

Etude économique sur la reconversion des friches urbaines polluées

SYNTHESE



Octobre 2012

Stratorial finances
Conseil en finances et fiscalité locales

CSDINGENIEURS+
INGÉNIEUX PAR NATURE

Synthèse de l'étude

La crise actuelle des finances publiques oblige les pouvoirs publics à plus d'efficacité dans la gestion des aides directes et indirectes allouées aux différents secteurs économiques.

Depuis plusieurs années, l'ADEME, conduit une politique de soutien actif aux acteurs et responsables de projets de requalification de friches urbaines et industrielles sur sols pollués.

Cette politique se traduit par des conseils, et des aides directes aux études et aux travaux de requalification de friches urbaines et industrielles sur sols pollués.

L'ADEME a souhaité mesurer au travers de cette étude économique sur la reconversion des friches urbaines polluées, se doter d'un outil lui permettant de mesurer l'efficacité du régime d'aides mis en place, dans l'objectif éventuel de redéfinir pour les prochaines appels à projets les critères et montant d'aides et leur forme éventuelle.

En premier lieu, il était important d'approfondir le sujet du coût financier de la dépollution sur les bilans d'aménagement et de construction, sa composition (étude, travaux, traitement...) et au-delà son impact sur les prix de vente de charges foncières et le prix au m² de vente (par l'identification de ratios pertinents par destinations : logement, commerce, activité, bureau...).

Cette analyse des coûts en valeur relative pour l'ADEME afin de n'aider dans le futur et dans la mesure du possible, que les opérations qui, sans cette intervention, n'auraient pu se réaliser pour raisons financières.

En second lieu, cette étude a permis de s'intéresser aux régimes d'aides ReviSOL et ClimatSOL mis en place par le gouvernement canadiens avec sous-jacente l'idée que les retombées des projets ainsi financés seront largement positives tant en retombées directes (par les ressources fiscales supplémentaires générées, ou les revenus de nouveaux habitants, qu'indirectes ou socio-économiques par l'activité générée et la redynamisation des quartiers ainsi réhabilités (idée de « retour sur investissement » ou « d'effet-levier »).

Au final les résultats de cette étude doivent permettre à l'ADEME à l'avenir de mieux prioriser les opérations devant bénéficier des aides, dans une double logique :

- Comment appréhender le véritable « effet de levier » du financement public mobilisé ? Permet-il à l'opération de se réaliser, ou vient-il simplement amoindrir, par « effet d'aubaine » le coût de cette dernière, voire améliorer la marge du promoteur privé ?
- Comment prendre en compte les retours directs et indirects (emplois, fiscalité, développement économique...) générés par les projets financés.

Ce travail a permis à l'ADEME d'en tirer de premières conclusions, pour en intégrer certains résultats dans le contenu du dossier d'appel à projets 2012, et dans la sélection des lauréats. Il doit également servir de support à une réflexion lors du lancement de la procédure d'appel à projets 2013.

Quel est l'impact réel du coût de la pollution des sols sur un projet d'aménagement et de construction ?

L'analyse de 7 opérations d'aménagement et de construction représentatives, à la fois de la diversité des projets (aménagement, promotion...), de leur destination (logements, bureaux, tertiaire, opérations mixtes), de leur localisation... a permis d'arriver à des ratios moyens, validés lors de l'examen des dossiers déposés dans le cadre de l'appel à projet 2012.

L'étude des coûts a permis de les classer en trois catégories :

- Les études documentaires et historiques qui permettent de détecter la présence et la gravité potentielle de la pollution ;
- Les diagnostics permettant d'évaluer l'ampleur des opérations de dépollution, et une idée du coût correspondant ;
- Les opérations de gestion des pollutions : coûts directs (travaux, élimination), et indirects, gestion de site, maîtrise d'œuvre...

Ces coûts ont été intégrés à des matrices de bilan « aménageur » et « promoteur » pour les rapporter à l'ensemble des autres coûts.

Ainsi dans le bilan « aménageur », l'impact de l'ensemble des coûts de dépollution sera exprimé en surcoût par rapport à une charge foncière de référence au m² de SHON Hors Taxes.

Dans le bilan « promoteur », l'unité de compte retenue sera le m² de surface utile ou habitable pour exprimer le surcoût économique pour l'acquéreur de logements ou de bureau.

L'analyse de ces 7 opérations observées montre qu'en moyenne le surcoût reste dans l'épure des aléas traditionnels pour des projets d'envergure : 55€ H.T par m² de surface de plancher (SP) correspond à l'aléa couramment admis pour se prémunir par exemple d'un risque de mauvais sous-sol

- Ce surcoût pèserait à hauteur de 20% d'une charge foncière « moyenne » pour du logement en accession à la propriété
- Il représente environ 2 à 3% du prix de vente d'un logement ou d'un immeuble tertiaire exprimé en m² TTC habitable ou utile.

Cette observation est à pondérer par le nombre d'opérations observées, et ne peut donc pas forcément être pris comme une référence nationale. Nous pensons cependant que dans la plupart des projets, le coût de la dépollution, sûrement du fait d'une connaissance technique peu approfondie en amont des dossiers, est souvent sur-provisionné.

Le maintien voire le renforcement des aides en amont des projets (aides aux études) est la première confirmation de cette étude.

Effet de levier et notion de « charge admissible »

Cette étape a visé à, à la lumière de l'observation précédente, repérer les opérations pour lesquelles une aide serait vraiment efficace : sans l'aide de l'ADEME, l'opération aurait généré un surcoût risquant de remettre en cause sa faisabilité financière.

Pour les trois cas que nous avons étudiés : opérations de promotion, d'aménagement et d'équipement public, nous avons défini un seuil économiquement acceptable (la charge admissible) en deçà duquel la subvention n'est pas utile, au-delà duquel elle prend toute sa valeur et son efficacité.

Pour les opérations privées, nous avons vu que l'opérateur peut « amortir » la dépense de dépollution à hauteur de 2% de son chiffre d'affaire, soit 20% de sa marge, c'est-à-dire obtenir une marge de 8% au lieu de 10%. Il peut sans difficulté faire cet effort, d'autant qu'il a capacité à réagir en revoyant son projet dans le sens de l'économie. **Le seuil sera fixé à 2% du Chiffres d'Affaires total de l'opération.**

L'opération d'aménagement émane généralement d'une puissance publique. Ceci explique que les bilans des opérations soient généralement déficitaires : ce déficit correspond aux montants des participations à verser par les collectivités compétentes.

L'aménageur peut augmenter ses prix de vente de charge foncière d'un montant qui n'impacte que marginalement la marge de ses acquéreurs (les opérateurs privés précédents).

L'opérateur (acquéreur des charges foncières) peut aisément supporter une augmentation de la charge foncière de 0,6% de son CA soit 6% de sa marge théorique. L'augmentation des recettes de l'aménageur est ainsi de : 2% (considérant que la charge foncière pèse pour près de 30% de son CA TTC).

Le seuil à prendre en compte sera donc **de 2% du montant total des produits de l'opération d'aménagement.**

Pour les équipements publics le principe retenu est simple : Tout maître d'ouvrage, en collaboration avec son maître d'œuvre, peut trouver 2 à 3% d'économie sur n'importe quel projet (en coût travaux). Il s'agit du seuil que nous retiendrons.

En deçà de ces seuils, le constat a été fait que le coût de dépollution ne pèse que très marginalement sur les coûts de construction, et que tout

opérateur public ou privé à la possibilité de les amortir sur les autres postes de bilan ou sur sa marge.

La revue des mécanismes non financiers existants ou imaginables

L'étude a passé en revue l'ensemble des mécanismes financiers existants potentiellement utilisables afin de diminuer le coût de dépollution dans les bilans d'opérations.

La liste de l'ensemble des aides directes accordées par les différents financeurs publics (Europe, Régions, autres dispositifs para- étatiques) a permis de montrer la diversité des dispositifs, mais une appropriation différente par les régions françaises.

On été également regardés l'ensemble des dispositifs non financiers, notamment fiscaux. A cet effet la piste d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties, à l'initiative des autorités locales, pour les sites pour lesquels une pollution serait avérée serait la plus opérante.

L'expérience canadienne et le retour sur investissements

Le comité de pilotage de l'étude s'est déplacé au Québec pour enregistrer un retour d'expérience sur les programmes ReviSOL et ClimatSOL canadiens. Ces programmes ont été initiés par le Gouvernement Provincial Québécois, l'un en 1998 (ReviSOL), l'autre en 2007 (ClimatSOL). Ils ont un but commun, à savoir permettre la réutilisation et la réhabilitation de sites

urbains contaminés, dans l'objectif d'en retrouver des recettes fiscales et économiques, et ainsi permettre par ces retombées, le financement des politiques publiques en matière de décontamination de sites.

Les membres du comité présent lors de ce voyage sont revenus avec des impressions diverses.

Si certains points ont pu paraître positifs, notamment le rôle central joué par les municipalités dans la gestion et l'instruction des aides, d'autres n'ont pas été vraiment révélateurs pour le groupe.

Le manque de sélectivité des programmes du à leur organisation « premier entré-premier servi » a ainsi posé question.

L'aide accordée à plusieurs sites visités a donné parfois le sentiment de constituer un « effet d'aubaine ».

De la sorte, les questions restaient pendantes sur la question des critères de sélection des projets, avec quelques idées forces et des confirmations ayant émergé au retour du Québec :

- Faut-il aider des projets qui vont au-delà des exigences réglementaires ?
- Faut-il chercher plus de sélectivité, notamment via des critères rédhitoires sur la qualité du traitement ?
- L'effet des aides est-il d'être un accélérateur des décisions (solutions pour boucler un bilan) ou un simple bonificateur par exemple pour améliorer la qualité de l'opération ?
- Seuls les surcoûts/ coût moyen (en €/m²SHON) au-delà des aléas normaux (exemple : les fondations spéciales) pourraient être aidés.

Enfin sur la question du retour sur investissement a été dédramatisée par cette visite. Il est ressorti une approche québécoise pragmatique en la matière, ne traitant que les retours fiscaux directs (taxes locales et nationales) et les emplois créés pour élaborer le bilan des aides accordées, en terme de cash flows.

Cette approche simplifiée peut être reproduite en France, notamment pour ses effets pédagogiques (vis à vis du Ministère, des professionnels, des élus...), mais essayer de monter un système plus sophistiqué n'est pas apparu forcément pertinent.

Cependant, il est possible sans mobiliser trop de moyens, de développer des indicateurs simples issus des dossiers de candidature : montant des aides, montant des projet aidés (CA, travaux générés...), taxes générées, hectares économisés....

Principales conclusions de l'étude

Les rencontres que nous avons eues avec l'ensemble des professionnels de l'aménagement et de la construction nous permettent de relativiser le lien de causalité entre la décision de renoncer à réaliser une opération, et le coût supposé ou avéré des travaux de dépollution préalables.

Il convient à cet égard de distinguer cette analyse entre les projets initiés par les pouvoirs publics, notamment locaux, et les projets d'émanation privée.

Pour les premiers, la genèse d'un projet renvoie à plusieurs facteurs cumulatifs :

- L'existence d'une friche urbaine,
- Un besoin avéré en termes de logements, d'équipements, de locaux professionnels...
- La volonté de revitaliser complètement la friche, le quartier, dans une approche environnementale, urbaine et sociale.

Lorsque la décision de « faire » à été prise, le projet est engagé politiquement, et sa remise en cause reste exceptionnelle. Le risque « pollution » devient alors provisionné ou non dans le bilan, et le déficit de l'opération revient à la collectivité territoriale à titre de participation. Le « risque » de voir les fonciers d'assiette acquis au-dessus de leur valeur (faute d'une réelle prise en compte de la problématique « pollution » par France Domaine ») est au moins aussi grand.

Pour les projets privés, la situation est différente. L'opérateur privé bâtit celui-ci sur la base d'un bilan prévisionnel, lors de sa décision d'acquiescer.. Lorsque les études conduites avant la signature de l'acte d'acquisition font redouter des coûts élevés de dépollution, l'opérateur privé peut être conduit à renoncer à son projet. Il peut aussi agir sur d'autres leviers pour rendre l'opération réalisables (prix de vente, effort sur la marge, renégociation du foncier d'assiette, reprise du projet architectural, ...). Tel pourrait être le cas sur des opérations situées sur des secteurs où le marché est dynamique.

En résumé, l'effet levier d'une aide économique à un opérateur ne joue dans la réalité que pour les opérations portées par les opérateurs privés.

En revanche l'effet levier ne joue que très rarement pour des opérations d'initiative publique.

Ce constat est confirmé dans le cadre de l'analyse des projets aidés, lors de l'appel à projet 2012 de l'ADEME, période au cours de laquelle a été expérimenté, parmi d'autres critères, la notion de « charge admissible » proposée dans le cadre de notre démarche. Au-delà de cette première sélection il n'a pas été possible de dire, au regard de cette expérimentation, si les aides avaient vraiment eu un caractère incitatif, ou déclencheur à la réalisation des projets.

Il est possible que tel ait été le cas pour certains projets de promotion immobilière privée. Pour les autres elles ont eu pour effet de diminuer le « reste à charge » ou le déficit de l'opération.

De ce constat, une nouvelle classification pourrait être opérée et mise en œuvre lors du prochain appel à projet 2013. Elle viserait, dans le contexte des finances publiques que nous connaissons, d'affiner les critères d'éligibilité aux aides, pour les concentrer sur les projets pour lesquels un réel effet levier est envisageable (projet de type B et D selon la grille ci-dessous).

Catégorie d'opération	Définition	Effet « levier » de l'aide ?
A	Opérations privées à potentiel de marché. Le surcoût est faible et peut être parfaitement pris en charge par l'opérateur sans dégrader les équilibres de son bilan	Aucun effet de levier. « La charge admissible » permet d'absorber le surcoût.
B	Opérations privées à potentiel de marché mais dont le surcoût estimé déséquilibre fortement le bilan de l'opération	Effet de levier avéré. L'opérateur privé peut soit renoncer soit percevoir une aide « L'effet cliquet » permet de faire passer l'opération en catégorie A
C	Opérations publiques en limite de rentabilité intrinsèque nécessitant une aide, indépendamment de l'existence ou non d'un surcoût.	Pas d'effet « levier ». l'opération est décidée politiquement ; l'aide permet d'atténuer la participation publique
D	Opérations publiques « hors marché » ou en secteur difficile.	Effet « levier » si l'aide fait passer l'opération dans la catégorie C