

Développement durable

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Commissariat général au développement durable

**Circulaire du 9 décembre 2008 relative au référentiel d'évaluation au ministère de l'écologie,
de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)**

NOR : DEVK0906895C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable ; Monsieur le secrétaire général ; Mesdames et Messieurs les directeurs généraux (directeurs, chefs de service d'administration centrale ; chefs de services déconcentrés du MEEDDAT).

Le rôle de l'évaluation est d'éclairer les décisions publiques en fournissant des éléments d'analyse permettant d'apprécier le bon usage des deniers publics et la soutenabilité des politiques ou projets vis-à-vis de l'environnement, du développement économique et du progrès social. C'est un élément clé dans le processus de choix public et déterminant pour l'intégration du développement durable dans les politiques publiques. Il est donc stratégique pour le MEEDDAT de disposer de méthodes et de procédures d'évaluation exemplaires pour asseoir sa capacité à arbitrer ce qui relève de sa compétence et pour s'assurer de la cohérence de ses propres choix, mais aussi pour être légitime à intervenir comme garant de la prise en compte du développement durable dans toutes les politiques publiques.

En outre, une priorité fixée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 est précisément de « mettre en place une évaluation robuste et une véritable programmation économique et financière des projets d'investissements publics ».

La qualité et l'utilité de l'évaluation reposent non seulement sur les outils et méthodes utilisés, mais aussi sur la démarche adoptée et les ressources mobilisées pour sa réalisation ainsi que sur la procédure de décision publique dans laquelle elle s'insère. Dans une démarche dynamique de développement durable, l'évaluation ne se réduit pas à la production d'un dossier administratif, elle doit devenir un outil d'amélioration des projets lors de leurs diverses phases de maturation et un vecteur essentiel du retour d'expérience des actions du MEEDDAT.

La présente circulaire a pour objet de définir le contenu des évaluations produites ou commandées par le MEEDDAT ; elle décrit le format attendu dès à présent pour les dossiers d'évaluation préalable de projet ou de programme. Elle est complétée par une autre circulaire établissant une charte qualité de l'évaluation au MEEDDAT et sera complétée dans un second temps par des guides méthodologiques pour la mise à jour et l'élargissement du référentiel de calcul économique.

**I. – CHAMP D'APPLICATION ET MODALITÉS GÉNÉRALES D'ARTICULATION
AVEC LES PROCÉDURES ET RÉFÉRENTIELS EXISTANTS**

Cette circulaire s'applique aux évaluations préalables obligatoires dans le cadre des procédures actuelles qui visent à aider le MEEDDAT à apprécier l'opportunité ou à décider des modalités d'une action, ainsi qu'aux évaluations non nécessairement encadrées par de telles procédures, mais qu'il conviendrait de développer au sein du MEEDDAT : évaluations de projets d'investissement et autres grands projets, de plans-programmes, de projets de lois ou de certains décrets... *A contrario*, les circulaires ne concernent pas les procédures dans lesquelles le MEEDDAT n'a qu'un rôle de vérification de la conformité à certaines règles (autorisation d'exploitation d'installations Seveso, projets de collectivités locales), qui disposent de référentiels techniques codifiés et spécifiques.

Les bilans a posteriori des projets, tout en incluant d'autres analyses, notamment sur les aspects administratif et juridique, sont amenés à établir une confrontation entre l'évaluation initiale du projet et la réalité observée après réalisation du projet : hypothèses prises, méthodologies utilisées, estimations obtenues. Pour des raisons de cohérence, la présente circulaire trouvera à s'appliquer sur ce volet des bilans.

Cette circulaire n'a pas vocation à modifier les procédures existantes, notamment les procédures de concertation ou de décision, mais à améliorer l'instruction technique de ces procédures pour le compte du MEEDDAT.

Les articulations entre les référentiels techniques des diverses procédures devront être précisées à l'occasion d'un travail commun entre le commissariat général au développement durable et les directions générales concernées ou le conseil général de l'environnement et du développement durable. Ce travail devra se prolonger par un dispositif de veille et de mise à jour de ces référentiels techniques.

II. – CONTENU DU DOSSIER D'ÉVALUATION

Le dossier d'évaluation sera composé de trois parties principales – l'analyse stratégique, l'analyse des impacts, la synthèse et l'évaluation des alternatives – correspondant à une progression dans la mobilisation des données et outils.

Toutefois, le principe de proportionnalité exige d'adapter, à chaque stade, le niveau d'effort au type de projet et à son degré d'avancement, à la nature et l'ampleur des enjeux, aux fonds engagés et au temps disponible.

Le dossier d'évaluation est conçu pour permettre de répondre clairement aux deux questions suivantes :

- quel est l'objectif visé ?
- est-ce le meilleur moyen d'atteindre l'objectif défini ?

1. La composante stratégique : les objectifs

La première phase de l'évaluation est celle de l'analyse du problème et de la recherche de solutions. Il s'agit notamment de préciser quels sont les objectifs de l'action et d'identifier les actions alternatives qui ont pu être expérimentées par le passé ou qui seraient envisageables. Dans certaines situations, ces objectifs peuvent avoir été définis en amont, au niveau européen.

Cette analyse stratégique doit permettre de :

1. justifier l'intervention : il s'agit de s'assurer que, d'une part, il existe un besoin bien identifié et que, d'autre part, les actions proposées ne génèrent pas des coûts ou impacts d'un ordre de grandeur a priori disproportionné par rapport aux avantages attendus. Cette étape comprend l'analyse des conséquences de l'intervention et de la non-intervention ; leur comparaison permet de justifier l'action ;

2. fixer des objectifs : la deuxième étape consiste à exposer les objectifs et résultats attendus ; elle est essentielle pour le dialogue entre le responsable du projet ou de l'action, et le décideur. Ces objectifs doivent être cohérents avec les politiques définies par le Gouvernement et se déclinent à un niveau fin qui est directement lié à l'action considérée. Les cibles correspondantes doivent être précises, mesurables, réalistes, pertinentes et délimitées dans le temps ;

3. identifier et calibrer les différentes alternatives : la description des objectifs de l'action est suivie de l'identification des alternatives disponibles pour les atteindre. Ces alternatives peuvent être soit nettement différentes de l'action à évaluer, soit en constituer des variantes en termes d'ampleur, de modalités de réalisation ou de phasage.

Passer en revue un large éventail d'alternatives aide à définir les contours de la solution la plus appropriée. Mais il convient aussi de se limiter aux alternatives les plus pertinentes de manière à ce que l'évaluation demeure réalisable dans la pratique. Une alternative « d'intervention minimale » doit toujours être considérée afin de vérifier que les actions plus ambitieuses présentent un intérêt.

Une alternative de référence sera définie, afin d'évaluer chaque alternative envisagée relativement à celle-ci. L'alternative de référence sera en général celle d'intervention minimale, à condition que celle-ci ne soit pas fortement déséquilibrée du point de vue du développement durable, notamment du point de vue environnemental. L'action sélectionnée comme référence sert à bâtir une situation de référence future, à partir de laquelle seront évalués les écarts avec la situation future qui découlerait de chacune des alternatives « projets » envisagées. Le choix de l'alternative et la détermination de la situation de référence ont un rôle crucial et doivent être réalisés de manière réaliste et argumentée.

2. L'analyse des impacts

L'évaluation doit s'attacher à identifier et caractériser l'ensemble des impacts d'un projet ou d'une politique, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux. Pour chaque alternative définie à la phase précédente, tous les impacts, positifs et négatifs, pour la collectivité sur la durée du projet doivent être identifiés et analysés. Dans l'objectif d'améliorer les évaluations et de les adapter aux enjeux du développement durable, cette phase est déterminante et une attention particulière doit y être portée.

La grille d'analyse proposée pour faciliter le travail de synthèse (cf. ci-dessous) classe les impacts d'une politique ou d'un projet selon les trois piliers du développement durable : économie, social, environnement et risques.

Dans cette typologie, certaines catégories comportent une dimension transversale ; la prise en compte du pilier social du développement durable implique par exemple de distinguer au sein de chaque type d'impact les populations les plus touchées (positivement ou négativement) et les éventuels effets redistributifs entre catégories de population. La synthèse de ces effets apparaît dans la catégorie « impact social ».

Cette grille constitue un cadre de référence pour la présentation des résultats permettant de faciliter le processus d'arbitrage au sein du MEEDDAT ainsi que le dialogue avec les différentes parties prenantes. Selon les projets, elle pourra être déclinée plus précisément pour les divers domaines de compétence du MEEDDAT.

En outre, il importe de vérifier la disponibilité des données nécessaires à l'évaluation, leur coût d'accès et les moyens à mettre en œuvre pour combler d'éventuelles lacunes. Des demandes complémentaires pourront être adressées au maître d'ouvrage de l'infrastructure ou, pour des évaluations ultérieures de lois, décrets, au service de l'observation et des statistiques du commissariat spécial au développement durable.

Tableau résumé d'appréciation des impacts

DOMAINE	NATURE	DESCRIPTION qualitative des impacts	VALORISATION des impacts (1)
Environnement et risques	Climat		
	Pollution locale de l'air		
	Bruit		
	Milieux aquatiques		
	Biodiversité		
	Paysages		
	Sols		
	Sécurité, sûreté, risques		
Social	Emploi		
	Groupes vulnérables, pauvreté		
	Effets redistributifs		
	Formation, capital humain		
	Accès aux biens et services essentiels		
	Cohérence territoriale, mixité sociale		
	Impacts pour les ménages		
	Impacts pour les entreprises		

DOMAINE	NATURE	DESCRIPTION qualitative des impacts	VALORISATION des impacts (1)
Economie	Coût total		
	Coût pour les finances publiques et impacts fiscaux		
	Compétitivité et effets économiques additionnels (2)		
Autre			

(1) Valeur exprimée en unités monétaires ou physiques ; à défaut, degré d'ampleur de l'impact : de négligeable à extrêmement important.
(2) Certains effets sur l'économie potentiellement importants pourraient progressivement être pris en compte dans les analyses coûts/avantages : les économies d'agglomération, les impacts sur les marchés en situation de concurrence imparfaite, les impacts sur le marché du travail et leurs conséquences fiscales...
Par ailleurs, les impacts mentionnés dans le tableau devront préciser pour chaque critère les principaux risques et incertitudes éventuellement identifiés, ainsi que les principales informations relatives à la répartition des impacts.

3. La synthèse et l'évaluation des alternatives pour la collectivité

Cette étape a pour objet de synthétiser l'information disponible, de façon à comparer les coûts et les effets, positifs et négatifs, à partir des résultats de la précédente phase.

Le principe de base retenu est de quantifier en termes monétaires tous les impacts qui peuvent l'être en l'état actuel des connaissances dans la mesure où des méthodes *ad hoc* sont disponibles dans un nombre suffisant d'études appliquées et validées par des instances reconnues, et d'apprécier qualitativement ce qui ne peut pas être monétarisé de façon quantifiée en se référant aux meilleures pratiques. Dans certains cas, seule une appréciation qualitative sera en effet possible, ce qui n'implique pas pour autant de passer sous silence les impacts concernés.

L'évaluation globale de l'action doit intégrer les résultats issus d'exercices d'évaluation plus spécifiques, comme l'évaluation environnementale menée au titre de la directive 2001/42/CE ou les études financières réalisées.

Par ailleurs, la plupart des actions publiques à évaluer auront des impacts sur une durée relativement longue. Il conviendra donc de pondérer les effets monétarisables en les actualisant selon le taux de référence retenu pour les investissements publics. Il conviendra également d'en tirer les conséquences quant à la viabilité financière du projet ou des acteurs concernés, en tenant compte des primes de risque et de leurs conditions de financement.

L'évaluation, tout en produisant des indicateurs chiffrés de bilan global des coûts et des avantages, devra rendre compte de l'ensemble des effets de la manière la plus adaptée à l'information disponible. La qualité et la pertinence des informations à réunir pour réaliser l'évaluation ont une très grande importance, et l'effort à y consacrer doit être dimensionné en conséquence. Leur degré de précision devrait également être mentionné, dans la mesure du possible.

Les risques et incertitudes doivent faire l'objet d'une analyse attentive, qu'ils portent sur :

- des évolutions macroéconomiques futures ;
- des risques spécifiques au secteur concerné par le projet à évaluer ;
- des incertitudes « techniques » liées aux méthodes d'évaluation ou aux hypothèses faites.

L'information disponible sur ces divers risques et incertitudes devra être fournie, a minima, au moyen d'analyses de sensibilité aux principaux facteurs d'incertitude.

L'évaluation peut par ailleurs apporter des éléments utiles à la gestion des risques : elle devrait être en mesure d'indiquer sur quels acteurs portent ces risques en premier lieu, mais également comment ces acteurs pourront s'en prémunir ou en atténuer les conséquences.

La démarche d'évaluation doit être liée au déroulement du processus de prise de décision, afin de permettre de consolider et d'optimiser la décision finale. Ceci suppose d'accorder suffisamment de moyens et de temps à l'évaluation, de mettre en œuvre les méthodologies au mieux des connaissances disponibles, et d'appliquer les principes de démarche qualité définis par la circulaire consacrée à ce sujet.

La gouvernance de l'évaluation passe aussi par l'organisation de la réponse à l'évaluation (ajustements éventuels du projet ou de l'action) et par l'organisation de la mémoire de l'évaluation. Le dispositif d'évaluation *a priori* doit être lisible et explicite pour être utilisable aux fins de l'évaluation *a posteriori*.

L'évaluation ne peut se substituer à la décision, mais doit l'éclairer du mieux possible, et c'est aux maîtres d'ouvrage responsables qu'il incombe de mettre à disposition des instances de décision l'évaluation de leurs propositions, dans les conditions prescrites en termes de données, de méthodes et de qualité.

Afin de faciliter l'application de ce nouveau cadre d'évaluation, les directions générales mettront en place le dispositif nécessaire à son appropriation et développeront en tant que de besoin les instruments nécessaires à son application dans leur domaine de compétence.

La démarche décrite ci-dessus a vocation à s'appliquer à toute évaluation de choix public (projet, programme ou politique), quel que soit le domaine d'action et quel que soit l'état d'avancement du projet (évaluation préalable à la décision sur l'opportunité ou sur le déclenchement des phases successives du projet, bilans *a posteriori*). Il convient néanmoins de distinguer :

- les projets d'investissement pour lesquels l'expérience acquise en matière d'évaluation permet une application immédiate du nouveau cadre ;
- les politiques et programmes pour lesquels l'application de cette démarche est plus complexe du fait du manque de recul ou de l'absence de pratique en la matière. Dans ce domaine, la démarche d'évaluation devra être progressivement mise en œuvre, en organisant la capitalisation et la diffusion de l'expérience acquise. Il convient toutefois, dès à présent, d'identifier les trois parties principales du dossier d'évaluation mentionnées ci-dessus et de s'attacher à ce que les objectifs des politiques et programmes y soient clairement explicités, de même que la situation de référence par rapport à laquelle les comparaisons sont faites. Des indicateurs de suivi et d'évaluation *a posteriori* des politiques et programmes devront également être définis systématiquement à l'occasion de la prise de décision correspondante.

Le commissariat général au développement durable, en charge du suivi du dossier, fournira un appui aux services pour mettre en œuvre les améliorations et aménagements exigés par cette révision des démarches et méthodes de l'évaluation. Vous ne manquerez pas le lui signaler les éventuelles difficultés de mise en œuvre que vous pourrez rencontrer.

JEAN-LOUIS BORLOO