



Organiser la reconquête des friches industrielles

Contribution des Territoires d'industrie

10 propositions

A l'attention de

Madame Jacqueline Gourault - Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Madame Agnès Pannier-Runacher - Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances

Madame Emmanuelle Wargon - Secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire

Préambule

Les friches industrielles de nos territoires constituent **le marqueur physique de trente ans de désindustrialisation de notre pays.**

En cette année 2019, déclarée année de l'industrie, nous, acteurs des Territoires d'industrie, souhaitons nous engager résolument aux côtés du gouvernement, des régions et de l'ensemble des acteurs dans la reconquête des friches.

Reconquérir les friches, c'est reconquérir les esprits, c'est modifier les représentations de l'industrie, c'est se remobiliser sur le destin productif de nos territoires.

Reconquérir les friches, c'est se réapproprier son identité et son héritage industriels, c'est redonner vie à des pans entiers de nos territoires.

Enfin, reconquérir les friches, c'est reconstruire l'industrie sur l'industrie, c'est engager résolument notre pays dans la transition écologique pour éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

Les intercommunalités engagées dans le programme Territoires d'industrie expriment des attentes fortes pour enclencher et conduire des projets de revitalisation des sites d'activité économiques et notamment des friches industrielles.

A la demande de sa commission développement économique et des Territoires d'industrie réunis le 12 juin 2019, l'AdCF – Intercommunalités de France a pris l'initiative de constituer en juillet dernier un groupe de travail sur le sujet avec l'accompagnement et le soutien de la délégation aux Territoires d'industrie/ le commissariat général à l'égalité des territoires, pleinement associés à la démarche. Pour contribuer à la diffusion des expériences locales et enrichir la réflexion collective de ce groupe de travail, 40 fiches-actions dédiées à la revitalisation des friches industrielles remontées par les Territoires d'industrie ont été analysées.

Des propositions issues de ce groupe de travail, alimentées de l'analyse des expériences locales et de visites sur sites sont ci-après présentées et adressées au gouvernement. **Elles s'inscrivent dans le contexte de la préparation des travaux du Conseil de défense écologique, et plus largement du Pacte productif et de la mobilisation nationale pour la transition écologique et l'emploi. Elles visent à alimenter la feuille de route gouvernementale qui sera présentée en fin d'année et le rôle demain de la future Agence nationale de la cohésion des territoires.**

Synthèse

Le diagnostic, les points clés à retenir :

- **L'absence de définition et de recensement des friches dans nos territoires constituent un véritable obstacle à l'action ;**
- **L'ingénierie sur les friches est aujourd'hui éclatée entre une multiplicité d'acteurs, qui doit être mise en cohérence dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et du programme « Territoires d'industrie » ;**
- **Les outils de financement (fonds, appels à projets divers) sont insuffisamment orientés vers les territoires qui en ont le plus besoin ;**
- **Faute d'orientations plus affirmées, l'action des établissements publics fonciers d'État est insuffisamment orientée vers le foncier économique et productif ;**
- **Il y a nécessité de libérer l'énergie des territoires en simplifiant les procédures, en hiérarchisant les priorités et en faisant primer les accords locaux sur les instructions nationales en matière de compensation environnementale ;**
- **Les mesures de simplification de l'État (tiers demandeur, rescrit environnemental en particulier) prises ces dernières années sont pour la plupart inconnues des territoires et des entreprises ;**
- **Les intercommunalités engagées dans Territoires d'industrie sont à la recherche de modèles économiques et financiers robustes, en particulier dans les territoires en tension et peu denses, qui appellent à revoir complètement et réformer les outils de financement.**

Les propositions clés à retenir :

Connaitre pour agir

Proposition 1 : Construire un référentiel commun sur les friches industrielles pour mieux les recenser et les connaître

Proposition 2 : Construire un inventaire national et territorialisé, accessible via un système d'information géographique

Libérer les énergies

Proposition 3 : Hiérarchiser les priorités en matière de procédures environnementales en faisant primer les accords locaux

Proposition 4 : Faciliter les mécanismes de compensation environnementale sur les friches industrielles

Proposition 5 : La destination du foncier, un levier : inciter les territoires à la pratique du zonage par sous-destination

Proposition 6 : Mieux faire connaître les outils de portage foncier disponibles pour intervenir sur les friches industrielles

Proposition 7 : Décloisonner les procédures, améliorer l'accompagnement des porteurs de projet, avec des équipes-projet régionales « friches » rassemblant les différents services et mieux faire connaître les outils de simplification existants

Une nouvelle ingénierie de projets au service des friches

Proposition 8 : Dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, constituer et animer, aux niveaux national et régional, un réseau de compétences sur les friches et organiser une offre d'ingénierie dédiée pour les territoires

Inventer un modèle économique de reconquête des friches

Proposition 9 : Mettre en place un fonds national de reconquête des friches et confier une mission à l'IGF/CGEDD/IGA pour expertiser une fiscalité locale additionnelle sur l'artificialisation des sols issue des espaces résidentiels et commerciaux et une taxation sur la rétention de foncier qui alimenteraient ce fonds ;

Mieux orienter l'action des EPF d'État (et l'usage de la taxe spéciale d'équipement) vers le foncier industriel/économique

Proposition 10 : S'appuyer sur les initiatives locales d'optimisation foncière et encourager les nouveaux usages

Enjeux

Le foncier économique non agricole (établissements, emprises des zones commerciales et entrepôts) couvre 30 % des surfaces artificialisées, selon les estimations produites sur la base de l'enquête Teruti-Lucas¹ de 2014 sur l'occupation et l'utilisation du territoire. **Leur augmentation en termes de surfaces imperméabilisées a été, entre 2006 et 2014, plus rapide que celle des usages résidentiels. Depuis les années 1980, la surface occupée par les activités secondaires et tertiaires a doublé, de même que les fonctions résidentielles (période 1981-2014).**

Depuis les lois SRU, Grenelle et ALUR, les collectivités en charge de la planification spatiale s'engagent dans la limitation de l'artificialisation des sols. Les zones d'activité et leurs infrastructures associées ont de forts impacts dans ce domaine et constituent en soi un objet majeur d'intervention. Engagées dans des démarches de planification spatiale (SCOT, PLU intercommunaux), les intercommunalités révisent leurs arbitrages fonciers et les choix de localisation en rompant avec des décennies d'urbanisme extensif et d'éparpillement périphérique des sites d'activité. Des bilans chiffrés doivent être réalisés dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les zones d'activité sont répertoriées dans les documents d'urbanisme et peuvent faire l'objet d'études spécifiques dans le cadre de ces démarches de planification spatiale. Elles gagnent aussi à être (ré)inscrites dans le projet urbain et territorial des collectivités.

C'est dans cette optique que l'AdCF a engagé en 2016 un programme d'actions sur les sites d'activités économiques. Elle a conduit en 2017 une enquête avec le Cerema sur « la maîtrise d'ouvrage publique intercommunale des zones d'activité »² qui permet de mesurer le niveau d'engagement des intercommunalités pour la redynamisation des sites d'activité économique. **En extrapolant les résultats de cette enquête, on peut estimer à environ ¼ des zones d'activités économiques qui seraient en déclin. Avec, potentiellement, l'apparition de très nombreuses friches...**

Il n'est donc pas surprenant de constater que **le foncier économique concerne 13% des 389 fiches actions élaborées par 29 territoires pilotes au cours du premier semestre 2019. Les intercommunalités font face aux importantes restructurations qui caractérisent les sites industriels, dont les installations deviennent obsolètes et en déprise avec le temps, du fait de constantes mutations économiques. Pour les intercommunalités qui souhaitent conserver une fonction productive sur ces sites d'activités, une question récurrente se pose : « Comment mobiliser, convertir, régénérer le foncier pour de nouveaux usages industriels ? ».**

¹ Agreste - Teruti-Lucas - Utilisation du territoire, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation

<https://www.cnis.fr/enquetes/occupation-et-l'utilisation-du-territoire-teruti-lucas-enquete-sur-1-2/>

² AdCF-Cerema, Sites d'activité économique et immobilier d'entreprise. Retour d'enquête sur la maîtrise d'ouvrage intercommunale des zones d'activité, octobre 2018 <https://www.adcf.org/articles-sites-d-activite-economique-et-immobilier-d-entreprise.-retour-d-enquete-sur-la-maitrise-d-ouvrage-intercommunale-des-zones-d-activite-4364>

Simultanément, nombre d'entreprises optimisent leurs surfaces, compactent leurs activités et libèrent du foncier, parfois même dans des zones stratégiques proches des centres villes (c'est le cas de PSA dans le Pays de Montbéliard, à la Métropole de Rennes, à Mulhouse), qu'il faut réhabiliter (démolir, dépolluer, aménager).

Dans ce nouveau contexte, les intercommunalités sont incitées à adopter une gestion active et stratégique du foncier, qui fait l'objet des 10 propositions suivantes.

1. Définir les friches industrielles pour mieux les recenser et les connaître : un préalable à l'action

Un premier constat : l'absence de définition commune des friches

La cartographie des friches, indispensable à la mise en place d'une politique publique résolue, ne va pas de soi : en premier lieu parce que la définition des friches n'est pas homogène : il n'existe pas de définition officielle de la friche, et elle ne constitue pas une notion juridique à part entière, ni au niveau national ni à l'échelle européenne. Elle relève de l'exercice du droit de propriété foncière et immobilière, mais aussi du droit de l'environnement (particulièrement la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ou encore celle traitant des déchets), en fonction des enjeux abordés.

Cette absence de définition juridique officielle engendre des complexifications dans la mobilisation de fonds, auprès de la Caisse des dépôts – Banque des Territoires notamment : comment projeter une action et débloquer des fonds alors même que la friche n'existe pas encore, ou qu'elle n'est pas définie comme telle ?

Enfin, le terme « friche » est souvent associé à une composition foncière et immobilière abandonnée où ne subsiste plus aucune exploitation ni même d'entretien. Il faut également considérer des espaces en déprise ou délaissés qui arborent inexorablement une mutation vers une situation de friche reconnue. Ce sont parfois des sites d'Etat également, qui, bien que parfois entretenus, revêtent néanmoins une forme de friche par l'absence d'une véritable exploitation (ex : ex-sites défenses, délaissés SNCF, ...).

Des exemples de définition, sans qu'une définition juridique soit officielle

Définition de l'Insee

C'est un espace bâti ou non, anciennement utilisé pour des activités industrielles, commerciales ou autres, abandonné depuis plus de 2 ans et de plus de 2 000m².

Définition de l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN)

Un site en friche est un espace, bâti ou non, ayant connu une activité économique (hors agricole) et qui n'est aujourd'hui plus utilisé.

Définition du LIFTI

Bien ou droit immobilier, bâti ou non-bâti, quel que soit son affectation ou son usage, dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans une intervention préalable.

Définition de l'IAU de la Région Ile de France

Une friche est un espace délaissé ou à l'abandon depuis plus d'un an à la suite de son arrêt d'activité. Un terrain d'une dimension supérieure à 5 000m², dont la nature et l'état peuvent être très variés, suivant l'activité qui s'y est exercée et la dégradation des bâtiments présents sur le site.

Définition de l'ADEME :

Situé en milieu urbain, il s'agit d'un terrain bâti, ou non, qui peut être pollué. Sa fonction initiale ayant cessé, le site de taille extrêmement variable demeure aujourd'hui abandonné, voire délabré.

Critères de définition identifiés par l'Observatoire du Foncier :

- La temporalité de la vacance (terrain ou bâtiment inoccupé),
- La superficie du terrain ou de l'unité foncière,
- L'ancien usage,
- La présence de bâti ou non.

Un deuxième constat : l'absence de données consolidées sur les friches

- Aucune base de données, au niveau national ne compile le nombre total de friches, en dehors de la base de données BASOL3 - qui ne recense que les sites accueillant ou ayant accueilli des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pollués ou potentiellement pollués et qui nécessitent une action de l'inspection des installations classées des DREAL (2400 friches sur les 7000 sites ICPE). Lorsque le site est traité, il disparaît de cette base et est transféré vers BASIAS4 (bases des anciens sites industriels et activités de services). Ces bases de données ne sont pas exhaustives, mais sont régulièrement actualisées. Elles peuvent être croisées avec d'autres répertoires à l'instar des documents liés à la fiscalité ; les fichiers fonciers (bases MAJIC) exhaustifs et identifiant l'usage ou la vacance des bâtiments, et les cessions de France Domaine pour les biens détenus ou vendus par l'État.
- Certains sites, qui partagent plusieurs caractéristiques avec les friches industrielles, restent mal connus. Il s'agit des sites et sols pollués (SSP) qui ne sont pas recensés dans les différentes bases de données existantes à l'échelle nationale (Basol, Basias, ICPE, essentiellement). En effet, certaines activités (scieries, par exemple) ont pu générer des pollutions, il y a plusieurs décennies, sans que les sites qui les abritaient n'entrent dans la portée des bases de données dédiées aux SSP.
- Pour autant, des initiatives locales intéressantes se sont développées. Le recensement des friches dans les territoires d'industrie s'est davantage développé dans les anciens bassins industriels (observatoires des friches dans le Haut-Rhin, dans les Ardennes⁵ et en Lorraine, mission bassin minier à Longwy) et portuaire, dont les services déconcentrés et les établissements publics fonciers sont davantage en prise avec les enjeux de restructuration des bassins d'emploi liés au secteur secondaire.
- Les collectivités et leurs groupements ainsi que des opérateurs type agences d'urbanisme, voire les CCI, disposent d'observatoires recensant de manière générale les grands sites en friche mais méconnaissent les nombreuses friches plus petites et de nature différente qui sont éparpillées dans le tissu urbain ou en zone rurale.

³ <http://www.georisques.gouv.fr/dossiers/basias/presentation>

⁴ <http://www.georisques.gouv.fr/dossiers/basias/presentation>

⁵ Diagnostic détaillé de chaque site disponible : <http://www.ardennes.gouv.fr/observatoire-des-friches-a2126.html>

Revue des initiatives nationales et/ou locales inspirantes

Recenser le foncier disponible et/ou existant : le cas de la Région Bretagne, du LIFTI ou encore de l'Agence française de la biodiversité

Récemment, les différentes agences d'urbanisme de Bretagne, accompagnées par la chambre de commerce et d'industrie et la Région, ont mené une étude sur le foncier économique disponible et/ou recyclable¹. Pour l'occasion l'étude a retenu comme définition « une friche économique est un espace bâti, inutilisé depuis au moins deux ans et pouvant être réinvesti. Des travaux peuvent être nécessaires. Un seuil de surface est retenu pour les friches industrielles et commerciales, respectivement de 1 000 m² et 300 m² minimum ». Ce travail d'observation s'appuie sur un recensement des gisements fonciers sur le territoire, et dresse plusieurs analyses nuancées à un niveau méso. Ainsi, 20% du foncier est disponible dans les territoires plus ruraux comme les Pays du Centre-Bretagne, contre 5% à Brest et Lorient. A ces distinctions territoriales s'ajoutent des différences liées à la vocation des terrains. Dans le Pays de Brest, si le m² de foncier aménagé est vendu 35€ HT en moyenne, les espaces à vocation commerciale sont vendus 70€ alors que les terrains cédés pour des activités de production gravitent autour de 20€. La connaissance de ces distinctions territoriale et sectorielle est essentielle pour mettre en place des programmes de réhabilitation en cohérence avec le positionnement du territoire dans l'offre foncière régionale et nationale. C'est en effet ce positionnement qui détermine la fonction du site dans les projets d'implantation d'entreprise, et par conséquent le type d'attractivité et l'offre foncière et économique que la collectivité doit élaborer dans le cadre des projets de réhabilitation.

Le Laboratoire des initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI) gère également un Wikifriches et mène plusieurs études à ce sujet⁶, dont un projet de mise en place d'un open data foncier.

Un Inventaire national est mis en place par l'Agence française pour la biodiversité, en coordination avec les instances compétentes locales et l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers, pour identifier les espaces naturels à fort potentiel de gain écologique appartenant à des personnes morales de droit public et les parcelles en état d'abandon, susceptibles d'être mobilisés pour mettre en œuvre des mesures de compensation.

⁶ Un état des lieux des inventaires de friches par Région est disponible ici : <http://lifti.org/actualites/la-1ere-etude-dinventaire-des-inventaires-de-friches-est-disponible/>

Propositions 1 et 2 :

- **Promouvoir un référentiel commun de la friche industrielle à partir d'un faisceau d'indices** (comme la temporalité de la vacance, l'ancien usage et la présence ou non de bâti) ;
- **Construire un inventaire national, alimenté et actualisé par les acteurs nationaux et locaux disposant déjà de bases de données (DREAL, Collectivités, observatoires foncier des agences d'urbanisme, Cerema...) et accessible via un système d'information géographique commun.** Cet inventaire pourra prendre en compte les Secteurs d'Information sur les Sols (SIS) introduits par la loi ALUR, qui recense les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement. Depuis le 1er janvier 2019, ils doivent figurer dans les documents graphiques annexés aux plans locaux d'urbanisme (article L. 125-6 du code de l'environnement). La complétude de cet inventaire par les acteurs locaux s'avère indispensable pour qualifier l'état du bâti et son ancienneté, le degré de pollution des sols, l'accessibilité du site (dessertes autoroutière et ferroviaire, parkings, etc.), sa connectivité (4G, fibre optique, etc.) en vue d'une fonction économique future. Les sources de données mobilisables remplacent difficilement les visites de terrain menées par les acteurs locaux (services des EPCI, agences). **Cet inventaire pourrait s'appuyer sur le géoportail national.**

2. Lever les freins administratifs et réglementaires afin d'accélérer et sécuriser les projets de revitalisation des friches industrielles

Constats : des procédures longues et complexes

La réhabilitation de friches présuppose, dans un premier temps, d'engager des procédures multiples, longues et complexes, qui nécessitent des ressources juridiques importantes et une capacité de projection dans l'avenir, afin de ne pas être « coincé par les délais » si une entreprise se signale intéressée par une friche sans propriétaire identifié. Deux facteurs principaux complexifient la gestion des sites : d'une part les différentes étapes à franchir pour reconverter le site (cibler le lieu, définir les alternatives, coordonner les équipes, réaliser des analyses d'opportunité et de risques, rechercher des financements, monter une structure juridique), d'autre part la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés (propriétaires, collectivités locales, administrations, investisseurs privés et parapublics, habitants, associations, etc.). Il s'agit de concilier recyclage foncier, développement économique et exigence environnementale.

Les opérations de dépollution engendrent ensuite des procédures coûteuses en temps et en ressources humaines et financières pour les intercommunalités. Selon la nature du polluant, le degré de pollution, la nature du sol, et les contraintes liées au site et au projet, la dépollution se fait in situ, sur site, hors site ou par confinement. Les actions de dépollutions sont, par ailleurs, liées à l'usage futur prévu pour le site (Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages).

Malgré la diversité des modes opératoires, lesdites opérations tendent souvent à doubler voire tripler les fonds à avancer pour mener une réhabilitation complète, **ce qui est d'autant plus problématique qu'aucun « fonds de dépollution » national n'existe**. L'effort financier est, de fait, porté essentiellement par les collectivités, malgré des responsabilités fréquemment partagées. Certes, des modes de traitement moins onéreux existent (dépollution in situ), mais ils nécessitent plus de temps. Par ailleurs, à ces délais et coûts, pouvant aller de 100 à 1000€ la tonne de déchets⁷, s'ajoutent les enjeux réglementaires.

Il est également nécessaire de souligner l'absence de soutien financier en faveur du traitement en dépollution d'un patrimoine bâti dans tout appel à projet ou appel à manifestation d'intérêt visant à la dépollution d'un site. En effet, le financement de la dépollution du sol est privilégié alors que les modes constructifs historiques ont pu mettre en oeuvre des produits désormais proscrits (amiante, plomb, ...).

Proposition 3 : Hiérarchiser les priorités en matière de procédures environnementales, en faisant primer les accords locaux

Afin de concilier les différentes exigences des procédures environnementales (études d'impact, dérogations faune-flore / études quatre saisons...) qui sont légitimes au niveau national et correspondent en outre pour la plupart à des directives européennes, il conviendrait, à l'échelle des projets d'aménagement locaux, d'obtenir une hiérarchisation des enjeux environnementaux.

Exemple : la métropole Rouen Normandie invoque un enjeu de rang 1 de préservation de la biodiversité en masse, par le recyclage d'une friche plutôt que par la consommation de terres agricoles, et le traitement en rang 2 de la préservation d'une espèce protégée – l'œdicnème criard – qui s'est développée sur une friche. Cette hiérarchisation devrait ensuite être retenue pour le temps long de l'opération, afin de ne pas revenir sur le diagnostic initial par des études complémentaires, notamment pour l'étude d'impact, la dérogation faune/flore et les mesures compensatoires.

⁷ Quelles techniques pour quels traitements, analyse coûts-bénéfices » –BRGM–juin 2010 Disponible ici : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Quelles-techniques-pour-quels.html>

Les multiples procédures disjointes à conduire pour une même opération constituent des points de blocage : les zonages PPRT et PPRNI, les lois sur l'eau et les évaluations environnementales cumulées (archéologie, biodiversité) figent les espaces à caractère industriel et rallongent la durée ainsi que le coût des opérations de réhabilitation. Ces différentes démarches à poursuivre se cumulent et ne font pas l'objet de lectures unifiées entre les différents services de l'État (voire au sein d'un même service).

L'autorisation environnementale unique pour le plan/programme et pour le projet (ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes) et l'enquête publique unique (ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement) entrées en vigueur le 1er janvier 2017 et ratifiées par la loi n°2018-148 du 2 mars 2018, sont des avancées majeures, confirmées par l'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale. Les modes de participation du public pourraient être aussi simplifiés.

Il s'agit là de rassembler les différentes démarches et réglementations liées à la réhabilitation des friches industrielles, d'une part, et d'harmoniser la lecture et l'application desdites réglementations, d'autre part. **Une coordination et un accompagnement en amont des collectivités par les différents services de l'État** gagneraient à se généraliser pour permettre un meilleur partage de vues entre l'État et les collectivités, notamment par l'intégration en amont de la destination future et des exigences des différents services de l'État.

Proposition 4 : Faciliter les mécanismes de compensation environnementale sur les friches industrielles

Les mesures compensatoires constituent la troisième étape de la séquence éviter – réduire – compenser (ERC) inscrite au code de l'environnement. Il existe aujourd'hui un consensus entre les pouvoirs publics nationaux et locaux autour des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de l'acceptation des règles de compensation environnementale.

Plusieurs Territoires d'industrie s'interrogent sur les modalités d'application des règles nationales de compensation dans le cadre de projets de réinvestissement des friches industrielles, dont le but est précisément d'éviter une nouvelle artificialisation des sols. Cette incohérence pourrait être dépassée par une étude environnementale unique faite lors de la cessation d'activité, à l'origine d'une sanctuarisation du droit évitant une modification constante des contreparties demandées (qui tendent à s'accroître exponentiellement avec le prolongement de la friche dans le temps).

A titre d'exemple, les sites de carrières font l'objet d'une évaluation environnementale unique lors de la cessation d'activité, ce qui permet de stabiliser et prévoir la superficie de compensation ERC lors de l'opération de réhabilitation. Rien n'interdit des projets de renaturation sur d'anciens sites d'activités industrielles, dans le cadre d'opérations de revitalisation de friches.

Par ailleurs, **l'établissement d'un référentiel national de compensations environnementales est à faciliter**, afin de limiter le caractère discrétionnaire de l'attribution des obligations de compensation, dont la justification diffère dans le temps et l'espace.

Du point de vue des porteurs de projets, ces mécanismes peuvent représenter des contraintes à prendre en compte, parfois génératrices de surcoûts. Afin d'accompagner les porteurs de projets, une démarche de développement des réserves d'actifs naturels sur les territoires est initiée afin d'anticiper et de mutualiser l'effort de compensation, en lien avec l'Agence Française de la Biodiversité et CDC-Biodiversité. Des expérimentations locales sont aussi lancées.

Pour exemples, les territoires d'Industrie Axe Seine et de Rochefort-Océan souhaitent expérimenter une banque de compensation environnementale à l'échelle de l'estuaire, ou du bassin d'emploi, afin de permettre le développement d'axes forts de développement au niveau d'une intercommunalité (tout en valorisant les réserves foncières d'autres territoires, dont l'attractivité est moindre).

Le réinvestissement des friches industrielles est une contribution de premier plan à la lutte contre l'artificialisation des sols (protection des terres agricoles et des espaces naturels). En revanche, pour de nombreuses collectivités, il peut s'avérer contreproductif que les règles de compensation environnementale s'appliquent selon des dispositions nationales.

Il apparaît que certaines friches industrielles ont progressivement connu une « revégétalisation spontanée » et elles abritent désormais des espèces végétales et animales dont la sauvegarde peut être déclarée comme nécessaire. Dans ce cas, les discussions et les accords locaux avec les parties prenantes doivent pouvoir primer sur les instructions nationales de compensation (circulaires ministérielles aux services déconcentrés) dans la logique du droit à déroger des préfets. A défaut, les projets de renouvellement des sites d'activité et de revitalisation des friches industrielles portés par les intercommunalités risquent d'être bloqués. Le groupe de travail AdCF-DTI a identifié de nombreux exemples en la matière.

Proposition 5 : La destination du foncier, un levier : inciter les territoires à la pratique du zonage par sous-destination

Afin de faciliter les arbitrages fonciers sur les localisations préférentielles des sites d'activités, le Code de l'Urbanisme permet d'affecter les secteurs d'une commune couverte par un PLU à de grandes « fonctions » (zones urbanisée, à urbaniser, agricole, ou naturelle). La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, prévoit que ces zones peuvent être affectées à 5 destinations principales (listées à l'art. R. 151-27 du CU), elles-mêmes divisées en 20 sous-destinations (listées à l'art. R. 151-28 du CU). Cela permet de définir une affectation plus fine de chaque secteur du territoire, en fonction des besoins et d'édicter des règles spécifiques, au sein d'une même zone, en fonction des destinations et sous-destinations, dès lors que ces règles spécifiques respectent la vocation générale de la zone en question (art. R. 151-30 et R. 151-33 du CU).

Les sous-destinations ont fait l'objet d'une définition par l'arrêté du 10 novembre 2016
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033472190&categorieLien=id>

Voir l'article 5 de l'arrêté (NOR : LHAL1622621A)

*« La sous-destination « industrie » recouvre les constructions destinées à l'activité extractive et manufacturière du secteur primaire, les constructions destinées à l'activité industrielle du secteur secondaire ainsi que les constructions artisanales du secteur de la construction ou de l'industrie. Cette sous-destination recouvre notamment les activités de production, de construction ou de réparation susceptibles de générer des nuisances.
La sous-destination « entrepôt » recouvre les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique. »*

Dans le cadre d'une enquête conduite par l'AdCF avec le Cerema en 2017 sur la base de 93 PLU intercommunaux, il est ressorti que 5 intercommunalités seulement parmi l'échantillon pratiquaient le zonage par sous-destination dans le plan de zonage de leur PLU. La prise de compétence récente en matière d'élaboration de PLU par l'intercommunalité explique, sans doute, ce manque de traduction des stratégies économiques locales dans les documents d'urbanisme. **Cette pratique pourrait être davantage incitée par les services de l'Etat, l'AdCF auprès des Intercommunalités.**

Proposition 6 : Mieux faire connaître et simplifier les outils de portage foncier disponibles pour intervenir sur les friches industrielles

✓ **Préemption, expropriation : des procédures à simplifier**

Les collectivités peuvent être confrontées à plusieurs types de complications liées notamment à l'identification des propriétaires, à des cas de biens sans maître ou de défaillance d'exploitation.

Une difficulté réside dans l'identification du propriétaire dans le cadre des procédures de « bien sans maître »⁸. L'acquisition du bien est faite « de plein droit » par le bloc communal⁹, cependant après les premières démarches, l'intégration dans le domaine communal (ou intercommunal en cas de transfert de compétences) nécessite légalement au minimum 6 mois en l'absence de réponses après délibération du conseil municipal/de l'organe délibérant de l'EPCI et arrêté du maire/président de l'EPCI constatant l'incorporation). Aux délais de ces procédures, s'ajoute le temps de traitement des services déconcentrés de l'État (préfet, DRFIP). Ces démarches sont particulièrement lourdes lorsque les friches se multiplient sur un espace, et qu'*in fine* un propriétaire est identifié.

Celui-ci induit souvent des négociations longues quant aux actions de réhabilitation à mener de façon concertée, ou quant au prix d'acquisition lorsque l'EPCI souhaite prendre lui-même en main les opérations. Le prix d'acquisition des friches est à l'origine de multiples contentieux : les propriétaires tendent à surévaluer les prix de vente et sous-évaluer / éluder les coûts de dépollution (qui ne font pas toujours l'objet d'une évaluation, elle-même coûteuse donc rarement réalisée dans le cas d'une friche).

Le droit de préemption peut aussi être mobilisé par les collectivités pour qu'elles soient prioritaires dans l'achat d'un site, dont elles doivent préciser la destination et le projet, dès le dépôt de dossier. Elles doivent ensuite s'acquitter du prix fixé par le propriétaire, entamer des négociations pour un accord à l'amiable, ou saisir le Tribunal de Grande Instance, qui va fixer un prix.

Ces démarches supposent que le propriétaire souhaite vendre son site. Or, un nombre important d'intercommunalités font face à des propriétaires qui préfèrent laisser leurs terrains sans activité, malgré des dégradations futures, en vue d'opportunités futures, et ce au détriment de projets de densification des activités industrielles.

Se pose alors la question des procédures d'expropriation, au travers d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) prononcée par le préfet. La procédure nécessite cependant un temps de traitement assez long (pouvant durer plusieurs années) et une forte mobilisation administrative, qui complexifient sa mise en œuvre et découragent bon nombre d'intercommunalités.

✓ **Activer le nouvel outil : la Grande Opération d'Urbanisme (GOU)**

Par ailleurs, créée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan, la grande opération d'urbanisme (GOU) (sorte d'« OIN des collectivités ») ouvre de nouvelles perspectives pour la sortie d'opérations d'aménagement de grande ampleur initiées par les intercommunalités. La GOU permet d'acter la naissance juridique d'un projet de grande ampleur et de le diviser ensuite en plusieurs sous-projet. Ainsi, la personne publique à l'origine de la GOU peut créer plusieurs ZAC à procédure intégrée, en fonction de l'avancement des différentes réalisations nécessaires au projet. Les lignes directrices n'en sont pas moins définies, et la personne publique à l'origine de la GOU garde des prérogatives très élargies, tout au long de son existence.

⁸ Pour plus d'informations : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/fiche_cg3p_biens_sans_maitre_2018.pdf

⁹ Pour une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (1° de l'article L. 1123-1 du CG3P), ainsi que deux procédures spécifiques pour les immeubles pour lesquels, la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties a été acquittée par un tiers ou n'a pas été acquittée (article L. 1123-3 et L. 1123-4) depuis plus de trois ans.

En résumé, dans le périmètre de la GOU, l'EPCI :

- est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable,
- peut déroger aux règles applicables aux projets dès lors que les résultats à atteindre sont similaires aux objectifs précédemment définis selon les modalités prévues au II de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine,
- peut mettre en place une zone d'aménagement différé (ZAD) dans laquelle s'applique le droit de préemption urbain pour une durée de 10 ans,
- peut accélérer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et l'adaptation des normes de rang supérieur avec les projets définis par la GOU avec la procédure intégrée de mise en compatibilité concomitante.

Proposition 7 : Décloisonner les procédures, améliorer l'accompagnement des porteurs de projet, avec des équipes-projet régionales « friches » rassemblant les différents services et mieux faire connaître les outils de simplification existants

Il est rappelé que trois grandes procédures sont applicables dans les cas de reconversion de friches industrielles (autorisation d'urbanisme, autorisation environnementale, archéologie préventive) relevant pour la première d'une compétence des collectivités, pour les autres des prérogatives de l'État.

Il est constaté d'une part que les procédures sont mises en oeuvre en silo, sans lecture transversale, et que les outils de simplification sont très largement méconnus des territoires, d'autre part.

A l'heure actuelle, la lecture transversale est permise exceptionnellement par un **certificat de projet**. Celui-ci ne cristallise pas le droit, mais permet l'accompagnement d'un projet par le préfet dans un délai de deux mois, pour permettre au porteur d'avoir une vision claire du cadre juridique et accélérer les procédures via un calendrier d'instruction engageant les deux parties. Cependant, pour faire du certificat de projet un véritable levier de simplification, il conviendrait de l'associer à une sanctuarisation du cadre juridique (qui était le cas durant sa période expérimentale). Ainsi, il serait non seulement un accélérateur juridique, mais aussi un vecteur de stabilisation.

Le **rescrit environnemental** représente aussi une solution possible pour mieux anticiper le devenir des opérations de réhabilitation, via une prise de position formelle et opposable de l'administration sur l'application d'une norme à une situation. Celle-ci améliore la prévisibilité du contrôle de l'État sur un acte en particulier.

Le **dispositif du tiers demandeur** permet un accompagnement des intercommunalités et un encadrement facilitateur qui se systématisent peu à peu. Depuis 2014, un nouvel article du Code de l'environnement, l'article L.512-21 introduit par l'article 173 de La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), permet à tout intéressé de demander au préfet de se substituer à l'exploitant dans ses obligations de remise en

état de son site industriel lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement, et ce avec l'accord dudit exploitant. Les modalités d'application de cet article sont définies par le Décret du 18 août 2015, entré en vigueur le 21 août 2015.

Ce mécanisme intéressant permet ainsi à ce tiers intéressé d'optimiser les mesures de remise en état au regard de l'usage futur auquel il destine le terrain dont il est, ou entend devenir, le propriétaire. Ce dispositif, dit du tiers demandeur ou tiers intéressé, est destiné à faciliter la réhabilitation des friches industrielles par une approche pragmatique et opérationnelle de la gestion des friches.

Ces trois dispositifs ouvrent la voie à un décloisonnement des évaluations de projets, demandé par les acteurs locaux. Ce décloisonnement a pour objectif la mise en cohérence du dire de l'État, qui diffère d'une préfecture à l'autre, selon les profils des personnels de l'État déconcentré en région. Selon un certain nombre d'intercommunalités, les services déconcentrés de l'État doivent être associés, dès le démarrage des projets de revitalisation des friches industrielles afin d'éviter de les cantonner dans une position de « censeurs » des collectivités. Les initiatives de réhabilitation de friches nécessitent ainsi d'être mieux accompagnées en amont par les services de l'Etat.

Les acteurs sollicitent une stabilisation du droit, à l'échelle nationale mais aussi de l'opération locale, afin d'apporter une sécurisation juridique aux projets d'aménagement en limitant les recours et facilitant l'instruction par les services de l'État. Ainsi, il serait recommandé que les textes des lois et règlements à prendre en compte pendant l'intégralité du projet soient ceux applicables/opposables au moment de la définition de l'existence juridique du projet (dossier de création d'une ZAC par exemple).

Au-delà des questions juridiques, l'une des voies d'amélioration réside dans **l'harmonisation des pratiques des services instructeurs de l'État**, en matière d'instruction des demandes de dérogation faune/flore, en particulier les DREAL. Il existe un guide général de recommandations du MTES (2012) pour l'instruction des dérogations faune-flore qui pourrait être actualisé, précisé et circularisé.

Il est ainsi proposé d'inciter à la constitution d'une équipe projet « friches » dans chaque région composée des services de l'Etat compétents, et d'améliorer l'information sur la réglementation en mandatant chaque sous-préfet sur son territoire.

3. Organiser une ingénierie sur la conversion des friches, plus lisible et accessible aux territoires les plus fragiles

Constat : Les territoires les plus fragiles font face à un déficit d'ingénierie, face à un double contexte :

- **Une complexité persistante liée au fait que la réhabilitation des friches industrielles ou économique mobilise de nombreux aspects du droit** (urbanisme, environnement, propriété et patrimoine, risques naturels et technologiques, fiscalité). La friche relève de plusieurs cadres juridiques en fonction des enjeux abordés, le droit de propriété foncière et immobilière et le droit de l'environnement, particulièrement la législation sur les installations classées pour l'environnement ou encore celle traitant des déchets, **nécessitant de mobiliser des expertises sectorielles au niveau local.**
- **Des compétences d'ingénierie dispersées au sein de structures susceptibles d'accompagner les collectivités** (agences d'urbanisme, Ademe, EPF, DREAL/DDT, CAUE...) et insuffisamment mobilisées car méconnues et d'autant moins par les plus petites collectivités.

Revue des initiatives nationales et/ou locales inspirantes :

IDfriches, le réseau des acteurs de la requalification des friches en Auvergne-Rhône Alpes, fait office d'animateur et de centre de ressources régional dans ce domaine, principalement à destination des collectivités (information globale sur l'actualité des friches, formations, diffusion et échanges autour des bonnes pratiques, accompagnement sur mesure des collectivités, aide au bouclage financier des opérations...). Ce centre de ressources est financé par la Région et le FEDER et est porté par quatre réseaux professionnels (le pôle de compétitivité AXELERA, le cluster INDURA, et le Centre d'échanges et de ressources foncières CERF). Ce réseau dispose d'un portail dédié : <https://www.idfriches-auvergnerhonealpes.fr//>

Intelligence foncière et développement économique : le Territoire d'Industrie Nord Ardennes

Suite à l'identification et au diagnostic de 82 friches par la Préfecture des Ardennes en 2016, le Territoire d'Industrie Nord Ardennes demande la constitution d'une « **Task force ingénierie** » pour sélectionner les friches les plus pertinentes (parmi une soixantaine), afin de réaliser des opérations de réhabilitation. Celles-ci feraient l'objet d'une analyse stratégique quant à leur destination future et les moyens à mettre en œuvre. L'aide de l'État et de ses services est ici nécessaire, tant pour le financement (cofinancement par la Banque des Territoires, fiscalité spécifique aux friches, etc.) que pour la réglementation (rescrit environnemental, transversalité des procédures pour une simplification et accélération de celles-ci, etc.). S'ensuivrait une spécification des entreprises de chaque site sur une filière, pour optimiser leurs contributions à la redynamisation industrielle d'un secteur.

Proposition 8 :

- **Dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, constituer et animer, aux niveaux national et régional, un réseau de compétences sur les friches industrielles et organiser une offre d'ingénierie dédiée (Ademe, Cerema, fédération des CAUE, fédération des agences d'urbanisme, EPF/DREAL/MTES...) qui aurait pour missions de :**
 - Informer : informations générales sur l'actualité des friches, la réglementation, les financements, les interlocuteurs/ressources locaux...
 - Recenser et actualiser les friches au travers d'un open data foncier national, alimenté par les acteurs locaux et nationaux ;
 - Diffuser et échanger autour des bonnes pratiques pour favoriser l'accompagnement entre pairs : organisation de workshops thématiques, visites, REX...
 - Former et contribuer à la montée en compétences des services des collectivités : organisation de sessions de formation décentralisées en lien avec le Cerema et l'Ademe, les DREAL...
 - Accompagner : conseils dans le bouclage financier des opérations, le régime d'aides d'Etat, le portage juridique des opérations...

Cette communauté d'acteurs disposerait d'un portail dédié, à l'instar du réseau IDfriches. Cette communauté de niveau national serait connectée avec ses pairs au niveau régional qu'elle a contribué à faire émerger ou consolider. L'ingénierie serait mobilisée prioritairement aux territoires les plus fragiles.

4. Outils de portage et financements : inventer un nouveau modèle économique

S'agissant des modalités de portage et de financement des opérations, il est constaté des difficultés inhérentes aux caractéristiques des territoires situés dans des zones peu denses (comme les Territoires d'industrie) et concernés par des opérations non rentables avec un modèle économique fragile qui n'attire pas les investisseurs privés et nécessitent un appui de l'État.

Les appels à manifestation d'intérêt ou appels à projets de dépollution flèchent des financements sur le traitement des sols pollués. Or, comme nous venons de l'exposer, les friches peuvent revêtir la forme parfois complexe d'une composition foncière et immobilière en déprise constitués de matériaux désormais proscrits (amiante, plomb, ...). L'abondement de financement à la dépollution du bâti s'avérerait incitative à l'éradication des friches économiques et industrielles.

Constat : Des opérations de conversion caractérisées par un grand risque financier majoritairement supporté par les EPCI

Dans les territoires en déprise ou de moindre attractivité, les coûts de réhabilitation sont majoritairement supportés par les collectivités et les groupements. Dans les territoires les plus attractifs, ces coûts peuvent être amortis dans le cadre d'un partenariat public-privé, par exemple via un système de découpe : la collectivité dépollue et démolit, tandis que l'entreprise ou le consortium d'entreprises aménage et construit.

Ces coûts se décomposent, de manière globale, comme suit :

- l'acquisition du foncier, qui constitue un frein dans les territoires soumis à une forte pression foncière. Le Grand Orly Seine Bièvre souligne que ce coût mobilise une importante quantité de capital avant même d'initier les opérations de réhabilitation. La fixation d'un « juste prix » demeure parfois difficile, puisqu'elle ne prend pas toujours en compte le montant global des opérations à mener par la collectivité avant la commercialisation ;
- la déconstruction, dépollution, et désimperméabilisation, dont le montant n'est pas toujours connu lors de l'acquisition ;
- l'aménagement voire la construction en sus, qui reposent toujours plus sur les intercommunalités, compétentes en matière d'immobilier, et non plus sur un trio département-région-intercommunalités ;
- Enfin pour chacune des phases du projet de requalification, les dépenses liées aux études et évaluations rendues nécessaires par l'état de la friche (polluée par exemple), assumées par les collectivités.

Réaménager les friches : un financement sous tension, un processus de valorisation complexe

Source : Valgo

Des investissements lourds pour des projets sous surveillance :

- matériel, moyens humains, R&D
- cautions ou garanties financières (cas des interventions sous régime loi ALUR)
- le foncier, une variable d'ajustement... souvent surévaluée

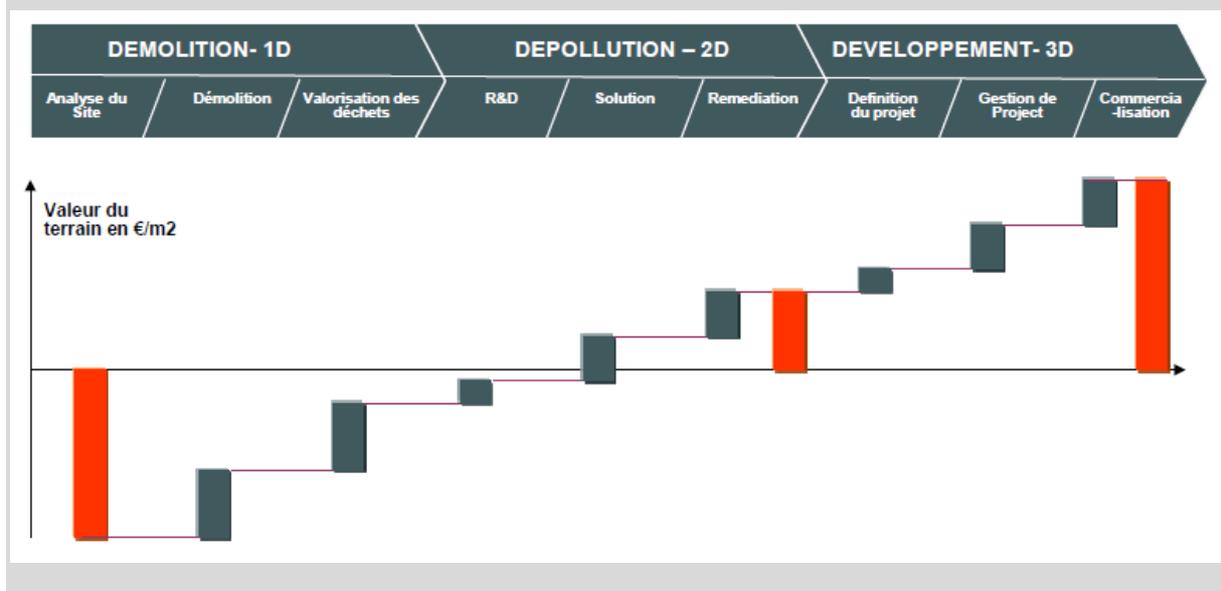
Des risques multiples :

- technicité des méthodologies de dépollution
- complexité et durée des procédures (urbanisme et environnement)
- sécurité juridique incertaine (recours sur les projets d'aménagement)
- sensibilité à la conjoncture (prix des matériaux, prix immobiliers)

Des recettes différées dans le temps et soumises à conditions :

- aboutissement et validation administrative des travaux de dépollution
- achèvement des travaux d'aménagement ou garanties financières coûteuses

Une obligation : optimiser les méthodes, les cadres administratifs d'intervention et les montages financiers en fonction des contextes



Si les projets sont formalisés et budgétés, nombre d'intercommunalités manquent de financements pour les mettre en œuvre. **En effet les investisseurs publics nationaux comme la Caisse des Dépôts, n'interviennent que si une rentabilité économique est vérifiée, ce qui n'est pas le cas pour le foncier industriel en général, dont le prix du m² est inférieur à celui dédié à l'habitat ou au commerce.** Ce prix de sortie de charge foncière est corrélé au degré d'attractivité des territoires impactée par les caractéristiques des dessertes autoroutière, fluviale ou ferroviaire, la localisation de la friche (proximité du centre-ville par exemple), et de manière générale le cadre de vie et l'environnement local (présence de services publics, de restaurants d'entreprises, etc.).

La faible attractivité induit un faible prix du foncier à la vente, ce qui rend impossible toute rentabilisation des projets lors de la phase de commercialisation : les coûts de dépollution et d'aménagement équivalent rarement le prix consenti par les entreprises acquéreuses.

Face à ces difficultés budgétaires causées par le niveau des fonds à avancer, plusieurs intercommunalités esquissent de nouveaux dispositifs, qui visent à faire émerger des projets de réhabilitation portés par les acteurs privés et donc à transférer une partie des risques financiers.

Revue des initiatives nationales et/ou locales inspirantes :

Territoires d'Industrie Lacq-Pau-Tarbes & Grand Orly Seine Bièvre : Deux dispositifs expérimentant le transfert de risque financier sur les acteurs privés

Pour éviter les démarches d'acquisition, Lacq-Pau-Tarbes prévoit un dispositif de réhabilitation des friches (de 500m² maximum) inspiré des politiques publiques de l'Habitat. L'action consiste en une OPAF RI (opération programmée d'amélioration des friches en renouvellement industriel) réalisée sur le même modèle qu'une OPAH RU : le propriétaire bailleur bénéficie d'une subvention et en contrepartie, il s'engage à réhabiliter son site laissé en friche, en intégrant des travaux d'économie d'énergie d'une part, et d'autre part en plafonnant le loyer pour une durée de 9 ans (bail commercial).

Le Grand Orly Seine Bièvre développe des incitations similaires pour la phase de commercialisation, et ce dans le contexte économique francilien, où existe une forte concurrence pour la destination du foncier disponible. Le coût du foncier dans les territoires d'industries soumis à une forte pression foncière est un réel frein pour la sortie d'immobilier productif à des loyers supportables par les TPE/PME. Le Grand-Orly Seine Bièvre en est un exemple : les fonciers sont chers du fait de l'arrivée de nouveaux transports en commun (spéculation foncière), des surcoûts pour la viabilisation/l'aménagement des terrains liés à la dépollution de sols, aux contraintes PPRI à prendre en compte et aux coûts d'expropriations.

Aussi dans certaines d'opérations d'aménagements les charges foncières de lots « productifs » peuvent atteindre près de 300€HT/m² alors que le loyer moyen de locaux d'activités est de l'ordre de 100€HT/m²/an.

Ainsi, pour ces territoires d'industries en zone tendue, la problématique se pose de la prise en charge de ses surcoûts afin de permettre la sortie de projets d'immobiliers productifs à des coûts maîtrisés. Les activités industrielles font l'objet de contraintes réglementaires plus nombreuses, de risques de pollution plus importants et d'un turn over non-négligeable. Par conséquent, entre un immobilier à vocation industrielle ou un immobilier à vocation commerciale, les investisseurs tendent à se reporter sur le second. L'intercommunalité envisage par conséquent un dispositif de garantie des investissements dans l'immobilier productif contre le risque de non commercialisation des locaux afin de rassurer les investisseurs.

Cette garantie est apportée directement par l'Établissement Public Territorial (Établissement public de coopération intercommunal créé dans le cadre de la métropole du Grand Paris), avec prise en charge du coût des primes d'assurance privées. En cas de vacances des locaux 6 mois après livraison, 80% du montant des loyers serait versé, durant 18 mois.

Guide à l'usage des collectivités locales : Les Friches dans les Ardennes, DDT

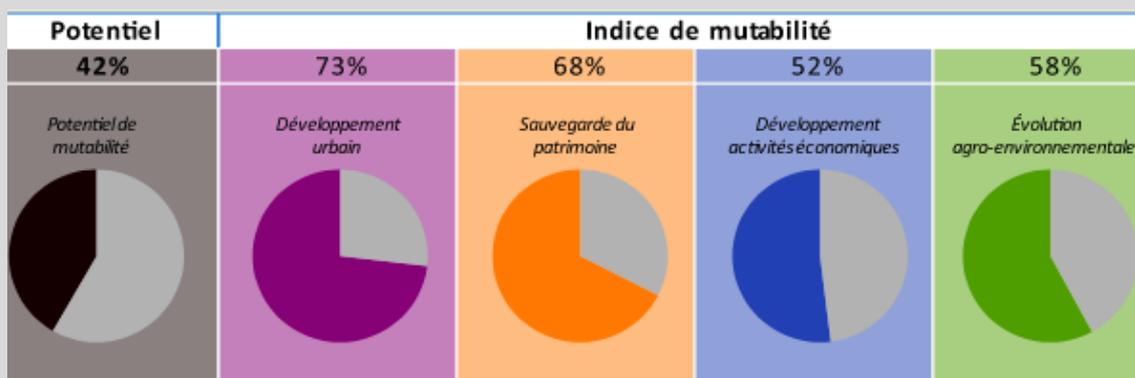
Après recensement et ciblage d'une friche, dans le but d'adapter au mieux l'action de la collectivité à la réalité du site, deux critères sont à prendre en compte : son degré de mutabilité et ses potentiels d'accueil.

« Le potentiel de mutabilité indique le niveau de facilité ou de complexité exigé pour réhabiliter la friche. Plus le potentiel est faible, plus la mutation sera compliquée : le site est soumis à un lot important de contraintes (exemples : pollution, servitudes, zone inondable, etc.) Plus le potentiel est élevé, plus la mutation sera aisée : le site se prête plutôt favorablement à une réhabilitation (exemples : bâtiments en bon état, terrain non-pollué, transports en communs, etc.) ».

Après l'évaluation du potentiel de mutabilité (qui donne la faisabilité d'une opération), une destination peut être choisie selon les potentialités d'accueil et les caractéristiques du site. Dans son logiciel informatique mobilisable pour pré-diagnostiquer une friche de façon simplifiée¹⁰, la DDT des Ardennes a complété le potentiel de mutabilité par un indice de mutabilité, qui oriente la destination post-réhabilitation selon chacun des facteurs intervenants (zone PPRT, site classé, pollution, taille de la friche, etc.)

Les indicateurs proposés doivent ensuite faire l'objet d'un croisement avec les projets de la collectivité, et ses objectifs en matière d'attractivité, et d'accueil ou de développement des activités industrielles sur son territoire.

Potentiel et indice de mutabilité



Source : Guide à l'usage des collectivités locales : Les Friches dans les Ardennes préfecture des Ardennes http://www.ardennes.gouv.fr/IMG/pdf/guide_friches_br.pdf

¹⁰ « Cet outil se présente sous la forme d'un tableur dans lequel il est possible de renseigner un certain nombre d'indicateurs concernant une friche. À partir de ces informations, l'outil donne une première idée du potentiel de mutabilité de la friche (c'est-à-dire le niveau de contrainte du site), ainsi que des pistes de réflexions quant à la destination future du site. Le résultat qu'offre cet outil, sous forme graphique, a pour but d'orienter le décideur vers des réflexions sur l'avenir de la friche, sans donner de réponses absolues » : <http://www.ardennes.gouv.fr/mutabilite-des-friches-a2130.html>

Proposition 9 : Mettre en place un fonds national de reconquête des friches, dont l'examen des modalités d'alimentation serait confié à une mission d'inspection, et mieux activer certains leviers (notamment l'action des EPF d'État) afin d'inciter à de nouveaux modèles économiques et financiers de revitalisation des friches industrielles

Comme indiqué précédemment, les Territoires d'industrie peu denses sont confrontés à l'absence de modèle économique de reconversion de leurs friches. Le coût de l'artificialisation est inférieur au coût de la reconversion. Pour faire face à ce dilemme, les Territoires d'industrie ont souhaité porter les propositions suivantes :

- Créer un fonds national de conversion des friches, qui pourrait être alimenté par la fiscalité locale additionnelle sur l'artificialisation des sols issue des espaces résidentiels et commerciaux, ou par la mobilisation du versement pour sous-densité ;
- Inciter, via les PPI (programmes pluriannuels d'intervention), les Etablissements Publics Fonciers à accroître et à consacrer une part significative de leurs actions, et de l'usage de la taxe spéciale d'équipement à la « conversion de friches » industrielles : si certains par leur histoire, comme l'EPF de Lorraine ou de Nord-Pas-de-Calais, se sont saisis de ces enjeux, d'autres EPF font part de réserves de leurs tutelles ;
- Etudier l'activation du versement pour sous-densité qui permet au niveau d'une commune ou d'une intercommunalité de stimuler la densification des activités existantes. Il conviendrait d'étudier avec précision son affectation et si cet outil peut contribuer à optimiser le foncier économique à vocation productive.

Le groupe de travail a associé la Banque des territoires (Groupe Caisse des Dépôts) à ses réflexions sur les modèles économiques et financiers de la revitalisation des friches industrielles.

L'offre « investisseur » de cet opérateur peut apporter des réponses pour un certain nombre de projets de restructuration foncière et immobilière. **On relève trois modes d'intervention de la Banque des territoires :**

1° En qualité d'investisseur en fonds propres sur l'immobilier d'entreprise et industriel, en partenariat avec l'entreprise, à travers des montages adaptés aux besoins à court et moyen terme de l'entreprise. Cela peut passer par la constitution de sociétés immobilières, un recours à l'emprunt, la sécurisation de la construction, le bail de longue durée, l'organisation concertée de la liquidité de l'immeuble, etc.

2° Indirectement, à travers ses participations aux entreprises publiques locales (ou leurs filiales). Il s'agit des sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement ou de SEM patrimoniales...

3° Enfin, par l'intervention des fonds de dépollution comme Ginkgo et Brownfields, soutenus par la Banque européenne d'investissement . Ces fonds interviennent selon leurs propres règles d'engagement, par l'acquisition généralement sans conditions de fonciers pollués, dès lors qu'un projet de développement permet d'envisager un business-plan présentant une rentabilité conforme à ces règles. Ces fonds peuvent recourir à la procédure du tiers demandeur instaurée par la loi ALUR.

Aux côtés de la Caisse des Dépôts, plusieurs acteurs – publics comme privés- peuvent soutenir les interventions locales de réhabilitation de friches industrielles. Les services de l'État, et notamment l'Ademe, le Cerema, gagneraient à structurer des « tasks force » locales pour renforcer et systématiser les projets de revitalisation, qui nécessitent non seulement des capitaux importants, mais aussi des expertises croisées (dépollution, démolition, aménagement).

Mobiliser des expertises spécialisées via des fonds d'investissement privés « intermédiés » l'expérience de Brownfields

Brownfields, entreprise privée française spécialisée dans le secteur de la dépollution, rachète ou réhabilite « clef en main » des friches industrielles dans l'optique d'y accueillir par la suite de nouvelles activités (zone commerciale, site industriel, espace logistique). Le savoir-faire spécifique de l'opérateur réside dans le fait qu'il s'occupe de l'ensemble des procédures : conception du projet, achat du site, financement et réalisation des travaux de démolition, de dépollution et de réaménagement, cession. Sa mobilisation permet d'économiser les coûts et délais induits par la superposition des opérations à mener des projets de réhabilitation. Face aux réglementations nombreuses, aux enjeux techniques, à la prise de risque inhérente à ce type d'intervention et aux investissements nécessaires, il représente une garantie technique et financière pour les collectivités qui assurent la jonction entre promoteurs et industriels. Le fonds Brownfields 3 représente une capacité d'investissement de 250 M€.

De par sa nature de fonds d'investissement, son champ d'action cible les opérations susceptibles de dégager un profit, ce qui tend à exclure les territoires moins attractifs des projets de réhabilitation. Pour pallier cet angle mort, les partenariats proposés peuvent concerner un « bouquet » de sites à réhabiliter. Ainsi l'entreprise a récemment passé un contrat avec VINCI Immo, dans le but de réhabiliter 48 sites, essentiellement des anciennes usines à gaz détenues par ENGIE, dont la surface totale est de 384 000m². La vente par lots permet ainsi d'amortir les pertes des opérations non rentables avec celles des sites attractifs.

Depuis 2006, Brownfields a mené 56 investissements sur l'ensemble du territoire français et en Belgique, de taille variable. Le plus grand chantier mené jusqu'alors, et présenté au groupe de travail, est celui de l'ancienne raffinerie Petroplus à Reichstett (Alsace) dans le cadre d'un partenariat public-privé mené avec l'Eurométropole de Strasbourg, la Région Grand Est, et l'Ademe. Le projet consiste en diviser le site en 3 lots à destinations différenciées. A l'est, 225 ha de terres deviennent agricoles, au sud 145 ha de terres deviennent zone naturelle protégée, et au nord 80 ha forment un parc d'activité. L'Ecoparc Rhénan, aménagé par Brownfields, va accueillir des activités de géothermie profondes ainsi que plusieurs sites à destination industrielle d'ores et déjà modélisables.

A travers une mission d'inspection confiée à l'IGF/CGEDD/IGA, deux pistes de financement pourraient être expertisées pour abonder le fonds d'investissement public dédié à la revitalisation des friches industrielles :

- La majoration de la taxe d'aménagement perçue sur les opérations d'aménagement en extension des tissus urbains existants, de manière à pénaliser des projets concourant à l'artificialisation des sols.
- Un mécanisme d'augmentation progressive (effet de palier) du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties destinée à pénaliser la rétention foncière.

Cette taxation -et le financement d'un fonds friche qu'elle permettrait- seraient doublement incitatifs : ils permettraient aux collectivités de réinvestir les friches pour le développement d'activités industrielles, et inciteraient les particuliers à réhabiliter leurs biens (ou à défaut les céder à la collectivité).

Proposition 10 : S'appuyer sur les initiatives locales d'optimisation foncière et encourager les nouveaux usages

- ✓ **Promouvoir la réalisation d'opérations groupées, à travers un portefeuille de sites permettant d'équilibrer financièrement la réhabilitation**

Les friches industrielles connaissent une importante hétérogénéité en matière de valorisation foncière. Celles « bien situées », c'est-à-dire proches des centres urbains, faciles d'accès, et proches des axes de transport demeurent attractives en dépit des coûts de réhabilitation qu'elles nécessitent. A l'inverse, au sein des territoires moins attractifs, ou le foncier est moins cher, il est compliqué de rentabiliser les investissements, du fait de la faible valeur des terrains. Ces différences représentent toutefois une opportunité : la cession des terrains les mieux placés peut être associée à une obligation de réhabilitation des sites les moins attractifs, dans une optique de péréquation (exemple de VINCI Immo et de Brownfields cité précédemment).

- ✓ **Le développement de la mixité des usages, une tendance forte pour équilibrer les opérations de requalification**

Malgré les difficultés réglementaires, plusieurs intercommunalités des territoires d'industrie s'engagent dans le lancement de programmes d'aménagement mixant les usages et contribuant ainsi à la densification urbaine : habitat, immobilier d'entreprises, bureaux, structures de développement économique (tiers lieux, ...). Le bouclage financier permet ainsi de diversifier les financements (subventions, promoteurs, notamment) et de tendre vers l'équilibre financier des opérations.

✓ **La conservation du foncier**

Les contraintes réglementaires et les enjeux de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, incitent de plus en plus de collectivités à opter pour la conservation du foncier économique. Cette conservation de la propriété induit un amortissement plus complexe des opérations à court terme, et accroît les risques liés à la responsabilité des externalités négatives (pollution, nuisances), désormais scindés entre propriétaires et entreprises. Néanmoins l'acquisition et la conservation du foncier, sous forme de baux emphytéotiques, de baux à construction, ou de location dans des terrains construits sécurise la gestion du foncier sur le long terme :

- D'un point de vue financier puisque la collectivité peut anticiper l'équilibre de ses opérations au regard des activités qu'elle accueille et des loyers perçus ;
- D'un point de vue technique puisque la collectivité peut alors initier plus rapidement des travaux de modernisation, qu'elle associe avec d'autres actions (tiers lieux, infrastructures, logements, etc.).
- D'un point de vue stratégique car la collectivité maîtrise l'exploitation et le devenir du site et peut, le cas échéant, le destiner à un projet structurant à fort levier social ou inscrit dans une logique de filière stratégique.

✓ **L'urbanisme transitoire**

Cependant, malgré ces initiatives innovantes, les friches tendent souvent à être trop nombreuses pour être toutes réhabilitées. En l'absence de fonds dédiés, et avec des charges foncières similaires à celles des bureaux, des surcoûts liés à la dépollution des sols, et dans certains cas des loyers de sortie peu élevés, plusieurs territoires décident d'agir sur le coût même de la réhabilitation.

Plusieurs territoires esquissent des usages temporaires compatibles avec la pollution, comme la Vallée de la chimie située dans la métropole de Lyon qui expérimente des méthodes de dépollution lourde et peu coûteuses sur le long terme. Plus généralement, sans travaux lourds, l'occupation temporaire de friches comme lieux de sociabilité, de créativité, donne un temps pour préparer un projet tout en évitant un délabrement du site.

Revue des initiatives nationales et/ou locales inspirantes

L'hôtel d'entreprises, une solution pour les PME et PMI industrielles du Territoire d'Industrie Dieppe Côte d'Albâtre

Dans les secteurs ruraux et semi-ruraux, peu d'offres locatives existent, le marché immobilier étant trop étroit pour compter des promoteurs actifs. L'atonie du marché par conséquent complique le développement des entreprises locales, en particulier des petites structures, qui ne trouvent pas de foncier adapté à leurs activités et n'ont pas suffisamment de fonds pour réhabiliter elles-mêmes un site adapté à leurs besoins.

Pour répondre à ces difficultés, la Communauté d'Agglomération Dieppe Maritime envisage la réhabilitation d'une friche en village ou en hôtel d'entreprises afin d'accroître et diversifier l'offre foncière et immobilière dans son périmètre. Le site a pour objectif d'accueillir prioritairement des PME et PMI industrielles, ou des entreprises artisane à la recherche de sites qui disposent de services mutualisés. Concrètement, la communauté d'agglomération souhaite restructurer et réhabiliter un bâtiment désaffecté de 5000m² dans la zone industrielle "REGMA" à Arques-la-Bataille, qu'elle transforme en 25 cellules de 180 m² à plus de 2 000 m². Chaque cellule est composée d'un local d'activité équipé de sanitaires, d'une sécurité électrique et d'une entrée piétonne (accès PMR) ainsi qu'un bureau d'accompagnement. Néanmoins les coûts de réhabilitation ne permettant pas de commercialiser au prix du marché, il est donc nécessaire de mobiliser le soutien financier des autres collectivités, voire de l'État et de ses services.

Les industries comme « poumons régulateurs d'un Smart territoire » : le projet éco-industriel du Grand Belfort

Face aux difficultés que connaissent les moyens de production d'énergie électrique centralisée de forte puissance, le territoire a pour ambition de développer les outils de régulation d'un Smart territoire (micro grid ilotable). L'objectif est d'utiliser l'industrie pour gérer la consommation (plan EnR, ISO-50001) et le stockage de l'énergie électrique, via notamment des outils d'anticipation de l'offre et de la demande collective. Il s'agit de soutenir les industries locales dans leurs investissements verts (solaire, éolien, micro-hydraulique, hydrogène) et de valoriser l'autoconsommation, le stockage, et la conversion. In fine, ce soutien serait rentabilisé par les économies d'énergies réalisées et serait vecteur d'un regain de compétitivité et d'attractivité locales.

Structurer une plateforme multimodale dans le cadre d'une réhabilitation des sites industriels environnants, l'exemple du Grand Charolais (Saône et Loire)

Le territoire de la communauté de communes est l'objet de plusieurs opérations de réhabilitation de friches. Dans le même temps, ses sites sont situés sur d'important axes de communication (Route Centre Europe Atlantique, A6 et A77, canaux, voies ferrées) qui constituent un point de chute, de rupture de charge et de transit, car à mi-chemin de trajets départementaux, nationaux, et internationaux. Ce nœud de communication pourrait s'organiser en 2 réseaux : un réseau grande distance, à destination de hub près des grandes agglomérations, capable d'acheminer les produits et biens, et d'en évacuer les déchets, et un réseau de proximité, qui prendra le relais du premier, pour effectuer un maillage local réactif, intégrant les prestations d'accueil et de mix énergétique.

Le projet prévoit à court terme :

- Un entrepôt sous douane, réparti éventuellement en différents sites, correspondant à des spécialisations produites.
- Une base avec réserves foncières accueillant des cellules standards et spécialisées (froid et dangereux)
- Un mix énergétique (essence, gaz, et potentiellement hydrogène.
- Des infrastructures d'accueil adaptées et confortables pour les chauffeurs-routiers

Et à plus long terme :

- La remise en place de l'accès ferroviaire historiquement existant.
- L'aménagement de l'accès au canal et une modernisation des écluses.

La modernisation des sites d'activité et la réhabilitation des friches accompagnée d'investissements en infrastructures logistiques ont alors un double objectif d'attraction de nouvelles activités, mais aussi de développement des activités industrielles locales. La meilleure desserte du territoire permet en effet aux industries locales d'accéder à de nouveaux marchés et, par conséquent, d'exporter davantage en direction des autres régions, voire d'autres pays. Cet élargissement des débouchés est synonyme non-seulement d'une production accrue (et donc d'un supplément d'emplois), mais aussi de gains de productivité supérieurs induits par les économies d'échelles réalisées.

Transformation d'une friche en Accélérateur Industrie du futur & Numérique : une initiative partenariale de la Communauté d'Agglomération Mulhouse Alsace

Mulhouse Alsace Agglomération transforme plusieurs de ses friches situées sur son site « La Fonderie » en accélérateur industrie du futur. Aux côtés de Mitsubishi et de la Cité du numérique KMØ, le site accueillera des équipements 4.0 (Usinage 3D, Fablab) permettant aux PME et ETI industriels de tester leurs prototypes, et donc de renforcer leurs capacités d'innovation. En partenariat avec l'UIMM, les universités, et le CNAM, le lieu accueillera la Maison de l'Industrie, vitrine des compétences et des métiers de l'industrie. « La Fonderie » sera le lieu d'ancrage du Campus des Métiers et Qualifications Industrie du Futur et Numérique. L'intelligence du projet réside dans sa capacité à tisser des liens entre les différents acteurs du territoire pertinents pour développer un socle d'activités industrielles innovantes. L'essentiel de la réussite du projet consiste alors à en rapprocher des acteurs et projets trop souvent éloignés, à savoir les politiques d'innovation et de formation.