

Les évaluations socio-économiques

Approches et débats théoriques

Ce document de travail constitue un **premier état de la littérature académique ayant traité des « évaluations socio-économiques » (ESE)**. Ce rapport a vocation à **alimenter une réflexion au long cours** sur le sujet de recherche « la valeur des fonciers non-aménagés » lancé par la Chaire Aménager le Grand Paris en 2024 dans le cadre de l'axe « Économie de l'aménagement ». Ce document constitue **l'un des volets d'un état de l'art plus global et qui aura vocation à alimenter un rapport final** d'état de la littérature à la fin du postdoctorat commencé en octobre 2024.

Les évaluations socio-économiques (ESE) constituent une étape importante dans l'élaboration de l'action publique principalement nationale et ont progressivement été instituées par les acteurs de l'action publique ainsi que les décideurs afin de mesurer l'efficacité des investissements publics. Elles portent sur

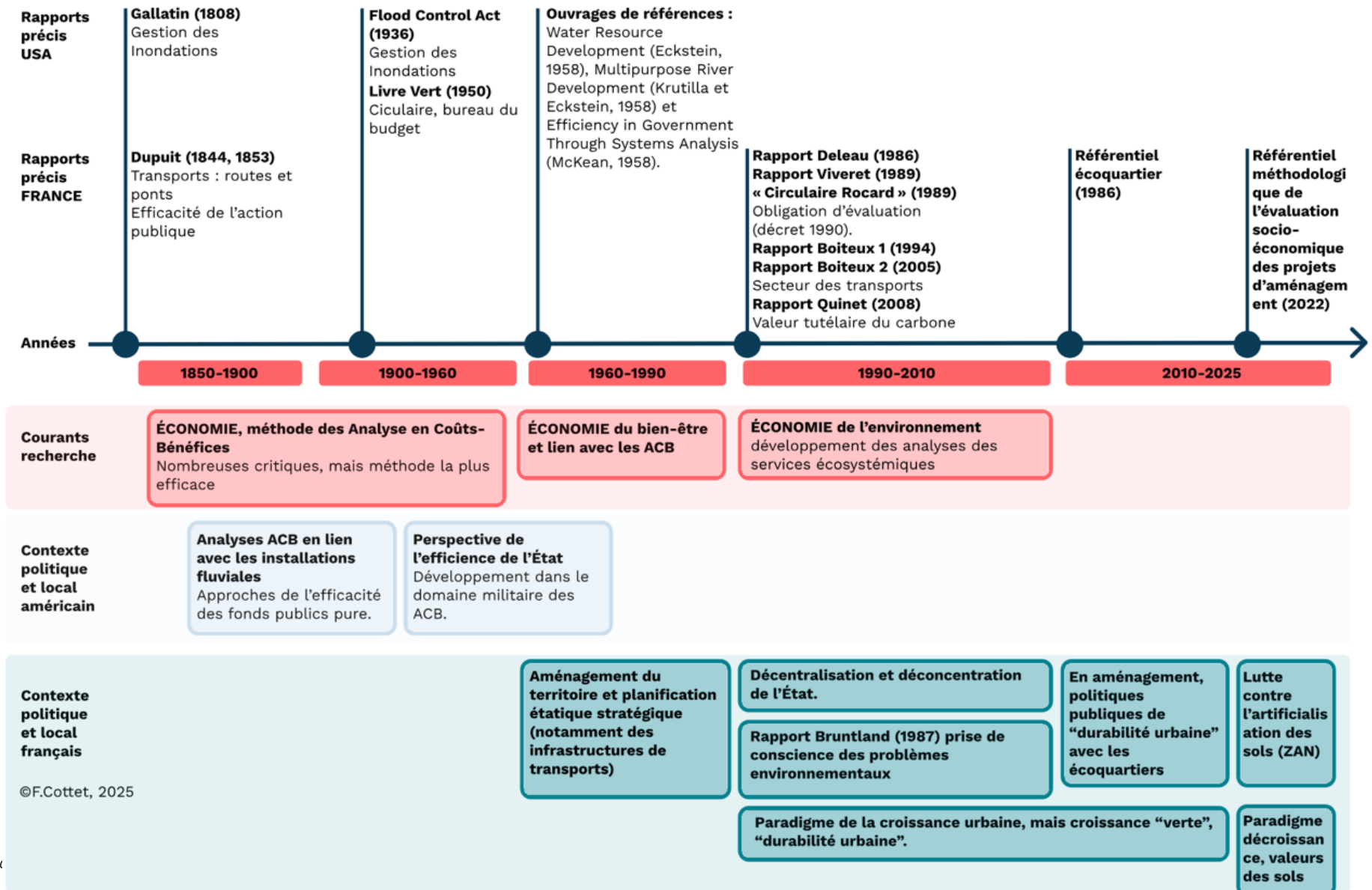
différentes thématiques et ont principalement vocation aujourd'hui à analyser, décrire, documenter et conclure sur l'efficacité, l'efficience et la bonne utilisation des investissements publics. Si elles sont entrées dans le cadre législatif en France en 1990 et sont devenues une obligation légale en 2012 avec la loi de programmation des finances publiques et son décret d'application n° 2013-1211 (pour les établissements publics uniquement), elles sont l'héritage d'un processus définitionnel ancien et de partis-pris méthodologiques qui évoluent au fil du temps et des conceptions politiques, méthodologiques et théoriques. Elles ouvrent ainsi des débats dans un premier temps définitionnels, thématiques dans la mesure où elles se sont développées progressivement dans différents champs de l'action publique et ouvrent notamment des controverses théoriques dans différentes disciplines.

Perspective historique des ESE.....	2
Une tradition américaine de l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques	3
L'expérience française, marquée par les enjeux d'aménagement du territoire des années 1960	4
La prise en compte des effets sur l'environnement, une intégration progressive de l'évaluation dans les projets d'aménagement	6
Les ESE des projets d'aménagement : le rapport Baïetto-Beysson (2022)	8
Origines, définitions et partis-pris du rapport.....	8
Démarche méthodologique	8
Analyse de l'ESE de l'Orcod-In de Clichy-sous-Bois.....	11
Approches et débats théoriques concernant les ESE	15
La difficile construction des valeurs tutélaires	15
De la comptabilisation à la monétarisation	18
Valeur actuelle nette et actualisation	19
Acteurs producteurs et usagers, enjeux de gouvernance et de pouvoir	19
Les ESE, une méthode descriptive et compréhensive ou de construction de valeur(s) ?....	21
Conclusion : quels apports de ces débats théoriques à la problématique des valeurs des fonciers non-aménagés ?	23
Bibliographie.....	24

Perspective historique des ESE

Figure 1 : Synthèse historique et comparative (France et États-Unis) de l'Analyse coûts-bénéfices et des évaluations socio-économiques.

Réalisation : F.Cottet, 2025



Une tradition américaine de l'évaluation de l'efficience des politiques publiques

Les ESE prennent leur source dans un courant plus large concernant les analyses coûts-bénéfices (dites analyses ACB). Ces dernières ont fait l'objet d'une importante et ancienne littérature en économie et ont progressivement été mises en œuvre dans les politiques publiques aux États-Unis (cf. Figure 1), et ce dès les années 1800 (Lescuyer, 2000 ; Pearce *et al.*, 2006). En effet, en 1808, Albert Gallatin, secrétaire américain au Trésor, met en œuvre et institue une méthode de « comparaison des coûts et bénéfices de tous les projets de mise en valeur des systèmes fluviaux » (Lescuyer, 2000, p.74). L'administration fédérale américaine institutionnalise par ailleurs l'emploi des ACB en 1936 avec le « Flood Control Act » afin de mesurer les impacts des projets de prévention des inondations (*ibid.*). La mise en place du « Flood Control Act » intervient dans les années 1930 dans une phase de récession de l'économie américaine où l'analyse de l'efficience des fonds publics investis devient particulièrement importante. De plus, les fondements théoriques des ACB dans les années 1930 et suivantes sont alimentés par des recherches en économie du bien-être afin d'évaluer l'efficacité de ces politiques publiques dans « l'intérêt du bien-être général » (mention dans le Flood Control Act). Toutefois, Pearce *et al.* (2006, p. 38) avancent certaines critiques des ACB en mettant en lumière une vision restrictive de la notion de « coût » dans la mesure où elle « se limitait aux frais de construction et n'englobait pas les pertes sociales plus larges — résultant par exemple des déplacements de population provoqués par la construction de barrages. La notion de bénéfice n'était par ailleurs pas clairement définie dans la loi et bien des projets entrepris dans le cadre de celle-ci n'auraient très probablement pas satisfait aux exigences d'une ACB moderne. » (*ibid.*, p.38).

Trois ouvrages fondateurs vont notamment spécifier davantage les liens entre les analyses ACB et l'économie du bien-être entre les années 1930 à 1950. Il s'agit des ouvrages *Water Resource Development* (Eckstein, 1958), *Multipurpose River Development* (Krutilla et Eckstein, 1958) et *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (McKean, 1958). En mobilisant des approches en économie du bien-être, ces ouvrages ont notamment mis en lumière les questions « d'utilité » et de « coûts d'opportunité » c'est-à-dire « à la valeur du projet ou de la politique auxquels on renonce en optant pour une solution donnée » (Pearce *et al.*, 2006, p. 39). En ce sens, ils posent également les fondements futurs des évaluations socio-économiques actuelles fondées sur des scénarios de référence.

Si les analyses ACB ont progressivement été utilisées en lien avec l'économie du bien-être, Lescuyer (2000, p. 75) mentionne notamment un « double mouvement extensif, thématique et géographique » de ces dernières. En effet, leur utilisation est dans un premier temps élargie des analyses en économie néo-classique à d'autres domaines tels que l'environnement ou encore les infrastructures ; leur utilisation se diffuse dans un second temps des États-Unis vers les pays européens. Delahais *et al.* (2021a) confirment cette analyse en soulignant d'un point de vue académique la richesse des productions scientifiques américaines portant à la fois sur les ACB et les évaluations de manière générale ainsi qu'une faible porosité avec les travaux français en particulier. Les ACB ont par ailleurs été fortement critiquées, mais ont réussi à s'imposer dans le champ académique et institutionnel en économie aux États-Unis au regard de la trop faible robustesse d'autres méthodes (Pearce *et al.*, 2006). Lescuyer (2000) précise que les atouts de cette méthode sont « de traiter les coûts et les

avantages sur une base conceptuelle commune, en les réduisant à des quantités monétaires comparables : alors qu'il est toujours possible d'estimer monétairement les coûts que devra supporter un agent économique pour mettre en œuvre un projet, il est nécessaire de mesurer les avantages de ce projet avec les mêmes unités que les coûts. L'évaluation monétaire des bénéfices constitue ainsi un point de passage obligé de ce calcul économique » (p.71). Il précise par ailleurs que d'autres méthodes sont nécessaires pour mesurer des valeurs qualitatives et accompagner les décideurs dans leurs choix politiques : « analyse coût-efficacité, analyse risque-avantage, analyse multi-critères, estimation de l'impact environnemental

constituent les principales méthodes alternatives (Pearce & Markandya, 1989 ; Garrabé, 1994) » (*ibid.*, p.72). Les ACB sont ainsi particulièrement analysées sous l'angle des probabilités, des prédispositions (ou propensions) à payer des agents « *oeconomicus* » (théorie du WTP « *Willingness to Pay* »), et analysées sous l'angle financier et monétaire.

Si les États-Unis ont été particulièrement marqués par le développement des analyses coûts-bénéfices dans le cadre de la mesure de l'efficacité des politiques publiques, la diffusion de cette méthode en Europe s'est accompagnée de certaines spécificités.

L'expérience française, marquée par les enjeux d'aménagement du territoire des années 1960

En France, si l'analyse coûts-bénéfices peine à s'imposer dans un premier temps, l'évaluation des politiques publiques dans un objectif de mesure d'efficacité de l'utilisation des investissements publics est progressivement mise en œuvre au cours du 20^e siècle et prend sa source dès le 19^e siècle. Pearce et al. (2006) rappellent en ce sens que « L'idée que les politiques [puissent être] évaluées en fonction de leurs coûts et de leurs bénéfices définis par rapport aux préférences humaines et au consentement à payer a été avancée par Dupuit (1844, 1853). ». Il s'agissait pour ce dernier de justifier les investissements publics réalisés en matière d'infrastructures, notamment dans le cadre de la construction de routes et de ponts (*ibid.*).

Cette idée de l'évaluation des politiques publiques en France, notamment des investissements financiers publics, est par la suite marquée par le contexte d'après-guerre avec la reconstruction puis par la politique d'aménagement et de planification nationale française mise en place entre les années 1960 et

1980. Dans ce cadre, le Commissariat Général au Plan a été particulièrement moteur afin de vouloir évaluer l'efficacité des investissements réalisés. L'un des secteurs historiques (cf. rapport Dupuit en 1844) dans lesquels l'évaluation et les ACB se sont développés est celui des transports dans la mesure où les politiques nationales d'aménagement du territoire ont été portées par des projets de grandes infrastructures.

À la fin des années 1980, et alors que la France entre dans une phase de décentralisation des compétences, le Commissariat Général au Plan commande différents rapports afin de favoriser l'évaluation et la mesure des effets des politiques publiques d'investissement réalisées depuis des décennies. Il est tout d'abord possible de recenser divers rapports ministériels attestant d'un déploiement d'une logique évaluative dans divers domaines de l'action publique. Le rapport « Évaluer les politiques publiques. Méthodes,

déontologie, organisation »¹, publié en 1986 sous la coordination de Michel Deleau et commandé par le Commissariat Général du Plan constitue l'un des premiers documents portant sur l'évaluation des politiques publiques en France. Ce rapport introduit l'idée d'optimisation et de bonne utilisation des ressources publiques, soulignant l'importance de la quantification dans les processus d'évaluation. Trois ans plus tard, le rapport Viveret (1989)², également commandé par le Commissariat Général du Plan, met l'accent sur l'évaluation comme un levier de responsabilisation des agents publics, marquant un tournant dans la gouvernance publique. En 1990, l'évaluation des politiques publiques est rendue obligatoire par un décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques qui fait suite à la « circulaire Rocard » du 23 février 1989 portant sur le renouveau du service public qui s'accompagne d'une obligation d'évaluation. Jégou et al. (2012, p. 3) concluent ainsi sur la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques en en disant qu'elle « semble avoir acquis un statut "d'ardente obligation" (Bourdin et al., 2004) malgré les difficultés de mise en œuvre, dans le contexte d'une demande sociétale contemporaine de mesure "scientifique" (Lorant-Plantier, 2012) ».

À la suite de cette nouvelle obligation légale, le principal domaine d'application de la démarche évaluative dans les années 1990-2000 en France concerne les infrastructures de transport. L'article 14 de la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) et son décret d'application 84 – 617 du 17 juillet 1984 ont rendu obligatoire l'évaluation des projets d'infrastructure de transport et défini les principes de cette évaluation. L'utilisation des évaluations économiques, devenues par la suite socio-économiques (ESE), s'impose

progressivement dans ce domaine sous l'impulsion de plusieurs rapports clés, notamment les rapports Boiteux I (1994)³, Boiteux II (2001) et Lebègue (2005). Toutefois, l'évaluation socio-économique dans les transports présente certaines limites (Crozet et Maurice, 2007). Elle repose principalement sur des analyses coûts-bénéfices qui supposent une relation de cause à effet directe ou conditionnelle entre la réalisation des infrastructures et les comportements économiques. De plus, « en privilégiant une approche monétaire des effets résultant de l'amélioration des conditions de transport (valorisation des gains de temps, baisse des coûts de transport, économie de vies humaines, emplois créés par la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure...), elle [l'évaluation] tend à offrir une vision abstraite de l'infrastructure, exprimée par une rentabilité reposant au demeurant sur un nombre appréciable de conventions et sans lien avec les mutations induites du territoire proprement dit. » (Bérion et al., 2007, p. 656).

Ce contexte national a marqué la conceptualisation de « l'évaluation des politiques publiques » notamment autour des notions d'efficacité, d'efficience, ou encore de celle de l'utilité, pour la population ainsi que pour l'État. Ces notions se retrouvent dans la définition de la Société française d'évaluation créée en 2003 et dont la charte est adoptée en 2006⁴ : « L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts ». Il s'agit bien dans ce cadre de rendre compte des politiques publiques et de leurs effets aux citoyens, mais aussi d'éclairer la prise de décision

¹ Rapport Deleau (1986) : <https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/02/Evaluer-les-politiques-publiques.pdf>

² Rapport Viveret (1989) : <https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/02/rapport-viveret.pdf>

³ Rapport Boiteux I (1994) : <https://side.developpement-durable.gouv.fr/REUN/doc/SYRACUSE/236097/transports-pour-un-meilleur-choix-des-investissements-rapport-boiteux-1-annexe-1-direction-de-la-pre?lg=fr-FR>

⁴ Charte de la Société Française d'évaluation (SFE) en 2006 : <https://www.sfe-asso.fr/evaluation/la-charte-de-levaluation/>

dans le pilotage des projets d'investissement. Dans cette approche, l'utilité, notamment à destination des citoyens, dans une perspective d'intérêt général, est au cœur de la démarche. Cet élément a un impact important dans la construction des « valeurs » qui vont être observées au cours du processus d'évaluation. En ce sens, il est possible de souligner une différence avec les approches ACB développées aux États-Unis, davantage marquées par des impératifs d'efficacité économique et de gestion comptable, là où en France les termes « évaluations socio-économiques » se sont davantage diffusés afin de mettre l'accent sur le besoin d'objectivation des politiques publiques et leur diffusion auprès des citoyens ainsi que l'analyse de leurs effets en vue d'aider les décideurs publics (cf. définition de la société française d'évaluation).

En ce sens, il semble que cette approche française de l'évaluation des politiques publiques est proche de la définition de « l'évaluation »

donnée par Thomas Delahais, Agathe Devaux-Spatarakis, Anne Revillard et Valéry Ridde (2021a). Ils proposent une définition englobante : « nous observons que la plupart des définitions comprennent trois éléments indispensables (Demarteau, 2002) : l'élaboration d'un jugement sur la valeur, le recours à des méthodes spécifiques dans une démarche d'investigation systématique et la volonté de favoriser l'utilité des travaux. Nous y ajouterions un quatrième : le souci de l'intérêt général ou du bien commun — ou, plus explicitement, de justice sociale (Mertens et Wilson, 2012) ». Cette définition semble intéressante dans la mesure où elle est englobante et souligne bien le caractère processuel des évaluations de manière générale, tout en soulignant les dimensions « d'intérêt général » ou de « bien commun » qui constituent une spécificité des évaluations socio-économiques plus particulièrement. La définition donnée par Delahais *et al.* (*ibid.*) est donc celle retenue dans le présent rapport.

La prise en compte des effets sur l'environnement, une intégration progressive de l'évaluation dans les projets d'aménagement

De nouvelles évolutions contextuelles ont modifié depuis les années 1990 les enjeux des politiques publiques, notamment autour de la question des « valeurs » à intégrer dans le cadre de ces évaluations. En effet, Delahais *et al.* (2021a) ont par exemple identifié la polysémie du terme « valeur », qui peut signifier le prix, « ce qui coûte », mais aussi « l'importance », « ce qui compte » (*ibid.*). Ainsi, il s'agit bien à la lumière de la prise de conscience des enjeux environnementaux de faire évoluer cette notion de « valeurs » prises en compte dans les évaluations des politiques publiques. Différentes méthodes sont progressivement établies au cours des années 2000-2010 afin de prendre en compte les impacts sur l'environnement de projets (d'infrastructure comme précédemment mentionné avec les rapports Boiteux 1 et 2), et

de plus en plus dans l'aménagement urbain. Différentes phases ont notamment marqué l'évolution des évaluations socio-économiques en France depuis une vingtaine d'années en lien avec l'intégration des enjeux environnementaux.

Il est dans un premier temps possible de mentionner le développement de programmes d'aménagement et d'évaluations qui intègrent progressivement les enjeux environnementaux, mais en se positionnant dans un paradigme de la durabilité urbaine (Jégou *et al.*, 2012). Ce paradigme trouve écho dans le développement du concept de « développement durable » largement répandu depuis les années 2000. Dans l'aménagement, cette évolution s'est traduite par une attention accrue aux projets d'aménagement en lien avec les politiques publiques de

développement durable, comme les « écoquartiers », entre 2000 et 2015. Jégou et al. (*ibid.*, p.3) soulignent notamment comment la « durabilité urbaine » s'est progressivement imposée comme un enjeu majeur de l'évaluation des politiques publiques « au carrefour des cultures de l'évaluation environnementale (André et al., 2010) aux précurseurs plus anciens (Lorant-Plantier, 2012), mais aussi des politiques publiques, de territoire (Hasse, Vigneron, 2008), de la démarche de projet urbain (Souami, 2011) et de la démarche d'amélioration de la qualité (Deming, 1986) ». Ainsi, ils présentent au sein de leur article le protocole d'évaluation qui a été mis en œuvre dans le cadre de la démarche écoquartier. L'évaluation des politiques publiques s'est enrichie de nouvelles méthodes prenant en compte des critères sociaux, environnementaux et économiques, rendant les analyses plus complètes et adaptées aux enjeux contemporains.

Il est désormais possible de mentionner l'existence d'une nouvelle phase en matière d'évaluation des politiques publiques au regard des enjeux environnementaux. Les enjeux ont progressivement glissé d'un paradigme de la « durabilité urbaine » vers un paradigme d'une limitation de la croissance urbaine, notamment avec les enjeux soulevés par la lutte contre l'artificialisation (en lien avec le développement du ZAN, Zéro Artificialisation Nette).

Ces enjeux récemment intégrés dans la législation et les politiques urbaines ont un impact important sur l'aménagement et sa

pratique qui ont jusqu'à présent reposé sur l'artificialisation des terres au profit d'usages rentables permettant de financer des charges foncières croissantes (Florentin *et al.*, 2024).

L'obligation d'évaluation des investissements publics est notamment réaffirmée dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 31 décembre 2012 (n° 2012-1558 article 17). Cette loi mentionne notamment que pour tous les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire, une évaluation socioéconomique doit être réalisée en amont du projet. Le décret du 23 décembre 2013 (n° 2013-1211) précise notamment que cela concerne les projets dont le financement apporté par l'État et ses établissements publics est supérieur à 20 millions d'euros. Au-delà de 100 millions d'euros d'investissement public, une contre-expertise indépendante réalisée par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) est nécessaire (cf. rapport Baïetto-Beysson, 2022).

Cette obligation légale, associée aux enjeux de comptabilisation des valeurs environnementales, a notamment un impact sur la conduite des projets d'aménagement. C'est pourquoi un référentiel méthodologique des évaluations socio-économiques des projets d'aménagement a été mis en œuvre en 2022 pour accompagner les établissements publics à réaliser ces évaluations de leurs projets d'aménagement, il s'agit du rapport Baïetto-Beysson.

Les ESE des projets d'aménagement : le rapport Baïetto-Beysson (2022)

Origines, définitions et partis-pris du rapport

L'objectif général du rapport de Baïetto-Beysson et Ni (2022) est d'appliquer au « domaine de l'aménagement les concepts et méthodes de l'évaluation socio-économique » (p.19). L'évaluation socio-économique des opérations d'aménagement est définie dans le rapport comme une « [mise] 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. » (p. 15).

Ce rapport constitue **un référentiel, une méthode** que les opérateurs, les collectivités et les aménageurs, peuvent mettre en œuvre.

Démarche méthodologique

Ce référentiel propose ainsi une méthodologie aux opérateurs et décideurs afin de réaliser des évaluations socio-économiques *ex ante*, *in itinere* et *ex post* de l'opération d'aménagement. Il précise notamment qu'elles doivent être réalisées en lien avec les études d'impact environnementales, par ailleurs obligatoires dans le cadre de ces projets. Le rapport met en avant l'importance de mener l'ESE dans une démarche plus globale, construite de manière itérative, et en concertation avec le public.

La démarche est organisée selon les étapes suivantes : une analyse stratégique (1) et une analyse des effets (2).

Ses objectifs sont les suivants :

- Éclairer les décisions et les « choix collectifs » ;
- Fournir des outils d'aide à la prise de décision pour les opérateurs et l'État dans le choix des investissements ;
- « favoriser l'homogénéisation des pratiques d'évaluation en matière de prise en compte de ces effets urbains — caractérisation qualitative, quantification et monétarisation éventuelles (p. 19) » ;
- Promouvoir la réalisation d'évaluations socio-économiques *ex ante*, permettant d'anticiper les impacts avant la mise en œuvre des projets.

Cette approche globale permettrait ainsi d'améliorer la pertinence et l'efficacité des politiques d'aménagement en intégrant des critères économiques, sociaux et environnementaux dès la phase de conception.

1. **Une analyse stratégique.** Cette analyse constitue l'étape préliminaire à l'évaluation. Elle permet :

- De définir les **objectifs** de l'ESE
- De réfléchir en amont au **rôle des différentes parties prenantes** des ESE et à leur organisation/gouvernance dans le cadre de la démarche d'évaluation. Ces parties prenantes peuvent correspondre aux acteurs directement impliqués (les opérateurs, concepteurs), aux usagers ou tiers directement « affectés », et enfin aux écosystèmes, milieux naturels, faune et flore (biodiversité).

- De construire une **analyse de l'environnement initial**
- D'établir un **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.) » (Baïetto-Beysson et Ni, 2022, p. 20). La construction d'un scénario de référence et de **variantes** est l'étape cruciale dans cette démarche, car il sert de point de comparaison avec les différentes options d'investissement proposées dans les opérations d'aménagement.
- De définir le **périmètre** de l'évaluation de manière multiscalaire. En effet, elle doit

certaines prendre en compte le périmètre de l'opération, mais également un périmètre élargi.

- De définir **des bornes temporelles** : « La période à considérer débute à la date des premières actions consécutives à la décision de faire ; elle intègre donc la phase de chantier. Cette période d'évaluation doit par ailleurs avoir une durée limitée. Pour des opérations ordinaires, il semble raisonnable de considérer un horizon de projection d'une durée de 30 ans (durée habituellement considérée pour l'amortissement des constructions) à compter de la livraison de l'ensemble des équipements, soit en règle générale de l'ordre de 30+10 ans à compter des premières livraisons. » (Baïetto-Beysson et Ni, 2022, p. 42)

2. Analyse des effets :

La seconde étape de la démarche vise à analyser les **effets de l'opération d'aménagement de manière thématique, financière et multiscalaire**.

L'analyse des effets doit être réalisée de manière technique **pour chaque type de production matérielle** (logements, bureaux, infra, équipements publics, etc.) **et pour chaque type de parties prenantes** à l'opération. L'analyse des effets s'organise d'une part de manière thématique via des effets de nature « économique, financière ou environnementale, ou touchant au bien-être, au confort ou à la santé » (p. 21). L'analyse des effets se structure ensuite selon trois principaux volets techniques :

- « une **analyse qualitative et, lorsque c'est possible, quantitative** de l'ensemble des effets recensés, et en tout état de cause des effets

considérés comme significatifs (qui dépendent de la nature de l'opération) ;

- une analyse spécifique des effets **monétarisables** ;
- une **analyse de risques**. » (Baïetto-Beysson et Ni, 2022, p. 49).

L'analyse des effets est dite « multiscalaire » dans la mesure où le périmètre de l'ESE dépasse celui de l'opération grâce à l'analyse des effets « globaux » tels que l'environnement, le développement économique et l'attractivité territoriale, ou encore culturel.

Enfin, ce rapport propose en grande partie non seulement de **quantifier les effets, mais surtout de les monétariser**, c'est-à-dire d'en réaliser une traduction financière. À ce titre, dans la mesure où il est complexe de monétariser la « qualité de vie des citoyens », le rapport opte pour une approche dite des « prédispositions à payer » (WTP).

Le rapport propose ainsi d'établir **une « VAN-SE », Valeur Actuelle Nette Socio-économique**, fondée sur des valeurs « tutélaires ».

La brève analyse de ce rapport, accompagnée des éléments de définitions et de contexte précédemment cités et portant sur les évaluations socio-économiques, nous permet de mettre en lumière différentes controverses

théoriques. Le guide méthodologique construit en 2022 doit faire l'objet de fiches méthodologiques afin d'en préciser son utilisation, notamment concernant des types d'externalités spécifiques à l'aménagement et la mesure de certaines valeurs qualitatives qui portent à débat. Cependant ces fiches n'ont pas encore été publiées entre 2022 et fin 2024.

Analyse de l'ESE de l'Orcod-In de Clichy-sous-Bois

L'Orcod-In lancée en 2015 à Clichy-sous-Bois constitue la première Orcod-in (Opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national) en France. Elles ont été instaurées par la loi ALUR. Le projet de Clichy débute en 2015. Le cadre méthodologique des ESE d'opérations d'aménagement du rapport Baïetto-Beysson de 2022 s'est en partie construit à la suite de cette première ESE portant sur l'Orcod-In de Clichy-sous-Bois.

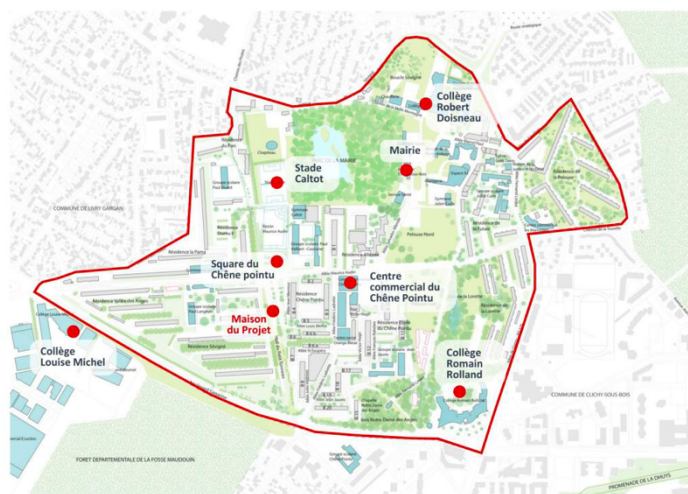
Contexte spécifique au quartier :

- quartier de 85 hectares ;
- Bâtiments en « barre » des années 1960 ;
- 4000 logements, 12000 habitants, logements en copropriété à 93 % ;
- Bâtiments d'habitation fortement dégradés, voire menaces d'effondrement partiel. Deux copropriétés très dégradées ;
- Copropriétés du Chêne Pointu, 873 logements, l'Etoile du Chêne Pointu, 647 logements ;
- Équipements publics anciens et en nombre insuffisant ;
- Absence de trame viaire structurante.
- Effondrement de la façade du bâtiment Ronsard en 2016.
- Situation économique des habitants très difficile.

Objectifs de l'Orcod-In :

- Réhabilitation de 12 copropriétés dégradées. Réhabilitation/rénovation thermique ;
- Amélioration de la gestion des copropriétés et des actions de gestion urbaine et sociale de proximité ;
- Relogements nécessaires
- Intervention sur les équipements publics de proximité ; refonte de l'appareil commercial (Genettes) avec l'idée de créer un nouveau centre-ville ;
- Mise en valeur des espaces verts, très présents.

Figure 2 : plan de l'Orcod-In, ESE citizing, 2018.



Temporalités du projet :

- 2015 : Procédure de ZAC, arrivée d'une gare du GPE et création d'une nouvelle ligne de tram.
- 2016 : Étude d'impact avec 3 scénarios de démolition, mais sinistre du bâtiment Ronsard permet d'envisager une modification du programme ;
- 2018 : fin enquête publique
- 2018 Epfif, en charge du projet et maître d'ouvrage doit désigner un aménageur
- 2018 : ESE produite par l'Epfif et Citizing
- 2019 : Contre-expertise du SGPI

Définition de l'ESE donnée dans le rapport

« L'évaluation socio-économique vise à déterminer si, compte tenu de son coût, un projet est suffisamment créateur de valeur. Elle consiste à comparer, en se plaçant du point de vue de la collectivité, les coûts et les bénéfices de toutes natures, pour l'ensemble des acteurs impactés par le projet, et sur le temps long. De fait, les projets publics ont des effets sur de nombreux acteurs sans pour autant que ces effets fassent systématiquement l'objet de transactions monétaires. On comprend alors que les coûts et bénéfices de ces projets ne sont pas uniquement financiers ; ils peuvent être de nature

économique, sociale et environnementale. L'évaluation socio-économique est une **évaluation différentielle entre une option de projet et une option de référence** (cf. infra) et repose sur une **monétarisation conventionnelle des coûts et bénéfices non financiers**, permettant d'exprimer l'ensemble des aspects

du projet dans **une unité de mesure commune.** » (SGPI et al., 2019, p. 15)

Cette ESE est uniquement une ESE dite *ex ante*, c'est-à-dire produite en amont afin d'accompagner à la prise de décision les acteurs publics sur les décisions d'investissement à opérer.

Valeurs prises en compte, calculées et monétarisées

L'évaluation socio-économique a pour objectif de calculer la **valeur actualisée nette du projet (VAN)** ainsi que le **retour sur investissement** par euro public investi (ROI). En ce sens, le coût socio-économique du projet ne correspond pas à la somme des montants investis dans le projet, mais bien à une intégration de l'ensemble des coûts et bénéfices du projet analysés à moyen et long terme. La contre-expertise précise à ce titre que le coût socio-économique « intègre les externalités négatives générées par le projet. » (SGPI et al., 2019, p. 15).

L'ESE précise à ce sujet la définition de la VAN et du ROI :

- **VAN socio-économique** : « c'est la création de valeur collective créée par le projet (gains socio-économiques), nette des coûts du projet, sur l'ensemble de la vie du projet, ramenée en une valeur d'aujourd'hui. En d'autres termes, ce sont les bénéfices socio-économiques, moins les coûts socio-économiques. Une VAN > 0 indique un projet plus créateur de valeur qu'il ne coûte. Il est socio-économiquement souhaitable. » (ESE, 2018, p.14). Pratique du taux d'actualisation de 4,5 % en accord avec le rapport Quinet (2013).
- **Le ROI socio-économique** : « c'est la Valeur collective créée par euro public. En d'autres termes, ce sont l'ensemble des bénéfices socio-économiques et environnementaux du projet, sur toute sa durée de vie, rapportés au coût socio-économique du projet. » (*ibid.*)

Les effets comptabilisés dans l'ESE sont les suivants :

- émissions de CO2 évitées ;
- gains d'énergie ;
- gains de confort ;
- gains sanitaires ;
- gains de cadre de vie ;
- gains de temps ;
- gains de pouvoir d'achat pour les locataires ;
- gains de vente et coûts de loyer pour les propriétaires occupants relogés en logement social ;
- gains de vente et pertes de loyer pour les propriétaires bailleurs ;
- perte de patrimoine commun ;
- coûts évités d'évacuation d'urgence ;
- hausse évitée des charges ;
- Coût d'investissement du projet.

La méthode de l'évaluation socio-économique part du principe qu'il est complexe d'analyser en valeur absolue les effets financiers et extrafinanciers en soi d'une opération. Pour ce faire, il s'agit de comparer les coûts et les bénéfices de la réalisation du projet d'aménagement, au regard de la production d'un autre projet d'aménagement. Cette pratique consiste à établir un **scénario contrefactuel**, ou encore appelé **scénario de référence**. La phase de construction de ce scénario est particulièrement importante.

Dans le cadre de l'Orcod-In de Clichy, le scénario de référence correspond à la situation actuelle vécue dans le quartier sans projet

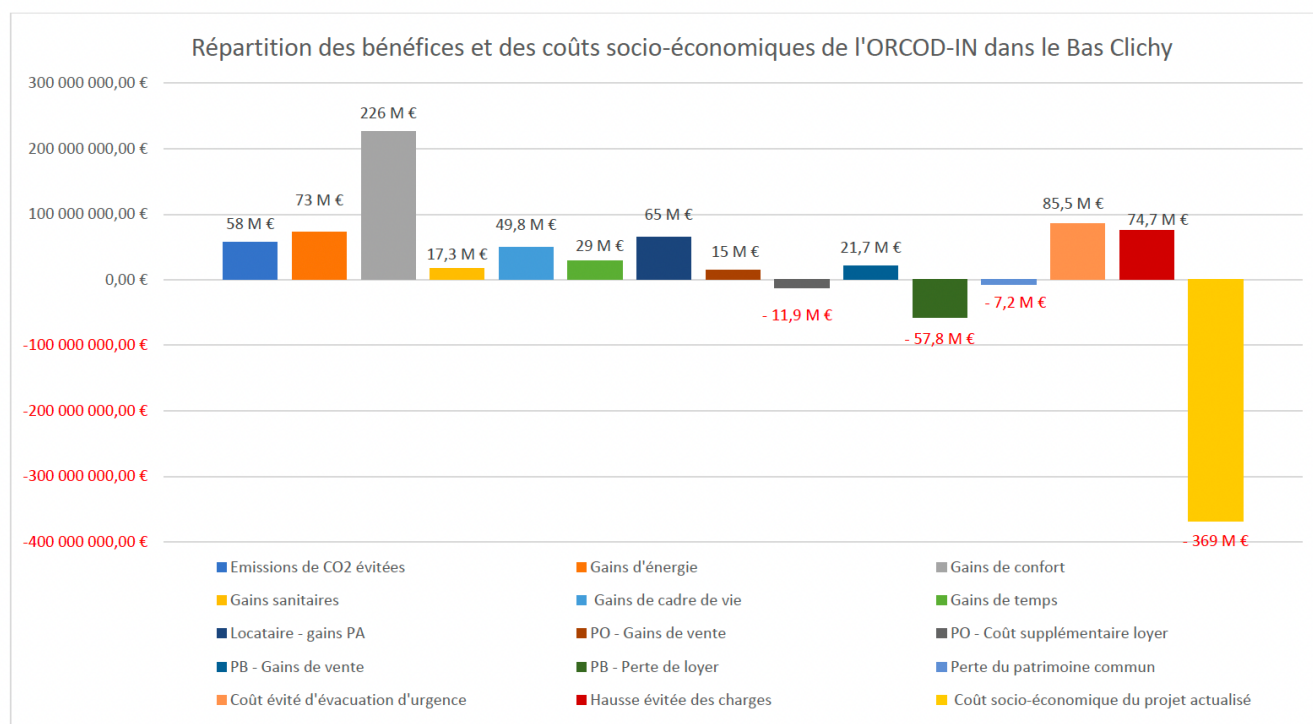
d'aménagement. Le scénario intègre donc les évolutions démographiques ainsi que la dégradation à venir du patrimoine et les impacts sur les habitants en matière de droit au logement salubre, sur leur santé, ainsi que sur les conditions de vie et d'accès à l'emploi. Enfin, en sus de la construction d'un scénario de référence, **différentes variantes du projet d'aménagement** sont établies afin de tester leurs impacts sur la VAN-SE et afin de permettre à l'EPFIF, la commune et son aménageur de déterminer le projet d'aménagement le plus optimal pour les habitants ainsi que la meilleure allocation des ressources publiques.

L'ESE réalisée pour le compte de l'EPFIF par le cabinet Citizing a permis d'établir le bilan monétarisé suivant (cf. **Figure 3**). Le rapport de l'ESE ainsi que celui de la contre-expertise soulignent bien que la réalisation du projet d'aménagement correspond à **une VAN positive (sur 15 ans) de 269 millions d'euros** (cf. Figure 3). Le graphique ci-dessous représente le bilan

des coûts et des bénéfices monétarisés du projet d'aménagement réalisé. Il est possible de lire que le coût du projet (l'ensemble des travaux et des investissements) est de 369 millions d'euros, tandis que certains coûts sociaux (perte du patrimoine commun, de loyers) sont également à ajouter. Les bénéfices quant à eux sont nombreux, notamment les «gains de confort» évalués à 226 millions d'euros, ou encore les «gains d'énergie» de 85,5 millions d'euros en lien avec les opérations de rénovation énergétiques.

Cependant, cette opération a fait l'objet d'une contre-expertise permettant de questionner certaines méthodes de comptabilisation des valeurs ainsi que les indicateurs même sélectionnés. Par exemple, l'indicateur «cadre de vie», valorisé à 49,8 millions d'euros, est un agrégat composé de différentes valeurs mesurées sur la base d'une étude britannique⁵. Celle-ci est en réalité fondée sur un panel restreint (100 questionnaires). L'enquête valorise le «consentement à payer» pour la mise en valeur

Figure 3 : graphique des coûts et bénéfices du projet au regard du scénario contrefactuel, Citizing p.51



⁵ Cambridge Economic Associates with etfec, and Cambridge Econometrics, department for Communities and Local Government (2010), *Valuing the Benefits or regeneration*).

des immeubles, la disponibilité des espaces extérieurs, parcours piétons, l'accès aux équipements, la mise en valeur des parcs et des espaces verts principalement. Cette étude attribue par exemple aux ménages restant sur site la valeur unitaire de 4 € par ménage pour l'amélioration des immeubles. De plus, le « cadre de vie » comporte également une mesure de la valorisation financière de la présence d'équipements publics (20,33 € par an et par ménage), sans tenir compte d'une valorisation différenciée par type d'équipements.

De plus, la contre-expertise a mentionné certaines faiblesses dans le cadre de la

construction de l'option de référence jugée trop pessimiste impactant l'évaluation de la VAN artificiellement dégradée (les durées de vie des bâtiments étant calculés comme trop courtes à 15 ans, les coûts des relogements étant quant à eux trop surestimés). Enfin, la **contre-expertise a permis de tester différentes variables et de critiquer la construction et les méthodes de monétarisation** de certains indicateurs. Le taux d'actualisation retenu dans l'ESE de la VAN a par ailleurs fait l'objet de critiques et d'un nouveau calcul (de 4,5 % à 2,5 %). La contre-expertise a ainsi établi le bilan de la VAN-SE suivant (cf. *Figure 4*).

Figure 4 : scénario dit "consolidé" établi dans la contre-expertise du SGPI de 2019.

Hypothèse de scénario consolidé "contre expertise "	VAN (M€ 2018) 4,50%
Scénario de base	269
b Gains de temps pour les actifs occupés : abattement de 60%	-18
c' <i>modération des gains de confort de 30% au bout de 15 ans</i>	-18
d hypothèse de consommation énergétique + 50%	-13
e Correction du calcul de la valeur résiduelle	-135
g' <i>relogements retardés de 2 ans</i>	-79
i' <i>immeubles devenant inhabitables après 20 ans</i>	-38
j <i>Coût de la nuitée de relogement d'urgence : 20€ et non 40€</i>	-9
k <i>prise en compte des effets sur les locataires hors Orcod</i>	-32
l <i>Ré-estimation des pertes des bailleurs</i>	30
VAN pour un scénario consolidé (actualisation à 4,5%)	-43
VAN pour un scénario consolidé (actualisation à 2,5%) APPROX	200 à 250
TRI APPROX	3.5%

Source : contre expertise

Ce scénario retient :

- un effet « gains de temps » appliqué uniquement aux actifs occupés ;
- une modération des gains de confort moins drastique que dans le test de sensibilité réalisé par la maîtrise d'ouvrage : on considère une réduction de ces gains de 30%, ceci 15 ans après la construction ;
- des gains énergétiques plus conformes à la consommation réelle et non théorique des bâtiments neufs et réhabilités ;
- l'indispensable correction du calcul de la valeur résiduelle ;
- une hypothèse plus réaliste de relogement retardée de 2 ans au regard des difficultés connues liées à la pénurie de logements sociaux en Ile de France ;
- une hypothèse intermédiaire concernant l'échéance à laquelle les bâtiments deviennent inhabitables ;
- une hypothèse plus modérée concernant le coût du relogement d'urgence ;
- la prise en compte des effets négatifs à attendre pour les locataires hors Orcod ;
- la ré-estimation des pertes pour les propriétaires bailleurs.

Approches et débats théoriques concernant les ESE

L'analyse de cet exemple d'évaluation socio-économique permet de soulever différents enjeux et critiques tant opérationnels que scientifiques. Les développements suivants présentent certaines de ces limites en les replaçant dans leur ancrage théorique.

La difficile construction des valeurs tutélaires

Le premier débat théorique porte sur les méthodes de construction des valeurs dites «tutélaires», autrement appelées «valeurs de référence» (Baumstark, 2007, p. 167). En effet la contre-expertise de l'ESE de l'Orcod-In du Bas-Clichy souligne bien que certaines valeurs de référence employées s'appuient sur des constructions monétaires critiquables. Ces valeurs tutélaires sont le résultat d'une construction théorique et pratique qui porte à débat et négociation (Weber, 2003 ; Levrel, 2013). À titre d'exemple, les «gains de confort» dans l'ESE de l'Orcod-In du Bas Clichy sont mesurés à l'aide de la méthode proposée par une étude britannique de Fujiwara D (2013) (*the social impact of housing providers. Housing Associations' Charitable trust.*). Il est possible de questionner la transposition au cas français des méthodes de calcul mises en place pour analyser le «confort» et sa construction sociale, ancrée dans des contextes territoriaux et culturels différents. De plus, la monétarisation de cette valeur en s'appuyant sur cette étude nécessite une actualisation annuelle ainsi qu'une conversion de devises à prendre en compte, ce qui introduit des biais au regard des temporalités de réalisation des ESE nécessitant alors des actualisations régulières. La contre-expertise produite a ainsi soulevé ces questionnements tout en relevant des incohérences de calcul qui ont entraîné à la sur ou sous-évaluation des coûts et bénéfices à cause d'une construction trop évasive de ces valeurs tutélaires.

L'un des exemples les plus frappants concernant l'emploi des valeurs tutélaires dans les évaluations socio-économiques des projets de transports correspond à l'estimation du «prix de

la vie humaine» dans le rapport Boiteux de 1994 (*ibid.*). Ce dernier recense différentes méthodes pour calculer l'indicateur du «prix de la vie humaine». Le rapport Boiteux mentionne différentes approches, notamment celle des «préférences révélées», dont la méthode se base sur l'observation des comportements réels des individus face aux risques. Il fait également référence à la méthode de l'évaluation contingente, qui consiste à mobiliser des enquêtes pour déterminer combien les individus seraient prêts à payer pour réduire leur risque de décès et améliorer leur sécurité. La principale méthode retenue est en revanche celle du «capital humain» qui évalue la valeur de la vie humaine en fonction de la perte de production économique due à un décès prématuré. Elle calcule la somme actualisée des revenus futurs que la personne aurait générés si elle avait continué à vivre et travailler. Il est important de noter que cette valeur n'est pas une estimation directe de la valeur intrinsèque de la vie humaine, mais plutôt un outil pour l'analyse coût-bénéfice des politiques de sécurité et des investissements publics. Toutefois, cet exemple souligne bien les problèmes techniques, théoriques, mais surtout éthiques qui sont déterminants dans la construction des valeurs tutélaires.

Cet exemple révèle bien les enjeux de **transparence et d'éthique dans l'affichage et la description des méthodes** employées pour calculer ces valeurs tutélaires. Dans le cadre de l'ESE de l'Orcod-In du Bas-Clichy, un seul rapport est mentionné pour chacune de ces valeurs permettant de questionner la robustesse des méthodes de calculs de ces valeurs. Dans ce cadre, il serait possible de renforcer ces méthodes

de construction par l'analyse d'autres études qui viendrait infirmer ou confirmer les méthodes choisies. Les économistes, praticiens comme chercheurs, font ainsi face à une double difficulté dans la construction et la prise en compte de ces valeurs tutélaires. D'une part, les méthodes de construction des valeurs tutélaires font l'objet de débats importants, et évolutifs, dans la recherche en économie, d'autre part, les valeurs à prendre en compte évoluent quant à elles au regard des nouveaux enjeux sociaux et environnementaux et de leur reconnaissance en tant que valeurs légitimes à prendre en compte (Baumstark, 2007, p. 188). En effet, Baumstark (*ibid.*) fait l'état de ces évolutions : « dans les années 70, les effets externes pris de fait en compte dans les calculs sont essentiellement ceux relatifs au développement massif de la mobilité (gains de temps et de sécurité). Dans les années 80, les préoccupations environnementales apparaissent plus nettement, et les méthodes d'évaluation intègrent alors certains de ces éléments (bruit, pollution atmosphérique). Les débats des années 90 se focalisent plus particulièrement sur l'effet de serre et les impacts sur le climat, on voit alors apparaître les premières tentatives de valorisation de la tonne de carbone. Il n'en demeure pas moins que d'autres préoccupations, notamment celles liées à l'aménagement du cadre de vie urbain, restent mal appréhendées dans les méthodes d'évaluation traditionnelles. ». Ainsi la prise en compte de certaines valeurs est-elle avant tout un processus de construction des problèmes publics et de leur mise à l'agenda politique local et national.

La prise en compte et la construction des valeurs tutélaires est un enjeu central dans le cadre de l'évaluation socio-économique des opérations d'aménagement pour lesquelles de nombreuses valeurs restent à préciser (*ibid.*). La Scet dans son « livre blanc » portant sur les évaluations socio-économiques dans le cadre des études qu'ils proposent aux collectivités a notamment rappelé les valeurs tutélaires référencées dans le rapport Baïetto-Beysson de 2022 (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : « Du bon usage des valeurs tutélaires », Livre blanc de la Scet (La Scet *et al.*, s. d., p. 6)

« 1. **L'artificialisation d'1 ha de forêt** coûte 970 € par an à la collectivité. Ce chiffre correspond à une valorisation en euros des services écosystémiques rendus par la forêt à la collectivité (stockage du carbone, protection contre l'érosion, les crues, régulation de l'eau, production de bois de chauffage ou de construction, protection de la biodiversité, services culturels et récréatifs). Nous considérons, au sein du Groupe SCET, que ce montant est sous-estimé et préférons utiliser une valorisation alternative fondée sur le coût de renaturation des sols et estimé entre 950 000 € à 4,5 M€/hectare selon la nature des travaux à réaliser (déconstruction, dépollution et dés-imperméabilisation).

2. **L'émission d'une tonne de CO₂** coûtera 250 € en 2030 à la collectivité. Cette valeur correspond au prix de la tonne du carbone fixé par l'État, au regard notamment de ses engagements dans la lutte contre le réchauffement climatique.

3. **Le coût de la pollution atmosphérique** d'un trajet de 1 km parcouru par 100 véhicules particuliers à essence est estimé à 5,4 € en 2023 en milieu urbain dense. Cette valeur représente le coût de la pollution atmosphérique et elle est calculée à partir des consommations moyennes kilométriques des véhicules, des émissions de carbone par quantité de carburant consommé — incluant les émissions amont liées à la production du carburant et de la valeur tutélaire du carbone pour l'année. La valeur varie en fonction de la densité du tissu urbain et du type de véhicule.

4. **Le bénéfice lié à la proximité d'un îlot de fraîcheur** est estimé à 3,5 € par ménage par an. Cette valeur correspond à la baisse des dépenses d'électricité estimées pour rafraîchir le logement. En effet, l'ADEME estime que vivre dans un rayon de 500 m autour d'un parc urbain ou d'un espace de nature permet de réduire la température extérieure de 1 degré.

5. **Le bénéfice lié à la proximité entre son domicile et son lieu de travail ou de formation** peut s'évaluer à l'heure de déplacement domicile-travail/étude évitée, valorisée à 11,2 €/h en 2023 en France. Les valeurs du temps reflètent les dispositions des individus à payer pour économiser du temps de transport. Elles sont issues d'une revue de la littérature, des modèles de trafic et des enquêtes de mobilité. Les valeurs diffèrent en fonction du mode de transport considéré et du motif de déplacement.

6. **Le bénéfice lié à la suppression d'une friche urbaine** est estimé par l'impact sur la valeur des biens immobiliers à proximité. Le prix des biens situés à une distance de 0 à 100 m d'une friche urbaine sont inférieurs de 3,5 % au prix du marché (évalué selon la méthode des prix hédoniques). La reconversion d'une friche urbaine (dépollution et aménagement d'un nouveau lieu) améliore le cadre de vie des riverains et peut-être valorisée à partir de cet effet haussier sur les prix immobiliers. »

De la comptabilisation à la monétarisation

Par ailleurs, dans le cadre des évaluations socio-économiques, les valeurs tutélaires, au même titre que d'autres variables économiques plus facilement calculables, font l'objet d'une **monétarisation**. Ce principe ouvre un second champ de limites sur le plan théorique.

Dans la lignée des travaux d'écologie politique, différents auteurs ont notamment souligné de vives **critiques vis-à-vis de la monétarisation de la nature** dont les valeurs intrinsèques ne peuvent conduire à une traduction financière. Arne Naess (2008), dans son ouvrage *Écologie, communauté et style de vie*, affirme que la nature possède une valeur intrinsèque et que l'attribution d'une valeur monétaire est incompatible avec le respect de ses droits fondamentaux. Il propose le concept de «protection durable» et défend que la nature doive être protégée en tant que fin en soi, indépendamment des considérations économiques.

À ces critiques concernant une monétarisation de valeurs tutélaires s'opposent d'autres conceptions théoriques consistant à dire que sans prise en compte économique, les gouvernements (ou entreprises) ne tiennent pas compte de ces valeurs. Ce principe est notamment résumé par Baumstark (Baumstark, 2007, p.187) : «Dans ce cadre les valeurs susceptibles de prendre en compte l'utilité sociale dans les calculs apparaît essentielle. Ne pas chiffrer, c'est risquer de prendre des décisions absurdes ou inéquitables : cela revient à accepter que ces effets comptent pour zéro dans les calculs.».

Au lieu de donner une valeur intrinsèque à la nature, d'autres approches permettent de prendre en compte la destruction des

écosystèmes. En 2013, Harold Levrel (2013) analyse les différentes approches économiques pour évaluer les coûts associés à la perte de biodiversité. Il distingue notamment deux méthodes principales : **l'évaluation des coûts d'opportunité** et celle des **coûts de maintien des potentialités écologiques**. La première consiste à estimer la valeur monétaire des services écosystémiques perdus en raison de l'érosion de la biodiversité. Elle cherche à quantifier les bénéfices non marchands que la nature fournit à l'humanité et qui sont compromis par la dégradation des écosystèmes. La seconde méthode prend le contrepied de la première, plutôt que de monétiser les pertes, cette méthode évalue les investissements nécessaires pour conserver ou restaurer les écosystèmes afin de préserver leurs services. Levrel souligne que l'approche privilégiant la monétarisation des services écosystémiques peut présenter des limites, notamment en réduisant la complexité écologique à des valeurs monétaires simplifiées. Il s'appuie dans son analyse sur les travaux de Jacques Weber (2003), qui a mis en évidence les limites de l'évaluation monétaire en matière de biodiversité, arguant que cette approche ne capture pas la totalité des valeurs associées aux écosystèmes. Weber a plaidé pour une approche plus holistique, intégrant des dimensions écologiques, sociales et culturelles dans l'évaluation de la biodiversité.

L'économie et le financement de l'aménagement, notamment fondés sur les principes du compte à rebours du promoteur afin de fixer les prix des charges foncières, semblent alors inopérants pour prendre en compte les valeurs fonctionnelles et écologiques des sols ou encore les services écosystémiques des terrains naturels conservés.

Valeur actuelle nette et actualisation

En parallèle des débats théoriques portant sur les valeurs tutélaires et leur monétarisation, d'autres auteurs se sont attachés plus spécifiquement à identifier les limites des principes de l'actualisation et du calcul d'une « Valeur Actuelle Nette » (VAN), dans les projets de transports ou encore d'aménagement.

Félix Adisson (2018), dans la lignée d'autres travaux portant sur la financiarisation et plus particulièrement ses outils (Nappi-Choulet, 2009) et leur diffusion dans les politiques publiques (Chiapello, 2015, 2017), a par exemple souligné le rôle de la VAN dans la diffusion de pratiques et de normes d'acteurs de la finance dans le secteur de l'aménagement urbain. À travers des méthodes économiques et financières, présentées comme objectivées, les acteurs de l'aménagement intègrent en réalité une rationalité financière, perçue comme naturelle, qu'ils ne remettent plus en question. À ce titre, le principe même de VAN pose question dans la mesure où cette méthode est dite « financiarisante » (Chiapello, 2015). L'exemple de l'ESE du Bas Clichy et les débats que la contre-expertise met en lumière sur la VAN en sont une bonne illustration.

Le principe même de l'actualisation et la fixation du taux d'actualisation, concept central dans l'évaluation économique des politiques

environnementales, font également l'objet de débats critiques quant à sa pertinence et ses implications éthiques. Liliana Doganova (2024) souligne que cette technique, en dévalorisant systématiquement le futur, peut entraver la mise en œuvre de politiques environnementales ambitieuses. Gollier (2012), dans son ouvrage "Pricing the Planet's Future", tente d'établir une approche scientifique pour déterminer un taux d'actualisation optimal, arguant qu'un consensus sur ce taux est crucial pour une action climatique efficace. Cependant, Rotillon (2013) critique cette ambition, remettant en question la possibilité même de fixer "scientifiquement" le prix du futur de la planète. Ces perspectives divergentes mettent en lumière la tension entre la recherche d'objectivité économique et les considérations éthiques inhérentes à la valorisation d'un futur et de ses valeurs environnementales. Le choix du taux d'actualisation implique en effet des jugements de valeur sur l'équité intergénérationnelle et la préservation des écosystèmes, qui dépassent le cadre strictement économique. Cette controverse souligne la nécessité d'une approche interdisciplinaire et d'un débat sociétal plus large pour déterminer comment prendre en compte de manière adéquate les enjeux environnementaux à long terme dans les décisions politiques et économiques actuelles.

Acteurs producteurs et usagers, enjeux de gouvernance et de pouvoir

Enfin, le dernier débat abordé dans ce rapport (sans pour autant constituer à date une vision exhaustive de l'ensemble des débats théoriques en économie) qui peut être mis en évidence grâce à l'ESE produite, concerne **le rôle des différents acteurs parties prenantes** de l'ESE, tant du point de vue de sa **réalisation**, de la **construction des valeurs tutélaires** ainsi que de

l'intégration du point de vue des habitants et autres usagers que l'opération va toucher.

Enjeux socio-économiques et de gestion dans la conduite de l'évaluation

L'ESE du Bas Clichy porte presque exclusivement sur la prise en compte des enjeux de réhabilitation

et transformation des biens portés par l'Epif et laisse donc de côté les autres opérations proches du périmètre, mais qui détiennent également des biens intégrés à l'Orcod-In. De plus, il est bien précisé que les effets socio-économiques sur les habitants et usagers d'un périmètre plus large correspondant au quartier n'ont que trop peu été intégrés. Cette tension révèle à la fois des enjeux géographiques (les périmètres associés), de propriété et de portage de l'opération (restriction de l'ESE à un périmètre trop restreint de portage aux bâtiments portés par l'Epif), temporels (réalisation de l'ESE dans un temps restreint et en amont, dite *ex ante*).

L'ensemble de ces enjeux révèlent en réalité des débats vis-à-vis du lien entre **la gouvernance du projet et celle de l'ESE**. Par exemple, l'ESE du Bas Clichy a souligné des risques forts d'une mauvaise coordination et gestion à long terme des acteurs du logement, de l'hébergement d'urgence et du relogement qui pourrait avoir des impacts sur la réalisation du projet d'aménagement (et notamment de l'allongement des durées de projets impactant négativement la VAN-SE). En ce sens, **intégrer ces acteurs au processus d'évaluation**, notamment lors de la construction non seulement du projet, mais aussi du scénario contrefactuel permettrait de réduire les risques, et donc de maîtriser à moyen terme les évolutions négatives de la VAN-SE. Ces éléments sont ainsi confirmés par la non-prise en compte dans l'ESE des différentes catégories d'effets en fonction en lien avec les différentes familles d'acteurs (SGPI et al., 2019, p. 18). Ces enjeux de gouvernance font par ailleurs échos à des éléments de débats académiques portant de manière plus générale sur l'évaluation des politiques publiques.

La production d'une évaluation socio-économique implique en effet **la participation active de diverses parties prenantes**. Historiquement définis par les équipes évaluatives, les valeurs et indicateurs tendent

aujourd'hui à être coconstruits avec un éventail plus large d'acteurs (Delahais *et al.*, 2021a). Cela pose la question de la **légitimité de chaque partie prenante à intégrer le processus d'évaluation ainsi qu'à participer à la construction des normes et des valeurs**.

Certains auteurs ont particulièrement souligné l'importance de ces questions de gouvernance de l'évaluation afin de montrer comme celle-ci contribuait à transformer l'organisation même des acteurs participant aux évaluations. Dans ce cadre, Greene (2005) a montré comment l'évaluation constituait notamment une **méthodologie transformatrice** pour les acteurs du changement y participant. En effet, les parties prenantes entrent dans un dialogue constructif pour coconstruire des valeurs partagées et en établir de nouvelles afin de **se mettre d'accord sur « ce qui compte »** pour reprendre les termes de Delahais et al. (2021a). Green (2005) a déterminé que cette pratique de la co-construction s'inscrivait dans une perspective féministe.

À bien des égards, il est possible d'identifier un processus similaire pour les aménageurs français analysés dans le cadre du projet de recherche ECOMODAM. En effet, en cherchant à mesurer, évaluer et prendre en compte des valeurs écologiques dans les opérations d'aménagement qu'ils mettent en œuvre, les aménageurs observés le sont principalement sous l'angle de **« l'écologisation de leurs pratiques »**. Ainsi, la prise en compte de ces valeurs constitue une étape, un lieu de débat pour ces acteurs autour des concepts mêmes d'environnement, d'écologie et le rôle qu'ils peuvent jouer à ce titre dans la prise en compte de ces valeurs non seulement dans leurs opérations, mais aussi dans leurs pratiques. Cette dimension a notamment été mise en lumière par Jégou *et al.* (2012) à propos des évaluations socio-économiques des écoquartiers. L'évaluation est ainsi perçue comme une **« méthode d'apprentissage empirique »**, comme un « outil de médiation entre théorie et

pratique » afin de faire dialoguer praticiens, experts évaluateurs, et chercheurs.

Enjeux socio-politiques de la co-construction des valeurs

Ces débats concernant la gouvernance de l'évaluation socio-économique — qui la construit, selon quelles modalités, qui en organise le suivi et pendant combien de temps — amènent également à d'autres débats théoriques portant sur les objectifs véhiculés par l'ESE, et **les enjeux de pouvoir** qui s'y cachent.

Selon la définition donnée en 2006 par la Société française d'évaluation, l'évaluation des politiques publiques vise notamment à « responsabiliser » l'agent public. Cette responsabilisation implique que les décideurs et les exécutants des politiques publiques soient tenus comptables de l'efficacité et de la pertinence de leurs actions. Associée à cette notion de responsabilité vient celle d'une « attitude d'approbation ou de désapprobation » que mentionnait notamment Max Weber (1965) à propos de la pratique évaluative. Cette approche introduit **la notion de jugement dans le processus évaluatif, ce qui soulève la question cruciale de la neutralité de l'évaluation** et des enjeux de pouvoir que peut détenir chaque acteur de l'évaluation. Les acteurs qui commanditent les évaluations et ceux qui les réalisent apportent inévitablement leur propre cadre de pensée politique, de manière inconsciente ou parfaitement consciente rendant l'évaluation performative (Cronbach *et al.*, 1980). Cette influence peut

orienter les choix méthodologiques, la sélection des indicateurs, ou encore l'interprétation des résultats. Cela est notamment perceptible dans le Livre blanc produit par la Scet qui mentionne dans une visée normative l'un des objectifs des ESE qui sont de « faciliter l'adhésion des parties prenantes pour des projets valorisant un développement durable et équitable. » (La Scet *et al.*, s. d., p. 8).

De plus, **les enjeux institutionnels et politiques peuvent influencer sur la manière dont les résultats sont présentés et utilisés**. Delahais *et al.* (2021 b) rappellent que pour se prémunir de ces débats et sous couvert de neutralité, on a souvent tendance « à considérer l'évaluation comme une activité technique et méthodologique (mener des entretiens, des enquêtes, écrire un rapport, etc.) sans tenir compte de l'histoire ou des dernières réflexions concernant ce champ de pratiques. ». Derrière le caractère technique se cache une tendance au « managérialisme » des évaluateurs qui vise à anticiper les attentes et besoins des gestionnaires et financeurs, soulevant des débats éthiques importants notamment au détriment des besoins et attentes des citoyens au regard des ESE (Guba et Lincoln, 2003). Différents auteurs, notamment Ernest House (2004) ont notamment souligné l'importance de la réflexivité et de la neutralité éthique des évaluateurs dans les ESE en s'appuyant sur les théories de **la justice sociale de John Rawls**. Il s'agit bien dans cette perspective d'avoir une obligation morale, une responsabilité forte, vis-à-vis des conséquences de cette pratique sur les citoyens et en particulier lorsqu'il s'agit de publics marginalisés.

Les ESE, une méthode descriptive et compréhensive ou de construction de valeur(s) ?

La présentation de l'ESE de l'Orcod-In du Bas Clichy permet enfin d'identifier un enjeu majeur pour le développement de ces démarches d'analyse. Les ESE sont importantes, car elles permettent aux acteurs du projet urbain, de la

collectivité, aux habitants dans le meilleur des cas, de **contribuer à la prise en compte dans les ESE de « ce qui compte »** pour eux, voire même d'envisager de **coconstruire de nouvelles valeurs**. Ces éléments font échos à certains

débats scientifiques davantage présents dans le champ des évaluations des politiques publiques. Delahais et al. (2021a) soulignent ainsi la polysémie du terme « évaluation » : « Étymologiquement, évaluer c'est déterminer la valeur. C'est là que les ennuis commencent. En effet, le terme "valeur" est ambigu : la valeur peut désigner, d'une part, le prix d'une chose, "ce qui coûte" — et aussi, d'autre part, l'importance qu'elle revêt — "ce qui compte". ».

Certains courants scientifiques l'envisagent en effet comme **une activité principalement descriptive et de mesure**, tandis que d'autres la conceptualisent comme **un processus de construction de valeurs**, et d'élaboration d'un **jugement sur ces valeurs**. La perspective descriptive a principalement été mobilisée par Rossi et al. (2003) et cherche à construire la méthode d'évaluation la plus rigoureuse et solide possible, fondée sur des indicateurs extérieurs. Cette approche vise à garantir la fiabilité et la robustesse des résultats produits. Parallèlement, un autre courant s'intéresse à la manière dont les évaluations participent à la construction progressive d'un jugement de valeur(s) et à la formation des normes sociales. Cette perspective se retrouve dans la définition américaine de l'évaluation par l'Association Américaine d'Évaluation, qui met l'accent sur le mérite, l'intérêt et l'importance (Delahais et al., 2021c). Michael Scriven (1993) défend également cette approche, considérant l'évaluation comme un processus intrinsèquement lié aux valeurs. En ce sens, ce deuxième courant témoigne d'une **approche que l'on peut qualifier d'institutionnaliste ou de constructiviste** dans la mesure où l'accent est mis sur le caractère processuel de l'évaluation et sur la façon dont les acteurs s'organisent afin d'établir des normes, des conventions afin de déterminer les valeurs sur lesquelles ils se

fondent pour évaluer. La **complémentarité entre les approches descriptives et constructivistes** est soulignée par Robert Stake, qui affirme que « pour être totalement compris, [une intervention] doit être totalement décrite et totalement jugée » (1977, cité par Gullickson (2020, p. 2)). Cette vision est également partagée par Ridde et al. (2021), insistant sur la nécessité d'articuler rigueur méthodologique et prise en compte des valeurs.

Les évolutions sociétales récentes, marquées par des préoccupations environnementales, sociales et féministes, influencent fortement les critères d'évaluation (*ibid.*). Ces **valeurs émergentes s'imposent progressivement tout en étant le fruit d'une construction sociale et politique, notamment à travers la formulation des normes et la structuration des problèmes publics**. Ainsi, Delahais et al. (2021 c) soulignent bien la dimension politique derrière l'évaluation dans la mesure où certaines valeurs sont perçues comme « supérieures » ou relevant du bien commun. Ils précisent que « le recours à ces valeurs supérieures donne du sens au processus évaluatif — mais il est aussi dans certains cas un moyen de dialoguer sur ce qui compte. En effet, pour faire du bien-être, par exemple, un critère d'évaluation, encore faut-il s'accorder sur ce qu'il recouvre, ce qui rend nécessaire un processus de dialogue et de délibération (Offredi et Laffut, 2013). Le recours à des valeurs supérieures comme critères d'évaluation est ainsi une façon de réaffirmer la dimension politique de l'évaluation. ».

Ainsi, les évaluations socio-économiques des projets d'aménagement prennent leur sens en tant que processus de coconstruction des valeurs qui « comptent » pour chacune des parties prenantes. En ce sens, la démarche et le processus peuvent revêtir davantage de sens que les objectifs finaux de production d'une VAN-SE.

Conclusion : quels apports de ces débats théoriques à la problématique des valeurs des fonciers non-aménagés ?

La démarche d'évaluations socio-économiques permet d'envisager une co-construction des valeurs qui vont être prises en compte dans l'évaluation. Ce faisant, cette démarche permet de rendre visible et de tenir compte de certaines de ces valeurs.

Dans le cadre des fonciers non-aménagés analysés dans cette recherche, il serait ainsi possible de comptabiliser, et donc de rendre visibles, les apports écosystémiques de terrains laissés naturels, ou non-aménagés au sens classique de l'aménagement (c'est-à-dire des bureaux, commerces, zones économiques, logements, industries, ou encore des activités agricoles). Par exemple, l'aménagement (ou le non-aménagement) de certains espaces laissés libres, naturels dans une opération contribue à la création d'îlots de fraîcheur, dont les externalités positives peuvent être mises en valeur, voire comptabilisées (cf. 3,5 € par ménage par an mentionné dans le livre blanc de la Scet et calculé par l'Ademe). Ainsi, la démarche d'évaluation socio-économique permet-elle d'envisager avec les parties prenantes d'une opération d'aménagement une co-construction des valeurs environnementales à prendre en compte, non seulement dans l'ESE du projet, mais aussi dans le projet en tant que tel. Charge à chaque aménageur et opérateur de construire la liste des valeurs à prendre en compte et de bien clarifier les méthodes de calcul et de prise en compte de ces valeurs.

Toutefois, si la prise en compte des valeurs environnementales dans les ESE et dans les opérations d'aménagement est possible, leur traduction monétaire présente de nombreuses limites théoriques et éthiques comme rappelées précédemment. De plus, si cette méthode permet d'envisager une monétarisation des valeurs environnementales, ces valeurs financières ne sont ensuite pas traduites dans les bilans d'aménagement, les charges foncières, ainsi que dans le prix du foncier. D'autres outils opérationnels et démarches scientifiques sont aujourd'hui expérimentés afin de modifier l'économie même de l'aménagement pour y intégrer des enjeux de prise en compte des valeurs environnementales plus forte (cf. autres outils de mesure analysés dans la recherche).

Rapport de recherche rédigé par Fanny Cottet dans le cadre du postdoctorat de la Chaire Aménager le Grand Paris portant sur la « valeur des fonciers non aménagés », février 2025.

Bibliographie

- Adisson, F. (2018). L'action publique urbaine transformée par les méthodes d'évaluation financière. Le cas de projets urbains en Italie. *Espaces et sociétés*, n° 174(3), 87-103. <https://doi.org/10.3917/esp.174.0087>.
- Baumstark, L. (2007). La mesure de l'utilité sociale des investissements : l'enjeu du processus de production des valeurs tutélaires. De l'expérience à la prospective. Dans *Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements de transport*. Économica.
- Bérion, P., Joignaux, G. et Langumier, J.-F. (2007). L'évaluation socio-économique des infrastructures de transport : Enrichir les approches du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (4), 651-676. <https://doi.org/10.3917/reru.074.0651>
- Chiapello, È. (2015). Financialisation of Valuation. *Human Studies*, 38(1), 13-35. <https://doi.org/10.1007/s10746-014-9337-x>
- Chiapello, È. (2017). La financiarisation des politiques publiques. *Mondes en développement*, 178(2), 23-40. <https://doi.org/10.3917/med.178.0023>
- Cronbach, L. J., Ambron, S. R., Dornbusch, S. M., Hess, R. D., Hornik, R. C., Philips, D. C., Walker, D. F. et Weiner, S. S. (1980). *Toward Reform of Program Evaluation : Aims, Methods, and Institutional Arrangements* (Jossey-Bass.).
- Crozet, Y. et Maurice, J. (2007). *Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements de transport*. Économica.
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A. et Ridde, V. (2021a). *Évaluation. Fondements, controverses, perspectives*. Québec : Éditions science et bien commun. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/>
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A. et Ridde, V. (2021b). Introduction générale. Dans *Évaluation. Fondements, controverses, perspectives*. Québec : Éditions science et bien commun. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/front-matter/introduction/>
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A. et Ridde, V. (2021c). Introduction partie 3 : évaluer en fonction de quelles valeurs ? Dans *Évaluation. Fondements, controverses, perspectives*. Québec : Éditions science et bien commun. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/chapter/introduction-evaluer-en-fonction-de-quelles-valeurs/>
- Doganova, L. (2024). *Discounting the Future: The Ascendancy of a Political Technology*. Zone Books. <https://doi.org/10.2307/jj.16304610>
- Eckstein, O. (1958). *Water-resource Development: The Economics of Project Evaluation*. Harvard University Press.
- Florentin, D., Bastin, A. et Castex, M. (2024). Les défis pratiques et épistémologiques d'une écologisation de l'aménagement. *Géographie, économie, société*, 26(2-3), 325-346. <https://doi.org/10.1684/ges.2024.15>
- Gollier, C. (2012). *Pricing The Planet's Future: The Economics of Discounting in an Uncertain World* (1. édition). Princeton University Press.
- Greene, J. C. (2005). A Value-Engaged Approach for Evaluating the Bunche-Da Vinci Learning Academy. *New Directions for Evaluation*. <https://doi.org/10.1002/ev.150>
- Guba, E. G. et Lincoln, Y. S. (2003). *Fourth generation evaluation* (13. print). Sage Publ.
- Gullickson, A. M. (2020). The whole elephant: Defining evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 79, 101787. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101787>
- House, E. R. (2004). The Role of the Evaluator in a Political World. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 19(2), 1-16. <https://doi.org/10.3138/cjpe.19.001>

- Jégou, A., About de Chastenet, C., Augiseau, V., Guyot, C., Judéaux, C., Monaco, F.-X. et Pech, P. (2012). L'évaluation par indicateurs : un outil nécessaire d'aménagement urbain durable ? *Cybergeo : European Journal of Geography*. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.25600>
- Krutilla, J. V. et Eckstein, O. (1958). *Multiple purpose river development; studies in applied economic analysis* (p. 1-328). Johns Hopkins Press. <https://doi.org/10.5962/bhl.title.16368>
- La Scet, Citadia et Ville en Oeuvre. (s. d.). *Livre blanc. L'évaluation socio-économique des projets d'aménagement, pour une décision politique éclairée*. La Scet Groupe Caisse des Dépôts.
- Lescuyer, G. (2000). *Évaluation économique et gestion viable de la forêt tropicale* [Thèse de doctorat, EHESS].
- Levrel, H. (2013). La valeur de l'inaction et l'inaction de la valeur : quels indicateurs économiques pour travailler sur l'érosion de la biodiversité ? Dans M. Bouamrane, M. Antona, R. Barbault et M.-C. Cormier-Salem, *Rendre possible : Jacques Weber, itinéraire d'un économiste passe-frontières* (p. 241-259). Éditions Quæ. <https://doi.org/10.3917/quæ.bouam.2013.01>
- McKean, R. N. (1958). *Efficiency in Government Through Systems Analysis: With Emphasis on Water Resources Development*. Wiley.
- Naess, A., Afeissa, H.-S. et Ruelle, C. (2008). *Écologie, communauté et style de vie*. Éditions MF.
- Nappi-Choulet, I. (2009). *Les mutations de l'immobilier : De la finance au développement durable*. Editions Autrement.
- Pearce, D., Atkinson, G. et Mourato, S. (2006). *Analyse coûts-bénéfices et environnement : Développements récents*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264010079-fr>
- Ridde, V., Delahais, T. et Revillard, A. D.-S. et A. (2021). Introduction partie 5 : la pluralité des approches paradigmatiques. Dans *Évaluation. Fondements, controverses, perspectives*. Québec : Éditions science et bien commun. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/chapter/introduction-la-pluralite-des-approches-paradigmatiques/>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. et Freeman, H. E. (2003). *Evaluation : A Systematic Approach*. SAGE Publications.
- Rotillon, G. (2013). Peut-on fixer scientifiquement le prix du futur de la planète ? Recension de l'ouvrage « Pricing the Planet's Future: The Economics of Discounting in an uncertain World » de Christian Gollier. *La vie des idées*.
- Scriven, M. (1993). Hard-Won Lessons in Program Evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, (58), 1-107.
- Weber, J. (2003). *L'évaluation contingente : les valeurs ont-elles un prix ?*
- Weber, M. (1965). *Essais sur la théorie de la science* (Plon).