

LA REVITALISATION DES FRICHES INDUSTRIELLES

ENJEUX ET SYNTHÈSE DE 40
FICHES-ACTIONS PORTÉES PAR LES
TERRITOIRES D'INDUSTRIE



en partenariat avec



avec le soutien de



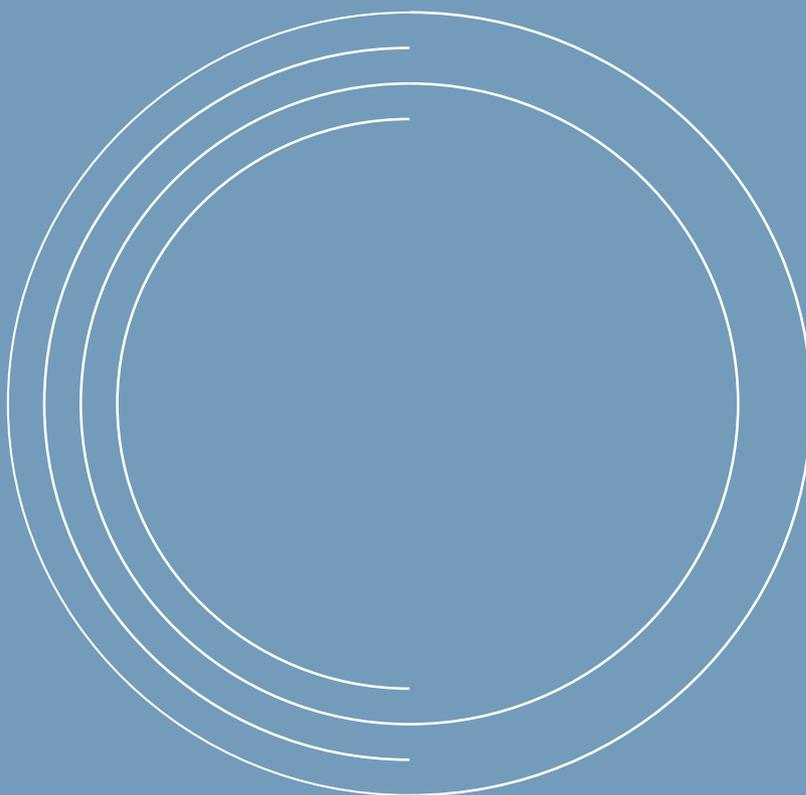
PRÉAMBULE

Les friches industrielles constituent l'empreinte spatiale de plusieurs décennies de désindustrialisation de la France. Les intercommunalités engagées dans le programme Territoires d'industrie expriment des attentes fortes pour enclencher des projets de revitalisation des sites d'activité économiques et notamment des friches industrielles.

A la demande de sa commission développement économique et des Territoires d'industrie réunis le 12 juin 2019, l'AdCF – Intercommunalités de France a pris l'initiative de constituer en juillet dernier un groupe de travail sur le sujet avec l'appui du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) / délégation aux Territoires d'industrie.

Des propositions issues de ce groupe de travail seront remises au gouvernement début novembre.

Pour contribuer à la diffusion des expériences locales et enrichir la réflexion collective de ce groupe de travail, l'AdCF a analysé 40 fiches-actions dédiées à la revitalisation des friches industrielles remontées par les Territoires d'industrie.



LES POINTS CLÉS À RETENIR

L'analyse du panel des 40 fiches-actions fait ressortir trois grandes problématiques rencontrées par les intercommunalités : l'action foncière et la programmation immobilière ; l'organisation des ressources humaines dédiées à l'ingénierie territoriale ; l'accompagnement par les services de l'Etat sur le volet procédural.

Le réinvestissement des friches industrielles est une contribution de premier plan à la lutte contre l'artificialisation des sols [protection des terres agricoles et des espaces naturels]. En revanche, pour de nombreuses collectivités, il peut s'avérer contreproductif que les règles de compensation environnementale s'appliquent selon des dispositions nationales. Il conviendrait de privilégier les accords locaux entre les parties prenantes.

A ce stade, le recours à la procédure du tiers demandeur par les collectivités locales reste rare, ce qui traduit un déficit de connaissance sur ce nouveau dispositif visant à inciter le réinvestissement des sites d'activité industriel en friche. Aucune des fiches-actions ne le mentionne.

Les intercommunalités engagées dans Territoires d'industrie sont à la recherche de modèles économiques et financiers robustes pour engager des opérations de revitalisation de leurs friches industrielles. Ces opérations complexes se caractérisent par un mode de financement sous tension et un processus de valorisation foncière complexe. Les opérateurs spécialisés (fonds d'investissement privés, entreprises) qui interviennent sur ce marché mobilisent d'importants fonds propres, principalement dans les grandes aires urbaines. Ceci suppose de tester et développer des modèles économiques de réhabilitation viables en particulier dans les territoires en tension et peu denses.



PARTIE 1.

RÉINVESTIR LES FRICHES INDUSTRIELLES : UN OBJECTIF STRATÉGIQUE POUR LE RENOUVELLEMENT DES SITES D'ACTIVITÉ ET LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

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

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

C'est dans cette optique que l'AdCF a engagé en 2016 un programme d'actions sur les sites d'activités économiques. Elle a conduit en 2017 une étude avec le Cerema sur « la maîtrise d'ouvrage intercommunale des zones d'activité »² qui permet de mesurer le niveau d'engagement des intercommunalités pour la redynamisation des sites d'activité économique. En extrapolant les résultats de cette enquête, on peut estimer à environ 1/4 des zones d'activités économiques qui seraient en déclin. Avec, potentiellement, l'apparition de très nombreuses friches...

Il n'est donc pas surprenant de constater que le foncier économique concerne 13 % des 389 fiches actions élaborées par 29 territoires pilotes au cours du premier semestre 2019. Les intercommunalités font face aux

importantes restructurations qui caractérisent les sites industriels, dont les installations deviennent obsolètes avec le temps du fait de constantes mutations économiques. Pour les intercommunalités qui souhaitent conserver une fonction productive sur ces sites d'activité, une question récurrente se pose : **comment mobiliser le foncier pour de nouveaux usages industriels ?**

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

Dans ce nouveau contexte, les intercommunalités sont incitées à adopter une gestion active et stratégique du foncier. 35 ans après les pôles de conversion, l'enjeu de la réhabilitation des friches industrielles revient ainsi sur le devant de la scène, et constitue à la fois un objet reconquête industrielle et territoriale.

Il existe aujourd'hui un consensus entre les pouvoirs publics nationaux et locaux autour des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols avec l'application de la séquence « **éviter, réduire et compenser** » (ERC) inscrite dans le Code de l'environnement, et comme priorité politique d'éviter d'artificialiser.

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

¹ Agreste - Teruti-Lucas - Utilisation du territoire, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation www.cnis.fr/enquetes/occupation-et-utilisation-du-territoire-teruti-lucas-enquete-sur-1-2/

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

LOCALISER L'INDUSTRIE : LE ZONAGE PAR SOUS-DESTINATION DANS LES PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU)

Afin de rendre les arbitrages fonciers sur les localisations préférentielles des sites d'activité, le code de l'urbanisme permet d'affecter les secteurs d'une commune couverte par un PLU à de grandes « fonctions » [zone urbanisée, à urbaniser, agricole, ou naturelle].

À l'intérieur de ces zones, la loi ALUR du 24 mars 2014 a prévu que ces zones peuvent être affectées à 5 destinations principales (listées à l'art. R. 151-27 du Code de l'urbanisme), elles-mêmes divisées en 20 sous-destinations (listées à l'art. R. 151-28 du Code de l'urbanisme). Elles permettent une affectation plus fine de chaque secteur du territoire en fonction des besoins et permettent d'édicter des règles spécifiques, au sein d'une même zone, en fonction des destinations et sous-destinations dès lors que ces règles spécifiques respectent la vocation générale de la zone en question (art. R. 151-30 et R. 151-33 du Code de l'urbanisme).

Les sous-destinations ont fait l'objet d'une définition précise par l'arrêté³ du 10 novembre 2016. On se référera à l'article 5 de l'arrêté :

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

D'après l'enquête conduite par l'AdCF et le Cerema en 2017, seulement 5 intercommunalités parmi un échantillon de 93 pratiquaient le zonage par sous-destination dans le plan de zonage de leur PLU intercommunal. Le caractère récent de la prise de compétence d'élaboration du PLU par l'intercommunalité explique sans doute ce manque de traduction des stratégies économiques locales dans les documents d'urbanisme. Cette spatialisation des projets de développement économique ne saurait bien évidemment se résumer à la simple utilisation du zonage dans les documents d'urbanisme et doit avant tout être portée politiquement.

A photograph of an industrial facility at dusk. A large, vertical pipe on the left is illuminated from within, glowing with a bright orange-red light. The rest of the facility, including various levels of metal scaffolding, walkways, and pipes, is silhouetted against a deep blue twilight sky. A large, white, circular graphic consisting of three concentric rings is overlaid on the upper right portion of the image. The text 'PARTIE 2.' is centered within the innermost ring of this graphic.

PARTIE 2.

MIEUX DÉFINIR LES FRICHES INDUSTRIELLES, LES RECENSER ET SURTOUT MIEUX LES CONNAÎTRE : UN PRÉALABLE À L'ACTION

Les nouvelles stratégies foncières de densification de l'espace bâti et de renouvellement de l'espace artificialisé soulèvent d'importantes questions d'ingénierie territoriale. Pour réinvestir le foncier existant, il faut déjà le connaître et le cartographier.

Un besoin de définition dans le cadre d'études foncières

La cartographie des friches ne va pas de soi, en premier lieu parce que la définition des friches n'est pas homogène : il n'existe pas de définition officielle de la friche, et elle ne constitue pas une notion juridique à part entière. Elle relève de l'exercice du droit de propriété foncier et immobilier, mais aussi du droit de l'environnement.

Celle donnée par l'INSEE ne correspond pas toujours aux réalités locales : « Espace bâti ou non, anciennement utilisé pour des activités industrielles, commerciales ou autres, abandonné depuis plus de deux ans, et de plus de 2000 m² ». Comme le signale le Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes (LIFTI)⁴, cette définition occulte une grande partie des friches de moindre taille ou de date plus récente, ce qui pose des difficultés quant à leur recensement et leur aménagement dans un temps restreint. Cette « invisibilisation » est d'autant plus problématique qu'elle concerne le plus

souvent des territoires stratégiques comme les anciens établissements artisanaux, situés dans des endroits proches du centre-ville. Ces problèmes de définition engendrent des complexifications dans la mobilisation de fonds, auprès de la Caisse des dépôts – Banque des Territoires, notamment : comment projeter une action et débloquer des fonds alors même que la friche n'existe pas encore, ou qu'elle n'est pas définie comme telle ?

A l'avenir, une définition souple demeure néanmoins possible et formalisable, à partir d'un faisceau d'indices comme la temporalité de la vacance, l'ancien usage et la présence ou non de bâti.

Le LIFTI propose ainsi la définition suivante pour la friche :

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

Systématiser le recensement des friches et leur gestion

Jusqu'ici, le recensement des friches s'est davantage développé dans les anciens bassins industriels (observatoires des friches dans le Haut-Rhin, dans les Ardennes⁵ et en Lorraine avec la mission bassin minier à Longwy) et portuaire. Dans ces régions, les services déconcentrés et les établissements publics fonciers sont davantage en prise avec les enjeux de restructuration des bassins d'emploi manufacturiers.

En parallèle, plusieurs sources de données rendent possible une première identification des friches. Au plan national le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire gère des bases de données comme **BASOL**⁶, qui répertorie les « sites et sols pollués ou potentiellement pollués, appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif ». De même, **l'inventaire BASIAS**⁷ mène à l'échelle de chaque département un historique des sites industriels et des activités de service susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement. Ces bases de données ne sont pas exhaustives, mais demeurent régulièrement actualisées. Elles peuvent être croisées avec d'autres répertoires à l'instar des documents liés à la fiscalité ; les fichiers fonciers (bases MAJIC) exhaustifs et identifiant l'usage ou la vacance des bâtiments, et les cessions de France Domaine pour les biens détenus ou vendus par l'État.

Enfin, dans le prolongement du Groupe de Travail « Réhabilitation des friches » lancé le 4 juin 2019 par Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, le MTES a créé 4 sous-groupes de travail ayant vocation à se réunir d'ici à fin septembre 2019, dans le but d'élaborer une Feuille de route nationale sur la réhabilitation des friches, à paraître d'ici la fin de l'année 2019⁸.

Le LIFTI gère également un Wikifriches et mène plusieurs études à ce sujet⁹. De façon plus générale, les groupes de travail ont fait remonter le besoin d'une **harmonisation des bases de données**, ainsi qu'un travail de diffusion et de formation qui gagnerait à être réalisé pour assurer une prise en main de ces outils par les collectivités territoriales.

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

⁶ www.georisques.gouv.fr/dossiers/basias/presentation

⁷ www.georisques.gouv.fr/dossiers/inventaire-historique-des-sites-industriels-et-activites-de-service-basias#/

⁸ Les 4 sous-groupes sont :

- Inventaire national des friches (coprésidence AMF-LIFTI).
- Simplification des procédures et mobilisation de financements innovants (coprésidence Browfields-UPDS).
- Usages environnementaux (ENR, Renaturation, Espèces protégées) des friches (coprésidence ADEME-Ecomaires).
- Friches de demain (coprésidence ADF-Favart-Métropole de Lille).

⁹ Un état des lieux des inventaires de friches par Région est disponible ici : <http://lifti.org/actualites/la-1ere-etude-dinventaire-des-inventaires-de-friches-est-disponible/>

RECENSER LE FONCIER DISPONIBLE ET/OU EXISTANT : UN OBSERVATOIRE PARTENARIAL EN BRETAGNE

Récemment, les différentes agences d'urbanisme de Bretagne, accompagnées par la chambre de commerce et d'industrie et la Région, ont mené une étude sur le foncier économique disponible et/ou recyclable. Pour l'occasion l'étude a retenu comme définition « une friche économique est un espace bâti, inutilisé depuis au moins deux ans et pouvant être réinvesti. Des travaux peuvent être nécessaires. Un seuil de surface est retenu pour les friches industrielles et commerciales, respectivement de 1 000 m² et 300 m² minimum ». Ce travail d'observation s'appuie sur un recensement des gisements fonciers sur le territoire, et dresse plusieurs analyses nuancées à un niveau méso. Ainsi, 20 % du foncier est disponible dans les territoires plus ruraux comme les Pays du Centre-Bretagne, contre 5 % à Brest et Lorient. A ces distinctions territoriales s'ajoutent des différences liées à la vocation des terrains. Dans le Pays de Brest, si le m² de foncier aménagé est vendu 35 € HT en moyenne, les espaces à vocation commerciale sont vendus 70 € alors que les terrains cédés pour des activités de production gravitent autour de 20 €.

La connaissance de ces distinctions territoriale et sectorielle est essentielle pour mettre en place des programmes de réhabilitation en cohérence avec le positionnement du territoire dans l'offre foncière régionale et nationale. C'est en effet ce positionnement qui détermine la fonction du site dans les projets d'implantation d'entreprise, et par conséquent le type d'attractivité et l'offre foncière et économique que la collectivité doit élaborer dans le cadre des projets de réhabilitation.

Par ailleurs ; pour structurer davantage les stratégies locales de réhabilitation, de nombreux acteurs évoquent la création d'observatoires partenariaux dédiés aux friches, au sein desquels les Régions, les intercommunalités, les établissements publics fonciers, agences d'urbanisme, SEM et gestionnaires privés de sites seraient parties prenantes.

S'agissant des friches industrielles en particulier, il ne suffit pas d'identifier le bâti mais aussi de connaître son état, c'est-à-dire son ancienneté, le degré de pollution des sols, son accessibilité (dessertes routière, ferroviaire ou fluviale), sa connectivité (4G, fibre optique, etc.) en vue d'une fonction économique future. En d'autres termes, les sources de données mobilisables remplacent difficilement les visites de terrain menées par les acteurs locaux (élus, agences). De fait une réelle demande d'ingénierie, d'étude, de prospective émerge dans les intercommunalités. Tout d'abord parce qu'elles sont désormais gestionnaires exclusives des zones d'activité, patrimoine pour partie aménagé jusqu'à 2017 par les communes (ou parfois les départements). Ensuite en raison de l'accélération des mutations économiques, les sites d'activité (et l'immobilier d'entreprise qu'ils supportent) rencontrent des enjeux croissants de remise en état.

Les territoires cherchent à s'équiper en ingénierie foncière, avec des équipes dédiées en interne ou via des concours externes. Cette montée en compétence se concrétise par des **partenariats avec des établissements publics fonciers**, qu'ils soient d'État (EPFR) ou locaux (EPFL)¹⁰. La conduite de ces projets urbains et territoriaux pour réinvestir les friches peut être organisée avec le recrutement de chefs de projet dans le cadre des interventions pour le développement économique (et non exclusivement pour la construction de logement) afin de conserver la vocation productive des sites d'activité.

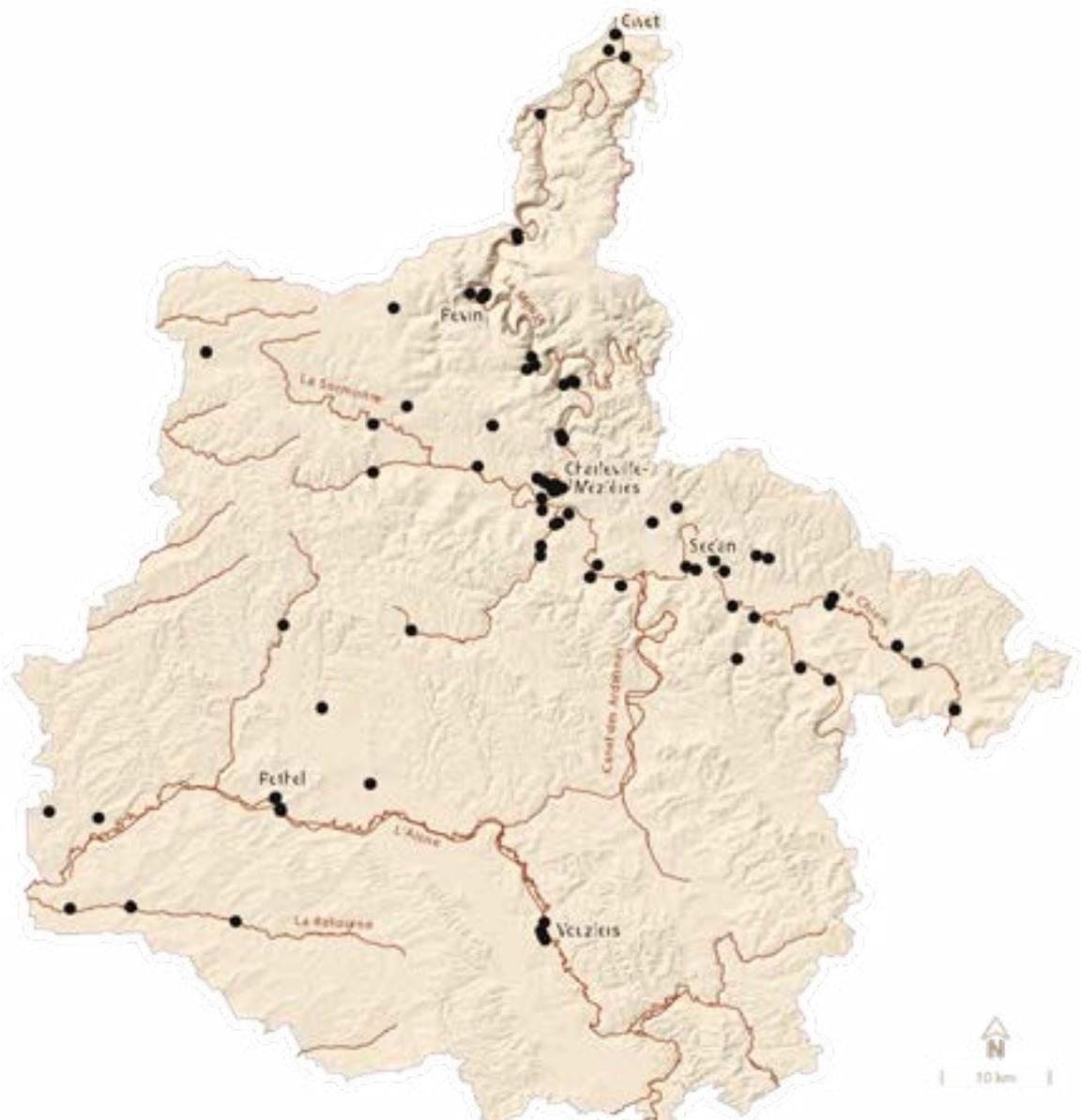
¹⁰ A titre d'exemple, l'EPFL de la Savoie a lancé un observatoire des friches pour reconstituer l'offre foncière économique.

INTELLIGENCE FONCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : LE TERRITOIRE D'INDUSTRIE NORD ARDENNES

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

LOCALISATION DES FRICHES DANS LES ARDENNES, OCTOBRE 2016

Source : DDT des Ardennes, Les friches dans les Ardennes, 2017





PARTIE 3.

ACQUÉRIR, DÉPOLLUER, RÉHABILITER : LA BOÎTE À OUTILS DE L'ACTION FONCIÈRE

Afin d'éviter la pénurie d'offre en matière d'immobilier économique et maîtriser les pressions haussières sur les prix, les acteurs locaux mobilisent différents outils d'intervention foncière, selon l'arbitrage des élus locaux, la culture organisationnelle du territoire, et les enjeux socio-économiques spécifiques à celui-ci.

Les collectivités peuvent être confrontées à plusieurs types de difficultés liées notamment à l'identification des propriétaires et à des cas de **biens sans maître** ou de **défaillance d'exploitation**. Un enjeu de clarification des responsabilités se fait jour entre exploitants sortant et entrant, État, collectivités, opérateurs... notamment en cas de pollution des sites ou de défaillance.

Une difficulté réside dans l'identification du propriétaire dans le cadre des procédures de « bien sans maître »¹¹. **L'acquisition du bien est faite « de plein droit » par le bloc communal**¹², cependant après les premières démarches, l'intégration dans le domaine communal (ou intercommunal en cas de transfert de compétences) nécessite légalement au minimum 6 mois en l'absence de réponses après délibération du conseil municipal/de l'organe délibérant de l'EPCI et arrêté du maire/président de l'EPCI constatant l'incorporation). Aux délais de ces procédures s'ajoute le temps de traitement des services déconcentrés de l'État [préfet, DRFIP]. Ces démarches sont particulièrement lourdes lorsque les friches se multiplient sur un espace, et qu'in fine un propriétaire est identifié. Celui-ci induit souvent des négociations longues quant aux actions de réhabilitation à mener de façon concertée, ou quant au prix d'acquisition lorsque la communauté souhaite prendre elle-même en main les opérations. Le prix d'acquisition des friches est à l'origine de multiples contentieux : les propriétaires tendent à surévaluer les prix de vente et sous-évaluer les coûts de dépollution (qui ne font pas toujours l'objet d'une évaluation, elle-même coûteuse donc rarement réalisée dans le cas d'une friche).

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

Ces démarches supposent que le propriétaire accepte de vendre son site. Or, un nombre important d'intercommunalités dont le souhait est de réinvestir les friches présentes sur les territoires font face à des propriétaires qui préfèrent laisser leurs terrains sans activité, malgré des dégradations croissantes, en vue d'opportunités futures, et ce au détriment de projets de densification des activités industrielles.

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

Outils de portage foncier

De manière générale, les intercommunalités engagées dans le programme Territoires d'industrie souhaitent une plus forte implication des EPF d'Etat dans le champ du développement économique, ces établissements publics disposant de ressources dédiées : les **taxes spéciales d'équipement**. Elles constituent des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Certains EPF interviennent plus fortement sur le foncier économique. A titre d'exemple, la fermeture de l'usine de pneumatiques à Kleber/Michelin à Toul en 2008 a conduit l'EPF de Lorraine à intervenir, suite à la demande de la communauté de commune du Tulois. Après étude, 25 hectares sur 30 ont été acquis et reconvertis en 2013 par l'EPF de Lorraine (réalisés par SEBL), puis revendus en 2015. En 2016 des travaux complémentaires de désamiantage, de déconstruction et de clos couvert ont été menés sous maîtrise d'ouvrage de l'EPFL.

A la lecture des fiches actions, on note une diversité des modes de portage foncier et immobilier, soit en maîtrise d'ouvrage directe soit en maîtrise d'ouvrage déléguée.

¹¹ Pour plus d'informations : www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/fiche_cg3p_biens_sans_maitre_2018.pdf

¹² Pour une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (1° de l'article L. 1123-1 du CG3P), ainsi que deux procédures spécifiques pour les immeubles pour lesquels, la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties a été acquittée par un tiers ou n'a pas été acquittée [article L. 1123-3 et L. 1123-4] depuis plus de trois ans.

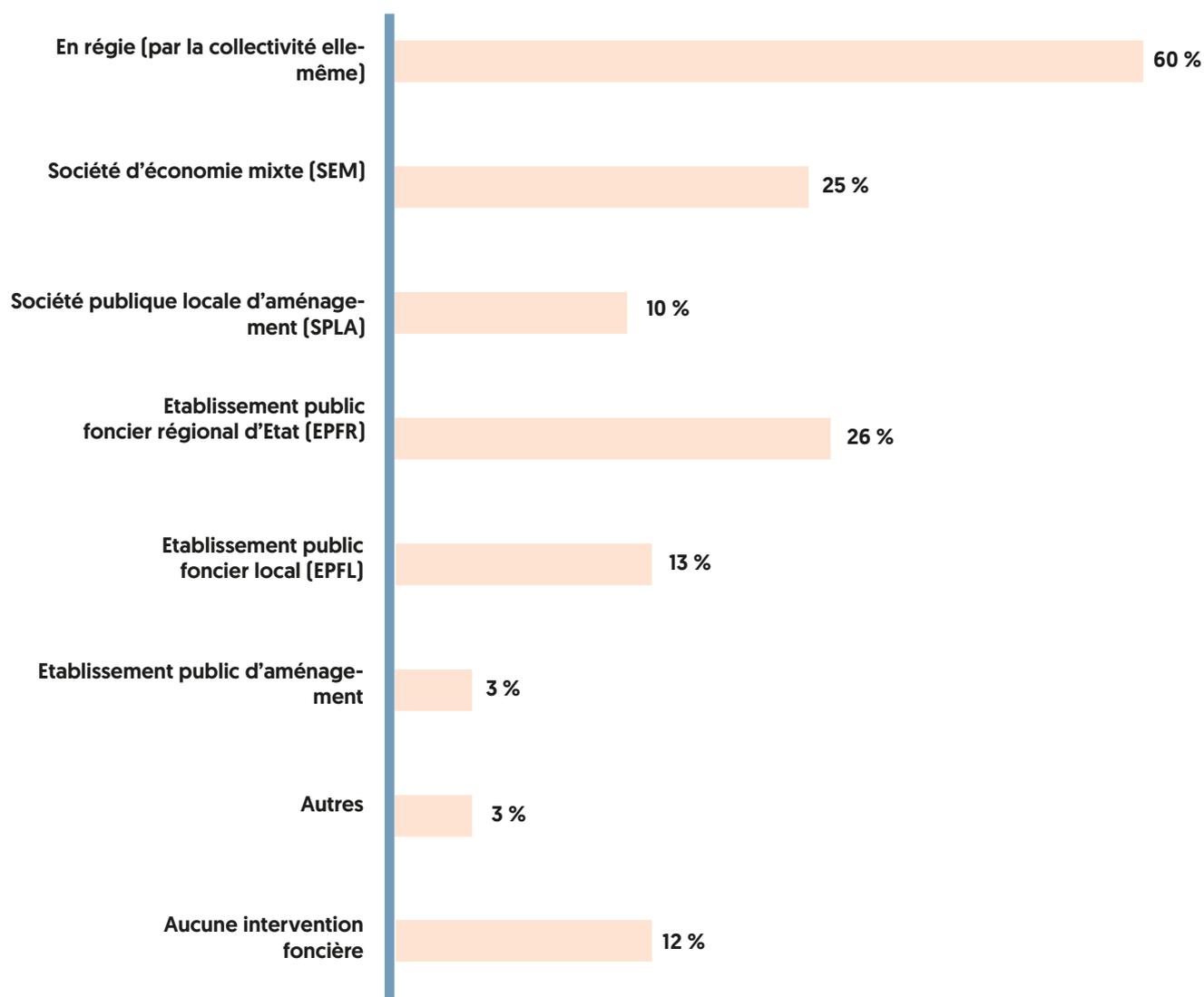
ENQUÊTE ADCF-CEREMA SUR L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE : DES MODES DE PORTAGE DIVERSIFIÉS

Selon l'enquête AdCF-Cerema menée en 2017 sur les sites d'activité économique et l'immobilier d'entreprise, 60 % des collectivités mènent une action foncière en maîtrise d'ouvrage directe, en particulier dans les espaces de faible densité. A l'inverse le recours aux entreprises publiques locales du type SEM (25 %) ou SPLA (10 %) est plus important dans les agglomérations et les métropoles, dont les opérations sont plus complexes et engagent des montants plus élevés. Enfin 26 % des intercommunalités ont recours à des établissements publics fonciers régionaux d'Etat (EPFR) et 12 % à des établissements publics fonciers locaux (EPFL) pour leurs interventions foncières. Ceux-ci centrent principalement leur action sur l'habitat (logements sociaux en particulier), et non sur le développement économique.

QUELS SONT LES OUTILS D'INTERVENTION ET DE PORTAGE FONCIER UTILISÉS PAR L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Source : AdCF - Cerema, 2017.

Echantillon : 234 intercommunalités répondantes



Le transfert des zones d'activités économiques aux intercommunalités a conduit à une reconfiguration de la gouvernance foncière et avec elle celle des opérateurs de l'aménagement concessionnaires. Parmi 297 entreprises publiques locales, 140 avaient en 2017 pour premier actionnaire public un conseil départemental¹³, remplacé le plus souvent par les intercommunalités, qui se saisissent du foncier pour initier des politiques économiques intégrées à l'échelle de leur bassin d'emploi. De fait un mouvement d'outillage du bloc local émerge, tant d'un point de vue technique que financier.

Ce mouvement vise, d'une part, à répondre aux besoins directs des entreprises en matière d'installation et de développement de leurs activités, et, d'autre part, à combler le déficit de maîtrise d'ouvrage pour la gestion du foncier économique de certains territoires.

Dans cette optique, le Territoire d'Industrie Val de Lorraine, s'interroge sur la création d'un outil local de portage pour gérer les 18 hectares de friches sur son périmètre et améliorer sa connaissance de celles-ci :

« Le lancement, l'installation ou le développement d'une activité s'accompagne souvent d'un besoin de locaux adaptés pas toujours disponibles sur le marché. En fonction de la complexité du besoin, il est nécessaire de pouvoir adapter le mode d'intervention : de la prise en charge d'un projet de A à Z à la participation à un montage financier complexe.

Il est très délicat de connaître la situation exacte du foncier et de l'état du bâti sans avoir recours aux services de l'État (DREAL notamment) et des opérateurs existants (EPFL) mais qui n'ont pas la capacité de réactivité suffisante pour répondre à des prospects ou des opportunités d'investissement. Il existe des outils de portage sur les territoires limitrophes, montés à titre d'exemple par les collectivités locales d'Alsace (Alsabail), mais qui ne peuvent pas être élargis aux autres territoires de la Région Grand Est. Des outils d'ingénierie de portage immobilier voire foncier, pour les projets plus « petits » où les outils actuels (Solar'Invest, SEBL), n'interviennent pas car le risque ou la rentabilité n'est pas garantie.

La Région ne dispose donc pas d'un outil de ce type et nous n'avons pas localement non plus de possibilité de réponse. Les Chambres consulaires n'ont pas ce type de dispositif sur le territoire hormis la création spécifique pour le portage de leur propre activité par des filiales privées (espaces portuaires et ferroviaires et espace immobilier de la création). Il est aussi nécessaire de pouvoir mobiliser une expertise fine en matière d'immobilier d'entreprise. En effet, si des besoins immobiliers récurrents sont régulièrement exprimés par les entreprises [ou les territoires], certains industriels nourrissent des projets dont la taille et la technicité ne leur permettent pas de trouver aisément une solution adaptée ».

Après lecture des fiches actions, on observe qu'une part non-négligeable des projets concerne la structuration même de l'action territoriale en matière foncière. Son institutionnalisation est un préalable à toute ambition de redynamisation du territoire sur le long terme, et engendre un certain nombre de questionnements relatifs au financement, à la gouvernance, au statut juridique et aux objectifs de ces nouvelles structures. Il convient en effet de trouver un nouveau « point d'équilibre » entre les différentes parties prenantes du développement

économique local, et d'éviter les doublons avec les anciennes structures, qui se traduiraient en définitive par une inefficacité plus grande des collectivités. Il demeure enfin important de souligner que les missions de ces structures demeurent très hétérogènes, et qu'une nouvelle panoplie d'outils et de dispositifs spécifiques aux enjeux locaux restent à inventer pour ordonner la réhabilitation des friches.

¹³ Étude Cerema AdCF sur les sites d'activité économique et l'immobilier d'entreprise, 2018 www.adcf.org/articles-la-maitrise-d-ouvrage-intercommunale-des-zones-d-activite-parution-de-l-etude-de-l-adcf-et-du-c-sur-lerema-4365

LA SEM IMMOBILIÈRE DU TERRITOIRE D'INDUSTRIE VAL DE GARONNE GUYENNE GASCOGNE, POUR STIMULER L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF

Le Territoire d'Industrie Val de Garonne Guyenne Gascogne aspire à soutenir les investissements de modernisation de l'immobilier d'entreprises sur son territoire par la création d'une SEM spécialisée. Cette nouvelle structure doit permettre aux industriels de se concentrer sur les investissements productifs (et non sur l'adaptation des locaux) lors de l'acquisition de nouveaux outils de production, via une prise en charge partielle ou totale des frais d'aménagement du site. Les entreprises bénéficieraient d'une enveloppe moyenne d'un million d'euros, au travers d'un régime d'avances remboursables ou d'une intervention en tant que garantie publique auprès d'investisseurs privés ou bancaires. La SEM bénéficierait principalement de financements intercommunaux et possiblement d'un soutien de la Banque de Territoires et de la Région Nouvelle Aquitaine (en raison de la vulnérabilité économique du territoire).

Ingénierie de projet et mobilisation des outils réglementaires

Le renforcement des capacités d'action foncière nécessite à la fois une maîtrise d'ouvrage organisée (moyens humains) et des ressources financières. La réhabilitation de friches présuppose dans un premier temps des procédures multiples, longues et complexes, qui nécessitent des ressources juridiques importantes et une capacité de projection dans l'avenir, afin de ne pas être « coincé par les délais » si une entreprise se signale intéressée par une friche sans propriétaire

identifié. Deux facteurs principaux complexifient la gestion des sites : d'une part les différentes étapes à franchir pour reconverter le site (cibler le lieu, définir les alternatives, coordonner les équipes, réaliser des analyses d'opportunité et de risques, rechercher des financements, monter une structure juridique), d'autre part la difficile mobilisation des acteurs concernés (propriétaires, collectivités locales, administrations, investisseurs privés et parapublics, habitants, associations, etc.).

Les enjeux de la dépollution des sites

Les opérations de dépollution engendrent ensuite des procédures coûteuses en temps et en ressources humaines pour les intercommunalités.

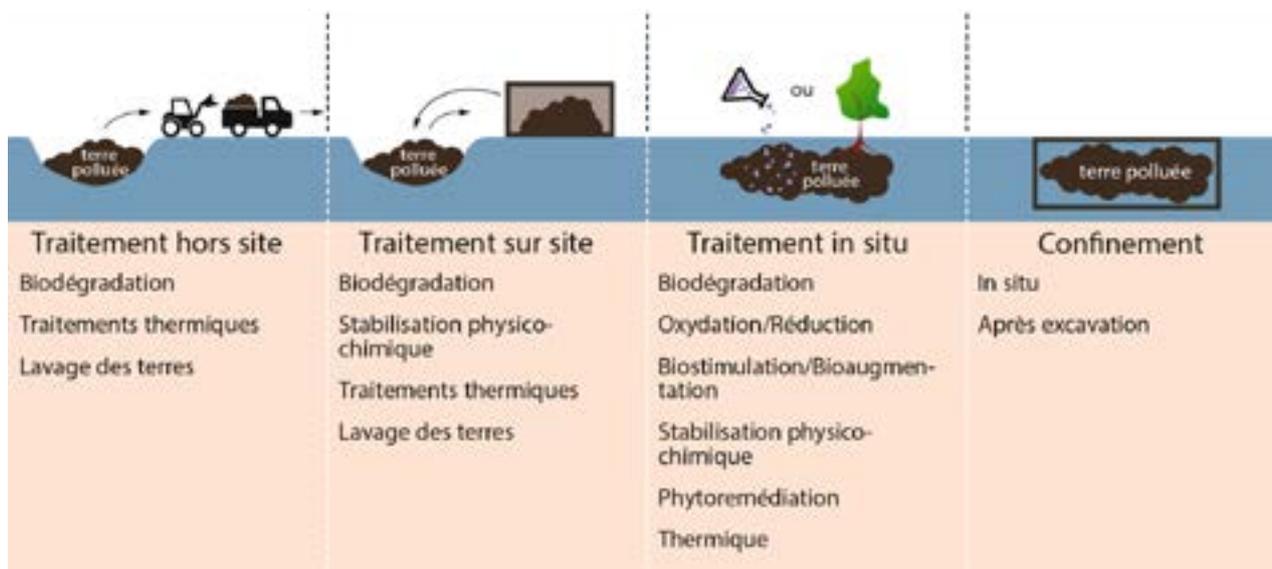
Selon la nature du polluant, le niveau de pollution, la nature du sol, et les contraintes liées au site et au projet, la dépollution se fait in situ, sur site, hors site ou par confinement. Les actions de dépollutions sont par ailleurs liées à l'usage futur prévu pour le site (Loi risques de juillet 2003).

FACILITER ET ACCÉLÉRER L'ACQUISITION DU FONCIER STRATÉGIQUE, UNE DEMANDE DE SIMPLIFICATION DU TERRITOIRE D'INDUSTRIE AXE SEINE

Pour limiter les durées d'obtention des avis des domaines et des procédures d'expropriation, le Territoire d'Industrie Axe Seine (Caux Seine Agglomération) demande la mise en place d'une procédure d'expropriation simplifiée ou d'une priorité d'acquisition de zones foncières désignées comme stratégiques (dans le cadre des notifications de vente de terre SAFER). Celle-ci serait associée à un droit simplifié de préemption urbain afin de permettre aux intercommunalités de se porter prioritairement acquéreuse des terrains lorsque l'occasion se concrétise.

LES QUATRE FAMILLES DE TECHNIQUES DE DÉPOLLUTION

Source : Les friches dans les Ardennes,
préfecture des Ardennes



Malgré la diversité des modes opératoires, ces opérations tendent souvent à doubler voire tripler les fonds à avancer pour mener une réhabilitation complète, ce qui est d'autant plus problématique qu'aucun « fonds de dépollution » national n'existe. L'effort financier est de fait porté essentiellement par les collectivités, malgré des responsabilités fréquemment partagées. Certes des modes de traitement moins onéreux existent (dépollution in situ), mais ils nécessitent plus de temps. Par ailleurs à ces délais et coûts, pouvant aller de 100 à 1000 € la tonne de déchets¹⁴, s'ajoutent les enjeux réglementaires, notamment en termes de prévention des risques.

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

¹⁴ Voir l'étude « Quelles techniques pour quels traitements, analyse coûts-bénéfices » – BRGM–juin 2010 et le guide méthodologique de l'ADEME et de l'UPDS « Elaboration des bilans coûts-avantages adaptés aux contextes de gestion des sites et sols pollués » www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/elaborations-bilans-couts-avantages-gestion-sites-pollues-ademe-upds-2017.pdf

FLUIDIFIER LA RÉGLEMENTATION SUR LA DÉPOLLUTION DES FRICHES INDUSTRIELLES, UNE DEMANDE DU TERRITOIRE D'INDUSTRIE LACQ-PAU-TARBES

Comme le signale la communauté de communes du Bassin de Lacq-Orthez (Territoire d'Industrie Lacq-Pau-Tarbes), les terrains dépollués et réhabilités pour un usage industriel font toujours l'objet de servitudes d'utilité publique imposant une évaluation environnementale. Les industriels intéressés par ces terrains conditionnent leur installation aux autorisations d'urbanisme permettant de commercialiser (permis d'aménager), toutefois celles-ci prennent plusieurs mois à être obtenues, au risque de repousser les investisseurs. La communauté de communes souhaite par conséquent obtenir un permis d'aménager en s'exonérant d'une nouvelle évaluation environnementale et d'un dossier loi sur l'eau, bien que la superficie totale concernée soit supérieure à 10 000 m².

A défaut, d'autres solutions envisageables consisteraient en la mise en place d'évaluations et de procédures accélérées grâce à une priorisation des sites avec repreneurs, via un guichet spécifique dédié à ceux-ci.

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

Le rescrit environnemental représente aussi une solution possible pour mieux anticiper le devenir des opérations de réhabilitation, via une prise de position formelle et opposable de l'administration sur l'application d'une norme à une situation.

Celle-ci améliore la prévisibilité du contrôle de l'État sur un acte en particulier.

Enfin, depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), le **dispositif du tiers demandeur** permet un accompagnement des intercommunalités et un encadrement facilitateur qui se systématisent peu à peu (voir encadré ci-après). Ce mécanisme permet ainsi à ce tiers intéressé d'optimiser les mesures de remise en état au regard de l'usage futur auquel il destine le terrain dont il est, ou entend devenir, le propriétaire. Ce dispositif, dit du tiers demandeur ou tiers intéressé, est destiné à faciliter la réhabilitation des friches industrielles par une approche pragmatique et opérationnelle de la gestion des friches.

LE DISPOSITIF DE TIERS DEMANDEUR : UN CADRE RÉGLEMENTAIRE QUI FACILITE LES OPÉRATIONS DE DÉPOLLUTION

Un nouvel article du Code de l'environnement [article L.512-21] introduit par l'article 173 de la loi ALUR du 24 mars 2014, permet à tout intéressé de demander au préfet de se substituer à l'exploitant dans ses obligations de remise en état de son site industriel lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), et ce avec l'accord dudit exploitant. Les modalités d'application de cet article sont définies par le décret du 18 août 2015, entré en vigueur le 21 août 2015. Un an et demi après l'entrée en vigueur du dispositif, 68 dossiers de tiers demandeurs avaient été instruits par les DREAL, dont 15% concernent des projets industriels. Le dispositif de tiers demandeur a pour principaux objectifs de :

1. Faciliter la reconversion des friches industrielles.

L'obligation de remise en état, assumée par l'ancien exploitant du site, peut être déléguée à un tiers demandeur ; un autre exploitant, une collectivité, un aménageur... Le préfet orchestre la réhabilitation de la friche (demande d'accord préalable, dossier de substitution, garantie financière, délais), en coordination avec le dernier exploitant, puis principalement le tiers demandeur. Une fois l'arrêté notifié aux différentes parties prenantes, le tiers demandeur se substitue à l'exploitant pour la conduite des travaux de réhabilitation en fonction de l'usage futur du site envisagé.

2. Sécuriser les opérations de remise en état.

La constitution de garanties financières d'un montant égal au coût des travaux de remise en état est obligatoire par le tiers demandeur. Les travaux sont prescrits et bornés par un arrêté issu du dossier de demande présentant l'état des sols, l'étendue et la répartition des obligations de réhabilitation et de surveillance et les délais, pour lesquels le tiers se porte responsable [la substitution ne peut porter que sur la réhabilitation, la mise en sécurité reste une obligation de l'exploitant].

3. Clarifier les responsabilités.

Le dispositif tiers demandeur permet de sécuriser les opérations de réhabilitation. Après validation du dossier par les autorités administratives, un arrêté préfectoral de substitution décrit les travaux de réhabilitation prescrits pour lesquels le tiers demandeur est responsable. Après constatation par procès-verbal de l'inspecteur de la DREAL de la réalisation des travaux, le tiers demandeur récupère ses garanties financières. En cas de défaillance ou d'impossibilité par le tiers demandeur, l'ancien exploitant de l'installation reste responsable des pollutions de son site (principe de pollueur-payeur) en particulier dans le cas où des pollutions nouvelles ou non repérées avant la constitution des garanties sont repérées.

Ces trois dispositifs ouvrent la voie à un décloisonnement des évaluations de projets, demandé par les acteurs locaux, et qui reste pour l'instant largement à mettre en place. Ce décloisonnement a pour objectif la mise en cohérence du « dire de l'État », qui peut différer d'une préfecture à l'autre et aussi entre les différents services déconcentrés à l'échelle d'une même préfecture de Région (DDT, DREAL...).

Les intercommunalités gagnent ainsi à associer les services déconcentrés de l'État (de niveau régional) dès le démarrage des projets de revitalisation des friches industrielles afin d'éviter de cantonner ceux-ci dans une position de « censeurs ». Les initiatives de réhabilitation de friches nécessitent ainsi d'être davantage accompagnées en amont par les services de l'État.

Il faut malgré tout noter qu'un certain nombre de préfets sont également vus comme des accompagnateurs fiables des territoires, comme coordinateurs des initiatives, capables entre autres de mobiliser les services de l'État comme la Caisse des Dépôts – Banque des territoires, l'Ademe, ou encore Bpifrance. Le programme Territoires

d'Industrie, sous le pilotage des Régions, gagne à s'appuyer sur « un État facilitateur », afin de permettre une gestion de projet collaborative.

On peut aussi retenir le dispositif **France expérimentation** qui permet d'initier des facilitations administratives à titre temporaire, sous contrôle du préfet, qui pourraient nourrir par la suite d'autres réformes législatives.

A titre d'exemple, le territoire d'Industrie Axe Seine souhaite expérimenter une banque de compensation environnementale à l'échelle de l'estuaire, ou du bassin d'emploi, afin de permettre le développement d'axes forts de développement au niveau d'une intercommunalité tout en valorisant les réserves foncières d'autres territoires.

PARTIE 4.



LE FINANCEMENT DES PROJETS DE REVITALISATION DES FRICHES INDUSTRIELLES

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

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

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

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

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

MOBILISER DES EXPERTISES SPÉCIALISÉES VIA DES FONDS D'INVESTISSEMENT PRIVÉS « INTERMÉDIÉS » : L'EXPÉRIENCE DE BROWNFIELDS

Brownfields, entreprise privée française spécialisée dans le secteur de la dépollution, rachète ou réhabilite « clef en main » des friches industrielles dans l'optique d'y accueillir par la suite de nouvelles activités [zone commerciale, site industriel, espace logistique]. Le savoir-faire spécifique de l'opérateur est celui d'un « assembleur » de procédures et de métiers : conception du projet, achat du site, financement et réalisation des travaux de démolition, de dépollution et de réaménagement, cession. Sa mobilisation permet d'économiser les coûts et délais induits par la superposition des opérations à conduire. En intégrant la complexité des réglementations, des enjeux techniques et surtout la prise de risque financier inhérente à ce type d'investissement, il représente une garantie technique et financière pour les collectivités qui assurent la jonction entre promoteurs et industriels. Le fonds Brownfields 3 représente une capacité d'investissement de 250 millions d'euros.

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

Depuis 2006, Brownfields a mené 56 investissements sur l'ensemble du territoire français et en Belgique, de taille variable. Le plus grand chantier mené jusqu'alors a fait l'objet d'une présentation dans le cadre du groupe de travail AdCF-CGET le 11 septembre 2019 : celui de l'ancienne raffinerie Petroplus à Reichstett [Alsace] dans le cadre d'un partenariat public-privé mené avec l'Eurométropole de Strasbourg, la Région Grand Est, et l'Ademe. Le projet consiste en diviser le site en 3 lots à destinations différenciées. A l'est, 225 ha de terres deviennent agricoles, au sud 145 ha de terres deviennent zone naturelle protégée, et au nord 80 ha forment un parc d'activité. L'Écoparc Rhénan, aménagé par Brownfields, va accueillir des activités de géothermie profondes ainsi que plusieurs sites à destination industrielle d'ores et déjà modélisables.

Mutabilité des sites et décomposition des coûts de réhabilitation

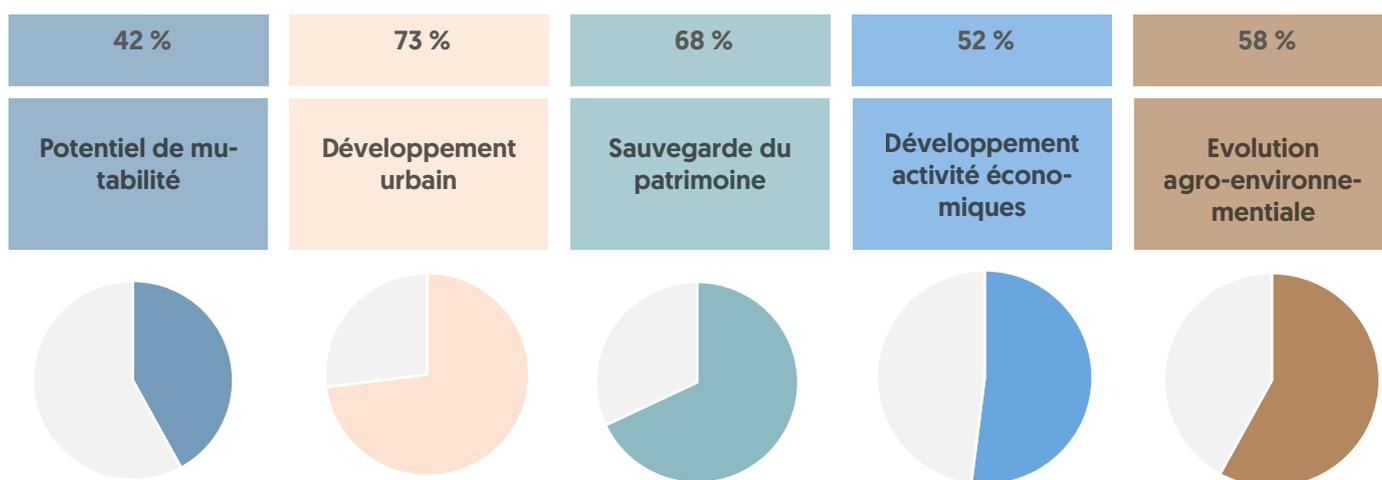
Après recensement et ciblage d'une friche, dans le but d'adapter au mieux l'action de la collectivité à la réalité du site, deux critères sont à prendre en compte : son degré de mutabilité et ses potentiels d'accueil.

Comme le souligne le Guide à l'usage des collectivités locales : Les Friches dans les Ardennes publié par la DDT des Ardennes¹⁵ : « Le potentiel de mutabilité indique le niveau de facilité ou de complexité exigé pour réhabiliter la friche. Plus le potentiel est faible, plus la mutation sera compliquée : le site est soumis à un lot important de contraintes (exemples : pollution, servitudes, zone inondable, etc.) Plus le potentiel est élevé, plus la mutation sera aisée : le site se prête plutôt

favorablement à une réhabilitation (exemples : bâtiments en bon état, terrain non-pollué, transports en commun, etc.) ». Après l'évaluation du potentiel de mutabilité (qui donne la faisabilité d'une opération), une destination peut être choisie selon les potentialités d'accueil et les caractéristiques du site. Dans son logiciel informatique mobilisable pour pré-diagnostiquer une friche de façon simplifiée¹⁶, la DDT des Ardennes a complété le potentiel de mutabilité par un indice de mutabilité, qui oriente la destination post-réhabilitation selon chacun des facteurs intervenants (zone PPRT, site classé, pollution, taille de la friche, etc.)

POTENTIEL ET INDICE DE MUTABILITÉ

Source : Préfecture des Ardennes



¹⁵ Guide à l'usage des collectivités locales : Les Friches dans les Ardennes préfecture des Ardennes www.ardennes.gouv.fr/IMG/pdf/guide_friches_br.pdf

¹⁶ « Cet outil se présente sous la forme d'un tableur dans lequel il est possible de renseigner un certain nombre d'indicateurs concernant une friche.

À partir de ces informations, l'outil donne une première idée du potentiel de mutabilité de la friche [c'est-à-dire le niveau de contrainte du site], ainsi que des pistes de réflexions quant à la destination future du site. Le résultat qu'offre cet outil, sous forme graphique, a pour but d'orienter le décideur vers des réflexions sur l'avenir de la friche, sans donner de réponses absolues » : www.ardennes.gouv.fr/mutabilite-des-friches-a2130.html

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

Dans le cadre concurrentiel régissant les décisions d'implantation d'entreprises, l'effort budgétaire mené par les collectivités pour répondre spécifiquement aux besoins des industriels est un des facteurs principaux du choix d'implantation. Ces projets et dépenses sont essentiels au maintien d'un territoire attractif et en mesure d'accueillir des activités productives dans un délai raisonnable. Dans les territoires les plus attractifs, ces coûts peuvent être amortis par une mobilisation public-privé, par exemple via un système de découpe : la collectivité dépollue et démolit, tandis que l'entreprise ou le consortium d'entreprise aménage et construit. Néanmoins dans les zones moins attractives, ces coûts laissent souvent démunies les collectivités, dont les ressources locales sont insuffisantes pour absorber des friches industrielles, les montants de réhabilitation se comptant parfois en dizaines de millions d'euros en raison de leur taille et des multiples lignes budgétaires :

- Les coûts sont composés tout d'abord de l'acquisition du foncier, problématique dans les territoires soumis à une forte pression foncière. Le Grand Orly Seine Bièvre souligne dans sa fiche action que ce coût mobilise une importante quantité de capital avant même d'initier les opérations de réhabilitation. Comme dit précédemment, la fixation

d'un « juste prix » demeure parfois difficile, puisqu'elle ne prend pas toujours en compte le coût de l'ensemble des opérations à mener par la collectivité avant commercialisation.

- Ils dépendent ensuite des coûts de déconstruction, de dépollution, et de désimperméabilisation, dont le montant n'est pas toujours connu lors de l'acquisition (voir le tableau ci-dessous).

- L'aménagement (construction de technosols) voire la construction se surajoutent.

- Enfin chacune de ces phases nécessite différentes évaluations dont le coût est assumé par la collectivité ; pour la faisabilité, les autorisations environnementales ; les risques technologiques, etc. qui nécessiteraient une unification dont le résultat serait une réduction des délais, mais aussi une réduction du coût des opérations.

ÉLÉMENTS DE CHIFFRAGE DES COÛTS DE RENATURATION

Source : France Stratégie

ETAPE DU PROCESSUS	COUT MOYEN
Déconstruction	65€ /m2 dont 35€ /m2 de coût de démolition et 30€ /m2 de traitement des déchets
Dépollution	2 à 65 €/m2 pour les processus de phytoremédiation
Désimperméabilisation	60 à 270 €/m2
Construction de technosols	33 à 55 €/m2

Ces quatre multiplicateurs de coûts renforcent la complexité des opérations de réhabilitation des friches. La lecture des fiches actions montre que malgré des projets formalisés et budgétés, nombre d'intercommunalités manquent de financements pour ceux-ci. En effet les investisseurs publics nationaux comme la Caisse des Dépôts, n'interviennent qu'avec un modèle économique rentable, ce qui n'est pas le cas pour le foncier industriel en général, dont le prix du m² est inférieur à celui dédié à l'habitat ou au commerce.

A cette donnée s'ajoute la faible attractivité de certains sites, du fait de la mauvaise desserte autoroutière, fluviale ou ferroviaire, mais aussi en raison de leur position excentrée vis-à-vis du cœur de ville, et de leur cadre de vie insuffisamment prometteurs (absence de services publics, de restaurants d'entreprises, etc.). Cette faible attractivité induit un faible cout du foncier à la vente, ce qui rend impossible toute rentabilisation des projets lors de la phase de commercialisation : les couts de dépollution et d'aménagement équivalent rarement le prix prêt à payer par les entreprises acquérantes.

RÉAMÉNAGER LES FRICHES : UN FINANCEMENT SOUS TENSION, UN PROCESSUS DE VALORISATION COMPLEXE

Des investissements lourds pour des projets sous surveillance :

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

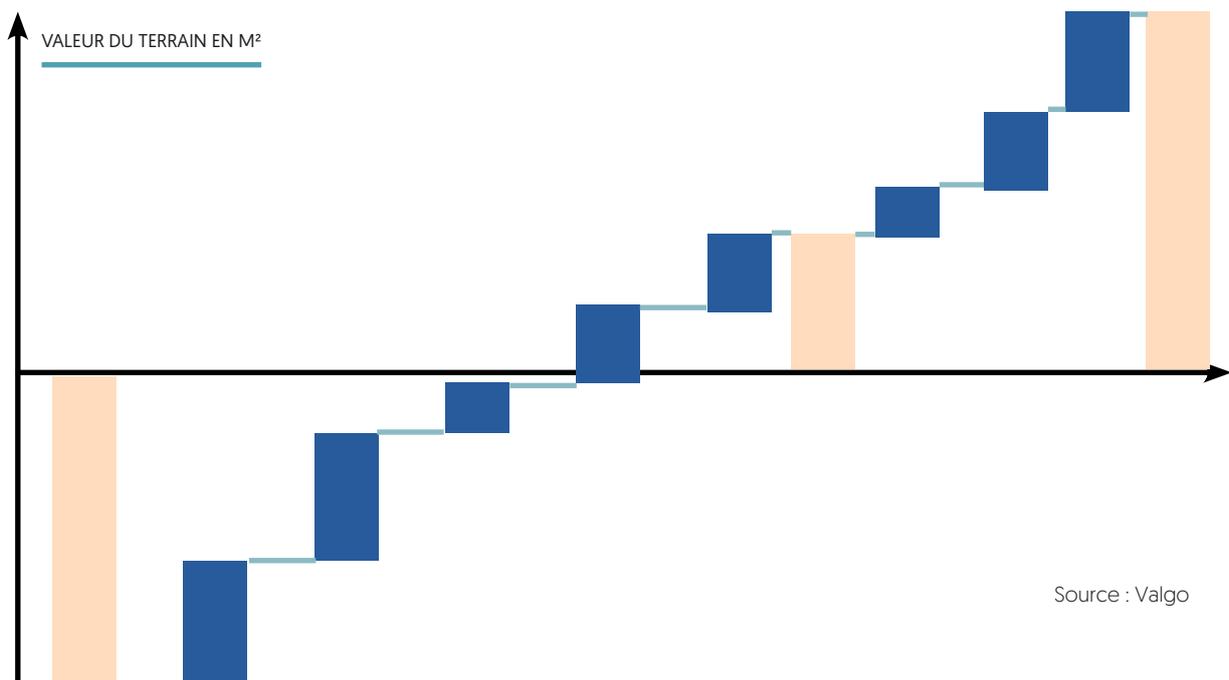
Des risques multiples :

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

Des recettes différées dans le temps et soumises à conditions :

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

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



Source : Valgo

A la recherche de dispositifs de financement privés et/ou publics, « innovants » ou non

En l'absence de fonds d'investissement publics dédiés, et avec des charges foncières similaires à celles des bureaux, des surcoûts liés à la dépollution des sols, et dans certains cas des loyers de sortie peu élevés, plusieurs territoires décident d'agir sur le coût même de la réhabilitation.

Plusieurs intercommunalités travaillent au montage de nouveaux dispositifs **d'aides à l'immobilier d'entreprises** incitatifs, qui visent à faire émerger des projets de réhabilitation portés par les acteurs privés.

Ces initiatives esquissent de nouveaux modèles de sites d'activité, plus écologiques et résilients, et par conséquent en mesure de concilier développement économique et préservation de l'environnement. C'est le sens des stratégies et projets d'écologie industrielle.

De même, plusieurs territoires accompagnent des porteurs de projets pour l'accueil in situ d'usages temporaires, compatibles avec la pollution. A titre d'exemple, la mission Vallée de la chimie, pilotée par la Métropole de Lyon, teste des méthodes de dépollution lourde et peu coûteuses sur le long terme. Plus généralement, sans travaux lourds, l'occupation temporaire de friches comme lieux de sociabilité, de créativité, donne un temps pour préparer un projet tout en évitant un délabrement du site.

L'apparition de « friches partielles » du fait de la réduction de l'activité d'une exploitation industrielle, et de son recentrage sur une partie du foncier, est également une problématique remontée par plusieurs Territoires d'industrie. Ce type de situation engendre encore d'autres contraintes, en particulier avec l'exploitant restant. Peuvent alors émerger des **projets d'écologie industrielle et territoriale**¹⁷ (économie circulaire) visant à revaloriser des sites/équipements et surtout à mutualiser des ressources locales. Il s'agit de créer et de localiser sur un même site de nouvelles activités industrielles générées par la valorisation de ressources locales.

A titre d'exemple, la communauté de communes du Grand Charolais porte un projet d'utilisation de bâtiments existants pour une base logistique mais aussi d'utilisation d'un équipement industriel unique de la céramique pour en faire un site expérimental de valorisation de sédiments VNF. Ce patrimoine industriel marquant vise à être valorisé pour la mise en place d'un programme de tourisme industriel autour du Canal du Centre et de la vallée de la céramique.

TERRITOIRE D'INDUSTRIE LACQ-PAU-TARBES : DEUX DISPOSITIFS EXPÉRIMENTÉS PAR DES TERRITOIRES D'INDUSTRIE POUR STIMULER LA RÉHABILITATION DE FRICHES PAR DES ACTEURS PRIVÉS

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

Le Grand Orly Seine Bièvre développe des incitations similaires pour la phase de commercialisation, et ce dans le contexte économique francilien, où existe une forte concurrence pour la destination du foncier disponible. Les activités industrielles font l'objet de contraintes réglementaires plus nombreuses, de risques de pollution plus importants et parfois d'un turn over, qui limitent les possibilités de densification des sites. Par conséquent, entre un immobilier à vocation industrielle ou un immobilier à vocation commerciale, les investisseurs tendent à se reporter sur le second. L'intercommunalité envisage par conséquent un dispositif de garantie des investissements dans l'immobilier productif contre le risque de non commercialisation des locaux afin de rassurer les investisseurs. Cette garantie est apportée directement par l'Établissement Public Territorial (Établissement public de coopération intercommunal créé dans le cadre de la métropole du Grand Paris), avec prise en charge du coût des primes d'assurance privées. En cas de vacances des locaux 6 mois après livraison, 80 % du montant des loyers serait versé, durant 18 mois.

¹⁷ Ces démarches d'écologie industrielle et territoriales feront l'objet d'une prochaine note de l'AdCF à partir des projets de fiches actions des Territoires d'industrie. Voir sur le sujet le compte rendu et les présentations de la journée d'échanges organisée par l'AdCF, l'École d'Urbanisme de Paris avec l'appui de CCI France le 19 septembre 2019 : L'Écologie industrielle territoriale au cœur des stratégies de développement économique, AdCF Direct, 27 septembre 2019, www.adcf.org/articles-l-ecologie-industrielle-territoriale-au-coeur-des-strategies-de-developpement-economique-4891

La question de l'investissement public de revitalisation revient dans plusieurs fiches actions. Un certain nombre de Territoires d'industrie demandent en effet un soutien régional ou d'État, qui pourrait également prendre la forme d'un « fond friches » spécifique à destination des collectivités engagées dans la revalorisation de l'immobilier productif.

Certains évoquent la nécessité d'une concentration de moyens publics en citant l'exemple de l'Agence Nationale de Renovation Urbaine (ANRU) dans l'hypothèse de modalités d'intervention comparables aux opérations de renouvellement de l'habitat et avec l'idée d'un ciblage sur les friches petites et moyennes. L'objectif serait de faciliter l'installation et le développement de PME industrielles, les grands groupes ayant davantage les moyens de réhabiliter leurs sites d'implantation.

TERRITOIRES D'INDUSTRIE GRAND EST TOURAINE ET LACQ-PAU-TARBES PLAIDENT POUR UN FONDS COMMUN DÉDIÉ AUX OPÉRATIONS DE RÉHABILITATION DE FRICHES

Ayant déjà identifié un certain nombre de sites et de projets pertinents pour leur territoire, les Territoires Lacq Pau Tarbes et Grand Est Touraine plaident pour la création d'un fonds dont le but serait de cofinancer les opérations de réhabilitation menées par les collectivités. La question du financeur demeure. Pour ces intercommunalités, une mobilisation de la Banque des territoires serait pertinente au titre de son rôle d'investisseur de long terme. De même, elles plaident pour que les Régions interviennent afin de cofinancer ce fonds. Enfin, dans le cadre des activités de dépollution et des mesures de décarbonation de l'économie, ces collectivités suggèrent d'étudier la possibilité de faire abonder ce fonds commun par des crédits de l'ADEME [au titre des actions de maîtrise de l'énergie].

Intégrer la dimension de la maîtrise foncière publique dans les modèles de réhabilitation

Plusieurs intercommunalités développent dans leurs fiches actions une ambition de rentabiliser les opérations de réhabilitation par une densification de l'immobilier productif et une mise en place d'une mixité des usages accrue. Celles-ci rencontrent néanmoins des difficultés réglementaires. La construction d'immobiliers productifs est soumise à de nombreuses réglementations liées à l'urbanisme, au code du travail, au code de la construction, aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux établissements recevant du public (E.R.P.). Plusieurs Territoires d'industrie suggèrent de revisiter certaines de ces normes qui semblent inadaptées aux nouvelles formes d'immobilier, qui tendent vers la mixité des usages et la densification par la verticalité. Les délais d'instruction de ce type de projets peuvent aussi être des repoussoirs pour les porteurs de projet.

Dans le but de limiter la répétition de ces démarches, de plus en plus de collectivités s'engagent dans la maîtrise du foncier économique. Cette conservation de la propriété foncière induit un amortissement plus complexe des opérations à court terme, et accroît les risques liés à la responsabilité des externalités négatives (pollution, nuisances), du fait de la scission entre propriétaires fonciers et entreprises. Néanmoins, l'acquisition et la conservation du foncier, sous forme de **baux emphytéotiques**, de **baux à construction** ou de **d'autorisation d'occupation temporaire** sécurise la gestion du foncier sur le long terme. Surtout, elles permettent une meilleure maîtrise du développement de l'activité :

- D'un point de vue financier, puisque la collectivité peut anticiper l'équilibre de ses opérations au regard des activités qu'elle accueille et des loyers perçus.
- D'un point de vue technique, puisque la collectivité peut alors initier plus rapidement des travaux de modernisation, qu'elle associe avec d'autres actions (tiers lieux, infrastructures, logements, etc.).

L'HÔTEL D'ENTREPRISES, UNE SOLUTION POUR LES PME ET PMI INDUSTRIELLES DU TERRITOIRE D'INDUSTRIE DIEPPE CÔTE D'ALBÂTRE

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

Pour répondre à ces difficultés, la communauté d'agglomération Dieppe Maritime envisage la réhabilitation d'une friche en village ou en hôtel d'entreprises afin d'accroître et diversifier l'offre foncière et immobilière dans son périmètre. Le site a pour objectif d'accueillir prioritairement des PME et PMI industrielles, ou des entreprises artisanales à la recherche de sites disposant de services mutualisés. Concrètement, la communauté d'agglomération souhaite restructurer et réhabiliter un bâtiment désaffecté de 5 000m² dans la zone industrielle « REGMA » à Arques-la-Bataille, qu'elle transforme en 25 cellules de 180 m² à plus de 2 000 m². Chaque cellule est composée d'un local d'activité équipé de sanitaires, d'une sécurité électrique et d'une entrée piétonne (accès PMR) ainsi qu'un bureau d'accompagnement. Néanmoins les coûts de réhabilitation ne permettant pas de commercialiser au prix du marché, il est donc nécessaire de mobiliser le soutien financier des autres collectivités, voire de l'État et de ses services.

La réhabilitation du foncier économique et de l'immobilier industriel : un enjeu d'attractivité territoriale

Afin de maintenir une attractivité forte de leur territoire, les collectivités doivent non seulement réhabiliter, mais aussi moderniser leurs sites à vocation industrielle.

Plusieurs communautés mettent ainsi en place un certain nombre d'infrastructures additionnelles afin de compléter leur offre de services, et renforcer leur accessibilité par l'acquisition d'équipements spécifiques.

STRUCTURER UNE PLATEFORME MULTIMODALE DANS LE CADRE D'UNE RÉHABILITATION DES SITES INDUSTRIELS ENVIRONNANTS, L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU GRAND CHAROLAIS (SAÔNE ET LOIRE)

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

Le projet prévoit à court terme :

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

Et à plus long terme :

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

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

Comme mentionné précédemment, cette modernisation peut également passer par la mise en place de dispositifs d'économies d'énergie, de matière, et de mutualisation des usages afin de permettre aux territoires de renforcer la compétitivité des entreprises présentes tout en esquissant une stratégie de développement durable.

LES INDUSTRIES COMME « POUMONS RÉGULATEURS D'UN TERRITOIRE INTELLIGENT » : LE PROJET ÉCO-INDUSTRIEL DU GRAND BELFORT

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

A ces projets souvent élaborés à l'échelle d'une zone d'activité économique s'ajoutent des initiatives en matière de tiers lieux, de projet d'« urbanisme temporaire », aux ambitions variables, qui gravitent autour d'une volonté de « mutualisation » et de mixité des usages. Cette proximité en effet a longtemps été limitée par une perspective fonctionnaliste et sectorielle de l'activité industrielle, où les industries, du fait des externalités négatives qu'elles engendrent, doivent rester en bordure d'agglomération. Toutefois cette vision tend à laisser place à une volonté de renforcement des écosystèmes productifs, qui passe par des activités secondaires et tertiaires en interaction constantes, autour de projets de patrimonialisation,

d'animation, et d'innovation ou encore de formation qui poursuivent efficacement les opérations de réhabilitation. A côté de ces projets -dont les montants sont relativement élevés (plusieurs dizaines de millions d'euros) - se dressent des actions de moindre taille : des espaces de télétravail (tiers lieux), des pépinières d'entreprises, comme dans la communauté de communes de Venarey les Laumes (Côte d'Or), où un bâtiment abandonné sert désormais de tiers lieu numérique à disposition des habitants/actifs.

TRANSFORMATION D'UNE FRICHE EN ACCÉLÉRATEUR INDUSTRIE DU FUTUR & NUMÉRIQUE : UNE INITIATIVE PARTENARIALE DE MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

Mulhouse Alsace Agglomération transforme plusieurs de ses friches situées sur son site historique « La Fonderie » en accélérateur industrie du futur. Aux côtés de Mitsubishi et de la Cité du numérique KMØ, le site accueillera des équipements 4.0 (Usinage 3D, Fablab) permettant aux PME et ETI industrielles de tester leurs prototypes, et donc de renforcer leurs capacités d'innovation. En partenariat avec l'UIMM, les universités, et le CNAM, le lieu accueillera la Maison de l'Industrie, vitrine des compétences et des métiers de l'industrie. « La Fonderie » sera le lieu d'ancrage du Campus des Métiers et Qualifications Industrie du Futur et Numérique.

L'intelligence du projet réside dans sa capacité à tisser des liens entre les différents acteurs du territoire pertinents pour développer un socle d'activités industrielles innovantes. L'essentiel de la réussite du projet consiste alors à en rapprocher des acteurs et projets trop souvent éloignés, à savoir les politiques d'innovation et de formation.

Le besoin d'une ingénierie financière dédiée

Tous les porteurs de projets de revitalisation des friches industrielles soulignent le besoin d'une mise en réseau transversale des différentes ingénieries et notamment de l'ingénierie financière. Car la mobilisation du fonds européen de développement régional (FEDER) est souvent nécessaire pour financer ces opérations.

La dimension de l'ingénierie financière est au cœur de la démarche IDfriches lancée en 2015 par la Région Auvergne Rhône-Alpes¹⁸, dispositif organisé en réseau¹⁹ fédérant plus de 500 acteurs économiques, scientifiques et publics. IDfriches appuie les porteurs de projets dans la mobilisation de financements complémentaires très significatifs de l'Union Européenne pour assurer la sortie de friches à usage économique, sous forme d'aides à l'innovation.

Avec un budget total de 24 millions d'euros pour la période 2014 - 2020, le FEDER a déjà permis de soutenir une vingtaine d'opérations de requalification de friches industrielles situées en Rhône-Alpes et appliquant une approche méthodologique innovante. La part des acquisitions foncières ne peut excéder 15 % de la dépense éligible au FEDER. En 2019, les possibilités de financement ont été renforcées pour les projets de réhabilitation de friches urbaines situés en Auvergne. Certains projets portés par les intercommunalités dans le cadre du programme Territoires d'industrie sont d'ailleurs éligibles au financement IDfriches.

¹⁸ En savoir plus sur le site Internet d'IDfriches : www.idfriches-auvergnerrhonealpes.fr/le-soutien-financier

¹⁹ Trois réseaux assure la mise en réseau d'une ingénierie transversale pour la reconquête des friches au service des collectivités et des opérateurs : le pôle de compétitivité AXELERA rassemble les acteurs de l'industrie, de la recherche et de la formation en chimie et environnement ; le cluster régional INDURA réunit entreprises et industries de TP, ingénieristes et établissements de recherche et de formation autour de l'innovation dans les infrastructures ; le pôle de compétences et de ressources dédié au foncier (CERF) regroupe les acteurs de la gestion foncière, de l'aménagement et de la construction ;

CONCLUSION

De nombreux projets de revitalisation des friches industrielles feront l'objet d'autres fiches actions dans le cadre du programme Territoires d'industrie. Ces analyses sont issues d'un premier panel. Néanmoins, il est déjà possible de noter la grande diversité des projets de réhabilitation portés par les Territoires d'industrie. Cette diversité traduit indéniablement une montée en puissance des intercommunalités dans le domaine du management territorial des sites d'activité.

Malgré la parution récente de plusieurs guides, à l'instar de celui publié par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes le 9 octobre 2019, de nombreuses intercommunalités sont à la recherche de réponses opérationnelles pour accélérer la conduite des projets de revitalisation de friches industrielles. Comme l'illustre la démarche IDfriches, initiée par la Région Auvergne-Rhône-Alpes et financée par des fonds européens FEDER, plusieurs types d'ingénieries sont à mobiliser dans les territoires : ingénierie territoriale ; ingénierie financière ; ingénierie de projet.

L'accélération des processus de revitalisation des friches industrielles est ainsi conditionnée à l'organisation d'une ingénierie de projet dans les intercommunalités mais aussi à l'existence d'une ingénierie financière dédiée. Ces opérations complexes nécessitent donc des ressources humaines pour structurer des « forces d'intervention / équipes-projet » locales, mobiliser des expertises croisées (dépollution, démolition, programmation urbaine, aménagement). Mais elles nécessitent aussi de l'investissement en capital : public et/ou privé. En tout état de cause, des co-investissements massifs seront indispensables.

En définitive, il n'existe pas à l'heure actuelle de modèle économique structuré capable de porter les opérations de réhabilitation de façon systématique. Les intercommunalités expérimentent en réponse à cela des modèles de réhabilitation plus poussés, visant une plus grande efficacité des fonds publics au travers de l'exploitation de synergies avec d'autres programmes, comme Action cœur de ville ou Territoires d'innovation par exemple.

En l'occurrence, Territoires d'industrie constitue une opportunité pour orienter ces efforts dans un même sens.



LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org

adcf@adcf.asso.fr

Pilotage et rédaction : **Lucas Chevrier** - AdCF
T. 06 60 92 29 53
l.chevrier@adcf.asso.fr

Création et réalisation : **Mathilde Lemée** - AdCF

MAI 2020

Crédits photos :

- Photo by Antoine Julien on Unsplash
- Zone_d'activité_Est_de_Montmélián_[avril_2018] Florian Pépéllin
- Photo by Adrienguh on Unsplash
- Photo by sol on Unsplash
- Photo by Simone Hutsch on Unsplash