

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS
Email : contre-expertise@pm.gouv.fr

Paris, le 27 02 2019
Avis 2019-n°68

<u>AVIS DU SGPI</u>	
Projet d'Orcod-IN du Bas Clichy, à Clichy-sous-Bois	
Etablissement public demandeur :	Etablissement Public Foncier Ile de France
Autres ministères concernés	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Date de réception du dossier	18 janvier 2019
Date du rapport de contre-expertise	26 février 2019
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON ¹</u>	
Coût total du projet examiné <i>(financement de l'Etat au sens du décret 2013-1211) dont</i>	420 M€ TTC (2018) 420 M€
-Foncier-Aménagement	300 M€
-Accompagnement des copropriétaires	60 M€
-Equipements publics	50 M€
VAN socio-économique (2016)	269 M€ (150-200) ²
Principaux bénéficiaires - Gains de confort : 248 M€ - Gains Energie : 113 M€ - Gains pouvoir d'achat locataire : 103 M€	Construction de nouveaux logements Réhabilitations d'immeubles et d'espaces publics Valorisation des espaces verts
Effets significatifs du projet non pris en compte dans la VAN - Impacts sur les troubles sociaux (délinquance, tensions sociales) - Impact sur la réussite scolaire des enfants - Impact de la mixité sociale	
Dimensionnement	12 000 personnes concernées par l'opération 4 000 logements concernés Démolition de 9 bâtiments Destruction de 1240 logements Construction de 1500 logements
Calendrier	Durée des travaux : 10 ans Date de mise en service : 2030
Financement envisagé	Etat (EPF Ile-de-France – ressources fiscales, ANRU, ANAH) Collectivités (dont Ville de Clichy Sous-bois)
Projet déclaré à l'inventaire	NON

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 25 02 2018

¹ Eléments extraits du dossier d'évaluation socio-économique EPF-IDF

² Entre parenthèse la VAN révisée par la contre-expertise en réajustant plusieurs paramètres du calcul dont le taux d'actualisation à 2,5 %.

1. Présentation du projet

Eléments de contexte

La loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové - 2014) a créé les Orcod, un nouvel instrument d'action publique pour traiter les situations particulièrement dégradées de certaines copropriétés et l'incapacité des dispositifs publics existants à redresser la situation.

Ce nouveau cadre d'action permet notamment de mieux coordonner l'action publique sur les différents facteurs de dégradation des copropriétés. Le champ d'action de ces outils dépasse en effet le seul traitement des copropriétés en difficultés en intégrant un périmètre plus large et plus pertinent, prévoyant en particulier un dispositif d'intervention immobilière, un plan de relogement et d'accompagnement social, la mobilisation de dispositif coercitifs de lutte contre l'habitat indigne, la mise en œuvre d'opérations d'amélioration de l'habitat, la mise en œuvre du plan de sauvegarde des copropriétés, la mise en œuvre d'actions et d'opérations d'aménagement.

L'Etat a confié le pilotage des Orcod d'intérêt national franciliennes à l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France qui dispose d'une ressources fiscale mobilisable. L'EPF-IDF assurera ainsi la maîtrise d'ouvrage des plans de sauvegarde des copropriétés de la région, la contribution et la coordination de la stratégie de relogement sous l'égide de l'Etat, l'acquisition et le portage massif de lots au sein des copropriétés du périmètre, la direction de projet (coordination des partenaires, définition et mise en œuvre de la stratégie et du projet urbain d'ensemble).

Le projet évalué

L'Orcod de Clichy-sous-Bois est la première Orcod-IN (Décret 2015-99). Elle concerne la commune de Clichy-sous-Bois située à 15 kilomètres de Paris. Cette commune de 30 000 habitants, s'étend sur une superficie de 413 Hectares dont 110 boisés.

Le quartier du Bas Clichy concerné par cette opération compte un peu plus de 10 000 habitants.

Le quartier particulièrement enclavé souffrant par ailleurs des dysfonctionnements classiques des grands ensembles s'est trouvé entraîné dans une spirale dramatique de déqualification du bâti et a vu sa population se restreindre à des ménages en situation de grande précarité. Les émeutes de 2005, comme l'effondrement d'un pignon d'un des immeubles ont participé à la prise de conscience de la gravité de la situation.

Les deux plus grandes copropriétés du quartier se trouvent dans une situation d'endettement important, qui, associée à l'insolvabilité d'une partie des copropriétaires, a rendu impossible l'entretien courant. Les outils de redressement des copropriétés existants ne sont pas parvenus à enrayer ce phénomène malgré une mobilisation importante des pouvoirs publics ces dernières années.

Le projet confié à l'EPF-IDF, dont l'évaluation socio-économique fait l'objet de la présente contre-expertise, est une opération réalisée par phase entre 2015 et 2030.

Le projet consiste principalement à détruire 9 grands bâtiments (1240 logements concernés) et à reconstruire près de 1500 logements sur les emprises des bâtiments démolis.

Le projet s'inscrit dans une politique d'aménagement urbain visant à créer un véritable centre-ville, qui fait défaut aujourd'hui, articulé aux deux autres grandes centralités de la commune (Clichy2 et Plateau de Clichy Montfermeil) et aux infrastructures de transport lourdes du tramway T4 qui devrait entrer en service fin 2019 et de la prochaine gare du grand Paris.

Ce projet cherche également à valoriser le potentiel que représente de vastes espaces végétalisés.

L'opération se déroule en plusieurs séquences procédant à des destructions et constructions simultanées. Chacune des séquences comporte un volet du programme de requalification urbaine (construction d'équipements, aménagement des espaces publics). L'arrêté de DUP et les premiers arrêtés de cessibilité sont attendus pour l'été 2019.

L'ensemble du coût du projet est estimé à 420 millions d'euros.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Options et variantes examinées : NON. Sur le dossier de Clichy sous-Bois, la mise en perspective des bénéfices de l'Orcod par rapport à d'autres outils d'intervention n'avait pas de sens, compte tenu des efforts déjà conduits au travers d'autres modalités d'intervention, mais il pourrait en être autrement pour d'autres situations du même type. Par ailleurs, l'on peut noter que l'évaluation socio-économique n'envisage pas différentes options possibles dans le *design* du projet lui-même.

Dimensionnement proposé :

Démolition de 1240 logements et 2 centres commerciaux /Construction de 1500 logements et réhabilitation de 1500 logements.

Interventions sur les équipements publics de proximité (écoles, équipements sportifs, conservatoire).

Calendrier : 4 séquences

Séquence 1 : (2019) Démolition 91 logements, démolition centre commercial.

Séquence 2 : (2022) Démolition de 547 logements et parking, construction de 400 logements.

Séquence 3 : (2025) Démolition de 435 logements, démolition du centre commercial, construction de 680 logements.

Séquence 4 : (2027) Démolition de 167 logements, construction de 440 logements.

Indicateurs socio-économiques :

La contre-expertise a proposé de réviser la VAN en ajustant plusieurs paramètres dont certains coûts apparaissent sous-estimés ainsi que certains bénéfices surestimés. Par ailleurs, compte tenu des caractéristiques intrinsèques du projet, il est proposé d'actualiser la VAN avec un taux plus faible que celui retenu par le dossier d'évaluation.

La prise en compte des éléments environnementaux se limite à la discussion de la valeur des aménités associées aux espaces verts et aux émissions de carbone. Sur cette dernière externalité il est à noter que la valeur de référence a été récemment actualisée en cohérence avec l'objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

Indicateurs de performance :

Le projet répond aux ambitions portées par la loi ALUR (2014) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui se fixe notamment comme objectif de lutter contre l'habitat indigne, de favoriser une politique d'hébergement orientée vers le relogement, et de prévenir la dégradation des copropriétés.

Cartographie des risques : L'analyse reste très insuffisante au-delà des quelques tests de sensibilité proposés sur plusieurs paramètres du calcul, ou à la demande des contre-experts.

Mode de réalisation : L'EPF Ile-de-France est responsable de la mise en œuvre de ce projet, qui se concrétise sous la forme d'une ZAC (Zone d'Aménagement Concertée). L'EPF intervient au titre des compétences données par décret dans le cadre de l'Orcod-IN.

Rappel des guides méthodologiques de référence :

L'évaluation socio-économique a été réalisée en l'absence de guide méthodologique de référence pour les opérations d'aménagements urbains. Les évaluateurs se sont inspirés du cadre utilisé dans le secteur des transports, du rapport Quinet (2013), et ont proposé d'autres approches originales en s'appuyant sur des travaux de recherches conduits à l'étranger.

3. Contre-expertise réalisée

La procédure

Le SGPI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des trois experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le SGPI fut constituée de M. Alexandre BREERETTE (planification de projets), M. Olivier COUTARD (socio-économiste), Mme Sabine BEYSSON (aménagement).

Une réunion de lancement le 15 janvier 2019 a permis au SGPI de préciser aux contre-experts la nature, les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier.

Le SGPI a transmis le dossier établi par l'EPF Île-de-France aux experts les 15 janvier, 17 janvier, 18 janvier et 23 janvier 2019.

Les experts ont procédé à deux auditions :

Mme Joëlle BONEU, M. François Bertrand, Mme Paloma CHARPY de l'Orcod-IN, de l'EPF Île-de-France, Mme Julie DE BRUX, Mme Valentina SALAZAR ARISTIZABAL du cabinet CITIZING le 15 janvier 2019. Mme Joëlle BONEU de l'EPF Île-de-France, Mme Alice MEVEL et Mme Valentina SALAZAR de CITIZING le 04 février 2019.

Trois réunions de travail entre les experts ont été organisées au SGPI ; le 28 janvier, le 4 février et le 14 février 2019.

Des documents complémentaires sont parvenus au SGPI les 04 février, 08 février, 18 février et 19 février, et ont été immédiatement mis à disposition des experts.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts à la Secrétaire générale adjointe pour l'investissement, Mme Naomi PERES, le 25 février 2019. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 26 février 2019.

Il est à noter que l'évaluation comme la contre-expertise ont été réalisées dans un calendrier particulièrement contraint du 1^{er} décembre 2018 au 15 janvier 2019 pour la première, du 15 janvier au 25 février 2019 pour la seconde en raison de la contrainte liée à l'organisation de l'Enquête publique programmée du 11 mars au 12 avril 2019. Ces contraintes n'ont pas permis d'approfondir tous les éléments de ce dossier. C'est d'autant plus notable qu'il s'agissait d'une première évaluation socio-économique d'un important projet de rénovation urbaine, projet pour lesquels il n'existe pas de cadre méthodologique de référence – projet lui-même sans précédent puisqu'il s'agit de la première Orcod-IN. Il a été convenu avec EPF-IDF que ce travail d'évaluation et de contre-expertise constituerait la base pour alimenter les évaluations des prochaines opérations qui vont être programmées dans les mois qui viennent. Ainsi, certaines des recommandations des contre-experts portent moins sur l'évaluation socio-économique de l'Orcod -IN du Bas-Clichy, qui constituait une première approche, que sur le cadre à retenir pour les futures évaluations de projets de même nature.

La synthèse du rapport est la suivante.

« Les contre-experts considèrent que l'évaluation socioéconomique de l'Orcod-IN du Bas-Clichy a été réalisée dans les règles de l'art. Ils indiquent que le périmètre de l'évaluation retenu est pertinent au regard des données et des analyses disponibles, même s'ils notent que, dans son principe, l'évaluation gagnerait à être étendue à des effets sociaux (réussite scolaire, mixité sociale, lutte contre la délinquance), ainsi qu'aux effets en termes de valorisation foncière induite par le projet. Les contre-experts considèrent également que les opérations de reconstruction, élément central du programme Orcod-IN et décrites comme telles, sont à intégrer dans l'évaluation socioéconomique en tenant compte des coûts de construction des logements et la valeur du patrimoine ainsi créé. Ils soulignent la bonne qualité du travail effectué et des documents produits par l'équipe en charge de l'évaluation, au regard des délais très courts qui lui ont été donnés.

« La contre-expertise effectuée conduit à formuler les observations suivantes, qui amènent à réviser les différentes composantes du bilan socioéconomique actualisé :

« D'une part, plusieurs éléments du coût de l'option de référence paraissent surestimés.

« La période pendant laquelle les immeubles des copropriétés du Chêne Pointu et de l'Étoile du Chêne Pointu seraient habitables après travaux lourds de mise en sécurité et de renforcement structurel est estimée à 15 ans, valeur qui paraît faible. Les contre-experts recommandent de retenir une hypothèse alternative considérant une durée de 20 ans au lieu de 15.

« Les coûts d'hébergement d'urgence pris en compte semblent trop élevés. Il convient d'envisager une option avec un coût d'hébergement temporaire inférieur à sa valeur estimée dans l'option de référence, par exemple un coût de 20 € par personne et par nuitée (plutôt que 40 € dans l'estimation centrale).

« L'hypothèse de dégradation très rapide des immeubles des copropriétés concernées (Chêne Pointu et Étoile du Chêne Pointu), aboutissant à un rythme d'une déclaration de péril pour un immeuble par an à partir de 2022, paraît également excessive. Une variante avec un rythme d'une déclaration de péril tous les trois ans devrait également être considérée.

« D'autre part, certains bénéfices de l'option de projet paraissent également surestimés et certains coûts sous-estimés.

« En premier lieu les hypothèses relatives aux délais, et donc aux coûts de relogement, paraissent très optimistes. Les contre-experts recommandent de prendre en considération la possibilité d'un retard de deux ans par rapport au planning de référence.

« S'agissant des gains de confort, la méthode sur laquelle est fondée leur monétarisation est convaincante, mais l'étude pourrait considérer une réduction des gains sur le long terme, considérant que le confort du neuf s'atténue au fil des ans. Par ailleurs, aussi intéressante soit la méthode retenue, elle ne saurait remplacer un travail approfondi, partagé et validé par les instances compétentes sur ce thème extrêmement important pour ce type de projet.

« Cette dernière remarque est également valable pour la valorisation du cadre de vie qui amène à des réserves tant sur les sources que sur la méthode. Les contre-experts recommandent a minima de modérer l'impact « équipement public » en raisonnant par type d'équipement et non par une somme arithmétique de tous les équipements.

« S'agissant des pertes de loyer pour les propriétaires bailleurs, elles devraient être calculées sur la base des loyers nets (après abattement de 30 % pour charges non récupérables et taxe foncière) affectés d'un abattement supplémentaire de 30 % sur les loyers pour tenir compte de conditions de gestion risquées. Au total, la perte de loyer serait de 28,4 M€, et les gains de vente de 21,7 M€, ce qui ramènerait la perte pour les propriétaires bailleurs à 6,7 M€ avant fiscalité.

« S'agissant des gains en termes de consommation d'énergie et d'émissions de CO₂, la consommation future dans les immeubles neufs ou lourdement rénovés paraît fortement sous-estimée. Il serait plus réaliste de prendre comme valeur de référence la valeur théorique attribuée au bâtiment considéré majorée de 50 %.

« Dans l'évaluation, un gain de temps de 10 minutes est appliqué de manière forfaitaire à l'ensemble des résidents bénéficiant d'un relogement hors de la commune. L'application plus conservatrice d'un gain de temps pour les actifs occupés (environ 40 % de la population) amène à réduire la valeur actuelle nette (VAN) du projet de 7 %, celle-ci passant de 269 M€ à 251 M€. La contre-expertise recommande de retenir cette hypothèse plus conservatrice et plus représentative des bénéfices induits au regard des pratiques de mobilité quotidienne.

« La valeur résiduelle du projet après 2070 est fortement surévaluée (les bénéfices annuels ne sont plus actualisés après 2070). La contre-expertise recommande l'application du calcul de la valeur résiduelle avec une actualisation sur 70 ans (2070-2140) des avantages de l'année 2070, conformément aux préconisations du rapport Quinet.

« Enfin, les contre-experts notent qu'un élément important au regard de la nature du projet devrait être ajouté dans l'évaluation socioéconomique, à savoir l'estimation des coûts de construction et de la valeur nette du patrimoine créée par la valorisation du foncier et la construction de logements neufs.

« Une nouvelle estimation de la VAN a été proposée par les contre-experts pour tenir compte de ces recommandations sachant que certaines d'entre elles nécessitaient des calculs particulièrement lourds qui n'ont pu être menés à bien dans le cadre de la contre-expertise, en raison des délais très serrés dans lesquels celle-ci a été réalisée. Sous ces réserves, la VAN est significativement réduite et pourrait même être négative. Une dimension essentielle du calcul en modifie néanmoins le résultat.

« Le taux d'actualisation retenu est celui de 4,5 %, qui est le taux recommandé dans le cadre général, où le risque sur la valeur du projet est parfaitement corrélé avec celui de la croissance économique globale. Or, ce type de projet présente à l'inverse une valeur d'autant plus importante que le pays vit une situation difficile. Sans aller jusqu'à considérer une corrélation négative, il paraît souhaitable de retenir un taux d'actualisation de 2,5 %, autrement dit un taux sans prime de risque, considérant que les bénéfices attendus du projet ne sont pas dépendants de la croissance économique. Avec ce taux d'actualisation, la VAN s'établit alors entre 200 et 250 M€.

« Ces analyses montrent que le projet est indéniablement générateur de bénéfices socioéconomiques notables, mais que le relâchement d'hypothèses fortes remettrait en cause l'équilibre entre avantages et coûts. Ceci plaide pour poursuivre les travaux afin de construire une méthode d'évaluation robuste permettant d'objectiver l'intérêt socioéconomique de ces grandes opérations d'urbanisme.

« L'analyse de cette évaluation socioéconomique d'un gros projet de rénovation urbaine amène ainsi les contre-experts à émettre des recommandations pour les évaluations futures de projets analogues :

- mieux quantifier la manière dont les différents acteurs seront impactés par le projet, en procédant à une décomposition précise et chiffrée de la VAN par acteurs ;*
- réaliser une étude sur l'impact d'opérations de réhabilitation lourde sur les économies de charges de copropriété ;*
- pour les projets incluant des constructions neuves ou des rénovations thermiques/énergétiques lourdes de logement, prendre comme valeur de référence pour la consommation énergétique ex post par m² et par an non la valeur théorique mais une valeur plus conforme aux consommations effectives et observées ;*
- poursuivre les travaux pour aboutir à des formulations partagées et consolidées permettant de valoriser les gains de confort, de cadre de vie et au-delà des autres effets que l'on pressent importants : réduction de la délinquance, amélioration de la réussite scolaire, etc.*

« Au total, la contre-expertise considère que la VAN proposée prend en compte tous les aspects importants du projet. Elle est cependant sans doute surestimée sur différents paramètres importants : coût de l'option de référence, valorisation des gains de confort, des gains de temps de déplacement de mobilité quotidienne, valeur résiduelle (après 70 ans). La VAN corrigée de ces éléments reste malgré tout très positive dès lors qu'on utilise un taux d'actualisation plus en phase avec les caractéristiques intrinsèques du projet.

« Le projet comporte en outre des risques très importants qui peuvent également conduire à en annihiler les bénéfices si on ne prend pas garde à certains aspects décisifs des politiques d'accompagnement à mettre en place. La contre-expertise souligne à cet égard que des mécanismes de partage du risque d'aménageur avec l'EPT, compétent en matière d'aménagement, pourraient être envisagés à l'avenir.

« Enfin, au regard du niveau important de l'engagement public, notamment financier, que représente ce dispositif, la contre-expertise recommande de mettre en place un processus très rigoureux de sélection des futurs projets Orcod-IN en s'appuyant sur l'expérience acquise à Clichy et de prévoir que l'engagement de chaque Orcod-IN fasse l'objet d'une expertise préalable indépendante montrant la nécessité de recourir à cette solution extrême, démontrant que les solutions classiques ne sont pas suffisantes. »

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit l'opération de requalification des copropriétés dégradées de Clichy-sous-Bois.

Ce projet est porté par l'Etablissement Foncier Public d'Ile de France (EPF-IDF).

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 de la qualité des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, bien que ces travaux aient été réalisés dans des délais extrêmement contraints, que le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision. Le SGPI souligne l'implication de l'EPF-IDF qui s'est engagé résolument dans une évaluation socio-économique, pour cette première Orcod-IN, et de sa réactivité pour faciliter le déroulement de la contre-expertise.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que l'étude socio-économique proposée couvre largement les principaux impacts attendus du projet, qu'elle a su mobiliser des approches originales et développer une approche coût bénéfices standards alors qu'il n'existe pas de cadre et de référentiels pour traiter ce type d'opération. La contre-expertise notant plusieurs surestimations des bénéfices et sous estimations des coûts a pu corriger très significativement le bilan proposé. L'évaluation socio-économique de ce projet montre à l'évidence l'importance d'utiliser un taux d'actualisation adapté pour tenir compte des bénéfices sociaux lorsque ceux-ci sont d'autant plus importants qu'ils sont observés dans des périodes de crises.

Les principales forces du projet sont les suivantes :

- il apporte des réponses à la situation très dégradée du quartier de Clichy-sous-Bois,
- il met en cohérence les différents aspects du projet (destruction, construction et réhabilitation, d'une part, politique de relogement, d'autre part, différents aménagements pour restructurer l'espace urbain tout en valorisant le potentiel des espaces verts enfin).

Les principales faiblesses du projet présenté sont les suivantes :

- une très grande sensibilité du bénéfice de l'opération à la gestion des délais, du fait notamment des coûts liés aux situations transitoires dans le dispositif de relogement des habitants.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI est favorable au projet

Et fait les recommandations suivantes :

Sur le projet l'Orcod-IN Clichy sous-Bois

- veiller à renforcer les partenariats pour faciliter le relogement des populations qui constitue un risque majeur de dérapage des coûts ;

De manière générale et en prévision des autres dossiers d'aménagement urbain :

- mettre en place un observatoire pour mesurer les impacts du projet à moyen et à long terme ;
- définir avec France Stratégie le cadre méthodologique afin de faciliter les évaluations socio-économiques en matière de grands aménagements et lever un grand nombre des difficultés rencontrées ;
- engager des recherches sur plusieurs impacts importants qui ne peuvent pas aujourd'hui faire l'objet d'une valorisation suffisamment robuste (coûts sociaux associés à l'habitat dégradé, impacts sur la santé et la scolarité, etc.).

Enfin, cette procédure très couteuse pour la collectivité doit garder un caractère exceptionnel et n'être mobilisée qu'en ultime recours. Les évaluations socio-économiques des prochaines opérations devront s'attacher à démontrer l'intérêt de cette procédure par rapport aux autres outils d'intervention et aux politiques de prévention.



Naomi PERES