



L'évaluation socio-économique des projets d'aménagement urbain

NOVEMBRE 2020

Dans un contexte budgétaire contraint, l'évaluation socio-économique des projets d'aménagement constitue un éclairage important pour le décideur public lors de ses choix d'investissement. Elle a pour objectif d'apprécier et de comparer les gains de bien-être apportés par un projet pour la collectivité. Cette publication présente un premier aperçu des pratiques d'évaluation actuelles dans le secteur des projets d'aménagement urbain qui sont beaucoup moins répandues que dans le domaine des transports. Ce panorama est large et capitalise notamment les expériences de l'analyse en « coût global » pratiquée dans les projets immobiliers et de l'évaluation environnementale effectuée pour les projets, plans et programmes. Il a vocation à alimenter les réflexions en cours menées avec France Stratégie, le Secrétariat général pour l'investissement et la DGALN sur l'établissement d'une méthodologie de référence pour évaluer les projets d'aménagement urbain.

UNE ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE OBLIGATOIRE...

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 rend obligatoire la conduite, par les porteurs de projet, d'une évaluation socio-économique préalable pour l'ensemble des investissements publics civils de l'État et de ses établissements publics. Pour les plus importants d'entre eux, la réalisation d'une contre-expertise indépendante de l'évaluation produite est en outre imposée.

L'évaluation permet de juger de la pertinence socio-économique des projets en comparant leurs coûts et leurs bénéfices au regard des objectifs-clés de la politique nationale. Les coûts comprennent les coûts financiers directs et les coûts des impacts négatifs du projet. Les

bénéfices correspondent aux dommages évités et aux impacts positifs obtenus grâce à la réalisation du projet. Ils sont calculés par rapport à une situation de référence sur un horizon temporel défini, appelée « option de référence ». Celle-ci correspond à une évolution prévisible des mesures de politique publique envisageables sur le territoire en l'absence du projet à évaluer. Autrement dit, elle décrit le devenir du territoire sans projet.

... ASSISE SUR UNE MÉTHODE DE RÉFÉRENCE NATIONALE

Afin d'être en mesure de justifier les choix effectués entre les projets sur une base commune, France Stratégie a développé une méthode nationale d'évaluation socio-économique de référence dont le contenu est décrit dans le rapport « Quinet » publié en 2013 et son guide publié en 2017 [1]. Ceux-ci fournissent des pistes pour appliquer le calcul socio-économique à l'ensemble des investissements publics.

L'évaluation socio-économique (ESE) repose sur les grands principes suivants : comparaison d'une ou plusieurs options de projet avec une option de référence (raisonnement en « delta »), ce qui permet d'estimer la valeur ajoutée du projet par rapport à une référence ; application d'un taux d'actualisation socio-économique de 4,5 % sur toute la durée du projet et de sa phase d'exploitation ; calcul d'une valeur actualisée nette socio-économique (VAN-SE) globale et d'une VAN-SE par type d'acteur concerné (*figure 1*).

Dans certains cas listés par le Code de l'environnement (articles L. 123-1 et suivants), l'ESE fait partie des pièces obligatoires au dossier d'enquête publique au même titre que l'évaluation environnementale.

Figure 1 : méthode VAN-SE Quinet

Grands principes méthodologiques	VAN-SE (Quinet)
Résultats de l'évaluation	VAN-SE globale et solde par secteur (delta entre VAN de l'option de projet et VAN de l'option de référence)
Durée du projet évalué	Selon le type de projet. Exemple des infrastructures de transport : 70 ans + 70 ans (valeur résiduelle)
Acteurs inclus dans l'évaluation	Puissance publique, entreprises, usagers du projet, population riveraine, population nationale, population internationale
Impacts évalués	Effets marchands (investissement initial, exploitation, maintenance), externalités (exemple : émission de CO ₂ et de polluants atmosphériques)
Monétarisation des impacts	Valeurs tutélaires du rapport Quinet complétées par les valeurs recommandées par le ministère porteur de projet
Taux d'actualisation par défaut	4,5 %

Source : CGDD

LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Aujourd'hui, l'ESE est essentiellement pratiquée pour les projets d'infrastructure de transport et peu pour les projets d'aménagement urbain. Pour ces derniers, d'autres évaluations sont effectuées dont certains principes peuvent se rapprocher de l'évaluation socio-économique. Trois d'entre elles sont présentées ci-après.

L'analyse en coût global

Cette méthode, fondée sur l'article R. 2152-7 du Code de la commande publique, est principalement appliquée pour des projets immobiliers. Elle s'appuie sur la norme ISO 15686-5 et vise à anticiper les contraintes de fonctionnement, d'exploitation, de maintenance et de déconstruction lors de la construction d'un ouvrage.

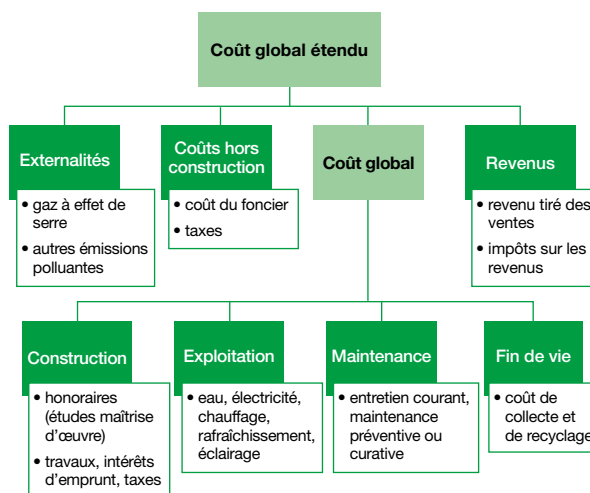
Initialement conçu pour arbitrer différents postes de coûts pendant toute la durée du projet (maximum 100 ans dans le cadre de la norme ISO 15686-5, généralement 23-30 ans pour un bâtiment), cet outil d'aide à la décision pour le maître d'ouvrage s'est enrichi au fil des années pour intégrer dans son calcul les recettes d'exploitation du projet, un taux d'actualisation (de 0 à 4 % selon la norme ISO 15686-5) et des externalités socio-environnementales (par exemple : CO₂, bruit). Ainsi, une analyse en « coût global étendu » (figure 2) se rapproche d'une évaluation socio-économique, dans la mesure où les transferts financiers et non financiers (les externalités) sont comparés au coût du projet immobilier).

L'approche en coût global se distingue toutefois de l'évaluation socio-économique principalement par le fait que cette dernière fixe une option de référence (situation la plus

probable si le projet n'est pas réalisé) et qu'elle compare systématiquement le bilan du projet à cette option de référence. La VAN correspond dans ce cas à la différence entre les coûts-bénéfices du projet et ceux de l'option de référence, sans projet.

Il existe plusieurs guides à destination des porteurs de projets, notamment le guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux [2] et le guide de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) [3]. La figure 2 résume les différents postes de coûts et de bénéfices préconisés par ces guides.

Figure 2 : méthode en coût global et en coût global étendu

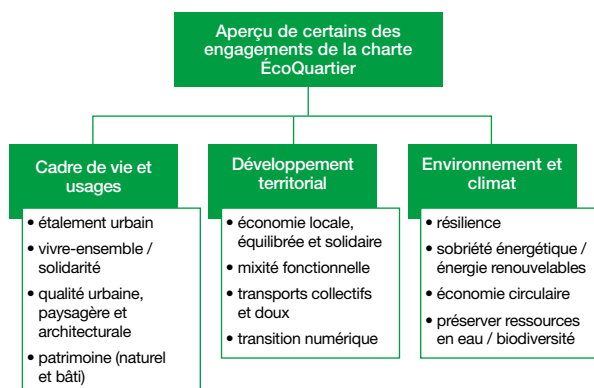


Source : CGDD

Le référentiel national pour l'évaluation des éco-quartiers

Le référentiel national pour l'évaluation des éco-quartiers publié en 2016 [4] propose une série de questions à adapter localement pour évaluer ce type d'aménagement. Ce référentiel a été conçu dans l'optique d'une évaluation des résultats du projet d'éco-quartier, fondée sur les 20 engagements de la charte ÉcoQuartier. Il s'adresse en particulier aux collectivités qui souhaitent évaluer le projet réalisé et la vie du quartier. Il s'agit d'une évaluation dite *ex-post*, c'est-à-dire effectuée après réalisation de l'éco-quartier. Le questionnaire s'intéresse aux impacts de l'éco-quartier ressentis par les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens. Il comprend 30 indicateurs, le plus souvent qualitatifs, dans des domaines variés tels que le cadre de vie, l'attractivité, la satisfaction, l'artificialisation, le respect de l'environnement, ou encore le climat (figure 3). Ces questions sont formulées dans la perspective d'une évaluation de l'atteinte des objectifs du quartier en phase de vie. Pour autant, les collectivités sont invitées à mobiliser ce référentiel le plus tôt possible dans le processus d'un projet et tout au long de celui-ci, dans une démarche d'amélioration continue.

Figure 3 : aperçu des indicateurs à renseigner dans le référentiel EcoQuartier



Source : CGDD

Même si cette méthode reste essentiellement qualitative et ne vise pas à comparer plusieurs options de projet entre elles, elle apporte un éclairage intéressant pour l'ESE quant aux enjeux à explorer et, potentiellement, à introduire dans ce type d'évaluation. Par exemple, l'étalement urbain, le vivre-ensemble, la mixité fonctionnelle, ou encore la transition numérique pourraient mériter l'attention.

L'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale peut viser à concevoir des projets de moindre impact sur l'environnement. Cette démarche itérative et continue est à initier le plus tôt possible dans la conception du projet. Elle doit permettre au maître d'ouvrage de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et, *in fine*, éclairer la décision de l'autorité publique.

L'évaluation environnementale est régie par l'article R. 122-1 du Code de l'environnement qui fixe le cadre général applicable aux différents projets. Un projet doit donc être appréhendé dans son ensemble pour que l'ensemble de ses incidences sur l'environnement soit évalué. C'est également un processus : il s'agit de se poser les bonnes questions au bon moment. Il y a lieu de distinguer l'évaluation environnementale de l'étude d'impact, qui prend la forme d'un rapport réalisé par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité. En application de l'article R. 122-2, seuls certains projets font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en fonction de critères et des seuils bien précis [5].

Ciblés sur les impacts environnementaux d'un projet, les principes méthodologiques de l'évaluation environnementale et ceux de l'ESE se sont peu à peu rapprochés. Le guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 [6] précise par exemple que l'étude d'impact doit comporter un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, ce qui équivaut à l'évolution probable de l'environnement dans l'« option de référence » d'une ESE. Le guide précise en outre que l'étude d'impact devra comparer ces changements sans projet aux

changements provoqués par le projet. Ainsi, cette évaluation doit pouvoir apporter les éléments nécessaires à l'ESE, qui privilégie l'analyse par différence.

Enfin, dans certains projets d'infrastructure de transport, il est possible de trouver une VAN-SE dans les avis de l'Autorité environnementale à partir des résultats de l'évaluation environnementale.

DES MÉTHODES À ARTICULER ENTRE ELLES

Ces différentes méthodes comportent des notions communes qui tendent à se rejoindre mais pas complètement. Afin de rationaliser l'effort d'évaluation des porteurs de projet et de la puissance publique, et de simplifier la communication des résultats aux publics concernés, au moins cinq dimensions mériteraient d'être davantage articulées.

La notion de projet

L'évaluation porte sur un ensemble d'opérations qui peut être très variable selon la définition de la notion de « projet ». Par exemple :

- le décret n° 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics définit le projet d'investissement comme « tout projet d'investissement matériel ou immatériel constituant un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction » ;
- le guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 définit le projet en reprenant les termes de la directive 2014/52/UE comme « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ». Le projet ne doit pas être fractionné. Il doit être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés. Le guide précise que trois critères peuvent aider à déterminer concrètement un projet : la proximité géographique ou temporelle, les similitudes et interactions entre les différentes composantes du projet, l'objet et la nature des opérations.

Ainsi, selon ces définitions, même si le projet doit être réalisé en plusieurs phases, et même s'il relève de plusieurs maîtres d'ouvrage et nécessite plusieurs autorisations, l'ensemble de ses impacts environnementaux, sociaux et économiques devrait faire l'objet d'une évaluation.

Le périmètre des acteurs évalués

Chaque méthode préconise de prendre en compte l'ensemble des acteurs directs et indirects d'un projet d'aménagement urbain : usagers, ménages et entreprises, riverains, contribuables, collectivités locales, voyageurs, travailleurs, touristes, société en général, etc., sans pour

autant proposer une nomenclature de ces acteurs. La lecture des résultats des différentes évaluations est ainsi rendue difficile par l'hétérogénéité des groupes d'acteurs pris en compte. Des doubles comptes sont également possibles. La mise en place d'une nomenclature des acteurs concernés par les projets permettrait une plus grande transparence et une meilleure appropriation des résultats.

Le périmètre géographique des impacts du projet

Dans l'évaluation socio-économique d'un projet d'infrastructure de transport, ce sont habituellement les répercussions nationales du projet qui sont analysées. Dans une évaluation en coût global ou selon le référentiel ÉcoQuartier, l'échelle considérée est davantage localisée. Il pourra s'agir du quartier, de la commune ou de l'intercommunalité. Or, le choix de l'échelle géographique met en exergue des enjeux différents. Certains phénomènes sont causés et ressentis à une échelle très locale (exemple du bruit des voitures ressentis comme une nuisance par les riverains), d'autres à une échelle plus régionale (exemple de la création d'un établissement culturel qui va sans doute impacter la fréquentation d'un autre établissement de la région) jusqu'au niveau mondial dans le cas des émissions de gaz à effet de serre.

Il est donc important de choisir le périmètre géographique de l'évaluation en cohérence avec les enjeux que l'on souhaite appréhender.

L'option de référence

La méthode du coût global permet de comparer les éléments de coûts et de bénéfices de différentes options du projet tandis que dans la méthode « Quinet », les différentes options sont comparées à une situation de référence dans laquelle le maître d'ouvrage, en l'absence du projet, mettrait en œuvre une « option de référence ». C'est l'estimation de l'écart qui est importante. Cette notion de comparaison par rapport à une situation de référence est appliquée dans l'évaluation environnementale où sont exigés une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet.

Pour faciliter la lecture et l'exploitation des résultats de ces évaluations, une plus forte articulation entre méthodes pourrait être effectuée en mettant en place une notion commune d'« option de référence ».

Le taux d'actualisation

Le plus souvent, dans les évaluations en coût global, le taux d'actualisation gravite autour de 4 %. Dans le guide « Quinet », il est à 4,5 % par défaut, avec la possibilité de l'ajuster en fonction des spécificités sectorielles du projet.

Une réflexion sur l'opportunité d'un taux d'actualisation socio-économique unique pour les projets d'aménagement pourrait être menée.

ADAPTER L'ESE EN FONCTION DES ENJEUX DES PROJETS

La revue d'un échantillon de projets semble montrer que trois grands enjeux figurent régulièrement parmi les objectifs et pourraient être mieux pris en compte dans les évaluations. Il s'agit de la recherche de l'amélioration du cadre de vie, d'une plus grande mixité sociale et de davantage de mixité fonctionnelle.

L'amélioration du cadre de vie et de l'environnement

L'amélioration du cadre de vie et de l'environnement par la création d'espaces verts, la réduction du bruit, la réduction des émissions de CO₂ et de polluants ou encore la valorisation d'aménités naturelles ou patrimoniales, est un objectif sans cesse rappelé dans les projets.

Cet objectif est fortement lié à la santé et au bien-être des habitants du (futur) quartier, de même qu'à l'attractivité du quartier sans que cela soit forcément explicité dans les documents stratégiques du projet. Il est actuellement bien appréhendé dans les évaluations à travers une approche essentiellement basée sur des indicateurs physiques quantitatifs (tonne de CO₂ évitée, surface d'espaces verts, etc.). De plus, il existe plusieurs méthodes de monétarisation des externalités environnementales (cf. rapport Quinet) ainsi que des valeurs tutélaires pour les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques et pour le bruit. L'accidentologie est également bien documentée. En outre, des travaux du programme de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques dite « Efese » sur la valorisation des services rendus par la nature pourraient être repris pour tenir compte des impacts d'un ouvrage sur la biodiversité et, dans l'autre sens, de l'apport de la biodiversité pour les usagers et riverains du projet. Un groupe de travail est par ailleurs mis en place par France Stratégie pour mieux cerner les effets de projets d'aménagement (équipements sportifs et naturels notamment) sur la santé.

L'évaluateur sera ici vigilant quant à la distinction entre les moyens mis en œuvre pour respecter la réglementation, et ceux qui permettent d'aller au-delà, car ce sont bien les impacts de ces derniers qui seront valorisés dans l'ESE.

La mixité sociale

La mixité sociale est également très souvent recherchée dans les opérations d'aménagement urbain en réponse à l'objectif fixé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui impose aux communes de plus de 3 500 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux à l'horizon de 2025 [7]. La mixité sociale est ainsi quasi systématiquement évoquée en termes de création de logements sociaux et de logements étudiants. Les acteurs du logement social expriment pourtant un besoin de clarification de la notion de mixité sociale [8]. En dehors des objectifs de « moyens », il n'est en effet jamais fait référence à un objectif de « résultat » tel qu'on en trouve sur la thématique du cadre de vie et de l'environnement. La mixité sociale reste aussi un phénomène

difficile à mesurer. Elle comprend de nombreuses dimensions (économique, ethnique, culturelle, religieuse), dépend fortement de l'échelle (immeuble, rue, quartier, ville) et du contexte local.

Sur le plan des effets recherchés, la mixité sociale est souvent liée à plusieurs enjeux importants pour la société, notamment le niveau de formation et de revenu, l'espérance de vie, ou encore la criminalité, même si leurs liens demeurent difficiles à analyser. En effet, les impacts d'une hausse de la mixité sociale ont été extensivement étudiés mais les résultats restent équivoques et très dépendants de l'échelle de mesure ainsi que de la capacité des institutions à faciliter l'intégration des différentes catégories sociales [9].

De même, comme pour l'environnement et le cadre de vie, l'évaluateur devra pouvoir distinguer les impacts des moyens mis en œuvre pour respecter les obligations imposées par la réglementation, en particulier celle qu'ont les communes de disposer, selon leur population, de 20 à 25 % de logements sociaux, de ceux allant au-delà et qui seront valorisés dans l'ESE.

La mixité fonctionnelle

Une troisième catégorie d'objectif fréquemment citée dans les opérations d'aménagement urbain est la mixité fonctionnelle. Cet enjeu est également régulièrement rappelé dans la loi : la loi SRU puis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 prônent la « diversité des fonctions urbaines » et « la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine ». Souvent décrite comme l'opposé de la spécialisation spatiale des fonctions urbaines (logement, travail, déplacement, divertissement), cette notion ne bénéficie pas de définition précise, ni d'objectif chiffré.

Aussi, comme la mixité sociale, la mixité fonctionnelle n'a pas de valeur intrinsèque et doit être considérée à

travers les domaines auxquels elle contribue potentiellement, par exemple, l'accessibilité (« la ville des courtes distances »), l'égalité entre citoyens (« la régénération économique ») et les économies d'agglomération (« la polarisation du développement urbain ») [10]. Ici encore, le lien de causalité entre mixité fonctionnelle et ces trois domaines de valorisation nécessite d'être explicité pour pouvoir intégrer un tel objectif dans l'ESE.

VERS LA DÉFINITION D'UN CADRE OPÉRATIONNEL DE RÉFÉRENCE

L'ensemble de ces éléments fournit quelques points de repère sur les enjeux et les pratiques actuelles d'évaluation des projets d'aménagement urbain et leur articulation possible pour réaliser une ESE. Il en ressort que les grands principes de l'ESE sont pour la plupart déjà présents dans les méthodes employées par les porteurs de projet et qu'une articulation entre elles pourrait être bénéfique à la lisibilité et à la compréhension des différents résultats. Il en ressort également qu'à l'exception des impacts sur le cadre de vie et l'environnement, les effets attendus des projets d'aménagement associés à la mixité sociale et fonctionnelle (notamment niveau de formation et de revenu, espérance de vie, criminalité, accessibilité, égalité entre citoyens, économies d'agglomération) sont encore un champ de recherche à explorer pour en estimer l'utilité socio-économique et, *in fine*, être en mesure de les intégrer dans une évaluation socio-économique.

Ibrahim BIBBY, SEVS*
Géraldine DUCOS, SEVS*
Tomas HIDALGO, SEVS

* au moment de la rédaction de la publication

RÉFÉRENCES :

[1] France Stratégie (2013), **Évaluation socio-économique des investissements publics** ; France Stratégie – DG Trésor (2017), **Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics**.

[2] Ministère de l'Économie et des Finances – Direction des affaires juridiques, Guide relatif à la prise en compte du coût global dans les marchés publics de maîtrise d'œuvre et de travaux (2010).

[3] MIQCP, Ouvrages publics & Coût Global (2006).

[4] Cerema, Le référentiel national pour l'évaluation des Écoquartiers, tomes 1 et 2 (2016 et 2018).

[5] Selon l'annexe de l'article R.122-2 du Code de l'environnement les projets de la catégorie « Travaux, constructions et opérations d'aménagement » qui sont systématiquement soumis à évaluation environnementale sont des « travaux, constructions et opérations constitués

ou en création qui créent une surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m² ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à 10 hectares ».

[6] CGDD, Évaluation environnementale : guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 (2017).

[7] Ce taux a été porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », dite loi Duflot I.

[8] Rapport de la Cour des comptes, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés (2017).

[9] De Brux et al., Évaluation socio-économique de l'ORCOD-IN du Bas-Clichy (à paraître).

[10] IAU-IDF (2011), La mixité fonctionnelle, un objectif à définir et à négocier au cas par cas.

Dépôt légal : novembre 2020
ISSN : 2255-493X (en ligne)

Directeur de la publication : Thomas Lesueur
Rédacteur en chef : Hugues Cahen
Coordination éditoriale : Laurianne Courtier
Maquettage et réalisation : Agence Efil, Tours

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie verte et solidaire

Sous-direction de l'économie et de l'évaluation

Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex

Courriel : diffusion.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologie.gouv.fr



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*