

Le nouveau référentiel transport

Michel MASSONI
CGEDD
16 septembre 2014



Crédit photo : C. REMY / CGEDD - BC

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Pourquoi une nouvelle instruction-cadre?

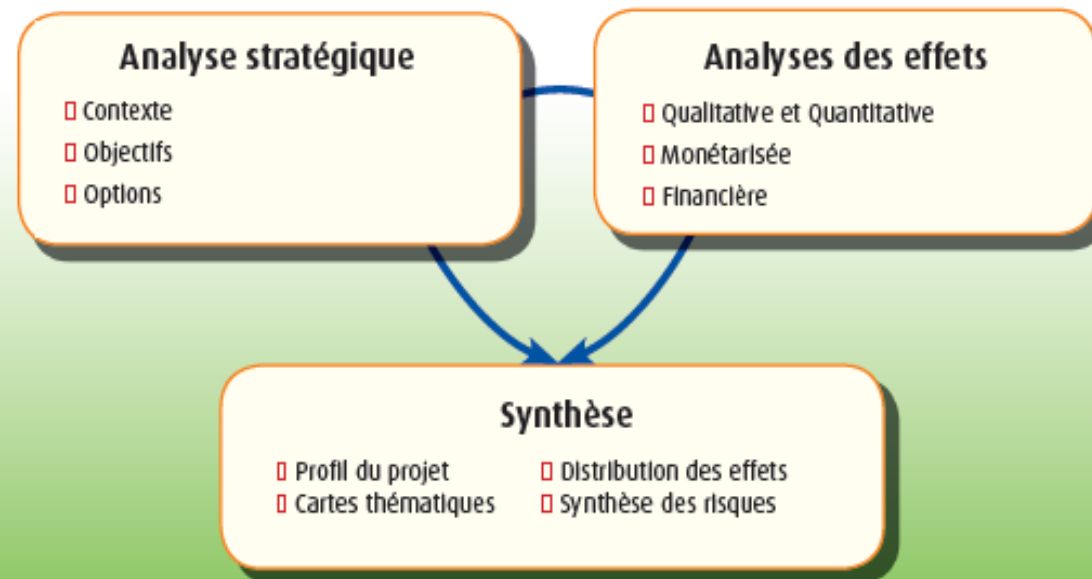
- Les attentes à l'égard de l'évaluation ont évolué depuis 2005 :
 - la connaissance scientifique pour analyser les effets des projets de transport a progressé ;
 - les méthodes et valeurs de référence du calcul socio-économique ont été mises à jour et enrichies ;
 - l'article 17 de la loi 2012-1558 du 31 décembre 2012, renforce les obligations préalables d'évaluation interministérielle des projets en introduisant une contre-expertise indépendante pour les plus grands d'entre eux ;
 - La politique des transports s'appuie maintenant sur une grande diversité de types de projets de transports, infrastructures et services, que le référentiel doit permettre de comparer plus rationnellement.
- Dès l'automne 2011, le MEDDE a engagé une refonte de l'ancienne instruction cadre en mobilisant les services centraux et déconcentrés et les organismes techniques. Ce travail a abouti à l'instruction du Gouvernement du 16/06/2014.

Objectifs et contenu de l'évaluation

- L'évaluation s'inscrit dans un processus contribuant à l'élaboration du projet, et permettant de porter les effets prévisibles à la connaissance de toute personne intéressée.
- L'évaluation doit respecter deux principes:
 - **principe de proportionnalité** : L'évaluation est proportionnée à l'étendue et à la nature du projet, à ses objectifs, aux enjeux en présence, à ses effets prévisibles ;
 - **principe de progressivité** : L'analyse des effets du projet est adaptée à la phase à laquelle l'évaluation est réalisée et aux données raisonnablement disponibles dans cette phase.

Le nouveau référentiel : « Vers une prise en compte du développement durable »

- Le cadre général d'évaluation comprend **trois volets** : l'analyse stratégique, l'analyse des effets, la synthèse des analyses articulés comme suit :



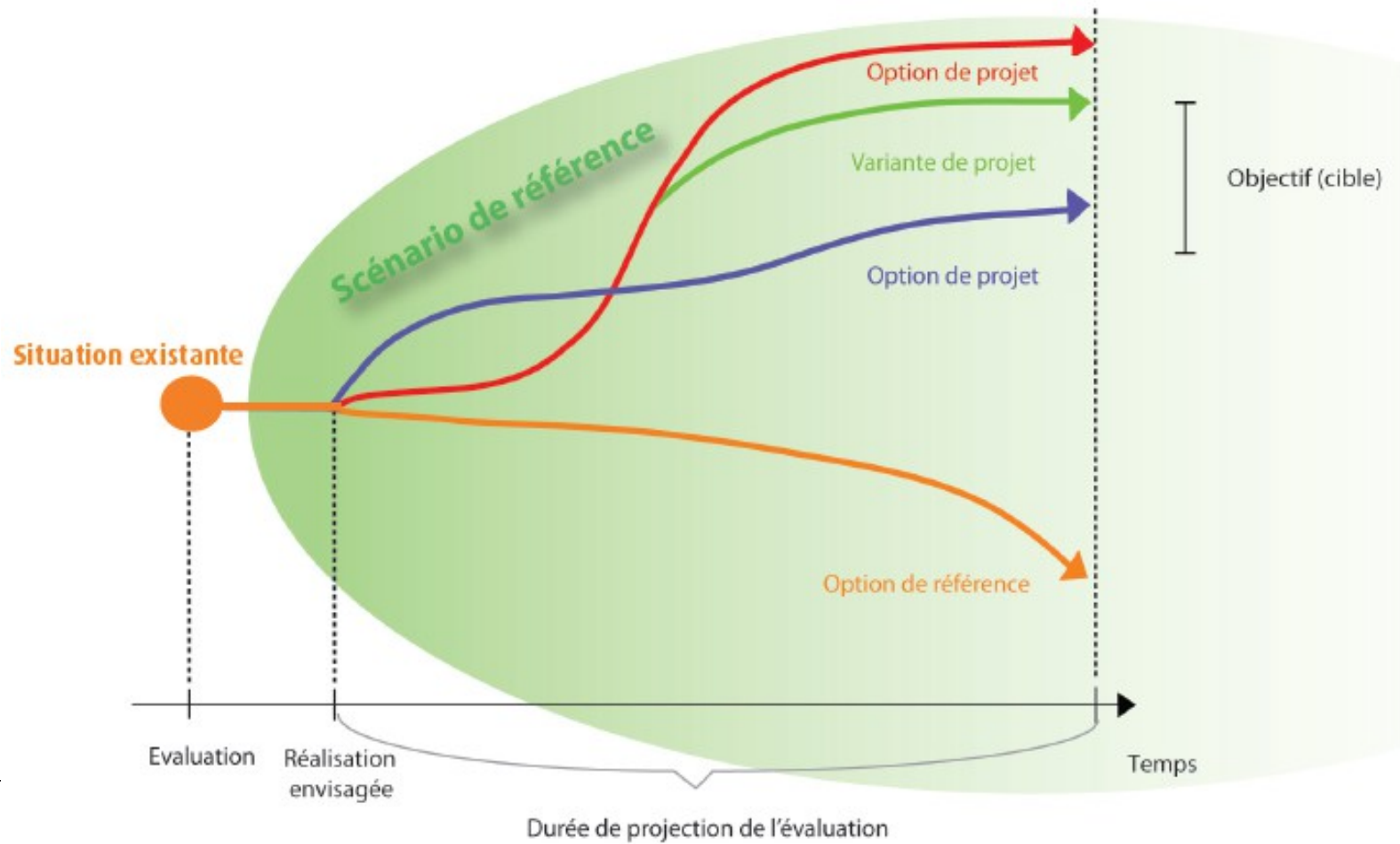
L'analyse stratégique-1

- **L'analyse stratégique** explicite les objectifs du projet compte tenu de la situation qui aurait prévalu en son absence et de la politique de développement durable.
- Elle identifie et hiérarchise les **objectifs** relevant de la politique du développement durable et de la politique des transports aux différentes échelles.
- L'analyse stratégique définit le **contexte de l'intervention** :
 - la **situation existante** tient compte des caractéristiques des infrastructures et services de transport existants et que l'on envisage de moderniser/élargir/renforcer, de l'état des territoires et des problèmes rencontrés;
 - le **scénario de référence** précise les contextes sociaux, spatiaux, environnementaux et économiques d'évolution future, **exogènes au projet de transport**, sur la durée de projection retenue pour l'évaluation.

L'analyse stratégique-2

- L'analyse stratégique présente également :
 - **l'option de référence**, définie comme la mise en œuvre des décisions jugées les plus plausibles sur le réseau d'infrastructures concerné et son usage, en l'absence de la réalisation du projet étudié ;
 - **les options de projet et leurs variantes**. Une option se caractérise par le type d'investissement, le mode de transport, la capacité, la zone de passage, le mode de financement, ... Une variante dépend notamment du phasage de réalisation du projet.
- L'analyse stratégique s'inscrit dans un **processus progressif** qui permet de faire le lien entre **les différentes étapes de la vie du projet**.

L'analyse stratégique-3



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'analyse des effets d'un projet-1

- Les effets du projet sont étudiés **sous différents aspects, sociaux, environnementaux et économiques** avec des indicateurs adaptés.
 - Les **aspects sociaux** sont analysés dans le contexte social du scénario de référence et de la population concernée par le projet de transport :
 - Une attention particulière est portée aux effets sur la santé et la sécurité des personnes, sur la limitation des inégalités, sur la situation des personnes les plus fragiles, sur la desserte équilibrée des espaces enclavés et l'accessibilité aux services publics, culturels, éducatifs ;
 - Les effets sur les emplois directs et indirects liés à la construction, à l'entretien et à l'exploitation sont examinés en particulier pour l'activité locale.

L'analyse des effets d'un projet-2

- Les **aspects environnementaux** inclus dans l'analyse sont relatifs notamment aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants locaux, aux nuisances sonores, à la transformation des sols, à la biodiversité, aux risques naturels, ...
 - L'évaluation s'appuie sur la démarche « éviter, réduire, compenser » et la recherche permanente d'une conception de moindre impact répondant aux objectifs poursuivis, à un coût raisonnable.

L'analyse des effets d'un projet-3

- Les **aspects économiques** à examiner sont relatifs :
 - aux acteurs directement concernés par le projet : les utilisateurs (bénéficiaires de gains de temps, de confort, de sécurité et exposés à des coûts de carburant, des péages, ...), les opérateurs (exposés à des coûts d'investissement, d'exploitation, percevant des recettes, ...), les gestionnaires d'infrastructures, les pouvoirs publics ;
 - aux effets indirects notamment sur les territoires, comme par exemple, les nouvelles opportunités de développement économique.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'analyse des effets d'un projet-4

- Trois types d'analyse complémentaires doivent donc être menées :
 - **L'analyse qualitative et quantitative** des effets du projet pour chacun des thèmes sociaux, environnementaux et économiques considérés. La revue des effets assure aussi que les effets qui sont non monétarisables sont bien répertoriés par ailleurs. L'analyse quantitative des effets physiques (trafics, émissions de GES, ...) sert de base aux analyses qui suivent ;
 - **L'évaluation socio-économique** (ACA) a pour objectif de fournir une estimation de l'effet agrégé du projet sur les composantes du bien-être collectif qui peuvent se traduire en valeurs monétaires. Elle permet de prendre en compte l'ensemble des coûts et des avantages monétarisables qu'ils soient marchands (i.e. sujets d'échanges monétaires entre acteurs) ou non-marchands (non échangeables sur un marché).

L'analyse des effets d'un projet-5

- **L'analyse financière** pour chacun des acteurs qui investissent de manière significative dans le projet caractérise la soutenabilité financière du projet. Elle nécessite de poser des hypothèses préalables sur le mode de financement et la répartition des participations éventuelles.
- Ces trois types d'analyse doivent tenir compte des risques et des incertitudes d'une façon adaptée aux enjeux et à l'importance du projet. Ces risques et incertitudes peuvent être :
 - liés à la manière de conduire l'évaluation du projet (exemples : biais sur l'estimation des coûts, incertitudes sur les modèles utilisés) ;
 - liés à l'état d'avancement du projet (tracé encore imprécis, schéma de desserte pas encore fixé, ...) ;
 - systémiques (incertitude sur les déterminants économiques de la mobilité).

Les innovations du référentiel-1

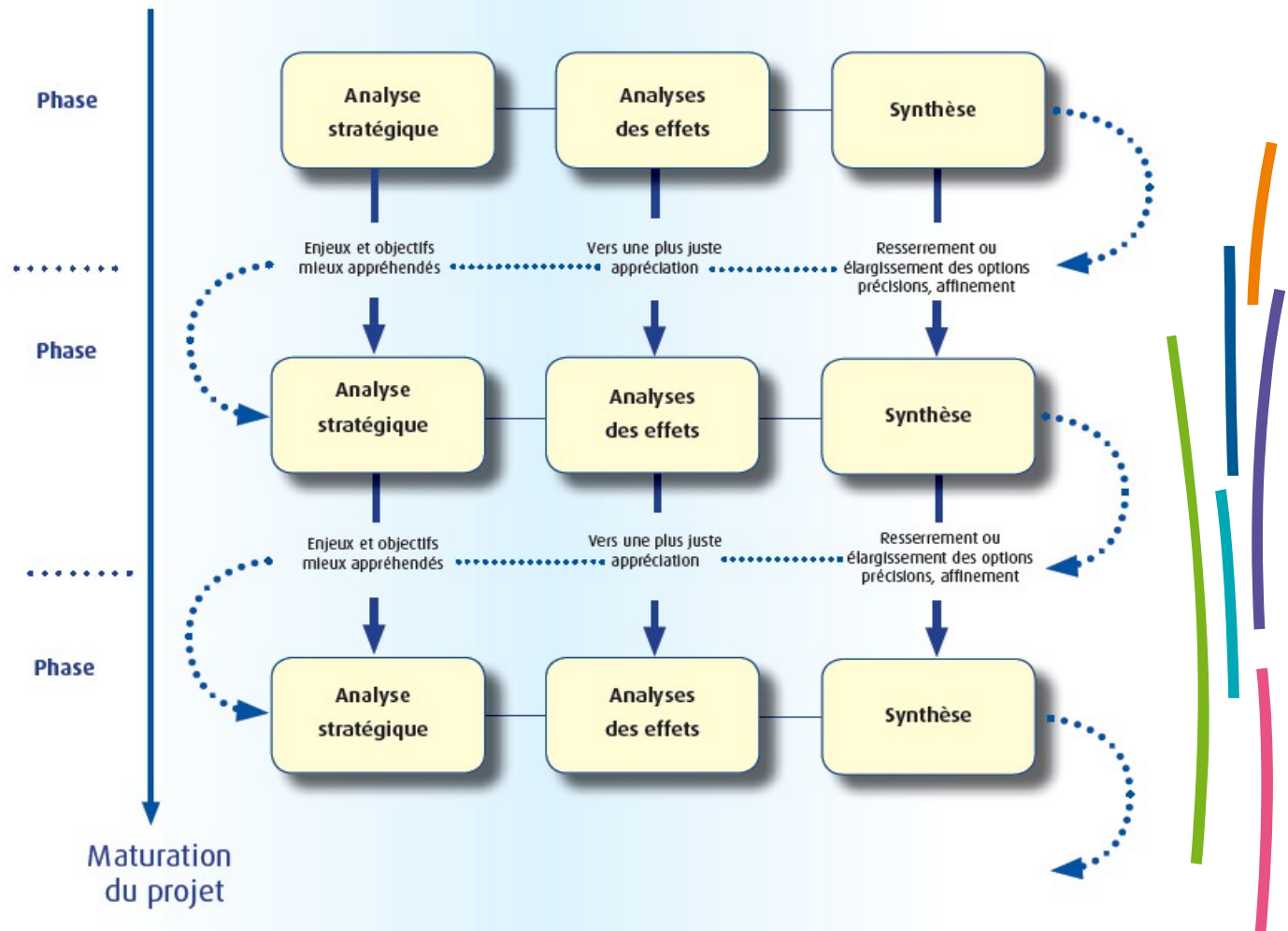
- La note technique du 27/06/2014 qui spécifie les conditions de mise en œuvre de l'instruction du 16/06/2014 est articulée en deux grandes parties :
 - un **référentiel méthodologique**, destiné aux personnes en position d'organiser les évaluations, décrit les principes et la conduite de l'évaluation. Il devrait être pérenne.
 - un ensemble de **fiches-outils** destinées aux personnes qui réalisent les évaluations. Les fiches, en cours de finalisation, ont un statut de « règles de l'art » permettant leur mise à jour progressive sans remettre en cause le cadre général de la démarche. Elles bénéficient des apports du groupe de travail sur le calcul socio économique présidé par Émile Quinet et de ses prolongements.

Les innovations du référentiel-2

- La méthodologie prévoit l'établissement d'une **synthèse de l'évaluation** qui reprend les points clés de l'analyse stratégique (principaux objectifs du projet, contribution des différentes options à l'atteinte des objectifs, effets des différentes options). Cette synthèse comprend l'analyse coûts-avantages et l'analyse financière et présente la distribution des effets du projet dans le temps, dans l'espace et entre les acteurs.
- Cette synthèse est établie ou mise à jour **pour chaque phase** d'élaboration, de concertation ou consultation, à partir de l'analyse stratégique et de l'analyse des effets (contient les évolutions du projet depuis la phase précédente et les nouvelles informations) :
 - Le **principe de progressivité** doit être appliqué à chaque phase ;
 - On ne peut avoir la même précision lors du débat public que celle obtenue bien plus tard lors de l'enquête publique préalable à la DUP ;
 - Les résultats de modélisation (trafics, effets) devraient être accompagnés d'un **intervalle d'incertitude indicatif**.

Les innovations du référentiel-3

Le processus d'élaboration d'un projet est donc explicitement conduit de façon **progressive et itérative**.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FIN

