

## **Valorisation des friches en Région wallonne :**

### **Mécanismes de financement et partenariats public/privé**

#### ***Synthèse de la table-ronde du 1<sup>er</sup> avril 2010 (\*)***

*Francis Carnoy et Kim Möric, 8 juin 2010*

### **1) Contexte**

Les friches industrielles (non revalorisées) entraînent une dégradation de l'environnement, une diminution de la valeur des propriétés voisines, un éloignement de l'activité économique et de l'emploi. En outre, elles peuvent constituer une menace pour la santé et la sécurité humaine et environnementale. Au plan social, l'existence de friches industrielles peut mener à une détérioration des quartiers, menacer la sécurité publique et réduire la qualité de vie. Par conséquent, la réhabilitation des sites désaffectés revêt une importance majeure pour l'aménagement du territoire et pour la mise à disposition d'espaces nouveaux «recyclés» destinés à l'activité économique, culturelle, récréative voire à du logement. En ce sens, ces espaces urbains, après viabilisation et moyennant les autorisations urbanistiques nécessaires, peuvent se convertir en opportunité de réduire l'étalement urbain et les coûts financiers et environnementaux qui en découlent.

En combinant les informations provenant de deux inventaires wallons, celui du SPW (DGO4) et celui de la Spaque, on estime à environ 5.000 le nombre de sites répertoriés comme friches industrielles, représentant environ 10.000 hectares, dont 80% se situent sur l'axe industriel Sambre-Meuse, en milieu urbain et périurbain. Parmi ces sites, il convient de distinguer d'une part 1.500 « sites à réaménager » (SAR) majoritairement non pollués (quoique 170 comportent un risque de pollution élevée), et d'autre part 3.500 autres sites considérés comme pollués pour lesquels la Spaque est mandatée par le Gouvernement wallon d'en assainir un certain nombre (voir ci-après). La Région wallonne a soutenu le réaménagement de 72 hectares par an de 1995 à 2008, ce qui constitue une sensible accélération par rapport à la période 1983-1994 (53 hectares par an). Entre 2005 et 2009, 130 millions € ont été affectés au réaménagement des sites non pollués et 243 millions à des sites pollués. Mais les obstacles sont multiples : manque de budget, coût des évaluations environnementales, adaptation aux changements de réglementation, difficultés d'acquisition des terrains, contentieux judiciaires avec les propriétaires. Selon une estimation menée en 2008 par la Spaque, le coût de réhabilitation des 2.000 sites les plus pollués s'élèverait entre 2,5 et 4, voire 5 milliards €.

Sur le plan juridique, plusieurs dispositions du CWATUP offrent des outils à cet égard, et l'adoption du décret wallon du 5/12/2008 relatif à la gestion des sols pollués apportera une sécurité juridique nécessaire pour initier le travail. Le décret ouvre par exemple la faculté pour des entreprises de se regrouper en organisation d'assainissement (art. 23). Mais les exigences d'études et

d'assainissement prescrites par ce nouveau décret soulèvent la question fondamentale de savoir comment gérer et financer au mieux ces opérations.

## **2) Les politiques régionales wallonnes de valorisation des friches**

Au travers du plan Marshall 1.0, le Gouvernement wallon avait veillé à dégager des budgets pour réhabiliter 121 sites prioritaires (pas ou peu pollués) ainsi que 37 sites pollués via la Spaque. Afin d'augmenter ces moyens de financement classiques et d'accélérer l'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés, pollués et non pollués, le Gouvernement wallon décida de créer, en novembre 2005, la Sowafinal, une filiale spécialisée constituée par le S.R.I.W, permettant un financement alternatif : projets subventionnés à 80% par la Sowafinal et 20% par des fonds d'opérateurs publics (communes, intercommunales...).

Avec l'adoption du Plan Marshall 2.vert, le Gouvernement wallon a décidé de poursuivre les efforts consentis au niveau de la réhabilitation des friches mais également d'en amplifier l'envergure via la finalisation des 121 sites prioritaires et la réhabilitation de 70 sites supplémentaires (pas ou peu pollués), ainsi que la finalisation des 37 sites prioritaires pollués et l'assainissement de 13 sites supplémentaires.

Le recours à la Sowafinal et les efforts du Plan Marshall 1.0 et 2.vert ont permis d'accélérer la réhabilitation et l'assainissement de sites, mais dans un cadre essentiellement d'initiative publique, à un rythme qui reste tributaire de la limitation des moyens publics, et parfois sans effet direct sur leur affectation future. Il reste donc sur le terrain un grand nombre de friches (sites) qui pourraient faire l'objet d'initiatives privées ou mixtes : une collaboration avec le privé s'avère indispensable afin d'encourager ses investissements.

## **3) La dynamique du PPP dans le cadre de la valorisation des friches**

Complémentaire à la dynamique publique, une dynamique de partenariats public/privé (PPP) pourrait aujourd'hui favoriser la valorisation de friches en instaurant un contexte favorable à l'apport de financement privé. La valorisation des friches implique en effet de donner une fonction économique future à ces sites. Cette fonction pourra être industrielle, commerciale, résidentielle ou récréative en fonction des caractéristiques propres de chaque site. Le développement de ces fonctions peut être une occasion d'établir des partenariats entre le secteur public et le secteur privé.

Plusieurs pistes de mécanismes financiers public/privé ont été identifiées lors de la table ronde :

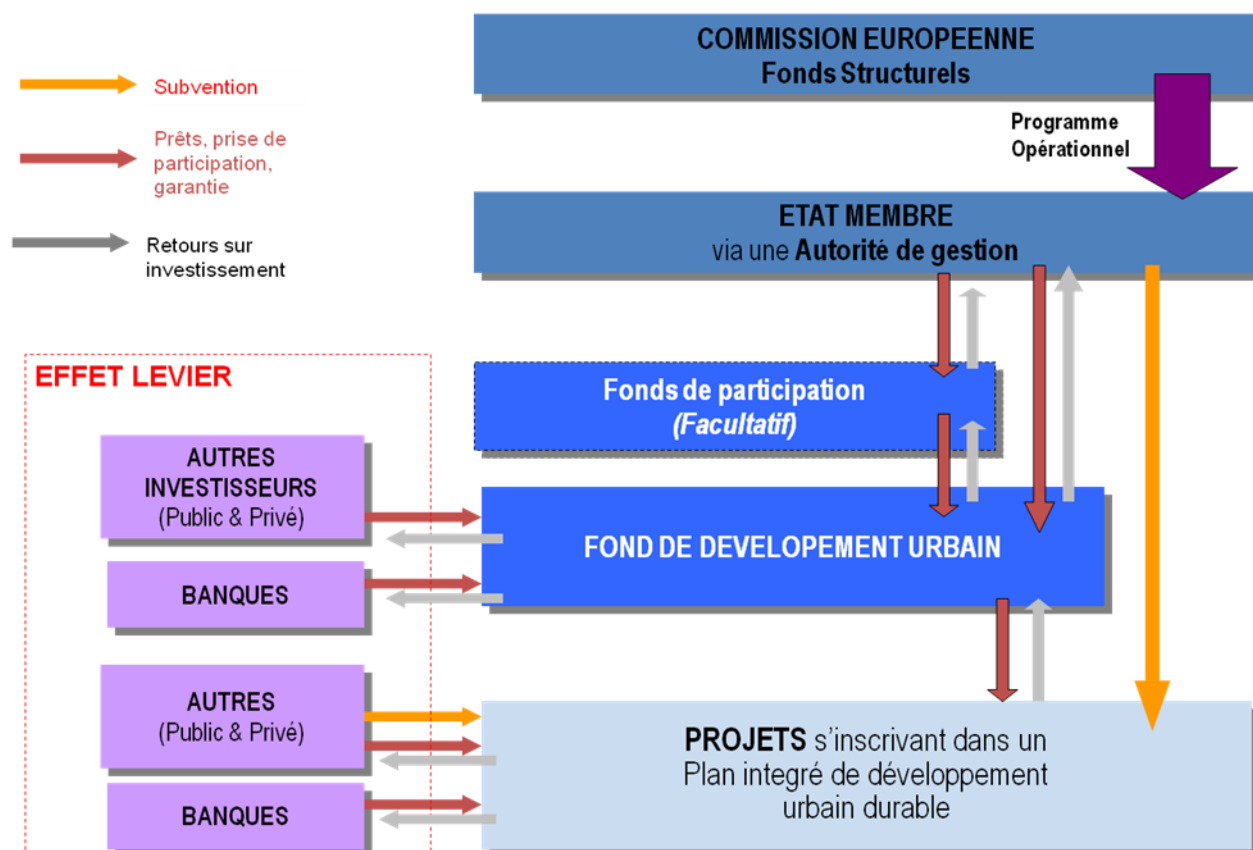
- l'instrument Jessica de la BEI et l'étude d'évaluation de sa mise en œuvre en Wallonie ;
- l'intervention de fonds d'investissement privés ;
- les mécanismes des partenariat public-privé ;
- l'approche PPP de la SPAQUE.

### 3.1) L'instrument JESSICA et sa mise en œuvre en Wallonie

L'instrument JESSICA (initié au sein de la Banque Européenne d'Investissement et de la Commission européenne en 2005) est un instrument financier destiné à soutenir le développement urbain. Une partie de la dotation des Fonds structurels serait affectée à un ou plusieurs « Fonds de Développement Urbain » (FDU) qui serviraient de supports réutilisables (revolving) pour lever d'autres financements (publics et privés) : prêts, prises de participation et garanties dans le cadre de projets s'inscrivant dans un Plan intégré de développement durable. Dans la philosophie de Jessica, la conception du projet doit s'accompagner d'une réflexion sur la rentabilité du projet et sur les modalités d'intervention ayant un réel effet incitatif pour les opérateurs (effet-levier). L'approche prônée par Jessica est de permettre la réutilisation des moyens financiers investis moyennant un retour sur investissement pour réalimenter le fonds et financer d'autres projets. Cette dimension est aujourd'hui absente dans les aides classiques du FEDER utilisées en Région wallonne : le subside est intégralement dépensé une fois l'opération terminée (one-shot).

La BEI promeut ce type d'investissement et aide les régions pour mettre en place ces FDU. Ce type de mécanisme n'est pas encore utilisé en Belgique. En Wallonie, selon des intervenants, Jessica pourrait être une piste intéressante à développer dans le cas de la réhabilitation des friches industrielles.

## MECANISMES FINANCIERS : JESSICA



Au niveau de la Région wallonne, ce mécanisme d'ingénierie financière alternative aux subsides actuellement versés par le FEDER a fait l'objet en 2009 d'une **étude de faisabilité réalisée par l'Institut Jules Destrée**. Au travers de 3 projets-pilotes en Région wallonne et des modèles financiers qui y sont associés, l'étude a permis d'identifier trois fonctions importantes qu'un FDU pourrait remplir en Wallonie :

- Le FDU comme fournisseur de crédit (souvent 40%) à des projets complexes permettant au secteur privé de financer des projets à plus faible coût et de réaliser des marges raisonnables ;
- Le FDU comme mécanisme de gestion pour des grands projets montés en PPP, notamment en facilitant la gestion des montages et des flux financiers avec des acteurs privés spécialisés ;
- Le FDU comme vecteur d'efficacité pour des projets historiquement fort subsidiés.

Une stratégie possible de mise en œuvre d'un FDU au niveau de la Région wallonne a été proposée au terme de l'étude Jessica. Un double cheminement, se voulant complémentaire mais pouvant exister séparément, est proposé pour un FDU wallon opérationnel dès 2012 :

- Le premier faisant face à l'éventualité d'un recyclage des Fonds structurels 2007-2013 dans un FDU en raison d'un état de consommation insuffisante des budgets (743 millions €) consacrés à l'assainissement et la réaffectation des friches industrielles et chancres urbains, à l'aménagement d'infrastructures d'accueil, à l'accessibilité des pôles de développement et à la redynamisation urbaine.
- Le second selon lequel la Wallonie déciderait d'investir -hors FEDER- dans l'instrument Jessica et envisagerait le financement de plusieurs types de projet dans le cadre de plusieurs politiques sectorielles qui formeraient, ensemble, une politique urbaine intégrée à l'échelle de la Région.

### **3.2) L'intervention de fonds d'investissement privés**

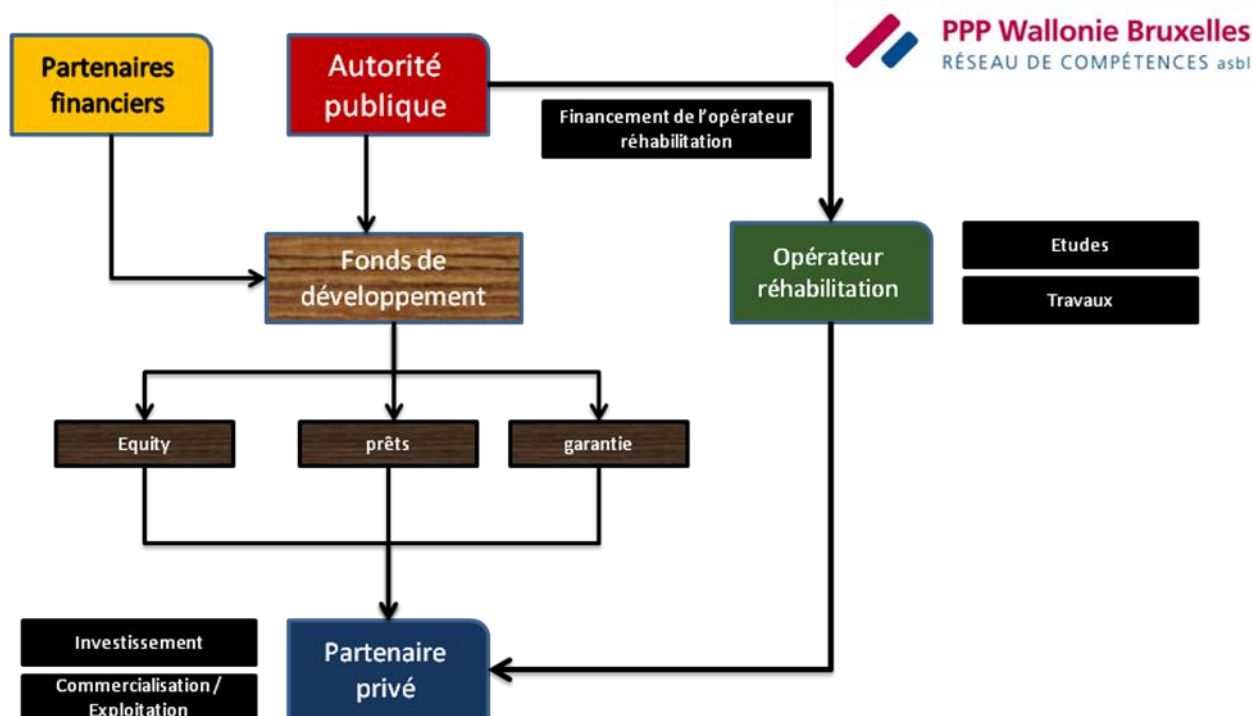
Un certain nombre de fonds d'investissements privés sont susceptibles d'intervenir dans la réhabilitation des friches. Par exemple, le « **Fonds Gingko** », développé par la Compagnie Benjamin de Rothschild SA, est un fonds de « private equity » structuré comme une Société d'Investissement en Capital à Risque (SICAR). Le montant des capitaux s'élève à près de 100 millions € de capitaux. Par projet, le fonds Gingko envisage de créer une société spécifiquement dédiée au développement du projet. L'action du fonds porte sur le redéveloppement de terrains pour lesquels les coûts de dépollution sont obligatoirement supérieurs à la valeur vénale du bien. Le fonds Gingko a pour ambition de développer quelque 15 projets en France et en Belgique, dont 2 à 3 en Wallonie. Notons que ce type de fonds d'investissement établit ses propres critères d'investissement : son intervention sera donc conditionnée par ceux-ci.

Enfin, il convient d'énoncer une certaine réticence de tels fonds, à l'instar de l'ensemble des organismes bancaires, à investir dans le redéveloppement de terrains pour lesquels les risques de

pollution ne sont pas totalement maîtrisés. Dans de tels cas de figure, des polices d'assurance spécifiques seront contractées pour circonscrire les risques pris à tous les niveaux.

### 3.3) Les mécanismes de partenariats public/privé

D'un point de vue juridique, les projets de PPP sur les friches nécessitent de faire une étude foncière, une étude du sol et une étude de faisabilité, et de tenir compte des affectations futures prises par le partenaire privé afin de proposer des mesures proportionnées de traitement du sol selon son affectation. C'est donc un projet global où la concertation initiale entre partenaires publics et privés est indispensable. La phase de réaménagement du site se fait en parallèle avec l'assainissement qui doit se concevoir en fonction du projet final. Le partenaire privé doit donc avoir dès le départ une bonne vision des risques encourus en disposant d'une analyse des risques associés au sol. La formule du PPP se justifie car le privé ET le public ont des expériences importantes dans différents domaines et sont complémentaires (toujours dans le respect de la réglementation sur les marchés publics). L'approche proposée par l'asbl « **PPP Wallonie Bruxelles Réseau de compétences** » se rapproche également du mécanisme Jessica avec la création d'un Fonds de développement alimenté par des partenaires financiers et l'autorité publique. Pour chaque projet, un opérateur de réhabilitation (public, privé ou mixte) s'occuperait des études et des travaux de réhabilitation, et un ou des partenaires privés s'occuperaient des investissements liés aux infrastructures mais également de leur commercialisation et/ou exploitation.



### 3.4) L'approche PPP de la Spaque

Outre ses missions ordinaires de sous-traitance de travaux d'assainissement en marchés publics, la Spaque propose également depuis peu une approche PPP pour des sites qu'elle a acquis depuis 2004.

Cette activité d'acquisition a permis d'avoir d'une part une maîtrise foncière afin de faciliter l'accès au site et éviter les litiges avec les propriétaires, et d'autre part de s'assurer que le devenir du site rencontrera les soucis exprimés par la Région wallonne et les acteurs locaux. Le portefeuille immobilier actuel de la Spaque se monte à 10 friches industrielles. Désireuse de développer le maillon urbanistique à l'aide de partenaires privés, certains de ces sites seront soumis à appel d'offres afin de développer des projets de bâtis significatifs. Les critères de sélection e.a. les suivants : optimisation du processus de réhabilitation, cohérence avec la vision des autorités locales et régionales et impacts environnementaux du projet.

#### **4) Benchmarking : les mécanismes mis en place en Région bruxelloise et en Région flamande**

La **Région de Bruxelles-Capitale** a développé le projet « **Brussels Greenfields** » soutenu par le FEDER, pour la réhabilitation et l'assainissement de terrains situés dans la Zone d'Intervention Prioritaire (ZIP), touchés par des pollutions orphelines, dans un but de redynamisation économique (les projets de logements sont exclus). Il y a un subside de 15 millions € du FEDER et une intervention de la Région bruxelloise qui devrait prendre fin en 2014, sans retour sur investissement auprès de la Région de Bruxelles-Capitale (one-shot). Les projets sélectionnés seront de petite taille afin d'atteindre un objectif de 60 projets subventionnés. La subvention sera plafonnée à la différence entre les frais d'assainissement et la plus-value du terrain liée à la dépollution. De plus, un accompagnement intégré des projets sélectionnés sera fourni par divers organismes bruxellois compétents en assainissement et en développement économique : IBGE, ABE et Actiris.

En **Flandre**, le décret du 30 mars 2007 a mis sur pied le principe des « **Brownfield convenants** » (conventions friches) qui permet, via une convention entre la Région flamande et divers acteurs publics et privés, le redéploiement de sites désaffectés disposant d'une valeur économique ou écologique. Il s'agit d'un outil de politique foncière qui met en place toute une série de mesures (cadre facilitaire) destinées à simplifier les démarches administratives en la matière (guichet unique, raccourcissement des délais pour l'obtention des permis...). Il y a 50 demandes actuellement, 5 conventions ont été conclues et 13 dossiers sont en cours de négociation. Autre dispositif de la Région flamande : **SAN-Invest**, formule de PPP sous la forme d'un DBFM (Design-Build-Finance-Maintain) où le coût de l'assainissement est supérieur à la valeur du terrain qui appartient généralement à un pouvoir public : le but est d'y développer du service public et non du logement. Le partenaire privé finance le projet et sa rétribution intervient ultérieurement sous forme de redevance d'usage. A signaler enfin : le développement en Flandre d'un produit d'assurance et d'expertise (**Immoterrae**) lié aux risques environnementaux.

#### **5) Perspectives**

Vu le besoin en matière d'assainissement de friches et le manque de moyen des pouvoirs publics pour y répondre, les partenariats public/privé (PPP) constituent une piste intéressante, souhaitée et

envisageable. Ils offrent en effet des opportunités considérables en la matière. À ce propos, la table ronde a démontré qu'il existe de nombreuses expertises existantes (SRIW, BEI, UPSI, SPAQuE, IJD, CCW, asbl PPP Wallonie-Bruxelles, fonds d'investissement, etc.) qui peuvent y être associées.

Afin de progresser dans la démarche, la création d'un « cadre facilitateur » apparaît nécessaire. Le cadre facilitateur pourrait s'appuyer sur deux actions complémentaires :

- 1) L'identification et le relevé des dispositifs légaux et administratifs à accélérer, simplifier et/ou adapter pour la mise en œuvre des PPP (moyennant l'accord en ce sens des pouvoirs publics concernés), afin de créer un cadre légal et administratif favorable aux activités d'assainissement des friches.
- 2) La rédaction d'un vade-mecum spécifique relevant les différents types de PPP (notamment FDU) pouvant être mis en œuvre, à court terme et à moyen terme, dans le contexte wallon en vue de la valorisation des friches.

-----

(\*) Les organisateurs de la Table ronde et auteurs du présent rapport de synthèse (F. Carnoy et K. Möric) remercient l'ensemble des intervenants à la Table ronde : Mmes J. **Pimpurniaux** (cabinet du ministre-président R. Demotte), C. **Cuevas** (BEI) et A. **Cogniaux** (IBGE, Région de Bruxelles-Capitale), et MM. J. **Defer** (cabinet du ministre de l'environnement Ph. Henry), M. **Van Cutsem** (Institut Jules Destrée), B. **Farber** (Compagnie Benjamin de Rothschild), A. **Heurckmans** (Grondbank vzw), E. **Colla** (Spaqué) et J.-L. **Son** (UPSI) ; ainsi que MM. A. **Antoine** (ministre du budget et des finances) et J.-Ph. **Guilmot** (ASENAS), excusés. Leurs interventions ont amplement contribué à la qualité des travaux et à la progression de la réflexion.

Les auteurs remercient M. B. **Bastien** (Converto sprl) pour son aimable et précieuse collaboration à l'organisation de la Table ronde du 1<sup>er</sup> mai 2010 et à l'établissement du présent rapport de synthèse.