



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Paris, le 12 juin 2017
Avis 2017-n°49

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet de Pôle d'échanges multimodal Lyon Part Dieu, phase 2017-2023	
Etablissement public demandeur	SNCF mobilités, Gares et Connexions et SNCF Réseau
Ministères concernés	Ministère chargé des transports
Date de réception du dossier	14 février 2017
Date du rapport de contre-expertise	29 mai 2017
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE</u>	
SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE SELON SNCF GARES ET CONNEXIONS ET SNCF RESEAU¹	
Coût des investissements	296 M€ HT
<i>dont financement public au sens du décret 2013-1211</i>	<i>112 M€</i>
<i>dont infrastructures et espaces publics</i>	<i>135 M€ HT</i>
<i>dont aménagements de la gare et des galeries Villette et Béraudier</i>	<i>108 M€ HT</i>
<i>dont aménagement des accès et de la galerie Pompidou</i>	<i>53 M€ HT</i>
VAN (valeur actualisée nette)²	252 M€₂₀₁₃
Bilan des principaux acteurs :	
Usagers (voyageurs et traversants)	590 +9 M€ ₂₀₁₃
Exploitant de la gare	22 M€ ₂₀₁₃
Opérateurs ferroviaires	- 49 M€ ₂₀₁₃
Puissance publique	44 M€ ₂₀₁₃
Effets significatifs du projet non pris en compte dans la VAN	
Sécurité	
Modification de l'intermodalité	
Intégration de la gare dans le projet urbain	
Amélioration des services aux voyageurs	
Impacts sur l'accès et la circulation en phase chantier	
Dimensionnement	Fréquentation anticipée en 2050 : 200 000 voy/j Surface d'accueil : de 15 000, passe à 29 700 m ²
Calendrier	Travaux de la tranche 1 : 2017-2023 Mise en service : 2023
Financement envisagé	
Etat	17 %
Etablissements publics (SNCF G&C + SNCF Réseau)	20 % + 1 %
Métropole & Région	46 % + 17 %
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise du 29 mai 2017

¹ Source : Version H du dossier d'évaluation économique et sociale, février 2017

² Taux d'actualisation : 4,5 % ; horizon du bilan : 2140 ; COFP + PFRFP : 1,2 + 0.

1. Présentation du projet

Contexte et historique :

Le Pôle d'Echange Multimodal (PEM) de Lyon Part-Dieu est constitué de la gare de Lyon-Part Dieu et du principal nœud des transports collectifs urbains (TCU) de l'agglomération lyonnaise.

Le PEM s'inscrit dans un milieu urbain dense (habitations, bureau, hôtels) et à proximité de l'un des plus grands centres commerciaux d'Europe. Au-delà des usagers de la gare (125 000), 44 000 usagers supplémentaires fréquentent le site.

Le développement du PEM s'inscrit dans une réflexion plus générale de requalification du principal quartier de l'agglomération lyonnaise qui concerne des investissements publics et privés devant se réaliser sur les 10 prochaines années.

Ce projet d'investissement trouve son fondement d'une part dans le sous-dimensionnement de la gare (initialement construite pour accueillir 35 000 usagers), d'autre part dans le besoin d'articuler les flux d'usagers qui transitent par la gare et le nœud de TCU alors même que plusieurs lignes de tramways, de bus à haut niveau de service (BHNS) ont été créées ces dernières années, et enfin dans la nécessité d'adapter cet espace aux nouvelles mobilités (dont les deux roues et la marche).

Le projet soumis à enquête publique et objet de la contre-expertise :

Le projet soumis à contre-expertise (dit tranche 1) concerne la période 2017-2023 et mobilise trois maîtres d'ouvrage en charge de différents travaux pour un montant total de 296 M€. Il comporte :

- Pour SNCF Gares & Connexions : réaménagement de la gare (pour un montant de 108 M€, soit 36 % du total). Il s'agit de doubler, à terme, la surface d'accueil de la gare, de 15 000 m² à 33 000 m². La surface sera agrandie par son avancée « à l'Est et à l'Ouest » et par la création de galeries déambulatoires de services et commerces latéralement aux voies ferrées. Au-delà de l'augmentation de la surface, le projet propose de mieux organiser les espaces au sein de la gare. Ainsi le hall actuel sera libéré de la plupart des commerces et services qui seront installés dans les galeries latérales.
- SNCF Réseau : réaménagement des quais de la gare et de leurs accès depuis la galerie Pompidou, ainsi que de la galerie Pompidou elle-même (pour un montant de 53 M€, soit 18 % du total). Il s'agira de desservir les 6 quais existants au moyen d'un escalier fixe, d'un escalator et d'un ascenseur placés dans des espaces à aménager à l'intérieur des culées existantes de l'ouvrage ferroviaire.
- La Métropole de Lyon (pilote général du projet urbain et du projet PEM) : réaménagement des espaces publics et des voiries (pour un montant de 135 M€, soit 46 % du total). Elle a confié à la Société Publique Locale (SPL) Lyon-Part-Dieu la réalisation de l'opération d'aménagement.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Options et variantes examinées :

Des options et variantes ont été envisagés au stade du débat public et ultérieurement. Mais le chiffrage proposé ne porte que sur la seule option finalement retenue.

Dimensionnement proposé et calendrier :

- Le projet prévisionnel détaillé proposé (p.43) est repris dans le tableur qui produit les calculs de l'analyse socio-économique.
- Le dimensionnement de la gare est abordé au regard du niveau de la fréquentation anticipée de la gare (200 000 en 2050 / 125 000 en 2012 pour une capacité de 35 000 voy/j). Le projet consiste en une augmentation des surfaces d'accueil dans la gare (doublement de la surface dédiée aux circulations publiques (12 500 m² contre 5 587 m² actuellement ; une augmentation des surfaces dédiées aux services (7 700 m² contre 5 057 m² actuellement), une augmentation significative de la surface dédiée aux commerces concédés : 10 500 m² contre 5 428 m² actuellement.

Indicateurs socio-économiques :

L'analyse socio-économique présente : VAN, VAN/euro investi, bilan des acteurs, mais avec un chiffrage incomplet des bénéfices.

Indicateurs de performance :

Les indicateurs quantitatifs retenus dans le périmètre de l'étude et jouant dans les calculs sont quasi-exclusivement des indicateurs de gains de temps des usagers du mode ferroviaire qui fréquentent la gare (et quelques gains ou pertes économiques des acteurs de la gare). En matière environnementale, l'étude reprend une analyse d'impact qualitative.

Cartographie des risques :

Le dossier initial comprenait une première analyse des risques qui a été fortement complétée suite à la demande des contre-experts. Les éléments fournis permettent d'identifier plus de 50 éléments de risque pour lesquels sont précisés la source du risque, les conséquences, les mesures préventives actuelles, les mesures préventives ultérieures, les mesures correctives, le niveau de criticité, la vraisemblance, les impacts en termes de coûts, délais, environnement. Ces derniers éléments sont appréciés par des scores mais ne sont pas quantifiés ni monétarisés.

Mode de réalisation : vraisemblablement par MOP et il semble qu'aucun mode alternatif n'ait été examiné.

Rappel des guides méthodologiques de référence :

- Instruction du 16 juin 2014 du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie relative à l'évaluation des projets de transport + Note technique du 27 juin 2014 et fiches-outils thématiques associées
- Référentiel socio-économique de SNCF Réseau (version v5 du 31 mars 2015)

3. Contre-expertise réalisée

Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des deux experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le CGI fut constituée de Lionel CLÉMENT (économie et transports) et de François COMBES (économie des transports).

Le CGI a transmis le dossier établi par SNCF Réseau et SNCF Mobilités, Gares et Connexions aux experts le 14 février 2017. Une réunion de lancement a eu lieu ce même 14 février 2017 pour préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier de la contre-expertise. Trois auditions (dont 2 par conférences téléphoniques) de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités, Gares et Connexions ont été organisées les 14 février, 17 mars et 6 avril 2017. Les éléments de réponse aux questions complémentaires des experts ont été transmis au CGI et aux experts les 18 avril et 12, 17 et 18 mai. Une réunion d'étape et 1 conférence téléphonique entre experts consacrées à l'étude et à la rédaction du rapport ont eu lieu les 21 et 29 mars 2017. Le 29 mai 2017, l'équipe d'experts a rencontré le Commissaire général afin de lui présenter ses conclusions.

Synthèse du rapport

« Le Pôle d'Echange Multimodal (PEM) de Lyon Part-Dieu, situé dans le sixième arrondissement, est constitué de la gare de Lyon-Part-Dieu et du principal nœud des transports collectifs urbains (TCU) de l'agglomération lyonnaise. Le PEM est localisé dans un milieu urbain dense (habitations, bureau, hôtels) et à proximité de l'un des plus grands centres commerciaux d'Europe. Son développement s'inscrit dans une réflexion plus générale de requalification du principal quartier de l'agglomération lyonnaise qui englobe des investissements publics et privés sur les 10 prochaines années. Ce projet d'investissement dont on peut démontrer le caractère urgent, trouve son principal fondement dans le sous-dimensionnement de la gare (lors de la conception de la gare actuelle, l'évolution de la demande avait été fortement sous-estimée). Il mobilise trois maîtres d'ouvrage publics et le montant total des travaux s'élève à 296 M€ courants.

« L'analyse du périmètre du projet soumis à évaluation socio-économique soulève la question de la prise en compte des effets liés aux liens fonctionnels avec les projets privés qui ne font pas partie de l'évaluation au sens réglementaire (parking Béraudier, immeuble VIE, parking loueurs).

*« L'évaluation socio-économique du projet a été réalisée selon les règles de l'art et conformément aux méthodes du référentiel d'évaluation des projets de transport du MEEM. Cependant, la dimension urbanistique et architecturale du projet n'est pas considérée à hauteur de son importance dans l'analyse. **Nous recommandons de mener des travaux méthodologiques approfondissant cette dimension**, pour déterminer si la littérature académique (notamment en géographie et aménagement) permet d'établir un lien entre architecture et intégration urbaine des gares d'une part et attractivité des territoires d'autre part.*

« L'analyse stratégique qui a été réalisée n'appelle pas de commentaire particulier, elle est plutôt solide et couvre bien les enjeux.

« L'analyse des effets est conforme aux attentes sur cette thématique, mais appelle plusieurs commentaires :

- *Pour ce qui concerne l'impact des individus accédant à la gare et pour les piétons en gare, **nous concluons que les gains de temps permis par la réalisation du projet PEM ne sont pas connus avec certitude** (ces gains de temps reposent sur une simulation qui n'a pas été calée spécifiquement en temps de parcours). Par ailleurs, la monétarisation des gains de temps des voyageurs dans la gare soulève des questions méthodologiques complexes : s'agit-il de gains de temps d'accès, de temps d'attente ? Y a-t-il une réalité de ces gains de temps ? Pourrait-on valoriser des gains de confort éventuels ? Qu'en est-il des questions de sécurité ?*

- Pour ce qui concerne l'impact sur les automobilistes, les études réalisées avec le modèle, montrent que le temps global perdu par les automobilistes en option de projet est nul. Bien que contre-intuitif, ce résultat n'est pas théoriquement impossible. Compte tenu des éléments à disposition, **nous considérons qu'il n'y a pas lieu de remettre en question cette conclusion.**
- Pour ce qui concerne l'analyse monétarisée proprement dite (bilan socio-économique), on constate que beaucoup de bénéfices importants du projet n'ont pas été monétarisés (notamment les effets en termes de confort et de sécurité). Par conséquent, les effets pris en compte dans l'analyse monétarisée sont concentrés sur les seuls usagers de la gare (97 % du total), principalement ferroviaires, qui bénéficient de gains de temps d'accès aux quais liés à la décongestion des halls de la gare. La VAN pour la collectivité s'élève à 252 M€₂₀₁₃ actualisés à 4,5 % selon les recommandations en vigueur (et avec coût d'opportunité des fonds publics) et pour la période 2015-2140. Elle correspond à un effet de 615 M€ pour les différents acteurs qui doit être mis au regard du coût de l'investissement qui est de - 363 M€₂₀₁₃ actualisés. **Nous estimons, bien que les effets de la phase travaux et les difficultés qui en résulteront pour les usagers n'aient pas été pris en compte, que l'analyse monétarisée menée démontre bien l'utilité du projet pour la collectivité.**
- Les différents tests de sensibilité réalisés, dont le stress test, montrent que la VAN est robuste aux erreurs sur les données d'entrée. **Nous considérons que malgré les incertitudes sur l'analyse et la monétarisation des effets du projet, l'opportunité du projet ne fait pas de doute.**

« La cartographie des risques fournie dans le cadre de la contre-expertise fournit une vision intéressante mais partielle des risques portant sur l'opportunité du projet et sa conception. **Nous saluons l'effort réalisé par les maîtres d'ouvrage du projet, qui va dans la bonne direction. Nous recommandons cependant que des orientations méthodologiques soient établies afin d'aider les futurs maîtres d'ouvrage à mener de la manière la plus complète possible, cette cartographie des risques.** »

« La contre-expertise menée sur le PEM a soulevé un certain nombre de questions conduisant à proposer des recommandations visant à améliorer l'évaluation socio-économique qui a été menée. Elle a aussi soulevé des lacunes dans le référentiel d'évaluation des projets de transport du MEEM qui nous ont conduit à proposer des recommandations de portée plus large pour améliorer l'évaluation de ce type de projet dans l'avenir. Ces dernières concernent l'évaluation de projets nodaux de type brownfield, et portent sur le périmètre des évaluations, la prévision et la valorisation des gains de temps en gare, les domaines de validité des valeurs tutélaires de temps d'accès et de temps d'attente, et les modes d'accès aux gares. »

4. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de travaux 2017 à 2023 de réaménagement de du pôle d'échanges multimodal Lyon Part-Dieu.

Le dossier fourni initialement par SNCF Réseau, SNCF Gares et Connexions ainsi que la SPL Lyon-Part Dieu comportait déjà le tableur support des calculs du bilan et le référentiel RFF. Ce dossier a été complété par les mêmes protagonistes au fur et à mesure des demandes des contre-experts. Au final, le dossier enregistré est complet et répond pleinement au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique.

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 CGI 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.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que les principales forces de l'évaluation socio-économique de ce projet sont les suivantes :

- une analyse claire des principaux effets directs du projet ;
- une cartographie assez approfondie des risques.

Les principales faiblesses de l'évaluation sont les suivantes :

- une analyse réduite aux gains de temps des usagers, certes importants, mais qui auraient mérité un fondement plus solide, ne serait-ce que par un étalonnage des modèles sur la base de données de comptage récentes et une discussion plus solide sur les incertitudes relatives aux valeurs du temps retenues.
- Les enjeux de l'investissement et de ses impacts pour le quartier ont bien été identifiés, mas il est regrettable qu'ils n'aient ensuite pas été quantifiés ni *a fortiori* monétarisés. L'analyse fournie ne permet pas d'argumenter sur plusieurs des objectifs affichés du projet (sécurité, intermodalité) et mériterait des éléments complémentaires sur la minimisation des impacts de la phase chantier.

Le projet en tant que tel présente, en outre, les forces/faiblesses suivantes :

- une réponse satisfaisante à l'urgent besoin de décongestion d'une infrastructure ;
- une évaluation économique et sociale qui présente certes une VAN positive mais qui pourrait être plus complète.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est favorable au projet du Pôle d'Echanges multimodal Lyon Part Dieu, avec une réserve :

- Les impacts des mesures de sécurité (surfaces consacrées à des portillons ou zones d'embarquement, temps d'attente supplémentaire...) sont de nature à bouleverser une part des résultats avancés, en option de référence comme en option de projet. Cette réserve ne sera levée qu'après production d'un complément explicitant :
 - l'ampleur des impacts sur la gestion des flux, des dispositifs de sécurité et de contrôle prévus et à prévoir ;
 - les solutions envisageables en tranches complémentaires pour limiter ces impacts.

et les recommandations suivantes :

- S'il n'est pas trop tard, envisager des montages juridiques permettant aux financeurs de capter une partie de la valeur que ce projet présentera pour les aménagements privés immédiats et dans le quartier.
- Une explicitation des impacts de la phase chantier pour les usagers de la gare.

Au total, l'évaluation réalisée est conforme au référentiel d'évaluation des projets de transports, mais reste trop timorée dans le chiffrage des bénéfices à retirer d'une infrastructure de type pôle d'échanges multimodal. Des études ou recherche seraient souhaitables dans les cercles travaillant sur le référentiel transports ou à France Stratégie pour établir une typologie de bénéfices d'un pôle d'échanges multimodal (amélioration de l'intermodalité, intégration de la gare dans le projet urbain, amélioration des services aux voyageurs...) et indiquer des méthodes valides de valorisation de ceux-ci. Cette avancée sera d'autant plus aisée qu'un P.E.M. sera considéré comme un élément indispensable d'une stratégie globale et intermodale de gestion des flux de transport qui considère tous les modes d'accès à la gare.



Louis SCHWEITZER