Situation existante, scénario de référence et option de référence

Version du 1er octobre 2014

1. Introduction et enjeux

La description de la situation existante, du scénario de référence et de l'option de référence constitue un élément central de l'évaluation car elle aborde plusieurs points cruciaux, en particulier le cadrage macro-économique, l'évolution de la demande de déplacement et l'évolution du réseau dans la zone d'influence du projet.

En synthèse, la description de la situation existante, du scénario de référence et de l'option de référence permet :

- de définir précisément le point de comparaison par rapport auquel on peut évaluer les coûts, les effets, les avantages d'un projet ;
- d'expliciter comment les facteurs exogènes (croissance économique, prix de l'énergie), les politiques publiques, les décisions des acteurs ou maitres d'ouvrages, sont pris en compte et sont supposés s'articuler.

En ce sens, ces éléments constituent un enjeu important de la transparence de l'évaluation.

2. La situation existante

La description de la situation existante constitue la base de la démarche d'évaluation et de l'analyse stratégique.

La situation existante décrit, au moment où les études sont menées :

- l'état des territoires concernés par le projet sur les volets économiques, sociaux et environnementaux (voir 2.1 à 2.3) ;
- la situation actuelle de l'offre de transport sur ces territoires, avec les tendances d'évolution observées sur un passé plus ou moins récent. En l'absence de données, une modélisation de trafic sur la base du réseau existant et des matrices origines-destinations des déplacements peuvent être élaborées ;
- l'ensemble des décisions en cours de réalisation (dit autrement en cours de travaux) pour les territoires concernés par le projet.

La situation existante est alimentée par les constats et observations factuels. La description de l'offre et des déterminants démographiques, économiques et territoriaux de la demande de transport constitue une tâche importante.

C'est sur cette base que sera possible l'identification des besoins à satisfaire et des objectifs à atteindre qui alimentent le programme de l'opération et orientent les études du projet et le choix des options à comparer.

Les données utiles pour la définition de la situation existante n'étant pas toujours immédiatement disponibles, il convient d'utiliser des données suffisamment récentes pour être représentatives de cette situation.

2.1. Etat du territoire du point de vue économique

Les éléments caractéristiques de la situation économique actuelle du territoire sont des éléments macro-économiques nationaux et régionaux et des éléments d'économie territoriale relayés notamment par les chambres consulaires.

2.2. Etat du territoire du point de vue social

La population de l'aire d'étude peut être décrite par divers indicateurs, en fonction des spécificités du projet (catégories socio-professionnelles, pyramide des âges, emploi et compétences, éléments relatifs à la santé des populations, etc.).

2.3. Etat du territoire du point de vue environnemental

La description de la situation existante au sens du code des transports ne présente que des éléments observables au moment de la réalisation des études, sans se projeter sur la durée de projection de l'évaluation. Il ne s'agit pas de l'état initial au sens du code de l'environnement. En revanche, certains éléments produits pour conduire l'état initial sur l'environnement peuvent être réemployées pour alimenter la situation existante.

3. Scénario de référence

Le scénario de référence est, en synthèse, constitué de l'ensemble des hypothèses d'évolution les plus plausibles sur la durée de projection de l'évaluation et non maîtrisées par le maître d'ouvrage du projet (exogène au projet). Il s'agit principalement du contexte économique, social et environnemental et des aménagements qui verront le jour (réseaux de transport, localisation des habitats et des activités) et qui sont susceptibles d'agir sur la demande.

3.1. Contexte économique du scénario de référence

Contexte macro-économique

Le contexte macro-économique est une donnée importante dans les études d'évaluation socio-économique. Il constitue un des déterminants de la demande de transport et influe sur l'évolution des prix relatifs. Il intervient également dans l'évolution de différentes valeurs de référence (valeur du temps, de la vie humaine, etc.) utilisées lors de l'analyse monétarisée, car la plupart de ces valeurs évoluent avec des élasticités spécifiques proportionnellement au PIB.

Le contexte macro-économique et les évolutions nationales et macro-régionales de la demande de transports seront fournis, sur la durée de projection de l'évaluation, dans une note élaborée conjointement par le CGDD et la DGITM (voir en annexe pour une brève description de cette étude en cours). Cette note portera sur les horizons 2030, 2050 et 2070, et comptera un jeu de scenarii permettant d'effectuer des analyses de risques.

Dans l'attente de la mise à disposition de cette note, il peut être utile de réaliser les évaluations avec les hypothèses de croissance du PIB du scénario bas des projections 2025 du CGDD, c'est-à-dire un taux de croissance de 1,5 % par an.

Contexte économique territorial

Pour les projets ayant une forte dimension locale, et notamment pour ceux ayant un rôle de desserte ou de décongestion locale prépondérant par rapport au rôle de transit interrégional, les données relatives à l'évolution de l'économie régionale peuvent utilement être intégrées. Dans le cas des projets urbains notamment, il est utile de tenir compte du développement et de la localisation à venir les plus probables de l'emploi et de l'habitat.

Au-delà des trajectoires de développement régional décrites dans les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement des Territoires (SRADT), ces éléments sont à rechercher essentiellement dans le Schéma Régional des Infrastructures de Transports (schéma régional de l'intermodalité en application de l'article 6 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014).

Les évolutions exogènes au projet de transport et pouvant l'impacter de manière significative peuvent être la création de nouvelles zones d'activité ou commerciale, la densification de quartiers, la reconversion de friches industrielles, la réalisation d'autres projets de transports ou d'équipements publics, le développement de pôles secondaires d'agglomération, l'affirmation d'une vocation touristique...Les évolutions exogènes au projet et pouvant l'impacter peuvent être, outre celles précédemment citées, la concurrence d'autres projets (infrastructures ou services) ou d'acteurs particuliers, et l'évolution de la stratégie des acteurs (chargeurs, logisticiens...) susceptibles d'utiliser l'infrastructure ou le service[1].

Contexte social du scénario de référence

Le contexte social du scénario de référence caractérise les évolutions de population (en termes de structure et d'effectifs, de répartition géographique, d'âge, d'emploi, de qualification) et vérifie la cohérence territoriale des orientations.

Pour les évolutions de population, les données nationales et régionales (données Insee notamment) et les données relatives aux principaux projets locaux peuvent être mobilisées : volonté d'accueil d'une nouvelle catégorie de population, projets de mixité sociale, amélioration de la desserte des quartiers... De même que pour le contexte économique territorial, ces évolutions sont traduites dans les données d'entrée des modèles de trafic lorsque cela est possible.

Contexte environnemental du scénario de référence

Le contexte environnemental du scénario de référence utilise les éléments de l'état initial de l'environnement (mené par ailleurs pour produire les études d'impact) prévus sur la durée de projection de l'évaluation. Il peut également prendre en considération :

- les projets et programmes d'aménagement prévus à moyen ou long termes qui peuvent impacter l'environnement ;
- les déclinaisons opérationnelles des schémas régionaux ou plans locaux qui peuvent infléchir les tendances naturelles.

Par exemple, sur un territoire donné, le scénario de référence peut décrire l'évolution de la qualité de l'air, de la biodiversité et du milieu agricole, sachant que sur ces thématiques, les mesures ou projets envisagés au niveau local ou national peuvent infléchir de manière significative les tendances naturelles.

1 Ceci est important pour les projets de transport concernant les voyageurs, et souvent plus encore dans le cas d'un projet de transport concernant les marchandises (projet portuaire, autoroute ferroviaire ou maritime, plate-forme multimodale).

4. Option de référence

L’option de référence correspond au scénario le plus probable en l’absence de réalisation du projet évalué. Elle comprend les investissements éludés par le maître d’ouvrage du projet qui peuvent correspondre à des actions en matière d’infrastructure ou de service de transport : investissements de maintenance, voire des investissements peu coûteux et/ou à faibles effets mis en place pour répondre, dans une plus ou moins large mesure, aux objectifs identifiés.

Sauf aux stades très amont où plusieurs modes de transport peuvent être envisagés (il en va de même des options de projet), la solution modale retenue pour l’option de référence est liée très généralement à la spécialité du maître d’ouvrage.

L’option de référence reflète les opérations, des aménagements ou des niveaux de service prévus à la date envisagée par la mise en service de l'option de projet, mais également après cette date envisagée, en l’absence du projet. Les travaux déjà engagés par le maître d’ouvrage pour répondre aux objectifs du projet sont intégrés dans l’option de référence.

L’offre de transport est décrite par les niveaux de service adaptés à la spécificité du projet. Il peut s’agir, selon les cas, de capacités, de vitesses et de temps de parcours, de tarifs, de coûts, de fréquences, de confort, de points d’arrêt ou d’échange intermodal, avec une estimation des temps et coûts de rabattement sur ces points.

Les caractéristiques de la concurrence sont importantes à prendre en compte dans la mesure où elles déterminent les comportements des usagers (niveau de service, prix). Les projets et mesures tarifaires des autres modes de transport devront être pris en compte dans l’option de référence.

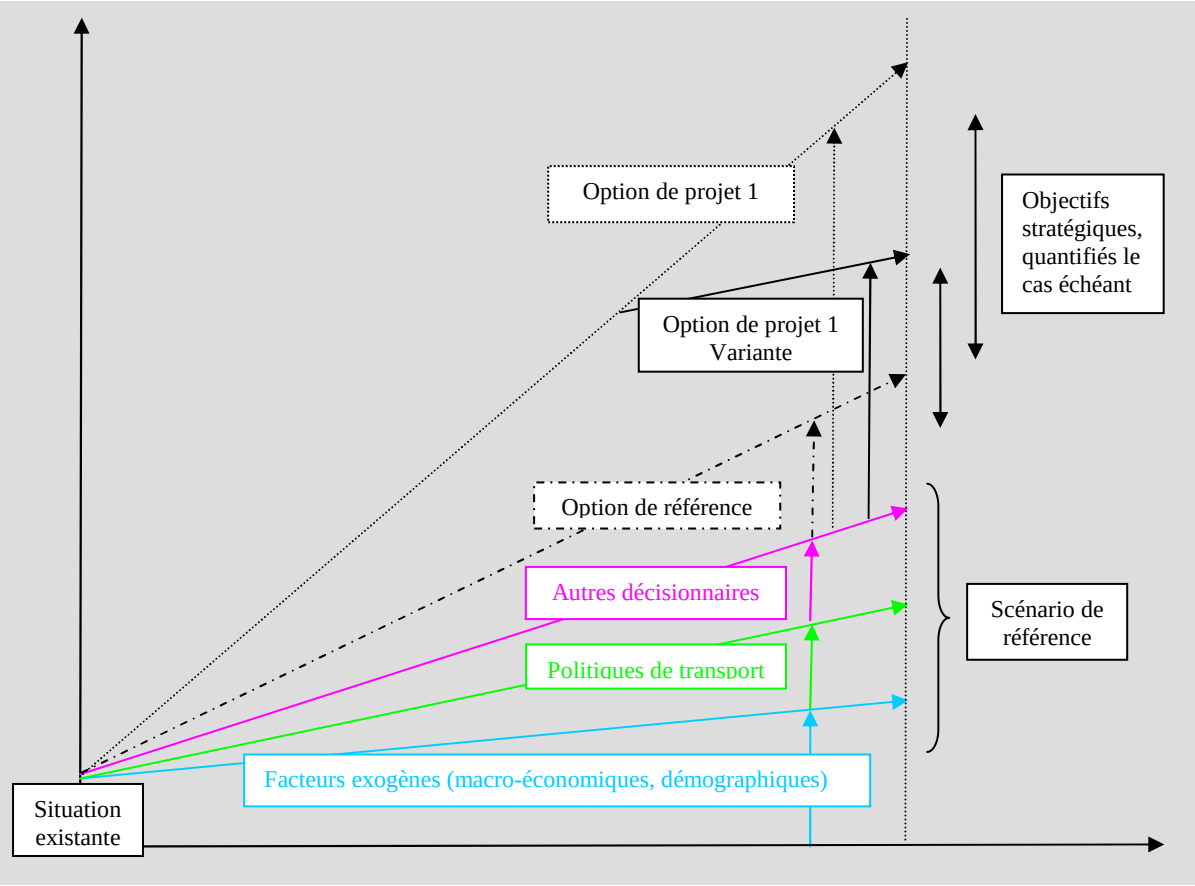
L'option de référence sert de base de comparaison pour toutes les options de projets et leurs variantes. Dès lors, la définition précise de l’option de référence aux différentes échéances de l’évaluation est primordiale pour s’assurer de la qualité de ses résultats.

Il importe de s’assurer que l’option de référence est optimisée. On entend par optimisée le fait qu’elle ne recèle pas de décision et/ou d’aménagement dont le bilan collectif serait très défavorable. Une option de référence non optimisée contribue en effet à biaiser artificiellement l’évaluation de l’option de projet (qui est comparée à l’option de référence).

Dans les cas où plusieurs scénarios de référence sont nécessaires, il est recommandé de définir une option de référence pour chaque scénario de référence considéré. Toutefois, la multiplication des scénarios de référence, et donc des options de référence, est à éviter car elle complexifie la démarche de l'évaluation et sa synthèse. Plutôt que la description de plusieurs scénarios de référence, il est possible de réaliser des tests de sensibilité de l'option de référence à plusieurs hypothèses du scénario de référence.

5. Articulation entre scénario de référence et option de référence

Le schéma présenté ci-dessous illustre l'articulation des différentes notions de situation existante, de scénario de référence, d'option de référence et d'option de projet, et fait le lien avec les notions d'objectifs abordées dans la fiche correspondante.



Dans certains cas, et en milieu urbain notamment, de nombreux projets sont interdépendants. Ce lien existe entre les différents projets de transports, mais également entre les projets de transport et les projets d'aménagement, parfois portés par des maîtres d'ouvrage identiques.

Lorsqu'il est ainsi difficile de discerner ce qui relève des éléments exogènes au projet pour définir un scénario de référence et ce qui relève d'éléments endogènes (pour définir les options), il peut être utile de :

- préciser les choix effectués pour distinguer ce qui relève du scénario de référence et ce qui relève de l'option de référence ;
- d'analyser la sensibilité de l'utilité de ou des options de projet étudiées (par rapport à l'option de référence) en fonction de la mise en œuvre ou non des autres projets qui ont été placés dans le scénario de référence (tout spécialement les projets connus d'autres maîtres d'ouvrage qui sont particulièrement complémentaires ou concurrents du projet étudié).

Annexe : Projections de la demande de transport longue distance
Etude en cours au CGDD au 1er Octobre

Les évaluations de projets de transport menées par les services du Ministère, et plus généralement les études portant sur le transport, s'appuient sur des projections du trafic national afin d'anticiper la demande de transport attendue pour l'infrastructure étudiée.

Les dernières projections nationales ont été établies en 2004 à l'horizon 2025 puis révisées en 2007, par l'ancien Service Économie, Statistiques et Prospective du Ministère de l'Équipement (SESP). À l'occasion de la mise en place du nouveau référentiel d'évaluation socio-économique des infrastructures, projet piloté par la direction des infrastructures de la mer et des transports (DGITM), il a semblé nécessaire de reconduire ces projections. Elles permettront de prendre en compte le nouveau contexte économique et de ses perspectives d'évolution, mais aussi les avancées en matière de prévision des trafics voyageurs et marchandises.

Objectifs de l'étude

Comme pour les projections 2025, l'étude vise à produire des taux de croissance annuels moyens des trafics voyageurs et marchandises déclinés selon plusieurs modes de transports. Plusieurs scénarios, dont un central, seront considérés. À titre d'illustration, les projections 2025 indiquaient, comme scénario central, une croissance, mesurée en voyageurs-kilomètres de 1,8 %/an entre 2002 et 2025 pour le transport interurbain de voyageurs (1,8 %/an sur le réseau routier national, 2 %/an pour le fer, 1 %/an pour l'aérien), et une croissance, mesurée en tonnes-kilomètres, de 1,4 %/an pour le transport de marchandises (1,5 %/an pour la route, 0,7 %/an pour le fer).

Contrairement aux projections 2025, ces résultats seront proposés à l'échelon régional et permettront donc une prise en compte plus fine des spécificités territoriales. Par ailleurs, et afin de répondre aux attentes en matière d'évaluation socio-économique formulés dans le rapport de la commission Quinet, les taux de croissance seront établis pour trois horizons temporels, à savoir 2030, 2050 et 2070.

Méthodologie

L'étude comprend deux phases. La première consiste à déterminer les évolutions prévisibles en matière d'offre de transports (infrastructures et services), de contexte macro-économique (croissance, taux d'emploi et prix de l'énergie) ainsi que des prix des différents modes de transport. Ce dernier point est d'importance, les prix respectifs des modes étant un des principaux déterminants de la répartition modale. Des analyses fines des tendances passées d'évolution des coûts et des prix ont donc été menées afin de mettre en place les modélisations économétriques les plus robustes possibles.

La deuxième phase consiste à intégrer ses hypothèses dans le modèle de trafic du service, MODEV. Il s'agit d'un modèle de transport national géographique multimodal en mesure de prévoir l'impact de nouvelles offres d'infrastructures ou de services, ainsi que la croissance attendue des trafics, de la répartition modale des flux et des conditions de transport. Autrement dit, MODEV permet de répartir des flux, de marchandises et de voyageurs, sur les différents réseaux de transport (route, fer, fluvial, maritime, aérien) à différents horizons. Pour cela, le modèle s'appuie sur une représentation des réseaux relativement détaillée : le réseau routier se compose des autoroutes, des routes nationales et des routes départementales principales. La capacité de ces infrastructures routières est prise en compte par le modèle. Le réseau ferroviaire comprend les réseaux ferroviaires principal et secondaire. Le réseau fluvial distingue les bassins Nord-Pas-de-Calais, Seine-Oise, Rhône-Saône et Rhin-Moselle ainsi que le réseau européen principal. Le réseau maritime est constitué de 25 ports, dont 8 français. Enfin, les liaisons aériennes ayant pour origine ou destination la France sont prises en compte.

Délai de réalisation et résultats attendus

Le CGDD se fixe pour objectif de présenter les résultats de l'étude au comité de pilotage, composé de représentant de services de l'administration centrale, début 2015. Sous réserve de la validation et des demandes d'approfondissement du comité, les résultats des projections seront versés au référentiel sous la forme de taux de croissance des trafics pour les différents modes de transports.