

Circulaire du 07 NOV. 2018

relative aux modalités de mise en œuvre de la procédure d'inventaire et d'évaluation des projets d'investissement publics et au fonctionnement de la commission ministérielle des projets immobiliers

NOR :

Le 07 NOV. 2018

Le secrétaire général à

**Mesdames et Messieurs les directeurs généraux de l'administration centrale ;
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires culturelles
sous couvert de Mesdames et Messieurs les préfets de région ;
Mesdames et Messieurs les chefs de services à compétence nationale ;
Mesdames et Messieurs les présidents et directeurs d'établissements publics.**

Depuis 2010, le ministère de la culture dispose d'une instance consultative permettant d'assurer la cohérence et la qualité de la maîtrise d'ouvrage de ses grands projets d'investissement. Créée par arrêté ministériel du 13 janvier 2010, la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) est chargée d'apporter au ministre une analyse circonstanciée des grandes opérations immobilières d'un montant prévisionnel supérieur à 20 M€ (toutes taxes comprises, toutes dépenses confondues, en valeur actualisée) préalablement aux principales étapes de validation des projets. L'arrêté du 7 novembre 2018 relatif à la commission ministérielle des projets immobiliers annule et remplace l'arrêté du 13 janvier 2010 susmentionné.

Dans le cadre de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement a souhaité renforcer l'évaluation des investissements publics. L'article 17 a rendu obligatoire l'évaluation socio-économique (ESE) préalable des projets d'investissement et, pour les plus importants d'entre eux, une contre-expertise indépendante de cette évaluation.

Les établissements publics participant seuls ou de concert au financement d'un projet d'investissement, y compris si ce projet est réalisé en tout ou partie par un tiers, doivent se conformer aux modalités prévues par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics. En fonction de seuils de financement, le décret fixe des obligations différenciées relatives à l'inscription à l'inventaire du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), à l'élaboration du dossier d'ESE et à sa contre-expertise.

Le SGPI est chargé de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'État et pilote les procédures d'inventaire et de contre-expertise sous l'autorité du Premier Ministre.

Ainsi, tout projet dont la part de financement apportée par l'État et ses établissements publics est supérieure à 20 M€ HT doit être inscrit à l'inventaire du SGPI et faire l'objet d'une évaluation socio-économique répondant à un cahier des charges précis. Au-delà de 100 M€ HT, le dossier d'ESE doit être obligatoirement transmis au SGPI pour contre-expertise.

La présente circulaire vise à mettre en cohérence **les modalités d'intervention de la commission ministérielle des projets immobiliers avec les dispositions prévues par le décret du 23 décembre 2013 précité pour la procédure d'inventaire et d'évaluation des projets d'investissements publics**. Elle annule et remplace la circulaire du 17 septembre 2010 relative à la mise en place de la commission ministérielle des projets immobiliers.

I. La procédure d'inventaire, d'évaluation des projets d'investissements publics et de contre-expertise par le SGPI

1. Le champ d'application

a. Les personnes publiques concernées

Dès lors qu'ils participent au financement d'un projet, réalisé par eux-mêmes ou par un tiers, l'État et ses établissements publics sont soumis aux dispositions du décret du 23 décembre 2013 précité. Sont ainsi concernés pour le ministère de la culture :

- les services de l'administration centrale, les services à compétence nationale (SCN) et les services déconcentrés ;
- les établissements publics sous tutelle principale du ministère.

Les personnes morales de droit privé, qu'elles soient ou non investies d'une mission de service public ou utilisatrices de biens immobiliers de l'État, sont concernées par ces dispositions dès lors qu'elles bénéficient de financements de l'Etat et de ses établissements publics atteignant 20 M€ HT pour le projet d'investissement qu'elles portent.

b. La définition de la notion d'opération d'investissement

Une opération d'investissement est définie comme une opération ayant pour résultat la création d'un actif ou qui, concernant des éléments existants, a pour effet d'augmenter sensiblement leur valeur ou leur durée probable d'utilisation. Cette notion recouvre des investissements corporels (par exemple, projet immobilier) ou incorporels (par exemple, projet informatique).

Du fait qu'un projet d'investissement s'entend de « tout projet d'investissement matériel ou immatériel constituant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction »¹, le coût d'un projet recouvre donc l'ensemble des dépenses qui y sont attachées : études, travaux préparatoires, travaux, équipement, foncier, déménagement, etc.

¹ Conformément à l'article 1 du Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

c. Les obligations du ministère et de ses établissements publics

Le décret du 23 décembre 2013 précité définit des seuils financiers et les obligations qui en découlent pour les responsables des projets :

- à partir de 20 M€ HT de financement Etat et établissements publics, le projet doit être inscrit à l'inventaire du SGPI et une évaluation socio-économique préalable du projet d'investissement doit être menée selon un cahier des charges précis ;
- au-delà de 100 M€ HT, une contre-expertise indépendante du dossier d'ESE, menée par le SGPI, est obligatoire.

Les recettes issues de mécénat ainsi que les financements des collectivités territoriales ne sont pas comptabilisés dans le calcul de ces seuils, même s'ils concourent à diminuer le coût prévisionnel de l'opération.

2. Les modalités de mise en œuvre pour les projets dépassant le seuil de 20 M€ HT

a. L'inventaire annuel permanent

La déclaration des projets d'investissement à l'inventaire annuel du SGPI est effectuée par le secrétariat général du ministère à partir du formulaire prévu à cet effet (cf. annexe 1). La transmission des fiches créées et/ou mises à jour a lieu chaque année, au plus tard le 30 juin. Les fiches sont complétées par le porteur de projet et transmises au secrétariat général.

Le SGPI est ainsi informé des projets pour lesquels des études ont été lancées, ceux qui ont été approuvés et ceux qui sont encore susceptibles d'une décision de réalisation avant validation de l'avant-projet détaillé. Il restitue une synthèse de cet inventaire dans un rapport relatif à l'évaluation des grands projets d'investissements publics annexé au projet de loi de finances de l'année n+1.

b. L'évaluation socio-économique (ESE)

À partir de 20 M€ HT, le dossier d'ESE d'un projet immobilier doit répondre au cahier des charges décrit à l'article 2.III du décret du 23 décembre 2013 susmentionné.

Le dossier d'ESE doit être systématiquement transmis au SGPI à partir de 100 M€ HT. En dessous de ce seuil, il peut être demandé par le SGPI.

Le maître d'ouvrage est responsable de la réalisation de l'évaluation socio-économique, et, pour les projets dépassant les 100 M€ HT, de la saisine du SGPI pour la conduite de la contre-expertise. Il s'entoure si nécessaire de prestataires spécialisés.

Les étapes de validation et de transmission du dossier d'ESE sont les suivantes :

- dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage conduite par un service du ministère, celui-ci transmet le dossier au SGPI après validation du secrétariat général ;
- dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage conduite par un établissement public, celui-ci transmet le dossier au SGPI, après validation de sa direction générale de tutelle et du secrétariat général.

Un guide méthodologique d'évaluation socio-économique a été élaboré par le ministère de la culture pour tenir compte de la spécificité des projets immobiliers culturels. Ce guide, qui a vocation à être enrichi, est communiqué par le secrétariat général aux porteurs de projet.

3. La contre-expertise indépendante des projets dont le financement Etat et établissements publics est supérieur à 100 M€ HT

La contre-expertise a pour objet de vérifier la conformité du dossier d'ESE au cahier des charges de l'évaluation socio-économique et d'analyser les hypothèses, méthodes et résultats des évaluations proposées.

a. La procédure

Dès la réception d'un dossier d'ESE, le SGPI dialogue avec le ministère pour identifier les compétences nécessaires à la conduite de sa contre-expertise, puis sollicite des experts non impliqués dans l'opération et possédant les compétences requises.

Le rapport de contre-expertise comporte une présentation du projet, une analyse des évaluations réalisées, des hypothèses et méthodes utilisées. Il peut comporter des recommandations relatives au projet ou à la présentation du dossier ainsi que des parties plus méthodologiques afin que les référentiels et guides existants soient amendés ou complétés.

Un avis du SGPI est ensuite émis. Il intègre une présentation du projet, une analyse de la conformité du dossier au cahier des charges et référentiels pertinents, un rappel formel du déroulement de la procédure de contre-expertise, les conclusions des contre-experts puis l'avis proprement dit du SGPI qui comporte les points forts et faibles du projet et de son évaluation. L'avis est favorable ou défavorable et peut comporter des recommandations ou des réserves.

Le SGPI transmet le rapport de contre-expertise, accompagné de son avis, au responsable du projet, aux ministres concernés, au Premier Ministre, au Parlement, à la Cour des Comptes et au président du comité d'experts des méthodes d'évaluation socio-économique piloté par France Stratégie.

Le porteur de projet doit informer le SGPI des suites données à son avis.

b. La prise en charge des coûts relatifs à la contre-expertise

Les coûts relatifs à la contre-expertise, y compris la rémunération et le défraiement des experts, sont intégrés dans le budget de l'opération. Si la contre-expertise est confiée à des agents publics en activité et que cette tâche d'expertise relève des missions qu'ils exercent au titre de leur activité principale, aucune rémunération complémentaire ne peut leur être versée.

II- La procédure d'examen des projets immobiliers par la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI)

La CMPI est présidée par le secrétaire général du ministère de la culture au titre de ses missions de coordination des services et de pilotage des fonctions supports du ministère, notamment en matière immobilière.

Le secrétariat et l'instruction des dossiers de la commission sont assurés par le service des affaires financières et générales du secrétariat général, dont l'adresse électronique est la suivante : cmpi@culture.gouv.fr.

Dès les études préalables, les directions générales du ministère saisissent le secrétariat de la commission de tout grand projet relevant de leur responsabilité, que la maîtrise d'ouvrage soit exercée directement par l'un de leurs services, par l'un des établissements publics ou opérateurs placés sous leur tutelle ou par une DRAC.

1. Les présentations des projets devant la commission

Comme l'arrêté précité le mentionne, chaque projet est présenté à la CMPI au moins trois fois au stade des études :

- à la remise du pré-programme ou du premier dossier relatif aux études préalables : l'avis préalable rendu par la CMPI à ce stade porte sur la validation du lancement des études ;
- à la remise du programme ou à la fin des études préalables : l'avis préalable porte sur l'approbation du projet ;
- à la remise des études d'avant-projet définitif : l'avis préalable porte sur la réalisation du projet.

L'annexe 2 précise les étapes de présentation et de validation des projets.

2. L'instruction des dossiers par le secrétariat de la commission

Le secrétariat de la CMPI assure l'instruction des dossiers en lien notamment avec les directions générales concernées par le projet.

Avant chaque réunion, le secrétariat transmet les formats d'examen (fiches et tableaux financiers) au maître d'ouvrage qui les retourne dûment complétés trois semaines au moins avant la présentation du projet à la commission.

Afin de disposer d'informations harmonisées et précises concernant les différents aspects des grands projets, chaque dossier est composé obligatoirement :

- d'une fiche de présentation du projet ;
- d'une série de documents et tableaux détaillant chacun des aspects du projet : organisation de la maîtrise d'ouvrage, enjeux culturels, programme, projet architectural, décomposition du coût complet, plan de financement, planning prévisionnel, budget prévisionnel de fonctionnement, impact sur les emplois, description des chantiers connexes, *etc.* ;
- du dossier d'évaluation socio-économique (ESE), le cas échéant ;
- de tout autre document utile à la bonne compréhension du projet (plans, notices techniques, *etc.*).

Le maître d'ouvrage assure la constitution du dossier et sa transmission au secrétariat de la CMPI. Lorsque la maîtrise d'ouvrage est exercée par un opérateur, il transmet le dossier à sa direction de tutelle.

3. Les processus d'examen des projets et de décision

La CMPI établit son programme de travail pour l'année à venir, en concertation avec les directions générales, sur la base de la liste des grands projets immobiliers du ministère et de l'inventaire annuel du SGPI. Elle l'actualise en cours d'année en fonction de l'avancement effectif des projets.

Le calendrier général et l'ordre du jour de chaque séance peuvent être modifiés pour prendre en compte les nouveaux projets non prévus dans le programme de travail annuel ou les décalages calendaires.

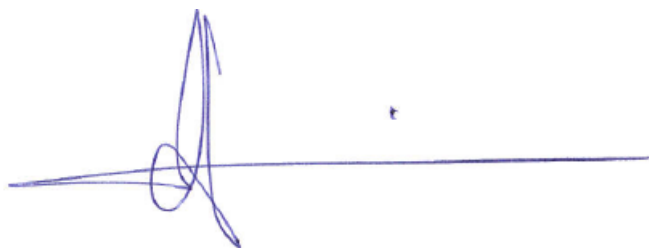
Après la présentation du projet et les échanges avec le maître d'ouvrage, l'avis de la CMPI est rendu en fin de séance par le président.

À l'issue de chaque réunion, le secrétariat rédige un compte rendu transmis pour information au ministre, mentionnant les avis et recommandations formulés par la CMPI.

Au moins une fois par an, la CMPI examine la programmation de l'ensemble des investissements immobiliers du ministère dans une perspective pluriannuelle afin de s'assurer de sa soutenabilité. Cette programmation est réalisée, en synthèse, par le service des affaires financières et générales du secrétariat général.

Pour tous les projets soumis à la contre-expertise du SGPI, la décision d'approbation du projet est conditionnée à l'accord préalable du Premier Ministre.

H. BARBARET



Annexe 1: Format de la fiche inventaire du SGPI

Revue des projets d'investissements publics à l'étude		Fiche n°
Service et personne auteur de la fiche	<i>Exemple : DGP/SDAFG/Prénom Nom</i>	
1. Intitulé et nature du projet <i>Objectif : préciser le projet à l'étude</i>		
Nom du projet d'investissement		
Courte description du projet	<i>Si cette case est trop succincte, continuer la description sur l'onglet suivant "Commentaires et compléments"</i>	
Programme d'investissement comprenant le projet (PIA, CPER...)		
Département(s) concerné(s)	<i>Exemples : 13, 75 et 92</i>	
Mode de réalisation envisagé	<i>Exemples : MOP, CR/E/M, CP, DSP, concession, encore incertain, autre</i>	
Ministère pilote	Ministère de la Culture et de la Communication	
2. Montant financier <i>Objectif : appréhender les engagements financiers en cours ou à venir</i>		
Numéro du (des) programme(s) budgétaire(s) concernés	<i>Exemple : 224</i>	
Noms des établissements publics français financeurs	<i>Exemple : EPV, INA</i>	
Nombre de co-financeurs <i>(répartition des montants à préciser en annexe de la fiche)</i>	<i>Exemple : 2</i>	
Montant total (ou ordre de grandeur) du projet (y compris frais d'études préalables)		
dont financement Etat		
dont financement PIA via un opérateur (ANR, CDC, etc)		
dont financements en provenance d'EP état		
Montant cumulé des dépenses avant le 31 décembre dernier (2016 pour inventaire 2017)		
3. Evaluation du projet <i>Objectif : appréhender le niveau d'évaluation des projets d'investissements</i>		
Existence d'une évaluation financière <i>(calcul d'une VAN ou d'un TRI financier)</i>		
évaluation socio-économique <i>(TRI socio-économique, analyse coût-bénéfice (ACB) ...)</i>		
évaluation des coûts induits <i>(toujours présente lors d'une ACB)</i>		
évaluation environnementale		
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>		
Si projet de relocalisation, début de la recherche de sites	<i>Année (passée ou prévue)</i>	
Lancement des études préalables (1er passage en CMPI, le cas échéant)	<i>Année (passée ou prévue)</i>	
Approbation du projet - fin des études préalables (2ème passage en CMPI, le cas échéant)	<i>Année (passée ou prévue)</i>	
Bouclage du plan de financement du projet (programmation budgétaire)	<i>Année (passée ou prévue)</i>	
Réalisation du projet - phase APD (3ème passage en CMPI, le cas échéant)	<i>Année (passée ou prévue)</i>	
Année de mise en service	<i>Année (prévue)</i>	
Si études toujours en cours, dernier état d'instruction du dossier <i>(études préalables, APS, APD...)</i>		

Annexe 2: Les étapes de présentation et de validation des projets

Chaque projet entrant dans le périmètre de la commission ministérielle des projets immobiliers lui est présenté **au moins trois fois**, lors des étapes-clés de déroulement du projet :

- à la remise du pré-programme ou du premier dossier relatif aux études préalables ;
- à la remise du programme ou à la fin des études préalables ;
- à la remise des études d'avant-projet définitif (APD).

a. Première présentation : lancement des études

La première présentation intervient le plus tôt possible **au cours des études préalables, avant la rédaction du programme**, pour vérifier la pertinence du projet au regard des politiques publiques poursuivies et d'écarter en amont les projets non prioritaires ou non pertinents. Si elle n'a pas déjà été adressée au secrétariat général pour l'investissement, la fiche d'inventaire en annexe 1 est alors renseignée et envoyée par le secrétariat général du ministère.

À l'issue de cette présentation, la commission ministérielle des projets immobiliers **rend son avis notamment sur la validation du lancement des études** (programmation), sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et sur les objectifs du projet et les moyens prévus, notamment l'enveloppe financière prévisionnelle.

b. Deuxième présentation : approbation du projet

La deuxième présentation, qui a lieu **impérativement avant la notification du marché de maîtrise d'œuvre** et, **si possible, avant le lancement de la procédure de désignation du maître d'œuvre**, vise notamment à présenter les principaux éléments du dossier de consultation des concepteurs. La commission vérifie à ce titre que les études de programmation (diagnostics, études de faisabilité architecturale, juridique, financière et technique) permettent le lancement des études de maîtrise d'œuvre dans de bonnes conditions. L'évaluation socio-économique, et sa contre-expertise le cas échéant, le programme définitif, le budget prévisionnel et le calendrier retenus sont plus particulièrement étudiés à ce moment-là. Dans le cas de la création d'un nouvel équipement, un projet d'organisation de la future structure gestionnaire doit être présenté en précisant son coût annuel de fonctionnement, notamment les charges de personnel et de gestion.

À l'issue de cette présentation, la commission ministérielle des projets immobiliers **rend son avis notamment sur l'approbation du projet**.

c. Troisième présentation : réalisation du projet

La troisième présentation intervient **préalablement au dépôt de la demande de permis de construire** et plus précisément, **à la remise de l'avant-projet définitif (APD)**. À cette occasion, le maître d'ouvrage peut confirmer ou amender les éléments communiqués lors des premières présentations du projet. Il justifie l'adéquation du projet au programme, notamment en termes de calendrier et de budget, ainsi que le mode de dévolution du ou des marchés de travaux.

À l'issue de cette présentation, la commission ministérielle des projets immobiliers **rend son avis notamment sur la réalisation du projet**.

d. Tableau d'articulation des procédures CMPI, SGPI et PIE

ETAPES DU PROJET		ETAPES CMPI (commission ministérielle des projets immobiliers)	ETAPES SGPI (secrétariat général pour l'investissement)	ETAPES PIE (politique immobilière de l'Etat)
ETUDES PREALABLES	Lancement du projet par le MOA			
	Etudes d'opportunité			
	Pré-programme / faisabilité	1e présentation (avant le programme) DECISION DE LANCEMENT DES ETUDES	Inscription à l'inventaire du SGPI	
CONCEPTION / ETUDES DE MAITRISE D'ŒUVRE	Programme	2e présentation DECISION D'APPROBATION DU PROJET	Elaboration du dossier ESE Contre-expertise de l'ESE (8 : > 100 M € HT) ARBITRAGE PM (8 : > 100 M € HT)	Passage en CRIP et/ou en CNIP
	Notification des marchés de MOE			
	ESQ: esquisse			
	APS: avant-projet sommaire			
	APD: avant-projet définitif	3e présentation (avant validation APD) DECISION DE REALISATION DU PROJET		
TRAVAUX	Dépôt: PC			
	PRO: projet			
	DCE: dossier consultation entreprises			
	Notification des marchés des entreprises			
	Travaux			
	Réception / mise en service			
	Ouverture au public			