LIFTI
LABORATOIRE D'INITIATIVES FONCIÈRES ET TERRITORIALES INNOVANTES

OCT. 2022

GUIDE PRATIQUE
DE LA RECONVERSION DES FRICHES

Un outil pédagogique et méthodologique pour adopter la sobriété foncière et accélérer la transition écologique

Un guide élaboré par les comités Économie circulaire du foncier et Stratégie foncière des territoires du LIFTI

Image de couverture : Prise de vue panoramique depuis la grue de la friche Allar, Marseille (13) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

LIFTI LABORATOIRE D'INITIATIVES FONCIÈRES ET TERRITORIALES INNOVANTES

EODD ingénieurs conseils

IPFEC

DS AVOCATS

SARPI VEOLIA

La Région Grand Est

SYSTRA

ECT

vilogia

MLL Conseil & recherche Économie de l'aménagement

COLAS ENVIRONNEMENT

epfge Etablissement Public Foncier de Grand Est

RÉGION SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

avec le soutien de la Banque des Territoires

BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE

Édition octobre 2022

REMERCIEMENTS ET CONTRIBUTIONS

Le LIFITI tient à remercier chaleureusement tous les contributeurs pour le temps et l'énergie consacrés à la réalisation de cet ouvrage collectif, pour leur qualité d'écoute, leur goût du débat, leur patience et leur rigueur intellectuelle, leur sens du partage des savoirs et des savoir-faire acquis durant ces trente dernières années.

CORÉDACTEURS DU GUIDE, MEMBRES ACTIFS DU LIFTI

- **Lucien Bollotte,**
  Coanimateur du Comité « Économie circulaire du foncier » du LIFTI
- **Myriam Cau,**
  Urbaniste - référente Urbanisme de transition du LIFTI
- **Sarah Dubeaux,**
  Coanimatrice du Comité « Stratégie foncière » du LIFTI
- **Jean-Louis Fournier,**
  Coanimateur du Comité « Stratégie foncière » du LIFTI
- **Laurent Galdemas,**
  Président d'EODD ingénieurs conseils, Président du Syndicat National des bureaux d'études en Energie et Environnement (SN2E), coanimateur du comité « Économie circulaire du foncier » du LIFTI
- **Marc Kaszynski,**
  Président du LIFTI
- **Frédéric Lévy,**
  Responsable du Pôle Immobilier du cabinet DS Avocats, Vice-Président du LIFTI
- **Marie Llorente,**
  Consultante-chercheure indépendante, économiste de l'aménagement, coanimatrice du comité « Économie circulaire du foncier » du LIFTI
- **Marina Mialhé,**
  Coanimatrice du « Réseau des inventaires territoriaux de friches » du LIFTI
- **Isidro Perez Mas,**
  Expert en évaluation immobilier du Cabinet IPFEC
- **Patricia Savin,**
  Avocate associée DS Avocats, responsable du département environnement et développement durable, Docteure en droit de l'environnement, Présidente de OREE

TÉMOIGNAGE

- **Carine Vuidel,** Responsable de l'aménagement de la Région Grand Est

RELECTURE

- **Guillaume Lacour,** Directeur général délégué d'EODD ingénieurs conseils

PILOTAGE ET COORDINATION

- **Laurent Galdemas,**
  Président d'EODD ingénieurs conseils, Président du Syndicat National des bureaux d'études en Energie et Environnement (SN2E), coanimateur du comité « Économie circulaire du foncier » du LIFTI

ÉDITION GRAPHIQUE

- **Caroline Liard,** Chargée de communication d'EODD ingénieurs conseils

PRODUCTION

- **LIFTI**

EDITO

Les friches sont probablement l'une des clés les plus prometteuses pour contribuer à l'aménagement durable des territoires et générer de nouvelles pratiques plus vertueuses en matière d'urbanisme. Aujourd'hui, la reconversion des friches constitue un levier important à disposition des territoires pour répondre aux grands enjeux de la transition écologique : atténuer et s'adapter au dérèglement du climat, stopper l'érosion de la biodiversité et stimuler son redéveloppement, réduire drastiquement les consommations d'énergie et les émissions de carbone, limiter l'épuisement de nombreuses ressources (minerais, sables, ...), préserver les espaces et les sols agricoles, naturels et forestiers, réduire la production de déchets et les valoriser massivement, ... et n'oublions pas : préserver la santé publique en réduisant et maîtrisant les sources de polluants souvent présents dans leur environnement.

Rappelons que ce sujet a déjà une histoire, puisque la reconversion des friches industrielles a été inscrite au milieu des années 1980 dans les contrats de plan de plusieurs régions françaises confrontées à de lourds enjeux de mutations économiques, sociales et urbaines, dont le Nord-pas-de-Calais, la Lorraine, la Normandie et la région stéphanoise sont les plus connues. Le traitement de ces friches, notamment par les établissements publics fonciers de ces régions, a permis de développer de nombreuses compétences, technique et juridique, qui se sont largement diffusées sur l'ensemble du territoire national et auprès de tous les acteurs et opérateurs impliqués dans le renouvellement urbain.

Depuis, le sujet de la reconversion des friches a trouvé un nouveau sens lié à l'évolution même du gisement. Aux friches industrielles, sont venues s'ajouter les friches militaires, ferroviaires, hospitalières, et de façon plus générale les sites de services publics déclassés. Les mutations rapides de la distribution, de la logistique et du commerce y ajoutent leurs lots de nouvelles friches commerciales, sans oublier les mécanismes d'obsolescence de l'habitat qui touchent des quartiers entiers d'agglomérations et de villes en perte d'attraction, et même parfois des métropoles attractives. Une conséquence importante de cette évolution est l'élargissement des territoires concernés par les friches, bien au-delà des seules régions industrielles historiques : le sujet concerne maintenant l'ensemble du territoire national et révèle une diversité des natures de friches qui en fait, en quelque sorte, un nouvel objet !

Nouveaux enjeux, nouvelles complexités. La prise en charge des défis de la transition écologique sur nos pratiques sociales et nos activités, ainsi que sur l'organisation de nos territoires de vie, conduit à promouvoir et légiférer pour une approche économe dans la gestion du foncier. Ceci place toute friche, dans tout type de territoire, au centre d'une problématique d'aménagement, qu'elle soit immobilière ou environnementale.

La reconversion des friches était déjà un processus complexe. Combien de porteurs de projets se sont-ils trouvés confrontés à un véritable parcours du combattant avant de voir se concrétiser leurs opérations ? Quand ils ne les ont pas abandonnées entre temps.

Les nombreuses questions écologiques, techniques, réglementaires, urbanistiques, économiques, voire politiques soulevées à l'occasion d'un projet de reconversion de friches ont déjà fait l'objet de publications, notamment par des organismes publics tels que l'ADEME, le BRGM, l'INERIS, ... publications auxquelles nous renvoyons le lecteur tant elles sont complètes et documentées.

Dans le nouveau contexte, le LIFTI s'est fixé comme objectif de redéfinir le champ des complexités et la façon de s'en saisir. La reconversion d'une friche part de l'idée de donner vie aux potentialités que l'on perçoit sur un site, le tout ancré dans une réalité objectivée par une analyse sans concession des opportunités, des complexités et des risques. Tout débute avec une volonté politique, qu'elle soit d'initiative publique ou privée.

Mais à la différence des procédures d'aménagement programmé linéaire « sans passif », telles qu'elles ont pu se pratiquer dans les opérations d'urbanisation sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers, la reconversion des friches relève d'une logique qui articule des boucles itératives, emboîtant des étapes techniques et réglementaires, des phases de décisions « Go / No Go », parfois des impasses débouchant sur des reformulations intermédiaires d'objectifs. Bref, la démarche appliquée cette fois sur un foncier « à passif », plus ou moins construit et pollué selon sa propre histoire, se confronte à une complexité opérationnelle qui nécessite une parfaite appréhension de l'écosystème des acteurs - parties prenantes du déroulement du processus - et d'emblée, une vision transversale des enjeux écologiques, techniques, réglementaires mais également politiques.

Les échanges qu'a suscité la question de l'appréhension de ces complexités au sein du comité de rédaction de ce guide, qui a mobilisé les animateurs des Comités « Économie circulaire du foncier » et « Stratégies foncières territoriales », ont débouché sur l'approche suivante :

- Poser la reconversion des friches comme l'une des réponses à la transition écologique,
- Inscrire cette reconversion dans des stratégies foncières territoriales publiques,
- Passer à l'action opérationnelle.

Voilà le cheminement que nous proposons au lecteur d'adopter : faire en permanence l'aller-retour entre l'approche opérationnelle d'un site, le contexte stratégique porté par les acteurs du territoire dans lequel il s'inscrit et le référentiel de valeurs partagées dans lequel il peut inscrire son action.

Ce guide vise précisément à proposer une méthodologie de reconversion de friches à travers la prise en compte de ces enjeux spécifiques : identifier les parties prenantes, expliciter leur intervention dans le déroulement des projets, comprendre d'où ils partent et ce qu'ils portent en faisant valoir leurs contributions au succès d'un projet partagé. Voici, dans la droite ligne de l'ADN du LIFTI, l'ambition que nous donnons à ce guide pratique. Nous espérons ainsi contribuer, là où les conditions favorables ne sont pas encore réunies, à l'émergence d'un écosystème en capacité de promouvoir une économie circulaire autour des usages du foncier et à l'accélération de la transition écologique.

Figure 1 : Prix du public PARIS MATCH Grand prix du photoreportage Etudiant 2015 - © Maude Roudier « L'industrie française sacrifiée »

Ce guide s'adresse à tous les acteurs et parties prenantes d'un projet de reconversion de friches, qu'ils soient publics ou privés : porteurs de projets et propriétaires de friches bien évidemment, mais également communes et intercommunalités détentrices de la compétence urbanisme, entités planificatrices à toutes les échelles supra-territoriales, opérateurs fonciers et immobiliers, aménageurs, cabinets de conseils, d'ingénierie et bureaux d'études, architectes urbanistes et paysagistes, programmistes, promoteurs, entreprises de travaux, associations de riverains, associations de protection de l'environnement, ...

Il s'adresse également aux médias en général et aux journalistes en particulier qui commencent à appréhender et traiter ce sujet d'actualité, en considérant dans leur grande majorité que la reconversion des friches constituerait un « eldorado pour les promoteurs » en sous-estimant parfois la complexité du processus à engager, la diversité des compétences à mobiliser, sa durée, son coût et ses niveaux de risques, et surtout les bénéfices collectifs à en retirer.
L'équipe du LIFTI souhaite ainsi, par la connaissance objective de ces enjeux, contribuer à la qualité des débats et des prises de décisions des parties prenantes à la reconversion des friches.

Marc Kaszynski et Laurent Galdemas

SOMMAIRE

1 RÉPONDRE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE GRÂCE À LA MOBILISATION DES FRICHES DANS LEUR DIVERSITÉ

1.1. DE LA FRICHE INDUSTRIELLE AUX FRICHES : DIVERSITÉ ET MULTIPLICITÉ — 8
- 1.1.1. Une multiplication des cas de friches — 8
- 1.1.2. Une multiplication des causes de vacance — 9
- 1.1.3. Une multiplication des acteurs — 9

1.2. LES FRICHES, DES ESPACES PRIORITAIRES DE PROJET : AMÉNAGER ET RENATURER — 11
- 1.2.1. La loi SRU (13 décembre 2000) : prioriser le renouvellement urbain via notamment les friches — 11
- 1.2.2. La loi climat et résilience : des objectifs fonciers encore plus stricts rendant les friches précieuses — 11

1.3. DES CADRES JURIDIQUES PRÉEXISTANTS HÉTÉROGÈNES — 12
- 1.3.1. La vacance liée au locataire — 12
- 1.3.2. La vacance liée à des propriétaires peu coopératifs ou empêchés — 12
- 1.3.3. La vacance liée à l'absence de propriétaires connus — 13

1.4. FACE À CETTE HÉTÉROGÉNÉITÉ : UNE DÉFINITION RÉCENTE DES FRICHES FAIT ÉMERGER LA FRICHE EN TANT QU'OBJET DE DROIT — 14

1.5. NE RIEN FAIRE SUR UNE FRICHE ? UNE ABSENCE DE STRATÉGIE POTENTIELLEMENT COÛTEUSE — 16

1.6. UN PROJET QUI ACCÉLÈRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE — 16
- 1.6.1. Mobiliser tous les leviers de l'économie circulaire — 16
- 1.6.2. Minimiser les impacts négatifs : climat, ressources, biodiversité, déchets — 19
- 1.6.3. Maximiser les potentiels écologiques et la régénération du territoire — 20
- 1.6.4. Intégrer des démarches pluripartenaires de ville durable — 20

2 INSCRIRE LA RECONVERSION DES FRICHES DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE ET FONCIÈRE PORTÉE PAR L'ACTION PUBLIQUE

2.1. CONNAÎTRE, CARACTÉRISER, OBSERVER LES FRICHES — 22
- 2.1.1. Des données partielles, morcelées et complexes — 22
- 2.1.2. Du recensement sporadique à l'observatoire partagé — 23
- 2.1.3. Un outil d'observation partagé nationalement : carto friches et le réseau des inventaires territoriaux de friches (RITF) — 24
- 2.1.4. Inscrire la démarche dans le contexte territorial : quels besoins du territoire ? — 24

2.2. ARBITRER ET PLANIFIER — 25
- 2.2.1. Un projet de territoire emboîté : différents documents de planification et d'urbanisme — 26
- 2.2.2. Connecter besoins et offres foncières dans un projet de territoire — 26
- 2.2.3. Coordonner, faire ou inciter : les rôles de l'acteur public dans la reconversion des friches — 27
- 2.2.4. Anticiper, phaser voire préfigurer : l'enjeu des temporalités — 27

2.3. LA MAÎTRISE FONCIÈRE, MOMENT INCONTOURNABLE MAIS NON AUTOMATIQUE DE LA RECONVERSION — 28
2.3.1. Différents cas de figure de propriété : vers une maîtrise foncière publique ou privée ? — 29
2.3.2. Le dispositif du tiers demandeur et son évolution — 29
2.3.3. Les modalités de l'acquisition : le cas de la maîtrise foncière publique, de l'amiable à l'expropriation — 30
2.3.3.1. Méthodes d'évaluation — 31
2.3.3.2. Focus en matière d'expropriation — 32

2.4. FINANCER LA RECONVERSION — 33
2.4.1. Identifier les besoins de financements — 34
2.4.2. Identifier les sources de financements — 34
2.4.2.1. La contribution financière des Établissements Publics Fonciers — 35
2.4.2.2. Les ressources directement consacrées aux opérateurs du traitement des friches — 35
2.4.2.3. Les subventions dans le cadre de programmes nationaux et infranationaux — 35
2.4.2.4. Les différents leviers proposés par la Banque des territoires — 35
2.4.2.5. Les fonds européens — 35
2.4.3. La fiscalité — 36

2.5. ÉVALUER LA RECONVERSION DES FRICHES À L'AUNE DES STRATÉGIES FONCIÈRES DES TERRITOIRES — 36

3 PASSER À L'ACTION OPÉRATIONNELLE

3.1. CRÉER UN ÉCOSYSTÈME D'ACTEURS — 37
3.2. CHAQUE FRICHE EST UN CAS UNIQUE, LE DIAGNOSTIC À 360° — 38
3.2.1. Les diagnostics flash : un premier éclairage rapide — 39
3.2.2. Un « bon » diagnostic s'affranchit du périmètre de la friche : il est multiscalaire — 40
3.2.3. Un « bon » diagnostic n'est pas une addition d'études : il doit être stratégique à 360° — 40
3.2.4. Un « bon » diagnostic doit s'actualiser : il est valable un certain temps — 41

3.3. DE LA VOCATION D'UN SITE AU PROGRAMME DU PROJET — 42
3.3.1. La programmation, une étape clé du projet — 42
3.3.2. Friche et patrimoine : mener au bon moment une démarche itérative pour concilier mise en valeur et changement d'usage — 44

3.4. ENJEUX DE LA GESTION DE L'ATTENTE — 44
3.4.1. La mise en sécurité du site — 44
3.4.2. La préservation de l'existant en vue de sa valorisation dans le futur projet — 45
3.4.3. La gestion transitoire de la biodiversité — 45

3.5. TRAVAUX SPÉCIFIQUES AUX FRICHES — 46

3.6. DE LA NÉCÉSSITÉ D'ÉVALUER POST RÉALISATION — 47

ANNEXES — 49
FIGURES — 50
BIBLIOGRAPHIE — 51

1 RÉPONDRE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE GRÂCE À LA MOBILISATION DES FRICHES DANS LEUR DIVERSITÉ

Qu'il s'agisse de délaissé, de dent creuse ou d'espace désormais obsolète, la friche est une étape désormais incontournable mais parfois mal appréhendée du processus de renouvellement urbain. La reconversion des friches est un processus complexe, en lien avec la polysémie de cet objet, des situations, projets, acteurs. D'abord plutôt industrielle, la friche s'est diversifiée au fur et à mesure que les causes de la vacance se multipliaient et avec elles ses acteurs (1.1). Son statut en urbanisme a également évolué : d'abord inscrite dans une politique de reconversion nationale, rattachée aux sites et aux volets exclusivement économiques, elle est devenue progressivement un espace prioritaire d'urbanisation à la faveur du renouvellement urbain (1.2) avec une nouvelle pierre à l'édifice : la loi climat et résilience adoptée le 22 août 2021. Certes, quelques outils de remobilisation ou de prévention de biens vacants pré-existaient de manière dispersée dans plusieurs codes (1.3), mais le chantier juridique reste ouvert (1.4). Cela est d'autant plus important que délaisser une friche peut produire de fortes contraintes et coûts directs ou indirects (1.5) alors que la reconversion des friches peut être un véritable levier pour accélérer la transition écologique (1.6).

1.1. DE LA FRICHE INDUSTRIELLE AUX FRICHES : DIVERSITÉ ET MULTIPLICITÉ

1.1.1. Une multiplication des cas de friches

Dans l'imaginaire collectif, « la friche » est une vieille usine désaffectée et polluée, de grande taille, associée au déclin de l'industrie lourde traditionnelle. C'est effectivement la conception historique de la friche qui a émergé dans les années 1970, mise en lumière par le processus de désindustrialisation : les crises qui ont touché la production charbonnière, la sidérurgie, la métallurgie, le textile et d'autres activités traditionnelles, ont produit des milliers d'hectares de friches sur les territoires des régions industrielles, notamment de l'arc Nord-Est de la France (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Rhône-Alpes, Normandie, etc.). La reconversion des friches y a été une composante déterminante de l'aménagement de leur territoire avec l'aide de l'État et de son bras armé, la DATAR. Les cadres d'interventions financiers et opérationnels notamment pour la requalification des friches industrielles étaient déterminés par le biais des contrats de plan État-Région. Les moyens mobilisés – Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (Fiat), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (Fnadt) – s'additionnaient aux moyens engagés par l'Europe en matière de politique régionale (fonds Feder) et de politique de restructuration industrielle (Rechar pour le charbon, Resider pour la sidérurgie). C'est dans la lignée de ces objectifs de politiques publiques que les premiers Établissement Publics Fonciers (EPF) d'État ont été créés : en 1968 celui de Basse-Seine (puis élargi à la Normandie), en 1973 celui de Lorraine, en 1990 celui du Nord-Pas-de-Calais, visant en particulier les 5 000 hectares de friches minières. Enfin, l'EPORA, Établissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes, est créé en 1998, pour prendre en charge la requalification des friches apparues lors de la fermeture des sites de l'industrie de l'armement dans la région stéphanoise. La friche industrielle polluée prédominait dans les discours et politiques, encourageant la création d'outils et d'acteurs de la dépollution et de la remobilisation de larges tènements fonciers.

Aujourd'hui la friche industrielle est l'arbre qui cache la forêt. A y regarder de plus près, les friches sont beaucoup plus nombreuses et diverses. **Le terme de friche s'applique en réalité à tous les fonciers dégradés dont l'activité ou l'usage a cessé et qui n'ont pas été réhabilités** : friches militaires, friches commerciales, friches hospitalières, terrils de stockage, anciennes stations-services, activités artisanales potentiellement polluantes, délaissés de route, bâtiments publics désaffectés, anciennes décharges et bien entendu les friches industrielles.

FRICHE DESURMONT, TOURCOING (59)

Reconversion d'une friche industrielle urbaine par VILOGIA : désartificialiser les sols, déployer l'écrin du projet urbain à partir de l'histoire du site, construire et transformer à partir du déjà-là. Démarche d'économie circulaire à partir de la brique des bâtiments industriels. Concours de designer pour créer du mobilier urbain à partir des matériaux issus de la déconstruction. Projet bénéficiant du fond friche du Plan de Relance.

Figure 2 : Friche Desurmont, Tourcoing (59) - Crédit photo : Agence De Alzua

RECONQUÊTE DE L'ÎLE DE CORSE, NANCY (54)

Sur près de 2 hectares, l'îlot de l'Île de Corse, ancien site industriel de GDF SUEZ accueille un programme immobilier d'envergure, dont CIRMAD (aujourd'hui LINKCITY) est le développeur immobilier et PERTUY CONSTRUCTION le constructeur. Située sur un site stratégique du cœur de Nancy, point d'articulation entre la ville historique et le nouveau quartier des Rives-de-Meurthe, cette reconversion exemplaire permet d'accueillir sur 28 000 m² : 239 logements, 5 400 m² de bureaux, une résidence de tourisme 3* de 110 chambres, 10 cellules commerciales au rez-de-chaussée (1 500 m²), 380 emplacements de stationnement. Depuis le printemps 2014, le site accueille le nouveau siège de PERTUY CONSTRUCTION.
Pour CIRMAD Nord-Est (aujourd'hui LINKCITY Nord-Est) et PERTUY CONSTRUCTION, EODD a réalisé une mission de conseil, d'ingénierie de la dépollution et d'accompagnement pour répondre à l'appel à projets national ADEME « Reconversion des friches industrielles » (Lauréat 2011), et établi le mémoire justificatif en fin d'opération.

Figure 3 : Reconversion de l'ancienne usine à gaz en projet immobilier mixte île de Corse, Nancy (54) - Crédits photos : Linkcity Nord-Est

1.1.2. Une multiplication des causes de vacance

Aujourd'hui, les causes de la vacance se sont multipliées ; les friches peuvent être le résultat de plusieurs grandes tendances se cumulant parfois :

- des mutations sociétales : changement de modèle économique et de consommation (désindustrialisation, numérisation, etc) ou démographique (diminution de la population, vieillissement, etc) ou de modes de vie (besoin d'extérieurs, autre consommation engendrant un déclin des commerces, etc),
- des mutations territoriales : délocalisations et transferts d'activités sur des lieux plus favorables,
- des politiques publiques nationales de reconfiguration ou de retrait (fermeture de services publics, d'administrations, etc),
- des évolutions réglementaires : par exemple, la loi dite Royal de 1992 a conduit à la fermeture d'anciennes décharges brutes,
- un cadre bâti devenu obsolescent, dont les travaux sont trop importants par rapport aux capacités d'absorption du marché, produisant des charges foncières négatives,
- des propriétaires ou des exploitants défaillants : disparition, succession, faillite, ou qui déploient des tactiques de spéculation,
- des politiques locales inadaptées : il est courant de voir des projets neufs mal définis par rapport aux besoins des territoires et produisant alors une sur-offre (souvent en extension) et donc un déséquilibre des marchés.

1.1.3. Une multiplication des acteurs

La diversité des cas de figure a induit une multiplication des acteurs de la reconversion des friches : elle compte désormais la mobilisation de nombreuses expertises allant de l'urbanisme à la dépollution, en passant par l'architecture, le patrimoine et les structures, la biodiversité, la pédologie et l'agronomie, etc. À cette diversification des acteurs s'ajoute une plus large place laissée au débat public avec la société civile, en lien avec une évolution des manières de faire de l'aménagement. Les propriétaires de ces friches ont également évolué ; nous ne sommes plus seulement face au grand propriétaire industriel mais aussi confrontés à des particuliers et les différentes strates d'acteurs publics ou parapublics. En somme, les acteurs autour de la table se diversifient et leur nombre augmente : le propriétaire, le dernier exploitant ICPE lorsqu'il

existe encore, parfois le mandataire judiciaire, mais le plus souvent la collectivité, les conseils et bureaux d'études, les avocats, les notaires, les financeurs, l'administration qui délivre les autorisations, les opérateurs, bailleurs avec qui négocier, les destinataires directs et indirects de la reconversion, les habitants, riverains ou usagers, sans oublier l'Agence de la transition écologique (ADEME).

Cette multiplication des acteurs nécessite des ressources pour coordonner et articuler le processus de reconversion, mais également des temps de débats, d'échanges et de négociation. D'autant que dans l'imaginaire collectif, et en particulier celui des propriétaires, le foncier doit se traduire par des plus-values. Cela induit des comportements allant de la rétention à la spéculation sur ces fonciers, rendant l'équilibre économique de la reconversion éminemment complexe. Ainsi, avant tout projet de reconversion, il est impératif de cerner la stratégie de valorisation du ou des propriétaires, qui peut varier d'une approche purement patrimoniale (rester détenteur du foncier sur le long terme) à opportuniste (en retirer la plus-value la plus forte possible) afin de se préparer au mieux aux négociations à venir.

LA CITÉ DES AÎNÉS, SAINT-ÉTIENNE (42)

Réalisée par ADIM, filiale de Vinci Construction spécialisée dans le développement de projets immobiliers, la Cité des Aînés est un investissement de 26 millions d'euros de Loire Habitat, pour offrir un parcours complet de logements et de prise en charge pour les personnes âgées, géré par la Mutualité française depuis 2018.

Sur près de 11 000 m^2, ce projet remarquable comprend 12 logements locatifs sociaux, une résidence autonomie de 35 logements et un Ehpad (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) de 159 chambres et d'une chambre d'accueil pour les familles. Des espaces verts, des locaux de restauration et d'animation sont communs aux différentes entités de la Cité et ouverts sur le quartier.

Compte tenu de l'histoire industrielle du site, ADIM a choisi EODD pour son expertise dans le domaine des sites et sols pollués : dès la détection du foncier et pendant le processus d'acquisition, pour concevoir et piloter le projet de dépollution en lien étroit avec les services de l'État, et assurer le suivi de la qualité des milieux.

Figure 4 : La Cité des Aînés, Saint-Étienne (42) - Crédit photo : ADIM

1.2. LES FRICHES, DES ESPACES PRIORITAIRES DE PROJET : AMÉNAGER ET RENATURER

L'urbanisme linéaire produit des friches, des délaissés et traduit la déprise des territoires. Aborder la question des friches c'est s'inscrire dans le cercle vertueux de l'urbanisme circulaire. L'urbanisme circulaire intensifie les usages fonciers et régénère en continu les terrains et bâtiments à l'abandon. Les nouvelles planifications des SCoT et PLUi commencent à intégrer ces enjeux.

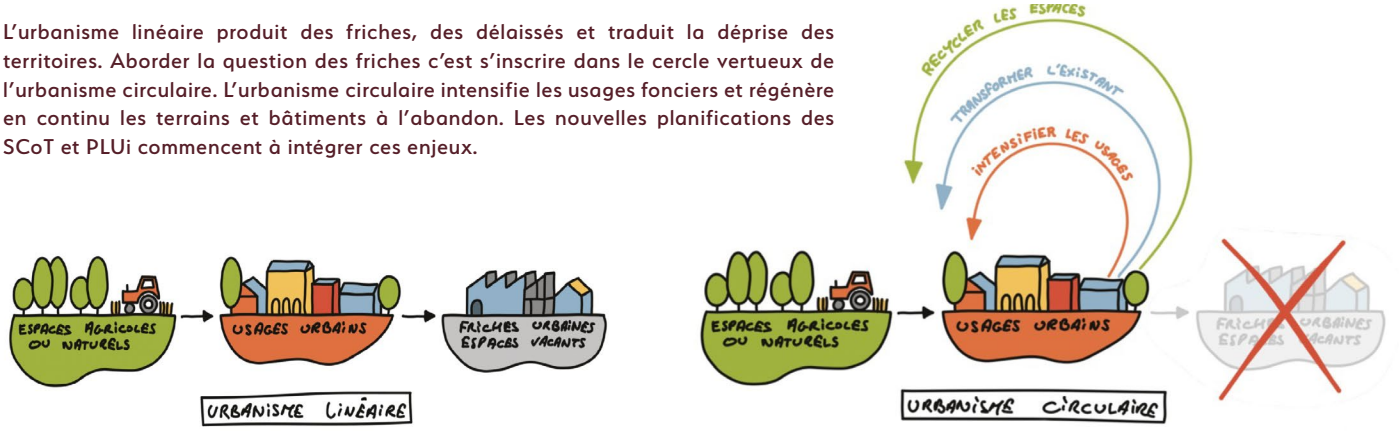


Figure 5 : « Manifeste pour un urbanisme circulaire » - Sylvain Grisot

Le recyclage des espaces urbains, notamment en s'appuyant sur la reconversion des friches, la transformation de l'existant dans un souci d'adaptation à l'évolution des besoins, l'intensification des usages sur un même lieu ou en optimisant les temps d'usage, et enfin des concepts et pratiques d'aménagement qui intègrent des potentiels de réversibilité en forment 4 piliers.

1.2.1. La loi SRU (13 décembre 2000) : prioriser le renouvellement urbain notamment via les friches

Afin de réduire fortement la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dont les surfaces diminuent chaque année, **la lutte contre l'étalement urbain** est devenue un objectif de politique publique qui s'est généralisé à partir de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 : les tissus urbains constitués doivent se densifier, se reconstruire sur eux-mêmes. Il faut dire que l'urbanisation des années 1990 ne s'est plus appuyée sur l'exode rural (l'arrivée de populations des campagnes) mais sur des transferts de population entre les villes. Des logiques fiscales et financières ont eu tendance à favoriser la périurbanisation au détriment de centres urbains qui ont vu se multiplier leurs friches et locaux vacants en centres-villes et bourgs. Parallèlement, la montée en puissance du développement durable fait prendre conscience que **le foncier est une ressource finie qui doit être préservée et recyclée,** au même titre que toutes les ressources non renouvelables.

1.2.2. La loi climat et résilience : des objectifs fonciers encore plus stricts rendant les friches précieuses

La loi climat et résilience votée en août 2021 prolonge cette réflexion en proposant une considération du foncier qui s'appuie aussi sur le sol. La loi, en cohérence avec des objectifs européens, nationaux et des propositions de la Convention citoyenne, fixe deux caps :

- une division par deux d'ici 2030 de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à l'échelle des documents régionaux comme les SRADDET, SAR, SDRIF et PADDUC (et à répartir localement par le biais des SCoT puis des PLU(i)),
- une absence d'artificialisation nette d'ici 2050.

Cette deuxième étape se traduit par des évolutions importantes. En premier lieu, ce n'est plus la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui est pris en considération mais l'artificialisation. Quelle différence ? Définie par l'article 192 de la loi et réintégrée à l'article L101-2-1 du code de l'urbanisme, l'artificialisation est *« l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».* L'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) se traduit alors par un renforcement des compensations : l'artificialisation est permise mais doit s'inscrire dans des compensations de surfaces identiques permettant d'atteindre un solde nul. Les documents de planification et d'urbanisme comme les SRADDET, SCoT ou PLU doivent alors intégrer une définition moins large et plus surfacique de l'artificialisation, permettant un suivi dans le temps et à l'échelle nationale. Ainsi, est *« artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;* [est] *non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures ».* (Article L101-2-1 du code de l'urbanisme).

Les friches deviennent donc des leviers primordiaux pour atteindre les objectifs fixés dans ces deux étapes 2030 et 2050. D'abord parce que les friches ne sont pas classées comme des espaces naturels, agricoles et forestiers : leur reconversion n'est donc pas comptabilisée comme une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers lors de la première étape. Cela en fait des espaces de projets particulièrement intéressants. Ensuite, lors de l'étape « ZAN », les friches bâties ou imperméabilisées, seront déjà considérées comme artificialisées. Leur reconversion ne « pèsera » pas dans le solde du zéro artificialisation nette alors qu'au contraire leur renaturation permettra d'avoir un solde positif et donc de dégager des possibilités d'artificialisation d'autres secteurs.

En somme, depuis 20 ans les friches sont progressivement érigées comme espaces prioritaires de projets à la faveur du paradigme du renouvellement urbain. La loi climat et résilience vient consolider cette progression. Toutefois, la reconversion des friches n'est une opération ni simple ni irréfléchie. Reste que les friches sont des espaces dont la reconversion (renaturation, aménagement) requiert des compétences et une réflexion poussées. Quelques outils permettent d'agir en amont sur la vacance de ces espaces. Ces outils, plus ponctuels, préexistaient à la loi climat et résilience.

RETOUR AU SOMMAIRE

FRICHE RENAULT
BOULOGNE-BILLANCOURT (92)

La ZAC Seguin-Rives de Seine est une opération d'aménagement de 74 hectares sur les anciens terrains des usines Renault à Boulogne-Billancourt.
SYSTRA intervient en tant qu'AMO suivi environnemental de chantier et en tant qu'opérateur foncier.

Figure 6 : Friche Renault, Boulogne-Billancourt (92) - Crédit photo : Le Seguin Rives de Seine

1.3. DES CADRES JURIDIQUES PRÉEXISTANTS HÉTÉROGÈNES

Ces cadres juridiques sont intimement liés à la nature et à l'usage des biens immobiliers qui sont devenus des friches. Ainsi, la prolifération dans les années 1980 de friches industrielles dans les régions de vieilles industries a conduit naturellement à inscrire leur conversion dans le cadre de la législation des installations classées pour l'environnement. Mais c'est un long cheminement conceptuel, qui a permis de passer de la fermeture d'un site classé dont l'activité productive était terminée, à sa reconversion, considéré comme une friche porteuse d'une nouvelle diversité d'usage. C'est l'article 173 de la loi ALUR du 24 mars 2014 qui a consacré par une articulation inédite du Code de l'Urbanisme et du Code de l'Environnement, un nouveau cadre législatif, permettant notamment la reconversion des friches industrielles par le dispositif du Tiers demandeur, remplissant les obligations de réhabilitation portées par l'ancien exploitant.

C'est en fait le phénomène de déprise qui caractérise la friche. Mais les motifs de cet abandon peuvent être multiples, et porter sur des biens de toute nature, induisant des modalités d'action publique spécifiques. Le droit a de longue date élaboré différents outils incitatifs ou plus coercitifs, permettant la remobilisation des friches en fonction des causes de la vacance et de ses responsables : le locataire, le propriétaire, l'absence de propriétaire.

1.3.1. La vacance liée au locataire

Si la vacance est liée au locataire, le propriétaire bailleur peut récupérer son bien lorsque le preneur à bail rural ne l'exploite pas, l'abandonne ou ne l'entretient pas (cf. Cour d'Appel Paris 19 mai 2005 n° 2003/20752) ; il en est de même en matière de baux commerciaux (Cour d'Appel Aix en Provence 8 novembre 2012 n° 10/15025) ; et aussi en matière d'usufruit (Cour d'Appel de Chambéry 20 novembre 2016 n°16/02303).

1.3.2. La vacance liée à des propriétaires peu coopératifs ou empêchés

Les principales causes de vacance dans l'habitat ancien sont le délaissement de bien suite à des successions non réglées, des propriétaires partis à l'étranger, des propriétaires âgés ou impécunieux. Dans le cas d'habitat insalubre, la procédure de RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre) permet par arrêté préfectoral de définir si l'insalubrité est remédiable (avec définition d'un programme de travaux) ou irrémédiable (démolition).

L'OPAH-RU est une opération d'amélioration de l'habitat qui bénéficie d'un cadre public et d'aides publiques qui a pour objectif de résoudre notamment les situations d'habitat insalubre, de logements dégradés et de logements vacants. L'OPAH-RU coordonne les démarches de lutte contre la vacance dans des secteurs délimités, elle recherche et appuie les propriétaires concernés. Elle peut procéder à des acquisitions foncières par le biais d'un opérateur ou d'une collectivité compétente. C'est le cas également des incitations fiscales : les communes et EPCI peuvent instituer par délibération une taxe sur les friches commerciales (articles 1530 et 1639 du CGI) ou une taxe d'habitation sur les logements vacants. Ces deux dispositifs sont cependant assez peu utilisés. D'une part en raison de leur périmètre (l'ensemble de la commune) peu pertinent dans le cas commercial car cela reviendrait à sanctionner des locaux qui n'ont plus vocation à être des commerces. D'autre part car il est facile pour le propriétaire de s'y soustraire. Enfin, la taxe sur les logements vacants est une taxe nationale, perçue cette fois-ci par l'ANAH, qui a cours sur des communes aux marchés tendus et listées par décret en conseil d'État (REF). Notons toutefois que ces leviers prennent peu en compte le cas des marchés dits détendus.

**FRICHE SOMMER,
MOUZON (08)**

Située aux portes de la Lorraine, de la Belgique et du Luxembourg, la cité ardennaise tient son nom de Mosomagus, « marché sur la Meuse » en celte. Depuis 1880 et pendant plus d'un siècle, les établissements Sommer ont constitué la principale activité industrielle de cette cité de caractère des Ardennes, qui deviendra alors l'une des plus importantes fabriques de feutre de laine en Europe. Pour l'accompagner dans la reconversion de ce site emblématique qui s'étend sur 4 hectares, idéalement placé en cœur de ville et en bordure de la rivière Meuse, la ville de Mouzon a sollicité l'Établissement Public Foncier de Grand Est (EPFGE) pour réaliser les études préalables et définir la vocation du projet de reconversion.
Écouter le Grand Reportage réalisé par Ariane Gaffuri pour Radio France International (RFI) paru en septembre 2022 :

À ÉCOUTER EN CLIQUANT ICI

Figure 7 : Friche Sommer, Mouzon (08) - Crédits photos : EODD ingénieurs conseils

1.3.3. La vacance liée à l'absence de propriétaires connus

Si la vacance est liée à l'absence de propriétaire connu, des procédures existent pour que la puissance publique devienne propriétaire. Dans ce cas, il faudra prendre garde à intégrer cette acquisition dans une stratégie territoriale et un projet de reconversion : même peu ou pas onéreuses, ces transactions peuvent s'avérer complexes à traiter ensuite, voire induire des conséquences contre-productives.

Le Code Civil et le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques permettent aux communes, au Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, à défaut au Conservatoire Régional d'Espaces Naturels Agréé et à l'État de devenir propriétaire d'un bien si une « succession est en déshérence » ou lorsqu'un bien peut être qualifié de « sans maître » (cf. article 713 du Code Civil ; 1123-1 et suivants du CG3P).

Le Code Général des Collectivités Territoriales institue une procédure d'expropriation au bénéfice des communes des biens « en état d'abandon manifeste » (cf. articles L2243-1 à L2243-4 du CGCT).

En droit de l'environnement, une circulaire n° DEVP 102 22 86 C, relative à la défaillance des responsables, organise notamment l'intervention de l'ADEME en permettant aux Préfets de prescrire des travaux d'office pour assurer la mise en sécurité des sites orphelins (article L556-3 du Code de l'Environnement) ; l'acquisition d'immeubles abandonnés peut aussi éventuellement être déclarée d'utilité publique et conduire à son expropriation (même article).

RETOUR AU SOMMAIRE

1.4. FACE À CETTE HÉTÉROGÉNÉITÉ : UNE DÉFINITION RÉCENTE DES FRICHES FAIT ÉMERGER LA FRICHE EN TANT QU'OBJET DE DROIT

Conscient de cette diversité de causes et de situations, le LIFTI a donc proposé une définition juridique de la friche centrée sur sa vocation à être réemployée, à partir d'une action publique ou privée déterminée : *« la friche est un bien ou un droit immobilier, bâti ou non bâti, quels que soient son affectation ou son usage, dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permettent pas un réemploi sans une intervention préalable ».* En d'autres termes, une friche est un bien inutilisé qui peut faire l'objet d'un changement d'usage. Cette définition a été reprise en partie par la loi climat et résilience et **inscrite dans le code de l'urbanisme (art. L111-26) : *« on entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. »***

Et cette définition sert déjà de support à de nouveaux textes, entrés récemment en vigueur dans le domaine de l'urbanisme. Ainsi, l'article L152-6-2 du code de l'urbanisme prévoit que *« Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens de l'article L111-26 peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche ».* De même, l'article 212 de la loi climat résilience institue à titre d'expérimentation, pour une durée de trois ans, la possibilité pour le représentant de l'État dans le département d'établir un certificat de projet à la demande du porteur d'un projet intégralement situé sur une friche au sens de l'article L111-26 du code de l'urbanisme et soumis, pour la réalisation de son projet, à une ou plusieurs autorisations au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code rural et de la pêche maritime, du code forestier, du code du patrimoine, du code de commerce et du code minier.

Un autre texte récent issu de la loi climat et résilience mérite d'être signalé. Il s'agit de l'article L151-5 du code de l'urbanisme qui n'autorise les PADD à ouvrir à l'urbanisation les espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Le texte ajoute que pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés.

Cette définition juridique marque ainsi une étape importante de près de 20 ans de législation martelant la fin de l'étalement urbain au profit d'un renouvellement urbain dans lequel les friches, en particulier les friches urbaines, sont érigées en espaces prioritaires de projet.

FRICHE ALLAR, MARSEILLE (13)

SMARTSEILLE, le nouvel écoquartier marseillais et îlot démonstrateur de l'EcoCité Euroméditerranée, est un projet immobilier de 58 000 m² porté par Eiffage Immobilier dont l'ambition vise l'exemplarité en termes de développement durable. Il accueille dès à présent des services municipaux, un hôtel, des bureaux, des logements, une crèche ainsi que des écoles.

Première application du laboratoire Phosphore créé par Eiffage en 2007, il traduit la volonté du groupe Eiffage d'anticiper et d'orienter la recherche et le développement vers une approche réellement globale d'un développement urbain durable, dont le progrès ne se mesurerait plus à ses seules avancées technologiques mais prendrait en compte l'adaptation de la ville aux conséquences du changement climatique et aux mutations sociales.

La ville de Marseille et l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée, également engagés dans cette dynamique, ont permis de matérialiser le projet en attribuant à Eiffage un foncier de 2,7 hectares au nord de Marseille, sur le site d'une ancienne usine à gaz, pour servir de démonstrateur d'innovations et de savoir-faire en faveur des habitants et des usagers d'une ville durable méditerranéenne.

Pour Eiffage, EODD assure la maîtrise d'œuvre de dépollution de l'ancienne usine à gaz sur l'ensemble du projet SMARTSEILLE, ainsi que le pilotage des certifications HQE sur les îlots concernés.

Figure 8 : Friche Allar, Marseille (13) - Crédits photos : Eiffage Immobilier / Carta Associés / EGR Architectes et Eiffage Immobilier Méditerranée/Babylone-aagroup

RETOUR AU SOMMAIRE

LES PRAIRIES SAINT-MARTIN, RENNES (35)

Projet audacieux de la ville de Rennes, « Les Prairies Saint-Martin » constituent un site naturel de 30 hectares, implanté le long du canal de l'Ille-et-Rance, à deux pas de l'hyper-centre.

Le projet d'aménagement consiste à créer un parc nature urbain de 30 hectares dans une zone d'expansion des crues, inscrite dans les trames verte et bleue de l'agglomération. Remarquable par la taille de son emprise et ses fonctionnalités écologiques et sociétales, ce projet de reconversion de fonciers dégradés développe des ambitions multiples :

- valoriser la présence de l'eau : restituer 60 000 mètres cubes pour l'expansion des crues par l'extraction de remblais de la zone de Trublet au nord du site, où se dressent actuellement des friches industrielles. Une partie de ces terres est polluée. L'eau reprendra sa véritable place dans l'aménagement,
- entre parc public et zones écologiques : le long du canal, les prairies sont pensées comme un véritable parc public, avec un accès facile. Vers l'Est, le site sera inondable et le parcours moins aisé. Il sera mis en place une mosaïque d'habitats écologiques notamment de milieux humides : étendues d'eau, roselières, prairies humides, ...
- des entrées plus visibles : que ce soit par la Motte-Brûlon, par le parc des Tanneurs ou par la rue d'Antrain, les entrées du site seront mieux mises en valeur. Entre la ZAC Armorique et la ZAC Plaisance, une allée et un pont seront créés,
- une prairie centrale : au sud du site, la grande prairie actuelle sera conservée. Elle permettra la tenue de manifestations culturelles et sportives. Non loin, près du parc des Tanneurs, les élus ont évoqué l'implantation de jeux pour enfants,
- une gestion écologique : des animaux (ânes, vaches, ou chevaux) pourraient paître dans les prairies afin de s'orienter vers une gestion la plus écologique possible.

La maîtrise d'œuvre du projet est réalisée par le groupement BASE (mandataire), INGEROP et EODD. Décomposée en 3 phases, le projet est actuellement en réalisation de la phase 2.

Figure 9 : Les prairies Saint-Martin, Rennes (35)
Crédits photos : EODD ingénieurs conseils

RETOUR AU SOMMAIRE

1.5. NE RIEN FAIRE SUR UNE FRICHE ? UNE ABSENCE DE STRATÉGIE POTENTIELLEMENT COÛTEUSE

Définir une politique de reconversion des friches permet de saisir des opportunités d'aménagement ou de renaturation, mais aussi de se prémunir d'effets de dégradation subis : la friche délaissée peut coûter, se dégrader et nuire. En effet, dans le cadre de friches bâties, l'absence d'occupation légale induit une dégradation du bâtiment : non-chauffé, il est aussi plus sujet à des ruptures de canalisations détectées tardivement voire parfois à un effondrement ou une absence de toiture. Le manque de surveillance peut également conduire à des occupations illégales plus ou moins dangereuses, pour lesquelles la responsabilité du maire peut être engagée en cas d'accident. Ces caractéristiques nécessitent donc bien souvent la mise en place d'un proto-aménagement visant la sécurisation du site et la mise hors d'eau du bâti en vue de sa préservation, d'autant plus lorsqu'il présente des aspects patrimoniaux intéressants. C'est aussi un moment où une biodiversité foisonnante peut s'installer, il est alors possible que des espèces protégées s'installent sur le site, engendrant potentiellement des contraintes plus fortes pour le futur projet d'aménagement. Ces différentes difficultés et dégradations sont autant de surcoûts qui entraînent une perte de valeur du terrain.

À une échelle plus large, les friches délaissées peuvent aussi avoir des conséquences sur leurs alentours : la pollution existant sur certains sites peut se déplacer d'autant que les incendies n'y sont pas rares. Le cadre de vie des riverains peut aussi en être dégradé en matière de paysages et d'usages illicites, le tout pouvant conduire à une dévalorisation immobilière du quartier. Délaisser ses friches peut donc s'avérer coûteux et contreproductif à court et moyen termes. Mais attention ! Traiter une friche dans la précipitation n'est pas non plus la meilleure option : la mise en place de projets inadaptés peut s'avérer coûteuse et contreproductive. La friche doit entrer assez tôt dans une stratégie territoriale et foncière adaptée, au service d'un projet de territoire.

La stratégie de reconversion doit donc intégrer la résolution des urgences, une gestion temporaire adaptée de la phase transitoire de maturation du projet dans toutes ses composantes, et bien entendu la définition du programme d'objectifs que devra produire le projet pendant les décennies de sa durée de vie. Si les fonctions d'usage peuvent être amenées à évoluer dans le temps (mutabilité de type tertiaire > logement), la performance environnementale globale intrinsèque des constructions doit être pensée dès le début avec l'ambition la plus forte possible compte tenu de l'évolution rapide des standards de construction (RT 2012 > RE2020), notamment en matière de sobriété énergétique, de performance bas carbone et de recyclabilité des matériaux.

QUARTIER DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, FACHES THUMESNIL (59)

Aménagement par VILOGIA d'un écoquartier de 500 logements porteur de lien social autour de jardin partagés. Projet bénéficiant du fond friche du Plan de Relance.

Figure 10 : Quartier de la Révolution Française - Ville de Faches Thumesnil - Atelier 9.81

1.6. UN PROJET QUI ACCÉLÈRE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Reconvertir une friche constitue une démarche d'économie circulaire du foncier et s'inscrit dans les pratiques vertueuses qui visent à répondre aux nombreux enjeux de la transition écologique, notamment ceux du climat (atténuation du changement et adaptation) et de la biodiversité, mais également celui de la préservation des ressources, de la pérennisation du cycle de l'eau et, ne l'oublions pas, de la préservation de la santé publique. Ainsi, lutter contre l'artificialisation des sols constitue une politique publique majeure qui répond à l'ensemble de ces enjeux, et reconvertir une friche est souvent l'occasion de dépolluer ses sols et sous-sols pour maîtriser un risque sanitaire et environnemental.

Au-delà du foncier, il nous semble indispensable d'aller plus loin en inscrivant les infrastructures et bâtiments du projet de reconversion dans la stratégie nationale bas-carbone de la France, voire en adoptant une démarche globale régénérative, c'est-à-dire contribuer à produire in fine plus de « biens communs » et de valeurs (sociales, économiques, environnementales) qu'avant le projet.

1.6.1. Mobiliser tous les leviers de l'économie circulaire

Pour être pleinement utile, l'économie circulaire doit être basée sur un principe de sobriété dans la consommation des ressources, dans la production de déchets, et poussant à la réutilisation de la matière secondaire dans le système économique. Il s'agit aussi comme le précise l'ADEME « d'augmenter l'efficacité à tous les stades », cela vaut pour tous les projets de reconversion des friches et concerne les processus qui vont conduire à de nouvelles affectations et nouveaux usages des sols.
La question des déchets est particulièrement importante car 86% des déchets du bâtiment proviennent des travaux de désamiantage, de déconstruction et de réhabilitation*, quasi systématiques dans les friches et souvent dénommés travaux de proto-aménagement. Bien souvent, des opérations de dépollution des sols et des eaux souterraines sont également nécessaires, et les terres excavées évacuées du site prennent également le statut de déchet. Depuis le 1er janvier 2022, les maîtres d'ouvrage ont l'obligation de réaliser des diagnostics Produits Équipements Matériaux Déchets (diagnostic PEMD) avant travaux. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 prévoit le recyclage et la valorisation matière de plus de 70% des déchets du BTP en 2020.

L'économie circulaire est considérée à travers 7 registres, qui peuvent tous être déclinés dans une dynamique de traitement et de reconversion des friches.
* source FFB : https://www.dechets-chantier.ffbatiment.fr/

L'approvisionnement durable

Les choix effectués peuvent tenir compte de la qualité et de l'origine des matériaux et ressources employés :

- renouvelables ou épuisables,
- produits localement ou importés sur de longue distance,
- fabriqués à partir de matières secondaires recyclées (cette exigence dans les achats conditionne la viabilité de toute la filière de production de matière recyclées en permettant des débouchés pour les industriels qui les incorporent),
- issus d'entreprises et démarches socialement responsables,
- à faible empreinte écologique ou non (carbone, eau, ...).

En commande publique (et privée bien sûr), des exigences environnementales peuvent être intégrées dans les cahiers des charges et des critères techniques d'analyse des offres dans les règlements de consultation. L'approvisionnement durable est un moyen d'y répondre. Il nécessite une attention apportée à la traçabilité des matières, produits, équipements, ... Chaque produit ou service peut notamment être caractérisé par son empreinte carbone.

L'écoconception

Dès la conception du projet, depuis le processus de désamiantage/dépollution/déconstruction et réhabilitation jusqu'aux projets finaux, il s'agit de réfléchir à ce que l'ensemble du cycle de vie, en l'occurrence du projet, minimise les impacts environnementaux. De nombreuses méthodes existent. Pour la plus précise, il existe une méthode aujourd'hui reconnue et validée, l'ACV « Analyse en Cycle de Vie », qui est cadrée notamment par la norme ISO 14040. On trouvera ici* des ressources pour avancer.

L'écologie industrielle et territoriale

Cette démarche part du principe que les déchets que produisent les uns constituent des ressources pour d'autres. Elle vise à organiser et optimiser les flux de matières, d'énergie, de coproduits et de déchets entre entreprises et acteurs du territoire dans une optique de symbiose industrielle. Elle inclut aussi la mutualisation des besoins pour produire des solutions communes.

Cette démarche de « réemploi » intéresse le temps de recyclage de la friche, en particulier si elle est de grande taille, qui peut être amenée à produire des matériaux usagés, voire pollués, à travers les déconstructions et le terrassement ; il s'agit de repenser chaque déchet en fonction d'un débouché possible, in situ ou dans le territoire régional. Cela suppose une bonne connaissance des gisements de matières, des filières de réemploi comme possibilités d'intégration des déchets en tant que nouvelles ressources dans le territoire (entreprises, savoir-faire, intermédiaires, innovations, opérations conjointes, ...). Le concept de « mine urbaine » symbolise le fait que l'essentiel des ressources épuisables et accessibles sera désormais déjà immobilisé dans des usages, et que leur « libération » pourra satisfaire des besoins essentiels. Certains territoires avancés ont mis en place des recensements de possibilités (toiles productives).

Les retours d'expériences sont désormais nombreux : consultez le guide du réemploi 2022 dans le bâtiment de Ville & Aménagement Durable (VAD), réalisé à partir de 36 opérations en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Le 1er bon réflexe est d'analyser le réemploi in-situ, ce qui va concerner l'usage des terres excavées, des matériaux de déconstruction et des gravats concassés. Cela suppose la parfaite connaissance de leurs caractéristiques, l'usage in situ dépendant de leur degré d'innocuité. Cela peut inclure une transformation sur site, comme par exemple le concassage.

Une attention particulière est à accorder à la présence de terres de qualité à préserver, fertiles, avec des concentrations en polluants acceptables, susceptibles de pouvoir accueillir des usages ayant besoin de sols vivants : espaces publics, jardins, cultures, plantations d'arbres, ... Enfin, le recours au génie pédologique couplé à l'ingénierie des sites et sols pollués (pour la maîtrise du risque sanitaire liés aux polluants) permet désormais de reconstituer des terres fertiles à partir des sols du site et des intrants organiques et minéraux locaux, dans une démarche d'écologie territoriale et d'économie circulaire Le décapage de la couche superficielle des sols agricoles doit cesser car il les appauvrit : il faut préserver leurs fonctions de fertilité pour maintenir leur usage de culture, et faire appel à l'ingénierie de la refonctionnalisation des sols pour produire des terres fertiles directement à partir des sols du site et des déchets organiques produits sur le territoire.

Depuis le 1er janvier 2022, des diagnostics PEMD avant travaux sont obligatoires** pour les travaux de démolition ou de réhabilitation des bâtiments (de surface supérieure à 1 000 m², ou ayant hébergé des substances dangereuses).

* Le pôle national éco-conception de St-Etienne, le CD2E Centre de Développement des Eco-Entreprises des Hauts de France
INIES #base de données nationale de référence sur les données environnementales et sanitaires des produits et équipements de la construction, destinée aux maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et professionnels. Des fiches de déclaration environnementale et sanitaire sont fournies par produit, sous garantie de vérificateurs (Alliance HQE-GBC et AFNOR). La FDES donne une analyse ACV complète et des informations sanitaires.
** Cf. Norme Iso 26000 sur la responsabilité sociétale

RETOUR AU SOMMAIRE

La consommation responsable

La consommation responsable introduit une notion éthique, incluse dans les principes de bonne gouvernance du Développement Durable*. Il s'agit de minimiser les impacts de la consommation par le choix de produits et process conformes aux usages, avec une démarche de sobriété. La sobriété s'applique notamment à l'emploi des matières premières primaires. Cela inclut un souci de responsabilité élargie vis-à-vis des producteurs et des usagers.

Le réemploi

Plus généralement, il s'agit de l'allongement de la durée d'usage, cela inclut les 3 R de Réemploi, Réparation et Réutilisation.

Une attention doit être apportée aux éléments patrimoniaux de la friche qui peuvent être conservés ou bien réintégrés dans le programme futur. Ils constituent un élément déterminant de l'identité et de l'ancrage culturel du lieu. Le réemploi dans le cadre du traitement des friches constitue un secteur d'activité en plein développement qui n'est pas encore stabilisé. Le réemploi des terres, gravats et autres vracs in-situ fait aujourd'hui partie des bonnes pratiques qui se répandent (évitant toutes sortes de nuisances de transport et de stockage en dehors du site). Pour autant, la déconstruction permettant un réemploi plus fin de matériaux à des fins constructives (briques, pierres, métaux, poutres) ou d'équipement (châssis, sanitaires, rambardes, ...) dans ou hors du site reste complexe. Des plateformes de services** liées à la déconstruction sur site et capables de trier, stocker et redistribuer les matériaux se sont constituées dans de nombreuses régions. Leur travail remarquable rencontre encore certains obstacles fonciers, juridiques ou financiers. Mais ces plateformes constituent un recours précieux. Certaines opérations pionnières, sont allées plus loin en mettant en œuvre des process innovants de réemploi incluant la conception de nouveaux matériaux à partir d'anciens (upcycling). Le programme européen FRCBE (Facilitating the circulation of reclaimed building elements), appuyé par les opérateurs belge Rotor et français Bellastock, et le CSTB a élaboré des outils et fiches pratiques très utiles qu'on trouvera ici. Rappelons également le guide du réemploi 2022 dans le bâtiment de Ville & Aménagement Durable (VAD), réalisé à partir de 36 opérations en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Le recyclage, valorisation matière et énergie

Le recyclage constitue la phase ultime de valorisation de la matière, qui n'a pu être réalisée sous une forme ou une autre. Le recyclage est une étape de transformation du produit, qui va permettre de le restituer :

- en priorité, dans une boucle de valorisation matière (matières premières secondaires dites MPS),
- sinon, dans une boucle de valorisation énergétique, en Unités de Valorisation Énergétique (UVE) des déchets ou dans une unité de valorisation des Combustibles Solides de Récupération (CSR).
- en dernier lieu, dans une Installation de Stockage de Déchets (ISD) pour les déchets ultimes (ISDI pour les déchets inertes, ISDnD pour les non dangereux, ISDD pour les dangereux) qui ne disposent pas à l'heure actuelle de filière de valorisation.

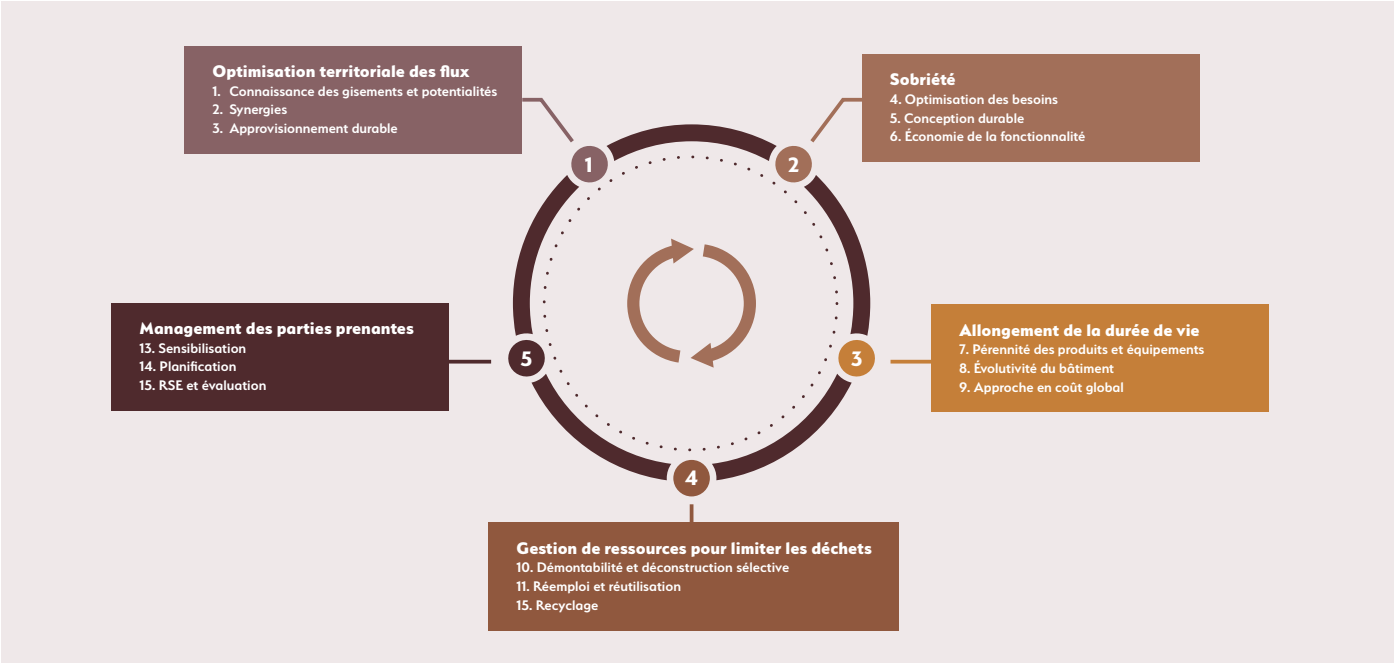


Figure 11 : Alliance HQE GBC France (visuel modifié)

*Cf. Norme Iso 26000 sur la responsabilité sociétale
** Bellastock, ZERM
*** Notice L'économie circulaire, tremplin du bâtiment durable pour tous, 15 leviers pour agir - 2017

1.6.2. Minimiser les impacts négatifs : climat, ressources, biodiversité, déchets

Le premier réflexe à avoir consiste à limiter tous les impacts négatifs pouvant résulter d'un projet de reconversion de friche, dans toutes ses phases de développement (programmation, conception, réalisation, exploitation, fin de vie).

Le traitement des friches impose en premier lieu l'inventaire des pollutions et sujétions qui sont dommageables pour la santé et l'environnement. Traiter une friche est toujours une démarche vertueuse qui rend un foncier et son environnement proche plus sains.

Aujourd'hui, architectes et bureaux d'études spécialisés (BET HQE) maîtrisent la conception d'enveloppes de bâtiments très performantes qui permettent de réduire les besoins énergétiques et les contenus carbone (sobriété) à des niveaux historiquement bas. Par la suite, le système énergétique le plus performant peut être développé, mais seulement une fois que les besoins ont été réduits au minimum. De nombreux référentiels de performance (souvent nommés dans le langage courant de Haute Qualité Environnementale - HQE) ont été développés et sont aujourd'hui parfaitement maîtrisés, en construction et en rénovation, pour les projets d'aménagements et les projets de construction.

En France, l'entrée en vigueur le 1er janvier 2022 de la Réglementation Environnementale 2020 (RE2020) marque une étape supplémentaire en fixant un objectif réglementaire en termes de contenu carbone des constructions. Situés, selon les typologies de bâtiments, entre 600 et 900 kgCO2e/m², les objectifs de la RE2020 ciblent d'ores et déjà les meilleures pratiques observées dans la construction au cours de ces dernières années, comme le montre la récente étude du parc existant menée par l'ifpeb (institut français pour la performance du bâtiment).

Sans être exhaustif, peuvent être cités les principaux référentiels nationaux et régionaux (démarche, label ou certification) en aménagement et construction durables :

- le référentiel Quartier Durable Méditerranéen (QDM),
- le référentiel HQE Aménagement,
- les référentiels bâtiments : NF HQE, BREEAM, LEED, WELL, BBCA, BEPOS, PassivHauss, ...

Le label Chantier Zéro Carbone de l'association RQE (Recherche de Qualité Environnementale) propose une labellisation de chantier zéro carbone. Plus largement, un référentiel français de certification NF HQE constitue un appui utile pour développer une approche globale de « haute qualité environnementale » ; parmi les organismes certificateurs, Certivea concerne l'aménagement du territoire, les bâtiments non résidentiels (construction, rénovation, exploitation), Cerqual concerne les bâtiments résidentiels en neuf ou réhabilitation.

L'ACV (analyse en cycle de vie) permet de mesurer complètement l'impact carbone de tout ou partie des éléments du chantier, elle peut s'appliquer à des produits ou construction comme à un processus. Des approches complètes peuvent être conduites (cf. Note 4). Attention cependant à bien jauger la pertinence de telles méthodes globales qui peuvent s'avérer chronophages et coûteuses sur un projet de taille modeste.

À chaque fois que possible, conserver des éléments ou structures de bâti ou d'équipement est intéressant : cela évite le déstockage de carbone et améliore le bilan environnemental global. Privilégier la réhabilitation de l'existant et prioriser l'occupation des friches font partie des 2 premiers principes énoncés par le mouvement de la frugalité heureuse qui rassemble près de 15 000 professionnels.

RÉAMÉNAGEMENT DE L'ANCIEN SITE VAN PELT, LENS (62)

Le projet d'ECT, porté par la Ville de Lens, la Communauté d'Agglomération Lens-Liévin et l'EPF Nord-Pas-de-Calais, est de renaturer et reboiser l'ancien site Van Pelt. Il prévoit de créer une forêt urbaine en plantant près de 8 000 arbres.
La renaturation du site est non seulement financée par l'apport de terres excavées, mais engage également de multiples actions de recyclage.

Figure 12 : Réaménagement de l'ancien site Van Pelt, Lens (62) - Crédit photo : ECT

Le réchauffement climatique est désormais inéluctable, le défi d'aujourd'hui étant de limiter ce réchauffement sous les 2 degrés. Ainsi, l'adaptation de nos lieux de vie et de résidence au changement climatique est nécessaire, la création d'îlots de fraîcheur est une exigence fondamentale dans la programmation d'un urbanisme écologique et soutenable. En conception, de nombreux leviers existent pour réduire les îlots de chaleur dont la réduction du caractère minéral, l'augmentation de l'albédo, la création d'espaces verts comportant des arbres de grande taille et des sols vivants et perméables qui permettent l'infiltration des eaux pluviales à chaque fois que possible (attention aux contraintes de pollutions). Ces espaces de « Nature en ville » sont également la condition sine qua none pour connecter des espaces végétalisés et créer des corridors écologiques fonctionnels (trames vertes et bleues).

Globalement, pour chaque projet, la performance environnementale est aujourd'hui une ambition qui doit être traduite dans tous les documents fondateurs (et contractuels) du projet : ambition, programme, cahier des charges de la conception, cahier des charges des constructeurs (par lots), pédagogie sur les fonctionnalités et l'entretien par les usagers à la livraison, assistance à maîtrise d'usage post livraison, ...

Chaque friche et chaque projet étant spécifique, le recours à des bureaux d'études conseils spécialistes de la transition écologique, disposant de la culture de l'acte d'aménager et de construire, est indispensable (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage AMO et BET au sein de l'équipe de conception ou conception-réalisation) pour assurer une réelle performance environnementale du projet, à la hauteur des défis que nous devons collectivement relever.

RETOUR AU SOMMAIRE

1.6.3. Maximiser les potentiels écologiques et la régénération du territoire

Dans le processus de projet appliqué aux friches, il est possible aussi de travailler à créer des externalités positives de façon volontariste pour améliorer le bilan écologique global : augmenter le capital naturel, traiter les pollutions avec des niveaux de sécurité renforcés, reconstituer des sols vivants, produire de l'énergie renouvelable, récupérer de la chaleur fatale, améliorer le cycle de l'eau, stocker le carbone, ...

Dresser l'inventaire des contraintes et atouts écologiques et territoriaux de la friche fait partie du diagnostic complet dit à « 360° » (détaillé dans la partie 3 du guide) qui permettra d'identifier des points de veille, éclairera les décideurs sur les mesures de préservation, et permettra surtout de se placer dans une démarche d'anticipation pour introduire des processus de régénération écologique.

Donner plus à la nature, reconstituer des écosystèmes, préserver ou rétablir des cycles naturels (infiltration des eaux pluviales, restauration de sols vivants, ...) participent de la transition écologique. Le génie écologique doit être mobilisé très en amont, pour identifier et adopter des mesures dites « sans regret » : elles présentent des bénéfices pour le territoire quels que soient la situation future et le projet à venir, participent de l'attractivité du lieu, contribuent à l'amélioration du bilan écologique et à la qualité du cadre de vie.

Engager la transition écologique constitue désormais un point d'attention incontournable des démarches applicables aux friches, comme à tout projet d'aménagement et de construction. À titre d'exemple concernant l'énergie, il ne s'agit pas seulement de réduire la demande en énergie liée aux usages futurs du site, mais bien de se questionner aussi sur la capacité productive du site en énergies renouvelables : récupération de chaleur fatale, photovoltaïque, solaire thermique, géothermie, pompe à chaleur, ... Aujourd'hui la production d'énergie autoconsommée est encouragée, elle contribue à l'efficience énergétique (pas de transport ni de pertes dans le réseau) et aux objectifs climatiques de la France... mais c'est aussi devenu une voie rentable de création de valeur du projet dans une approche en coût global.

Il est aujourd'hui clair que l'énergie fossile ne sera plus jamais ni abordable ni souhaitable au plan climatique, et qu'une démarche de sobriété couplée avec le recours aux énergies renouvelables locales devient enfin une évidence pour tout maître d'ouvrage.

1.6.4. Intégrer des démarches pluripartenaires de ville durable

La démarche écoquartier

À moins de projet isolé, il est fréquent que la reconversion des friches participe d'un projet urbain plus vaste, et puisse être incluse dans une démarche d'écoquartier. La labellisation en tant qu'écoquartier par l'État résulte d'un processus multi-acteurs impliquant la collectivité aux côtés des acteurs de l'aménagement ; il est cependant possible, en dehors de cette démarche, de reprendre tout ou partie des pré-requis qui structurent le référentiel écoquartier et de contribuer volontairement à une approche vertueuse de « Ville Durable », en s'appuyant sur les chartes européennes d'Aalborg et la nouvelle charte de Leipzig.

Le « dialogue territorial »

Les friches sont parfois au cœur de tensions entre des perspectives d'usage qui diffèrent, entre des acteurs aux intérêts divergents, ou dans des temps de projets multiples. De plus en plus convoitées, les friches peuvent cristalliser des conflits d'usage ou des rejets liés aux destinations prévues. Les exemples abondent : implantation d'une éolienne, statut de la biodiversité apparue sur le site, destination pour des usages sociaux ou économiques, constructions ou espaces verts, refus des conséquences visuelles d'une construction, refus de nuisance réelles ou craintes, ... Si une part de ces tensions relèvent du NIMBY (Not In My BackYard), le reste relève de choix de société et de capacité de bonne cohabitation. La décision du maître d'ouvrage, même légitime, même concertée ne suffit pas à éteindre les tensions. Il faut s'atteler à mettre en place un dialogue de « résolution sur le fond des problèmes » et pour cela engager une démarche construite et sincère de « dialogue territorial ». Des médiateurs sont formés à ces techniques de dialogue et de rapprochement des parties, il existe de fait, l'expérience le montre toujours, un espace pour rapprocher les positions, adapter ou modifier les projets ou augmenter leur acceptation. On trouvera quelques éléments d'approche sur le webinaire du LIFTI* consacré à cette question qui a mobilisé l'expertise des réseaux d'experts de Comédie.

FRICHE FERROVIAIRE, LA ROCHELLE (17)

L'écoquartier de Bongraine est un projet global et innovant, à la fois urbain, environnemental et social. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle s'engage dans la réalisation d'un écoquartier à vocation d'habitat sur le site de Bongraine à Aytré (17). D'une superficie de 30 hectares, le projet intègre des liaisons douces, des aménagements urbains et des espaces communs, des équipements publics, 600 logements diversifiés, des commerces et des services associés, ainsi que des jardins familiaux, des jardins collectifs et des espaces naturels de haute qualité.

C'est sur une ancienne friche ferroviaire située sur la commune d'Aytré que la Communauté d'Agglomération a choisi de donner vie à ce concept d'écoquartier. Situé le long du littoral, le site de Bongraine se trouve à proximité de la gare de La Rochelle et de son futur pôle d'échanges multimodal, du port des Minimes, des infrastructures universitaires et d'enseignement supérieur.

Le secteur a été le lieu d'activités ferroviaires passées intenses, un état environnemental du site ainsi qu'un plan de gestion des pollutions ont été réalisés. À ce jour, la Communauté d'Agglomération souhaite procéder aux travaux de dépollution de manière à purger l'emprise foncière de l'aléa « pollution des sols », afin de sécuriser d'un point de vue environnemental, sanitaire et économique, le déploiement de l'écoquartier.

Figure 13 : Friche Ferroviaire, La Rochelle (17) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

2 INSCRIRE LA RECONVERSION DES FRICHES DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE ET FONCIÈRE PORTÉE PAR L'ACTION PUBLIQUE

Reconvertir une friche n'est pas un acte anodin ou isolé mais une des traductions de la stratégie foncière du territoire. Par stratégie foncière nous entendons *« le fait d'arbitrer et de concilier différents usages du foncier en fonction des besoins identifiés d'un territoire dans une approche dynamique, anticipatrice voire prospective qui sert un projet de territoire défini et s'inscrit dans un cadre plus large ».** La reconversion d'une friche s'insère donc dans une réflexion globale sur les besoins actuels et à venir du territoire, de ses acteurs et concitoyens, et sur les offres foncières déjà existantes. L'acteur public, représenté par le Maire ou le Président de l'intercommunalité, fixe en concertation des caps et les moyens d'y parvenir. Ce cadre n'est ni statique ni descendant : les moyens possibles à déployer, la réalité des contraintes foncières, financières, des acteurs, … redéfinissent des objectifs atteignables.

Il s'agit d'un processus marqué par plusieurs invariants clés :

- l'observation (intégrant l'actualisation et la mise à jour des données),
- l'arbitrage et le phasage inscrits dans un document de planification,
- la maîtrise du foncier,
- le financement,
- l'évaluation.

Ces invariants sont concomitants ; l'un ne s'efface pas pour laisser la place au suivant, ils sont toujours en cours et font système.
La puissance publique peut alors endosser différents rôles dans ces actes incontournables quant à la reconversion des friches : soit elle fait elle-même, soit elle oriente et accompagne, soit elle contraint. En fonction de son implication dans le processus, elle pourra donc endosser les rôles de commanditaire (maître d'ouvrage), d'Assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre. L'objet de cette partie est d'expliciter chacun de ces invariants incontournables en faisant apparaître les liens entre une reconversion de friche réussie et une stratégie foncière et territoriale. En premier lieu viennent donc les enjeux de connaissances des friches mais aussi de la situation territoriale et des besoins à faire atterrir notamment sur ces fonciers déclassés.

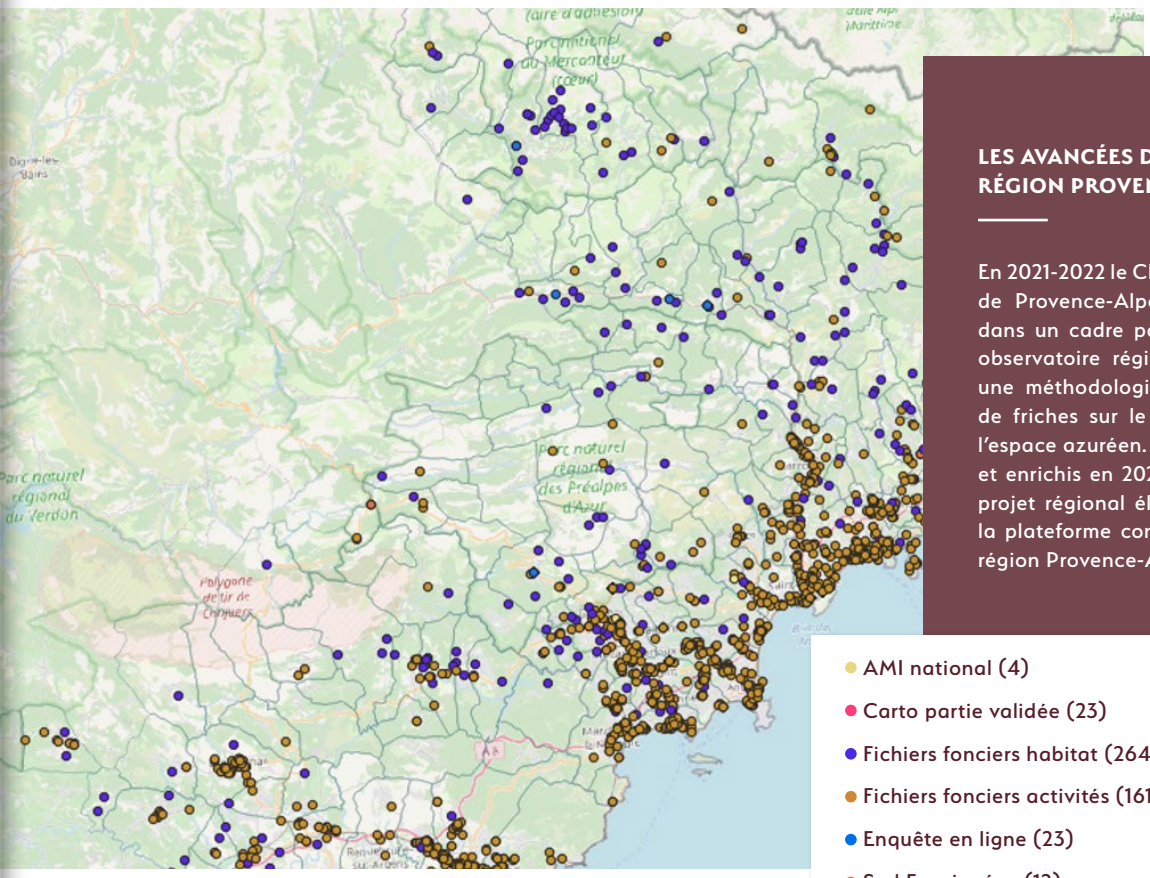


Figure 14 : Les avancées de l'inventaire azuréen, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - Crédit photo : Région Sud

LES AVANCÉES DE L'INVENTAIRE AZURÉEN, RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

En 2021-2022 le CEREMA, la Région Sud et l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont préparé, dans un cadre partenarial, le lancement d'un observatoire régional des friches, définissant une méthodologie de relevé de 6 catégories de friches sur le périmètre à terme élargi de l'espace azuréen. Ces travaux seront poursuivis et enrichis en 2023 dans le cadre d'un groupe projet régional élargi, défini dans le cadre de la plateforme connaissance du territoire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

- AMI national (4)
- Carto partie validée (23)
- Fichiers fonciers habitat (264)
- Fichiers fonciers activités (1616)
- Enquête en ligne (23)
- Sud Foncier éco (12)

* Extrait du document cadre, janvier 2022, comité stratégie foncière

2.1. CONNAÎTRE, CARACTÉRISER, OBSERVER LES FRICHES

La reconversion d'une friche s'inscrit dans un dialogue territorial général reprenant d'une part la demande et les besoins présents et futurs sur le territoire, d'autre part l'offre foncière dans laquelle les friches constituent un gisement potentiel non négligeable. L'objectif ici n'étant pas d'expliciter les fondamentaux d'une stratégie foncière, nous nous focaliserons sur l'observation des friches et non pour le moment sur le diagnostic pré-opérationnel. Car bien que depuis longtemps à l'ordre du jour et constituant un gisement à plus d'un titre, les friches au sens large, sont finalement assez méconnues. Il faut dire que leurs recensement, caractérisation et suivi ne sont pas des actions simples. Notamment parce que les données existantes sont bien souvent complexes, morcelées, évolutives dans le temps et partielles (2.1.1.). Malgré ces difficultés, la structuration d'observatoires des friches est un élément indispensable qui doit servir et alimenter un diagnostic partagé par les acteurs (2.1.2). La mise en place de référentiels communs, permettant un suivi dans le temps et des comparaisons extraterritoriales est alors un enjeu primordial (2.1.3). Des recensements sporadiques voire des reconversions isolées pourraient être contre productifs, d'autant plus s'ils sont déconnectés de la situation territoriale (2.1.4).

2.1.1. Des données partielles, morcelées et complexes

Encore aujourd'hui, on dissocie ce qui relève des friches et les espaces vacants, rendant la mesure du phénomène complexe en matière d'outils et d'acteurs. Ainsi, contrairement par exemple au nombre d'habitants, fourni nationalement et localement par le recensement principal de l'Insee, les friches ne bénéficient pas de bases de données formalisées. Historiquement, lorsque le sujet se cantonnait à la friche industrielle, un recensement existait, celui du BRGM à travers les bases de BASIAS (= tous les anciens sites industriels) et BASOL en lien avec les pollutions des friches. Ces bases s'appuient sur les extraits d'autorisations d'exploitations classées (ICPE). Elles ne concernent donc qu'un cas de friches et souffrent d'une réelle mise à jour. Les autres données existantes à l'échelle nationale sont en fait principalement des contorsions pour obtenir des informations sur l'inoccupation des biens : elles sont issues des feuilles d'impôts des particuliers et entreprises pour extrapoler indirectement des informations sur la vacance. Ces fichiers fiscaux (matrice et plan cadastral) de la DGFiP retraités par le CEREMA permettent une géolocalisation au local et donc un croisement avec d'autres données comme le cadastre ou les données de marché immobilier. Les friches sont alors qualifiées ou caractérisées plus finement. Mais cette source, en plus d'être complexe, comporte des biais certains et des imprécisions, et pourrait être potentiellement fragilisée par les réformes fiscales en cours. D'autres informations peuvent être glanées de manière sectorielle du côté de l'Insee dont le recensement expose les logements vacants (mais au mieux aux échelles des communes ou des IRIS) et les bases SIRENE, les entreprises.

En somme, en plus donc d'êtres complexes, les informations sur les friches sont donc partielles et morcelées, symptômes que le précepte de renouvellement urbain est finalement assez peu outillé aujourd'hui et ne peut être actuellement l'objet d'une stratégie foncière à part entière. L'absence récurrente d'une géolocalisation au local ne permet pas d'analyses précises croisant d'autres informations et bases de données, ou au prix d'investigations locales coûteuses.

En effet, localement, d'autres méthodologies ont été inventées mais requièrent une forte ingénierie ce qui n'est pas à la portée de tous les territoires. Ainsi, en dehors de la mobilisation des bases nationales mentionnées, des démarches d'inventaire ont été menées par le biais de repérage par orthophoto ou par des enquêtes de terrain (recensement par arpentage, porte à porte, questionnaires, appels) liés au bien vacant ou au propriétaire en fonction des objectifs visés. Cependant, objets mouvants par excellence, ces méthodologies, en plus d'être chronophages, se heurtent à la temporalité des friches qui peuvent rapidement rendre caducs les inventaires. Une dernière piste, assez peu explorée en France contrairement notamment à nos voisins wallons, revient à s'appuyer sur les données issues des compteurs d'eau et d'électricité principalement. L'objectif ici est d'identifier et géolocaliser les biens vacants en lien avec une faible ou une absence de consommation puis de récupérer des informations avec d'autres bases afin de caractériser la vacance.

FRICHE MASUREL, TOURCOING (59)

Recyclage d'une friche industrielle de 4 hectares en logements, commerces et services. Renaturation du site et connexion à la voie verte. Des bâtiments industriels remarquables sont restructurés pour de nouveaux usages à la suite d'un appel à idées.
VILOGIA est aménageur et maître d'ouvrage d'une partie des logements.

Figure 15 : Friche Masurel, Tourcoing (59), Crédit photo : Agence Tandem +

RETOUR AU SOMMAIRE

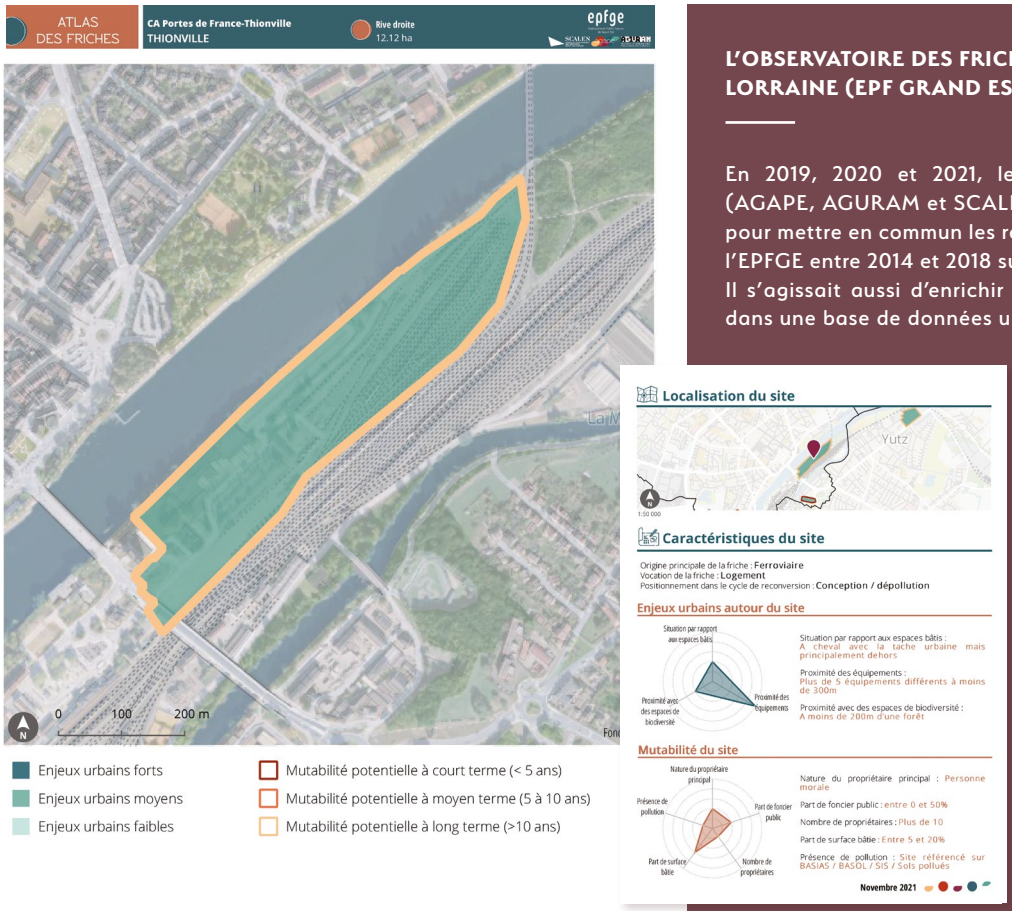


Figure 16 : L'observatoire des friches, Lorraine (Grand Est) - Crédit photo : EPFGE

L'OBSERVATOIRE DES FRICHES, LORRAINE (EPF GRAND EST)

En 2019, 2020 et 2021, les agences d'urbanisme lorraines (AGAPE, AGURAM et SCALEN) ont été mobilisées par l'EPFGE pour mettre en commun les recensements des friches pilotés par l'EPFGE entre 2014 et 2018 sur les quatre départements lorrains. Il s'agissait aussi d'enrichir et de mettre à jour cet inventaire dans une base de données unique actualisable.

Elle vient alimenter le portail national de l'artificialisation des sols dans son volet Cartofriches.

Accéder à l'atlas intéractif :

À CONSULTER EN CLIQUANT ICI

L'observatoire des friches en Lorraine, parmi les plus importants en France, s'ouvre au grand public en janvier 2022 avec la mise à disposition des données sous la forme de la version dynamique d'un atlas.

2.1.2. Du recensement sporadique à l'observatoire partagé

Au final, les données collectées sont aussi différentes dans leur forme, leur contenu, leur accessibilité, qu'il existe d'initiatives**. Néanmoins, plusieurs étapes essentielles dans la caractérisation des friches sont à noter :

- « l'identification » qui donne des informations élémentaires en particulier de localisation,
- « la qualification » qui entre ensuite dans les détails de la friche et ses caractéristiques générales. Elle permet, notamment, d'aborder la question du passif et des activités (liste des différentes activités avec dates de début et de cessions, terrain bâti, non bâti, type de bâti, état de celui-ci (bon état, dégradé, ruine), diagnostics de pollution, liens avec les documents d'urbanisme, durée de la vacance, propriétaire, occupant, activité principale, pollution, ...).

Notons d'ores et déjà que dans une approche plus opérationnelle, ces deux étapes devront être enrichies par d'autres études relevant d'un diagnostic pré-opérationnel permettant de mieux calibrer l'opération d'aménagement ou de renaturation en fonction des coûts de la friche.

Au-delà de ces deux étapes essentielles, l'enjeu est de passer d'une démarche de recensement-statique à une dynamique d'observatoire. La mise en place d'une collecte de données ne doit pas se traduire par un travail ponctuel : l'observatoire induit un suivi spatial et temporel, il créé des indicateurs reproductibles dans le temps. Il sert donc à la fois les moments de diagnostics et d'évaluations. Aux contours plutôt libres, il reprend quelques indicateurs incontournables comme la quantité de friches, leur durée de vacance, leurs causes, leurs propriétaires, leur lieu d'habitation, ... En effet, la commune ou l'EPCI doit pouvoir développer un observatoire basé sur un diagnostic foncier détaillé initial avec un suivi des évolutions dans le temps ; un dispositif de veille doit pouvoir le compléter : suivi des mutations, connaissance de la santé économique ou des intentions des propriétaires, contacts réguliers avec les grands opérateurs fonciers locaux, institutionnels ou privés. En somme, l'objectif est donc aussi de commencer à comprendre la dureté de la vacance afin de déterminer le rôle de l'acteur public mais aussi ses causes pour ne pas les reproduire.

Des acteurs clés peuvent ici être mobilisés, en premier lieu les établissements publics fonciers et les agences d'urbanisme. Ces deux structures, à l'expérience bien souvent ancienne, sont spécifiquement mandatées via la loi climat et résilience pour la formalisation d'observatoires fonciers incluant la question des friches et locaux vacants. D'autres acteurs notamment privés peuvent également être mobilisés. Dans tous les cas, ces observatoires viennent bien souvent prendre appui ou étayer des indicateurs de suivi obligatoires dans les documents de planification. Des mutualisations sont donc possibles, mais des divergences peuvent aussi apparaître dans le traitement de ces données. Il est donc primordial ici de coordonner une méthodologie commune : la contorsion des bases de données induit des choix méthodologiques pouvant différer d'un territoire ou d'un acteur à l'autre. L'enjeu est de mettre en évidence des référentiels communs partagés à l'échelle nationale. C'est un des objectifs du réseau des inventaires territoriaux de friches et de cartofriches.

** À ce propos, voir l'étude confiée par le LIFTI à l'école Centrale Lille Projets : « Données liées aux friches : de la collecte à l'exploitation - Analyse des pratiques et recommandations - Septembre 2020 »

RETOUR AU SOMMAIRE

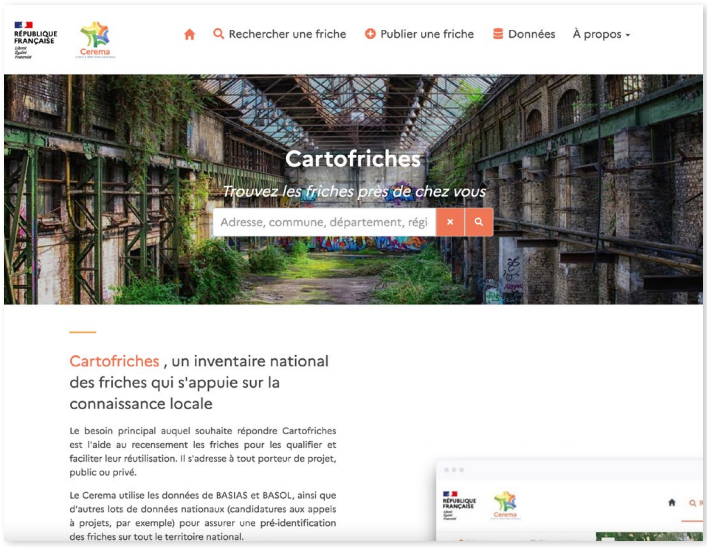
2.1.3. Un outil d'observation partagé nationalement : cartofriches et le réseau des inventaires territoriaux de friches (RITF)

Le LIFTI s'est saisi de la question du recyclage des friches dès sa création, fin 2016. Les premières investigations ont naturellement porté sur la question de la définition contemporaine des friches et de l'identification des gisements correspondants.

C'est ainsi qu'ont été réalisées deux études successives en 2018 puis 2020 confiées à la junior entreprise de l'École Centrale de Lille, Centrale Lille Projets, visant à dresser le panorama des initiatives menées en France en matière d'inventaires de friches et à identifier les méthodologies mises en œuvre localement pour y parvenir. Lors de la mise en place en juin 2019 du groupe de travail sur les friches, la Ministre Emmanuelle Wargon saluait cette initiative et confiait à l'association des maires de France (AMF) et au LIFTI l'animation de l'un des quatre sous-groupes de travail, consacré à la connaissance des gisements de friches. Celui-ci rendait ses propositions dans une note en date du 10 septembre 2019, complétée le 17 novembre 2019 par une proposition d'indicateurs à retenir pour la mise en place d'un référentiel de données permettant la structuration au niveau national l'organisation d'un observatoire.

Au niveau national, les suites à donner à ces propositions ont pris la forme d'une commande passée par le Ministère de la transition écologique au CEREMA pour la réalisation d'un observatoire national nommé « Cartofriches » (https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/) constitué à la fois de friches supposées, issues du traitement de données et de friches identifiées par des observatoires locaux. Cartofriches qui repose sur la création d'un standard de données pour caractériser une friche a l'objectif d'être un agrégateur des observatoires locaux.

En complément et pour répondre aux attentes des territoires, le LIFTI a préconisé la création d'un Réseau des inventaires territoriaux de friches, à l'initiative et sous la maîtrise d'ouvrage en priorité des EPCI et collectivités, et soutenus aux niveaux national et régional. Les initiateurs de ce projet sont à ce jour le LIFTI, l'ADEME, le BRGM, le CEREMA, l'AMF, la Banque des Territoires, l'ANCT et intercommunalités de France. Il s'agit de consolider les données existantes, de les capitaliser et de permettre le développement de nouveaux inventaires locaux de friches, reposant sur des référentiels cohérents. L'objectif est de rendre toutes ces informations accessibles au plus grand nombre. Ainsi, les acteurs intéressés pourront accéder aux informations de base, utiles pour construire une stratégie foncière et envisager un projet de reconversion de friche. Ce réseau permettra une capitalisation des informations susceptibles d'intéresser les investisseurs ou repreneurs présents sur l'ensemble du territoire et pourra donner l'envie à certaines collectivités de créer, voire d'étoffer leur propre inventaire dans un référentiel éprouvé et commun. Toutefois, la connaissance des friches n'est rien sans une connexion au contexte territorial, donnée déterminante dans le processus de reconversion.



CARTOFRICHES, UN INVENTAIRE NATIONAL DES FRICHES QUI S'APPUIE SUR LA CONNAISSANCE LOCALE, CEREMA

Le besoin principal auquel souhaite répondre Cartofriches est l'aide au recensement des friches pour les qualifier et faciliter leur réutilisation. Il s'adresse à tout porteur de projet, public ou privé.

Le Cerema utilise les données de BASIAS et BASOL, ainsi que d'autres lots de données nationaux (candidatures aux appels à projets par exemple) pour assurer une pré-identification des friches sur tout le territoire national.

Cartofriches a vocation à consolider ce recensement avec la participation des acteurs locaux au plus près du terrain.

C'est en intégrant les données des observatoires locaux et des études de recensement portées par des acteurs de l'aménagement que l'inventaire national pourra être le plus pertinent et mis à jour.

À ce jour, plusieurs lots de données locales sont intégrés.

Figure 17 : CARTOFRICHES, un inventaire national des friches qui s'appuie sur la connaissance locale - Crédit photo : Site internet de Cartofriches

2.1.4. Inscrire la démarche dans le contexte territorial : quels besoins du territoire ?

Objet complexe et polymorphe, la friche induit une reconversion qui diffère selon les situations territoriales : que l'on soit dans des territoires de métropoles, villes moyennes, périurbains ou du monde rural, ou encore dans des situations de décroissance démographique, programmation, enjeux, financements voire mêmes acteurs peuvent ici fortement différer.

Par exemple, la reconversion d'une friche nécessite l'amortissement direct ou indirect d'un certain nombre de coûts parfois difficiles à anticiper, notamment en matière de dépollution ou de déconstruction nécessitant très souvent du désamiantage. Dans le cadre d'un marché tendu, le foncier en friche pourra certes être d'un prix élevé et nécessiter de gros travaux, mais la valeur monétaire du produit final devra permettre à l'opération de s'équilibrer financièrement pour être produite. Cela n'enlève en rien la prégnance d'autres enjeux comme par exemple la lutte contre la spéculation, la rétention foncière ou le contenu de la programmation, l'accessibilité aux logements pour des ménages modestes restant un des multiples enjeux de l'acte de construire.

Au contraire, dans le cadre d'un marché détendu, le foncier en friche pourra certes être acquis pour peu mais l'absence d'une demande suffisante peut empêcher de commercialiser et donc d'équilibrer l'opération - sauf à grand renfort d'argent public. Autrement dit, les coûts de réhabilitation ou de dégradation ne diffèrent pas ou peu d'un territoire à l'autre, contrairement à son marché et à ses capacités d'investissement. D'autant que dans un contexte de marché dit détendu sur fond de démographie en baisse, la création de nouveaux logements ou activités peut avoir pour conséquence de vider de ses occupants d'autres biens, selon un effet de vases communicants. Cette dynamique située à contre-courant se traduit alors par une hausse de bureaux ou logements vacants plus anciens, souvent situés en centre-ville ou en centre-bourg et peut déstructurer l'offre de services à proximité, ce qui nécessitera, à terme, des interventions de réhabilitation aussi coûteuses que complexes.

De ces différentes observations émergent plusieurs recommandations. D'abord, celle :

- de disposer d'un diagnostic territorial précis et suivi dans le temps, diagnostic qui comprend la situation du marché et de la demande en matière de logements, de locaux d'activité, ...
- de la connaissance de la vacance globale au sens à la fois immobilier, commercial, de dents creuses, ...
- de l'appréhension des dynamiques économiques et socio-démographiques du territoire afin de mieux appréhender les enjeux de programmation.

Le diagnostic doit comprendre un volet de compréhension des attentes des acteurs locaux dont le voisinage. Ensuite, il est important de considérer que la reconversion ne passe pas seulement par des constructions systématiques mais doit bien s'adapter aux besoins du territoire. D'autres usages de l'espace en friche peuvent être qualitatifs et apporter une réelle valeur ajoutée : la (re)constitution d'un potentiel écologique et de biodiversité, la mise en place de parcs urbains, de trames vertes et bleues, constituent des projets de reconversion au même titre que du logement ou du tertiaire, d'autant plus dans le cadre du zéro artificialisation nette (ZAN). Ils nécessitent toutefois un budget d'investissement important dont les sources de financement sont souvent difficiles à trouver. Enfin, on comprend ici aisément la nécessité de recontextualiser la friche dans un « système de friches et de vacance », c'est-à-dire dans une approche globale, permettant de prioriser et phaser l'action - nécessaire mais coûteuse - de la reconversion. Cela signifie autant d'arbitrages politiques et de planification qui se cristallisent dans les documents d'urbanisme.

FRICHE DE LA MANUFACTURE D'IMPRESSION, SAINTE-MARIE-AUX-MINES (68)

Implantée dans le Haut-Rhin en Alsace, la friche MISM de Sainte-Marie-aux-Mines est constituée d'un foncier de près de 2 hectares, densément bâti sur environ 1 hectare, à proximité d'espaces naturels et au-dessus de la rivière Le Robinot. Elle est située en fond de vallée et en entrée de ville côté route du col.

La Communauté de communes du Val d'Argent a sollicité le soutien de la Région Grand Est pour la réalisation d'un diagnostic préalable à sa reconversion.

L'équipe d'AMO pluridisciplinaire (EODD / DS Avocats / KATALYSE / PIN Urbanisme / LOLLIER / ATHANOR) mandatée par la Région a évalué le potentiel de reconversion de la friche et la pertinence des vocations envisageables basés sur les besoins du territoire.

Figure 18 : Friche de la manufacture d'impression, Saint-Marie-aux-Mines (68) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

2.2. ARBITRER ET PLANIFIER

Connaître l'offre foncière existante et à venir sur un territoire, en particulier les friches actuelles et futures, est un socle primordial mais insuffisant pour la mise en place d'une stratégie territoriale. Toute friche, bien qu'identifiée, n'est pas bonne à reconvertir, du moins immédiatement ou par l'acteur public ou via une programmation hors sol. Cette reconversion dépend également des besoins identifiés du territoire. Le rôle de l'acteur public est alors de définir des caps en cohérence avec les autres échelles territoriales (2.2.1.). Pour cela, il connecte les besoins et offres foncières, en particulier par le biais de fonciers stratégiques, c'est-à-dire de fonciers dont les caractéristiques et localisations en font des lieux prioritaires d'investigation (2.2.1). Il définit alors une méthodologie d'intervention (2.2.3) conduite dans le temps (2.2.4).

RETOUR AU SOMMAIRE

2.2.1. Un projet de territoire emboîté : différents documents de planification et d'urbanisme

Le cadre politique et territorial local est connecté avec les autres échelles territoriales : il est compatible avec les documents de planification et d'urbanisme que les acteurs politiques locaux ont eux-mêmes participé à élaborer. Il s'agit des schémas d'aménagement régionaux : SRADDET, PADDUC (Corse), SDRIF (Île de France) ou SAR (Outre-mer) en fonction des régions, puis des schémas de cohérence territoriaux, et enfin des plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) ou, plus rarement, des cartes communales dans les territoires très ruraux aux enjeux d'aménagement moins forts.

- **Le document élaboré par la Région** offre une lecture des enjeux de l'aménagement du territoire qui permet d'apprécier la nature de la dynamique dans laquelle la politique de reconversion des friches s'inscrit du point de vue de la démographie, des dynamiques économiques et résidentielles, de sa position et de la qualité de sa desserte. En lien avec la loi climat et résilience du 22 août 2021, ils sont actuellement en cours de révision pour intégrer d'ici le 22 février 2024 (amendements adoptés dans la loi 3DS) les objectifs de division par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette révision ou modification s'appuie notamment sur les propositions formulées par les conférences des schémas de cohérence territoriaux (SCoT) programmées avant le 22 octobre 2022.

- **Le schéma de cohérence territorial (SCoT),** porté par un syndicat mixte, sert de référence pour les politiques publiques d'organisation de l'espace, d'habitat, d'aménagement économique, de mobilité, de climat-énergie, de biodiversité. Le cadre du SCoT est intéressant car il définit les principes d'équilibre entre renouvellement urbain, développement urbain et préservation des espaces agricoles et naturels. Il établit le diagnostic de la consommation de l'espace et fixe un cadre au développement : il peut imposer une part de renouvellement urbain volontariste, favorable aux dynamiques de reconversion des friches. Il donne des orientations essentielles pour imaginer le devenir des friches en termes de programmations d'usages des projets, avec des objectifs de densité et de mixité. Les SCoT doivent intégrer les objectifs du document régional en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles en lien avec la loi climat et résilience d'ici février 2027. C'est d'autant plus important que cette division par deux à l'échelon régional peut se traduire de manière plus ou moins dure sur les territoires des SCoT.

- **Le PLU(i)** apporte à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité le cadre intégrateur des politiques urbaines et territoriales, il traduit des intentions, il encadre les possibilités en définissant les droits à construire. Le rapport de présentation du PLU(i) expose la stratégie foncière de la collectivité, évalue les capacités foncières, analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis. Se devant d'exposer/d'analyser les dispositions qui favorisent la densification et la limitation de l'étalement urbain, il doit évaluer le potentiel de renouvellement urbain, et s'appuyer sur le gisement des friches. Les PLU ont un délai de 6 ans pour intégrer les nouveaux objectifs de la loi climat et résilience territorialisés dans les documents régionaux et SCoT.

En matière de reconversion des friches, les documents de planification contraignent ou ouvrent des possibilités, mais sont inopérants en l'absence d'un portage politique déterminé qui a pour rôle d'arbitrer et de hiérarchiser les différentes interventions sur le territoire.

2.2.2. Connecter besoins et offres foncières dans un projet de territoire

Au préalable, il est important de rappeler un biais récurrent : inverser la logique de l'offre et des besoins, estimant que l'offre (de logements, de locaux, ...) permet d'attirer une demande déclinante sur le territoire. Attention donc au calibrage réel des besoins, certaines prévisions trop optimistes ont eu tendance à fragiliser des projets de territoire et reconversions de friches.

En s'appuyant sur les données récoltées dans les différents observatoires territoriaux, l'acteur public fait donc des choix, des arbitrages pour prioriser et qualifier son intervention qu'il inscrit dans son document de planification. La reconversion d'une friche s'inscrit alors dans un processus et répond à une question clé : à quels besoins fonciers liés au projet de territoire correspond la reconversion de la friche, selon quelles temporalités ? Par le biais du document de planification, la puissance publique hiérarchise et qualifie les interventions sur le foncier, guidée pour cela par un cadre général et politique, le projet de territoire. Ce projet dépasse les frontières d'un mandat politique : le maître d'ouvrage de la reconversion d'une friche anime et pilote l'opération qui bien souvent se déroule sur plus de 5 années, donc souvent au-delà de la durée d'un mandat politique d'exécutif local. Ainsi, pour que la reconversion ait toutes les chances d'aboutir dans des délais raisonnables, elle doit reposer sur une stratégie foncière locale pérenne, et donc partagée entre les responsables politiques en place et les équipes politiques dites « dans l'opposition ».

Dans ce cadre, les friches font partie des fonciers stratégiques, en particulier car elles sont bien souvent inscrites dans l'enveloppe urbaine et ne se traduisent donc pas par de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Aussi car lorsqu'elles sont bâties ou partiellement bâties, elles sont d'ores et déjà considérées comme artificialisées. Il faut toutefois se prémunir de raccourcis : les friches non-bâties peuvent aussi comporter des richesses écologiques, biologiques, ... La mutation d'une friche peut donc s'inscrire dans un projet territorial s'appuyant sur le non-bâti, par exemple en réintégrant une trame verte et bleue, un parc urbain, ... De même, certaines parties de la friche peuvent présenter des caractéristiques pédologiques intéressantes et à préserver, notamment en matière de résilience des territoires face au changement climatique. Rappelons ici l'importance des sols en matière de stockage de carbone, de rafraîchissement urbain, de gestion des eaux, d'alimentation, ... Les besoins du territoire incluent donc également la nature en ville, la place d'îlots de fraicheur urbains, la mise en culture de friches (alimentation, production de biomasse, ...), etc.

Mais le projet de territoire n'est pas seulement descendant, il se nourrit également des opportunités et contraintes foncières. Il se modèle en fonction des réalités opérationnelles du foncier mises en avant notamment par des diagnostics plus précis menés sur les fonciers stratégiques. Opérationnel et stratégie foncière ne cessent donc de se rencontrer et de s'auto-alimenter.

RETOUR AU SOMMAIRE

2.2.3. Coordonner, faire ou inciter : les rôles de l'acteur public dans la reconversion des friches

FRICHE SEYFERT JEUMONT
MAUBEUGE (59)

L'Agglomération Maubeuge Val de Sambre fait partie des 7 premiers territoires lauréats de la démarche « Territoires Pilotes de la Sobriété Foncière » initiée par le Ministère de la Cohésion des Territoires. Le Groupement MODAAL-SYSTRA accompagne le maître d'ouvrage dans l'expertise foncière et environnementale de plusieurs friches.

Figure 19 : Friche Seyfert Jeumont, Maubeuge (59) - Crédit photo : MODAAL

L'acteur public détient un rôle absolument clé de coordination entre les multiples acteurs mais aussi entre les secteurs de politique publique qu'une reconversion de friche mobilise. Ainsi, les collectivités qui veulent mettre en œuvre une stratégie à l'égard des friches doivent affirmer leur rôle de coordination foncière, en s'appuyant sur une ingénierie des services communaux ou intercommunaux, des partenaires tels les EPF, leurs outils quand ils existent SEM, SPL, Foncières. Cette coordination articule également le projet de territoire en fonction des stratégies d'acteurs privés, en particulier les propriétaires de grands tènements fonciers. Dans ce cadre, la concertation avec la société civile est primordiale : meilleur sera le dialogue sociétal, moins forts seront les risques d'opposition voire de blocages de projets.

En matière de méthodologie d'action pour traduire opérationnellement le projet de territoire en particulier ici sur les friches, l'acteur public peut également endosser plusieurs rôles. Disons-le rapidement, il peut faire ou inciter en fonction de ses objectifs et des acteurs présents sur le territoire. En effet, la politique de zonage du document flèche et précise des destinations d'espaces, implantation, densité, etc. Ces informations sont encore plus précises dans le volet des opérations d'aménagement programmées (OAP), voire dans les emplacements réservés qui explicitent les choix publics de voir se développer certains fonciers et leur contenu programmatique. C'est une façon pour l'acteur public de garder la main sans forcément s'occuper directement de la partie opérationnelle. Enfin, un dernier enjeu est celui de l'articulation dans le temps du projet de territoire : comment faire sortir les fonciers au bon moment ?

2.2.4. Anticiper, phaser voire préfigurer : l'enjeu des temporalités

L'exercice de planification et de formalisation d'un projet de territoire requiert un équilibre parfois un peu précaire entre d'une part une capacité d'anticipation et de projection (de friches à venir, de nouveaux besoins territoriaux, etc) et d'autre part d'opportunisme et de veille. Ainsi, une friche peut être anticipée en amont : par exemple lorsqu'une entreprise annonce la cessation de son activité, des démarches peuvent d'ores et déjà être enclenchées avant la vacance effective des lieux. De même, quelques indicateurs clés dans les observatoires peuvent permettre d'anticiper certaines causes de vacance : des propriétaires âgés ou impécunieux, des exploitants proches de la retraite, des bâtis qui se dégradent, ... La mise en place d'une veille foncière peut également permettre de se rendre propriétaires de fonciers stratégiques sans mettre en place des dispositifs d'acquisition lourds comme l'expropriation (cf. 2.3.3.2). La gestion des temporalités est donc un point absolument stratégique : le projet de territoire et la stratégie foncière doivent se traduire dans un calendrier phasant les différentes opérations notamment de reconversion.

Dès lors, il s'agira de gérer l'attente de certains fonciers stratégiques mais dont les conditions de faisabilité de l'opération ne sont pas levées pour différentes raisons (financement, programmation, absence d'acteurs, temps des études, ...). **L'urbanisme de transition peut constituer une opportunité pour gérer les temps longs de l'urbanisme de la régénération.** Il est alors un moment d'occupation mais aussi de réflexion sur les usages du site. En effet, il peut accompagner une dynamique de mutation intégrant les incertitudes de projet en cours. Il s'agit alors de favoriser l'occupation du lieu pour répondre à des besoins locaux, favoriser des usages émergents. Cela permet de tester des vocations, y compris temporaires, soit pour construire progressivement le modèle économique du projet, soit à titre de préfiguration du projet futur, ou dans l'attente de réunir les éléments du projet pérenne souhaitables. On peut ainsi précocement contribuer au processus de création de valeurs foncières, sociétales et environnementales. Cela facilite la création d'une image plus favorable du site, et l'appropriation sociale de l'ensemble du processus de projet jusqu'à la destination finale. Une dynamique d'urbanisme de transition agit comme activateur de territoire pour enclencher des dynamiques de régénération. Cela s'inscrit dans l'économie circulaire du foncier en phase avec les politiques publiques, et notamment la sobriété foncière.

RETOUR AU SOMMAIRE

La démarche d'urbanisme de transition peut concerner toutes les échelles de lieu, tous les types de territoires, toutes les caractéristiques foncières et immobilières des friches même si chaque situation est singulière. L'urbanisme de transition implique de nouvelles catégories d'acteurs de l'aménagement et de l'immobilier (foncières, médiateurs, collectifs et associations, porteurs de tiers-lieux, acteurs économiques et culturels, usagers, ...) et requiert des méthodes de concertation renforcées. Il s'attache à construire un cadre légal et négocié, plutôt que de constater une occupation illégale, voire conflictuelle et laisser perdurer des risques de santé et de sécurité pour les occupants.
Attention toutefois : l'urbanisme de transition est une démarche souvent basée sur la sobriété (des investissements, des matériaux, des process, ...) mais ce n'est pas un urbanisme sans moyen : il coûte en temps, il nécessite des dépenses d'investissement pour l'occupation et la gestion du lieu et des dépenses en fonctionnement (ingénierie/ animation de projet, études et travaux de sécurisation pour s'assurer de l'absence de risques inacceptables, ...). Toutefois, une partie des dépenses à engager aura à être conduite quel que soit le projet définitif : elles relèvent donc d'une anticipation.

En somme, le phasage sera alors important entre une reconversion immédiate, la gestion voire l'occupation du terrain en attente, les processus de pré-configurations et d'expérimentations (notamment en matière d'urbanisme transitoire), ... Ce phasage induit à la fois anticipation et projection, occupation et préfiguration. Mais il se calibre aussi en fonction de la dureté de la vacance et de l'état de propriété du site.

FRICHE TEXTILE, ROUBAIX (59)

À Roubaix, autour de Baraka, restaurant, coopérative et fabrique de biens communs, le projet de ferme urbaine circulaire du Trichon a investi le terrain dépollué d'une ancienne friche textile de 6 000 m^2. Il s'agit aussi d'investir une friche universitaire contiguë avec un écosystème dédié à l'alimentation.

Ce projet est porté par des citoyens au sein d'une assemblée autonome, et un Conseil de la Friche avec une charte engageant élus, institutions, promoteur et porteurs de projet.

L'enjeu actuel est de construire des modèles économiques viables pour les projets sans décrochage avec la population très modeste du quartier.

Figure 20 : Friche Textile, Roubaix - Crédit photo : Myriam Cau

2.3. LA MAÎTRISE FONCIÈRE, MOMENT INCONTOURNABLE MAIS NON AUTOMATIQUE DE LA RECONVERSION

S'il est primordial de maîtriser le foncier dans une visée opérationnelle, cette acquisition n'est pas automatiquement le fait de la puissance publique (2.3.1), l'achat est l'objet d'un arbitrage en particulier par l'identification de fonciers dits stratégiques. Lorsque l'acquisition est nécessaire, elle ne doit pas se faire n'importe quand ni comment. Plusieurs modalités d'acquisition existent et peuvent être mobilisées (2.3.2). Cette réflexion induit également un questionnement sur le prix de ces fonciers déclassés (2.3.3). Écartons tout de suite la fausse bonne affaire de l'acquisition à l'euro symbolique d'un site qui, même bien localisé mais mal diagnostiqué, peut révéler ultérieurement de funestes surprises et d'importants déficits financiers en conséquence !

RETOUR AU SOMMAIRE

2.3.1. Différents cas de figure de propriété : vers une maîtrise foncière publique ou privée ?

L'acquisition du foncier peut être le fait de la collectivité, mais également d'acteurs publics partenaires, supports d'ingénierie, en particulier les établissements publics fonciers (EPF).

Dix EPF d'État et vingt-trois EPF locaux interviennent en France. Leur métier consiste à porter des terrains susceptibles par la suite de servir à la réalisation de projets d'aménagement de toute sorte (logement, activités, équipements, renaturation). Tout en assurant pour une durée déterminée la gestion de ce foncier, l'EPF peut commencer à le pré-aménager (démolition des bâtiments existants, dépollution). L'intervention d'un EPF peut donc se révéler particulièrement intéressante dans le cas d'une friche à transformer, d'autant plus qu'il peut apporter, outre une ingénierie foncière et technique, des moyens financiers dans le cadre de « fonds friches » contractualisés au niveau des régions.

Dans d'autres cas, il n'est pas nécessaire ou recommandé que le foncier soit de propriété publique. Par contre, pour des raisons tant juridiques que financières, la maîtrise foncière d'un site et surtout les modalités de son articulation au processus proprement dit de recyclage, sont déterminantes dans le succès de la reconversion. Ces modalités dépendent d'abord de la nature du (ou des) propriétaire(s) du site et de son comportement vis-à-vis d'un quelconque projet de reconversion. Il peut s'agir, par exemple :

- D'une collectivité locale, ayant « hérité » d'une friche, lors d'une cessation d'activité, le site ayant pu également faire l'objet d'une mise à disposition auprès d'une association locale. Dans ce cas, la négociation portera à la fois sur la mise à disposition du site pour la préparation des phases en amont du projet (diagnostics de sols, de bâtiments, ...) et de la gestion transitoire puis définitive des usages associatifs.

- D'un établissement public foncier, mandaté par la collectivité locale pour le portage foncier, voire le traitement préalable du site dans la perspective d'une cession au porteur public ou privé du projet de reconversion. Les modalités de cession sont régies par la convention préalablement signée entre la collectivité et l'établissement.

- D'un aménageur public ou privé dans le cadre d'une procédure d'aménagement concertée, en charge de la cession de « charges foncières » sur des terrains issus d'anciennes friches. Ces cessions sont encadrées par le traité de concession.

- D'un exploitant industriel, soumis à la réglementation sur les installations classées, qui à l'occasion de la cessation de son activité, souhaitera également vendre le site. Les nouvelles modalités dites du tiers demandeur, constituent un bon cadre permettant d'articuler les dimensions juridiques et financières du transfert de responsabilité et de propriété.

- D'un mandataire de justice, en charge de la liquidation des actifs restant suite à un dépôt de bilan. Dans ce cas, la cession d'actifs immobiliers sera soumise au tribunal de commerce compétent. La formation du prix de cession fera intervenir les coûts de traitement du site et dépendra largement des besoins de financement de la liquidation.

- D'une personne morale ou physique, détentrice d'un site en friche. Celle-ci pourrait éventuellement être concernée par la prise en charge de travaux de mise en sécurité en cas de défaillance d'un exploitant ou d'un gestionnaire de déchets qui aurait exercé préalablement ses activités sur le site.

Et bien d'autres...

Dans le cadre d'une maîtrise foncière publique ou privée, plusieurs outils existent pour acquérir ces fonciers stratégiques en fonction du moment et des modalités d'acquisition.

2.3.2. Le dispositif du tiers demandeur et son évolution

En 2014, l'article 173 de la Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ci-après « loi ALUR ») a introduit un nouvel article L512-21 au sein du Code de l'environnement légalisant une pratique préexistante : la substitution par un tiers 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 (ci-après « ICPE »).

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

En outre, l'article 57 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ci-après « loi ASAP ») a approfondi ce mécanisme en introduisant à l'article L512-21 du Code de l'environnement la possibilité pour un tiers intéressé de se substituer au tiers demandeur. Ainsi, la mise en œuvre du dispositif de tiers demandeur (I) peut être dupliquée afin de substituer un tiers intéressé au tiers demandeur (II). **Voir en annexes.**

RETOUR AU SOMMAIRE

FRICHE PERSÉVÉRANCE, ROCROI (08)

Implanté dans les Ardennes à 35 mn de Charleville-Mézières et 75 mn de Reims, le site de la friche Persévérance constitue un foncier d'environ 2 hectares dans un état de délabrement avancé. Siège d'une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement (ICPE), le dernier exploitant a été placé en liquidation judiciaire (à priori en insuffisance financière) et le processus de cessation d'activité n'est pas achevé.

Cette friche a fait l'objet d'un diagnostic préalable à la reconversion par la Région Grand Est.

Figure 21 : Friche persévérance, Rocroi (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

2.3.3. Les modalités de l'acquisition : le cas de la maîtrise foncière publique, de l'amiable à l'expropriation

Différentes modalités d'acquisition publique existent : l'acquisition à l'amiable, la préemption et enfin l'expropriation. Si bien entendu l'acquisition à l'amiable est à privilégier, dans le cadre d'une négociation engagée avec ou par le propriétaire (exercice du droit de délaissement/emplacement réservé inscrit dans le PLUi), elle peut aussi avoir lieu par l'exercice du droit de préemption urbain de la Collectivité, ou hors zone urbaine ou à urbaniser, des autres droits de préemption (ENS pour le Département, ...). Par ailleurs, en cas de blocage avec le propriétaire, dans le cadre d'une opération publique d'aménagement, l'engagement d'une démarche d'expropriation peut également être nécessaire. La personne publique (ou le titulaire de ces droits exorbitants* de droit commun à qui elle aura transféré cette responsabilité dans le cas d'un traité de concession notamment) n'aura d'autre choix que de contraindre un propriétaire privé à céder son bien contre indemnité. Mais ces recours à la préemption et/ou à l'expropriation devront être appréhendés avec beaucoup de discernement, en raison notamment de l'incertitude juridique et du montant des indemnités qui peuvent sérieusement déséquilibrer les bilans de l'opération (aménageur-promoteur).

Dans tous les cas, la question de la maîtrise foncière des sites, de ses modalités et de son calendrier de mobilisation, doit être identifiée le plus en amont possible du projet, alors que les cessions doivent s'opérer au moment où la sécurité juridique du transfert de propriété sera constatée comme effective par les parties prenantes. La couverture de l'ensemble de ces processus par des outils contractuels entre acteurs permettra de gérer au mieux les risques inhérents à la complexité de ces projets.

Notons enfin que cette maîtrise foncière nécessaire au bon déroulement d'un projet de réhabilitation de friche débouche, en fin de cycle, sur des ventes de terrains ou de surfaces de planchers aux utilisateurs finaux, qui doivent disposer de la traçabilité des risques résiduels de l'opération.

Par ailleurs, sur les friches de petite taille, on pourra davantage appliquer des ratios de dépollution et de démolition : plus la taille augmente, plus l'aléa du coût augmente. La destination de la friche variera selon la superficie du tènement foncier. Ainsi, en milieu urbain, les délaissés de petite taille (< 5 000 m²) feront généralement l'objet de promotion immobilière tandis que les grandes friches (> 10 000 m²) feront l'objet d'opérations d'aménagement urbain.

* expression de juriste qui qualifie un droit supérieur au droit commun et qui est exercé par la puissance publique

Présence d'éléments bâtis : La présence d'éléments bâtis, leur valeur patrimoniale et leur état ont une incidence sur la valeur et le potentiel de reconversion d'une friche. Les coûts de déconstruction et désamiantage, ou de réhabilitation, représentent un surcoût.

Présence de pollution : La présence de pollution dans les sols et les eaux souterraines, notamment dans le cas de friches industrielles, peut avoir une influence considérable sur la valeur et sur la faisabilité de l'opération d'une friche. Le niveau de dépollution à prévoir dépend des usages envisagés pour le projet : il sera obligatoirement plus élevé (et donc coûteux) s'il s'agit d'usages sensibles, tels que le logement, les établissements de santé et les établissements scolaires.

Présence d'infrastructures : notamment sur les anciens sites de l'industrie lourde, la présence de réseaux, enterrés ou aériens, et de macro-infrastructures de type génie civil profond, peut également alourdir sérieusement le bilan économique de l'opération.

Présence d'une biodiversité et/ou d'habitats remarquables : Après plusieurs années d'inactivité, il est fréquent d'observer une reconquête des espaces par la biodiversité, flore mais aussi faune. Compte tenu des obligations réglementaires qui s'imposent au maître d'ouvrage en matière de protection et de développement de la biodiversité, cette présence peut également générer des contraintes de conception et de surcoûts importants (séquence ERC éviter/réduire/compenser). Les contraintes environnementales peuvent entraîner une moindre faisabilité du programme initialement envisagé (ce qui est un facteur de recettes amoindries), les compensations mises à charge sont une source de coût et ne sont pas toujours faciles à mettre en place avec les interlocuteurs ruraux (exploitants agricoles et propriétaires fonciers) qui peuvent être tentés par l'effet d'aubaine.

Remarque : Les coûts de déconstruction, de désamiantage et de dépollution ne sont pas modélisables à priori par des ratios, en raison de la spécificité de chaque friche et peuvent ainsi grever lourdement l'équilibre économique de l'opération de reconversion. Des études détaillées sont donc indispensables pour déterminer ces coûts au cas par cas.

Le projet envisagé

La valeur d'une friche ne peut s'appréhender qu'au regard d'un diagnostic préalable global et d'une programmation des usages qui devront disposer d'éléments suffisamment précis et pertinents au regard de la maturité du projet de reconversion. La destination finale de la zone - lotissement pavillonnaire, logements collectifs, zone d'activité économique (ZAE), zone commerciale, renaturation, ... est un facteur essentiel dans le calcul des recettes attendues, des coûts de reconversion et, par conséquence, du prix acceptable du foncier.

2.3.3.1. Méthodes d'évaluation

Méthode par la comparaison

La méthode par la comparaison est souvent difficile à mettre en œuvre, qu'il s'agisse d'une comparaison au m² terrain ou au m² bâti. En effet, la recherche de transactions comparables est difficile car les transactions de friches sont très peu nombreuses, avec un accès parfois difficile au prix réel si l'acheteur est un organisme public. Qui plus est, cette méthode suppose des situations géographique, économique (marché local) et urbanistique (réglementation du PLU) comparables.

Remarque : pour une comparaison au m² terrain, compte tenu de la superficie d'une friche (parfois plusieurs hectares), la comparaison avec des cessions de terrain de petite taille n'est pas pertinente.

Méthode par le compte à rebours

La méthode généralement la plus adaptée est le compte à rebours aménageur ou bien le compte à rebours promotion/réhabilitation. Ces deux comptes à rebours diffèrent sur le contenu des recettes et coûts contenus.

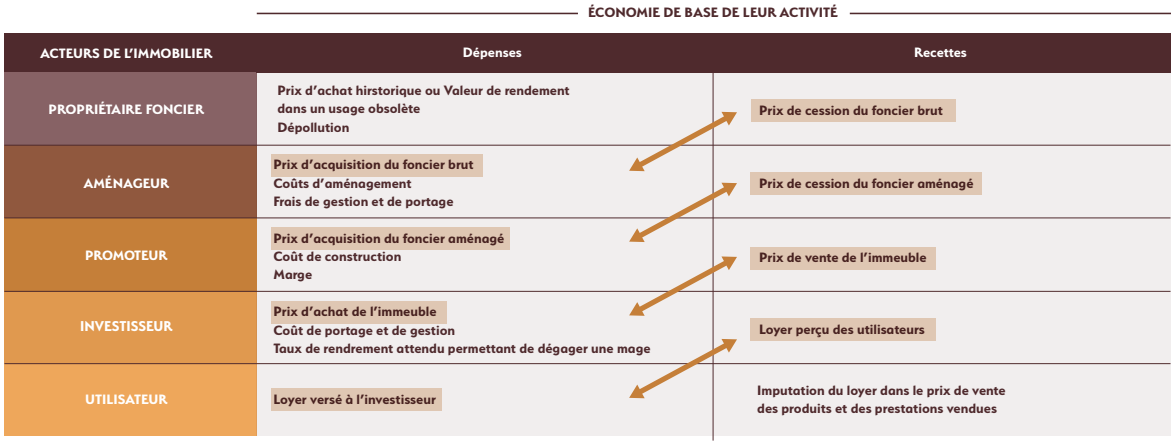


Figure 22 : Une équation économique en tension entre l'amont et l'aval de la « chaîne de production », Graphisme modifié - Crédit : Marie Llorente, adapté de l'Adef

RETOUR AU SOMMAIRE

Dans l'idéal, les deux comptes à rebours seront d'autant plus pertinents que le compte à rebours aménageur sera connecté ou en cohérence avec les comptes à rebours promoteurs (et vice-versa). Il y a un emboîtement qui est complexe mais qui permet ainsi de mettre en relation les programmes envisagés pour chaque opération.

Concernant le compte à rebours promoteur, cette méthode d'évaluation repose sur le principe que le terrain expertisé est destiné à accueillir un projet immobilier. Le compte à rebours est une méthode d'estimation de la valeur d'un terrain à bâtir ou à aménager à partir d'hypothèses sur la constructibilité du site et sur la valeur marchande des biens immobiliers projetés.

La valeur du terrain correspond à la différence entre les recettes projetées (les ventes des surfaces construites pour les promoteurs et les ventes de droits à construire pour les aménageurs) et les différents coûts directs et indirects générés par la construction, l'aménagement, majorés de la marge de l'opérateur et des aléas.

Important : Dans le cas d'une friche industrielle, la principale difficulté sera de mesurer les coûts initiaux issus du proto aménagement.

2.3.3.2. Focus en matière d'expropriation

Privilégier la méthode par comparaison

À ce jour, la jurisprudence de l'expropriation privilégie la méthode par la comparaison. Pour la Cour de cassation, la méthode du compte à rebours ne saurait être utilisée dans le cadre d'une expropriation, dès lors qu'un préjudice futur et éventuel ne peut être indemnisé et que l'usage futur que l'expropriant fera du bien ne doit pas être pris en compte pour déterminer une valeur*. Plus récemment, la Cour de cassation a jugé que la valeur d'un terrain ne peut être retenue en considération de son usage futur**. Notons enfin que la Cour d'appel de Paris*** confirme en matière d'expropriation *« que la méthode du compte à rebours doit être en principe exclue, puisque la valeur du bien, dans la méthode du compte à rebours, est fixée en considération de sa vocation future »*. En effet, le compte à rebours se base sur un projet de promotion ou d'aménagement sans qu'au moment de la décision du juge, le projet ne soit définitivement arrêté par un permis d'aménager ou de construire purgé des recours éventuels. De plus, il anticipe les recettes et les charges que l'aménageur ou le promoteur devraient encaisser ou supporter lors de la réalisation de l'opération qui se déroulera dans le futur. Certaines cours d'appel**** nuancent ce principe en réservant cette méthode au seul cas d'absence avérée de termes de comparaison. En synthèse, les juridictions rejettent l'emploi de la méthode d'évaluation du compte à rebours chaque fois que la méthode par la comparaison est possible, ce qui est le cas dès l'instant où des termes de comparaison probants sont versés au débat. Observons que la libération de la data immobilière (DVF) croisée à celle de l'urbanisme (Géoportail de l'urbanisme) facilite grandement le travail des experts dans la recherche des termes de comparaison.

FRICHE QUARTIER GARE CONCARNEAU (29)

Reconversion du quartier de la gare par COLAS Environnement et COLAS Quimper avec mise en œuvre de travaux d'excavation, essais pilote de traitement des terres polluées par voie biologique, création d'une aire de traitement des sols impactés sur site par biotertre et évacuation en filières spécialisées des matériaux en excès.

Figure 23 : Reconversion du quartier de la gare, Concarneau (29) - Crédit photo : Colas Environnement

Mais tenir compte de la pollution du bien

Pendant de nombreuses années, les juridictions de l'expropriation ont considéré que la question de la remise en état du terrain était une question étrangère à la fixation des indemnités d'expropriation. Elles sont revenues sur ce postulat avec un arrêt de la 3ème chambre civile de la Cour de Cassation du 26 mars 2003 au motif qu'un bien exproprié doit être évalué en considération de sa consistance à la date de l'ordonnance d'expropriation. Si donc la preuve est rapportée qu'à cette date, le bien est pollué, il est désormais admis qu'il soit pratiqué un abattement pour pollution.

Mais la difficulté consiste alors à déterminer précisément cet abattement. Il s'agira soit d'appliquer un pourcentage global sur la valeur de l'immeuble, soit de déduire un coût de réhabilitation, estimé par le juge à la lumière des rapports que lui communiqueront les parties, à moins qu'il ne préfère désigner un expert.

*Sur ce point, voir Cass.3e civ. 9 déc. 1986, AJPI 1987, p 686
**Cour de cassation du 28/05/2013 : Civ. 3, 17 juill. 1997, AJDI 1997. 1084
***Pôle 4 - ch. 7, 20 déc. 2018, n° 17/1479
****Cour d'appel de Douai du 19 mai 2016, n° 15/00106 - Cour d'appel de Versailles du 13 fév. 2018, n° 15/04321

La valeur 1 € est possible … mais pas toujours souhaitable !

L'agglomération de Châlons-en-Champagne a acheté deux friches pour 1 euro chacune en 2019 ; il s'agit de l'emprise militaire de la Folie et de la caserne Chanzy. Un projet écologique, des logements et des commerces sont envisagés.

Par plusieurs décisions, les magistrats (notamment TGI Rennes du 4 mars 2016), dès lors qu'ils constatent que les coûts de démolition du bâti sont supérieurs à la valeur du terrain, fixent l'indemnisation du propriétaire à la somme de 1 €. L'indemnisation à valeur négative n'est pas envisageable, elle se heurterait en l'état de la législation à la protection du droit de propriété. C'est le cas également de la friche Duralex de Rive-de-Gier (42800). Il s'agissait d'un enchevêtrement de bâtiments dégradés, en partie incendiés, de fosses partiellement inondées, avec des morceaux de toit en fibrociment qui contiennent de l'amiante, situés à l'entrée Est de Rive-de-Gier, à proximité du centre-ville. La Cour d'appel de Lyon (chambre de l'expropriation du 9 juin 2020) a constaté que la valeur du terrain était de 1,4 M€ tandis que le coût des travaux de démolition (désamiantage compris) s'élevait à 2 M€. Elle en a déduit une valeur indemnitaire de 1 €.

Figure 24 : Friche Duralex, Rive de Giers (42) - Crédit photo : Saint-Étienne Métropole

FRICHE DURALEX, RIVE DE GIERS (42)

Depuis 2007, l'ancienne verrerie Duralex constitue une friche de 6,5 hectares comprise dans le périmètre du vaste projet de requalification de l'entrée Est de Saint-Etienne Métropole (27 hectares). EPORA, l'Etablissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes, a déjà investi 11 M€ pour la phase de désamiantage, démolition et dépollution.

Le projet de reconversion comprend un parc urbain, nouvel espace vert connecté à la Ville via une passerelle au-dessus du Gier, des logements, une nouvelle zone d'activité, une restauration écologique et un élargissement des berges, Rive de Gier étant particulièrement exposé au risque inondation. Le budget de l'opération est estimé à 50 M€ d'investissement (dont 11 M€ par Epora) pour un aboutissement espéré d'ici la fin du mandat municipal et intercommunal en cours, c'est-à-dire 2026.

Pour le service Aménagement Opérationnel de Saint-Etienne Métropole, EODD a réalisé une mission d'expertise et d'accompagnement dans le domaine des sites et sols pollués.

2.4. FINANCER LA RECONVERSION

S'il semble à priori acquis qu'un actif foncier comprenant des bâtis et/ou infrastructures peut créer de la valeur, près de 40 ans de retours d'expérience montrent qu'il est nécessaire pour les porteurs de projets d'avancer prudemment, étapes par étapes, pour éviter d'engager inutilement leur responsabilité et des moyens financiers. En particulier, il est primordial de s'interroger avant d'acquérir un foncier en friche, d'autant si l'estimation de la valeur vénale de ce foncier n'est répertoriée nulle part. Ces constats conduisent à rechercher de façon large et sans exclusivité les différents types de financements.

En effet, entre :

- un projet d'initiative privée (logements, bureaux, activités) situé en zone urbaine tendue qui trouvera la plupart du temps son équilibre financier grâce aux bonnes conditions de sortie sur le marché,
- et un aménagement d'espace public intégralement financé par des fonds publics en zone détendue.

On peut identifier toute une gamme de partage de financements privé/public avec les formules contractuelles offertes par les règles juridiques (concessions, partenariats public/privé), voire avec des formules innovantes. Dans ces cas, il convient non seulement de bien calibrer les contributions financières de chacune des parties, mais aussi de définir correctement le partage des risques (techniques, financiers, juridiques, …). Les paramètres correspondants sont d'ailleurs en interaction avec les caractéristiques du projet de reconversion.

Les coûts de remise en état d'une friche sont le plus souvent considérés comme le principal obstacle à sa reconversion. Ils peuvent alourdir considérablement les dépenses du bilan de l'opération, déjà affecté par des coûts d'acquisition parfois surévalués et des perspectives de recettes modestes voire insuffisantes (en particulier en secteur détendu). L'équation économique à résoudre se complique donc considérablement, d'autant plus que cette approche bilancielle à l'échelle de l'opération apparaît très réductrice. En effet, elle assimile les actions de reconversion uniquement à des coûts et à des dépenses alors qu'il s'agit bien d'investissements porteurs de bénéfices collectifs qui ne sont pas, à ce jour, monétarisés dans un bilan. La reconversion d'une friche peut aussi agir comme un signal et une impulsion pour d'autres processus de rénovation, également privés.

C'est pourquoi à la notion de déficit d'opération (qui d'ailleurs ne permet pas de penser des péréquations possibles entre projets ou entre territoires), il vaut mieux substituer l'idée de la constitution d'un budget reposant sur une articulation spécifique de fonds privés et de fonds publics, en fonction des usages envisagés. Cela n'obère en rien le travail à faire sur le partage équilibré de la valeur tout au long du processus de reconversion, qu'il s'agisse de la régulation foncière en amont pour contenir les mécanismes d'enchères ou du partage de la responsabilité financière et des risques entre propriétaires, collectivité, exploitants, porteurs de projet, …

Plus concrètement, pour répondre à cet enjeu crucial du financement de la reconversion des friches trop souvent bloquant, il faut d'une part identifier précisément les besoins de financement (quoi et à quel moment) - ce qui suppose une certaine ingénierie - et ensuite, mobiliser les sources de financement complémentaires aux seuls budgets des maîtres d'ouvrages publics et/ou privés, qui finalement sont assez nombreuses et pas toujours bien identifiées.

RETOUR AU SOMMAIRE

2.4.1. Identifier les besoins de financements

Comme évoqué précédemment dans ce guide, la complexité et la gestion des risques caractérisent les projets de reconversion de friches, rendant primordiale l'anticipation.

Dans ce cadre, les premiers postes à doter en financement sont l'assistance à maîtrise d'ouvrage reconversion des friches, étude de vocation, études de diagnostics et ingénierie.

On peut distinguer :

- Des financements publics de fonctionnement et d'investissement qui doivent couvrir les besoins en observatoires et leur mise à jour régulière, la mise en place puis l'évaluation de stratégies foncières permettant d'intégrer les gisements de friches dans une démarche territoriale, l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage de programmation et d'accompagnement de projets opérationnels (publics ou privés).
- Des financements privés ou publics à l'initiative des propriétaires, exploitants, détenteurs visant la connaissance patrimoniale et environnementale d'un portefeuille de biens susceptible de faire partie ou de rejoindre un gisement de friches.
- Des financements privés ou publics à l'initiative des porteurs de projets pour les études, les diagnostics et les expertises concourant à la conception du projet.

Pour les postes de travaux nous distinguerons :

- le gardiennage, la mise en sécurité, la gestion temporaire d'immeubles et d'espaces ouverts,
- les travaux dit de « pré-aménagement » (ou « proto aménagement ») portant sur l'évacuation des déchets en surface, le désamiantage, la déconstruction de bâtiments, le traitement par phases de la pollution des sols, le dévoiement des réseaux enterrés, la réintégration paysagère temporaire ou définitive des espaces traités,
- l'ingénierie de la surveillance dans le temps de la pollution résiduelle des eaux souterraines et parfois des sols selon la durée (les pollutions étant plus ou moins mobiles dans le temps),
- les travaux d'aménagement et d'équipement urbains nécessités par le projet (voies d'accès et de circulation, réseaux secs et humides, bassins et ouvrages hydrauliques, équipements de gestion des déchets, espaces récréatifs, mobiliers urbains, espaces végétalisés, aménagements écologiques, ...),
- les travaux de construction liés au volet immobilier du projet.

FRICHE DE L'USINE TEXTILE, ROCHESSON (08)

Ancienne cuve à fioul de l'usine textile. Implanté dans les Hautes Vosges (88) à 10 km de Gérardmer, le site constitue un foncier de près de 6 hectares à flanc de coteaux en prairies, le long de la rivière le Bouchot. Localisé dans le centre bourg qui s'étale sur plusieurs kilomètres, le tènement est peu voire pas inondable.

Cette friche a fait l'objet d'un diagnostic préalable à la reconversion par la Région Grand Est.

Figure 25 : Friche de l'usine textile, Rochesson (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Quand le porteur de projet n'est pas le propriétaire du site, il faut prendre en compte des coûts de maîtrise foncière dont le montant, quand il est négocié, doit prendre en considération les coûts estimés de la remise en état du site.

2.4.2. Identifier les sources de financements

Les sources de financements doivent couvrir l'ensemble du processus de portage du projet de reconversion en mobilisant des fonds privés et publics, selon la nature des investissements à porter et les contextes de marchés.

Au titre des fonds privés, on peut identifier pour les propriétaires, détenteurs, exploitants :

- les apports en nature de foncier et d'immobilier ;
- la prise en charge des frais de gestion et de gardiennage des sites ;
- des participations financières aux études, diagnostics et travaux de remise en état du site.

Pour les porteurs de projets (aménageurs / promoteurs / développeurs) :

- le préfinancement des études de conception et de réalisation des travaux, dont les travaux de dépollution complémentaire en cas de changement d'usage après cessation d'activité ICPE ;
- les recettes de cessions de charges foncières et de ventes immobilières.

2.4.2.1. La contribution financière des Établissements Publics Fonciers

Certains EPF pratiquent depuis longtemps le financement de la remise en état des friches se traduisant notamment par la prise en charge des travaux de désamiantage, de déconstruction, de dévoiement de réseaux, de dépollution, des travaux de re-paysagement, ... Ces dépenses sont répercutées totalement ou partiellement au moment de la sortie de portage. Dans certains cas, elles peuvent être accompagnées de mécanisme de minoration foncière par l'EPF, visant ainsi à garantir la sortie des opérations dans un objectif d'équilibre économique pour tous les opérateurs.

2.4.2.2. Les ressources directement consacrées aux opérateurs du traitement des friches

Aux programmes existants (fonds ADEME visant à traiter les sites dits « orphelins », programmes dédiés d'intervention mis en place dans certaines régions et par des établissements publics fonciers), viennent s'ajouter les crédits du Plan de relance (« France Relance ») engagés en 2021 et 2022. Il s'agit d'un « Fonds friches » national doté initialement de 300 M€ dont 40 M€ au profit de l'ADEME, et abondé successivement de 350 M€ puis 100 M€. Ce fonds friches a vocation à être décliné au niveau régional, où l'on pourra trouver les informations pratiques sur sa mise en œuvre. Les projets de reconversion de friches peuvent en outre être utilement intégrés dans les Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE), nouvel outil de planification intégrateur des politiques territoriales piloté par l'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires).

2.4.2.3. Les subventions dans le cadre de programmes nationaux et infranationaux

Il s'agit des programmes de financement dédiés aux collectivités territoriales, le plus souvent sous forme contractuelle, et susceptibles d'intégrer des opérations de traitement de friches, bâties ou non : Territoires d'industrie, Action cœur de villes, Petites villes de demain, ... Sur ces thématiques aussi, le Plan de relance est susceptible d'apporter des fonds supplémentaires, au titre de la cohésion des territoires, et via l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

En dehors de ces subventions, les préfets et sous-préfets peuvent également abonder les opérations de reconversion notamment par le biais de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui est l'un de ces outils, accessible à toutes les communes et EPCI. En milieu rural, il est également possible de mobiliser la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) en fonction des revenus de la population locale.

Signalons aussi que régulièrement, les régions comme les départements lancent des appels à projets ou proposent des lignes de subventionnement qui peuvent contribuer à finaliser le plan de financement. Cela nécessite une veille ciblée.

2.4.2.4. Les différents leviers proposés par la Banque des Territoires

La Banque des Territoires (dépendant de la Caisse des Dépôts et Consignations) déploie trois modes d'intervention en investissement :

- Directement en fonds propres et quasi-fonds propres dans l'immobilier d'entreprise ou industriel.
- Indirectement à travers des participations auprès des opérateurs, aménageurs ou développeurs tels que les SEM.
- Via des fonds privés spécialisés dans la reconversion des friches (Brownfields, Ginkgo, ...) soutenus par la Banque européenne d'investissement.

La Banque des Territoires est aussi susceptible d'apporter un accompagnement en ingénierie.

2.4.2.5. Les fonds européens

À ce stade des discussions entre les pouvoirs publics français et l'Union européenne portant sur la période 2021-2027, les requalifications de friches peuvent être inscrites comme projets éligibles aux fonds européens structurels et d'investissement de type Feder et intégrant un nouveau fonds : le Fonds de transition juste (FJT). Pour plus de précisions, il est recommandé de s'adresser, soit à l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) représentée localement par les préfets, soit aux Régions qui assurent la gestion des fonds européens en partenariat avec l'État.

D'une façon générale, on peut souligner le rôle pivot des Régions qui sont susceptibles :

- d'abonder les programmes de subventions décrits ci-dessus via des contractualisations spécifiques à leurs territoires (sous forme d'Appels à projets, avec soutien en études et travaux),
- de mettre en place de nouveaux instruments financiers (portage foncier par exemple),
- d'impulser avec des réseaux professionnels des dispositifs de soutien à la mise au point de projets notamment en matière d'ingénierie.

RETOUR AU SOMMAIRE

2.4.3. La fiscalité

La fiscalité, nationale ou locale, est susceptible d'intervenir aux différents stades d'une opération, depuis l'acquisition jusqu'à la vente éventuelle. On s'intéressera particulièrement :

- À la fiscalité de l'aménagement : taxe d'aménagement majorée ou non, qui peut s'appliquer aux zones urbaines à densifier, participations au titre de procédures de Zones d'aménagement concerté (ZAC), convention de participation dans le cadre de Projets urbains partenariaux (PUP). La décision de mettre en œuvre ces outils appartient aux collectivités locales.
- À la fiscalité de la rétention de terrains et notamment à la possibilité offerte aux collectivités locales de majorer la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) qui peut inciter les propriétaires de terrains à les mobiliser pour un projet ou à les vendre.

Ces indications ne sont pas exhaustives. Il faut en outre préciser que la recherche de ces subventions, ainsi que la constitution de dossiers d'éligibilité peuvent être très chronophages, aussi convient-il d'évaluer le rapport coûts / avantages d'aller chercher ces ressources complémentaires en fonction de leur montant et de leurs conditions d'obtention. Mais dans tous les cas, il est important de se doter de l'ingénierie suffisante pour être en capacité de mettre en adéquation les besoins et les sources de financement et d'avoir des intentions voire projets prêts.

FRICHE DE L'USINE TEXTILE, ROCHESSON (88)

Le site a subi un incendie en 1999, il a été partiellement démoli et se dégrade progressivement au fil du temps (couvertures notamment).

Cette friche a fait l'objet d'un diagnostic préalable à la reconversion par la Région Grand Est.

Figure 26 : Friche de l'usine textile, Rochesson (88) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

2.5. ÉVALUER LA RECONVERSION DES FRICHES À L'AUNE DES STRATÉGIES FONCIÈRES DES TERRITOIRES

Observer, arbitrer, planifier, phaser, potentiellement acquérir, financer, ..., ces différents actes incontournables qui définissent des préalables à la reconversion des friches répondent toujours à une même question d'adéquation entre les besoins actuels et futurs du territoire et les offres foncières disponibles dont les friches, selon un cap défini et porté par les acteurs publics. Mais ce cap peut varier et doit être régulièrement réinterrogé. La démarche d'évaluation est un véritable exercice d'introspection. Elle permet d'une part de poursuivre et vérifier la bonne mise en œuvre du projet de territoire et en retour de pouvoir l'ajuster. D'autre part, la démarche induit la mise en place d'indicateurs et de méthodes pour évaluer durablement les politiques menées. Dans le cadre de documents de planification, cette évaluation est obligatoire à intervalles réguliers (tous les 6 ans pour les SCoT et les PLU). Ainsi, sans attendre la livraison finale d'une opération de reconversion ou les évaluations obligatoires des documents de planification, quelques questions doivent régulièrement être posées : La reconversion des friches a-t-elle effectivement rempli ou suivi les objectifs de la stratégie foncière et territoriale ? En lien notamment avec des évolutions externes (sociétales, législatives, ...), cette stratégie foncière et territoriale a-t-elle besoin d'être réajustée ?

De ce fait, l'évaluation de l'action publique peut avoir plusieurs finalités et niveaux :

- L'évaluation des résultats au regard des objectifs : c'est l'efficacité.
- L'évaluation des résultats au regard des moyens : c'est l'efficience.
- L'évaluation des moyens au regard des objectifs : c'est la cohérence.
- L'évaluation des objectifs au regard des besoins : c'est la pertinence.
- L'évaluation des impacts directs et indirects : il s'agit de l'utilité sociétale.

Ces niveaux s'inscrivent aussi dans différentes temporalités : évaluations ex ante, ex post, voire continues et susceptibles de prendre en compte des évolutions plus ou moins prévisibles.

C'est d'autant plus primordial que cette stratégie foncière, et en particulier la reconversion des friches, se situent au croisement de politiques publiques et de différentes compétences et donc niveaux de collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes, ...).

3 PASSER À L'ACTION OPÉRATIONNELLE

3.1. CRÉER UN ÉCOSYSTÈME D'ACTEURS

La reconversion des friches nécessite de créer un écosystème d'acteurs travaillant en concertation sur une définition du projet qui intègre les contraintes et les attentes de chacun. La réussite de l'opération dépendra fortement de la qualité du dialogue sociétal qui réduira les risques de dérives du calendrier, d'oppositions locales souvent médiatisées, voire de blocage conflictuel aux alentours du site (Zone à Défendre – ZAD) ou institutionnels (Architectes des Bâtiments de France, ...).

La mobilisation des acteurs publics est indispensable :

- La stratégie doit être définie et partagée avec les différents niveaux de collectivités territoriales et les représentants de l'État : on recherchera la cohérence du projet avec les politiques publiques et projets en cours. Il s'agit d'éviter les réactions tardives de désaccord et de baliser le planning du projet en identifiant les calendriers de décision des acteurs impliqués. Il est important de veiller à une communication claire et régulière tant au niveau des élus et décideurs, que de leurs services techniques et instructeurs.
- Les acteurs privés ont besoin d'une politique publique de reconversion des friches : contraints à mettre un frein considérable et souhaitable à l'artificialisation des sols, ils ont besoin de politiques foncières publiques pour produire l'offre économique, résidentielle ou mixte permettant le développement de la ville sur elle-même : inventaires, données, stratégies de redéploiement urbain, réglementations favorables, financements le cas échéant, ...
- La prise de position des acteurs publics en faveur de la reconversion de la friche, le plus en amont possible de l'intervention, permet d'engager positivement et sereinement le dialogue sociétal pour co-construire des orientations d'aménagement acceptables, ce qui permet de réduire le risque futur d'opposition quelle que soit la nature du porteur du projet (public ou privé).
- Ce portage politique volontariste permet de rappeler à chacun que la capacité à prendre en compte les intérêts particuliers (riverains, associations, opérateurs immobiliers, ...) dépend de la capacité à les financer, notamment les droits à construire qui conditionnent les recettes de l'opération et les financements publiques mobilisables.

FRICHE ETAMAT - PAIXHANS
LE MANS (72)

Le développement d'un nouveau quartier sur l'ancien site militaire Etamat-Paixhans sera l'un des grands projets de la Ville du Mans et du Mans Métropole. Au sein d'un groupement mené par Dominique Perrault Architecture, SYSTRA intervient sur la thématique mobilité-transport.

La mobilisation des acteurs privés est tout aussi indispensable mais d'un autre registre. Le projet doit leur être clairement communiqué et sur des bases étayées par des diagnostics partagés :

- Les acteurs sont des investisseurs, contraints par le marché (commercialisation, prix de sortie, ...), ils ont besoin d'orientations de programmation suffisamment claires pour réaliser des études fiables (préfaisabilité, faisabilité, ...), leur enjeu est de circonscrire du mieux possible le champ des incertitudes et des aléas. La crédibilité et la confiance sont des marqueurs forts pour obtenir leur intérêt et leur engagement.
- Les acteurs privés, ce sont aussi les partenaires techniques, les fournisseurs, les prestataires qui disposent de l'expertise opérationnelle indispensable pour adapter la qualité du projet à un budget d'opération fiable.
- Les demandes doivent être claires quant à la vocation attendue par la collectivité et la gouvernance de projet efficace pour faire rentrer progressivement et positivement le porteur de projet dans le processus de concertation.

Figure 27 : Friche Etamat - Paixhans, Le Mans (72) - Crédit photo : Le Mans Métropole

RETOUR AU SOMMAIRE

Enfin, il est important de tenir compte des besoins et attentes de la société civile et des habitants directement concernés :

- La communication à l'égard de la population concernée ne s'improvise pas, c'est un élément du projet en tant que tel. Si les marges de manœuvre du projet le permettent, on peut utilement introduire des espaces de co-production et de dialogue. Ce peut-être par exemple un atelier de construction de vision urbaine « dessine-moi ta friche dans 5 ans », un atelier mémoire, ou encore un comité de gestion riverain, susceptible de se réunir tout au long du projet pour faciliter le travail d'interface.
- Les acteurs organisés de la société civile peuvent avoir à défendre des revendications, il faut un interlocuteur du côté de la maîtrise d'ouvrage et de l'AMO qui soit formé au dialogue. Les tensions voire les conflits souvent fatals (et très couteux) à un projet pourront être déjoués par un dialogue constructif et raisonné.
- Le cas échéant, il est indispensable de rappeler aux riverains que les sols de la friche sont pollués, voire que les eaux souterraines peuvent transporter des pollutions au droit des terrains alentours. Les populations qui habitent depuis des décennies autour d'une friche s'habituent à vivre avec et ont tendance à oublier qu'elles côtoient chaque jour un site pollué. Dans ce cas, reconvertir la friche est une véritable mesure de santé publique et d'amélioration de la qualité de leur environnement immédiat.

Les acteurs du territoire sont très importants, ils forment le tissu local qui consolidera la dynamique de projet et fiabilisera sa réalisation. La détection d'intérêts convergents peut favoriser la réussite de la reconversion, il est rare qu'un projet ne dépende pas de son environnement économique : la spirale de création de valeur intéresse chacun.

3.2. CHAQUE FRICHE EST UN CAS UNIQUE, LE DIAGNOSTIC À 360°

Dans le cadre de sa stratégie foncière et en particulier de son volet observatoire, la collectivité territoriale a élaboré un projet de territoire et identifié ses besoins et son offre foncière. Elle a donc déterminé des fonciers stratégiques, qualifié les fonciers à réhabiliter en amont de tout projet et anticipé leur devenir tout en s'inscrivant dans un contexte de sobriété foncière (ZAN - zéro artificialisation nette). La collectivité a donc récolté des informations cruciales sur les friches : état d'occupation, usages actuels et passés, propriétaires(s), données techniques et environnementales sur l'ensemble des constituants de la friche, règlement d'urbanisme, superficie, ... L'ensemble de ces informations capitalisées et concertées au sein de la collectivité permettent d'asseoir un projet servant l'intérêt général de revitalisation du territoire et d'intégrer les invariants d'une stratégie foncière. Ces données alimentent les réflexions des porteurs de projet et sont autant d'aides à la décision mises à disposition pour cibler les pistes de reconversion et éviter la rupture dans le processus de transformation. La stratégie nourrit donc la partie opérationnelle au même titre que l'opérationnel met à l'épreuve la stratégie. Le déroulé n'est donc pas linéaire mais imbriqué et répond toujours à un projet politique du territoire, projet qui peut évoluer dans le temps.

Dans le prolongement des principes généraux de la démarche projet, la question du diagnostic est alors fondamentale et se pose très en amont. Sa finalité est multiple : produire un ensemble de connaissances les plus objectives et précises possibles pour, d'une part, contribuer à la définition des axes programmatiques du projet et d'autre part pour préciser les conditions de faisabilité et de mise en œuvre opérationnelle. Par conséquent, il vise à recenser aussi bien les points durs et les risques, que les potentiels, et surtout à en proposer une analyse croisée pluridisciplinaire pour nourrir la stratégie de conception et de phasage du projet. En somme, il s'agit de réaliser un diagnostic préalable pluridisciplinaire à 360° visant à **évaluer le potentiel de reconversion du site** (appelé aussi parfois potentiel de mutation), à partir des seules données et informations disponibles et à **identifier les vocations envisageables.**

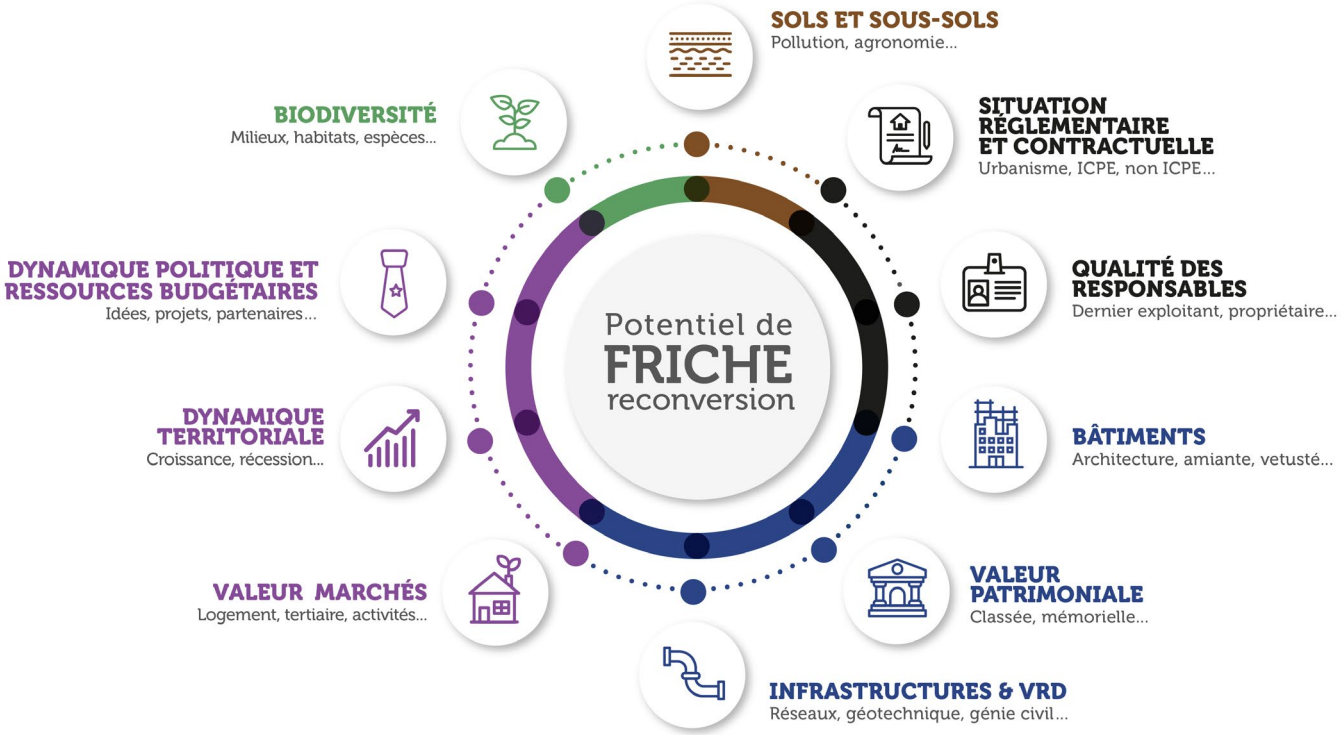


Figure 28 : Les 10 fondamentaux du potentiel de reconversion d'une friche - EODD ingénieurs conseils - 2019

3.2.1. Les diagnostics flash : un premier éclairage rapide

Avant d'engager un projet, à commencer par l'achat du foncier, les élus d'une collectivité ont souvent besoin d'y voir plus clair sur le potentiel d'une friche et de détecter les points de vigilance essentiels. Un état des lieux rapide, et une visualisation des possibles au regard de leur stratégie territoriale et de leur PLU sont souvent souhaitables : rappels réglementaires, principales sujétions, vocations possibles, démolitions et schéma d'orientation indicatif, possibilité de visualiser l'affectation des sols et les quantités constructibles ou à réhabiliter. Cette approche flash ne préjuge ni des études détaillées à conduire obligatoirement, ni des choix finaux, mais elle permet d'éclairer les élus. Suivant le contexte, le recours aux EPF permet au travers de convention préalable de fixer une 1ère direction, laquelle permet d'identifier les étapes suivantes. L'engagement du projet, passera par le nécessaire diagnostic détaillé 360° évoqué au paragraphe 6.4.

Le principal défi des maîtres d'ouvrage (au premier chef les collectivités locales) sera de relier une pluralité de dimensions, d'objectifs et d'acteurs qui ont chacun une vue partielle liée à leur champ d'action, et qui interagissent de façon non linéaire.

Dimension	Objectifs	Acteurs	Risques spécifiques aux friches
Stratégique et politique	Co-définition du sens de l'action, des usages possibles du foncier et portage du projet dans la durée	Collectivité, propriétaires (le cas échéant), maîtrise d'ouvrage	Bien sans maître, recours à l'expropriation, biens surévalués, contraintes environnementales sous-estimées, …
Opérationnelle	Conduite opérationnelle du projet (démarre souvent par des étapes de préfiguration / urbanisme transitoire) + animation de la concertation	Chef de projet et son équipe opérationnelle EPF (le cas échéant)	Délais d'obtention des autorisations, compensations environnementales, absence de visibilité commerciale, aléa technique, recours des tiers, coûts d'acquisitions des données de l'existant, …
Expertise	Réalisation des différentes études de faisabilité juridico-technico-économique nécessaires, programmation (dont phase transitoire)	Conseils experts environnement dont pollutions et biodiversité, VRD, structures et bâtiments, avocat, notaire, bureaux d'études économique, programmiste, urbaniste, architectes, opérateurs urbanisme transitoire, …	Changements d'ambition ou alternance politique qui modifie la programmation, coûts des études, accès à l'ingénierie qualifiée dans certains territoires
Partenariale	Association le plus en amont possible des acteurs parties-prenantes	Société civile, riverains et comités de quartiers, associations de défense de l'environnement, porteurs de projet, opposition politique promoteurs, bailleurs, …	Absence de porteurs de projet, incompréhension voire hostilité des riverains, développement d'un projet alternatif désynchronisé, …

Afin de rendre compte des interactions entre ces différents éléments, il est recommandé de mobiliser une approche systémique qui évite de s'enfermer dans des processus séquentiels et linéaires. Concrètement, cela signifie que la conception et la mise en œuvre d'un projet de reconversion de friche participent d'une démarche évolutive et adaptative, fortement pluridisciplinaire, phasée dans le temps, pour permettre les ajustements nécessaires afin de minimiser les risques dans un contexte d'incertitudes qui augmentent en fonction du temps.

Il s'agit donc de penser globalement, d'embrasser la complexité avec le souci de limiter le processus dans le temps, pour réduire les risques de reprises incessantes et leurs dérives budgétaires associées.

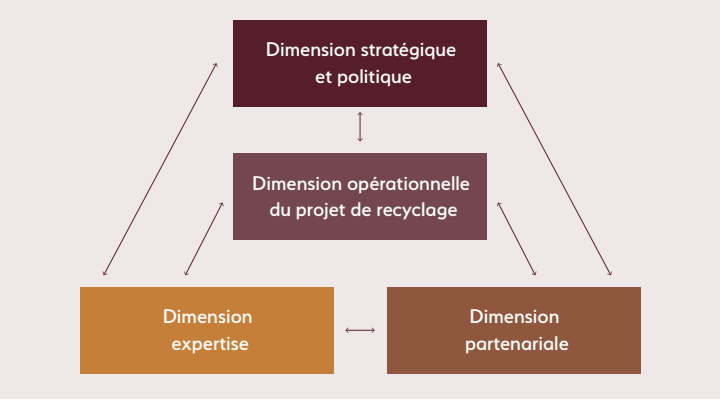


Figure 29 : Approche systémique du projet de recyclage (adapté de J.-P. Din, 2011)*

*Jean-Philippe DIN, 2011, La gestion de projets urbains, Projets d'aménagement concertés dans des secteurs déjà bâtis : exemples en Suisse Romande - Mémento à l'usage des responsables de projet-, 148p. https://villedurabledotorg.files.wordpress.com/2012/09/memento__final__allege.pdf

3.2.2. Un « bon » diagnostic s'affranchit du périmètre de la friche : il est multiscalaire

Certains sujets vont naturellement être appréhendés à l'échelle de la friche, en particulier les paramètres qui conditionnent sa mutabilité, tels que sa consistance foncière, sa dureté, les caractéristiques géophysiques du sol (niveau de pollution, valeur agronomique, biochimique, ...), l'état technique du cadre bâti, etc. En revanche, le sens du futur projet se joue dans son articulation avec son environnement proche et lointain, avec le « déjà là », au sens matériel et immatériel, c'est-à- dire avec les habitants et plus largement la diversité des occupants du territoire (entreprises, commerçants, associations, services publics, ...), leurs pratiques et tout ce qui fonde l'identité des lieux (patrimoine industriel, paysager, culturel, écologique, ...).

Ainsi, au-delà des caractéristiques de la friche en elle-même, le diagnostic doit livrer cette compréhension du contexte et de ses dynamiques, indispensable pour poser les enjeux de développement du territoire et ainsi définir la vocation du site dans cette trajectoire. La qualité d'un projet se joue, en grande partie, dans sa capacité à se greffer de manière vertueuse à l'existant.

Figure 30 : Friche de la filature Oudin, La-Ferté-sur-Chiers (08) – Quand la nature reprend ses droits - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

3.2.3. Un « bon » diagnostic n'est pas une addition d'études : il doit être stratégique à 360°

Pour proposer des orientations stratégiques pertinentes et pour lever le maximum d'incertitudes en amont, on comprend la nécessité de chercher une forme d'exhaustivité dans le diagnostic tant les thématiques à aborder peuvent être nombreuses (mobilité - accessibilité, logement - peuplement, équipements, commerces, activités économiques, études techniques, juridiques, environnementales, paysagères, ...).

Mais attention à ne pas tomber dans la dérive de la « check-list » qui n'est pas une garantie de réponses adaptées. Si le diagnostic doit effectivement être à 360°, il doit être efficace et faire sens, c'est-à-dire cibler les bonnes informations à collecter au bon moment, avec le juste niveau de détails, certains approfondissements pouvant être différés dans le temps. Pour être utile, il doit être stratégique, c'est-à-dire aboutir à des orientations à la fois hiérarchisées et articulées. Cette mission peut être confiée à un groupement de prestataires, qualifiés et complémentaires, qui ont cette capacité à traiter les différents sujets en transversalité et à les relier entre eux.

FRICHE DE LA FILATURE OUDIN, LA-FERTÉ-SUR-CHIERS (08)

Par son implantation au cœur du village, la friche de la filature Oudin constitue une véritable verrue urbaine par ses vieux bâtiments très dégradés, en bordure de la rivière La Chiers et de son saut hydraulique remarquable.

Fortement exposée au risque inondation, la constructibilité est mise en cause et les mesures constructives ne seraient pas supportables par le marché immobilier très détendu. Le site s'est fortement dégradé depuis sa mise à l'arrêt, il n'est plus hors d'eau, ni hors d'air et se dégrade de plus en plus vite.

Le site est une passerelle foncière entre le cœur du village et un saut hydraulique qui offre des qualités paysagères et une production d'énergie décarbonée (turbine hydroélectrique en fonctionnement).

Le potentiel de reconversion est très contraint mais une situation environnementale favorable pourrait rendre sa suppression possible.

Cette friche a fait l'objet d'un diagnostic préalable à la reconversion par la Région Grand Est.

Figure 31 : Friche de la filature Oudin, La-Ferté-sur-Chiers (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

RETOUR AU SOMMAIRE

TÉMOIGNAGE

CARINE VUIDEL

Responsable de l'aménagement de la Région Grand Est

Depuis 2020, la Région Grand Est soutient et accompagne certaines collectivités en leur proposant de réaliser une mission de « diagnostic préalable 360° » par une « AMO friches pluridisciplinaire », entièrement financée par la Région.

Après 6 missions réalisées sur des friches très diverses, quelle est la valeur ajoutée de cette démarche pluridisciplinaire pour les collectivités locales et la Région Grand Est ?

Cette AMO a vocation à amorcer un travail de réflexion auprès des collectivités dépourvues d'ingénierie spécifique sur ces sujets. Elle répond au besoin de collectivités qui ne portent pas encore de projet de reconversion de leurs friches, et éprouvent des craintes ou de la difficulté à engager un tel projet. Cette AMO permet de donner un cadre méthodologique pour la reconversion, d'identifier et de fermer des pistes de reconversion en fonction du territoire, des contraintes identifiées sur le site et du potentiel de la friche, de phaser un futur projet et d'en préciser les étapes, de donner une première esquisse de coûts, d'identifier les 1ers partenaires potentiels. C'est un outil d'aide à la décision pour les élus locaux, adapté à leurs friches. L'AMO doit apporter des compétences pointues dans les domaines complexes que sont le juridique, les sites et sols pollués, l'écologie, outre les compétences techniques plus classiques (architecture, structures et réseaux, ...) et une approche globale territoriale (urbanisme, développement économique) incontournable pour éviter de plaquer des pistes développées dans d'autres territoires mais inadaptées au contexte local.

La Région a fixé un délai de 8 semaines à l'équipe d'AMO qu'elle a choisi pour rendre son rapport de diagnostic préalable. Pourquoi avez-vous choisi ce délai relativement court ?

Cette mission d'AMO a pour vocation d'être une démarche « flash » permettant de démarrer la réflexion lorsque la volonté de reconvertir la friche est présente mais se heurte à la complexité du sujet (et/ou du site). En tant qu'outil d'aide à la décision et plan d'actions pour la suite, il nous paraissait important de limiter le délai de réalisation. Il ne s'agit pas de réaliser une étude de vocation, ni de mener les diagnostics, mais d'établir une feuille de route n'omettant aucun sujet. L'objectif est que les élus locaux puissent décider de lancer ou pas un projet et notamment des études techniques et de vocation, qui peuvent être longues, à la suite de la mission. C'est aussi le point de départ d'un accompagnement possible au long cours de la part de partenaires et acteurs régionaux (tels que Région Grand Est, ADEME, EPF Grand Est, EPF Alsace, ...) et locaux.

La reconversion des friches est identifiée comme un levier important pour réduire dès aujourd'hui l'artificialisation des sols et atteindre le « ZAN » en 2050. Quelles recommandations pouvez-vous adresser aux collectivités qui souhaitent s'engager dans un projet de reconversion de friches ?

La reconversion de friches est certes un des leviers mais sans être la solution miracle. La première recommandation est de ne pas se précipiter : ne pas acquérir un site avant d'avoir connaissance de ses contraintes (juridiques, de pollution du sol, de bâti, d'accès, de localisation, etc), prendre le temps de mener les études, ne pas brûler les étapes de reconversion au risque de voir les travaux retardés ou empêchés en découvrant une source de pollution inconnue ou une espèce rare par exemple. La deuxième est d'intégrer les friches dans une stratégie foncière de territoire et en incluant une approche de revitalisation des centres-bourgs et centres-villes. Et la troisième de s'entourer : la Région Grand Est, l'ADEME, l'État sont des partenaires techniques et financiers potentiels à associer dès l'amont d'un projet de reconversion et requalification de friche bien évidemment, et les EPF sont un outil au service des collectivités ; contacter l'EPF de son territoire est le premier réflexe à avoir. La Région Grand Est porte une politique volontariste et ambitieuse de requalification des friches. Ainsi, dans le cadre de cette politique, ce sont plus de 63 M€ qui ont été attribués aux collectivités du Grand Est par la Région. Elle a un partenariat étroit et unique avec l'ADEME depuis 2017 sur la dépollution des sols des friches, également avec le monde de la recherche (tel le GISFI - groupement d'intérêt scientifique pour les friches industrielles) et travaille en cohérence et complémentarité avec l'Agence de l'eau Rhin-Meuse et l'État. À chaque friche ses spécificités, l'implication de tous les acteurs dans l'ensemble des phases du projet est la clé d'un projet adapté et durable.

3.2.4. Un « bon » diagnostic doit s'actualiser : il est valable un certain temps

Il se peut que le temps de maturation du projet rende obsolètes certains volets du diagnostic déjà réalisés. S'il est important de mobiliser les informations disponibles et les études déjà réalisées, un diagnostic a une certaine durée de validité. En effet, il dépend de l'évolution du contexte, en particulier local si l'équipe municipale a changé et que de nouvelles aspirations émergent, par exemple, autour de la nature en ville, de la densité, de la mixité des fonctions, etc. Cela milite pour un bon calibrage des études à engager aussi bien dans le temps, que dans leur contenu, mais également à tous les acteurs / décideurs de se positionner rapidement une fois le diagnostic réalisé.

RETOUR AU SOMMAIRE

3.3. DE LA VOCATION D'UN SITE AU PROGRAMME DU PROJET

3.3.1. La programmation, une étape clé du projet

Une fois la vocation sur site partagée, pourquoi et comment parvenir à une programmation « raisonnable » ?

Face à ces multiples enjeux, les objectifs principaux d'un programme de projet de reconversion pourraient donc être résumés en 2 points :

- Réussir à trouver un compromis entre le souhaité et le réalisable, entre l'ambition politique, la faisabilité technique et économique (pertinence et soutenabilité du projet) et l'acceptabilité sociétale du projet.
- Réussir à avancer étape par étape dans le processus, avec un souci de sobriété économique, en évitant les ruptures et retours en arrière (continuité du portage politique), sans jamais négliger le caractère pluridisciplinaire de l'exercice dans les prises de décisions (une contrainte non ou mal identifiée pouvant faire avorter le projet à tout moment).

Comme exposé ci-après, la méthodologie d'intervention est simple. La complexité réside dans la nécessité de :

- **Conduire une expertise pluridisciplinaire opérationnelle,** tenant compte des données du site et des idées des acteurs du projet.
- **Séquencer les étapes du processus,** pour valider l'opportunité puis la faisabilité du scénario de reconversion le plus adapté à la friche et à l'ambition des acteurs du territoire.
- **Partager cette analyse avec les décideurs,** dans des termes compréhensibles par des non spécialistes, les jargons techniques propres à chaque spécialité étant autant de barrières à l'appropriation des résultats et au caractère inclusif recherché.
- **Convaincre les décideurs de porter « une ambition raisonnable sur la durée »**, en choisissant un scénario de reconversion, ambitieux en termes de développement durable, mais maîtrisé en termes de consommation d'espace, de budget et de temps. Si leur choix est différent, il convient d'être capable de les conseiller et de les accompagner pour minimiser la réalisation des risques et de leurs impacts financiers.

FRICHE PROJET MASSHYLIA
VILLE DE CHÂTEAUNEUF-LES-MARTIGUES (13)

Le projet Masshylia vise à construire une usine de production d'hydrogène décarboné au sein du périmètre de la bioraffinerie TotalEnergies de La Mède, située sur les communes de Châteauneuf-les-Martigues et Martigues. Ce projet est porté par TotalEnergies et ENGIE, et accompagné par RTE pour son raccordement électrique. SYSTRA intervient en tant qu'AMO concertation.

Figure 32 : Friche Projet Masshylia, Châteauneuf-Les-Martigues (13) - Crédit photo : SYSTRA

La mission d'AMO friches, fortement recommandée pour tout porteur de projet qui ne dispose pas en interne des ressources compétentes nécessaires, vise donc à transformer une idée en projet, avec pédagogie mais sans démagogie. Elle s'insère dans un processus décisionnel en phase stratégique (opportunité, faisabilité) qui conduira le maître d'ouvrage :

- **soit à engager le projet en phase opérationnelle** (programmation détaillée, conception, réalisation, mise en exploitation) ;
- **soit à abandonner l'idée d'un projet de reconversion,** avant d'engager inutilement des ressources importantes (achat de foncier à risques, budgets d'études et de travaux, temps de pilotage et de coordination, ...), **avec une solution de repli éventuelle qui pourrait se réduire à résorber la friche** avec des mesures de maîtrise de risques et, le cas échéant, de conservation du patrimoine (réhabilitation du clos couvert). Attention, déconstruire une friche pour la renaturer constitue en soi un véritable projet de reconversion qui nécessite des ressources (humaines et financières), du temps et une feuille de route.

À partir du potentiel de reconversion restitué dans la diversité de ses composantes et des vocations envisageables, l'AMO friches doit être capable de proposer les scenarii d'action visant en priorité les projets de reconversion les plus adaptés au site et à son contexte territorial (il est possible qu'aucun projet de reconversion à proprement parler ne soit souhaitable), 2 à minima pour avoir le choix, idéalement 3 à 4 au maximum pour s'approcher d'un scénario privilégié dans des temps avec des coûts d'études raisonnables.

Ces scenarii font l'objet d'une analyse des forces et faiblesses, des risques et des opportunités, et une feuille de route est proposée pour chaque scénario (actions, acteurs, temps et budgets estimés).

Avec ce premier niveau de rendus sur les devenirs possibles de la friche, les porteurs de projets (publics ou privés) disposent des éléments suffisants pour leur prise de décision :

- Choisir d'acquérir de nouvelles données et informations pour fiabiliser l'opportunité et réduire les plages d'estimation de coûts des projets (investissements et temps), en se limitant à un cycle pour ne pas casser la dynamique du processus.
- Choisir in fine le(s) scenarii à affiner (préprogrammation, bilan d'opération, feuille de route), toujours dans une logique d'exclusion des projets les moins favorables selon un processus en entonnoir.

RETOUR AU SOMMAIRE

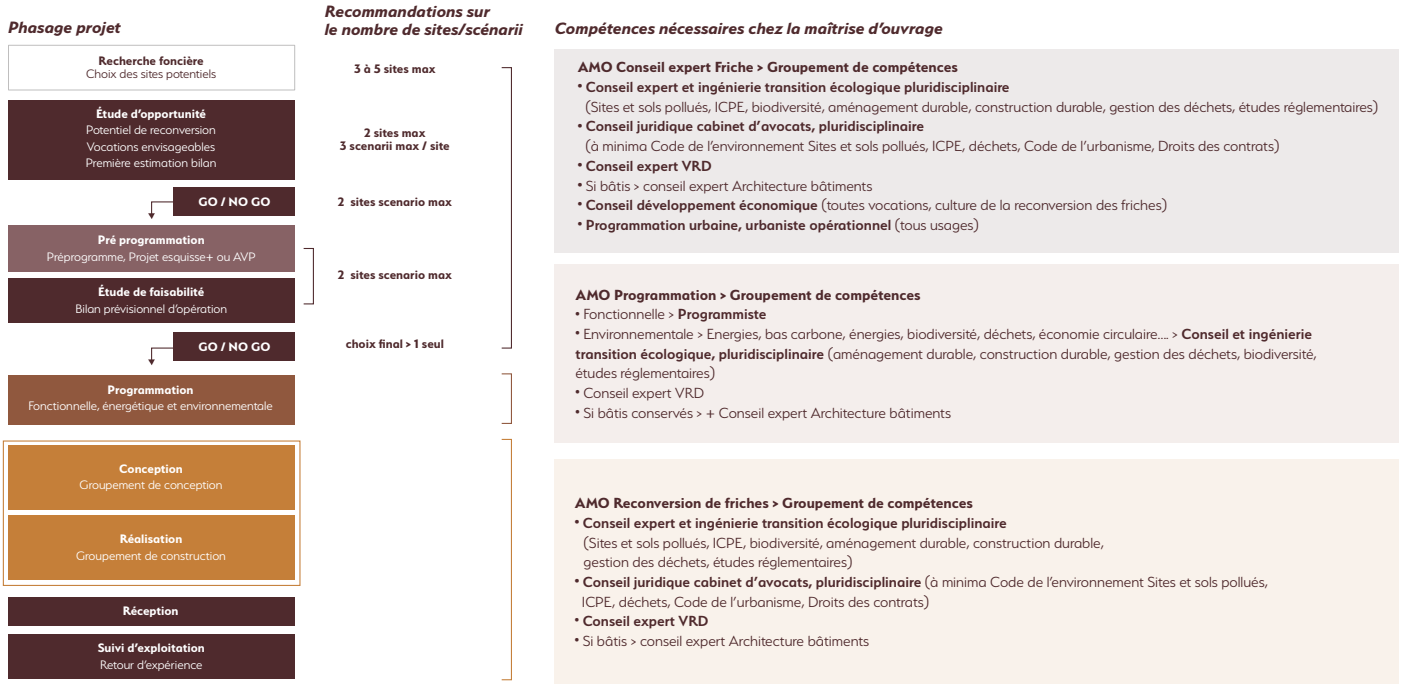


Figure 33 : Une approche pluridisciplinaire et itérative, au carrefour des expertises, les compétences nécessaires - EODD ingénieurs conseils

Le programme doit par ailleurs être construit concomitamment à la faisabilité économique : les enjeux de développement du site doivent être financièrement et sociétalement acceptables et absorbables par le projet lui-même et le concours éventuel de partenaires publics et/ou privés. L'enjeu de développement ne peut pas se faire coûte que coûte : qui paye quoi ? Quelle acceptabilité financière au regard des bénéfices apportés par le projet de reconversion ?

Nécessité d'une AMO friches pluridisciplinaire

Le recours à une « Assistance à maîtrise d'ouvrage - AMO friches », spécialisée en reconversion des friches et dotée d'une approche pluridisciplinaire, permet d'engager le projet de reconversion, c'est-à-dire de passer des idées à la mise en œuvre du processus opérationnel de projet. Par le récolement et la mise en perspective des données et informations existantes, l'AMO friches apporte conseil et ingénierie transversale, qui privilégie la complétude pluridisciplinaire à la précision coûteuse des expertises menées en silos, déconnectées et linéaires. Son analyse transversale met en cohérence les multiples informations et identifie les actions ultérieures à mener, en adéquation avec la maturité du projet imaginé. L'AMO friches est un conseil et une ingénierie transversale qui permet de surmonter la segmentation existante entre les différents corps de métiers mais également entre les différents services d'une collectivité.

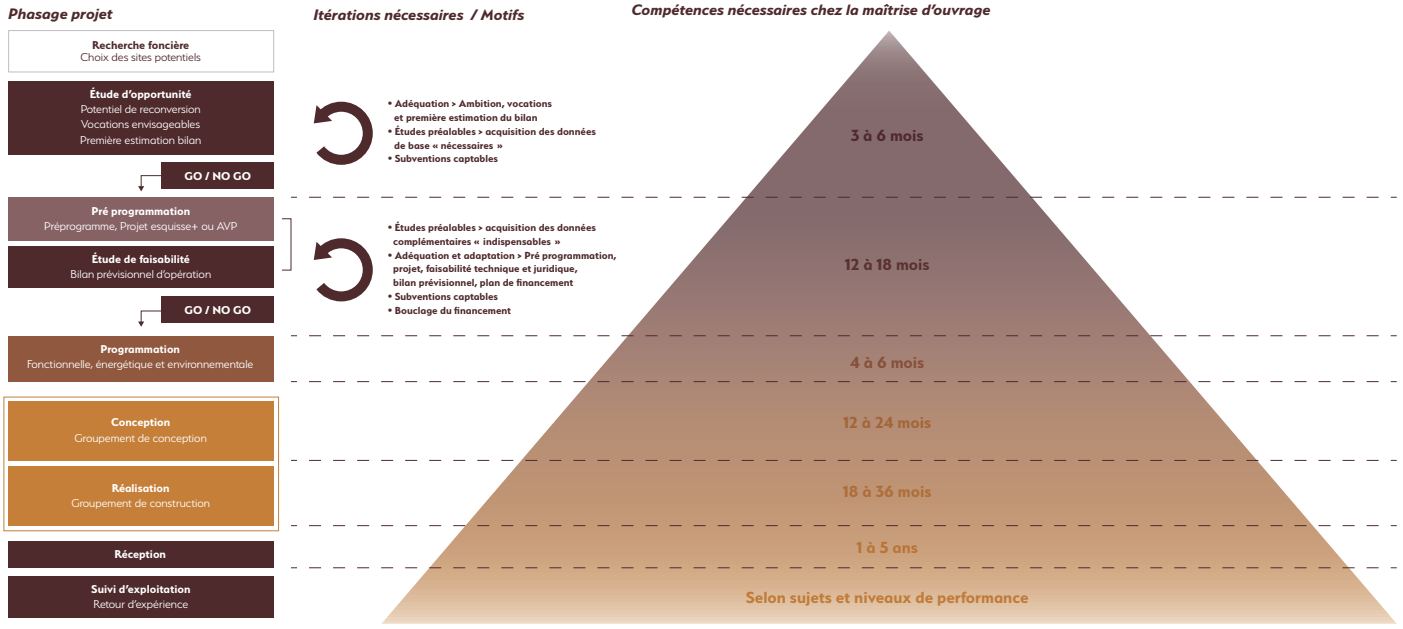


Figure 34 : Une approche pluridisciplinaire et itérative, un processus itératif mais qui doit être « maîtrisé » dans le temps - EODD ingénieurs conseils

RETOUR AU SOMMAIRE

3.3.2. Friche et patrimoine : mener au bon moment une démarche itérative pour concilier mise en valeur et changement d'usage

La dimension patrimoniale d'un site, son histoire ne sont pas des contraintes mais des éléments d'attractivité qui donnent du sens au temps long des mutations.

Les processus de reconversion de friches industrielles, urbaines ou militaires sont riches en interrogations majeures pour le porteur de projet. Celle consistant à répondre à la question du statut patrimonial et de sa place dans le projet n'est pas des moindres.

Dès les premières analyses du site, il est essentiel de poser un regard sur son histoire et sur la qualité des constructions, de leur architecture ou de la cohérence de l'ensemble bâti. Plusieurs niveaux d'analyse doivent être passés au crible : l'intérêt patrimonial lié aux qualités unanimement reconnu d'un bâtiment, la composition du site qui permet de lire au cœur d'un ancien site industriel le processus de production et l'évolution des techniques, son histoire qui bien souvent relève d'un patrimoine immatériel porteur d'identité territoriale mais également sa relation au tissu urbain environnant.

Le porteur de projet saura s'entourer des compétences nécessaires à la fois auprès de professionnels comme des architectes, des urbanistes mais également d'associations ou d'historiens locaux qui effectuent un travail mémoriel qu'il est important de reconnaître.

Une fois le premier diagnostic posé, qui relève davantage du ressenti et de l'ambition partagée, il convient de travailler, à travers une démarche itérative, deux questions bien distinctes : celle de la vocation et de la programmation, d'une part, et celle du diagnostic technique et de l'état structurel des bâtiments et de leur capacité à accueillir de nouveaux usages, d'autre part.

Cette analyse croisée nécessite de recourir à une ingénierie adaptée sur la base d'un cahier des charges précis pour l'élaboration duquel le porteur de projet pourra solliciter l'appui d'un AMO. Le temps nécessaire sera également mis à profit pour réaliser des mesures conservatoires afin d'éviter au maximum une dégradation préjudiciable du patrimoine bâti à mettre en valeur.

La mobilisation des services de l'État (ABF, DRAC) apportera une expertise technique et permettra également un appui dans la recherche de financements.

La recherche d'une programmation pertinente, à la fois adaptée aux enjeux du site et aux besoins du territoire, est un préalable à tout projet de réhabilitation. Au-delà des travaux réalisés à titre conservatoire, il est primordial de spatialiser pour le ou les bâtiments à reconvertir les usages futurs et d'élaborer un programme fonctionnel et technique détaillé qui sera très utile pour recruter l'équipe de maîtrise d'œuvre.

3.4. ENJEUX DE LA GESTION DE L'ATTENTE

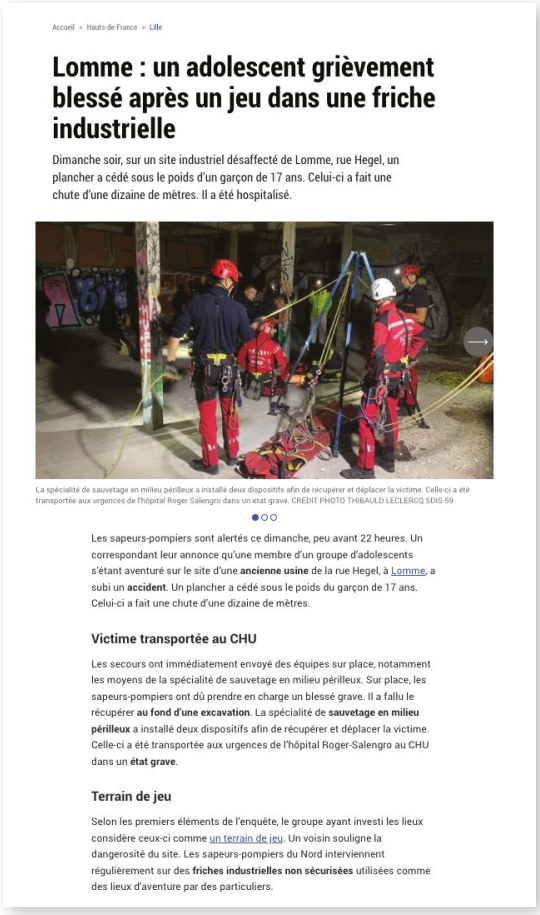
Entre les premières réflexions sur le devenir d'une friche et l'achèvement de son processus de reconversion, force est de constater que l'on peut s'inscrire dans le temps long. Il est bien difficile d'évoquer une durée moyenne car la dureté foncière, l'élaboration et le financement des projets, la dimension des sites ou encore l'effet-levier du marché sont des variables qui peuvent impacter lourdement le facteur « temps ». Dès lors, il est essentiel pour le porteur de projet de définir et de mettre en œuvre une gestion d'attente de la friche. Celle-ci répond à plusieurs enjeux relatifs à la sécurisation du site, à sa préservation et à la gestion de la biodiversité.

3.4.1. La mise en sécurité du site

Le propriétaire d'un site dégradé peut voir sa responsabilité engagée en raison des dommages causés à des tiers quand bien même ceux-ci ne seraient pas autorisés à pénétrer sur le site. Il doit mettre en œuvre toute mesure utile à la mise en sécurité du site. L'ancien exploitant d'une installation classée est quant à lui redevable de la mise en sécurité environnementale du site ce qui peut en partie conduire à des actions de nature similaire tendant à se prémunir contre les intrusions. Les friches, par la dégradation du bâti ou de ses infrastructures, en raison de la présence d'amiante ou de déchets dangereux, représentent des risques que les visiteurs n'appréhendent pas toujours.

Le diagnostic de la situation devra de préférence être établi par le porteur de projet avant son entrée en possession des lieux de telle sorte que des mesures physiques ou de gardiennage puissent être réalisées sans délai. Dans certains départements, le SDIS accompagne les communes dans cette réflexion préalable qui est indispensable pour bien dimensionner les moyens mis en œuvre en fonction des risques et des enjeux de chaque site, tout en intégrant ces dépenses dans l'économie globale du projet de reconversion. En cas de contentieux qui peut naître suite à un accident sur site, le porteur de projet devra pouvoir démontrer qu'il a pris la mesure du sujet et qu'il a fait preuve de la diligence appropriée à la situation.

Les riverains du site et les habitants des communes ont également un rôle indirect à jouer dans la sécurisation du site. Certains ont travaillé sur le site du temps de son exploitation, d'autres sont des parents dont les enfants peuvent être tentés d'explorer un nouveau terrain de jeux : une démarche de communication sur les risques que représente la friche, sur l'ambition et le calendrier du projet de reconversion est à construire avec le maire, par exemple en menant une opération « Portes Ouvertes » lors des journées du Patrimoine qui se tiennent chaque année en septembre.



Accueil > Hauts-de-France > Lille

Lomme : un adolescent grièvement blessé après un jeu dans une friche industrielle

Dimanche soir, sur un site industriel désaffecté de Lomme, rue Hegel, un plancher a cédé sous le poids d'un garçon de 17 ans. Celui-ci a fait une chute d'une dizaine de mètres. Il a été hospitalisé.

La spécialité de sauvetage en milieu périlleux a installé deux dispositifs afin de récupérer et déplacer la victime. Celle-ci a été transportée aux urgences de l'hôpital Roger Salengro dans un état grave. CREDIT PHOTO THIBAULD LECLERCQ SDIS 59

Les sapeurs-pompiers sont alertés ce dimanche, peu avant 22 heures. Un correspondant leur annonce qu'une membre d'un groupe d'adolescents s'étant aventuré sur le site d'une **ancienne usine** de la rue Hegel, à Lomme, a subi un **accident**. Un plancher a cédé sous le poids du garçon de 17 ans. Celui-ci a fait une chute d'une dizaine de mètres.

Victime transportée au CHU

Les secours ont immédiatement envoyé des équipes sur place, notamment les moyens de la spécialité de sauvetage en milieu périlleux. Sur place, les sapeurs-pompiers ont dû prendre en charge un blessé grave. Il a fallu le récupérer **au fond d'une excavation**. La spécialité de **sauvetage en milieu périlleux** a installé deux dispositifs afin de récupérer et déplacer la victime. Celle-ci a été transportée aux urgences de l'hôpital Roger-Salengro au CHU dans un **état grave**.

Terrain de jeu

Selon les premiers éléments de l'enquête, le groupe ayant investi les lieux considère ceux-ci comme un terrain de jeu. Un voisin souligne la dangerosité du site. Les sapeurs-pompiers du Nord interviennent régulièrement sur des **friches industrielles non sécurisées** utilisées comme des lieux d'aventure par des particuliers.

Figure 35 : Lomme : un adolescent grièvement blessé après un jeu dans une friche industrielle - 06/06/22 - Crédit de l'article : La voix du nord

RETOUR AU SOMMAIRE

3.4.2. La préservation de l'existant en vue de sa valorisation dans le futur projet

Figure 36 : Friche de la Manufacture d'impression , Sainte-Marie-aux-Mines (68) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Un projet de reconversion de friche cherche à redonner une seconde vie au patrimoine bâti. Dans l'attente de la définition d'un projet de requalification, il peut être opportun afin de pallier les dégradations d'intervenir sur les bâtiments à sauvegarder. Des travaux conservatoires sont bien souvent nécessaires pour éviter les voies d'eau ou obturer les ouvertures. Il faudra également être attentif aux risques de vandalisme pouvant entrainer d'importantes dégradations. Il convient de l'anticiper via l'enlèvement des transformateurs électriques et le pré-curage des bâtiments. La difficulté réside pour le porteur de projet à bien évaluer les investissements à consentir étant entendu qu'ils ne contribuent en rien à valoriser le bien mais simplement à rendre à terme possible un projet de requalification.

3.4.3. La gestion transitoire de la biodiversité

Il s'agit d'un sujet complexe et émergent qui doit être appréhendé en amont du projet de reconversion pour éviter les blocages en phase opérationnelle ou le recours à des mesures de compensation parfois fort complexes à mettre en œuvre.

Selon une étude du CEREMA réalisée pour l'EPF de Grand-Est, les probabilités et le temps de colonisation d'une friche par la faune et la flore sauvage vont dépendre des conditions du milieu et notamment de sa diversité.

Par nature, la friche a vocation à être réaménagée, sauf si la vocation retenue au final pour l'espace est sa fonction écologique, ce qui n'est pas le cas le plus fréquemment rencontré. L'aménageur se retrouve alors face à une biodiversité non désirée, qu'il ne peut ignorer notamment en termes réglementaires.

Schématiquement, on distingue les cas suivants :

- **Bâti :** dès l'abandon par l'Homme, une colonisation rapide peut intervenir notamment par les espèces à la recherche de gîtes (chiroptères, rapaces nocturnes notamment).
- **Terrains nus :** colonisation progressive par les herbacées, la strate arbustive (ronce / fruticée) puis la strate arborescente. Le cycle complet peut prendre 20 à 50 ans selon les conditions locales. L'installation d'une forte proportion d'espèces exotiques envahissantes est possible. La colonisation par les insectes, les amphibiens et les oiseaux, peut être explosive, notamment dans la phase de prairie arbustive.
- **Sol brut :** colonisation très lente mais pouvant évoluer vers des milieux du type « pelouse calcaire » à orchidées, à forte valeur écologique.

L'enjeu est de définir, au cas par cas, une méthodologie permettant pour un site donné de mener à bien le projet d'aménagement prévu soit par dévolution d'espace à la biodiversité, soit par contrôle de celle-ci. Ce contrôle a pour objectif de ne pas complexifier, voire obérer, la valorisation ultérieure de l'espace, et d'autre part, de ne pas créer de piège écologique défavorable in fine à la faune et la flore sauvage.

FRICHE ARCELOR MITTAL, BLAGNY (08)

Implanté dans les Ardennes, la friche USINOR ARCELOR de Blagny pourrait faire l'objet d'un projet de reconversion. L'emprise foncière s'étend sur 8 hectares, dont environ 3,5 hectares de bâtis.

Le site est pauvre en potentialités de présence pour la faune. Il est situé cependant à proximité immédiate du cours d'eau de la Chiers, ses ripisylves et prairies de fauches humides adjacentes présentant des enjeux dans les groupes Flore (espèces des milieux prairiaux et humides), Avifaune (espèces des milieux arborés, des milieux ouverts et semi-ouverts) et Entomofaune (espèces des milieux aquatiques et humides).

Figure 37 : Friche Arcelor Mittal, Blagny (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

RETOUR AU SOMMAIRE

FRICHE LEGRE-MANTE
MARSEILLE (13)

Durant près de deux siècles, l'usine de la Madrague de Montredon contribue largement à l'essor du quartier. Plusieurs générations de Marseillais vont travailler aux portes des Calanques, dans une industrie alors florissante.

Mais, en 2009, l'usine ferme ses portes. Le site est laissé à l'abandon et tout un pan de l'histoire marseillaise s'éteint, laissant derrière lui un lourd héritage sociétal et environnemental.

En 2017, le fonds d'investissement Ginkgo, dédié à la réhabilitation durable des sites pollués, devient propriétaire de cette friche industrielle et propose une alternative vertueuse pour ce site exceptionnel.

La revalorisation de ce site est un enjeu d'utilité publique. Le projet d'aménagement urbain porté par Ginkgo permettra une dépollution durable du site et donnera naissance à un nouveau cœur de village : 195, La Calanque « un village à la mer ».

La réhabilitation des anciens bâtiments industriels en habitats, s'intégrera parfaitement au quartier de la Madrague de Montredon, à son architecture, à son histoire et à son environnement. Sur les 8 hectares de terrain dont Ginkgo est propriétaire, 5 hectares seront restitués au Parc National des Calanques.

CONSULTEZ LE SITE EN CLIQUANT ICI

Figure 38 : Friche Legre-Mante, Marseille (13) - Crédit photo : Kern + associés / Ginkgo / Constructa

3.5. TRAVAUX SPÉCIFIQUES AUX FRICHES

Le lecteur est en droit de se demander quels sont les principaux éléments qui sont spécifiquement liés à la nature en friche d'un site. Autrement dit, en quoi une friche diffère-t-elle d'un « terrain nu » prêt à bâtir ? Voici un petit mémento de ces principaux éléments importants, spécifiques aux friches, à ne pas oublier lorsqu'un porteur de projet s'intéresse à un foncier en friche :

- Le diagnostic friche à 360° (intégrant les expertises spécifiques) doit être réalisé rapidement, sous 8 semaines environ, pour être capable de décider de se positionner très vite « oui ou non » sur le foncier en vente, quels éléments doivent être préservés ou non (travaux clos couverts à engager éventuellement), mise en sécurité ou non, si c'est le propriétaire qui s'interroge.

- Les études et travaux de « proto aménagement » : mise en sécurité du site, désamiantage et déconstruction des bâtis et infrastructures, dépollution des sols et des eaux, mise en plateformes du site, ...

- À l'exception des « petites friches » de quelques centaines de mètres carrés, les friches ont généralement des surfaces importantes, de l'hectare à plusieurs dizaines d'hectares pour certaines. Attention, les espaces extérieurs à « proto aménager » et aménager nécessitent tout autant d'études et travaux que les espaces bâtis pour gérer les risques et les opportunités du projet de reconversion : ne pas oublier ces grands espaces souvent végétalisés et non entretenus « à l'abandon », aux stades des études de vocation et de faisabilité, de la programmation, de la conception et de la réalisation.

- Si la présence de polluants dans les sols ou sous-sols est avérée, la programmation et la conception des espaces à aménager nécessite une approche spécifique couplant des compétences en sites et sols pollués, en pédologie et en biodiversité. En effet, un élément de programme de végétalisation, voire de renaturation partielle, nécessite de disposer de compétences en génie écologique capables de prendre en compte la présence des polluants (ingénierie des sols pollués), de la qualité agronomique des sols (pédologie) en vue de réintégrer des espèces végétales, voire animales, qu'il faut également choisir (écologues et paysagistes).

- Dans les travaux et les charges annuelles, penser à bien intégrer les équipements et études nécessaires au programme de surveillance des eaux souterraines ou superficielles, voire d'infrastructures conservées (barrages, cheminées, ...) ou des zones de pollution non concentrées maintenues en place avec gestion des risques (crassier rendu étanche, ...). Il n'est pas rare que le site fasse l'objet d'un arrêté préfectoral de surveillance (site ICPE), voire d'un arrêté municipal.

RETOUR AU SOMMAIRE

- Mettre en place une solide traçabilité de tous les mouvements de terres sur site : le dossier des ouvrages exécutés (DOE) est très important, il doit être synthétique et précis et consultable facilement à n'importe quel instant du projet. C'est une exigence légale qui permet de maîtriser les risques environnementaux et sanitaires et de rassurer toute partie prenante quant au devenir des terres pollués. Cette exigence doit être claire dès le début du projet afin de ne pas discréditer le maître d'ouvrage ni de l'exposer à des risques juridiques importants, voire des risques d'image et de notoriété, aux conséquences souvent désastreuses.

- Rappelons que le décret 2021-1096 du 19 août 2021, qui fixe les modalités d'application de l'article 57 de la Loi ASAP, instaure, dans le cadre de la procédure de cessation d'activité d'une installation classée, l'obligation pour les exploitants de faire attester, par une entreprise certifiée dans le domaine des sites et sols pollués, ou disposant de compétences équivalentes en matière de prestations de services dans ce domaine, la mise en œuvre des opérations relatives à la mise en sécurité du site, ainsi que, le cas échéant, de l'adéquation des mesures proposées pour la réhabilitation du site, puis de la mise en œuvre de ces dernières. L'ensemble de ce processus reste sous le contrôle permanent de la Préfecture et des services de la DREAL qui peuvent intervenir et imposer éventuellement des prescriptions à tout moment.

Figure 39 : Friche Legré-Mante, Marseille (13) - Le crassier historique de l'usine, devant être sécurisé par l'opération de reconversion - Crédit photo : Ginkgo

FRICHE DU CARREAU WENDEL, PETITE-ROSSELLE (57)

Emblème de l'exploitation charbonnière, le carreau Wendel à Petite-Rosselle est le seul site minier français complet à avoir été conservé. Le 30 novembre 2018, l'EPFL (aujourd'hui EPF Grand Est) et le syndicat mixte du musée de la mine ont inauguré une vaste esplanade de résine rouge d'environ 13 000 m² en plein centre du site. Ces travaux résultent d'une volonté forte de rendre attractif le Parc Explor Wendel, en particulier pour des investisseurs privés.

Les partenaires ont été nombreux : bureau d'études, paysagistes, urbanistes, unité de l'architecture et du patrimoine de la Moselle et entreprises de travaux publics.

Avec Atelier CAP PAYSAGES, OGI et Labo IRB, EODD a réalisé les études environnementales et le plan de gestion des espaces verts et naturels.

Découvrez l'histoire et les images du projet réalisé :

CONSULTEZ LE SITE EN CLIQUANT ICI

Figure 40 : Friche du carreau Wendel, Peite-Roselle (57) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

3.6. DE LA NÉCÉSSITÉ D'ÉVALUER POST RÉALISATION

L'évaluation post réalisation permet de mesurer l'écart entre le prévisionnel et la réalité, de capitaliser l'expérience pour fiabiliser et dynamiser les reconversions de friches. Elle permet aussi d'identifier ce qui ne fonctionne pas pour stopper les mesures inutiles, et ce qui fonctionne pour pérenniser, voire augmenter les mesures qui fonctionnent.

Avant réalisation, les programmes d'objectifs et le budget global associé restent une prévision du maître d'ouvrage. Or, du fait de leur diversité et de la complexité due à de très nombreux paramètres et facteurs d'évolution, les opérations de reconversion de friches rencontrent de nombreux aléas au cours du processus projet. Le maître d'ouvrage doit donc adapter régulièrement ses décisions pour trouver le meilleur compromis permettant de mettre en adéquation le programme d'objectifs et le budget réellement disponible.

Collecter de nombreuses données d'évaluation « prévisionnel / réalisé » sous un référentiel commun adapté permettrait de constituer une base statistique particulièrement utile pour adapter les prévisions des nouveaux projets de reconversion tout en maîtrisant le risque de dérives sur les performances de l'ouvrage (programme d'objectifs) et les moyens déployés pour le réaliser (ressources budgétaires, délais).

RETOUR AU SOMMAIRE

Ainsi, nous recommandons d'engager un programme d'évaluation post réalisation des opérations de reconversion de friches :

- Périmètre : à l'échelle nationale en priorité, le cadre légal, normatif et réglementaire conditionnant fortement l'efficience du processus. Le compléter à l'échelle européenne, afin de pouvoir parangonner les systèmes nationaux et identifier les leviers de dynamisation des opérations, le marché n'ayant pas de frontière spécifique.
- Identifier une organisation pilote et un groupe de partenaires intéressés pour assurer la mise en œuvre et la continuité du programme d'évaluation.
- Définir un référentiel commun d'évaluation post réalisation, par typologies d'opérations (résidentiel, économique, mixte, ...) indispensable pour pouvoir constituer une base de données comparables. À titre d'exemple, nous proposons les premiers critères suivants qui devront être complétés et précisés par des indicateurs pertinents :
  - Satisfaction des usagers (bâtiment et son environnement).
  - Redéveloppement de la biodiversité (qualitatif, quantitatif).
  - Maîtrise de la pollution dans l'environnement (retrait, mobilité..).
  - Efficacité des îlots de fraîcheur (ressenti des usagers, écart de température avant/après...).
  - Contribution du projet à l'atteinte des objectifs ZAN.
  - Maîtrise budgétaire et répartition selon les fonctionnalités du programme.
  - Maîtrise temporelle et répartition selon les phases projet.

Comme toujours, les données statistiques permettent d'améliorer la fiabilité des modèles prévisionnels, d'adapter les politiques publiques pour plus d'efficience, de rassurer les acteurs des opérations et donc de dynamiser les opérations de reconversion de friches.

ANNEXES

LE DISPOSITIF DU TIERS DEMANDEUR ET SON ÉVOLUTION PAR PATRICIA SAVIN

1. LA PROCÉDURE DE TIERS DEMANDEUR

La mise en œuvre de la procédure de tiers demandeur nécessite l'obtention de l'accord de différentes personnes concernant l'usage futur envisagé du site (I.1), préalablement à l'envoi au préfet d'un dossier de substitution (I.2).

L'obtention préalable des accords concernant l'usage futur du site à réhabiliter

Les accords à obtenir diffèrent selon que le dernier exploitant est connu ou non.

En premier lieu, lorsque le dernier exploitant est connu, l'article R512-76 du Code de l'environnement prévoit l'obligation d'obtenir son accord sur le ou les type(s) d'usage(s) futur(s) envisagés pour le site.

Si l'usage futur envisagé par le tiers demandeur est différent de l'usage initial du site, le tiers demandeur devra en outre obtenir l'accord du maire ou du président de l'établissement public de coopération communale (ci-après « EPCI ») compétent en matière d'urbanisme ainsi que l'accord du propriétaire du terrain s'il n'est pas le dernier exploitant. Après obtention des accords précités, le tiers demandeur doit adresser au préfet une demande d'accord préalable contenant lesdits accords, une proposition du ou des type(s) d'usage(s) futur(s) envisagés pour le site ainsi que l'étendue du transfert des obligations de réhabilitation et, le cas échéant, de surveillance.

En second lieu, lorsque le dernier exploitant est inconnu, l'article R512-79-I du Code de l'environnement, adapte la procédure d'obtention d'accords. Le tiers demandeur doit alors obtenir tant l'accord du propriétaire que celui du maire ou du président de l'EPCI sur le ou les usage(s) futur(s) envisagé(s) du site.

De plus, dans cette hypothèse, le tiers demandeur est exempté de la demande préalable au préfet et peut alors directement lui transmettre le dossier de substitution.

2. LA TRANSMISSION AU PRÉFET DU DOSSIER DE SUBSTITUTION

Après réception de l'accord préalable du préfet ou, lorsque le dernier exploitant n'est pas connu, après transmission au préfet des accords requis, le tiers demandeur doit lui adresser deux exemplaires du dossier de substitution.

Aux termes du même article R512-78 du Code de l'environnement, le dossier de substitution contient : (i) un mémoire présentant l'état des sols et des eaux souterraines ainsi que les mesures de gestion de la pollution à mettre en œuvre pour assurer la compatibilité entre l'état des sols et des eaux souterraines et le ou les usage(s) futur(s) ; (ii) une estimation du montant des travaux de réhabilitation ; (iii) une estimation de la durée de ces travaux ; (iv) un document faisant état des capacités techniques et financières du tiers demandeur ; (v) le cas échéant, une présentation de la manière dont le dernier exploitant et le tiers demander entendent se répartir les mesures de surveillance et de gestion des pollutions dues à l'installation classée hors du site ; et (vi) lorsque le projet comprend plusieurs tranches de travaux, un calendrier de réalisation de chaque tranche.

En cas d'acceptation de la substitution par le préfet, le tiers demandeur devient l'exploitant au regard de l'administration.

Constatant, d'une part, l'efficacité d'un tel mécanisme et, d'autre part, la nécessité de l'approfondir, le législateur a créé, par la loi ASAP, un nouveau mécanisme de substitution d'un tiers intéressé au tiers demandeur.

3. LA SUBSTITUTION D'UN TIERS INTÉRESSÉ AU TIERS DEMANDEUR

La substitution d'un tiers intéressé au tiers demandeur est la nécessaire continuité du dispositif du tiers demandeur et fonctionne de manière similaire.

La nécessaire continuité du dispositif du tiers demandeur

La loi ASAP du 7 décembre 2020 a introduit à l'article L512-21 du Code de l'environnement un nouveau dispositif permettant de *« transférer l'autorisation de substitution d'un tiers demandeur à un autre tiers demandeur en cours d'opération sans avoir à refaire l'intégralité de la procédure »* .

Ce dispositif est notamment utile, précise l'amendement, *« lorsque l'aménageur change en cours d'opération, par exemple quand une opération est démarrée par un établissement public foncier qui n'est pas l'opérateur final qui porte le projet d'aménagement ».*
Il peut également être envisagé la nécessité de remplacer un tiers demandeur devenu insolvable.

Compte tenu de la mise en œuvre préalable de la procédure de tiers demandeur, le Code de l'environnement organise une procédure simplifiée de substitution au tiers demandeur.

RETOUR AU SOMMAIRE

Une procédure simplifiée

Aux termes de l'article L512-21 du Code de l'environnement, le tiers intéressé à la substitution doit obtenir l'accord du tiers demandeur et de l'exploitant (s'il est connu).

Ensuite, les vérifications opérées par le préfet diffèrent selon l'usage ou les usages que le tiers intéressé prévoit de faire du site.

Lorsque l'usage est identique, le préfet vérifie simplement que le tiers intéressé dispose de capacités techniques suffisantes et de garanties financières couvrant la réalisation des travaux de réhabilitation.

Lorsque l'usage est différent, la candidature du tiers intéressé devient une candidature de tiers demandeur, nécessitant (i) en plus de l'accord du dernier exploitant, celui du maire ou du président de l'EPCI et du propriétaire s'il ne s'agit pas de l'exploitant ; (ii) l'accord préalable du préfet ; (iii) l'accord du préfet sur le mémoire de réhabilitation ; et (iv) la constitution de garanties financières et la preuve de capacités techniques suffisantes.

Conclusion

Ainsi, le législateur traite la réhabilitation des friches industrielles notamment en facilitant la reprise d'un terrain par un acteur porteur d'un projet et disposant des capacités financières suffisantes pour sa mise en œuvre. Ce dispositif est sans doute destiné à s'étoffer de nouveau pour prendre davantage en compte les contraintes des exploitants, tiers demandeurs et tiers substitués et, in fine, de faciliter la réhabilitation des friches. À ce titre, le rapport d'information sur la revalorisation des friches en date du 27 janvier 2021 préconise notamment le développement de mécanismes d'assurance accessibles et exhaustifs pour les aménageurs de friches recourant au dispositif du tiers demandeur.

FIGURES

Figure 1 : Prix du public PARIS MATCH Grand prix du photoreportage Etudiant 2015 - © Maude Roudier « L'industrie française sacrifiée »

Figure 2 : Friche Desurmont, Tourcoing (59) - Crédit photo : Agence De Alzua

Figure 3 : Reconversion de l'ancienne usine à gaz en projet immobilier mixte île de Corse, Nancy (54) - Crédits photos : Linkcity Nord-Est

Figure 4 : La Cité des Aînés, Saint-Étienne (42) - Crédit photo : ADIM

Figure 5 : « Manifeste pour un urbanisme circulaire » - Sylvain Grisot

Figure 6 : Friche Renault, Boulogne-Billancourt (92) - Crédit photo : Le Seguin Rives de Seine

Figure 7 : Friche Sommer, Mouzon (08) - Crédits photos : EODD ingénieurs conseils

Figure 8 : Friche Allar, Marseille (13) - Crédits photos : Eiffage Immobilier / Carta Associés / EGR Architectes et Eiffage Immobilier Méditerranée/Babylone- aagroup

Figure 9 : Les prairies Saint-Martin, Rennes (35) - Crédits photos : EODD ingénieurs conseils

Figure 10 : Quartier de la Révolution Française - Ville de Faches Thumesnil - Atelier 9.81

Figure 11 : Alliance HQE GBC France (visuel modifié)

Figure 12 : Réaménagement de l'ancien site Van Pelt, Lens (62) - Crédit photo : ECT

Figure 13 : Friche Ferroviaire, La Rochelle (17) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 14 : Les avancées de l'inventaire azuréen, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - Crédit photo : Région Sud

Figure 15 : Friche Masurel, Tourcoing (59), Crédit photo : Agence Tandem +

Figure 16 : L'observatoire des friches, Lorraine (Grand Est) - Crédit photo : EPFGE

Figure 17 : CARTOFRICHES, un inventaire national des friches qui s'appuie sur la connaissance locale - Crédit photo : Site internet de Cartofriches

Figure 18 : Friche de la manufacture d'impression, Saint Marie aux Mines (68) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 19 : Friche Seyfert Jeumont, Maubeuge (59) - Crédit photo : MODAAL

RETOUR AU SOMMAIRE

Figure 20 : Friche Textile, Roubaix - Crédit photo : Myriam Cau

Figure 21 : Friche persévérance, Rocroi (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 22 : Une équation économique en tension entre l'amont et l'aval de la « chaîne de production », Graphisme modifié - Crédit : Marie Llorente, adapté de l'Adef

Figure 23 : Reconversion du quartier de la gare, Concarneau (29) - Crédit photo : Colas Environnement

Figure 24 : Friche Duralex, Rive de Giers (42) - Crédit photo : Saint-Étienne Métropole

Figure 25 : Friche de l'usine textile, Rochesson (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 26 : Friche de l'usine textile, Rochesson (88) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 27 : Friche Etamat - Paixhans, Le Mans (72) - Crédit photo : Le Mans Métropole

Figure 28 : Les 10 fondamentaux du potentiel de reconversion d'une friche - EODD ingénieurs conseils - 2019

Figure 29 : Approche systémique du projet de recyclage (adapté de J.-P. Din, 2011)*

Figure 30 : Friche de la filature Oudin, La-Ferté-sur-Chiers (08) – Quand la nature reprend ses droits - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 31 : Friche de la filature Oudin, La-Ferté-sur-Chiers (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 32 : Friche Projet Masshylia, Châteauneuf-Les-Martigues (13) - Crédit photo : SYSTRA

Figure 33 : Une approche pluridisciplinaire et itérative, au carrefour des expertises, les compétences nécessaires - EODD ingénieurs conseils

Figure 34 : Une approche pluridisciplinaire et itérative, un processus itératif mais qui doit être « maîtrisé » dans le temps - EODD ingénieurs conseils

Figure 35 : Lomme : un adolescent grièvement blessé après un jeu dans une friche industrielle - 06/06/22 - Crédit de l'article : La voix du nord

Figure 36 : Friche de la Manufacture d'impression , Sainte-Marie aux Mines (68) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 37 : Friche Arcelor Mittal, Blagny (08) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

Figure 38 : Friche Legre-Mante, Marseille (13) - Crédit photo : Kern + associés / Ginkgo / Constructa

Figure 39 : Friche Legré-Mante, Marseille (13) - Le crassier historique de l'usine, devant être sécurisé par l'opération de reconversion - Crédit photo : Ginkgo

Figure 40 : Friche du carreau Wendel, Peite-Roselle (57) - Crédit photo : EODD ingénieurs conseils

BIBLIOGRAPHIE

Reconversion des sites et des friches urbaines polluées, Librairie de l'Ademe - Référence 011069

Les friches industrielles, cartographie et mode d'occupation, Librairie du Cerema

RETOUR AU SOMMAIRE

LABORATOIRE D'INITIATIVES FONCIÈRES ET TERRITORIALES INNOVANTES

Un guide élaboré par les comités Économie circulaire du foncier et Stratégie foncière des territoires du LIFTI