

Référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain

Rapport du groupe de travail présidé par
Sabine Baïetto-Beysson

SYNTHÈSE



SYNTHÈSE

1. Les enjeux de l'évaluation des opérations d'aménagement

L'aménagement urbain génère une transformation de l'espace, bâti ou non bâti, en réponse à des objectifs fixés par la collectivité publique et aux attentes des différentes parties prenantes, qu'elles soient publiques ou privées. L'*opération d'aménagement* vise ainsi à mettre en œuvre un projet urbain s'inscrivant lui-même dans des objectifs des collectivités traduits dans les documents de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, programmes locaux de l'habitat, etc.). Pour les élus locaux, les opérations d'aménagement sont souvent au cœur de leur engagement et leur succès ou leur échec apparaît souvent comme une dimension forte du jugement porté sur l'équipe élue.

L'évaluation des grandes opérations urbaines dont la réalisation, et surtout les effets, sont inscrits dans le temps long est par nature complexe. D'une part, ces opérations sont multidimensionnelles. Elles peuvent concerner les logements, les bureaux et commerces, les espaces publics (dont les espaces verts), les équipements publics, les transports et autres infrastructures. En transformant l'environnement construit et le cadre de vie, elles peuvent affecter le confort des habitants, l'économie et les finances locales, la mobilité, la qualité de l'air, les paysages urbains, l'animation et les ambiances urbaines, la biodiversité, etc. D'autre part, elles concernent de multiples acteurs : promoteurs, bailleurs sociaux, entreprises, collectivités, particuliers, etc. Elles sont en outre susceptibles d'interagir avec de nombreux projets d'infrastructures de transport ou de grands équipements publics soumis à évaluation et relevant d'autres maîtres d'ouvrage.

Une démarche d'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement consiste à mettre en regard des investissements financiers consentis les bénéfices matériels et immatériels d'une opération ainsi que ses coûts de tous ordres pour les différents acteurs concernés. Elle est particulièrement adaptée pour donner une vision complète d'effets aussi importants et variés mais n'a été mise en œuvre que récemment dans le domaine de l'aménagement, contrairement à celui des transports par exemple. Le présent référentiel, élaboré au sein d'un groupe de travail et soumis à diverses consultations (voir encadré ci-dessous), s'efforce de contribuer à relever le défi de cette complexité. Il prend

en compte pour ce faire les préconisations du *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics* publié en 2017¹.

Il s'inscrit donc dans une série de méthodes d'évaluation définies par France Stratégie² et sa structure et son esprit sont en partie inspirés du *Référentiel méthodologique pour l'évaluation des projets de transport*³ publié par le ministère de la Transition écologique en 2014. Les membres du groupe et les experts consultés ont toutefois souligné le risque d'appliquer au domaine de l'aménagement une approche trop réductrice. Pour de grandes opérations, notamment, la gouvernance complexe du projet et son évolution dans le temps, comme la vision de l'évolution de la société que ces opérations reflètent, sont fondamentales mais peu quantifiables. Ces dimensions rendent difficile un chiffrage monétaire systématique, ce qui peut conduire à donner un poids excessif aux seules composantes économiques et financières de l'aménagement.

Encadré – Les modalités d'élaboration du document

Le présent référentiel a été élaboré à la demande conjointe du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et de France Stratégie, en accord avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et le Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la Transition écologique. Cette demande a été explicitée dans la lettre de mission du 18 septembre 2019 adressée à Sabine Baïetto-Beysson, inspectrice générale honoraire de l'administration du développement durable et présidente de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne et de l'observatoire régional du foncier d'Île-de-France ([voir annexe 1](#)).

Le groupe de travail constitué sous sa présidence comportait, outre les administrations commanditaires, des professionnels de l'aménagement et du foncier, des consultants, des chercheurs et des experts du domaine, de nouveaux membres ayant été intégrés au cours de la démarche ([voir annexe 2](#)). De nombreux experts d'organismes divers ont également été consultés sur le projet de rapport et ont pu émettre un avis. Une douzaine de réunions se sont tenues, complétées par de multiples échanges écrits sur les versions successives du document ([voir annexe 3](#)).

¹ France Stratégie et DG Trésor (2017), *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics*, décembre, 62 pages.

² Voir la page dédiée [sur le site de France Stratégie](#), consultée le 2 juin 2021.

³ MTES/Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (2014), *Référentiel méthodologique pour l'évaluation des projets de transport*, juin, 60 pages.

Plusieurs thèmes ont fait l'objet de débats nourris et devront être approfondis à l'avenir au vu d'évaluations a posteriori.

Pour les membres du groupe, certains effets du projet d'aménagement ne peuvent être mesurés par les préférences des acteurs mais relèvent d'une approche tutélaire. C'est ainsi le cas de la mixité sociale qui est prônée par les pouvoirs publics alors que les ménages expriment globalement une préférence pour l'entre-soi. De manière analogue, la valeur de l'espace devient une préoccupation croissante du débat public mais la réflexion et la formalisation juridique sont encore en cours.

Le sujet de la valorisation des emplois a également fait l'objet de points de vue divergents. Le plus souvent, la création d'emplois est un objectif essentiel du projet et pourrait être valorisée sous forme de coût évité du chômage. Le rapport propose de relativiser cette approche en s'intéressant à la création nette d'emplois non au niveau géographique de l'opération mais à celui du bassin d'emploi et en ne l'intégrant pas telle quelle au calcul de la VAN-SE pour éviter les doubles-comptes. Concernant les emplois de chantier, selon un scénario de référence fixé conventionnellement en situation de plein emploi, il est proposé de ne valoriser que les emplois d'insertion qui viennent alléger le coût de la prise en charge du chômage pour des personnes très éloignées de l'emploi.

Une attention particulière a été portée à l'articulation des évaluations socioéconomique et environnementale. Plus généralement, certains partenaires ont exprimé le souci de limiter la multiplication des procédures et des contentieux qui peuvent s'avérer particulièrement pénalisants. L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, qui intègre désormais le principe de précaution et le principe de prévention, devrait inciter à développer des évaluations et les concertations en phase amont pour prévenir ces risques. L'usage du présent référentiel devrait précisément aider à s'assurer de l'utilité publique des projets ainsi que de leur contribution à l'intérêt général en alimentant le débat public.



La démarche d'évaluation présente un caractère obligatoire pour les projets d'investissements civils financés par l'État et ses établissements publics en application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012. Son décret d'application (2013-1211) impose le recensement des projets mobilisant plus de 20 millions d'euros de contribution de l'État et l'obligation de conduire une contre-expertise indépendante de cette évaluation au-delà d'un seuil de 100 millions d'euros.

Le présent document et les fiches techniques qui le compléteront au cours de l'année 2022 visent à faciliter l'application de ces dispositions et constituent ainsi un référentiel pour les porteurs d'opérations et les bureaux d'étude. Les membres du groupe de travail ont souhaité fournir au lecteur une méthodologie soucieuse de l'intérêt général et exposée

avec la plus grande clarté possible. La mise en œuvre de l'approche présentée dans ce référentiel contribuera à éclairer les décisions des porteurs d'opérations, mais également des décideurs publics qui sont concernés au premier chef. Leur adhésion à l'approche préconisée et, souvent, leur aide financière pour mener les études nécessaires, conditionnent sa bonne fin. Les membres du groupe encouragent donc à présent les acteurs concernés à faire vivre ce référentiel en l'appliquant à une variété d'opérations. Son appropriation conduira sans aucun doute à l'enrichir et le faire évoluer.

Encadré – Une démarche complémentaire : la rédaction de fiches-outils techniques

La rédaction de ce référentiel s'est achevée au printemps 2021. **Un ensemble de fiches-outils techniques complétera ce document principal au cours de l'année 2022.** Le ministère de la transition écologique (CGDD et DHUP/DGALN) a chargé le CEREMA de les rédiger selon un dispositif déjà éprouvé pour les projets de transport. Leur rédaction s'appuiera sur un comité d'experts et sur l'expérience d'opérations d'aménagement réalisées ou en cours, et pourra être actualisée au fil du temps. La liste des fiches à venir figure [en annexe 9](#).

En application de ce référentiel, les précisions et les approfondissements nécessaires seront intégrés dans les fiches-outils.

2. Une démarche générale à adapter à chaque opération

Les opérations d'aménagement sont de natures et d'ampleurs très diverses, du petit lotissement de maisons individuelles de portée locale à de grandes opérations complexes d'intérêt national. Le référentiel s'efforce de couvrir un champ aussi large que possible pour répondre aux besoins d'évaluation des grandes opérations d'aménagement relevant d'une obligation réglementaire mais il peut être utilisé de manière volontaire pour des opérations de taille plus modeste, en respectant naturellement un principe de proportionnalité : une opération ayant un effet marginal sur son contexte ne nécessitera pas des études aussi poussées qu'une opération structurante pour une agglomération, qui méritera une analyse du bassin d'emploi et d'habitat, une étude de l'armature commerciale, des capacités des infrastructures, etc.

Le présent référentiel vise à appliquer au domaine de l'aménagement les concepts et méthodes de l'évaluation socioéconomique. Il décrit l'ensemble de la démarche d'évaluation et renvoie à des fiches techniques décrivant sa mise en œuvre pratique.

Encadré – Un référentiel pour qui et pour quoi faire ?

Le présent référentiel concerne l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain et, plus largement, de tout aménagement ou équipement susceptible d'induire des effets urbains significatifs :

- effets sur l'organisation urbaine, l'offre de logements, d'emploi et de service, et l'attractivité des régions urbaines concernées ;
- effets sur la composition des sociétés urbaines, la mixité sociale et les pratiques de déplacements ;
- effets sur les paysages urbains et le cadre de vie ;
- effets sur la qualité des espaces publics et des environnements urbains et sur la santé des citoyens ;
- effets sur les changements globaux (usage des sols, biodiversité, changement climatique, etc.) et sur l'exposition aux risques des populations urbaines.

L'évaluation socioéconomique vise avant tout à éclairer les choix collectifs. Ce rapport s'adresse donc aux décideurs publics et aux porteurs d'opérations, mais aussi aux bureaux d'études en charge des évaluations socioéconomiques et, le cas échéant, aux experts chargés des contre-expertises diligentées par l'État (SGPI).

Il vise à favoriser l'homogénéisation des pratiques d'évaluation en matière de prise en compte de ces effets urbains – caractérisation qualitative, quantification et monétarisation éventuelles – tout en encourageant l'adaptation de la démarche aux caractéristiques spécifiques de l'opération évaluée.

Ce document – le référentiel proprement dit, mais aussi et surtout les fiches techniques appelées à le compléter progressivement au cours de l'année 2022 – a vocation à être régulièrement actualisé pour tenir compte des éventuelles difficultés rencontrées dans son usage et à la lumière des évaluations a posteriori d'opérations d'aménagement que le groupe de travail encourage vivement à développer.

3. Évaluation socioéconomique et évaluation environnementale

Le référentiel fournit une méthode d'analyse qualitative et quantitative des différents effets d'une opération d'aménagement.

Les opérations d'aménagement urbain font l'objet d'une étude d'impact et les grandes opérations sont en règle générale soumises à évaluation environnementale. Il convient que l'évaluation socioéconomique puisse s'appuyer sur les résultats de l'étude d'impact pour appréhender les incidences de l'opération d'aménagement sur l'environnement. Cela suppose que l'évaluation environnementale et l'évaluation socioéconomique soient effectuées en étroite coordination afin d'assurer la cohérence des impacts environnementaux pris en compte dans les deux évaluations.

4. La démarche

Une première phase d'**analyse stratégique** doit permettre de caractériser les objectifs de l'opération en précisant le rôle et les responsabilités des différents acteurs. L'action de l'aménageur s'exerce dans un champ de contraintes fort : il se trouve à l'interface entre une collectivité – sauf exception, une collectivité territoriale compétente en matière d'urbanisme qui fixe les règles applicables au droit des sols – et des clients et usagers acquéreurs ou utilisateurs d'espaces ainsi transformés.

L'opération doit se conformer aux objectifs et règles inscrits dans les différents documents de planification. Elle se situe dans un contexte socioéconomique local avec lequel elle peut interagir. L'analyse stratégique explicite notamment le **scénario de référence**, qui décrit l'évolution prévisible dans la durée de valeurs et événements non maîtrisés par le porteur de projet, comme le dynamisme démographique et économique de la zone d'influence ou des grandeurs macroéconomiques telles que les conditions de crédit ayant une incidence sur la demande (de logements, de locaux d'activités, de bureaux, etc.). L'évaluation socio-économique consiste à comparer, dans le cadre du scénario de référence, les effets de l'opération, dite **option d'investissement**, avec ceux qui seraient observés en l'absence de l'opération (**option de référence**). En règle générale, l'option de référence (situation prévalant en l'absence d'opération d'aménagement) ne se confond pas avec un maintien du site en l'état, mais se traduit par une poursuite de l'urbanisation selon les règles d'urbanisme en vigueur et au fil d'opérations ponctuelles obéissant à une logique de marché, alors que le lancement d'une opération d'aménagement traduit une volonté politique d'organiser le développement urbain de manière volontariste et cohérente.

Pour les opérations les plus importantes et potentiellement sujettes à controverses, l'élaboration de variantes par rapport à l'option d'investissement peut s'avérer pertinente pour tester la robustesse de l'évaluation. Par exemple, pour les grandes opérations qui se

déroulent parfois sur plusieurs décennies, un retournement de conjoncture ou des évolutions politiques peuvent induire des modifications du programme, conduire à en différer certains éléments ou en fragiliser le bilan financier.

Dans une situation idéale, l'évaluation socioéconomique devrait être conduite de manière itérative à chaque grande phase d'élaboration de l'opération et en articulation avec la démarche de concertation avec le public. Il est par ailleurs rappelé que les résultats de l'évaluation socioéconomique et le cas échéant de la contre-expertise, lorsqu'elle est obligatoire, doivent être rendus publics au moment de l'enquête publique. Il importe donc que les documents mis à l'enquête apportent une justification étayée de la supériorité du parti d'aménagement retenu par rapport à l'option de référence et aux variantes possibles.

Le **périmètre** de l'évaluation est plus large que le périmètre fonctionnel proprement dit de l'opération évaluée. Il comporte en outre les espaces immédiatement environnants ou liés fonctionnellement à l'opération et, plus largement, l'ensemble des espaces affectés par l'opération pour chaque catégorie d'effets : bassin d'habitat ou d'emploi, zone de chalandise commerciale ou aire d'attraction des différents équipements figurant au programme de l'opération, échelle planétaire même pour les émissions de gaz à effet de serre.

5. L'analyse des effets

L'opération d'aménagement se traduit par la production/construction d'un ensemble de bâtiments, d'infrastructures et d'espaces et équipements publics. À chaque type de production sont associés, dans des proportions variables, des effets de nature économique, financière ou environnementale, ou touchant au bien-être, au confort ou à la santé. Les parties concernées par la chaîne de production sont également multiples : propriétaires fonciers, collectivités publiques, aménageurs, promoteurs, investisseurs, utilisateurs finaux. Une première analyse évalue les effets propres à chaque ensemble de productions d'un type donné.

Cette analyse par type de production est complétée par une analyse des effets globaux qui traduit la dynamique de l'opération et les interactions entre ses différentes composantes. Ainsi, c'est à une échelle plus vaste (voire à l'échelle globale) que sont abordées les questions relatives à l'environnement (biodiversité et consommation d'espace, risques naturels et technologiques, adaptation au changement climatique, pression sur les ressources et milieux naturels), le développement économique, l'attractivité, l'image et le développement culturel, les effets de la phase de chantier.

6. Monétarisation et valeur actualisée nette

L'évaluation socioéconomique comporte, dans toute la mesure du possible, un calcul de **la valeur actualisée nette socioéconomique (VAN-SE)** des principaux effets. Cette monétarisation repose sur des valeurs issues d'études et d'enquêtes *ex post* ou dans certains cas sur des valeurs de référence (dites valeurs tutélaires). L'évaluation socioéconomique comprend également une analyse financière reposant sur une vision consolidée des flux entre les différents acteurs et une analyse des risques et incertitudes pesant sur l'évaluation elle-même.

La VAN-SE est calculée par différence entre les effets monétarisés de l'option d'investissement – et le cas échéant de ses variantes – et ceux de **l'option dite de référence**. Le taux d'actualisation utilisé est le taux préconisé par le gouvernement. La fixation de sa valeur ne relève pas du présent guide, mais de considérations macroéconomiques générales. La valeur du taux d'actualisation et la prise en compte du coût d'opportunité des fonds publics influent fortement sur le résultat du calcul de la VAN-SE.

Toutefois, le total des effets monétarisés de l'option d'investissement par rapport à la situation initiale constitue un intermédiaire de calcul¹ intéressant à mettre en évidence, en regard de l'évaluation environnementale qui compare ces deux situations.

7. Un besoin de recherches et d'évaluations complémentaires

Le travail conduit dans le cadre de l'élaboration du présent référentiel et des fiches techniques qui l'explicitent s'est appuyé sur de multiples travaux de recherche mais de nombreux domaines apparaissent aujourd'hui insuffisamment étudiés. Certains cas relèvent d'une vision tutélaire : c'est le cas par exemple de la consommation d'espace où les règles sont en cours d'élaboration par la puissance publique et ne pourront être prises en compte que progressivement. Dans d'autres cas aussi fondamentaux et divers que la qualité du paysage urbain ou les bénéfices attendus de la mixité sociale, des études complémentaires mériteraient d'être conduites en s'appuyant sur des analyses *ex post* d'opérations déjà menées à leur terme ou largement engagées. Ces analyses *ex post* pourraient porter en première intention sur de grandes opérations menées au titre de la rénovation urbaine (PNRU, ORCOD) ou par des EPA².

¹ Ainsi : $OI - OR = OI - SI - (OR - SI)$, où SI = situation initiale ; OR = option de référence ; OI = option d'investissement.

² PNRU : Programme national de rénovation urbaine. ORCOD : Opération de requalification des copropriétés dégradées. EPA : Établissement public d'aménagement.



SOMMAIRE DU RAPPORT

Synthèse	15
Introduction – Évaluer les opérations d’aménagement urbain : pourquoi, quand et comment ?	25
Chapitre 1 – Les principes	29
1. Définition	29
2. Cadre réglementaire et normatif	30
3. Enjeux de l’évaluation	31
4. Évaluation socioéconomique et évaluation environnementale des opérations d’aménagement.....	33
Chapitre 2 – Analyse stratégique	35
1. Partage des rôles entre acteurs de l’aménagement et inscription de l’opération dans les politiques urbaines, aux niveaux national et local	35
2. Contexte de l’opération et scénario de référence.....	39
3. Option de référence et options d’investissement	40
4. Bornes temporelles de l’évaluation	42
5. Périmètres spatiaux, périmètres fonctionnels	43
6. Parties concernées	44
Chapitre 3 – Analyse des effets de l’opération d’aménagement.....	47
1. Analyse qualitative et quantitative des effets spécifiques d’une opération, selon le type de production	50
2. Analyse qualitative et quantitative des effets globaux d’une opération d’aménagement.....	60
3. Analyse monétarisée	84
4. Analyse financière	86
5. Incertitudes et risques associés à la réalisation d’une opération d’aménagement urbain	95

Chapitre 4 – La synthèse de l'évaluation	99
1. Les principales caractéristiques de l'opération.....	99
2. La distribution des effets de l'opération.....	99
3. La synthèse des risques et des incertitudes	101
4. Représentations graphiques de l'évaluation : cartes thématiques	101
Chapitre 5 – Exemple de mise en œuvre des recommandations du présent référentiel : le cluster des médias	103
1. Avertissement.....	103
2. Analyse stratégique	103
3. Évaluation des principaux effets de l'opération	109
4. Analyse financière	112
ANNEXES.....	119
Annexe 1 – Lettre de mission	121
Annexe 2 – Composition du groupe de travail	123
Annexe 3 – Programme des séances et personnalités auditionnées	125
Annexe 4 – Décret du 23 décembre 2013.....	127
Annexe 5 – Articles L101-2 et L300-1 du code de l'urbanisme	131
Annexe 6 – Évaluation socioéconomique et évaluation environnementale	133
Annexe 7 – Flux et bilans financiers pour les acteurs en charge de la réalisation des opérations d'aménagement	141
Annexe 8 – Sources statistiques mobilisables pour l'évaluation	145
Annexe 9 – Fiches-outils associées au présent référentiel	155
GLOSSAIRE.....	159
BIBLIOGRAPHIE	165

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.


FRANCE STRATÉGIE




**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.