

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
EMAIL : CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR

Paris, le 15 12 2020
Avis 2020-n°81

<u>AVIS DU SGPI</u>	
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
DU PROJET DE NOUVEAU PONT DU LARIVOT SUR LA RN1 – GUYANE	
Ministères concernés :	Ministère de la Transition Écologique Ministère en charge des Transports Ministère des Outre-mer
Porteur du projet	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane (DEAL Guyane)
Date de réception du dossier	15 septembre 2020
Date du rapport de contre-expertise	15 décembre 2020
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE¹</u>	
Coût total du projet examiné (financement État selon le décret 2013-1211)	126,5 M€ HT (2019)
-	126,5 M€
- Infrastructures et gros investissement	81,5 M€
- Entretien & Maintenance	15,9M€
VAN socio-économique	228 M€² (2019)
Principaux bénéficiaires (Non monétarisé : accessibilité du territoire ; valeur sociétale du pont, emplois chantiers ; continuité de service du site de Kourou))	- Gains de temps : 232 M€ - Sécurité routière : 13 M€ - Externalités environnementales : 13 M€
Dimensionnement	- Longueur du pont : 1 320 mètres - Trafic : 25 000 V/j
Calendrier	- Durée des travaux : 4 ans - Date de mise en service : mi 2024
Financement envisagé	Avenant au CPER 2015-2020 dans le cadre de l'Accord de Guyane du 20 avril 2017
Projet déclaré à l'inventaire	OUI
Avis de l'autorité environnementale	2020-44, 18 novembre 2020

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 15 Décembre

¹ Source : Évaluation socio-économique Document 6 - Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et à la demande d'autorisation environnementale, Juillet 2020

² VAN Calculée avec un taux d'actualisation de 4 %

1. Présentation du projet

Éléments de contexte

La collectivité territoriale unique de Guyane compte moins de 300 000 habitants mais connaît un développement démographique soutenu dans un contexte socio-économique difficile (en 10 ans sa population s'est accrue de 30 %). Par ailleurs, la Guyane est une immense réserve de biodiversité. Elle est la seule collectivité d'outre-mer qui ne soit pas une île. Couverte à 90 % par la forêt, c'est le long de sa façade maritime que se sont développés les bassins de vie et d'activité que sont Saint-Laurent-du-Maroni au nord-ouest et Cayenne au sud-est. Entre les deux, l'activité du centre spatial de Kourou n'a cessé de croître depuis sa création en 1964.

La Guyane doit pouvoir relever le défi d'accompagner la croissance démographique par un développement économique et des infrastructures respectueux d'un milieu naturel exceptionnel. L'Accord de Guyane du 21 avril 2017 donne des réponses à une situation d'urgence. Il s'attache notamment à améliorer les équipements collectifs structurants en matière de transport. Une attention particulière est portée à la RN1, qui constitue l'axe névralgique du territoire, reliant les deux principales agglomérations que sont Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni, en desservant le secteur de Kourou. Cette artère vitale du territoire est particulièrement vulnérable avec le passage névralgique du Pont Larivot qui relie l'île de Cayenne à l'Ouest de la Guyane. (Viaduc mis en service en 1976, long de 1225 mètres). Ce pont fragilise de fait l'itinéraire lors d'accidents de circulation ou d'incidents fluviaux (1990 et 2009). Le dernier incident a amené à fermer l'ouvrage, paralysant le trafic (en particulier l'acheminement du fret spatial vers Kourou) et impactant le territoire sur une période de plus de trois mois.

Le projet évalué

Le projet de doublement du pont du Larivot est inscrit au plan global des transports et déplacements de Guyane (PGTD) validé en 2013. Le schéma d'aménagement régional (SAR) de Guyane, validé en 2016 par le Conseil d'État, pose les orientations générales du développement du territoire à l'horizon 2030 qui vise notamment à garantir la cohésion sociale et l'équilibre territorial tout en renforçant et exploitant les politiques liées à l'environnement.

Le profil de l'ouvrage est conçu pour s'ajuster aux capacités de la RN1 de manière à ne pas constituer de goulot d'étranglement. Il doit permettre de supprimer le risque de coupure de la circulation sur la RN1 et donc de sécuriser l'ensemble de l'axe, de recevoir des convois exceptionnels de grand tonnage à destination du centre spatial de Kourou, de limiter la circulation sur le pont actuel tout en offrant une alternative au trafic lors d'éventuels travaux sur ces ouvrages, d'anticiper le développement des mobilités entre les communes sur l'Ouest de Cayenne qui dispose de réserves foncières importantes mais qui se trouve de l'autre côté de la rive du centre de l'agglomération qui concentre les activités économiques et commerciales.

L'ouvrage intégrera un espace de circulation des cyclomoteurs ainsi qu'une voie verte sécurisée dédiée aux piétons et cyclistes et des aires de repos. De forme courbe pour améliorer son insertion paysagère, le nouveau pont sera plus long et plus haut (pour tenir compte des crues) que le pont actuel.

Le coût de ce projet est estimé à 126 M€. La mise en service est envisagée en 2024.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

L'évaluation socio-économique a été établie dans les règles de l'art. Le tableur ayant permis les calculs est complet, déclinant intrants trafic, hypothèses, déclinaison des chroniques et synthèse des résultats mais il reste cependant peu lisible et il est parfois difficile de retracer certains résultats. La contre-expertise n'a toutefois pas identifié d'erreur manifeste à l'examen de ce fichier. Le dossier souffre de l'absence d'un modèle de trafic adapté à ce département.

Options et variantes examinées :

En ayant réduit le projet au seul franchissement de la rivière, l'évaluation s'interdit d'exposer des alternatives possibles. La situation de référence proposée qui marque profondément le résultat général n'est pas recevable.

Dimensionnement proposé : Pont de 1 320 mètres

Calendrier :

La mise en service du pont est prévue pour mi-2024. Mais l'évaluation n'insère pas ce projet dans le cadre plus large des aménagements de la RN1 et de la RN2 qui seront réalisés en plusieurs phases.

Indicateurs socio-économiques :

Le document présente un bilan socio-économique et les principaux indicateurs d'usage dans une évaluation socio-économique. Le taux d'actualisation retenu est de 4% mais sur un périmètre restreint.

Indicateurs de performance :

La VAN est constituée des principaux indicateurs mobilisés dans les évaluations (gains de temps, sécurité routière, externalités environnementales liés au transport). La question environnementale, au sens plus général, ne pèse pas, selon le dossier d'évaluation socio-économique, sur la VAN. Le dossier évoque, avec d'autres méthodes plus qualitatives et sans chercher à les articuler avec le bilan socio-économique : les critères d'accessibilité du territoire, et un coefficient d'importance socio-économique de l'ouvrage.

Cartographie des risques :

Le dossier présente plusieurs tests de sensibilité sur les principales variables du projet qui n'ont pas de conséquences sur la VAN telle qu'elle est calculée et traite plus précisément de la question du risque d'accident sur l'actuel pont (qui concentre à elle seule la quasi-totalité des bénéfices affichés). L'analyse des risques reste néanmoins globalement insuffisante.

Mode de réalisation : Le mode de réalisation n'est pas discuté dans l'évaluation socio-économique ;

Rappel des guides méthodologiques de référence :

L'ESE suit les recommandations méthodologiques en vigueur dans le secteur des transports (l'instruction gouvernementale (dite « Royal ») du 16 juin 2014 relatives à l'évaluation des projets de transport ; la note technique du 27 juin 2014 relatives à l'évaluation des projets de transport de la direction générale des infrastructures de transport et de la mer ; les fiches-outils thématiques associées à la note technique et en particulier la fiche « valeurs de référence prescrites pour le calcul socio-économique » (dans leur dernière version du 3 mai 2019).

Elle reste sur certains points en deçà des attentes du guide méthodologique socioéconomique des investissements publics. Direction générale du Trésor, France Stratégie, SGPI, 2017.

Contre-expertise réalisée

La procédure

Pour mener cette contre-expertise, le SGPI a nommé le 28 août 2020 deux experts pour leurs compétences en planification des transports et évaluation des politiques publiques après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre experts le 15 septembre 2020.

Une réunion en visioconférence le 14 octobre 2020 a permis de lancer la contre-expertise, de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier des travaux, puis, ayant pris connaissance du dossier, de rassembler la liste des compléments d'information nécessaires pour la mener à bien. La DGITM a transmis au SGPI ces compléments au dossier en plusieurs temps, le 22 septembre, le 26 octobre et enfin le 18 novembre 2020. Ces éléments ont été immédiatement mis à disposition des contre-experts. Une seconde réunion avec l'équipe parisienne du porteur de projet a eu lieu le 27 octobre 2020, une troisième, enrichie de l'équipe guyanaise, a eu lieu le 13 novembre 2020.

Des visioconférences de travail avec le SGPI les 21 septembre, 27 octobre, 27 novembre et 8 décembre, ont permis aux experts d'échanger leurs analyses, de préparer la rédaction de leur rapport, et de finaliser les principales recommandations.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Guillaume Boudy, le 15 décembre 2020. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 15 décembre 2020.

La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre experts est la suivante :

« Le projet de doublement du pont qui franchit la rivière de Cayenne est la réponse du Ministère chargé des transports à la fermeture entre novembre 2009 et mars 2010 du pont existant. Cette fermeture a fortement perturbé la vie économique et sociale de l'agglomération de Cayenne mais aussi de tout le territoire.

Le projet s'inscrit indéniablement dans un contexte où il est indispensable d'agir pour améliorer les infrastructures publiques de la Guyane. L'Accord de Guyane du 21 avril 2017 intègre en effet le projet de doublement du pont du Larivot dans son paquet de mesures, assorti d'un budget de 100 M€. Le manque d'équipements est un constat partagé, et le domaine des transports est particulièrement concerné : le réseau routier est très peu maillé, fortement dépendant du réseau national ; on déplore l'absence d'alternative efficace à la voiture particulière, alors même qu'une large part de la population n'est pas motorisée ou n'a pas les moyens de se déplacer. Le manque d'accessibilité à l'emploi, à la formation et aux services publics est aux sources de l'isolement et de la précarité des populations les plus fragiles.

Le projet de doublement du pont du Larivot est la première réponse gouvernementale en matière d'infrastructure de transport apportée au conflit social de 2017. Bien qu'intégré dans une volonté plus large d'aménagement de la RN1 entre Cayenne et Macouria, il est porté à enquête publique de manière isolée et fait ainsi l'objet d'une évaluation socioéconomique propre. Cette évaluation amène le porteur du projet à présenter un investissement rentable pour la collectivité, dégageant une valeur actualisée nette socioéconomique positive de près de 230 M€ 2019 et un taux interne de rendement proche de 10%. Toutefois, cette rentabilité repose sur les seuls gains des usagers associés à l'évitement d'un hypothétique incident grave en 2040 affectant l'ancien pont en situation de référence. De plus, malgré ces chiffres flatteurs, le dossier d'évaluation audité n'est pas convaincant, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord, les hypothèses retenues pour la construction des options de référence et de projet sont fortement critiquables et apparaissent peu prudentes. L'option de référence se base sur l'hypothèse très forte d'un accident survenant en 2040 sur le pont existant, la rupture d'une pile due à la collision avec un navire, occasionnant une fermeture pendant 15

mois. Ce scénario dramatique n'a pas d'équivalent dans la vie du pont actuel, les incidents survenus à ce stade ayant des durées bien plus faibles. L'hypothèse n'est pas étayée par des études sur la probabilité de l'événement, ni par des retours d'expérience. En outre, les mesures à prendre pour éviter ou réduire l'occurrence d'un tel accident ne sont pas développées.

Ensuite, la méthode employée pour valoriser les effets du projet présente des biais d'optimisme : on considère en particulier qu'en cas de fermeture les conducteurs choisiront dans leur totalité de prendre l'itinéraire alternatif qui est très contraignant, sans différer leur voyage, sans considérer d'adaptations des comportements qui seraient naturelles face au risque de perdre plus de deux heures (par sens) dans les transports : changement d'heure, changement de destination, renoncement au déplacement, etc. Il en résulte une très probable surestimation des temps perdus à cause de la congestion sur l'itinéraire alternatif unique, mais aussi des volumes de véhicules impliqués, et par voie de conséquence de la valorisation des temps perdus qui résulte du produit de ces deux entités. Par ailleurs, la méthode de modélisation statique retenue pour estimer les temps perdus est peu adaptée à un cas si atypique.

De même, l'évaluation présente des biais d'omission. D'une part, le devenir du pont existant en option de projet n'est pas suffisamment développé. Son utilisation à sens unique dans le sens Kourou – Cayenne, offrant avec le nouvel ouvrage 2x2 voies, n'a pas d'intérêt capacitaire si le profil reste réduit à 2x1 voies en amont et en aval. Sa plus-value se trouve limitée à proposer une éventuelle alternative en cas de travaux sur le nouveau pont. Cet ouvrage doit trouver une fonction s'il est maintenu : soit une véritable fonction de mobilité (tous modes, pourquoi pas réservée aux modes actifs qui sont nombreux), soit se limiter à une fonction récréative. L'évaluation n'aborde pas ce point, et ne tient ainsi pas compte des coûts associés à son maintien dans telle ou telle fonction ou à sa déconstruction. D'autre part, l'hypothèse d'un retour à un franchissement à un seul pont à deux voies en 2060 fait fi non seulement du vraisemblable doublement de la RN1 à cette échéance mais aussi du motif même censé justifier le projet, à savoir le recours à un ouvrage en cas de défaillance de l'autre.

Enfin, la compensation de l'impact sur la biodiversité passe par des mesures de compensation foncière qui en l'état actuel du dossier ne sont pas effectives. De même, les mesures « Eviter – Réduire – Compenser » gagneraient à être réexaminées, notamment au regard des atteintes à la faune estuarienne et terrestre.

D'une manière générale, le projet de nouveau pont du Larivot gagnerait à s'inscrire dans un périmètre d'évaluation plus large. La sécurisation du franchissement de la rivière de Cayenne est certes indispensable à l'aménagement du territoire. Toutefois, une solution strictement routière dans un cadre évaluatif limité à ce seul franchissement ne répond pas de façon satisfaisante aux ambitions en matière de transport (en particulier le futur doublement de la RN1) mais également aux défis sociaux et environnementaux. Le projet doit dès lors s'intégrer dans un programme d'investissement élargi, cohérent et multimodal. C'est dans ce cadre qu'il offrira des bénéfices socioéconomiques en rapport avec les besoins mis en exergue par l'Accord de Guyane. Ces bénéfices devraient avoir d'autant plus de résonance qu'ils relèvent d'investissements publics dans une région de France en mal de décollage.

Le projet de nouveau pont du Larivot illustre la nécessité d'une remise à plat du plan pour la Guyane. La réponse aux besoins, présents et futurs, passe par une planification d'ensemble et à long terme des différents projets publics qui la compose et qui doivent justifier de leur pertinence et de leur complémentarité. La collectivité nationale doit porter pour la Guyane des ambitions à la mesure des défis auxquels cette dernière fait face. Cela peut conduire de fait à un effort budgétaire supplémentaire s'il est adossé à un calcul socioéconomique et environnemental rigoureux, dans un périmètre évaluatif qui permette d'identifier tous les effets et synergies des investissements et d'assurer leur coordination. En l'état, le projet de nouveau pont du Larivot, par son isolement et ses limites intrinsèques, n'est pas nécessairement à la hauteur des enjeux qu'il porte. »

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet d'un nouveau Pont du Larivot, consistant à doubler le franchissement de la rivière de Cayenne par la route nationale 1 (RN1) de Guyane. Ce projet est un des nombreux composants de l'Accord de Guyane, signé le 21 avril 2017, qui précise les engagements de l'État pour répondre aux difficultés et retards divers constatés et donner aux guyanais les moyens et équipements capables de relever le défi du développement de leur territoire. Pour ce qui est de l'ensemble des opportunités considéré, l'option de projet consiste à doubler le pont existant d'un nouveau pont afin d'assurer sécurisation et continuité du trafic.

Le dossier d'évaluation socio-économique répond en partie au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique d'une infrastructure de transport mais souffre d'un périmètre d'analyse beaucoup trop restreint en le réduisant au simple franchissement de la rivière de Cayenne qu'il convient de sécuriser. Ce faisant, l'analyse n'insère pas ce projet dans le cadre plus général du système de transport de l'ensemble de l'agglomération de Cayenne et sur l'ensemble de la Guyane.

Les contre-experts ont pu disposer des éléments leur permettant de mieux appréhender le projet. Ils estiment que le bilan positif présenté repose sur des hypothèses contestables et peu prudentes qui devraient être à minima reprises. A ces biais d'optimisme s'ajoutent des biais d'omission dans l'analyse notamment sur le devenir et l'usage du pont actuel et sur les questions environnementales dont certaines mériteraient d'être réexaminées. Ils ont pris note en particulier de l'avis négatif de l'Autorité environnementale.

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, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport de contre-expertise remis constitue une base robuste pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que l'étude socio-économique fait clairement apparaître le besoin de réaliser un nouvel ouvrage d'art pour sécuriser un axe routier majeur pour le développement de l'ensemble de l'économie guyanaise. La valeur de ce projet repose quasi-uniquement sur la valorisation du coût social d'un accident qui se produirait d'ici 2040 et qui obligerait à fermer le pont et paralyserait le trafic sur plus d'un an.

Cet investissement peut être source de valeur pour la collectivité, s'il est mieux articulé à la politique de développement équilibré du territoire et de l'ensemble urbain de Cayenne.

Les experts regrettent que ces derniers bénéfices n'aient pas fait l'objet d'une mise en exergue plus poussée, car ces éléments viendraient sans doute renforcer significativement le bilan du projet qui en l'état reste peu crédible.

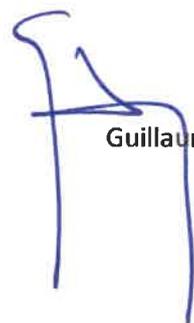
Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI, tout en ne remettant pas en cause l'impératif et l'urgence qu'il y a à construire un nouveau pont, est réservé sur le projet tel qu'il est présenté.

Il considère que l'étroitesse du cadre évaluatif empêche de saisir la cohérence d'ensemble du programme d'investissement en transports et prive vraisemblablement l'option de projet d'une partie de ses effets. La restriction de l'ensemble des opportunités au seul doublement du pont est insuffisamment argumentée et l'argumentation proposée n'est pas suffisamment convaincante.

Il considère que pourraient être étudiées d'autres alternatives qui permettraient de mieux articuler la politique de développement du système de transport, les pratiques de mobilités effectives de la population et les considérations environnementales. Celles-ci doivent amener à considérer des solutions complémentaires impliquant d'autres modes de transport, de réfléchir à un ouvrage éventuellement plus coûteux mais présentant des caractéristiques (dimensionnement et fonctions) répondant aux problèmes environnementaux évoqués (qui imposeraient de toute façon au projet actuel un surcoût important en termes de compensations) et d'apprécier si le

surcoût peut se justifier. Enfin, il souhaite que soient étudiées précisément les différentes options sur le devenir du pont actuel.

Plus globalement, les conclusions de cette contre-expertise viennent conforter celles obtenues sur le volet justice du même plan Guyane : l'Etat devrait pouvoir mieux articuler l'ensemble du plan d'investissement envisagé et sortir résolument d'une logique de silo qui fait craindre le développement de projets sans connexion entre eux. Les enjeux du décollage de ce territoire justifient peut-être une planification d'ensemble permettant aux différents projets publics de s'inscrire dans un programme global. Serait ainsi donnée la démonstration des complémentarités des projets qui le composent. Plus globalement, ce travail assurerait les parties prenantes que les objectifs annoncés sont bien ceux auxquels on peut raisonnablement s'attendre et, surtout, de façon très opérationnelle il donnerait le cadre à un véritable outil de pilotage de ce plan.



Guillaume BOUDY

