

Principes d'utilisation du cahier outils

Version du 1^{er} octobre 2014

La présente fiche vise à guider les maîtres d'ouvrage dans l'application du nouveau référentiel d'évaluation des projets de transports introduit par l'instruction gouvernementale du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport et la note technique de la DGITM du 27 juin 2014 portant sur le même sujet.

* * *

Au-delà de la réponse aux obligations réglementaires, l'évaluation des projets constitue un outil d'aide au pilotage de ces derniers en apportant des éléments d'éclairage sur la pertinence des projets en fonction des choix techniques, de tracé, de dimensionnement, etc. envisagés. A cette fin, elle doit présenter une évaluation aussi claire et objective que possible des effets (sociaux, environnementaux et économiques) prévisibles des projets et de leurs options pour le territoire et les populations concernés.

L'évaluation d'un projet ou d'une option de projet repose notamment sur un calcul monétarisé et sur une analyse des effets non monétarisables. Elle peut intervenir à différents stades d'avancement du projet. L'analyse des effets non monétarisables est conduite dans le strict respect des obligations réglementaires en vigueur, et a notamment vocation à reprendre les principaux résultats des études conduites afin de s'y conformer (ex. étude d'impact).

Dans tous les cas, l'évaluation est conduite conformément aux principes de proportionnalité et de progressivité :

- principe de proportionnalité : le niveau de précision de l'évaluation dépend de l'importance des enjeux et des objectifs, de l'ampleur du projet et de ses effets envisageables ;
- principe de progressivité : le niveau d'évaluation est fonction de l'avancement du projet et du niveau de connaissance qui en découle.

Les résultats des évaluations doivent pouvoir être compris par le grand public. Il importe dès lors que les résultats des évaluations soient présentés de manière claire et compréhensible pour un public non initié. Cet effort de pédagogie devra être particulièrement marqué pour ce qui concerne la partie monétarisée de l'évaluation.

1. Contenu de l'évaluation et application du cahier outils

L'évaluation comprend :

- une analyse stratégique ;
- une évaluation qualitative et/ou quantitative des principaux effets ;
- une évaluation monétarisée des effets monétarisables ;
- une synthèse récapitulative accessible au public.

Le contenu et l'importance de ces différents points est fonction de l'importance du projet, du stade de son avancement et de ses enjeux. Pour un petit projet (modification d'un carrefour routier par exemple), ils pourront se limiter à quelques lignes d'explication, tandis qu'ils pourront prendre la forme d'un véritable dossier pour un projet beaucoup plus important.

1.1. Analyse stratégique

L'analyse stratégique doit permettre de resituer le projet dans son contexte et d'explicitier les enjeux et les objectifs poursuivis liés à sa réalisation.

Dans ce cadre, l'analyse stratégique comporte, en principe, une description de la situation existante, du scénario dit de référence, des objectifs poursuivis par le projet, ou encore de l'option de référence et des différentes options de projet. Ces différentes notions et la manière de les aborder dans l'analyse stratégique sont précisées dans le cahier outil.

On retiendra toutefois les précisions ci-dessous :

- **Sur la situation existante** : elle correspond à la situation du territoire affecté par le projet au moment où l'étude est réalisée. Elle expose les principales caractéristiques du territoire et de sa population, l'offre de transport en présence ainsi que les principaux enjeux qui en découlent.
- **Sur le scénario de référence** : il définit les hypothèses quant au cadre dans lequel le projet va se réaliser. Parmi ces hypothèses, qui doivent être claires, crédibles et fondées, il est impératif de préciser le cadrage macro-économique retenu (évolution du PIB prise en compte notamment), la croissance des trafics prévue, les évolutions attendues des réseaux ou de l'offre de transports et sans lien avec le projet. Il conviendra également de décrire les évolutions probables du territoire sur le plan économique, social et environnemental (projections démographiques, localisation des activités et des habitats, autres évolutions susceptibles d'impacter la demande de mobilité). Le niveau de précision de description du contexte d'intervention est à adapter à l'ampleur et aux enjeux du projet.
- **Sur l'option de référence** : elle correspond aux investissements qui seraient probablement réalisés dans le cas où le projet ne se ferait pas. Il s'agit généralement d'une option d'investissement *a minima* qui diffère du statu quo. L'analyse des effets des différentes options de projet étant réalisées en différentiel par rapport à l'option de référence, la description de l'option de référence est essentielle pour la compréhension des résultats de l'évaluation.

1.2. Analyse non monétarisée (qualitative et/ou quantitative) des effets

Si le calcul socio-économique permet de restituer le bilan coûts/avantages d'un projet pour la société sous la forme d'indicateurs monétaires agrégés, les connaissances actuelles ne permettent pas d'intégrer dans le calcul l'ensemble des impacts potentiels.

Des effets importants, à l'instar de la perte de biodiversité, l'atteinte aux paysages, la réduction d'inégalités sociales, le renforcement du dynamisme économique d'un territoire, etc., ne rentrent pas dans ce calcul. Ils doivent dès lors faire l'objet d'une évaluation différente présentée parallèlement au calcul monétarisé. Il s'agit dans ce cas d'une analyse qualitative et/ou quantitative.

Pour mener à bien cette analyse, le cahier outil propose un certain nombre de fiches d'application facultative auxquelles le maître d'ouvrage pourra se reporter pour qualifier ou quantifier les impacts.

Il n'est pas nécessaire de traiter chacun des effets abordés dans le cahier outil. Il n'est pas non plus nécessaire d'aborder séparément chaque effet, mais plutôt de faire appel au contenu méthodologique des fiches, en rapport avec les effets attendus du projet.

1.3. Analyse monétarisée des effets monétarisables

L'analyse monétarisée d'un projet consiste à établir un bilan des coûts et des avantages directs ou indirects suscités par le projet pour la collectivité considérée dans son ensemble. Il s'agit de mettre en balance les dépenses monétaires de construction et d'exploitation du projet avec les externalités positives ou négatives qu'il suscitera pour les utilisateurs, les riverains ou d'autres tiers pendant l'ensemble de sa durée d'utilisation.

Les externalités prises en compte dans le calcul (*minutes gagnées, accidents évités, exposition réduite à la pollution, etc.*) qui sont par nature non marchandes, se voient attribuer une valeur monétaire, dite « valeur de référence », pour permettre un calcul agrégé sous forme d'indicateurs monétaires de l'intérêt d'un projet pour la collectivité.

Le calcul économique préconisé par le présent référentiel d'évaluation intègre la prise en compte de nombreux effets, parmi lesquels :

- gains de temps et éventuellement de confort pour les usagers ;
- coût d'utilisation des véhicules et des infrastructures ou des services de transport pour les usagers (carburants, dépréciation du véhicule, péages, etc.) ;
- coût d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure ou du service de transport pour la collectivité ou l'opérateur de transport ;
- gains liés à la sécurité des déplacements ;
- exposition des riverains à la pollution atmosphérique (*sous réserve d'une connaissance assez précise des tracés prévus*) ;
- évolution des émissions de gaz à effet de serre ;
- exposition des riverains aux nuisances sonores (*sous réserve d'une connaissance assez précise des tracés prévus*) ;
- amélioration de la fiabilité des temps de parcours (*sous réserve d'utiliser un modèle de trafic permettant de telles mesures*).

L'analyse monétarisée des effets d'un projet peut, en principe, être effectuée à toutes les étapes de celui-ci. Néanmoins, dans les phases très amont, faute de connaître les tracés de manière précise, certains paramètres (coûts de construction, gains de temps, de sécurité, etc.) ne peuvent être calculés de manière précise tandis que d'autres ne pourront généralement pas être pris en compte (nuisances sonores, pollution atmosphérique). Le résultat obtenu pour le calcul comportera alors une marge d'incertitude importante dont il convient d'être conscient et d'explicitier dans la présentation des résultats.

Avec la maturation du projet, la connaissance précise des tracés et la modélisation fine des trafics prévus permet de réaliser un calcul socio-économique de manière plus précise.

Pour la mise en œuvre de l'analyse monétarisée, il convient d'appliquer les méthodes décrites dans les fiches outils correspondantes qui recensent notamment les valeurs tutélaires ou valeurs de référence les plus récentes. L'application des méthodes et des valeurs est impérative pour garantir une homogénéité et une cohérence de traitement pour l'ensemble des projets.

1.4. Synthèse récapitulative accessible au public

La synthèse reprend les principaux éléments de l'analyse stratégique et rend compte des principaux effets du projet d'une manière claire et compréhensible par le plus grand nombre. Elle doit exposer la contribution aux objectifs poursuivis et les effets attendus des différentes options de projet considérées.

Cette synthèse peut s'appuyer sur les grilles proposées dans le cahier outil. Elle peut, pour les projets à fort enjeu, être accompagnée d'une synthèse des risques et incertitudes hiérarchisée rendant ainsi compte des aléas qui peuvent affecter la réalisation du projet ou en réduire l'intérêt pour la collectivité.

2. Spécificité des évaluations en fonction du stade d'avancement des projets

En application des principes rappelés en introduction (principes de proportionnalité, de progressivité), certaines préconisations peuvent être formulées quant au degré de précision des évaluations réalisées en fonction du stade d'avancement des projets.

- Opportunité

Tout projet fait l'objet en phase d'opportunité d'une première évaluation. Cette évaluation est proportionnée aux enjeux connus à ce stade et au niveau de définition du projet. Elle permet d'apporter un premier éclairage sur la pertinence du projet et des options envisagées dans ce cadre.

Généralement, pour les infrastructures linéaires, on travaille à ce stade sur des grands choix et des grandes options (notamment de passage). Les territoires potentiellement impactés restent donc assez vastes, avec une incertitude forte sur le fait qu'ils soient effectivement concernés.

Dès lors, il ne serait pas raisonnable de rechercher des évaluations précises et exhaustives. Il conviendra généralement de recenser les principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques connus ou pressentis en fonction des options envisagées et, le cas échéant, d'indiquer dans quelle mesure ces enjeux sont susceptibles de se révéler problématiques pour le projet ou certaines de ses options (possibilité technique de réalisation dans un relief ou sur un sol particulier, destruction d'habitations, sujétions liées à la gestion de l'eau, obligation réglementaire très forte liée à un aspect environnemental, risque de déstructuration du tissu industriel local, impact important de l'emprise sur des terres agricoles, exposition de nombreux riverains à des nuisances, mesures de réduction ou de compensation des effets sur l'environnement probablement onéreuses, risque d'entrave au transport de marchandises, coupure de massifs forestiers, etc.).

L'évaluation à ce stade comporte dans la mesure du possible une analyse monétarisée des effets dont le niveau de précision est adapté, d'une part, à l'importance du projet et, d'autre part, à la fiabilité et à la précision des données d'entrée.

- DUP/déclaration de projet

À cette phase, les études ont été affinées et ont permis généralement au maître d'ouvrage de ne retenir qu'une seule option.

Une nouvelle évaluation socio-économique des projets, plus précise, et intégrant l'ensemble des externalités monétarisables, peut alors être réalisée en vue notamment de constituer certains des éléments requis du dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ou à la déclaration de projet.

C'est également dans ce cadre qu'est formalisée l'étude d'impact portant sur l'option retenue, dont le contenu est fixé par le code de l'environnement et pour la réalisation de laquelle des guides méthodologiques existent et doivent être appliqués.

L'évaluation doit offrir, à ce stade, une analyse aussi complète que possible du projet et permettre au décideur de disposer d'une vision claire des effets socio-économiques à attendre du projet, combinée avec ses principaux effets notamment sur l'environnement, l'agriculture et la santé humaine.

N.B. : On veillera, le cas échéant, lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures au sens du code des transports, à ce que l'évaluation ainsi réalisée satisfasse aux exigences de l'article 4 du décret n°84-617 du 17 juillet 1984 (« évaluation LOTI »).

- Postérieurement à la DUP/déclaration de projet

Si une évaluation doit être faite à un stade ultérieur à la DUP/déclaration de projet, elle consistera en une mise à jour de celle produite à cette occasion.

De nombreuses analyses environnementales étant par ailleurs réalisées en phase post-DUP pour l'obtention de diverses autorisations administratives d'exécution (arrêté d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, arrêté de dérogation espèces protégées, etc.), leurs principaux résultats devront être pris en compte dans le cadre de la mise à jour lorsqu'elle est réalisée.