisés d'appréciation des projets.

Les investissements à destination des établissements **d'enseignement supérieur** et de recherche font également l'objet d'une gouvernance spécifique. Le « plan Campus » prévoit ainsi la tenue de « comités inter-administratifs de suivis » (CIS) pour chaque site concerné, réunissant les établissements 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.

Enfin, les **investissements d'avenir** sont pilotés dans le cadre d'une gouvernance et de règles spécifiques, (voir encadré France 2030). L'enveloppe n'est en effet pas directement versée à des bénéficiaires finaux par le Gouvernement, mais confiée à des opérateurs spécialistes du domaine d'intervention concerné. Ces opérateurs procèdent par appels 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'investissement, prise de façon pleinement indépendante sur la base d'un cahier des charges précis. La pertinence des investissements est également sous-tendue par l'obligation d'un co-financement systématique avec des partenaires, privés ou publics.

DEUXIEME PARTIE :

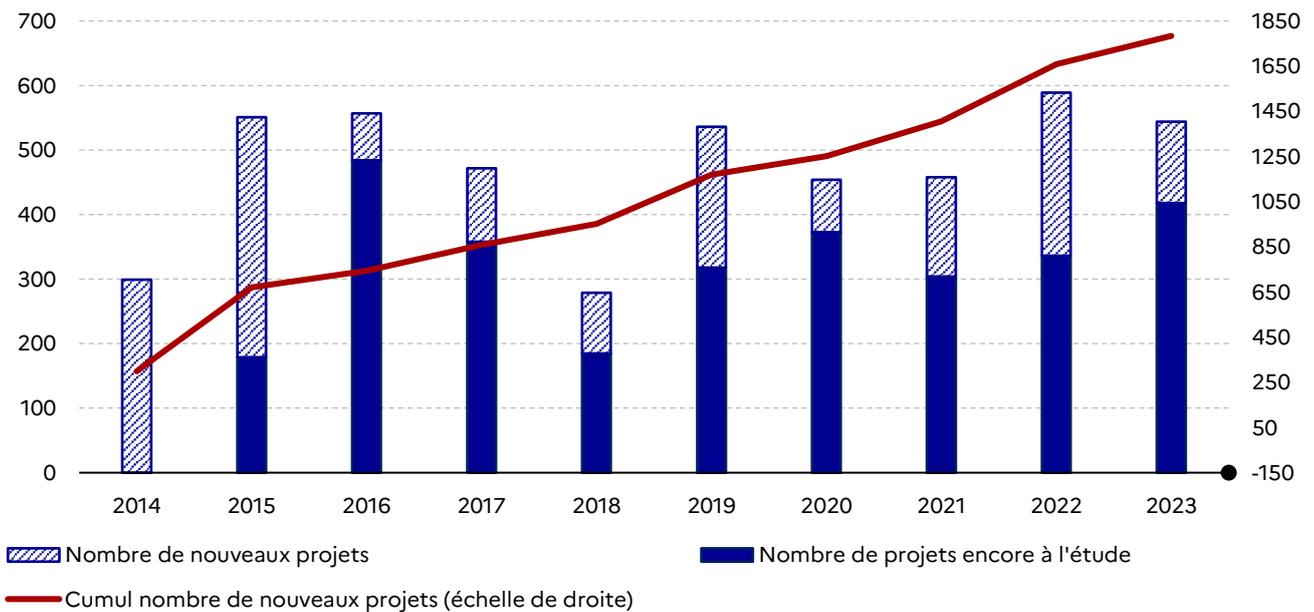
Inventaire des projets d'investissement public à l'étude

Les principaux éléments de l'inventaire 2023

a) Volumétrie globale

Depuis 2013, 1 725 projets susceptibles de bénéficier de plus de 20 millions d'euros de financement de l'Etat ou de ses établissements et agences ont été recensés avant leur mise en chantier, pour un montant de 515 milliards d'euros environ.

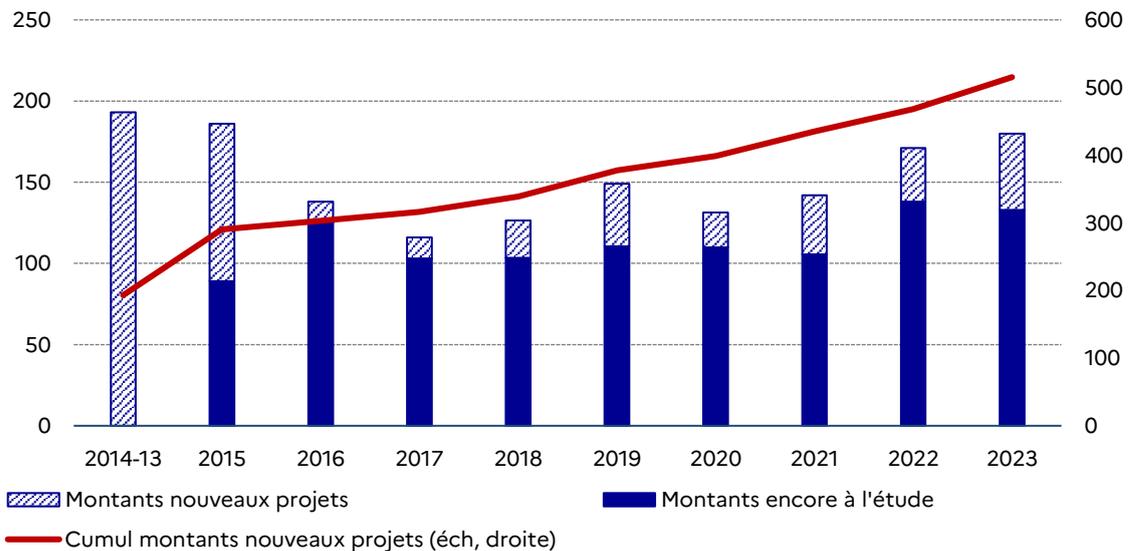
Figure 5a – Nombre de projets recensés dans l'inventaire depuis 2014
Inventaire 2023 du SGPI



L'inventaire 2023 contient 544 projets à l'étude pour un coût global attendu de près de 184 milliards d'euros, à comparer avec l'inventaire 2022 qui comportait 589 projets pour un coût global de 171 milliards d'euros. L'inventaire 2022 était marqué par le regain de projet post crise sanitaire ; l'inventaire 2023 retrouve quant à lui un nombre de projet comparable aux années précédentes.

67 projets entrent pour la première fois dans l'inventaire, pour un montant total de près de 45 milliards d'euros. A l'inverse, 111 projets sortent de l'inventaire en raison du début des travaux pour la quasi-totalité des projets concernés. Par exemple, le ministère de la Santé a engagé 3 milliards d'euros et mis en travaux 31 projets depuis l'inventaire 2022.

Le coût moyen des projets recensés s'élève cette année à 336 millions d'euros, en hausse par rapport à 2022 (291 millions d'euros). Ce chiffre est affecté par quelques projets atypiques qui augmentent la moyenne, comme Arcelor Mittal (29 milliards d'euros) ou les projets de nouvelles lignes à grandes vitesses (10 milliards d'euros en moyenne).

Figure 5b – Montant des projets recensés dans l'inventaire depuis 2014⁹*Inventaire 2023 du SGPI – en milliards d'euros*

L'inventaire regroupe essentiellement :

- **Des projets immobiliers** – cette catégorie comprend non seulement des projets classiques d'aménagement, de construction ou de réhabilitation de bureaux, de logements ou d'écoles, mais aussi des projets immobiliers plus spécialisés : 251 hôpitaux ou établissements médico-sociaux, 43 opérations sur des campus universitaires, 11 institutions culturelles, 33 établissements pénitentiaires ou palais de justice ;
- **Des infrastructures physiques** – ce sont en grande partie des projets de transport (40 projets routiers, 75 projets ferroviaires ou urbains, deux projets liés au transport fluvial) ou de modernisation de zone industrielle.

Néanmoins, certains projets recensés dans l'inventaire sont plus atypiques : il en va ainsi des projets de recherche comme ceux du CNES ou du CEA, des infrastructures de recherche – les supercalculateurs de Météo France par exemple – et des projets de modernisation de l'État, en particulier ceux liés au développement de logiciels spécialisés (modernisation du système de plaque d'immatriculation par exemple).

Cet inventaire donne un bon aperçu de la politique d'investissement engagée par l'État et ses opérateurs, hors les investissements dans le domaine de la défense nationale.

b) Ventilation par ministère et par territoire

Les projets d'investissement à l'étude ne concernent pas tous les ministères dans les mêmes proportions (tableau 1). Près de 73 % des projets relèvent des Ministères de la Santé et de la Prévention et des Ministères des Transitions Ecologique et Energétique, en raison du poids que représentent les infrastructures hospitalières, celles des transports pour lesquelles l'État central reste très impliqué, ainsi que les politiques de rénovation urbaine.

Notons néanmoins que de plus en plus de ministères prennent part à l'exercice d'inventaire ; c'est le cas du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères qui comptabilise deux projets en 2023 pour la première fois.

⁹ S'agissant des projets à l'étude, les montants envisagés sont parfois très préliminaires et ne correspondent pas toujours aux dépenses finales

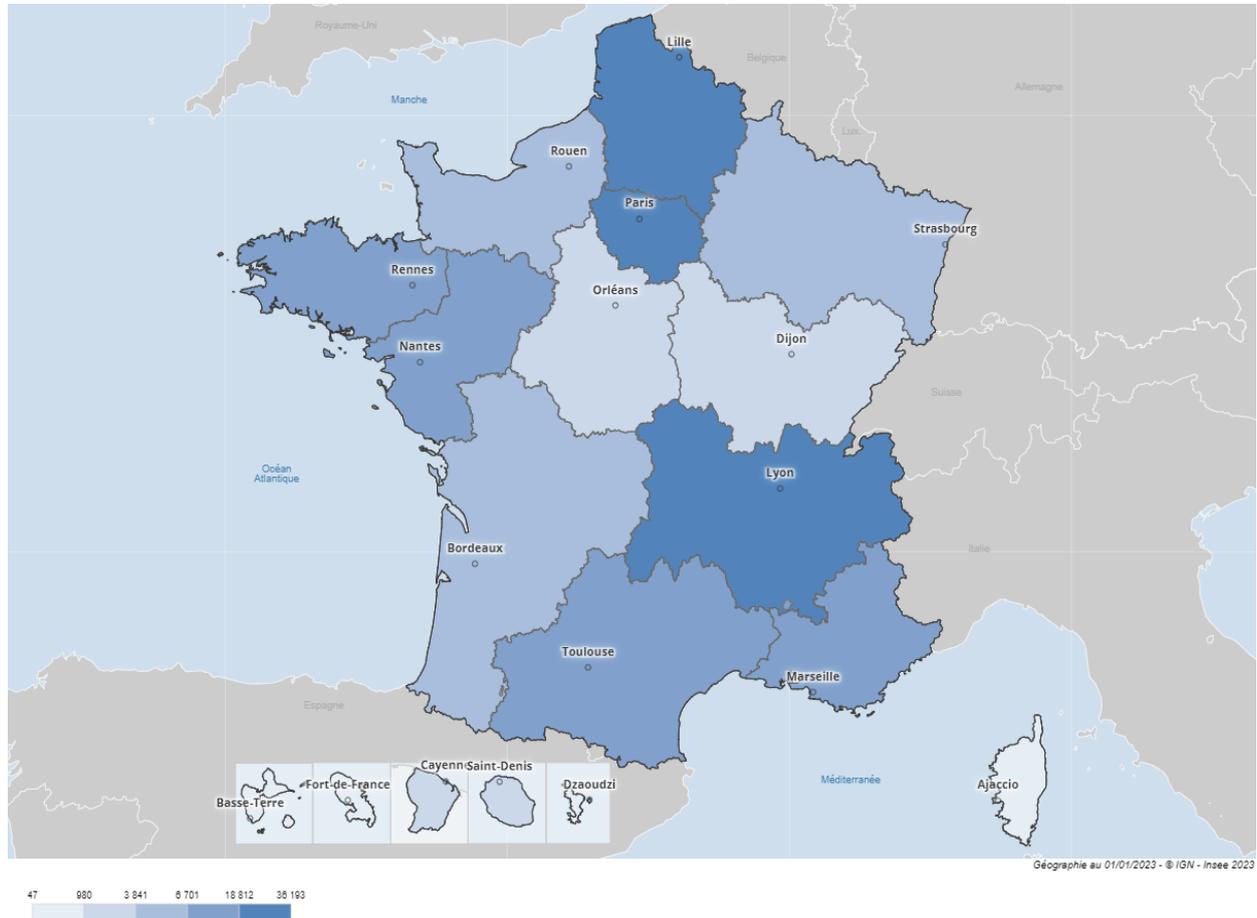
Tableau 1 – Nombre de projets d'investissement par ministère depuis 2018

Inventaire 2023 du SGPI

Ministère pilote	Nombre de fiches de l'inventaire					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ministère de l'Intérieur	9	10	7	16	19	10
Ministère de la Transition écologique	107	219	134	104	147	138
Ministère de la Justice	24	58	63	57	50	33
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	0	0	0	0	0	2
Ministère des Armées	1	0	6	3	7	5
Ministère des Solidarités et de la Santé	98	117	131	186	246	251
Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance	44	43	26	15	44	23
Ministère de la Culture	13	10	15	19	18	14
Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse	14	13	15	13	16	11
Ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques	3	6	5	1	0	0
Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire	1	3	2	2	4	4
Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques	2	16	14	12	0	0
Services Première Ministre						11
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	36	41	36	30	36	42
Total	352	536	454	457	589	544

La répartition des projets, en stock et en montant, est également inégale. Certaines régions captent beaucoup plus de financement que d'autre, c'est le cas de l'Île-de-France, d'Auvergne-Rhône-Alpes et des Hauts de France (figure 6). Ces régions sont néanmoins les plus dynamiques du territoire français et sont porteuses de projets de grande envergure. Ce propos doit être nuancé par les **40 milliards d'euros** qui sont alloués à des projets portant sur l'ensemble du territoire métropolitain.

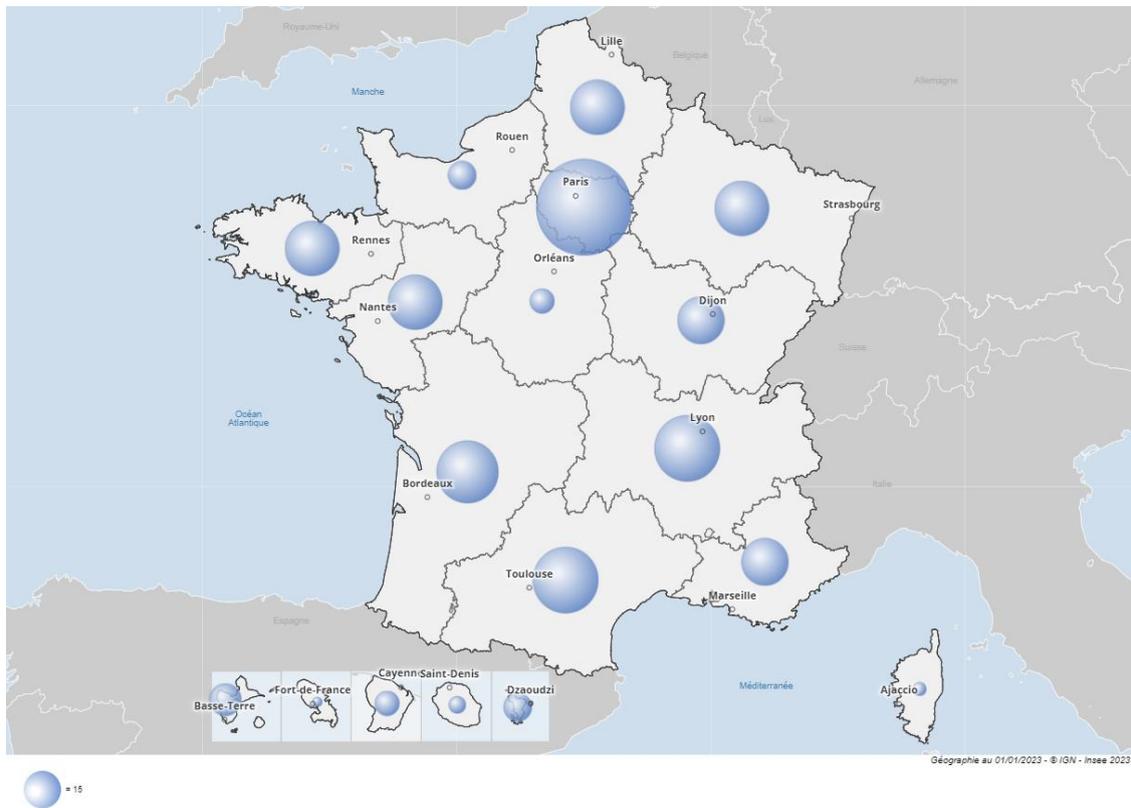
Figure 6 – Répartition des montants des projets par région (en millions d'euros)
Inventaire 2023 du SGPI



En stock (figure 7), il apparaît que l'Ile-de-France comptabilise une grande partie des projets : 115 projets pour un montant total de 32,5 milliards d'euros. Cette centralisation est d'autant plus marquée pour certains ministères, comme le ministère de la culture, qui présente en 2023 un inventaire pour lequel 80% des projets sont en Ile-de-France.

Les projets d'investissements en Outre-Mer présentent une légère progression depuis 2022 (4,2 Mds€ en 2023 contre 3,8 Mds€ en 2022).

Figure 7 – Répartition du nombre de projet par région
Inventaire 2023 du SGPI



I- Les dynamiques d'investissements de l'Etat

a) Des investissements pour accompagner les grandes transitions

Le renouvellement et la modernisation d'infrastructures publiques constitue un des piliers principaux de la stratégie d'investissement : transports, hôpitaux, réseaux de chaleur, maisons d'arrêts. D'autre part, l'Etat soutient par ses investissements la formation de capital humain dans des infrastructures immatérielles : innovations, recherche. Plus récemment, l'investissement public vise à accélérer **la transition écologique et numérique**.

i) *Les investissements publics en faveur de la transition écologique*

La transition écologique est un axe prioritaire de l'action gouvernementale en termes d'investissements publics. La France s'est engagée à réduire son empreinte carbone en encourageant les investissements dans les **énergies renouvelables, la mobilité durable et la rénovation énergétique des bâtiments**. Des mesures incitatives ont été mises en place pour encourager les entreprises et les particuliers à investir dans ces domaines.

Pour rappel, la France s'est fixée des objectifs ambitieux en matière de transition écologique, tant au niveau national qu'au niveau européen avec l'adoption du paquet « Fit for 55 », visant une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. La France a mis en place dès 2000 des politiques climatiques pour réduire ses émissions avec le Plan national de lutte contre le changement climatique puis à travers les Plans climat successifs.

Suite au débat national sur la transition énergétique mené en 2013 et à l'adoption de la loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015, une première Stratégie Nationale Bas Carbone a été publiée. Cette dernière visait la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre de la France en 2050 par rapport à 1990. Elle constituait la première feuille de route pour la réduction des émissions de GES et fixait les premiers budgets carbone jusqu'en 2028 pour atteindre ses objectifs.

La réduction des émissions carbone dans le cadre de la Stratégie Nationale Bas Carbone cible les secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre, notamment l'industrie (80 millions de tonne en 2018), les transports (137 Mt) et les bâtiments (84 Mt). Ces trois secteurs représentent 67% des émissions de CO₂ en France en 2018¹⁰. Pour structurer ce constat, six axes d'actions en faveur de la transition écologique ont été identifiés par le Comité de Surveillance des Investissements d'Avenir :

- Décarbonation profonde de l'industrie
- Electrification des mobilités
- Décarbonation de l'agriculture
- Sécurisation des matières et recyclage
- Création de capacités d'énergies renouvelables
- Soutien à la R&D des technologies vertes

Le rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat »¹¹ remis à la Première ministre a mesuré le montant des investissements nécessaires pour œuvrer efficacement en faveur de la transition écologique : tous secteurs confondus, l'ensemble des investissements supplémentaires s'élèverait à **66 milliards d'euros par an à l'horizon 2030** pour atteindre l'objectif fixé de décarbonation en 2050. Les projets d'investissement de l'ADEME, de SCNF Réseau et plus largement de l'ensemble des projets de rénovation de l'immobilier de l'Etat soutiennent les efforts de décarbonation en cohérence avec les objectifs nationaux.

i. La transition énergétique opérée par l'ADEME

Le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires pilote l'investissement public intenté par la stratégie nationale bas carbone, notamment par l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), agence sous tutelle du ministère. **L'ADEME présente un inventaire 2023 inédit par son nombre de projets (27 projets, soit 13 de plus qu'en 2022) et par les moyens financiers déployés (37,5 milliards d'euros, soit près de 35 milliards de plus qu'en 2022)**. Les projets de l'ADEME s'inscrivent principalement dans la politique de décarbonation de l'industrie poursuivi par les plans France 2030 et le projet de loi « Industrie Verte ». Les projets recoupent des nouveaux procédés industriels moins énergivores mais également la construction de nouveaux sites de création d'énergies, comme les sites de développement d'hydrogène. Le projet emblématique de cette dynamique de décarbonation concerne l'entrée dans l'inventaire des projets des grands sites émetteurs tel qu'Arcelor Mittal.

La décarbonation des grands sites émetteurs de CO₂ : l'exemple d'Arcelor Mittal

Soutenu dans le cadre de France 2030, le projet d'Arcelor Mittal vise une réduction drastique des émissions de CO₂ de la zone industrielle de Dunkerque, qui est aujourd'hui l'émetteur le plus important de GES dans le secteur industriel. L'objectif est de produire 4Mt/an d'acier décarboné en investissant dans une installation de réduction du minerai de fer (DRP) par un mix gaz/hydrogène d'une capacité de 2,3 Mt par an dans une première phase du projet (2022-2026), puis 100% hydrogène, et dans deux fours électriques (EAF) capables de produire 2 Mt/an d'acier liquide chacun.

¹⁰ Rapport « Stratégie Nationale Bas Carbone : la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone », mars 2020

¹¹ Les incidences économiques de l'action pour le climat, J. Ferry et S. Mahfouz, mai 2023

Au-delà des problématiques industrielles, **l'ADEME soutient des projets de transition énergétique par le biais de son Fonds Chaleur**. Ce fonds s'inscrit dans la politique de massification des énergies renouvelables et de modernisation des réseaux de chaleurs urbains. L'État a confié à l'ADEME, depuis 2009, la gestion du Fonds Chaleur afin de massifier sur le territoire, les installations de production de chaleur renouvelable et de récupération et au développement des réseaux de chaleur qui leur sont liés. Pour rappel, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoit que la France atteigne 32 % d'Énergies renouvelables et de récupération (EnR&R) dans son bouquet énergétique en 2030.

La massification du transport ferroviaire portée par SNCF Réseau

Pour réduire les émissions de GES liées au transport, l'Etat soutient la massification et l'amélioration du réseau ferroviaire. Cette tâche est déléguée à SNCF Réseau, devenue en 2019 une société anonyme sous convention de service public. **SNCF Réseau engage des projets d'investissement visant un réseau mieux adapté aux mobilités quotidiennes avec un accroissement de l'offre disponible, de nouvelles lignes de train ou de tramway, des infrastructures renouvelées et des investissements pour développer la desserte des grandes métropoles régionales.**

La mobilité est au cœur de la transition écologique : ainsi, conformément aux priorités définies par le Gouvernement et consacrées par la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, les investissements en cours dans le domaine des infrastructures de transport viseront l'amélioration des transports de la vie quotidienne et le maintien voire l'optimisation de la qualité et de l'efficacité des réseaux de transport :

- Pour le secteur ferroviaire et du réseau routier national, la priorité est donnée à la rénovation et la modernisation du réseau existant plutôt qu'à la construction de nouvelles lignes et de nouveaux axes ;
- Pour les 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 ;

L'inventaire 2023 traduit cet effort en faveur de l'entretien et de la massification des transports, notamment par le soutien aux projets de SNCF Réseau qui constitue le vivier de projet le plus important en termes de financement total. **L'inventaire 2023 pour SNCF Réseau comptabilise 52 projets**. Deux catégories de projets se distinguent : d'une part la modernisation de lignes et/ou d'infrastructures déjà existantes et, d'autre part la construction de nouvelles lignes (grandes vitesses ou non).

ii) Le décret tertiaire au cœur de la modernisation immobilière de l'Etat

En septembre 2021, le gouvernement a publié le décret tertiaire, également connu sous le nom de "Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation énergétique dans des bâtiments à usage tertiaire". Ce décret vise à encourager les entreprises à réduire leur consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire, tels que les bureaux, les commerces, les hôtels, les établissements de santé, etc. L'objectif principal est de contribuer à la lutte contre le changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Le décret fixe des échéances progressives pour la mise en œuvre des actions de réduction de la consommation énergétique. Les périodes d'engagement sont établies sur trois phases : 2020-2024, 2025-2029 et 2030-2034.

La mise en œuvre du décret est particulièrement visible dans les projets portés par le ministère de l'Economie, des Finances, de la Souveraineté Industrielle et Numérique à travers le programme de rénovation thermique et énergétique de nombreux établissements sous tutelle du ministère de la DIE (Direction de l'Immobilier de l'Etat), comme par exemple le tribunal judiciaire de Nanterre pour un montant de 29 millions d'euros.

Les projets d'investissements dans l'inventaire du Ministère de la Culture :

Le Ministère de la Culture présente un inventaire 2023 à l'image de l'exception culturelle française. Avec 14 projets représentant plus de deux milliards d'euros, le Ministère de la Culture assume son ambition de soutien, d'entretien et d'innovation dans la culture. La stratégie actuelle du Ministère s'articule autour de trois axes : rénovation, conservation et construction. Ces trois doctrines sont toutes complétées par une volonté d'action dans la transition écologique et énergétique.

L'inventaire 2023 est tout d'abord marqué par la nécessité de rénovation de certains lieux culturels. C'est le cas de nombreux sites parisiens construits dans les années 1970, qui font face aujourd'hui à une vétusté certaine. Le projet de rénovation du Centre Pompidou, dont les travaux devraient commencer en 2025, est un projet colossal scindé en trois projets qui avoisinent les 500 millions d'euros. Ces projets de rénovation, qui concernent également des lieux emblématiques tels la Bibliothèque François Mitterrand ou la Cité des sciences, sont aujourd'hui inévitables pour assurer la sécurité des visiteurs et la pérennité des collections. Ces projets sont construits sous formes de programme, par schéma directeur.

La conservation de monuments historiques participe également grandement à l'inventaire annuel. Les châteaux de Versailles et de Fontainebleau sont sujets à des projets de conservation constante. Le schéma directeur de Versailles a été lancé en 2005, et ressemble aujourd'hui à une multitude de projets. Ces monuments historiques, classés au patrimoine mondial, sont un atout pour l'attractivité de notre territoire, et le Ministère de la Culture a à cœur de diriger leur conservation. Cette conservation doit être constante, d'où des projets d'investissements largement étalés sur la durée.

Enfin, la construction de nouveaux espaces culturels répond aux besoins des entités sous la tutelle du Ministère de la Culture. Par exemple, le projet de construction d'une extension de l'Opéra de Bastille pour relocaliser leurs réserves et transformer les ateliers Berthier en Cité du théâtre. De plus, le Ministère de la Culture apporte une attention particulière aux besoins d'espace de formation, notamment dans l'ensemble de ses ENSA, mais également au conservatoire de Lyon.

iii) Les investissements publics en faveur de la souveraineté numérique

La transition numérique de la société et de l'économie française constitue un axe essentiel de l'effort d'investissement : 25% du plan de relance était ainsi consacré à la transition numérique. Le développement, l'accessibilité, la formation et l'accélération du numérique au sein des entreprises étaient les axes majeurs portés par le plan.

Le plan d'investissement « France 2030 » (*voir encadré ci-dessous*) ambitionne une maîtrise plus poussée des technologies numériques, notamment dans les secteurs de la cyber sécurité, du quantique, du cloud et de l'intelligence artificielle, et par un investissement dans les talents et les compétences, notamment pour moderniser l'appareil de production et créer des écoles formant à l'intelligence artificielle. Le numérique est également mentionné comme un investissement nécessaire pour réussir la « révolution de l'alimentation saine, durable et traçable » pour 2030, dans le secteur agricole.

Les finalités de l'investissement dans le plan France 2030

Lancé le 12 octobre 2021 et placé sous le pilotage du SGPI, le Plan France 2030 est inédit par son ampleur : 34 milliards d'euros lui sont consacrés, auxquels s'ajoutent 20 milliards d'euros des crédits du quatrième programme d'investissement d'avenir lancé début 2021, soit une enveloppe totale de crédits de 54 Mds€. Ce plan ambitionne de transformer durablement les secteurs clés de l'économie française par la recherche, l'innovation et l'investissement industriel. Il vise aussi à positionner la France en leader de l'économie de demain, tout en faisant le pari d'investir sur des projets sans impact négatif sur l'environnement.

Pour ce faire, **10 objectifs sociétaux sont fixés**. Ils s'articulent autour de trois enjeux majeurs :

Mieux produire – Faire émerger des réacteurs nucléaires de petite taille (SMR) ; Devenir le leader de l'hydrogène vert ; Décarboner notre économie en réduisant les émissions de gaz à effet de serre de 35% ; Produire près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides d'ici 2030 ; Produire le 1^{er} avion bas carbone

Mieux vivre – Investir dans une alimentation saine, durable et traçable ; Produire 20 bio-médicaments contre les cancers, les maladies chroniques et créer les dispositifs médicaux de demain ; Placer la France en tête de la production de contenus culturels et créatifs

Mieux comprendre – Investir dans la nouvelle aventure spatiale avec notamment la production de mini-lanceurs réutilisables et de micro et mini satellites ; Investir dans le champ des fonds marins pour une meilleure compréhension du vivant

Ces objectifs sont accompagnés de **6 leviers stratégiques** visant à assurer notre souveraineté des chaînes d'approvisionnement et des chaînes de production, de permettre le développement de nos territoires et ville de demain, de nos filières de formation, d'enseignement supérieur et de recherche.

L'exécution et le pilotage du plan sont assurés par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), service de la Première Ministre chargé d'assurer la cohérence et le suivi de la politique d'investissement de l'Etat. De plus, un Comité de surveillance des investissements d'avenir évalue les impacts du plan et conseille le Gouvernement.

Vingt mois après le lancement du plan France 2030, en juin 2023, le Comité de surveillance a achevé un rapport d'évaluation de France 2030 qui souligne les effets de très grande envergure de France 2030 sur l'activité économique, avec à horizon 2030 :

- une hausse du PIB comprise entre 40 Md€ et 80 Md€ ;
- une hausse de la valeur ajoutée comprise entre 14 Md€ et 25 Md€
- une augmentation de la part de l'industrie dans le PIB de 0,5 point.
- un redressement du solde commercial de la France compris entre 14 Md€ et 20 Md€.
- entre 288 000 à 600 000 créations nettes d'emplois ;
- une amélioration de 0,3 point de PIB du solde public grâce à l'excédent généré.

L'ensemble de ces gains aura une incidence très favorable sur les finances publiques et permettra, par la génération de croissance et d'emploi, un autofinancement du plan à moyen terme. D'après le rapport, les 54 Md€ de dépenses seraient entièrement compensées par des gains en recettes publiques d'ici 2027 ou 2028.

Deux ans après son lancement, une profonde transformation de filières traditionnelles est engagée (automobile, hydrogène, électronique) et des acteurs nationaux se développent dans des écosystèmes émergents (quantique, spatial, biothérapie et bioproduction par exemple).

Le rapport conclut également à l'effet bénéfique de la gouvernance administrative spécifique des programmes d'investissement d'avenir, éprouvée par 10 ans d'expérience, sur la mise en œuvre du plan France 2030 : le Premier ministre est responsable des décisions d'investissement et un service placé auprès de lui est chargé de coordonner les ministères concernés et de piloter les organismes chargés de la gestion quotidienne des investissements. Une telle organisation permet de porter des actions transverses aux politiques publiques sectorielles de la recherche en amont à l'industrialisation en aval sur les objectifs stratégiques et les leviers identifiés.

Les membres du comité de surveillance ont souligné que la sanctuarisation des crédits et la souplesse de leur engagement conditionnent la capacité à mener les investissements et à financer les projets les plus efficaces et plaident pour qu'une telle capacité à agir soit préservée, qu'il convient de maintenir dans la durée l'engagement politique et le pilotage interministériel pour maintenir l'élan et le cap donnés en 2021.

Le plan France 2030 se démarque enfin par sa démarche territoriale, qui combine l'exigence des investissements et l'attention aux équilibres géographiques.

Le programme NextGen illustre un projet phare de l'ambition de reconquête de la souveraineté électronique de la France grâce à l'innovation soutenue par le plan France 2030. Le projet n'est plus éligible à l'inventaire cette année car il a démarré. Ce projet symbolise la place de la recherche portée par le CEA dans la dynamique d'investissement de l'Etat. Le programme « Next Gen », porté par le CEA Leti, a pour but d'identifier et de mettre au point d'ici la fin de l'année 2026 les modules critiques d'une filière silicium sur isolant totalement déserté (FD-SOI) de génération 10 à 7 nm, permettant de prendre la suite du procédé de fabrication FD-SOI 18 nm développé par STMicroelectronics sur son site de Crolles. La technologie FD-SOI est utilisée pour fabriquer des puces à moindre coût et à moindre consommation énergétique. Ces puces seront déployées dans les industries automobiles et téléphoniques.

Le soutien à la recherche est très présent dans cette transition numérique, et est en **partie portée par des organismes de recherche tels que le CEA ou le CNES, qui présentent en 2023 un inventaire de projet d'investissement respectifs de 2,5 et 4,6 milliards d'euros.** Les innovations que portent ces deux organismes peuvent avoir des applications industrielles majeures, au service de la transition et de la souveraineté numérique de notre pays.

Les projets d'investissement du CNES

Le Centre national d'études spatiales (CNES) est un organisme public opérant en tant qu'établissement industriel et commercial (EPIC), ayant pour mission de concevoir et soumettre au gouvernement français le programme spatial national, tout en étant responsable de sa réalisation concrète.

Doté du premier budget européen d'organisme public spatial, le CNES soutient huit projets dans l'inventaire 2023. Deux projets clés constituent la majorité du montant total des projets : la mission Athéna et la mission AOS.

La mission Athéna est emblématique du soutien de l'Etat à la recherche et l'exploration spatiale : ATHENA (Advanced Telescope for High ENergy Astrophysics) est une mission du programme obligatoire Cosmic Vision de l'ESA dans le thème "Hot & Energetic Universe". Elle s'intéresse particulièrement à la formation des trous noirs. Le lancement d'Athéna est prévue en 2031.

Au-delà des plans industriels, l'inventaire 2023 nous rappelle que des politiques d'aménagement numériques ont été entièrement déployées. Par exemple, **l'ensemble des projets du programme THD (Très Haut Débit) sortent de l'inventaire cette année.** Le Plan Très Haut Débit, lancé au printemps 2023, visait à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici à 2022. Il représentait un investissement total de 20 milliards d'euros publics et privés ; l'ensemble des travaux ont alors démarré.

Ces investissements d'infrastructures numériques posent les fondations du déploiement d'industries sur l'ensemble du territoire avec des infrastructures capables de répondre aux besoins économiques sur le long terme.

L'inventaire 2023 souligne enfin l'accélération des projets de transition numérique portés par l'Etat dans l'ensemble des ministères. Par exemple, le ministère de l'Intérieur modernise son système informatique de dépôt de plainte (SCRIBE) et le ministère des Armées transforme son système d'information RH pour améliorer la cohérence entre tous les corps.

iv) Les investissements publics en faveur de la santé

Le plan Ségur

Le Ségur de la Santé est un plan d'investissement dans le monde médical, lancé à l'aube de la crise sanitaire. Le plan affiche une ambition historique présentée par le Président de la République à Mulhouse en mars 2020. Ce plan massif, reposant sur une enveloppe exceptionnelle de plus de 19 milliards d'euros, mobilisé pour la majorité sur 10 ans, permet de relancer les investissements en santé selon 5 piliers :

- Transformer les métiers et revaloriser ceux qui soignent
- Définir une nouvelle politique d'investissement et de financement au service de la qualité des soins
- Simplifier les organisations et le quotidien des équipes
- Fédérer les acteurs de la santé dans les territoires au service des usagers
- La santé numérique

Le plan Ségur se traduit aujourd'hui par un grand renouvellement et modernisation du champ médical. Ces opérations immobilières sont pilotées par les Agences Régionales de Santé (ARS). Les stratégies régionales des investissements du Ségur sont toutes fondées sur une analyse des besoins de santé de chacun des territoires, après avoir dégagé de grandes priorités territoriales.

L'inventaire 2023 souligne que le ministère de la Santé, par le plan Ségur, porte encore 251 projets. Les projets présents dans l'inventaire 2023 couvrent un large panel : extension et rénovation d'hôpitaux, modernisation de blocs opératoires, ouverture de nouvelles spécialités (cancérologie, rythmologie). Le plan Ségur affiche un objectif de rapidité d'exécution, alors que 47% des projets inscrits dans l'inventaire 2023 visent une mise en service entre 2027 et 2029. Le plan couvre l'ensemble du territoire français : 16 projets sont prévus en Outre-Mer, avec un objectif de reconstruction des centres hospitaliers, notamment en Martinique où l'ensemble des hôpitaux sont concernés par un projet.

b) Les investissements publics en lien avec les missions régaliennes de l'Etat

L'inventaire 2023 souligne la dynamique d'investissement des projets régaliens. Si les projets d'investissement liés à la défense ne rentrent pas dans le périmètre de l'inventaire, les projets immobiliers du ministère de l'Armée, de l'Intérieur et de la Justice soulignent la dynamique de modernisation des infrastructures matérielles des fonctions régaliennes de l'Etat.

Le ministère de la Justice continue le déploiement du plan « 15 000 places » pour répondre au défi de la surpopulation carcérale.

Encadré le plan « 15 000 places »

D'ici 2027, 15 000 places en plus sont prévues dans les prisons françaises. Le programme 15 000 a permis la mise en chantier de 7 000 places, livrés à partir de 2022. Près de 2 000 places nettes ont déjà été mises en service et 120 de plus le seront avec l'ouverture du centre pénitentiaire de Lutterbach. Par ailleurs, 8000 places supplémentaires portant sur 16 opérations de constructions seront lancées d'ici 2023, en vue d'une livraison entre 2025 et 2027.

L'inventaire 2023 permet de faire un point d'avancement sur le plan 15 000 places : 18 projets sont encore à l'étude pour un montant total de 4 milliards d'euros. Ces projets concernent l'ensemble du territoire et vise l'augmentation de la capacité des maisons d'arrêts et prisons. Cette augmentation capacitaire s'accompagne souvent d'une modernisation des lieux (amélioration, mise aux normes, nouvelles infrastructures...). Le plan 15 000 places a déjà mis en travaux et/ou livrés 26 projets qui sont sortis de l'inventaire depuis le lancement du plan.

Les infrastructures publiques des trois ministères sus cités sont également concernés par des projets d'investissement, de modernisation et de réhabilitation. C'est par exemple le cas de l'école Polytechnique, sous la tutelle du ministère des armées, ou bien des cités judiciaires pour le ministère de la Justice.

c) Autres caractéristiques des projets d'investissement

L'inventaire des projets d'investissement publics à l'étude est fondé sur une auto-déclaration, par une fiche composée de 27 questions (Annexe 1). Cette fiche permet d'établir une granularité fine dans le traitement des projets, pour en faire ressortir leurs caractéristiques principales.

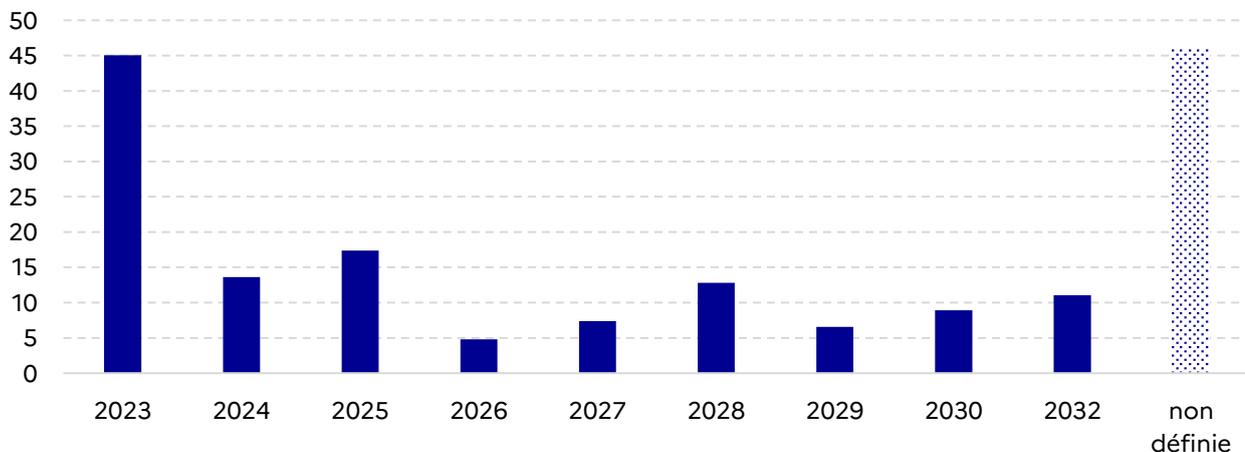
i) Horizon de réalisation

L'inventaire répertorie tout projet d'investissement dont les études sont lancées jusqu'à ce que les premiers travaux soient engagés. Lorsque les dates de lancement des travaux et de mise en service espérées sont renseignées et lorsque le montant de financement de l'Etat est estimé, il est possible de construire une vision globale à moyen et long terme des besoins de financement associés à ces projets.

L'analyse des calendriers montre que plus de 25% du montant total des projets à l'étude devraient voir leurs travaux engagés d'ici fin 2023. Cette proportion importante est due à la mise en chantier de projets phare, comme la ligne HPMV et le projet Arcelor Mittal. Pour une partie non négligeable des projets (73), cette date n'est pas encore connue : de nombreux porteurs de projet en effet préfèrent ne pas fournir de date indicative lorsque l'étude en est encore à ses débuts.

L'horizon assez lointain des phases de réalisation renseignées peut traduire une proactivité des porteurs de projets dans leur transmission à l'inventaire, laquelle ne peut être qu'encouragée car au plus près de l'esprit de la loi de 2012. Néanmoins, ces prévisions gagneraient en pertinence par la systématisation de ces déclarations et par leur élargissement aux projets encore en attente du lancement des études.

Figure 8 – Prévision des engagements de travaux
Inventaire 2023 du SGPI – en milliards d'euros



Lecture : les projets dont les travaux commenceront en 2023 représentent 45 milliards d'euros

ii) Mode de réalisation

Quand le mode de réalisation du projet est connu – dans seulement 47% des cas –, la conception de la majorité des projets (144) est envisagée sous des régimes généraux ou dérogatoires de la maîtrise d'ouvrage publique, encadré par la loi MOP du 12 juillet 1985. Cette loi formalise les rapports entre les pouvoirs publics et les professionnels chargés de l'exécution des projets de construction ou de réhabilitation d'infrastructures publiques pour le compte de la personne publique. Les marchés de conception-réalisation, conclus en dérogation de la loi MOP pour les ouvrages d'une technicité particulière, sont également fréquents. Avec ce régime, les mêmes opérateurs ou groupements d'opérateurs peuvent être chargés de la conception et de la réalisation du projet. Le dernier mode de réalisation le plus utilisé est le marché global de performance. Cette forme, récemment créée, englobe les phases de conception, de réalisation et d'entretien-maintenance de l'infrastructure et définit des objectifs chiffrés de performance, en matières d'incidences financières, sociales ou environnementales.

Il n'est finalement que très rarement recouru au marché de partenariat, du fait notamment de la nécessité d'une vocation marchande du projet mais aussi d'une procédure administrative particulièrement contraignante.

Si les modes de réalisation envisagés recourent à des instruments standards des marchés publics, on remarque que les structures de financement tendent à se diversifier, faisant simultanément reculer la part de l'Etat et de ses établissements publics dans le montant global. Le nombre moyen de cofinanceurs par projet est proche de 3 avec des consortiums de plus de 4 membres dans les domaines de l'Immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche et des transports. Les collectivités territoriales, notamment les régions, sont les principaux cofinanceurs.

iii) La mise en œuvre d'évaluations socio-économiques

L'inventaire permet de mettre en lumière la pratique des évaluations par les porteurs de projet, en en distinguant trois types :

- **Les évaluations financières** – comparatif des recettes et des dépenses pour le porteur de projet ;
- **Les évaluations socio-économiques** – valorisation des coûts et bénéfices financiers et extra-financiers pour la collectivité ; la conduite de cette évaluation est obligatoire pour tout projet d'investissement public selon la lettre du décret de 2012 ;
- **Les évaluations environnementales** – plus particulièrement les réductions des émissions de gaz à effet de serre, intégré aux fiches projets pour la première fois en 2023.

Le tableau ci-dessous (tableau 2) donne un aperçu de la conduite des évaluations socioéconomiques selon les domaines d'investissement. Il s'agit cependant de noter qu'une part non-négligeable des projets soumis n'est qu'au début de la phase d'étude ou n'a pas fait remonter les informations sur le déroulé de la procédure. Il est également possible que les porteurs de projets conduisent les évaluations dans des phases ultérieures.

Tableau 2 – Nombre de projets à l'étude bénéficiant d'une évaluation socio-économique

Inventaire 2023 du SGPI

Domaine	Nombre d'évaluation socio-économique
Agriculture	2
Immobilier	13
Recherche	13
Armées	3
Culture	6
Justice	9
Transition écologique	68
Transports	43
Total général	157

Ainsi, 54% des projets ont déjà réalisé une évaluation socio-économique (hors projets du Ségur de la Santé, non applicables aux ESE traditionnelles). 17 évaluations sont également en cours. Rappelons que l'évaluation socio-économique est obligatoire pour l'ensemble des projets d'investissement supérieur à 20 millions d'euros de financement par l'Etat, selon le décret n°2013-1211.

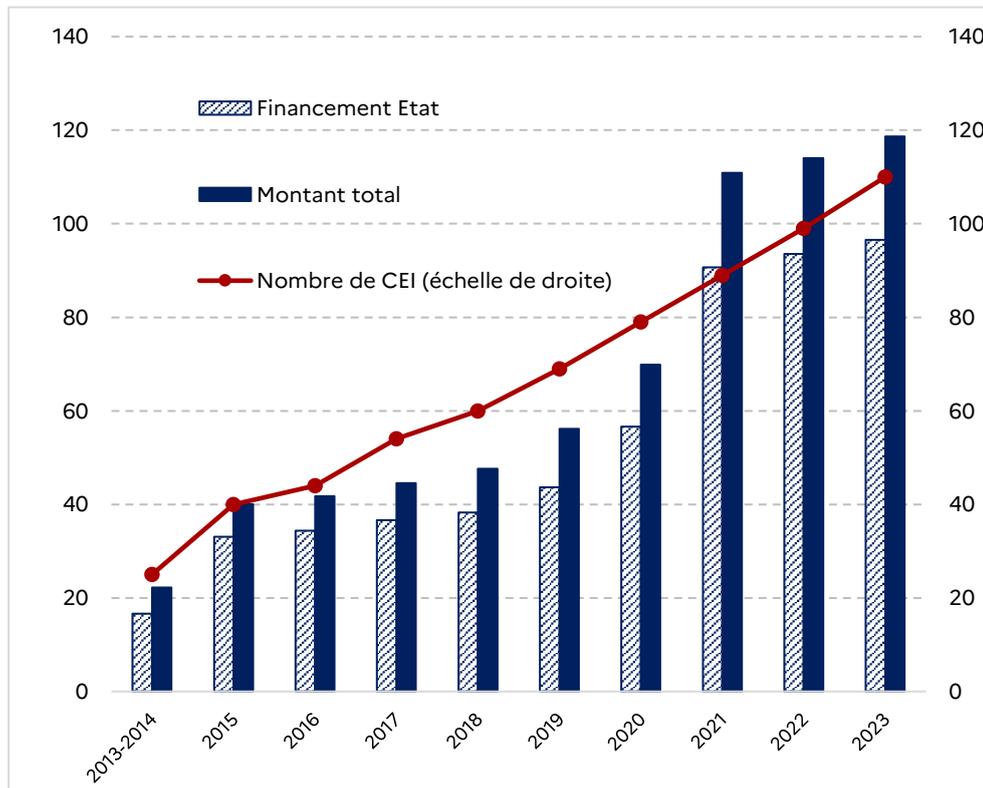
TROISIÈME PARTIE

Les contre-expertises des évaluations socio-économiques des projets

1. La mise en œuvre effective de la procédure de contre-expertise depuis 2013

1.1. Entre 2013 et 2022, 101 dossiers d'évaluation socio-économique ont été contre-expertisés, représentant 115 milliards d'euros d'investissement¹².

Figure 12 - Contre-expertises en volume et en valeur (en cumulé 2013-2023)
Registre SGPI des contre-expertises – montants en milliards d'euros



Depuis 2019, le nombre de contre-expertise est d'environ 10 par an. Ce chiffre correspond au nombre de saisines déposés au Secrétariat Général Pour l'Investissement. Le nombre de dossiers effectivement traités est très sensiblement supérieur dans le cadre de pré-étude ou analyses préliminaires. Ces phases d'analyses préalables sont essentielles dans les échanges méthodologiques qu'elles génèrent, et les questionnements préalables sur les projets eux-mêmes.

Le secteur hospitalier a généré en 2023 deux contre expertises, dans le prolongement du déploiement du plan Ségur. Ce rythme pourrait s'accélérer sur la fin de l'année, la plupart des ARS étant en train de finaliser les plans territoriaux de déploiement. Notons que ces contre expertises s'inscrivent pleinement dans le dispositif mis en place par la DGOS pour animer le processus d'investissement hospitalier.

Le processus de modernisation et de rénovation de l'immobilier de l'Etat est particulièrement présent en 2023 avec quatre projets contre expertisés. Ces éléments concernent des projets de rénovation urbaine important (Ministère sociaux à Malakoff, Campus Lesseps à Versailles ou encore l'Hôtel des Polices de Nice). Ces contre expertises ont permis d'aborder des sujets de transverses important dans la conduite de ces projets : la réhabilitation versus la construction neuve, les enjeux de développements durables et ses réglementations, les nouvelles formes d'organisation du travail, la digitalisation des processus.

Deux grands projets d'aménagement ont également alimenté les travaux de contre-expertises en 2023 : l'ORCOD-IN de Grigny et le projet de rénovation des écoles de Marseille. Ces deux projets, bien qu'évoluant dans des contextes très différents, ont souligné les réelles difficultés des porteurs de projet à mener des études socio-économiques prenant en compte l'ensemble des dimensions de ces projets portant des ambitions élevées en matière de politique publique. Les contre expertises ont certes permis d'établir de nombreuses recommandations visant à améliorer la valeur de ces projets mais un travail méthodologique important reste à conduire.

Le plan « 15 000 places de prison » maintient son effort de déploiement en ajoutant deux sites au dispositif. A priori la moitié du plan dans son ensemble sera initié dès 2023. Un travail méthodologique important reste à mener sur ces dossiers.

Tableau 6 - Répartition par domaine des contre-expertises réalisées entre 2013 et 2022
Registre SGPI de suivi des contre-expertises – en milliards d'euros

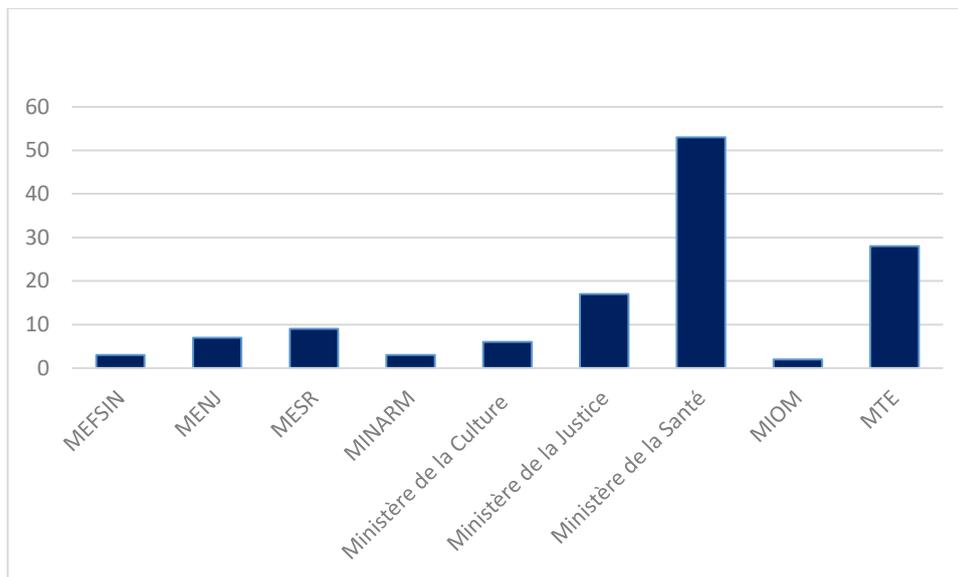
Projets Contre- expertisés	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2013-2023
Hôpitaux	6	2	6	2	3	3	2		1	3	2	30
Transports	1	4	6	1	3	1	2	6	4	1		29
Enseignement Supérieur		8						2		1		11
Immobilier de l'Etat		1			1			1		1	4	8
Numérique			2		1				3	1		7
Recherche		1		1			1	1		1	1	6
Aménagement						2	2			1	2	7
Justice					2		2		1	1	2	8
Culture		1						1				2
Energie		1							1			2
Espace			1									1
Ensemble	7	18	15	4	10	6	9	11	10	10	11	111

1.2. Les dossiers de contre-expertise devraient se multiplier dans les années qui viennent

Selon l'inventaire 2023 et hors projets déjà contre-expertisés, 128 projets à l'étude devraient faire l'objet d'une contre-expertise au-delà de 2023 (figure 13).

Les projets susceptibles d'être contre-expertisés dans les années à venir se caractérisent par un grand nombre de domaines concernés. Le Ministère de la Santé avec le déploiement du Ségur et le Ministère de la Transition Ecologique pour les projets de transports de de décarbonation sont les deux ministères les plus concernés.

Figure 13 - Nombre de projets susceptibles de faire l'objet d'une contre-expertise par ministère
Inventaire 2023 du SGPI



2. Une démarche d'accompagnement mise en œuvre par le SGPI

Les avis rendus par le SGPI, même lorsqu'ils sont favorables, sont le plus souvent assortis de recommandations issues de la contre-expertise. Les rares avis défavorables depuis l'existence de la contre-expertise ont conduit à une refonte des projets et à une nouvelle soumission aux contre-experts. L'ensemble de ce dispositif (obligation d'évaluation préalable, contre-expertise, groupes d'experts) aide le porteur de projet à objectiver ses motivations en l'accompagnant dans un travail d'analyse des coûts et bénéfices, non seulement propres mais intégrant les impacts pour l'ensemble de la collectivité nationale. Dans les faits, les porteurs de projet trouvent par ailleurs dans l'évaluation socio-économique (renforcée le cas échéant par la contre-expertise) des éléments de communication le plus souvent valorisants pour leur investissement.

Le travail accompli par le SGPI se situe pour une bonne part en amont, pour aider les différents ministères à clarifier leurs pratiques d'évaluation. Parfois les questions qui se posent sont complexes et nécessitent un véritable travail d'experts. Ce fut le cas les années récentes pour l'immobilier universitaire par exemple, sujet sur lequel une Commission d'experts a été mandatée et a produit un guide permettant aux porteurs de projet dans ce secteur de disposer d'un cadre plus robuste pour conduire leurs évaluations. Les années 2021 et 2022 ont vu la mise en place de groupes de travail consacrés à l'ajustement des taux d'actualisation, aux scénarios ou options de référence, aux effets de santé ou au domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Plus récemment, un groupe de travail relatif à la valeur du temps a été lancé.

Un groupe d'experts présidé par M. Roger Guesnerie, professeur au Collège de France, a été installé en 2017 auprès de France Stratégie. Il vise à articuler ensemble les éléments de doctrine issus des travaux en Commission ou réalisés lors de contre-expertises, et en assurer la diffusion au travers d'outils mis à disposition sur le site de France stratégie. Une mission d'audit actuellement menée par l'Inspection Générale des Finances proposera d'ici la fin de l'année 2023, un bilan de ces différentes procédures ainsi que des recommandations à intégrer pour les prochains exercices.

Pour en savoir plus :

S'adresser à : contre-expertise@pm.gouv.fr

Consulter : <https://www.gouvernement.fr/l-evaluation-socio-economique-ese>

Tableau 7 - Les contre-expertises organisées par le SGPI 2022 et 2023

Date du dossier	Domaine	Dossier adressé au SGPI par:	Région	Coût total (M€)	Financement Etat (M€)	Date avis	Avis
2022	Hôpitaux	Ministère de la Santé	Occitanie	290	290	09/03/2022	Favorable
2022	Numérique	MTES	Provence-Alpes-Côte d'Azur	298	298	20/04/2022	Favorable
2022	Transports	MTES	Provence-Alpes-Côte d'Azur	579	579	24/04/2022	Favorable
2022	Hôpitaux	Ministère de la Santé	Ile-de-France	334	334	24/05/2022	Favorable
2022	Recherche	MESRI	Ile-de-France	432	172	27/07/2022	Favorable
2022	Hôpitaux	Ministère Santé	Pays-de-la-Loire	197	197	19/09/2022	Favorables avec fortes recommandations
2022	Immobilier de l'Etat	DGOS	Ile-de-France	258	258	21/10/2022	Favorables avec fortes recommandations
2022	Recherche	MESRI	Ile-de-France	467	467	21/10/2022	Favorable avec recommandations
2022	Justice	Ministère de la Justice	Bretagne	172	172	03/11/2022	Favorable
2023	Aménagement	MTES	IDF	580	514	24/04/2024	Favorables avec fortes recommandations
2023	Justice	Ministère de la Justice	PACA	202	202	13/02/2023	Favorable
2023	Justice	Ministère de la Justice	IDF	290	290	28/04/2023	Favorable
2023	Aménagement	MTES	PACA	228	132	28/07/2023	Favorables avec fortes recommandations
2023	Immobilier de l'Etat	MENJ	IDF	131	131	En cours	En cours
2023	Immobilier de l'Etat	Ministère de l'Intérieure	PACA	190	190	En cours	En cours
2023	Recherche	MEFSIN	IDF	2000	500	En cours	Encours
2023	Immobilier de l'Etat	Ministère des Armées	IDF	200	200	En cours	Encours
2023	Immobilier de l'Etat	Ministères de l'intérieur	IDF	350	350	En cours	Encours
2023	Hôpitaux	Ministère de la Santé	Auvergne-Rhône-Alpes	300	300	En cours	Encours
2023	Hôpitaux	Ministère de la Santé	PACA	170	170	En cours	Encours

CONCLUSION GÉNÉRALE

La pratique de l'évaluation des grands projets d'investissements, notamment au sein du SGPI, s'est considérablement enrichie ces dernières années. Les différents instruments – évaluation socio-économique préalable, inventaire, contre-expertise indépendante – sont de plus en plus systématisés et deviennent des outils de pilotage incontournables de la politique d'investissement de l'Etat et de ses établissements. Les différents seuils d'application des différents outils permettent d'adapter les procédures à chaque nature et ampleur de projet dans le but de garantir la pertinence de la décision publique, sans alourdir anormalement la conduite des opérations.

Ces outils sont une aide précieuse pour la décision publique. Ils sont sans cesse étoffés par les différentes Commissions d'experts mandatées pour transposer les progrès de la science économique dans de nouveaux domaines. Cette gouvernance ambitieuse, déployée depuis 2012, conduit le modèle français à se rapprocher des meilleures pratiques internationales.¹³

Une réflexion est en cours pour le suivi dans la durée des grands projets d'investissements de l'Etat. Une des limites de l'inventaire est le fait de sortir tout projet qui débute. Ainsi, ce rapport pourrait permettre de nourrir une synthèse dans le temps des grands projets d'investissement.

¹³ Commission européenne, *Public Investment Management in the EU : Key Features & Practices*, décembre 2021

Liste des figures et des tableaux

Figure 1 - Part des investissements dans le PIB national en 2022

Figure 2 - Evolution de la part d'investissement public dans le PIB depuis 2010

Figure 3 - Evolution de la répartition de la dépense publique par nature entre 1995 et 2021

Figure 4 - Répartition des investissements publics par administration

Figure 5a – Nombre de projets recensés dans l'inventaire depuis 2014

Figure 5b – Montant des projets recensés dans l'inventaire depuis 2014

Figure 6 – Répartition des montants des projets par région (en millions d'euros)

Figure 7 – Répartition du nombre de projet par région

Figure 8 – Prévision des financements des projets à l'étude

Tableau 1 – Nombre de projets d'investissement par ministère depuis 2018

Tableau 2 – Nombre de projets à l'étude bénéficiant d'une évaluation socio-économique

Annexe - Fiche projet d'investissement

Revue des projets d'investissements publics à l'étude Campagne 2023 (fiche disponible sur inventaire.sgpi@pm.gouv.fr)		Fiche n°	Numéro Interne au SGPI
Service et personne auteur de la fiche	Exemple : SNCF Réseau / Direction régionale R / Service S, prenom.nom@reseau.sncf.fr		
1. Intitulé et nature du projet		<i>Objectif : préciser le projet (compris ou non dans un programme) à l'étude</i>	
Nom du projet d'investissement			
Courte description du projet	Si cette case est trop succincte, continuer la description au bas de cette fiche		
Programme d'investissement comprenant le projet (SNIT, op. campus, CPER...)	Exemples : Hôpital 2012, CPER, aucun		
Département(s) concerné(s)	Exemples : 13, 75 et 92		
Mode de réalisation envisagé	Exemples : MOP, CR/E/M, CP, DSP, concession, encore incertain, autre		
Ministère pilote			
2. Montant financier		<i>Objectif : appréhender les engagements financiers en cours ou à venir</i>	
Numéro du (des) programme(s) budgétaire(s) concernés	Exemple : 150		
Noms des établissements publics français financeurs	Exemple : AP-HP et ARS		
Nombre de co-financeurs (<i>répartition des montants à préciser dans commentaires et compléments plus bas</i>)	Exemple : 2		
Montant total (ou ordre de grandeur) du projet (y compris frais d'études préalables)			
dont financement Etat			
dont financements en provenance d'EP Etat (EP de santé et structures de coop. Sanitaire)			
dont emprunt			
Montant cumulé des dépenses avant le 31 décembre dernier (2022 pour inventaire 2023)			
3. Evaluation du projet		<i>Objectif : appréhender le niveau d'évaluation des projets d'investissements</i>	
Analyse financière	Année (passée ou prévue)		
Date de l'Evaluation socio-économique (analyse coût-bénéfice (ACB))	Année (passée ou prévue)		
Si évaluation réalisée, montant VAN socio-économique			
Si évaluation réalisée, montant total estimé des GES économisées			
4. Calendrier prévisionnel du projet		<i>Objectif : cartographier les projets en cours ou à venir en fonction de leur avancement et de leur caractère plus ou moins irréversible</i>	
Mise à l'étude du projet (études de faisabilité ou débat public)	Année (passée ou prévue)		
Approbation du projet (ou enquête publique)	Année (passée ou prévue)		
Financement du projet (programmation budgétaire)	Année (passée ou prévue)		
Réalisation du projet (premier engagement hors études préalables aux travaux, c'est-à-dire signature de l'ordre de service des travaux ou du contrat)	Année (passée ou prévue)		
Année de mise en service	Année (prévue)		
Si études toujours en cours, dernier état d'instruction du dossier (<i>réflexions sommaires, APS, APD...</i>)			
5. Commentaires et compléments		-	