

Avis du Secrétariat Général pour l'Investissement sur l'évaluation socio-économique



ANNEXES

F4



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
Email : contre-expertise@pm.gouv.fr

Paris, le 31 01 2019
Avis 2019-n°67

AVIS DU SGPI	
Projet du cluster des médias (JO 2024)	
Etablissement public demandeur	SOLIDEO ¹
Autres ministères concernés	Ministère des Sports, Ministère de l'Action et des Comptes publics, Ministère de la Cohésion des Territoires et de la Relation avec les Collectivités Territoriales.
Date de réception du dossier	21/12/2018
Date du rapport de contre-expertise	31/01/2019
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
<u>SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON ²</u>	
Coût total du projet examiné <i>dont financement de l'Etat au sens du décret 2013-1211</i>	194 M€ TTC 145 M€
VAN financière	Non explicitement renseignée
VAN socio-économique (2016)	127 M€ (2016)
Principaux bénéficiaires	
- Résidents	142
- Riverains	24
- Emploi	21
- Impacts Jeux	122
- Promoteurs	3
- Puissance publique (hors effets sur l'emploi)	29
Effets significatifs du projet non pris en compte dans la VAN De nombreux effets urbains ne sont pris en compte en raison d'absence de méthodologie reconnue.	
Dimensionnement	- 90 000 m ² SDP de logements - 21 000 m ² SDP d'équipements publics - 1 000 m ² SDP de commerces et services - 20 000 m ² SDP d'activités économiques
Calendrier	Durée des travaux : 3 ans Date de mise en service : 2023
Financement envisagé	Financements publics alloués au Cluster : 177 M€ Etat 146 M€ Région IDF 1.7 M€ CD 93 9 M€ EPT Paris Terres d'Envol 14 M€ Ville Dugny 3 M€ Ville Bourget 3 M€
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 31 01 2019

¹ SOLIDEO, Société de Livraison des Ouvrages Olympiques

² Source : Evaluation socio-économique de la ZAC du village olympique et Paralympique. 30/10/2018

1. Présentation du projet

Eléments de contexte

Le 13 septembre 2017, le Comité International Olympique (CIO), désignait Paris comme ville hôte des Jeux olympiques du 26 juillet au 11 août 2024 et paralympiques du 28 août au 8 septembre 2024. Lors du processus de candidature, les sites de Paris 2024 ont été sélectionnés avec l'objectif de s'inscrire dans les principes de l'agenda 2020 du CIO visant à réduire le coût des Jeux en s'appuyant au maximum sur des sites existants et en proposant un héritage tangible et durable en réponse aux besoins des territoires.

A la suite de la création du Comité d'Organisation de Paris 2024 et de la Société de Livraison des Ouvrages Olympiques (SOLIDEO³), une consolidation du dossier a été entreprise avec les acteurs publics et le mouvement sportif pour optimiser la programmation des sites olympiques tout en veillant à maximiser l'héritage en termes d'aménagement et d'infrastructures pérennes pour les territoires. Ainsi 95% des sites retenus sont déjà existants ou temporaires.

Au-delà de l'évènement sportif en lui-même, les Jeux sont donc une opportunité pour accélérer le développement du Grand Paris et de le faire en cohérence avec les plans de développement à long-terme des collectivités territoriales.

Trois sites font l'objet de projets d'aménagement urbains ambitieux qui accueilleront temporairement les Jeux et laisseront un important héritage au territoire de la Seine-Saint-Denis :

- le Village Olympique et Paralympique ;
- le projet de la Plaine Saulnier qui accueillera les sports aquatiques ;
- le Cluster des médias qui comprend notamment le village des médias, dont l'évaluation socio-économique fait l'objet de cette contre-expertise.

Le projet évalué

La ZAC Cluster des Médias concernée par ce projet d'investissement se situe sur trois communes du département de la Seine-Saint-Denis : La Courneuve, Le Bourget et Dugny.

Elle accueillera pour les JO 2024 deux sites de compétition temporaires : le tir à la Courneuve, le Volley-Ball au Bourget ainsi que le Village des médias capable d'héberger environ 4 000 journalistes ou membres des équipes médias.

Ces installations provisoires et le projet dans son ensemble sont conçus de manière à léguer en héritage un pôle sportif et scolaire requalifié au Bourget, une extension de 13 ha du parc Georges Valbon à la Courneuve ainsi qu'un nouveau quartier de Dugny dans un environnement naturel de qualité, en offrant des logements (1300), pour la plus grande part en accession libre, des services et équipements de proximité, des commerces et des locaux d'activités économiques. Ce projet s'inscrit dans un secteur à fort potentiel de densification en lien avec les lignes du Réseau du Grand Paris Express. Il vise également à établir une continuité urbaine permettant de désenclaver la ville de Dugny, de la relier au pôle gare RER du Bourget et à la gare du T11 Express, et de créer des nouvelles liaisons douces entre les espaces urbanisés et le parc Georges Valbon (notamment par un nouveau franchissement de l'autoroute A1).

Le coût de cette opération pour les finances publiques est évalué à 177 M€ (sur un total de 1,6 Md€ pour l'ensemble des ouvrages pérennes) sachant que le coût de l'organisation de l'évènement sportif dans son ensemble est par ailleurs estimé à 3,8 Md€.

³ La SOLIDEO est l'établissement public responsable de la livraison des ouvrages olympiques et paralympiques. Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Elle assume directement la maîtrise d'ouvrage du village olympique et paralympique et du village des médias et coordonne, dans les autres cas, l'action des différents maîtres d'ouvrage.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Options et variantes examinées : Le dossier fait état d'une procédure de choix concernant 8 zones prioritaires qui a conduit à présélectionner 3 sites potentiels pour l'accueil du Village Olympique et Paralympique et le Village des Médias. Les raisons qui ont conduit à retenir le site final pour ce projet sont évoquées succinctement et sur la base de considérations générales sans analyse socio-économique spécifique. Le dossier ne présente pas les variantes d'aménagement qui auraient pu être envisagés.

Par contre l'option de référence est clairement explicitée et précisément discutée. p.38-41.

Dimensionnement proposé :

- 90 000 m² SDP de logements (1300 logements familiaux)
- 21 000 m² SDP d'équipements publics
- 1 000 m² SDP de commerces et services
- 20 000 m² SDP d'activités économiques

Calendrier : Les différentes phases du projet sont décrites précisément en raison notamment de la contrainte des jeux olympiques. L'évaluation précise l'articulation de la phase dite « héritage » et la phase « jeu ».

La phase de chantier qui se termine au plus tard le 30 septembre 2023

La phase transitoire événementielle pour l'organisation des JOP de 2024 (Deux mois)

La phase d'adaptation du site, notamment de certains espaces publics après le démontage des pavillons sportifs temporaires, pour livrer les aménagements définitifs.

Indicateurs socio-économiques : VAN, TRI

Les principaux indicateurs socio-économiques attendus dans une évaluation socio-économique sont établis.

Indicateurs de performance :

Les principaux impacts attendus dans les objectifs d'aménagement sont précisés et quantifiés lorsque cela était accessible (emplois, santé, environnement, CO2, les effets économiques associés aux jeux).

Cartographie des risques :

Celle-ci n'est pas vraiment établie et se résume à plusieurs tests de sensibilité.

Mode de réalisation :

Zone d'aménagement concertée (ZAC) sur les communes de Dugny, Le Bourget et La Courneuve, sous maîtrise d'ouvrage de la SOLIDEO.

Rappel des guides méthodologiques de référence :

Il n'existe pas de guide méthodologique pour appréhender l'évaluation ex ante des événements sportifs ni surtout, ce qui est décisif ici, pour traiter des projets d'aménagements urbains. L'évaluation proposée ici reprend et approfondit les premières approches initiées dans l'évaluation du projet du village olympique et discutées dans la contre-expertise. De nombreux éléments évoqués ne pouvaient toujours pas en l'état faire l'objet d'une quantification et d'une valorisation plus précise sans travaux d'approfondissement spécifiques.

Contre-expertise réalisée

La procédure

Le SGPI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des deux experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le SGPI fut constituée de François Delarue (Aménagement), Julie DE BRUX (Economie).

La contre-expertise de l'évaluation de ce projet a été réalisée dans la foulée de celle du Village Olympique qui lui est lié. Compte tenu des délais très contraints pour la réaliser, il a été décidé d'une part de reconduire l'équipe de contre-experts au fait de la procédure et du projet et d'autre part d'engager une première présentation (le 18 décembre) de ce projet aux contre-experts avant même la transmission du dossier d'évaluation pour permettre aux contre-experts d'entrer immédiatement dans le travail de contre-expertise et d'organiser au plus vite le travail.

Cette réunion de lancement a permis au SGPI de préciser aux contre-experts la nature, les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier.

Le SGPI a transmis le dossier établi par SOLIDEO aux experts les 20 et 21 décembre 2018.

Les experts ont procédé à deux auditions :

M. Antoine BOUILLOT de SOLIDEO et M. Didier REVILLON de SETEC International, le 18 décembre 2018, M. Antoine BOUILLOT de SOLIDEO et M. Didier REVILLON de SETEC International, le 8 janvier 2019.

Une visite sur le site prévu pour le futur projet a été organisée par SOLIDEO le 3 janvier 2019.

Des documents complémentaires sont parvenus au SGPI les 8 janvier, 16 janvier et 17 janvier 2019, et ont été immédiatement mis à disposition des experts.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, M. Guillaume BOUDY, le 31 janvier 2019. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 31 janvier 2019.

La synthèse du rapport est la suivante.

« L'évaluation socio-économique de la ZAC du Cluster des Médias, et la contre-expertise objet du présent rapport interviennent dans la suite immédiate de celles réalisées par les mêmes intervenants pour la ZAC du Village Olympique et Paralympique.

« Ces deux opérations d'aménagement ont pour point commun d'avoir le même porteur de projet, à savoir un établissement public de l'Etat SOLIDEO dont l'intervention, exceptionnelle au regard des lois de décentralisation, résulte du choix de Paris pour la tenue des JO 2024. Leur réalisation vise pour l'une à accueillir le Village Olympique ; pour l'autre, dans ses franges, des installations sportives temporaires (stade de Volleyball et stand de tir), et dans son cœur, un programme de 1 300 logements permettant d'héberger pendant la période des Jeux une part des journalistes et techniciens des médias audiovisuels dont le lieu de travail se trouvera dans le parc des expositions du Bourget, limitrophe à la ZAC.

« Les deux opérations ont également pour point commun une forte ambition environnementale, les pouvoirs publics souhaitant en faire des vitrines des savoir-faire français en matière d'aménagement durable.

« Dans les deux opérations l'aménageur a pour contrainte principale de livrer le quartier fin 2023 à l'organisme chargé de l'organisation des Jeux (le COJO), qui prendra en charge l'ensemble des aménagements à caractère provisoire nécessités par la tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques ainsi que les dépenses de fonctionnement correspondantes. Cette phase Jeux, placée sous la responsabilité du COJO, n'est pas prise en compte dans l'évaluation socio-économique.

« Enfin, ces deux opérations ont en commun une attention particulière sur la phase « héritage », c'est-à-dire sur l'avenir des quartiers concernés, une fois les Jeux Olympiques et Paralympiques passés.

« Les deux opérations présentent toutefois des différences importantes qui impliquent que l'évaluation socio-économique de l'une ne peut être le simple décalque de l'autre.

« Ainsi la ZAC du Village Olympique et Paralympique est une opération de mutation d'un quartier industriel en un quartier mixte, habitat / activité économique. A défaut d'une intervention publique, cette mutation se serait produite, certes plus lentement et avec une qualité bien moindre. La ZAC du Cluster des Médias se déroule sur un site peu construit, dont le foncier est en grande partie maîtrisé par des entités publiques, et est une opération de couture urbaine entre les urbanisations existantes de Dugny et du Bourget.

« En l'absence d'une initiative publique le marché ne prendrait pas le relais de la puissance publique pour développer ce territoire.

« Le programme de la ZAC du Village Olympique et Paralympique est très largement conditionné par celui des Jeux Olympiques. Celui de la ZAC des Médias comprends nombre d'éléments, qui s'ils répondent à des besoins du territoire, ne sont pas rendus nécessaires par la tenue des Jeux.

« On rappellera que l'évaluation socio-économique constitue une méthode permettant de s'interroger sur l'utilité de la dépense publique : celle-ci génère-t-elle plus de coûts qu'elle ne « rapporte » à la collectivité, ou au contraire génère-t-elle plus de bénéfices à la collectivité au sens large qu'elle ne lui coûte ? Il s'agit donc d'une analyse coûts-bénéfices. Néanmoins, les coûts et bénéfices étant de natures diverses (économique, sociale, environnementale), ces derniers nécessitent d'être exprimés dans une unité commune, par l'exercice de monétarisation. Une autre caractéristique importante de cette démarche est qu'il ne s'agit pas d'évaluer les coûts et bénéfices dans l'absolu, mais par rapport à ce qu'il se serait passé en l'absence de projet. C'est donc une évaluation en différentiel, entre l'option de projet et l'option dite de référence.

« S'agissant du périmètre et de l'option de projet, l'évaluation socio-économique du Cluster des Médias retient en plus de la ZAC proprement dite, des opérations situées dans son périmètre mais réalisées par des maîtres d'ouvrage autre que SOLIDEO (extension du parc Georges Valbon et reconstruction des écoles du Bourget), ou extérieures à la ZAC, mais participant du même objectif de couture urbaine (aménagement des abords de la gare du Bourget et de la RN2).

« Les contre-experts jugent ce périmètre d'évaluation pertinent, tout en faisant remarquer qu'il aurait été logique de retenir également les investissements réalisés dans le parc des expositions (extension du hall 3) qui, s'ils ne participent pas au fonctionnement du territoire en phase héritage, sont indissociables de la fonction Cluster des Médias, certes transitoire. Comme ils l'ont fait pour la ZAC du Village Olympique et Paralympique, ils relèvent qu'une autre stratégie d'évaluation, aurait pu être d'intégrer à l'évaluation la phase Jeux, en ce compris leurs coûts. Toutefois ce choix est moins évident qu'il n'aurait pu l'être dans le cadre de la première ZAC du Village Olympique, dans la mesure où l'on peut à bon droit considérer que la ZAC Cluster des Médias est, en dépit de sa dénomination, d'avantage formatée pour remplir des objectifs d'aménagement locaux, que pour assurer une fonction transitoire d'accueil d'équipements et d'activités des JO.

« Les contre-experts notent également que le rapport d'évaluation ne comporte aucun exposé sur d'autres options d'aménagement envisageables, et en conséquence aucune explication sur les motifs qui ont conduit à définir les différentes composantes du projet. Au cas présent, les variantes envisageables sont d'ampleur limitée et probablement pas de nature à influencer de façon notable sur les conclusions de l'évaluation. Mais ceci n'empêche pas de souligner l'intérêt qu'il a à intégrer l'approche socio-économique en amont des choix programmatiques. C'est à ce stade qu'elle peut avoir sa pleine utilité.

« S'agissant de l'option de référence, l'évaluation socio-économique proposée par SOLIDEO, retient un scénario consistant en une opération d'aménagement lancée à l'initiative des collectivités, obéissant aux mêmes objectifs, hors volet Jeux Olympiques, mais différente de l'option projet par une réalisation décalée dans le temps et par une ambition moindre, en raison des contraintes

financières pesant sur elles. Les contre-experts jugent ce scénario crédible et cohérent. Toutefois il convient d'avoir à l'esprit que le bilan monétarisé qui ressort de l'évaluation, a un caractère relatif (aménagement réalisé par SOLIDEO financé sur le budget des Jeux, par rapport à celui d'un aménagement de nature assez semblable réalisé par les collectivités locales) et non un caractère absolu (aménagement réalisé par SOLIDEO comparé à une option zéro, non irréaliste au cas présent), ce qui a très vraisemblablement pour effet de minorer la valeur ajoutée nette du projet par rapport à une évaluation intrinsèque.

« Comme il en est coutume dans les évaluations socio-économiques, le rapport présenté par SOLIDEO identifie un certain nombre d'impacts attendus de la réalisation de l'option de projet et en propose une quantification et une monétarisation. Les contre-experts notent que de nombreuses remarques qu'ils avaient formulées sur l'évaluation de la ZAC du Village Olympique et Paralympique, ont été prises en compte dans ce dernier rapport, qu'il s'agisse de méthodes de calcul, ou de prises en compte d'effets ignorés dans le rapport précédent.

« Les contre-experts maintiennent toutefois leurs interrogations sur les bases de calcul de la quote-part des retombées économiques des Jeux.

« Ils estiment également que les hypothèses prises en compte pour estimer les gains de temps que la réalisation du projet engendre pour différentes catégories d'usagers (journalistes pendant la période des Jeux, futurs habitants, habitant du quartier de la Comète adjacent au projet) sont basés sur des hypothèses que l'on peut considérer comme optimistes, ou du moins pour lesquelles il aurait été justifié de développer des tests de sensibilité plus approfondis que ceux figurant dans le rapport. A cet égard les contre-experts soulignent l'intérêt de mettre en œuvre des approches probabilistes.

« Ils estiment également qu'il aurait été souhaitable de prendre en compte les coûts d'entretien et de fonctionnement engendrés par les divers équipements nouveaux résultant du projet.

« En sens inverse les contre-experts relèvent des effets non pris en compte, comme l'impact, déduction faite des aides publiques, des recettes fiscales engendrées par le programme de logements, ou l'impact positif sur la biodiversité résultant de l'extension du parc Georges Valbon. La quantification de ces impacts pose actuellement question du point de vue méthodologique, mais on peut présumer qu'ils sont importants.

« Enfin, comme souligné à propos de la ZAC du Village Olympique et Paralympique, les contre-experts rappellent qu'il n'existe aujourd'hui aucun corpus méthodologique permettant de dérouler sur des bases validées scientifiquement, une évaluation socio-économique d'un projet d'aménagement, ce qui a pour conséquence ne pas être aujourd'hui en mesure d'en apprécier et quantifier tous les impacts.

« Au global, les calculs des indicateurs socio-économiques effectués par SOLIDEO mettent en avant un bilan nettement positif (Valeur Actualisée Nette de 127 M€) en prenant en compte 122 M€ de retombée économique des Jeux ou très légèrement positif (+ 5 M€) sans cette prise en compte.

« Il n'est pas dans le rôle des contre-experts de procéder au calcul d'un contre bilan. Toutefois ils estiment que les minorations qui pourraient être faites sur certains des postes du bilan seraient largement ou totalement compensées par la prise en compte des effets positifs non pris en compte, et qu'au total il y a lieu de confirmer la conclusion positive que les auteurs présentent de l'évaluation.

Ainsi bien que les investissements financés par l'Etat ne soient pas ici directement corrélés aux jeux olympiques, cette intervention dans ces territoires apparaît comme porteuse de valeur de long terme, ce qui est cohérent avec la vision héritage mise en avant dans la phase de candidature. »

Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit la réalisation du Cluster des Médias dans le cadre de l'organisation des jeux olympiques qui concerne les communes de La Courneuve, du Bourget et de Dugny du département de la Seine-Saint-Denis.

Il est porté par SOLIDEO, établissement public en charge de la livraison des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires aux JO de 2024.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le SGPI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication réelle dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Il souligne particulièrement que l'évaluation socio-économique proposée par SOLIDEO a su profiter et intégrer les principales propositions établies lors de la contre-expertise précédente sur le projet de village olympique et paralympique. Cette évaluation, sans être encore une évaluation socio-économique complète couvrant l'ensemble des impacts du projet, constitue ainsi déjà une très bonne base pour éclairer la décision.

Plusieurs points de faiblesse sont toutefois à souligner pour interpréter correctement le résultat proposé :

- le potentiel biais d'optimisme de plusieurs estimations ;
- des effets bénéfiques, certains chiffrables (retombée fiscales de la construction de logements notamment) d'autres beaucoup plus difficilement, n'ont pas été mentionnés ou pris en compte (augmentation de l'attractivité d'un parc au caractère exceptionnel aux portes de Paris) ;
- l'absence préjudiciable d'une présentation des résultats sous forme d'un bilan précis par acteur ;
- un périmètre de l'évaluation qui aurait dû intégrer les investissements engagés dans le parc des expositions (Hall3) qui jouent un rôle clef dans la phase jeu.

Les principales forces du projet sont les suivantes

- les calculs contre-expertisés permettent d'établir le bénéfice socio-économique de la phase héritage qui constituait un des arguments de la candidature française pour l'organisation des jeux ;
- Le projet d'urbanisme initié à l'occasion des JO répond à la situation morcelée de ce territoire et notamment à l'enclavement de la commune de Dugny.

Les principales faiblesses du projet présenté sont les suivantes :

- Risques associés aux coûts des opérations liés aux contraintes sur les délais imposés par l'organisation des jeux.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI est favorable au projet avec les recommandations suivantes :

- Les deux contre-expertises menées successivement par le SGPI sur le village olympique paralympique et le cluster des médias ont permis d'établir différentes recommandations et pistes de valorisations qui ont été mises en œuvre dans le cadre de cette évaluation et permettent d'aboutir à des résultats plus solides. Les résultats de ces calculs doivent néanmoins faire l'objet de prudence dans les interprétations.
- Il n'en reste pas moins que de nombreux effets urbains restent à valoriser pour obtenir une évaluation plus complète des effets des aménagements urbains durables. La mise en œuvre d'un cadre méthodologique défini par la puissance publique sur ce type d'opération est hautement souhaitable.



Guillaume BOUDY

