



Les friches, cœur du renouveau urbain

Les communautés urbaines
face aux friches :
état des lieux et cadre pour agir



Réaliser cet ouvrage n'aurait été possible sans la contribution des nombreux interlocuteurs que nous avons eu la chance de rencontrer depuis l'été 2009.

Nous souhaitons remercier :

Nathalie Marchand, Olivier Landel, Philippe Angotti et Vincent Delanoë de l'Association des communautés urbaines de France.

Michel Le Bas, de la communauté urbaine d'Alençon, **François Leloir**, de la communauté urbaine d'Arras, **André Lafarie**, de la communauté urbaine de Bordeaux, **Bruno Cordat** et **Bernard Le Bars**, de la communauté urbaine de Brest métropole océane, **Gérard Vabre**, de la communauté urbaine de Cherbourg, **Jacques Turpin** et **Isabelle Baumel**, de la communauté urbaine du Creusot-Montceau, **Samuel Horion**, de la communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral, **Dany Mackowiak** et **Ludovic Demeyer**, de Lille métropole communauté urbaine, **Patrick Clancy**, **Anne Besnehard** et **Pierre Clottes**, de la communauté urbaine du Grand Lyon, **Sylvie Cabaret**, de la communauté urbaine de le Mans métropole, **Jean-Marc Bonino**, de la communauté urbaine de Marseille Provence métropole, **Romaine Chasteloux-Rivière**, de la communauté urbaine du Grand Nancy, **Hélène Garnier**, **Béatrix Bréheret**, **Vincent Morandea** de la communauté urbaine de Nantes métropole, **François Feuillade**, de la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, **Jacqueline Tribillon**, de la communauté urbaine de Strasbourg, **Alain Gares**, de la communauté urbaine du Grand Toulouse.

Nous remercions particulièrement Gérard Collomb, président de l'ACUF, pour son soutien à cette étude.

Claire Delalande (Ademe), **Sébastien Didier** (Caisse d'Épargne Provence Alpes Corse, anciennement Picardie), **Caroline Gerber** (Adef), **Jean Yves Quay** (Quay Architectes), **Bruno Mainbourg** (Areva), **Carlos Teixeira**, **Julien Troquet** (Biobasic Environnement).

Comité de rédaction

Association des communautés urbaines de France

Olivier LANDEL - landel@communautes-urbaines.fr

Philippe ANGOTTI - angotti@communautes-urbaines.fr

www.communautes-urbaines.fr

BPCE

Yann DOYEN - actionscommunes@bpce.fr - www.actionscommunes.fr

SITEUM

Patrick POMMIER - p.pommier@siteum.fr

IEP Paris - Master stratégies territoriales et urbaines

Pauline-Charlotte ROBERT - pauline.robert1@sciences-po.org

La question des friches n'est pas nouvelle, loin s'en faut ; en revanche peu d'études ou de synthèses sont disponibles. On trouve essentiellement des monographies, des formes d'histoires industrielles locales. Et ça et là des initiatives se prennent, des démarches s'engagent avec plus ou moins de succès, des montages s'élaborent...

Les communautés urbaines se retrouvent concernées directement par l'enjeu de la transformation des friches. C'est aussi un sujet de par son importance locale qui implique directement les financeurs des projets urbains. Et c'est enfin un sujet d'étude par excellence, en phase avec l'air du temps, avec le développement durable qui trouve là de vrais champs d'application particulièrement concrets. C'est pourquoi cette étude a été décidée puis menée par 4 partenaires : l'ACUF en tant que maître d'ouvrage, le groupe Caisse d'Epargne qui en assure la publication, le Master stratégies urbaines et territoriales et le cabinet Siteum pour la réalisation proprement dite.

L'idée qui a prévalu dans le déroulement de l'étude a été de privilégier les échanges avec les 16 communautés urbaines. Leurs services, essentiellement ceux en charge de l'urbanisme et/ou de l'aménagement, ont ainsi été rencontrés pour partager des points de vue et apporter des témoignages.

L'objectif a été ensuite de parvenir à un état des lieux, à des synthèses puis à des propositions pour progresser, la difficulté du présent travail étant d'éviter deux écueils classiques dans ce type de démarche : la recherche trop documentaire, livresque et peu « parlante » pour des acteurs de terrain, et les listes d'anecdotes locales, trop spécifiques et parcellaires.

Nous avons souhaité également donner la parole à des acteurs impliqués dans des opérations de reconversion de manière, aussi, à bien appréhender les différentes positions et attentes des uns et des autres.

Enfin, cet ouvrage n'est pas une fin en soi ; toutes les dimensions n'ont sans doute pas été explorées suffisamment, et surtout les perspectives et suggestions présentées ici méritent d'être détaillées, testées et, le cas échéant, modifiées pour être mises en œuvre.

Il ressort en tout état de cause de tous les contacts que nous avons pu établir, et nous remercions les personnes rencontrées, que les friches urbaines ne sont plus des sujets tabous et peu porteurs, mais bien des lieux de rencontres et de projets, au service d'un renouveau urbain ambitieux, durable et responsable.



Gérard Collomb

Président du Grand Lyon

Président de l'Association des communautés urbaines de France

Les friches urbaines concentrent la plupart des problématiques liées à la « ville durable » : alors que la lutte contre l'étalement urbain est clairement affiché comme un objectif à poursuivre pour la « construction de la ville sur elle-même », le traitement des friches

représente un enjeu considérable pour les responsables des agglomérations

françaises, qu'elles soient grandes ou moyennes.

Souvent situées au cœur de la ville ou d'agglomération, symbole d'un passé industriel ou militaire, mais également témoins d'une économie en constant mouvement et d'un Etat soucieux d'optimiser son action et son patrimoine – d'où la progression des friches tertiaires – les friches urbaines rassemblent en effet tous les ingrédients d'un développement durable et harmonieux de nos villes :

- un enjeu environnemental, tout d'abord, avec en premier lieu la question de la dépollution des friches, elle-même liée à la santé et à la sécurité des populations, mais aussi aux enjeux financiers, souvent extrêmement lourds, du traitement de cette dépollution ;
- un enjeu social, car les espaces libérés permettent d'y construire des équipements souvent très attendus par la population au premier rang desquels le logement, bien sûr, mais aussi des crèches ou encore des équipements sportifs et culturels ;
- un enjeu économique, dans la mesure où leur situation souvent centrale permet d'y implanter des activités économiques à haute valeur ajoutée ;
- un enjeu, bien sûr, en termes d'urbanisme, car le traitement des friches permet de « recoudre » le tissu urbain et d'en renforcer la cohérence.

Ainsi que vous pourrez le constater à la lecture de cette étude – et je tiens ici à remercier vivement l'ensemble des partenaires grâce auxquels cette publication a pu voir le jour, la Caisse d'Épargne, le cabinet Siteum et le Master stratégies territoriales et urbaines de Sciences-Po – il ne s'agit pas seulement ici d'établir un état des lieux des friches dans les communautés urbaines de France, mais également et surtout de s'attarder sur la réalité des friches dans les villes d'aujourd'hui et ce, à travers toutes leurs composantes - origine, acteurs impliqués, relations public-privé, dépollution, questions financières, aspects environnementaux, économiques et sociaux, etc. – d'exposer les réussites, d'identifier les difficultés et de proposer des pistes de réflexion pour en améliorer le traitement. Je souhaite que les responsables, tant élus que techniciens, des communautés urbaines et, au-delà, de l'ensemble des agglomérations françaises concernées par la problématique des friches, trouvent dans cet ouvrage une source d'inspiration, pour, à l'image des exemples particulièrement marquants de réussites qui y sont analysés, prendre toute la mesure des formidables opportunités représentées par les friches... A condition toutefois d'innover encore dans les partenariats et la fédération des énergies au service de villes que nous voulons toujours plus solidaires.

Dans l'évolution d'un territoire, des activités cessent, d'autres se créent, donnant lieu au phénomène des friches urbaines. Enjeu patrimonial et économique, le traitement des friches pose la question de la redynamisation d'espaces en déshérence, le plus souvent chargés d'une histoire voire d'un héritage social. C'est une opération complexe, souvent longue, pour une collectivité locale et qui, naturellement, participe de son image.

Dans un contexte de compétition dans le développement des territoires, d'optimisation des montages financiers et de renforcement des exigences du développement durable, c'est une politique qui ne s'improvise pas. Du diagnostic du site à l'émergence d'un projet fédérateur qui répond à une véritable demande, de nombreuses interactions se nouent entre propriétaires, instances planificatrices, opérateurs et destinataires des équipements. Les questions posées portent à la fois sur les nouvelles activités à développer, les montages financiers *ad hoc*, et les modes de coordination du processus de mutation.

Les Caisses d'Épargne, banques et partenaires de longue date du secteur public local, contribuent à travers cet ouvrage réalisé en partenariat avec l'ACUF, à renouveler la réflexion sur le sujet. A travers les analyses de praticiens du développement économique et d'experts de l'aménagement urbain, illustrées par des exemples variés, l'ambition de ce recueil est de proposer aux acteurs en charge de l'aménagement urbain des axes de travail et des ressources pour révéler le potentiel de ces espaces.

Je vous souhaite une bonne lecture,



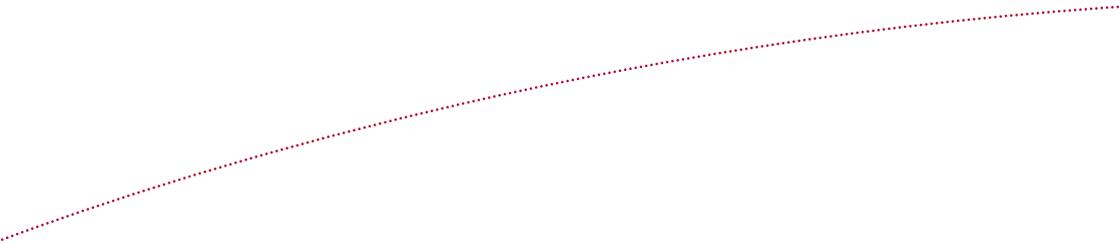
Olivier Klein

Directeur Général
Banque commerciale et Assurances
Membre du Directoire BPCE



Introduction	08
01 - Qu'est-ce qu'une friche ?	10
02 - État des lieux du traitement des friches dans les communautés urbaines	38
03 - Enjeux et problématiques du traitement des friches. Définition, estimation, temporalité et incertitude	90
Conclusion	144
Annexes	146

Introduction



S'intéresser à la question des friches en 2010 peut sembler au premier abord quelque peu « exotique » et en décalage par rapport aux enjeux du XXI^e siècle.

Les friches renvoient davantage au XX^e, voire à la deuxième partie du XIX^e siècle (les friches « à la Zola »). Elles sont le reflet d'une splendeur passée, industrielle, militaire ou administrative. Longtemps, elles ont constitué des sujets tabous, des dossiers épineux et peu valorisants à résoudre...

Longtemps, elles ont surtout concerné des territoires du nord et de l'est de la France, des bassins sinistrés dépendant d'une monoactivité, et tentant de se dessiner un avenir avec l'assistance de l'Etat et les aides européennes auxquelles ils étaient éligibles.

Certains acteurs passionnés et pionniers ont su alors dans certains cas faire émerger avec succès des projets de reconversion. Les projets d'aménagement ont cependant porté essentiellement sur la conquête de nouvelles terres, vierges de constructions, aux franges de la cité et repoussant sans cesse les périphéries urbaines.

Aujourd'hui, les friches reviennent sur le devant de la scène. Plus d'un demi-siècle de paix franco-allemande, la mondialisation économique, la nécessaire adaptation des implantations de l'Etat et des différents services publics aux nouvelles données démographiques et budgétaires, ont conduit et vont conduire à la libération de nombreuses emprises foncières et surfaces bâties. Plus récemment, les prises de conscience environnementales, tardives mais réelles, face à un étalement urbain frénétique et standardisé fait de zones pavillonnaires rectilignes et d'empilements de « boîtes à chaussures », ont conduit édiles et techniciens, puis investisseurs avisés, à considérer d'un œil nouveau les sites désaffectés mais souvent idéalement placés.

Dans le même temps, l'Etat s'est partiellement désengagé de ses missions de reconversion et d'aménagement du territoire, et l'Europe s'est élargie considérablement, attribuant une partie croissante de ses crédits aux nouveaux pays membres, de l'Est de l'Europe.

Désormais, les communes regroupées en intercommunalités prennent l'initiative sur ces problématiques et doivent imaginer de nouvelles formes d'intervention et de nouvelles vocations pour des sites qui longtemps ont façonné la vie de leurs quartiers.

C'est pourquoi « au traitement administré historique des friches », succède au XXI^e siècle, la mise en œuvre de projets complets et partagés, créateurs de renouveau. Leur succès passe par la réunion de compétences variées, regroupées dans des équipes projets qui dépassent largement les organigrammes et la répartition des tâches par services et directions. Cette indispensable transversalité permet le foisonnement d'idées ambitieuses et réalistes à la fois, et réellement respectueuses d'un développement durable

et rentable. L'acceptation de cette transversalité peut certes déranger, mais elle conduit inéluctablement à une modernisation de l'approche publique, plus performante et réactive.

Les communautés urbaines, sans doute plus facilement et plus légitimement que d'autres échelons territoriaux, ont commencé à s'emparer de ce sujet et à porter propositions et suggestions.

01

Qu'est-ce qu'**une friche** ?



Évolution sémantique d'une notion agricole

13.....

- 1 Evolution sémantique d'une notion agricole
- 2 La « friche urbaine » n'a pas de définition officielle
- 3 Qu'est-ce que l'urbain ?

Deux dynamiques pour appréhender les friches

15.....

- 1 Vision statique : la friche comme espace identifié et quantifié
- 2 Vision frictionnelle et prospective : la friche comme espace transitoire dans le processus de renouvellement urbain

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines

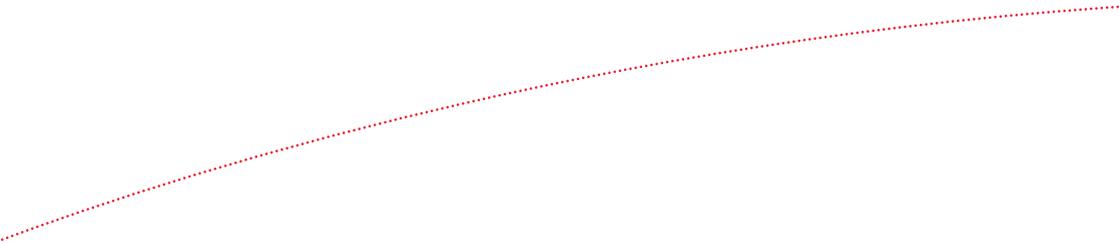
23.....

- 1 Des verrues urbaines «contagieuses»
- 2 Un gaspillage de sol dans un contexte de pression foncière et de lutte contre l'étalement urbain
- 3 Un enjeu de sécurité
- 4 Des espaces sous-occupés ou occupés temporairement
- 5 Un enjeu de dépollution
- 6 Un enjeu de patrimoine
- 7 Un enjeu environnemental et de biodiversité
- 8 Une multitude d'acteurs concernés : un enjeu de gouvernance qui s'accompagne d'une nécessaire refonte organisationnelle en interne à la collectivité

Un retour des friches sur le devant de la scène ?

33.....

- 1 De nouvelles mutations dans l'industrie et la structure des entreprises
- 2 La rationalisation du patrimoine de l'État dans le contexte de RGPP
- 3 De la périurbanisation galopante à la densification



La « friche urbaine » est une notion doublement complexe. Elle est à la fois un lieu et une dynamique. Appréhender cette thématique peut donc se faire sous un angle plus ou moins statique, suivant que l'on définit le terme comme une surface antérieurement utilisée et aujourd'hui dépourvue d'activité officielle et reconnue, ou que l'on envisage les mécanismes générateurs de friches dans une optique de suivi de l'évolution des sites et d'anticipation de leur réutilisation.

Dans les deux cas, la notion est d'autant plus complexe qu'elle recouvre une grande diversité de situations : sites industriels, militaires, portuaires, ferroviaires, postaux, hospitaliers, commerciaux, d'habitation, etc. L'état du sol, l'intention du propriétaire vis-à-vis de son terrain, la présence d'un bâti complexe ou valorisable, l'occupation partielle, etc. complexifient encore le tableau.

Enfin, si la problématique des friches n'est pas nouvelle, elle semble revenir aujourd'hui sur le devant de la scène. Sans doute portée par un effet de mode, elle s'inscrit dans la logique de l'urbanisme dit « durable ». Mais c'est sans doute le contexte récent de restructuration du patrimoine par les propriétaires publics et privés qui ravive la perspective de bouleversements au cœur des villes, avec des visages et des enjeux nouveaux.

1 Evolution sémantique d'une notion agricole...

L'acception de « friche urbaine » est le fruit d'une dérive historique d'une notion originellement agricole, « friche » désignant au départ une terre agricole non exploitée. L'expression a peu à peu connu une évolution sémantique sur la base de son sens figuré. En tant qu'espace suggérant l'abandon, le manque d'entretien, la notion de friche a pu trouver une signification nouvelle devant la multiplication des emprises délaissées et peu à peu insérées dans l'urbain par la périurbanisation galopante du dernier quart de siècle. Le terme de friches industrielles s'est généralisé rapidement dans la deuxième moitié du XX^e siècle, puis le vocable s'est enrichi du terme de « friches urbaines » depuis une quinzaine d'années.

2 ... la « friche urbaine » n'a pas de définition officielle

On ne peut trouver, ni à l'échelle européenne ni au niveau national, de définition commune du terme « friche urbaine » qui ne soit large. Dans le droit français, le terme de friche n'est pas non plus une notion existante, ce qui complique la mise en place d'instruments juridiques propres au traitement de cette question. De plus, la diversité des types de friches et leur nature complexe requièrent de faire appel à des domaines du droit aussi variés que celui de la propriété immobilière, la législation sur les installations classées ou encore celle traitant des déchets.

Appréhender le phénomène des friches relève donc d'une approche largement régionale, voire locale, avec un traitement qui ne se fonde pas nécessairement sur une définition pour opérer. Pourtant, nombreux sont les avis insistant sur la nécessité d'une définition commune, au moins à l'échelle nationale, afin de saisir au mieux les difficultés des opérations et de développer des outils - basés il faut l'avouer sur une nécessaire solidarité pour favoriser la reconversion.

Avant d'élaborer une définition - aussi pertinente qu'elle puisse être face à des cas aussi divers que variés - il est important de souligner que l'expression « friche urbaine » ne doit pas se limiter à celle de friche industrielle, résultat des mutations profondes ayant affecté l'industrie au cours des dernières décennies. Ce raccourci fréquent s'explique par le lien historique étroit entre les deux notions, mais les « friches urbaines »

Évolution sémantique d'une notion agricole

recouvrent un champ bien plus large. Alors que la friche industrielle se caractérise par la nature de l'activité économique qui s'y est déroulée, la friche urbaine se définit par sa localisation dans le tissu urbain, indépendamment du type d'activité d'origine. Cette notion urbaine englobe aussi une dimension sociologique et sociale importante compte-tenu de la nature et du nombre d'emplois concernés, des types de logements liés, des impacts sur le commerce local ou encore sur la vie associative.

3 Qu'est-ce que l'urbain ?

Loin des villes médiévales encerclées par des murs d'enceinte au-delà desquels s'étend l'espace agricole et boisé, la ville du XIX^e siècle est marquée par un phénomène important de périurbanisation brouillant la distinction classique entre urbain et rural. L'urbain peut dès lors se définir comme un territoire construit et aménagé par l'homme formant un tissu continu de surfaces artificialisées (bâtiments, trame viaire, etc.) recouvrant la quasitotalité du sol. La végétation y est non linéaire et le sol nu disponible s'y fait rare. Cette continuité urbaine n'a fait que s'étendre ces dernières décennies au rythme d'un étalement accéléré de la ville, et du raccourcissement - théorique parfois - des distances et temps de trajets depuis l'avènement du « tout automobile ».

La notion de friches urbaines peut être envisagée de manière synthétique sous deux angles d'attaque, en fait complémentaires. Le premier aborde la friche de manière statique, comme une surface d'une nature particulière et caractérisée par son délaissement. Le second apporte une vision dynamique, et envisage la friche comme phénomène « frictionnel » résultat de l'inadéquation entre la structure urbaine et ce qu'elle est censée contenir. Les friches comme espaces de transition sont alors intrinsèquement liées au processus perpétuel de renouvellement des villes. Elles peuvent être considérées comme des espaces résiduels, à caractère nécessaire.

1 Vision statique : la friche comme espace identifié et quantifié

Une définition statique consiste à proposer des critères d'identification des espaces en friche. Trois éléments reviennent systématiquement et sont donc à la base de toute définition statique de la notion de friche.

La dimension : c'est la surface couverte par le terrain en friche (avec éventuellement une précision sur la surface bâtie)¹.

Le temps de vacance : c'est la durée minimale de non-occupation/sous-occupation à partir de laquelle le terrain est considéré comme une friche. La question de la sous-occupation, voire d'une occupation informelle, n'est pas neutre en termes d'enjeux (sécurité, concertation, réglementation...).

La nature du terrain : elle est définie par la dernière activité officielle exercée sur le site.

• Typologie

Les friches existantes sont d'une diversité presque sans limites. Une typologie est néanmoins possible sans oublier que chaque site reste unique par sa situation, sa surface, son état, son propriétaire et les enjeux qu'ils représentent pour l'acquéreur.

Les friches industrielles

Elles représentent un patrimoine extrêmement varié avec les emprises issues de l'industrie lourde (métallurgie, pétrochimie, sidérurgie, textile,

¹ La dimension pertinente dépend bien évidemment de la focale choisie. Un petit local abandonné peut constituer une rupture dans la continuité du bâti, nuire au cadre de l'espace et donc représenter un enjeu pour une commune, sans que cet enjeu ne soit véritablement pertinent à l'échelon supérieur. Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes proposé de retenir des emprises d'une taille minimale de l'ordre du demi-hectare.

Deux dynamiques pour appréhender les friches

chimie...), de l'agroalimentaire, etc. La structure bâtie peut s'avérer particulièrement complexe (en surface comme sous terre) et la pollution du sol peut être très élevée. Le nombre de ces friches a fortement augmenté à partir de la fin des années 1970, devenant un véritable problème endémique dans des régions comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine qui représentent plus des deux tiers des friches industrielles de France. Le rapport Lacaze*, 1^{er} rapport publié en 1985, qui a révélé l'importance du phénomène, fait ainsi état de 20 000 ha de friches industrielles sur le territoire national. Parce qu'elles sont abandonnées depuis longtemps, certaines friches industrielles sont parfois dépourvues de propriétaire. On parle alors de « friches orphelines ». De plus, une division parcellaire peut exister sur un site historiquement pollué, résultat de l'évolution de l'activité et de la cession de certaines parcelles par des entreprises en restructuration². La dépollution est donc susceptible d'affecter la pertinence du périmètre de projet.

Si, historiquement, la crise a touché un secteur particulier (mines, sidérurgie et activités dérivées) concentré sur des territoires presque mono-industriels, nouveaux besoins, progrès technique et mondialisation affectent au quotidien les entreprises, entraînant des restructurations et des réorganisations qui touchent tous les secteurs d'activités et tous les territoires.

Les friches militaires

Elles appartiennent au ministère de la Défense et revêtent des aspects divers : casernes, camps, terrains, forts, batteries, infrastructures industrielles et logistiques, stands de tir, baraquements, écoles, cercles, équipements à caractère social ou de loisir, immeubles de bureaux, bassins, aérodromes, logements, hébergements, armurerie, garages, stockages, administration. Certaines emprises sont comparables, par la nature de leur activité, aux friches industrielles, mais la distinction s'impose compte tenu de la procédure particulière qu'engendre la cession de ces sites aux collectivités, aménageurs, promoteurs privés, etc. Le devenir des sites repose presque systématiquement sur un travail de définition de programme immobilier conjoint entre le ministère de la Défense, via la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI, créée en 1987), et l'acquéreur. Le Livre blanc des Armées avec la nouvelle carte militaire établie en 2008 a accéléré le processus.

Les friches ferroviaires

Le réseau de voies ferrées, construit essentiellement au XIX^e siècle, et dont Réseau Ferré de France (RFF) assure aujourd'hui la gestion, a connu la fermeture de nombreuses lignes à partir des années 1960. RFF estime qu'à l'heure actuelle, 4 000 km de voies sont inutilisées, sur les 32 000 que compte le réseau (soit 12% environ). Ce patrimoine requiert de l'entretien et suscite beaucoup d'envie de la part des collectivités, mais RFF ne souhaite pas nécessai-

*1^{er} rapport publié en 1985, qui a révélé l'importance du phénomène.

² La friche de la Plaine-des-Riaux (Creusot), résultat de la fermeture de Creusot-Loire n'a jamais été dépolluée et se trouve être aujourd'hui divisée entre plusieurs dizaines de propriétaires (entreprises industrielles).

rement s'en dessaisir, espérant un retour de l'activité sur certaines voies (tram/train urbains ou touristiques, etc.). D'autres bâtiments en lien avec l'activité ferroviaire, parfois non occupés, s'ajoutent à ce patrimoine : bâtiments techniques, hangars, gares de triage, etc. La réutilisation d'emprises RFF se pose très souvent, en complément d'autres problématiques notamment industrielles ; mais cette question est souvent compliquée à régler compte tenu aussi des objectifs de cession élevés de RFF.

Les friches portuaires

Quais, chantiers navals, industries, hangars..., les villes portuaires des années 1980 se caractérisent souvent par une organisation sectorielle séparant espace urbain, espace portuaire autonome et zone industrielle associée. L'activité portuaire a cependant connu des mutations importantes à partir des années 1970-1980, liées notamment à l'effondrement de l'industrie lourde. La fermeture des chantiers navals en 1987 à Nantes et Dunkerque a entraîné l'apparition de friches importantes dont la reconversion est encore à l'ordre du jour.

Le traitement des friches portuaires nécessite un véritable décloisonnement, un travail sur l'interface ville-port avec une réouverture du port sur la ville. Mais les freins d'ordre administratif, juridique, financier mais aussi humain et culturel sont encore parfois nombreux. L'élaboration de partenariats nouveaux entre collectivités et ports autonomes est à construire.

Les friches administratives et d'équipements publics

Cette catégorie de friches est particulièrement diverse. Il peut s'agir de bâtiments non utilisés ou sous-occupés par l'Etat ou les collectivités, d'écoles ou de lycées fermés (l'acquisition de trois établissements privés a été proposée à la communauté urbaine de Brest), de stades sportifs, etc.

Les friches hospitalières, résultat de stratégies de concentration ou de relocalisations, peuvent représenter de vastes espaces parfois enclavés à reconvertir. Les hôpitaux français comptent d'ailleurs dans leur patrimoine des immobilisations plus qu'originales : théâtres, stades, étangs, immeubles d'habitation, fermes, forêts..., fruits de l'histoire (legs, dons de bienfaiteurs...) et dont la vente peut aujourd'hui servir aux investissements hospitaliers. La RGPP a donné là aussi un coup d'accélérateur à cette rationalisation.

Les friches d'habitat

On oublie souvent d'envisager l'habitat comme exemple de friche. Or l'habitat insalubre, délabré et abandonné est loin d'être un phénomène rare. Parfois ponctuel, ce problème peut s'étendre sur des quartiers entiers.

Deux dynamiques pour appréhender les friches

Historiquement, de nombreuses friches d'habitat sont apparues dans les bassins industriels en déclin, les cités minières devenant de véritables villes fantômes. Mais le problème apparaît également dans des villes bien loin de souffrir d'une mono-industrie en crise. C'est le cas à Bordeaux où 200 hectares de centre-ville font l'objet d'un programme de renouvellement avec démolition de nombreux immeubles particulièrement dégradés.

Les friches commerciales et tertiaires

Des milliers de mètres carrés ne trouvant pas preneur, des ZAC à l'abandon, des complexes hôteliers désaffectés : les friches commerciales et tertiaires semblent apparaître ces dernières années. Un tel phénomène rend d'autant plus évident la nécessité d'une stratégie de développement urbain laissant une place centrale à la structuration de l'espace, tant l'apparition de ces friches tertiaires résulte bien souvent d'une planification urbaine anarchique.



• *Quelques exemples de définitions*

Définition de l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France)

Une friche est un terrain :

- dont la dimension est supérieure à 5 000 m²,
- dont l'occupation s'est arrêtée depuis au moins une année,
- dont la nature et l'état peuvent être très variés, suivant l'activité qui s'y est exercée et la dégradation des bâtiments présents sur le site.

Définition retenue pour l'inventaire départemental des friches du Bas-Rhin (communauté urbaine de Strasbourg)

Le département du Bas-Rhin et l'ADEUS ont publié en mai 2000 un annuaire des friches présentes sur cette moitié du territoire alsacien, avec comme objectif d'affiner la connaissance des espaces disponibles après réhabilitation pour de nouvelles activités. Une définition de la notion de friche a donc été précisée.

• « *Friches industrielles* »

Terrains bâtis ou non, non réhabilités ou non réutilisés, entièrement délaissés depuis au moins 2 ans, ayant participé à une activité industrielle ou artisanale. Terrains dégradés d'une telle façon que tout nouvel usage n'est possible qu'après une remise en état. Seuils : minimum 500 m² d'emprise pour le bâtiment ou 2000 m² pour le terrain.

• « *Friches commerciales* »

Bâtiments, locaux, bureaux situés en milieu urbain dans une commune de plus de 5 000 habitants d'une surface minimum de 300 m² d'emprise. Vide depuis au moins 2 ans. L'état n'a pas d'importance (bâtiment réutilisable facilement ou pas).

- « *Friches agricoles* »

Bâtiments vacants (bâtiment d'élevage, serre, hangar...), situés hors agglomération, non réutilisables en l'état, initialement destinés à un usage lié à l'agriculture, abandonnés depuis au moins 2 ans. Surface minimum de 300 m².

- « *Friches diverses* »

Principalement des anciens sites militaires, anciennes emprises SNCF, stations services, cités ouvrières abandonnées situées en agglomération.

Ces deux définitions relèvent typiquement d'une approche en termes statiques de la notion de friche, nécessaire dès lors qu'un travail d'identification et d'inventaire est lancé.

- **Surface et échelon territorial d'intervention : une relation non linéaire**

Il est intéressant d'observer la surface minimum requise pour l'identification. En effet, la taille à partir de laquelle l'emprise prend un caractère stratégique (on souhaite la répertorier) varie sensiblement d'un acteur à l'autre. À une échelle très locale, comme la commune, une friche, si petite soit-elle, constitue une rupture dans la continuité de l'espace et peut donc prendre une importance particulière, alors qu'à l'échelle de l'intercommunalité ou de la région, ce sont d'autres enjeux qui interviennent (logement, développement économique etc.) et auxquels se prêtent davantage les friches de taille supérieure.

De plus, le poids financier de la réhabilitation, qui varie sensiblement selon la surface considérée, peut favoriser l'intercommunalité lors de requalifications d'envergure, car la charge financière est alors répartie sur une population plus grande. Le rapport Lacaze, mentionné précédemment, avait d'ailleurs préconisé l'intercommunalité comme échelle appropriée face à la problématique des friches industrielles. Mais les EPCI affirment être parfois sollicités par les communes sur des cas de friches qu'ils ne jugent pas pertinents d'aborder à leur échelle et au vu de leurs enjeux.

Le lien entre surface de la friche et échelon d'intervention n'est cependant pas linéaire et de nombreux enjeux interviennent dans les choix de participation des différents échelons d'intervention publique. L'ampleur de la pénurie foncière peut réduire la surface stratégique des sites recherchés, comme c'est le cas à Marseille-Provence-Métropole, où une friche d'un seul hectare est perçue comme une véritable aubaine. En outre, au centre de cette métropole, le mitage généralisé de l'urbain par de petites friches constitue un enjeu bien au-delà de l'échelon communal. De la même façon, à Bordeaux, les friches liées à l'habitat insalubre deviennent un enjeu

Deux dynamiques pour appréhender les friches

majeur de la politique d'habitat de la Communauté Urbaine. Enfin, la localisation est primordiale. En plein centre-ville, un espace de moindre superficie peut également revêtir une importance plus grande qu'une grande friche en périphérie.

La définition d'une surface plancher pour la communauté est donc susceptible d'évoluer. Si la détermination d'une taille minimale doit faciliter l'inventaire et le repérage des friches stratégiques, elle ne doit pas occulter la valeur de plus petites surfaces. Communes membres et intercommunalités doivent travailler conjointement afin de définir l'échelon pertinent pour traiter chacun des espaces. Comme on le verra plus loin, la question d'une éventuelle définition pouvant permettre d'établir un inventaire va au-delà de ces éléments statiques, les enjeux de priorisation étant primordiaux.

2 **Vision frictionnelle et prospective : la friche comme espace transitoire dans le processus de renouvellement urbain**

Si la définition précédente peut être qualifiée de statique, c'est parce qu'elle n'intègre pas les mécanismes générateurs de friches en milieu urbain. Une définition plus « dynamique » s'avère également nécessaire, non pas pour améliorer le traitement des friches existantes mais bien dans une optique de prospective et d'anticipation afin d'assurer une maîtrise à long terme du territoire, au service de son développement. Il semble stratégique que les gouvernements locaux, en tant qu'aménageurs du territoire, passent d'une vision de la friche comme espace abandonné à une stratégie d'anticipation des friches potentielles et de priorisation des sites à transformer.

● **La friche comme résultat d'une inadéquation entre forme et contenu**

La friche peut être envisagée comme un état transitoire dans le processus de renouvellement urbain qui caractérise les villes depuis leurs débuts. L'espace urbain connaît en permanence des phénomènes de restructuration et de réaffectation, afin de garantir l'adéquation de la forme urbaine à l'activité qui s'y déroule. Idéalement, la ville présenterait à chaque moment de son évolution une cohérence parfaite entre son contenant formé par l'armature urbaine et son contenu formé par l'activité qui est censée s'y dérouler [Rey, 2006].

Néanmoins, compte tenu de la nature de cette structure « lourde » que sont le bâti et les infrastructures, le recyclage de l'espace n'est pas instantané. Des changements dans les besoins vis-à-vis de l'armature urbaine (structure, desserte, espace) sont alors susceptibles d'engendrer l'apparition d'espaces délaissés temporairement, le temps de vacance reflétant le moment de transition vers d'autres usages.

La friche serait donc le résultat d'une inadéquation, plus ou moins temporaire suivant la capacité des acteurs à réagir, entre la demande socio-économique de court terme et la

réponse à plus long terme en matière de structure urbaine. Si la reconversion peut se faire aisément dans certains cas, elle peut également demander de lourds investissements dans d'autres (site pollué, structure très spécifique des bâtiments, enjeux de patrimoine, conflits d'intentions vis-à-vis du site...). Cette reconversion difficile peut conduire à un état d'abandon prolongé, parce qu'elle est complexe et requiert une intervention spécifique des propriétaires, des entrepreneurs publics et privés qui tardent à venir.



L'avis de Caroline Gerber, directrice de l'Agence des études foncières (ADEF)

Beaucoup de friches se renouvellent toutes seules mais il existe des terrains hors marché. Il est important de rappeler que toutes les friches ne nécessitent pas l'intervention publique. Par leur situation (dent creuse) ou leur faible degré de pollution, certains espaces délaissés sont intégralement pris en charge par des promoteurs privés. Mais il existe de véritables terrains hors marché, dont l'emprise et la configuration rendent la reconversion trop coûteuse pour attirer dès le départ l'investissement privé. Le foncier négatif est aussi une réalité. L'action publique est alors inévitable comme processus de création de valeur.

L'intervention publique permet des opérations sur 20-30 ans.

La reconversion de certains sites requiert une opération avec un portage foncier sur un temps très long (jusqu'à 20-30 ans), bien supérieur à l'horizon du promoteur (maximum 5-6 ans).

En outre, une friche n'est pas toujours un espace libre de toute activité ou de projet. Une emprise peut être laissée en l'état, en attente d'une activité déjà programmée, parce que les décisions et les procédures d'aménagement s'étalent dans la durée. Cela peut être le cas de friches récupérées soudainement par la collectivité et pour lesquelles celle-ci doit décider d'une réaffectation non anticipée. Les collectivités concernées par la première vague de cessions d'emprises militaires par le ministère de la Défense en sont l'exemple. Si l'intention d'aliéner n'a pas été anticipée, la collectivité (prioritaire pendant deux mois seulement) n'a guère le temps de préparer un projet, ce qui prolonge le temps de vacance. La difficulté à évaluer en amont la capacité à financer un projet de reconversion peut également entraîner des retards dans le traitement d'une friche. Enfin, l'état de friche peut se prolonger, voire s'aggraver, si des conflits apparaissent sur les orien-

Deux dynamiques pour appréhender les friches

tations données à la reconversion. C'est ainsi qu'au Mans, à proximité même de l'hôtel de ville, un bâtiment en reconversion est resté à l'état de friche pendant plusieurs années, car des conflits opposaient différents projets de réutilisation.

Ce statut transitoire, pour lequel on serait tenté d'affirmer qu'il est de moindre importance, puisqu'en cours de résorption, n'est cependant pas dénué de problèmes et d'enjeux pour la collectivité maître d'ouvrage. En effet, des bâtiments sous-occupés ou non occupés dans l'attente d'une activité nouvelle requièrent tout de même un entretien qui peut s'avérer lourd financièrement pour la collectivité : sécurisation, gardiennage, chauffage..., sont nécessaires pour éviter une dégradation ou une occupation illégale des lieux pendant leur période de vacance. A Arras, on s'inquiète des coûts de maintenance d'une emprise militaire cédée soudainement et que l'EPCI, désormais propriétaire, souhaite revendre au plus vite pour éviter un désastre financier.

La friche est donc cet espace transitoire, plus ou moins prolongé. Elle est aussi une « potentialité » dès lors qu'il s'agit des sites identifiés comme accueillant des activités que la collectivité souhaiterait relocaliser, ou des espaces dans l'attente d'un projet d'aménagement. Tous les espaces de la ville sont en évolution, en devenir, mais certains sont à plus court terme susceptibles d'engendrer une friche, pour laquelle la collectivité peut chercher en amont à prévoir une nouvelle affectation.

L'inventaire représentait l'enjeu d'une définition statique. Ici c'est l'anticipation et la stratégie qui sont les moteurs de cette approche dynamique des friches urbaines. Il s'agit pour la collectivité d'observer son territoire pour en connaître les transformations et répondre de manière plus réactive aux espaces se libérant, d'une part, pour limiter dans le temps l'étape transitoire de la friche et, d'autre part, pour mettre certains de ces espaces au service des objectifs de développement urbain qu'elle s'est fixés. Se pose aussi la question de la simultanéité du traitement des friches : les nouvelles vocations envisagées ne doivent pas être concurrentes, la mobilisation de moyens techniques et humains autant que financiers doit être organisée de manière concentrée plutôt que dispersée...

Nous étudierons ultérieurement en quoi et comment les friches urbaines peuvent représenter des espaces stratégiques pour les communautés urbaines, après un aperçu des autres éléments caractéristiques des friches urbaines.

D'autres éléments peuvent servir à préciser la définition, mais ne sont pas nécessairement présents sur toutes les friches. Ils restent cependant assez spécifiques de ces terrains.

1 Des verrues urbaines « contagieuses »

Les friches sont parfois présentées comme des « verrues urbaines » (certains parlent de « dents creuses ») qui nuisent au paysage urbain, avec un effet négatif sur la valeur du foncier avoisinant. Par ce mécanisme de dégradation de l'espace, la friche peut devenir un phénomène contagieux, l'état d'abandon se propageant progressivement aux alentours en touchant des bâtiments qui subissent la dévalorisation de leur environnement et de leur valeur foncière. Ce phénomène est caractéristique du Nord-Pas-de-Calais où l'arrêt des activités minières a engendré le départ des populations et créé de vastes zones délaissées et peu attractives.

Plus récemment, dans des villes comme Bordeaux, la dégradation de l'habitat s'insère dans un cercle vicieux de dévalorisation générale du quartier, délaissé ou sous-occupé, ce qui perpétue la dégradation de l'habitat. Il y a donc un intérêt tout particulier à traiter les friches, notamment en milieu urbain, en raison de leur insertion dans un tissu urbain dense dont la valeur foncière dépend largement des aménités et de l'environnement global.

2 Un gaspillage de sol dans un contexte de pression foncière et de lutte contre l'étalement urbain

Dans le cadre de cette étude, nous avons observé une présence très importante des friches au cœur des agglomérations, où elles constituent un gaspillage foncier notable. Ces « poches » dégradées offrent des opportunités pour installer des équipements publics et répondre aux objectifs fixés par les politiques de l'habitat ou du développement économique. Elles peuvent permettre de densifier la ville dans un contexte où l'engagement principal des SCOT est la lutte contre l'étalement urbain.

Or les communautés urbaines méconnaissent bien souvent l'étendue de ces territoires disponibles à la reconversion. Rares sont celles qui disposent

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines

déjà d'un outil de connaissance foncière. Certains EPCI ont déjà opté pour la création d'observatoires du foncier ou la réalisation d'inventaires des friches. Ils ont pris conscience qu'un suivi du marché immobilier et de l'évolution des espaces est un élément essentiel à la maîtrise et à l'organisation efficace du territoire.

3 Un enjeu de sécurité

Les friches urbaines présentent parfois un danger qu'il convient de prévenir :

- Certains bâtis dégradés sont susceptibles de s'effondrer et font courir des risques à d'éventuels « visiteurs »,
- La pollution de certains sites menace l'environnement de proximité (risque de contamination des cours d'eau ou des sols...) ou la santé des habitants voisins,
- Les structures abandonnées peuvent également devenir des lieux de squats.

Tous ces risques exigent souvent le murage des sites et incitent à la reconversion, cette dernière étant parfois malheureusement entreprise pour apaiser l'espace public suite à un accident survenu sur une friche.

4 Des espaces sous-occupés ou occupés temporairement

On distingue globalement deux types de sous-occupation :

- **Une sous-occupation formelle** : certains espaces identifiés comme friches accueillent encore des activités légales résiduelles. Certaines entreprises demeurent implantées dans des secteurs couverts par les friches et pour lesquels un traitement d'ensemble est envisagé (ex : projet Euroméditerranée). De la même façon, dans les immeubles d'habitat insalubre vivent encore des familles qu'il faut reloger durant la phase de requalification. Enfin, quand le périmètre projet s'étend au-delà même de l'espace abandonné, le tableau des acteurs en jeu se trouve encore complexifié.
- **Une sous-occupation informelle, voire illégale de la friche** : les lieux abandonnés peuvent également être occupés de manière informelle, par des individus ou des groupes : squats, artistes, sans-abris, etc. dont l'intensité des relations et l'intégration au sein d'un groupe peut être variable, allant de la simple occupation au développement d'un style de vie particulier, avec organisation parfois de manifestations ou de spectacles. Les occupants, plus ou moins organisés, et disposant parfois de contrats précaires, peuvent faire émerger de nouvelles revendications quant au devenir de la friche, dont les élus,

la population ou les médias peuvent devenir les promoteurs. Ces « coalitions opportunes » [Ambrosino, 2008] conduisent à des formes inédites de gouvernance autour d'un projet de requalification (ex : la transformation de la friche de la Belle de Mai à Marseille). Mais dans de nombreux cas les sous-occupations ponctuelles informelles posent davantage de problèmes qu'elles ne génèrent de projets viables.

La friche peut donc se caractériser par des degrés d'abandon multiples. Un territoire peut ainsi être considéré comme une friche quand l'activité légale maintenue paraît dérisoire face aux potentialités offertes par l'espace. Mais le maintien partiel d'une ancienne activité peut parfois constituer une base de travail pour un redéveloppement du site.

5 Un enjeu de dépollution

Le traitement des sites pollués est souvent complexe. Cette étude n'a pas pour but de présenter l'étendue des modalités de dépollution ni la législation sur le sujet, mais de soulever les difficultés posées par la pollution et son impact sur la capacité de la collectivité à se saisir du sujet³.

Dans de nombreux cas, les diagnostics préalables sont peu précis, et c'est souvent après l'acquisition du site que les véritables estimations sur l'état du sol sont connues. Les friches industrielles sont particulièrement touchées. La reconversion s'oriente rarement sur la reprise d'une activité identique, si bien que des travaux de dépollution sont nécessaires, de manière plus ou moins complète suivant l'affectation finale du site (habitat, activité, parc...). Or la loi française semble hésiter entre imposer une dépollution « acceptable » compte tenu de l'activité passée du site (souvent une activité industrielle, soumise pendant longtemps à des exigences moindres de protection de l'environnement) et imposer une dépollution tenant compte de l'affectation future du site (souvent une mixité de fonctions, avec de l'habitat, car de nombreuses friches urbaines se situent en centre-ville). Le débat porte donc, d'une certaine façon, sur une forme de rétroactivité des exigences de protection de l'environnement. Dans la logique du Grenelle, l'Etat s'oriente vers des degrés croissants de dépollution pour le propriétaire de

³ Pour plus d'informations techniques et juridiques sur le traitement des sites et sols pollués, une bonne solution consiste à se référer à la documentation et au site Internet de l'ADEME.

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines

la friche, contraint d'assainir le sol pour permettre l'implantation d'équipements collectifs et d'habitat. Mais ce progrès demeure très partiel car le coût lié au traitement du sol se retrouve ensuite reporté dans le prix de vente, conduisant finalement la collectivité - et l'acheteur final - à assumer la charge de la dépollution. Par ailleurs, quand le propriétaire d'une friche a disparu, ou s'il est insolvable, la contrainte se reporte sur l'acquéreur.

Puisque le traitement des friches urbaines industrielles, portuaires, ferroviaires, s'oriente de moins en moins vers une nouvelle industrie (compte tenu de la localisation souvent centrale de ces friches), mais vers des quartiers multifonctionnels ou une activité tertiaire, des outils juridiques et financiers doivent être développés afin d'aider les collectivités à financer la préparation du sol. La question de la responsabilité (et donc de la charge de la dépollution) n'a guère été résolue, or elle constitue le nœud du problème qui se retrouve aujourd'hui généralement traité aux frais de la collectivité.

De manière plus synthétique, la dépollution des sols ne devrait-elle pas être systématique, et ceci indépendamment de l'affectation nouvelle, plutôt que repoussée à plus tard ? Dans une optique de développement durable, l'occupant, propriétaire ou exploitant, doit aujourd'hui assurer une préservation de la qualité des sols et donc idéalement, céder des parcelles relativement « propres ». Mais qu'en est-il des exploitants dont l'activité précède la nouvelle législation auxquels seule une dépollution partielle (et répercutée dans le prix de vente) est imposée ? Ne devraient-ils pas, comme tout un chacun, voir leurs responsabilités évoluer et s'accorder avec les nouvelles exigences ? Un partage des coûts semble certes nécessaire pour traiter cette pollution historique, héritée de multiples activités et d'un défaut de réglementation, mais la balance semble encore pencher du côté des entreprises, reléguant la plus grande partie de la charge financière à l'acquéreur.

6 Un enjeu de patrimoine

Dans le cas de certaines reconversions, il paraît parfois intéressant de préserver une partie du bâti existant s'il présente un intérêt architectural ou témoigne d'un passé local à valoriser. Certains bâtiments font d'ailleurs l'objet d'une classification particulière (patrimoine mondial de l'UNESCO, Monuments historiques) que doivent intégrer les projets de reconversion. La présence de patrimoine est une opportunité : développement d'infrastructures à but culturel, enrichissement architectural pour la ville, renforcement d'une identité locale, intérêt touristique, etc.

Pendant, l'intérêt patrimonial est perçu de manière très variable. Nombreux sont les bâtiments historiques qui ont été détruits lors de projets de reconversion, ce que regrettent

aujourd'hui certains aménageurs. Aujourd'hui encore, la démolition complète est souvent la solution car la conservation de bâtiments patrimoniaux génère de nombreuses difficultés dans leur requalification. Les structures, parfois imposantes, se révèlent délicates à reconfigurer. En outre, dans un contexte de durcissement de la législation sur la performance énergétique des bâtiments, le maintien du bâtiment ancien soulève la question de son isolation (souvent impossible par l'extérieur). Il s'agit donc d'évaluer avec justesse les atouts et les inconvénients de l'élément patrimonial, sans négliger les capacités considérables des architectes à apprivoiser les formes anciennes, ni celles des ingénieurs à conjuguer impératifs de valorisation et modernité.



Entretien avec Jean-Yves QUAY, architecte urbaniste.

Jean-Yves Quay, vous êtes architecte urbaniste à Lyon, une première question très directe : que vous inspire la question des friches urbaines ?

Elles représentent, pour moi et à chaque fois, le moment figé dans la « pierre », du basculement d'un système économique localisé et donc identifiable ; assuré de son efficacité et donc construit pour durer, dans un autre système économique, plus flou (j'oserais presque dire plus mou), sans liens directs avec l'espace qui l'accueille et sans autres ambitions sociales ou territoriales que celles d'une simpliste économie de moyens.

Quelles sont les grandes spécificités et difficultés éventuelles à prendre en compte lorsqu'on analyse le potentiel d'un site à reconvertir ?

D'abord, éviter de confondre l'émotion produite par des lieux chargés d'histoire, aux caractères souvent forts avec leur capacité à recevoir de nouveaux usages. Puis, *a contrario*, ne pas mélanger l'obsolescence des enveloppes ou l'aspect apparemment archaïque des formes bâties avec leur potentiel de renouvellement. Enfin, il convient d'évaluer la qualité des formes construites en comparant leur valeur patrimoniale avec les coûts sociaux et économiques de leur renouvellement. Car généralement, les friches industrielles occupent des sites qui ont fabriqué la ville ; elles font ainsi partie de son histoire et seront de fait, des enjeux pour le renouvellement urbain.

Je n'ai pas parlé de la pollution des sites (bâtiments et sous-sols), car cette réalité n'interfère pas avec la qualité intrinsèque du site mais seulement avec sa localisation. Le coût de la dépollution d'un site est à mettre en relation avec l'opportunité foncière qu'il représente...

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines

Doit-on considérer qu'il y a un surcoût systématique dans une opération de réhabilitation par rapport à une construction neuve ?

Forcément, si l'on compare seulement des coûts rapportés au m² utile, neuf ou réhabilité. Sauf que l'on compare des bâtiments qui ne sont pas comparables ! Très souvent les structures en place ont des qualités durables qui ne sont plus à démontrer ; les volumes offrent une générosité et une souplesse d'emploi qui ne sont plus envisageables aujourd'hui dans le cadre des budgets « investissement » des bâtiments industriels contemporains ; l'architecture des bâtiments anciens offre un environnement avec une telle dimension culturelle qu'elle pousse trop souvent à rechercher une reconversion avec des fonctions plus complexes (pour ne pas dire plus « nobles ») que les fonctions de stockage ou de production originelles !

Pour un architecte, n'est-ce pas frustrant d'être contraint par des bâtis existant par rapport à la conception de nouveaux édifices ?

Les architectes travaillent toujours à partir de formes léguées par l'histoire, pour établir un projet. Dans le cadre des friches, la forme existe ; c'est donc la même démarche de projet avec simplement une maquette à l'échelle 1 pour débiter le projet...

Selon vous, des évolutions d'ordre réglementaires et urbanistiques devraient-elles être mises en place pour faciliter la transformation des sites anciens ? Si oui, lesquelles ?

Pas forcément. Transformer un site ou procéder à son renouvellement n'est pas plus compliqué à gérer que faire un nouveau lieu.

Les architectes sont aujourd'hui confrontés à un environnement réglementaire et normatif censé garantir l'habitant (vous pouvez l'appeler consommateur ou usager, c'est le même) des insuffisances (techniques et humaines) des acteurs. Je constate, et de plus en plus, que cet environnement réglementaire ne fait qu'augmenter les coûts et les délais, sans pour autant éviter la déqualification des métiers (de la construction nous passons insensiblement à l'assemblage *in situ* de produits manufacturés), réserve les « arts de faire » aux plus riches et aux plus avertis (la commande publique en étant un très bon exemple !), et que cet univers de règles entrave l'innovation (au mieux la ralentit), parasite l'acte de construire et nourrit la procédure.

Enfin, quels conseils donneriez-vous aux collectivités qui sont amenées à traiter ces sujets ?

Je serai tenté de dire qu'il faut éviter l'amalgame entre la notion de patrimoine et celle de la disponibilité de l'espace. Une friche, c'est avant tout une opportunité de désenclavement et de lien à travers l'histoire d'un « morceau » de territoire, c'est une (re)naissance qu'il faut savoir accompagner en tirant les leçons de l'histoire des formes et des idées. C'est une réelle expérience de développement durable...

7 Un enjeu environnemental et de biodiversité

Compte tenu de leur localisation au cœur du tissu urbain, les friches représentent une réserve de terrains pour la construction et l'aménagement. Cette manœuvre stratégique offre une réponse à la pression foncière en luttant contre l'étalement urbain, tout en valorisant (éventuellement) un patrimoine local.

Mais les friches urbaines, en l'état, jouent un autre rôle : quand elles sont perméables et pourvues de végétation, elles constituent des espaces de respiration et de régulation climatique au cœur de l'espace urbanisé. Ces friches accomplissent alors plusieurs fonctions :

- Elles équilibrent le climat local à l'inverse de l'espace construit qui augmente l'effet du rayonnement thermique. Elles régulent l'humidité de l'air et la température locale,
- Elles ont une action sur l'hydrographie en constituant un filtre (contre les polluants) et une zone tampon (absorbant l'eau pluviale) contrairement à l'espace urbain fortement imperméabilisé,
- Elles peuvent être aussi le support d'une biodiversité raréfiée en ville et accueillent parfois des espèces menacées,
- Enfin, conservées en espaces verts, elles améliorent le cadre de vie des habitants en leur offrant un lieu de respiration, de détente et de loisir.

En outre, on peut rappeler que l'aménagement dit « durable » évoque la question de la « nature en ville », avec le souci de réintégrer des formes d'espaces naturels au cœur de l'urbain dans une optique de réduction des déplacements liés à la détente et aux loisirs.

Dans cette perspective, une étude du positionnement des friches à l'échelle du territoire, complétée d'inventaires de la faune et de la flore, pourrait permettre d'élaborer une stratégie d'aménagement identifiant certaines friches à « haute valeur environnementale » ou d'intérêt urbain.

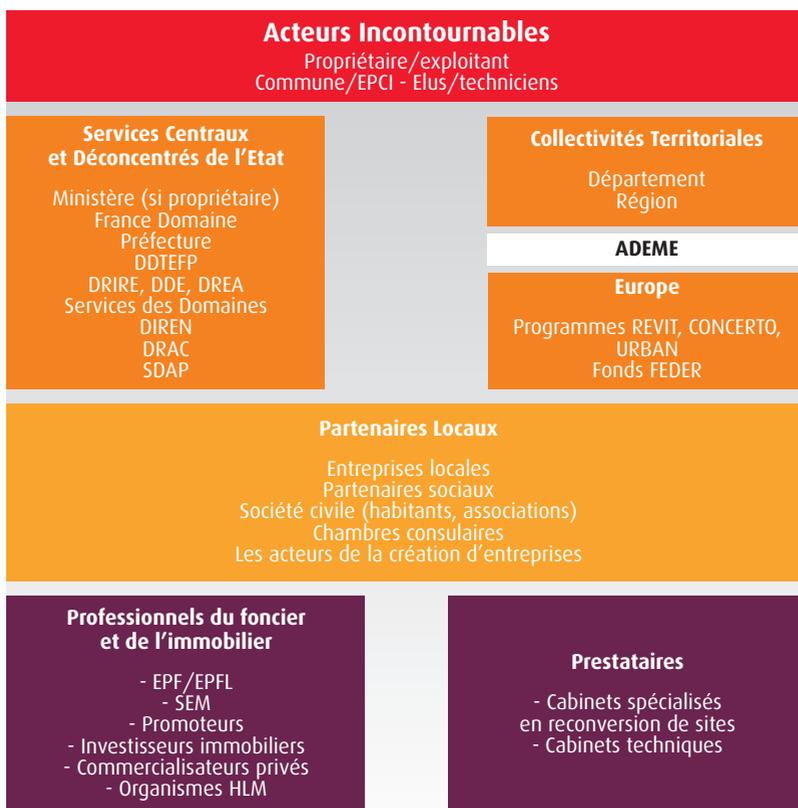
Le plus étonnant, c'est qu'il existe aujourd'hui des friches dites « environnementales », qui sont des espaces reconvertis en parcs et jardins. Mais ce sont le plus souvent des friches très polluées que l'on choisit comme support de ces espaces naturels, car cette requalification offre la possibilité de laisser le sol en l'état, sans remuer la terre polluée. Paradoxalement, ce ne sont donc pas les friches à haute valeur environnementale qui sont reconverties en espaces verts.

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines

8 Une multitude d'acteurs concernés : un enjeu de gouvernance qui s'accompagne d'une nécessaire refonte organisationnelle en interne à la collectivité

La diversité des acteurs concernés par la requalification des friches s'étend bien au-delà des opérateurs principaux de l'aménagement (État et services déconcentrés, collectivités, Europe, SEM, EPF, promoteurs...). Ces acteurs sont d'ailleurs susceptibles de varier sensiblement d'une situation à l'autre. S'ajoutent au tour de table des acteurs économiques et privés : propriétaire et exploitant, entreprises, riverains, occupants transitoires de la friche, associations multiples, etc. Ces acteurs ont des statuts, des connaissances, des intérêts et des logiques propres, éventuellement conflictuels, qu'il s'agit de faire converger vers un projet unique de reconversion. Une concertation mal menée aurait des conséquences néfastes sur l'aboutissement de la démarche (allongement des délais, recours en justice, frais supplémentaires, blocage, non décision). Un droit de préemption urbain ou une déclaration d'utilité publique mal appliqués sont inévitablement sanctionnés. Le calendrier électoral n'est pas non plus sans effet sur le portage politique des projets et leur aboutissement. En outre le temps de gestation puis de mise en œuvre d'un projet de reconversion est long, et pas toujours compatible avec le temps politique.

La collectivité doit donc prendre en compte l'intégralité des acteurs et saisir leurs logiques afin de négocier efficacement et de bénéficier d'un soutien financier optimal.



Les acteurs intervenant (systématiquement ou non) dans les reconversions de friches urbaines et leur(s) rôle(s).⁴

Ce tableau à la Jackson Pollock soulève également un enjeu de gouvernance et de pilotage internes à la collectivité. La multiplicité des enjeux, la variété des compétences requises rendent nécessaire la constitution d'une équipe projet capable d'une approche transversale. Le traitement des friches, comme bien d'autres problématiques actuelles, requiert le décloisonnement des compétences, le recours à des entités pluridisciplinaires croisant les questions

⁴ Pour plus d'informations sur le rôle de chaque acteur, voir le tableau récapitulatif en annexe

Autres éléments caractéristiques des friches urbaines



techniques à une approche en termes de sciences sociales et de politique. Cette refonte de l'organisation, basée sur le fait que la ville relève aujourd'hui davantage d'une coproduction que d'une démarche fondée sur la hiérarchie, est d'autant plus primordiale qu'en France rares sont les situations se réglant sur la base d'un consensus technique.

Les problématiques possibles dans le traitement d'une friche sont donc nombreuses. Chaque élément constitue paradoxalement un moteur et un obstacle. Un moteur, parce que l'absence de traitement ne résout guère le problème et peut même l'aggraver. Un obstacle parce qu'il vient s'ajouter à la note, déjà salée, de l'opération, soit par l'ajout de diagnostics et d'études supplémentaires, soit parce qu'il tend à allonger les délais de négociation. Ces enjeux seront abordés ultérieurement sur la base du retour d'expériences fourni par les communautés urbaines.

Un retour des friches sur le devant de la scène ?

Le traitement des friches est loin d'être une question nouvelle dans un pays au riche passé industriel comme la France. Restructurations et disparitions d'entreprises ont affecté depuis longtemps de nombreux territoires, laissant des espaces à réinvestir. Les emprises occupées par ces véritables friches historiques ont dans la plupart des cas été transformées, ou en tout état de cause « sécurisées » (confinement des pollutions et végétalisation) ou font l'objet à l'heure actuelle de projets d'aménagement par des acteurs privés et publics. C'est le cas, par exemple, des centaines d'hectares des houillères de Montceau et du site Creusot-Loire du Creusot qui ont été réhabilités en quasi-totalité. Dans ce cadre, la « friche » dans son acception historique (et courante), empreinte de la vision des grands espaces industriels en reconversion, peut sembler une problématique quasi dépassée – ou du moins sans avenir.

Néanmoins les friches semblent faire l'objet d'un regain d'intérêt. Effet de mode ou véritable enjeu actuel ?

Dans la suite logique de l'approche dynamique du concept de « friche urbaine » développé précédemment, la pertinence de ce sujet semble perdurer clairement. Plusieurs dynamiques récentes, affectant les domaines privés et publics, tendent d'ailleurs à réactualiser fortement la question, avec la libération d'emprises de taille non négligeable au cœur des villes et dont la reconversion complexe renvoie pleinement aux problèmes abordés dans le cadre du traitement des friches.

1 De nouvelles mutations dans l'industrie et la structure des entreprises

La mondialisation de l'économie a largement fait évoluer la notion de friches industrielles. Longtemps, seuls certains secteurs (charbonnages, sidérurgie et textile notamment) et certains territoires (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Creusot-Montceau) étaient affectés par ces restructurations lourdes, largement accompagnées par l'Etat.

Les bassins d'emplois étaient « classés » en reconversion, des sociétés de reconversion également étaient créées (Sofirem, Sodie...) pour aider à recréer des emplois nouveaux. C'est aussi à cette époque que des Etablissements publics fonciers (EPF) ont été créés avec notamment comme mission de maîtriser et sécuriser les emprises libérées.

Un retour des friches sur le devant de la scène ?

Dans ce contexte, les collectivités n'étaient pas en première ligne et s'appuyaient sur les actions de l'Etat et les aides de l'Europe. Depuis une dizaine d'années, tous les secteurs d'activités et tous les territoires sont concernés par des fermetures potentielles de sites, souvent bien placés, parfois assez récents, mais le marché ne peut pas non plus assurer systématiquement et spontanément toutes les reconversions, l'Etat ne dispose plus des mêmes moyens et l'Europe s'est élargie. La problématique semble d'ailleurs plus ponctuelle, touchant au cas par cas une entreprise : délocalisation, restructuration, dépôt de bilan, rationalisation des implantations locales. Mais en même temps qu'elle est ponctuelle, elle concerne désormais l'ensemble du territoire. Dans un contexte de crise économique, la fréquence de ces transformations est d'ailleurs susceptible de s'accélérer fortement. Enfin, d'importantes mutations touchant des secteurs entiers peuvent encore être envisagées. Quid du secteur automobile dans un contexte de flambée des prix de l'essence et de développement des transports collectifs ? Quid des centrales si la France abandonnait son programme nucléaire ? Certes, il s'agit là d'un horizon à long terme, mais il rend compte de la permanence de la question de la reconversion de sites dont la structure répond spécifiquement d'une activité particulière.

2 La rationalisation du patrimoine de l'État dans le contexte de RGPP

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, l'État devient un acteur important de la question des friches, non pas en tant que partenaire et législateur historique mais en tant que propriétaire foncier. L'absence de stratégie en matière de gestion du parc immobilier et la connaissance déficiente du patrimoine public ayant fait l'objet de critiques par le Parlement et la Cour des comptes, le gouvernement s'est lancé à partir de 2003 dans une série de mesures visant une rationalisation de l'espace utilisé par l'ensemble des services de l'État. La création du Service France Domaine en 2006 doit permettre la mise en place accélérée d'une telle modernisation. Les ministères sont responsables de l'identification de leur patrimoine et des propositions de cessions, motivés par la mise en place d'un système de « bonus-malus ».

Cette stratégie, visant à réduire à 12 m² l'espace disponible par agent de la fonction publique (aujourd'hui à 15 m² dans les administrations centrales et à 18 m² en province) se traduit notamment par la cession progressive d'un patrimoine important, dont des terrains en friche ou susceptibles de le devenir. Si certains bâtiments sont peu pollués et convertis facilement (bureaux, logements...) d'autres doivent faire l'objet d'un traitement plus contraignant, notamment dans le cas du patrimoine possédé par le ministère de la Défense. De nombreuses réflexions, en cours actuellement au sein des ministères, sont ainsi susceptibles d'affecter le devenir de sites inscrits au patrimoine de l'État.

En premier lieu vient sans doute la réforme de la carte militaire. Le redéploiement des forces militaires sur le territoire doit entraîner la cession de nombreux sites entre 2009 et 2012. Le patrimoine militaire destiné à être cédé n'est pas négligeable. Certains sites sont parfois vides ou sous-occupés depuis plusieurs années. Les réajustements prévus sont désormais largement connus, ce qui doit permettre dans certains cas de lancer une réflexion en amont des cessions sur les territoires concernés.

D'autres réformes en cours de débat ou de programmation auront sans doute une incidence sur le devenir de certaines emprises publiques, l'idée étant de rompre avec l'accumulation passive de patrimoine immobilier. On peut citer par exemple :

- La réorganisation des services déconcentrés au niveau régional et départemental,
- La réforme de la carte hospitalière, avec comme ligne directrice principale la concentration de certains services. La vente de surfaces inutilisées ou sous-occupées doit permettre de financer la réhabilitation ou la remise aux normes de certains hôpitaux ainsi que de participer à l'effort financier vers une nouvelle génération d'hôpitaux,
- La réforme de la carte judiciaire, susceptible d'entraîner un repositionnement des services de Justice tels que les tribunaux, dans un esprit de rééquilibrage et de rationalisation de l'implantation des lieux de justice,
- La réforme des universités, instances qui seraient alors susceptibles de prendre en charge la gestion du patrimoine immobilier.

3 De la périurbanisation galopante à la densification

Cette vague de restructuration de la propriété foncière publique, à laquelle s'ajoutent les cessions ponctuelles par des propriétaires, expliquent sans doute pour partie le regain d'intérêt pour les friches. Mais la montée en puissance du développement durable et le discours sur le renouvellement y participent également de manière considérable, les friches urbaines s'intégrant pleinement dans la logique de construction de la ville sur la ville. Partout, les projets urbains avec comme point d'ancrage une friche se parent du discours sur l'urbanisme durable et la lutte contre l'étalement urbain. Les friches situées au cœur des agglomérations deviennent des opportunités de redéveloppement, dans une logique de recyclage de l'espace qui pousse les aménageurs à faire des friches reconverties des lieux de démonstration des nouveaux principes urbanistiques durables

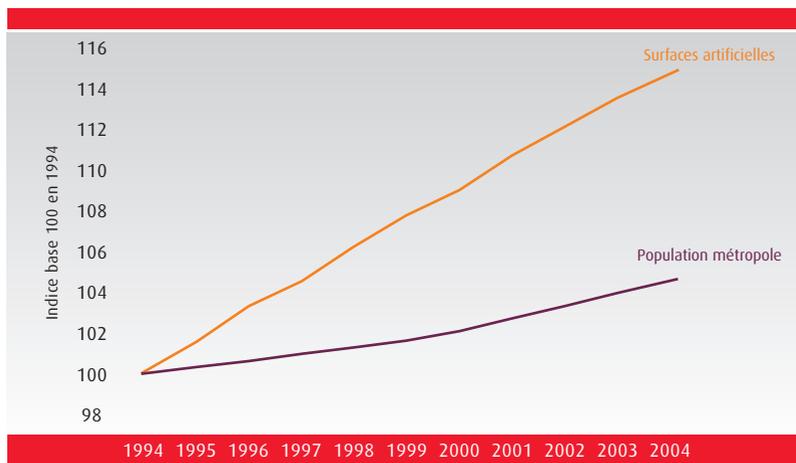
Un retour des friches sur le devant de la scène ?

(mixité fonctionnelle et sociale, transports en commun, équipements publics, parcs urbains, densité). Des projets qui se veulent donc « exemplaires », sur des emprises complexes et dans un contexte généralisé de contrainte budgétaire particulièrement stricte. Autant dire que l'enjeu est de taille.

● *L'artificialisation des sols en France en dépit des efforts des communautés urbaines et communautés d'agglomération*

En France, comme dans la plupart des pays industrialisés, l'artificialisation des sols est plus rapide que l'augmentation de la population.

Surfaces artificialisées et augmentation de la population française (France métropolitaine)



Source : Ifen

L'artificialisation des sols résulte de l'étalement urbain ainsi que de l'expansion des infrastructures. En 10 ans (1994-2004), les surfaces artificialisées (espaces bâtis, routes, chantiers, décharges, friches, etc.) ont augmenté de 15% tandis que la population française n'augmentait que de 5%. L'artificialisation du sol a de nombreuses conséquences pour le territoire français : imperméabilisation du sol (entrave au cycle naturel de l'eau et risque d'inondation), destruction de corridors écologiques, destruction de ressources naturelles et diminution de la surface agricole.

En moyenne 60 000 ha de terres sont artificialisées chaque année en France.

C'est à proximité des grandes métropoles et des capitales régionales que l'artificialisation

du sol est la plus forte. Les zones littorales, corridors fluviaux et grandes vallées sont également marquées par ce phénomène. L'urbanisation continue par grignotage de l'espace agricole dans les communes périphériques des agglomérations et le plus souvent au-delà du périmètre intercommunal. L'enjeu majeur réside dans la capacité des agglomérations à maîtriser l'offre foncière au-delà du territoire intercommunal. Le cadre de vie qu'elles construisent, bien que suffisamment attractif, ne permet pas d'éviter l'installation des ménages au-delà du territoire communautaire.

Une véritable gestion foncière au-delà des frontières intercommunales s'impose pour appréhender correctement le phénomène. Le territoire toulousain, emblématique de l'absence prolongée d'une forme d'intercommunalité aboutie, rend visible l'inefficacité d'une juxtaposition de PLU communaux, l'agglomération souffrant aujourd'hui d'une situation d'étalement urbain très inquiétante. Des schémas de cohérence au-delà des limites communautaires devraient servir de base à une stratégie foncière maîtrisée.



L'avis de Caroline Gerber, directrice de l'Agence des études foncières (ADEF)

Les communautés urbaines et d'agglomérations ne produisent pas suffisamment de logements face à la demande, générant de fait de la périurbanisation dans les autres territoires. En effet, l'observation des surfaces de logement créées entre 1990 et 2006 révèle une stabilité de l'offre par les communautés urbaines et d'agglomération (autour de 13 millions de m² de SHON par an) par rapport à l'augmentation de l'offre pour la France entière (50 millions en 1992, 85 millions en 2006).

L'offre de logements provient majoritairement des villes entre 2 000 et 5 000 habitants, territoires dans lesquels la maison individuelle reste généralement la forme urbaine privilégiée. Plus de la moitié des logements produits en 2006 relèvent de l'individuel pur, un ratio stable depuis les années 1990. A l'attachement des français pour la maison individuelle s'ajoute l'incapacité des grandes métropoles à répondre totalement à la demande ainsi qu'à fournir un cadre attractif pour des populations attachées à la proximité des espaces naturels.

02

État des lieux
du traitement des friches
dans les **communautés urbaines**

Les friches au cœur du renouveau des politiques foncières publiques

42.....

- 1 Une refonte des enjeux du développement urbain
- 2 Des maires bâtisseurs aux intercommunalités de projet...

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines

48.....

- 1 Les remous de la législation sur les communautés urbaines (CU)
- 2 12% de la population française sur un territoire de 550 000 hectares...
- 3 La répartition des compétences avec les communes...
- 4 Des histoires locales propres, des friches de nature différente, des concentrations inégales
- 5 Au niveau communautaire, les villes-centres et la proche périphérie...
- 6 Quelques chiffres : quelles surfaces traitées par les communautés urbaines

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

57.....

- 1 La friche comme opportunité de projet
- 2 Des outils de connaissance et de veille inégalement développés
- 3 Les friches, un foncier de nature particulière nécessitant l'acquisition par la collectivité ?

L'Etat : un acteur pris entre des logiques multiples

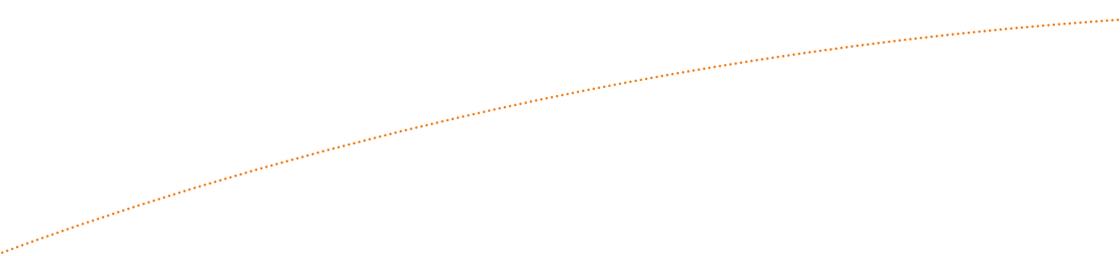
74.....

- 1 Les cessions menées par les ministères, les grandes administrations et les entreprises publiques...
- 2 État propriétaire vs. État partenaire : des logiques antagonistes ?

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

79.....

- 1 L'Europe, un partenaire de plus en plus exigeant pour des fonds en baisse
- 2 Au niveau national, des transferts de compétences sans transferts financiers équivalents
- 3 Des acteurs privés encore hésitants face aux sites en friche



Nous avons choisi pour cette étude de ne pas appliquer de définition stricte au terme de « friche », car les communautés urbaines ont d'ailleurs peu défini elles-mêmes ce qu'elles entendaient par cette notion. La pluralité des approches réside notamment dans le fait que, sauf exception, celles-ci n'abordent pas la question indépendamment d'une démarche de projet. Dès lors, si l'absence de définition claire (en termes de surface ou de temps de vacance) peut paraître comme une entrave à la conduite d'une étude comparative pertinente, elle permet en fait d'embrasser la réalité – très hétéroclite – des espaces en mutation et de leur suivi par la collectivité, ouvrant ainsi sur la thématique englobante du renouvellement urbain.

Processus historique et permanent d'évolution des villes, le renouvellement est devenu un terme incontournable des politiques urbaines de la dernière décennie. La rareté foncière, la multiplication des réseaux urbains, la pollution engendrée par l'activité moderne, la structure architecturale de certains bâtis, etc, font du renouvellement un processus complexe, sous l'œil de plus en plus vigilant des collectivités soucieuses d'agir en pertinence avec le projet de territoire qu'elles se choisissent. La priorité d'un développement urbain soutenable impose aujourd'hui une optimisation de l'espace en milieu bâti, qu'il s'agisse d'offrir du « vide » (parcs, places...), comme du « plein » (habitat, équipements...). Elle incite les acteurs de la ville à se préoccuper efficacement et rapidement du devenir des sites en déclin. La friche est donc à la fois une thématique du passé – et de laquelle il est possible de tirer de nombreux enseignements – et une problématique du futur, constamment renouvelée par un contexte changeant et des enjeux modernes.

Les collectivités découvrent le potentiel de ces espaces en même temps que de nouvelles emprises se libèrent. Reste à passer le cap de l'anticipation, celui aussi de l'acceptation d'une fermeture, et la difficile étape du montage de projet. Car la question des friches, vues de plus en plus comme des « opportunités », est encore aussi perçue comme un sujet tabou, périlleux. Elle n'est pas que « technique » au sens « aménagement et développement », elle est aussi sociale, sociétale et humaine car elle touche à l'histoire d'un quartier, d'une cité. La transformation de vocation d'un lieu peut aussi changer fortement la nature socio-économique de celui-ci.

Les pages suivantes présentent le regard des collectivités territoriales – à travers le travail des communautés urbaines – face au traitement des friches. Elles donnent un aperçu du potentiel que représentent ces espaces aux visages variés et traduisent le souhait de mettre en exergue les évolutions et les tendances actuelles de la gestion et de la maîtrise foncière publique. Elles sont également l'occasion de présenter les outils, les modalités d'intervention et les acteurs. Cet « état des lieux » permettra ensuite d'aborder dans un

troisième moment les difficultés opérationnelles nombreuses qui, confrontées aux enjeux actuels, traduisent les attentes des communautés urbaines et nécessitent qu'un débat soit mené entre tous les acteurs de la ville.

Les friches au cœur du renouveau des politiques foncières publiques

1 Une refonte des enjeux du développement urbain



a) Développement économique et habitat : deux priorités anciennes

Les priorités du développement urbain n'ont guère changé dans leurs grandes lignes : développement économique et habitat sont deux politiques centrales des communautés urbaines. 14 d'entre elles ont ainsi opté pour la délégation des aides à la pierre à la suite de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 et elles se sont progressivement imposées, au même titre que de nombreux EPCI, comme les véritables chefs de file des politiques locales de l'habitat.

La politique de l'habitat connaît un regain d'envergure pour plusieurs raisons. Premièrement, de nombreux territoires se voient confrontés à une sérieuse crise du logement, problème sur lequel on insiste très particulièrement dans le Nord-Pas-de-Calais. Deuxièmement, les nouveaux objectifs en matière d'habitat social fixés depuis la loi SRU sont loin d'être atteints dans de nombreuses com-

munes, nécessitant des politiques de rééquilibrage sur le territoire. Enfin, les problématiques soulevées par la politique de la ville, la rénovation urbaine ou la lutte contre l'habitat insalubre entraînent une refonte de certains espaces sous l'impulsion de la puissance publique. Le développement économique continue d'être également un objectif central, facteur d'activité et d'emploi, et source de revenus non négligeables pour la collectivité, notamment par la taxe professionnelle - dont le devenir demeure incertain - ou au travers de taxes venant en substitution.

¹ Le classement des priorités intervenant dans la reconversion des friches se base sur un questionnaire adressé aux communautés urbaines.

b) Un nouvel objectif englobant : un développement urbain soutenable

La révolution du XXI^e siècle est et sera sans doute celle du développement durable, qui impose une logique nouvelle à l'ensemble des choix politiques, économiques, sociaux et de consommation. L'organisation du territoire n'échappe pas à la règle : réduction de la dépendance à la voiture, économies d'énergies, mixités sociales et générationnelles, etc., sont à l'origine d'un paradigme nouveau de l'urbanisme où compacité et plurifonctionnalité des espaces rompent avec fonctionnalisme et étalement urbain. Aux niveaux européen, national et local, les engagements en faveur de la ville compacte se multiplient : écoconditionnalité des fonds accordés, agenda 21, PDU, PADD, SCOT, chartes, traités... posent par écrit la nécessité de la « construction de la ville sur la ville » et d'une nouvelle multifonctionnalité des quartiers à l'opposé de la spécialisation des espaces (habitat, commerces, activités, bureaux...) qui a organisé les villes - et leurs entrées - pendant longtemps. Le retour des leaders de la grande distribution en centre-ville dans des surfaces de taille moyenne constitue un exemple marquant de ce renversement de tendance.

Le développement urbain au service des politiques de développement économique, d'habitat, de culture et de loisir, de cadre de vie, s'inscrit donc dans ce nouveau cadre englobant de maîtrise de l'étalement urbain, avec pour conséquence une montée en puissance de l'enjeu d'une gestion optimale du foncier, substrat de toutes les opérations.

c) Les friches au cœur de la question foncière renouvelée

Le contexte actuel de rareté foncière croissante conduit l'ensemble des gouvernements locaux à percevoir de plus en plus les friches urbaines comme des « opportunités », alors que la problématique s'est longtemps limitée aux régions si marquées qu'une action est vite devenue irrémédiable pour « redorer » l'image du territoire. La reconversion économique passant notamment par un redéploiement de l'activité et l'offre d'un cadre de vie attractif, il était nécessaire de traiter les friches, incarnations d'un déclin et d'un traumatisme social couplés de risques pour la sécurité et la santé. Nombreuses sont celles qui ont fait l'objet d'un traitement environnemental (reconversion en espaces verts, parcs...) pour motif de dépollution trop coûteuse mais également par nécessité d'effacer rapidement les événements ayant causé leur apparition. Sécurité, pollution, coût de gardiennage sont des motifs permanents en faveur de la résorption des friches. Encore aujourd'hui, sur des territoires comme Lille Métropole, on déplore des accidents sur les emprises abandonnées.

Les friches au cœur du renouveau des politiques foncières publiques



Mais ce n'est guère envisager la friche comme une « opportunité ». Or si ces emprises et ces tènements apparaissent finalement peu comme des « tares » pour les communautés urbaines, c'est qu'elles représentent aujourd'hui de véritables options de redéveloppement au cœur de l'urbain dans un contexte valorisant proximité, développement de nouvelles centralités et aires urbaines multipolaires. Si les friches de petite taille représentent une perte d'espace et une rupture dans la continuité de l'urbain, de grandes emprises se libérant peuvent être des lieux pour la création de ces nouveaux centres. Et leur taille est parfois loin d'être négligeable : 340 ha pour le projet de l'île de Nantes (avec comme cœur de projet la réhabilitation des friches portuaires et industrialo-portuaires) ou encore 900 ha sur le territoire de la communauté urbaine de Bordeaux (friches portuaires, industrielles et commerciales). Ce sont de véritables quartiers qui émergent peu à peu de ces friches, offrant la possibilité de créer à grande échelle des lieux urbains répondant aux besoins et aux enjeux modernes. Les emprises de plus petite taille peuvent également contribuer à l'accomplissement des objectifs des politiques urbaines locales (combler un manque d'équipement, générer une offre de logements ou de bureaux, créer un parc urbain, etc.).

2 Des maires bâtisseurs aux intercommunalités de projet : la montée en puissance des collectivités comme acteurs du développement de la ville

a) De la collectivité gestionnaire à la collectivité stratégique

La décentralisation n'a pas eu pour effet direct la montée en puissance de l'intervention publique en matière de développement urbain. Certes, les collectivités en ont gagné la compétence (parfois davantage que les moyens), mais c'est surtout l'apparition de nouveaux enjeux qui justifie l'intervention croissante de l'acteur public sur l'organisation de son territoire.

Historiquement, les collectivités ont oscillé entre des vagues de grands travaux et d'investissements massifs et des périodes de rigueur budgétaire. Ni visionnaires, ni gestionnaires, elles tendent désormais à se poser en stratégies urbaines. Dans un contexte de réémergence des villes européennes [Le Gales, 2003] et de mobilité accrue des populations et des entreprises, les collectivités, et tout particulièrement les grandes agglomérations, doivent pouvoir présenter une offre territoriale attractive. Il s'agit de disposer de l'espace nécessaire pour répondre aux besoins, d'offrir une infrastructure urbaine efficace et agréable mais, *in fine*, c'est également le développement d'une identité propre qui permet à la collectivité de se démarquer. L'essor de la notion de « projet de territoire » s'inscrit pleinement dans cette dynamique d'affirmation locale, à laquelle sont d'ailleurs de plus en plus sensibles les entreprises. L'heure est, non seulement, à la stratégie de territoire, permettant de croiser l'ensemble des politiques urbaines, mais aussi aux politiques d'image. La mise en valeur d'une logique de projet se veut fédératrice, favorisant notamment l'émergence de principes directeurs communs parmi les acteurs de la ville, au service d'un développement territorial cohérent. Les collectivités doivent certes agir dans l'urgence pour répondre aux besoins pressants du territoire, mais elles doivent également se projeter dans l'avenir, pour définir une stratégie d'ensemble et initier les transformations qu'elles souhaitent opérer sur leur territoire. La ville ne doit pas seulement être support, lieu physique de réception des politiques, mais devenir le sujet même de son développement [Devisme (dir.), 2009].

Si de plus en plus d'acteurs partagent aujourd'hui cette vision, la stratégie territoriale et urbaine n'en est cependant qu'à ses balbutiements, et nombreuses sont les communautés urbaines qui insistent sur le manque de stratégie d'ensemble et sur la nécessité d'initier une réflexion sur les moyens de rendre effectif un véritable projet de territoire.

Les friches au cœur du renouveau des politiques foncières publiques

b) L'intercommunalité : échelle pertinente de la stratégie urbaine

Si le terme de « maires bâtisseurs » revient souvent, l'intercommunalité connaît de son côté un développement important ces dernières années. Encouragée par l'État, elle apparaît aussi comme une échelle pertinente pour répondre à un nombre croissant de problématiques. Elle permet d'apporter une réponse d'ensemble à des besoins pour lesquels l'échelle communale perd de sa pertinence à mesure que les espaces urbanisés se rejoignent. En ce sens, l'intercommunalité génère des économies d'échelle et permet une organisation réseautique (eau, déchets, transports, etc.) cohérente avec l'aire urbaine.

Parallèlement, l'intercommunalité semble de plus en plus judicieuse en matière de maîtrise foncière, puisque seule une réflexion à l'échelle de l'aire urbaine peut permettre à la fois d'en identifier les besoins, mais également de répartir la réponse de manière cohérente et équilibrée sur le territoire. Le grignotage de l'espace agricole peut sembler de faible ampleur si l'on se place à l'échelle communale. Néanmoins, une fois cumulés au niveau intercommunal, ce sont des dizaines d'hectares de foncier non urbanisé qui sont consommés chaque année.

De plus, elle permet de répartir les coûts de ce développement sur un espace plus large, ce qui est particulièrement intéressant dans le cas des friches. Rappelons d'ailleurs à ce titre que le rapport Lacaze publié en 1985 sur le traitement des friches préconisait l'intercommunalité comme échelle appropriée pour aborder la problématique.

Mais la montée en puissance de l'intercommunalité ne se limite pas aux questions techniques et s'accompagne progressivement de son émergence en tant qu'acteur politique. Cet échelon passe d'une simple fonction de prestation de services à un terrain de véritables choix politiques, se traduisant *in fine* par une hiérarchie des priorités du développement urbain et une certaine vision des rapports sociaux. Si l'envergure politique des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) reste encore très différenciée en fonction de leur ancienneté, de leur degré d'intégration et du poids des communes membres, les communautés urbaines et les grandes communautés d'agglomération, en tant que structures support des principales agglomérations françaises et bénéficiant en cela d'un rayonnement national voire international, ont vu leur poids politique s'accroître de manière considérable.

c) Un regain des politiques foncières publiques au service des objectifs communautaires

Dans la mesure où le territoire devient cet espace à la fois de plus en plus stratégique mais aussi de plus en plus circonscrit dans ses limites actuelles, la gestion du foncier prend une importance toute particulière. Le passage du POS au PLU en témoigne et ces derniers deviennent de plus en plus précis et complexes.

Parallèlement à la maîtrise foncière via les documents d'urbanisme, on assiste aujourd'hui à un retour des politiques foncières publiques via l'acquisition de terrains au titre de

réserves ou au service de projets d'aménagement en maîtrise d'ouvrage publique (ou déléguée à une SEM). Ce phénomène n'est pas nouveau. L'achat de terrains par l'instance publique avait d'ailleurs connu une période phare après la seconde guerre mondiale, sous l'impulsion de maires aux projets visionnaires, et favorisée par la plus-value générée par l'urbanisation des terres agricoles. Mais ces réserves publiques immédiatement disponibles ou mobilisables à court terme ont aujourd'hui quasiment disparu, ce à quoi de nombreuses communautés urbaines souhaitent remédier. L'acquisition foncière, y compris provisoire, semble, dans bien des cas, être la clé d'une maîtrise des orientations données aux projets urbains, dans une logique d'ensembliser du territoire, que seule l'instance publique a longtemps incarné.

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines

1 Les remous de la législation sur les communautés urbaines (CU)

Plusieurs générations de communautés urbaines coexistent et sont le résultat d'une réglementation maintes fois revue en ce qui concerne les modalités de création, de fonctionnement et de financement, sans que l'effet ne soit rétroactif sur les intercommunalités déjà existantes.

- La loi du 31 décembre 1966 instaure les premières CU.
- Les lois du 31 décembre 1982 puis celles du 30 décembre 1995 simplifient les modalités de création, assouplissent ainsi les règles de fonctionnement et favorisent la représentation des communes.

La loi du 12 juillet 1999 (dite « loi Chevènement »), relative à la coopération intercommunale, renforce les groupements intercommunaux (qui vont connaître alors un essor considérable), mais réserve le statut de « communauté urbaine » à un nombre restreint d'agglomérations (territoires sans enclave de plus de 500 000 habitants) tout en ne remettant pas en cause le statut des CU déjà constituées.

Années 60	
CU de Strasbourg	1966
CU de Bordeaux	
CU de Lille	
CU de Lyon	
CU de Dunkerque	1968
Années 70	
CU de Cherbourg	1970
CU de Creusot-Montceau	
CU du Mans	1972
CU de Brest	1974
Années 90	
CU de Nancy	1995
CU d'Alençon	1996
CU d'Arras	1998
Années 2000	
CU de Marseille	2000
CU de Nantes	2001
CU de Nice	2009
CU de Toulouse	

Source : ACUF

En 1966, Strasbourg, Bordeaux, Lille et Lyon sont ainsi créées d'autorité. Entre 1968 et 1974, Dunkerque, Cherbourg, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans et Brest sont créées à l'initiative des collectivités. Nancy, Alençon et Arras, anciens districts, s'ajoutent à la liste dans les années 1990. Enfin, Marseille, Nantes, Nice et Toulouse se forment dans les années 2000 et constituent donc la nouvelle génération de communautés urbaines.

Les remous de la législation sur les CU se traduisent aujourd'hui par l'existence d'un échelon territorial aux éléments très hétérogènes en termes de population, de superficie, de compétences et de logiques de fonctionnement. Une telle diversité n'est pas sans conséquence sur la manière dont est abordée la question des friches en interne, en plus des enjeux ponctuels propres aux sites reconvertis. En outre, l'ancrage des collectivités dans l'histoire locale joue un rôle notoire dans leur implication passée concernant la reconversion des friches.

2 12% de la population française sur un territoire de 550 000 hectares formé par des CU de superficies et de populations très inégales

De fortes variations de population existent d'une CU à l'autre, certaines dépassant le million d'habitants quand d'autres n'atteignent pas les 100 000 habitants. Une telle diversité s'explique par l'évolution des conditions de création depuis 1966 :

- Le seuil légal originel posé par la loi du 31 décembre 1966 était de 50 000 habitants,
- La loi dite « loi Chevènement » du 12 juillet 1999 place le seuil légal à 500 000 habitants.

	Population CU	Population ville-centre	Communes membres	Poids de la ville-centre
CU de Lyon	1 300 000	444 370	57	34%
CU de Lille	1 091 440	212 600	85	19%
CU de Marseille	1 023 970	839 040	18	82%
CU de Bordeaux	659 990	215 360	27	33%
CU de Toulouse	661 500	444 400	25	67%
CU de Nantes	580 000	270 250	24	47%
CU de Nice	512 160	347 060	24	68%
CU de Strasbourg	451 240	264 120	28	58%
CU de Nancy	270 000	103 610	20	38%
CU de Brest	221 600	156 220	8	70%
CU de Dunkerque	210 000	72 330	18	34%
CU du Mans	194 140	150 610	9	78%
CU du Creusot-Montceau	97 800	C : 26 220	18	27%
		M : 20 620		21%
CU d'Arras	93 570	44 590	24	48%
CU de Cherbourg	91 720	44 110	5	48%
CU d'Alençon	52 500	30 380	19	58%

Outre l'hétérogénéité numérique, sans grande conséquence sur la question des friches, les CU représentent des territoires de tailles très diverses, de 6 000 à 60 000 ha. Or la superficie du territoire, c'est-à-dire l'importance du foncier occupé ou mobilisable, n'est pas sans jouer sur les modalités de

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines

gestion des friches. Connaître avec précision le territoire et ses transformations, suivre les évolutions des marchés fonciers, identifier et répertorier les friches peut s'avérer d'autant plus complexe que l'espace communautaire est large. Ainsi des CU comme Arras, Le Mans ou Brest connaissent avec précision les espaces en reconversion et, dans une démarche prospective, réussissent à identifier les sites susceptibles d'évoluer à court ou moyen terme. La CU du Grand Lyon, souvent citée comme exemple en matière de connaissance foncière malgré la superficie du territoire intercommunal, dispose pour cela d'un service foncier aux ressources humaines très importantes (environ 60 personnes en interne).

L'incidence de la superficie du territoire demeure naturellement conditionnée par d'autres facteurs : ancienneté des services de la CU, pression foncière justifiant une recherche active des espaces encore disponibles...

	Superficie (ha)
CU de Lille	61 200
CU de Marseille	60 475
CU de Bordeaux	55 188
CU de Nice	55 100
CU de Nantes	52 336
CU de Lyon	51 500
CU du Creusot-Montceau	39 000
CU de Toulouse	36 650
CU de Strasbourg	30 600
CU de Dunkerque	25 478
CU de Brest	21 837
CU d'Alençon	18 555
CU d'Arras	17 100
CU du Mans	15 576
CU de Nancy	14 203
CU de Cherbourg	6 901

3 La répartition des compétences avec les communes : de l'EPCI « prestataire de services » à l'entité politique porteuse d'un projet d'agglomération

Les premières générations de communautés urbaines reposent avant tout sur la nécessité de penser un certain nombre de services à l'échelle supracommunale : les compétences déchets, assainissement, transports en commun, etc., sont prises en charge par l'EPCI qui s'apparente alors à un prestataire de services auprès des communes. Peu à peu, les compétences se sont multipliées, portant sur des thématiques d'ensemble comme l'aménagement de l'espace communautaire, la politique de développement économique et de l'habitat. De telles compétences ne sont pas sans élever l'EPCI au rang d'entité politique, dont les orientations de développement s'inscrivent dans des projets de territoires portés par les élus communautaires.

a) Des régimes d'application de compétences distinctes suivant les générations

En raison de leur ancienneté et de décisions politiques locales, les CU ne disposent pas des mêmes compétences, notamment celles de l'urbanisme et de l'aménagement, compétences qui nous intéressent ici tout particulièrement pour les opérations de réhabilitation de friches urbaines.

La compétence « aménagement » demeure à l'échelon communal dans certains cas, alors qu'elle est obligatoire pour toutes les CU créées après la loi Chevènement de 1999 (article L. 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales)². En outre, comme on l'a vu, les CU ont des responsabilités qui peuvent être différentes en matière d'habitat : ainsi, deux d'entre elles n'ont pas choisi d'être délégataires des aides à la pierre.

De telles différences transparaissent dans les documents d'urbanisme, certaines communautés optant pour des PLU communautaires, tandis que d'autres choisissent d'encadrer les PLU communaux.

b) Des compétences assumées selon des organigrammes variés qui ne facilitent pas toujours la transversalité entre les services

L'organisation des services est également très différente d'une collectivité à l'autre, mais la tendance est à la constitution de pôles d'aménagement/développement urbain/planification urbaine regroupant les directions ou services foncier, urbanisme, habitat, loisirs et parfois même développement économique. Si dans de nombreux cas, les différents services demeurent encore séparés, une prise de conscience sur la nécessité de croiser tous les regards apparaît dans toutes les communautés urbaines, avec, comme moteur sous-jacent, la nécessité d'une vision partagée de la gestion foncière. Les pôles aménagement ou développement urbain deviennent des départements stratégiques dans les administrations et doivent permettre de favoriser la mise en place d'une approche décloisonnée dans la gestion de l'espace communautaire. L'enjeu foncier, avec pour corollaire la question des friches, est en effet sous-jacent à l'ensemble des compétences intercommunales. La transversalité s'impose entre les services pour un aménagement optimal du territoire, afin que le foncier qu'il représente n'en constitue pas seulement le support pour des opérations ponctuelles, mais fasse l'objet d'un regard combinant une répartition équilibrée et pertinente de l'activité, de l'habitat, des équipements et des infrastructures de desserte.

² Au même titre que l'aménagement et le développement économique et culturel, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêts collectifs (eau, assainissement...), l'environnement et le cadre de vie.

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines

c) Une expérience de l'intercommunalité variable

Le fonctionnement de la communauté urbaine évolue également suivant le rôle et le poids des communes membres. L'ancienneté de la CU influe sur l'habitude qu'ont les membres à fonctionner sur le mode de l'intercommunalité.

Des communautés urbaines anciennes peuvent être favorisées en ce sens qu'elles sont des acteurs urbains de longue date, avec des habitudes de travail conjointes entre communes et EPCI acquises progressivement. Par exemple, la CU du Creusot-Montceau, résultat d'une entreprise volontaire par les communes dès les années 70, est très ancrée dans les esprits, qu'il s'agisse des acteurs du niveau communal ou du monde de l'entreprise. À Marseille Provence Métropole, CU créée en 2000, le poids des communes et des maires demeure très fort au sein de l'assemblée communautaire. Or l'établissement d'une stratégie d'aménagement de l'espace communautaire (compétence de la CU), avec comme corollaire un souci pour la gestion foncière, demande l'adhésion de tous à un projet partagé qui peut demander du temps.

L'évolution de la nature des EPCI vers des entités plus stratégiques et politiques n'est pas toujours suivie par les communes, qui envisagent encore dans certains cas l'EPCI comme un « fournisseur de services » (déchets, transports...).

Le poids de la commune-centre n'est également pas anodin³, surtout si l'on considère la communauté urbaine comme entité politique montante. La compétition politique entre maires de communes membres et entre maires et président d'intercommunalité est parfois synonyme de blocage. Il a ainsi été périlleux de faire accepter que la majorité des projets urbains de la CUB soient concentrés sur la ville de Bordeaux.

L'intérêt que peut présenter la fusion de certains services municipaux et intercommunaux est également perçu de manière variable suivant les collectivités.

Dans toutes les communautés urbaines, il n'est pas rare que les friches soient largement concentrées sur le territoire de la commune-centre, ainsi qu'en première couronne. Une telle situation ne fait donc pas des friches une problématique partagée par toutes les communes membres, ce qui, en l'absence de phénomènes d'ampleur, tend à diminuer la pertinence de débats communautaires sur le sujet.

³ Pour plus de précisions sur le poids de chaque ville-centre en termes de population dans chaque CU, se référer au tableau de population précédent (paragraphe 2).

4 Des histoires locales propres, des friches de nature différente, des concentrations inégales

L'enjeu et la pertinence que représente le traitement des friches dans le cadre d'un programme d'ensemble de reconversion dépendent largement de l'ampleur du phénomène sur le territoire de la collectivité. À l'exception de quelques territoires, la reconversion d'un site en friche constitue bien souvent un événement ponctuel, « noyé » au milieu des autres projets d'aménagement menés par la collectivité. Pour de nombreuses communautés urbaines, les friches ne font pas l'objet à proprement parler d'une réflexion particulière en interne. L'ingénierie peut s'avérer plus complexe et coûteuse mais l'acteur public s'y plie, « l'équilibre » étant rétabli avec les autres opérations. À l'inverse, d'autres communautés urbaines sont tout particulièrement marquées par une concentration importante de friches sur leur territoire si bien qu'il existe, comme à Lille Métropole, une équipe, une cellule, un suivi ou une série d'études, spécialement dédiés à cette problématique. Les différences peuvent certes être régionales, mais des spécificités locales apparaissent également.

Les friches industrielles ne sont pas la typologie la plus répandue sur le territoire des communautés urbaines, à l'exception du Creusot-Montceau et de Lille Métropole, pour lesquelles elles constituent une problématique centrale en raison de l'ancienneté du phénomène et de son ampleur. Si les friches du Creusot-Montceau – des centaines d'hectares occupés historiquement par le Creusot-Loire et les Houillères – ont été presque entièrement traitées depuis quelques années, de nombreuses friches demeurent encore sur le territoire de la métropole lilloise. Leur nombre et leur taille tendent à se réduire, mais elles représentent encore une superficie non négligeable, accompagnée d'une multitude de contraintes (pollution, sécurisation du site, sous-occupation...). La réflexion sur le traitement des friches et notamment des questions de pollution est donc particulièrement dynamique, au niveau intercommunal comme au niveau régional. Les friches industrielles restent néanmoins localisées dans des zones très spécifiques. Ainsi, bien qu'en région Nord-Pas-de-Calais, les communautés urbaines d'Arras et de Dunkerque n'ont dû traiter des friches industrielles que de manière ponctuelle, faisant face à d'autres types de friches (militaires à Arras, portuaires et industrialo-portuaires à Dunkerque).

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines

Les cas de friches militaires sont particulièrement répandus : des opérations publiques de reconversion ont ainsi été effectuées à Arras, Brest, Bordeaux, Lyon, Nancy, Strasbourg et Toulouse.

Comme indiqué en première partie, les emprises sont de nature et de superficie très variées.

Nantes, Dunkerque, Bordeaux, Cherbourg, Strasbourg et Marseille sont des territoires ayant également connu des bouleversements liés à l'activité portuaire ou au commerce fluvial et générateur de friches d'ampleur considérable. Les collectivités, EPCI dans certains cas, communes dans les autres, se sont en général portées acquéreurs de ces sites.

On retrouve un peu partout des cas de friches d'équipement public ou d'activités tertiaires en déclin. Il s'agit souvent d'opérations ponctuelles et pas nécessairement conduites par la collectivité.

Enfin, on peut citer l'incident de l'usine AZF, générant une friche importante au cœur de l'agglomération toulousaine.

En grande majorité, les friches représentent néanmoins des sites rares, ponctuels, dont la reconversion relève d'un projet d'aménagement et d'une stratégie de développement au même titre que les autres dossiers urbains communautaires. Quelques projets font figure d'exception : l'île de Nantes, Dunkerque et le projet grand large, les friches portuaires, industrielles et commerciales de Bordeaux, le plateau des Capucins à Brest, etc. Outre ces exemples, les collectivités n'envisagent pas la notion de « friche » avec la même rigueur que dans certains inventaires disponibles dans le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace ou la Lorraine. D'un espace clairement abandonné, héritage d'un passé douloureux, la friche devient un site en transformation, en transition, une friche « potentielle » faisant l'objet d'une réflexion ou d'une veille par la collectivité.

5 Au niveau communautaire, les villes-centres et la proche périphérie sont les plus concernées par les friches

Bien que labellisées sous le terme de communautés « urbaines », tous les EPCI de cette nature ne sont pas complètement urbanisés. De telles différences de nature sont susceptibles de jouer sur des enjeux tels que la pression foncière et l'existence de foncier disponible.

Il n'est pas rare qu'un certain nombre de communes membres (voire la plupart) ne soient pas concernées par la question des friches urbaines. Les communes périphériques sont en général le résultat de la périurbanisation engendrée par l'attractivité de la ville-centre. Elles sont peu denses, avec peu d'activité industrielle au profit de tertiaire léger et de commerces

de proximité. Le renouvellement et la régénération s'y fait aisément, via l'intervention de propriétaires privés. Les friches qui ont été recensées par les CU sont plutôt localisées au centre ou en proche périphérie. Leur traitement permet alors de recoudre le tissu urbain, de densifier la ville, de tisser du lien entre des quartiers parfois enclavés, de créer de nouveaux pôles de centralité.

Ainsi, la problématique des friches ne s'applique qu'à une proportion restreinte du territoire communautaire, contrairement à des compétences tels que l'assainissement, les déchets ou la voirie, ce qui peut ne pas rendre pertinente aux yeux de certains acteurs la conduite d'une réflexion sur le sujet au niveau intercommunal.

6 Quelques chiffres : quelles surfaces traitées par les communautés urbaines ces cinq dernières années ?

Toutes les communautés urbaines ne sont pas en mesure de fournir une évaluation précise des surfaces traitées ces dernières années. Cependant, la reconversion des friches dans les communautés urbaines de France au cours de ces cinq dernières années, représente un traitement de plus d'un millier et demi d'hectares.

Plus de 1 500 hectares traités ou en cours de traitement depuis 2005

Les périmètres de projets s'étendent souvent au-delà de la zone réellement en friche, avec des acquisitions foncières partielles et étalées dans le temps. Ainsi, à Nantes, les 350 ha de l'île de Nantes (périmètre du projet) sont déjà pour les deux tiers aménagés et les friches ne sont que très partiellement sous-propriété de la CU de Nantes, qui laisse la tâche de la reconversion à un secteur privé très entreprenant sur le territoire. A Nancy par contre, l'acquisition des nombreuses casernes cédées par l'Armée représente une surface considérable, agrandie par des périmètres projet élargis aux quartiers avoisinants.

Au Creusot-Montceau, les centaines d'hectares reconvertis depuis 2000 sur le site des Houillères ne doivent pas faire oublier l'importante reconversion effectuée sur une autre centaine d'hectares depuis les années 80 sur le site de la Plaine-des-Riaux (site Creusot-Loire). Enfin, ces surfaces ne doivent pas faire oublier les nombreuses reconversions ponctuelles effectuées dans l'urbain,

La diversité des communautés urbaines face à la question des friches urbaines



petites mais nombreuses, dont l'addition représente un investissement important (quelquefois rentable !) pour la collectivité.

Ces projets sous maîtrise d'ouvrage publique n'ont pour autant pas arrêté le lancement d'opérations en extension urbaine, mais offrent un arbitrage possible entre projets urbains et certains types de projets en périphérie, notamment en ce qui concerne le logement, l'immobilier pour le petit tertiaire ou l'offre de loisir.

Il demeure encore sur le territoire des communautés urbaines, comme dans le reste du paysage français, de nombreuses friches existantes ou futures dont le potentiel n'est pas toujours bien mesuré, par manque d'information ou par manque d'initiative.

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

1 La friche comme opportunité de projet

À l'exception de quelques territoires, les communautés urbaines n'abordent pas la problématique *per se*, c'est-à-dire que l'intérêt porté au sujet est intrinsèquement lié à la confrontation ponctuelle avec ce type de site. De manière générale, les collectivités sont porteuses ou initiatrices de projets urbains (à l'échelle d'une parcelle ou d'un quartier) dont l'orientation programmatique résulte de la confrontation entre les caractéristiques (géographique, physique, juridique...) d'un site disponible et les objectifs d'intervention qu'elles se sont fixés. C'est donc par la porte d'entrée « projets » et non « friche » que la problématique a souvent été abordée dans les entretiens. Au demeurant, cette approche au cas par cas présente aussi l'inconvénient de ne pas prendre en compte les concurrences éventuelles entre friches, dont les natures similaires ou proches peuvent conduire à définir des vocations nouvelles identiques.

2 Des outils de connaissance et de veille inégalement développés

Assurer une maîtrise publique du développement du territoire ne signifie pas contrôler en chaque endroit ce qui s'y développe. Néanmoins, et compte tenu des enjeux actuels qui marquent les villes, une implication particulière de la collectivité dans la gestion de l'espace s'impose comme une nécessité, car elle seule peut prétendre se poser comme ensemblier du territoire au service des différentes politiques urbaines. Au fait des besoins et des dysfonctionnements de son espace, les collectivités doivent mener une politique d'action foncière et s'efforcent de plus en plus de connaître l'évolution des marchés fonciers et d'intervenir lorsqu'elles le jugent pertinent. Elles disposent pour cela d'un panel d'outils d'observation, d'orientation, de réglementation, d'acquisition, d'opération..., dont l'usage et la perception est variable selon les communautés.

a) Un intérêt croissant pour des outils de veille foncière et immobilière encore variés et inégalement développés

Les communautés urbaines sont globalement acquises à la nécessité d'une veille foncière à l'échelle intercommunale. Une grande diversité existe néanmoins dans la finesse de cette veille et dans les outils mis en place.

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

Dans cette perspective, l'observatoire du foncier – dont l'instauration reste à l'initiative des collectivités – est un outil faisant l'objet d'un intérêt croissant de la part des CU. Son fonctionnement a été quelque peu formalisé dans les textes, mais il connaît de grandes variations dans ses formes locales.

La grande majorité des communautés urbaines ont connaissance d'un nombre plus ou moins restreint de sites sur lesquels elles assurent un travail de surveillance.

Certaines disposent d'**atlas** ou d'**inventaires** répertoriant les « sites à enjeux » sous forme de carte sur papier ou de répertoire numérique. Pour ces documents, la précision des informations est variable : représentation cadastrale et satellite, photographies, surface, réglementation urbanistique s'appliquant aux parcelles, information sur la nature du site (type d'occupation, pollution, état, situation financière...) et son propriétaire (âge...). Pour des sites qui intéressent particulièrement la collectivité, disposer de ces informations permet de réfléchir en amont à l'usage futur du site avec modification éventuelle des documents d'urbanisme (gel, préemption, modification du COS...), ce qui lui permet d'intervenir avec davantage de réactivité lors de l'acte de cession.

L'**observatoire foncier**, comme organe abouti d'observation devant permettre de surveiller le prix des terrains, l'offre et la demande immobilières, les cessions et acquisitions, est encore très largement à l'état embryonnaire. Le Grand Lyon dispose, comme on l'a évoqué précédemment, d'un observatoire foncier parmi les plus pointus, doué d'une ingénierie matérielle et humaine importante et de relations rapprochées avec le monde de l'entreprise. Lille, Strasbourg et Brest affirment également disposer d'une information de qualité quant au suivi de leur territoire. Un observatoire est en cours de création à l'échelle de la CU de Bordeaux. A Dunkerque, le travail de l'agence d'urbanisme doit être complété d'une meilleure valorisation des DIA. La mise en commun de données entre les différents services à Nice constitue un premier pas vers une meilleure information partagée.

Les difficultés relatives à la veille foncière sont multiples. Premièrement, son utilité ne va pas de soi et l'observatoire du foncier n'offre d'intérêt que dans le cadre d'une stratégie foncière voulue par la collectivité. On comprend donc que dans un contexte d'étalement urbain ou de retrait de l'intervention publique sur les questions de développement urbain, la nécessité d'outils de veille foncière soit apparue peu prégnante. Deuxièmement, parce que les ressources et l'ingénierie nécessaires à son fonctionnement et sa pérennité sont particulièrement lourdes. La dynamique de formation des prix dépend d'un nombre important de facteurs et les marchés fonciers ne sont guère prévisibles, la crise en ayant apporté une fois de plus la preuve. Le suivi des cessions et acquisitions n'en est pas moins fastidieux. Enfin, l'existence même d'un tel outil étant lié à des intentions d'anticipation et

de prospection, un effort supplémentaire en termes de moyens humains et matériels doit être fourni. Pour ces raisons, et d'autres encore, l'observatoire foncier, outil indéniable d'aide à la décision, n'en est pas moins complexe dans son fonctionnement. Il apporte néanmoins une expertise supplémentaire devant la technicité croissante de la problématique foncière.



L'avis de Caroline Gerber, directrice de l'Agence des études foncières

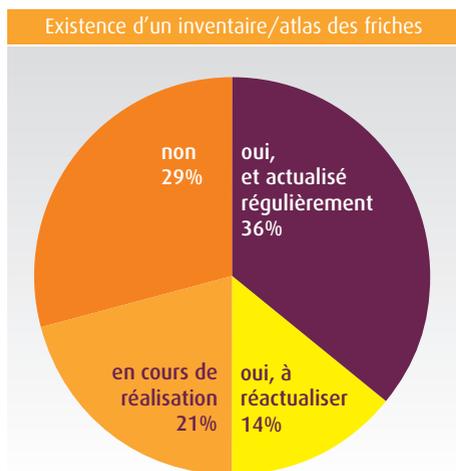
La connaissance du territoire : un enjeu nouveau, longtemps ignoré. Nous n'avons pas une culture de la connaissance en France (idée développée par M. Crozier dans sa sociologie des organisations). L'Etat, et encore moins les collectivités, n'ont tenu d'inventaire de leur patrimoine. On observe aujourd'hui que la connaissance du foncier public et parapublic constitue un élément central de la politique de rationalisation de l'Etat. Cette attitude ne caractérise pas seulement la puissance publique. On retrouve une attitude similaire face à la transmission de l'information chez les promoteurs. Les choses bougent cependant. Le service foncier du Grand Lyon est exemplaire en matière de connaissance de son territoire. L'observatoire foncier est très performant.

b) Quelle intégration des friches dans ces outils de veille foncière ?

Les friches, en tant qu'emprises n'accueillant qu'une activité très partielle, représentent en général un pourcentage réduit comparé à l'ensemble des sites pouvant faire l'objet d'une veille foncière. Elles sont d'ailleurs souvent intégrées au même titre que les autres sites dans les outils de veille foncière. Certaines CU disposent néanmoins d'un inventaire spécifique des friches (Nancy, Strasbourg, Brest, Lille), nécessitant parfois une réactualisation, ou savent pointer sur une carte les friches existant sur leur territoire (Arras, Creusot-Montceau).

Apprécier même grossièrement les volumes de surfaces en friche et leur évolution (apparition de nouvelles friches/résorption d'anciennes), comparer les surfaces reconverties/réhabilitées avec celles construites par étalement urbain, apporte des données très utiles mais rarement connues.

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches



Source : questionnaire réalisé auprès des communautés urbaines août 2009

c) Un incontournable : mobiliser un réseau d'acteurs variés au service d'un outil de veille pérenne

Qu'il s'agisse de friches ou de repérage des sites « stratégiques », deux enjeux majeurs des inventaires/atlas et des observatoires fonciers sont le moment de la mise en place et l'assurance de la pérennité de l'outil. Outre les ressources financières, ce sont avant tout les instances existantes et le réseau d'acteurs locaux qu'il s'agit de mobiliser régulièrement, afin de favoriser la remontée d'informations vers la collectivité. En interne, il s'agit de mobiliser les différents services de la CU (service foncier, développement économique, habitat...), afin de rassembler l'information spécifique dont ils disposent. Sur le territoire de la CUB, l'observatoire en cours d'élaboration

commence par une synthèse des données produites par les différents observatoires existants.

Parallèlement, les élus et techniciens communaux sont souvent les premiers avertis des actions menées sur leur territoire. Ayant eux-mêmes un réseau d'acteurs, ils peuvent récupérer une information récente de manière informelle ou lors des conseils de quartier. D'ailleurs, il n'est pas rare que les collectivités soient contactées par des propriétaires désireux de céder un bien immobilier.

Mais l'appareil communal est loin d'être la seule ressource. Les agences de développement et d'urbanisme peuvent mener des travaux d'inventaire pour le compte des collectivités : c'est le cas de l'ADEUS qui a réalisé en 2000 un inventaire des friches sur le département du Bas-Rhin ou de l'ADUAN pour l'agglomération de Nancy.

Les associations peuvent également disposer d'informations précises dans le cadre de leur mobilisation. L'association des Robins des Villes a ainsi participé à la production de cartographies des friches faisant l'objet d'une occupation informelle (squat artistique...).

Enfin, et pour ne citer que quelques exemples, une relation étroite avec les entreprises favorise nettement le travail de veille foncière. De tels liens existent entre la communauté urbaine du Grand Lyon et les entreprises via un réseau de « développeurs économiques », des agents de la collectivité agissant comme interlocuteurs et conseillers auprès des entreprises et du Grand Lyon, ce dernier bénéficiant du coup d'une information rapide sur

les transformations affectant les entreprises sur le territoire communautaire. Cet échange rapproché n'est cependant possible que si la réciprocité de la relation est ressentie par les deux acteurs en jeu.

L'EPCI, dès lors qu'il se dote d'objectifs de veille foncière, doit donc s'efforcer d'entretenir ce réseau d'acteurs. Son point de départ peut être la mobilisation de l'information accumulée en interne par les services. Or toute l'opportunité et la richesse ne peut être saisie dans le cadre d'un fonctionnement peu transversal. D'autre part, la coopération avec les communes membres doit permettre de mobiliser les réseaux déjà existants et de développer des habitudes de partage de l'information.

Pour ces deux échelons de l'action urbaine, la mise en place de tels outils représente une aide indéniable à la décision en matière de stratégie foncière. Elle permet aussi d'évaluer et de cartographier grossièrement les disponibilités foncières actuelles – une donnée souvent peu connue – au vu des besoins et des projets de la collectivité, ainsi que d'articuler, dans la limite des compétences, des projets d'intérêt communal et intercommunal.

d) L'intégration des données issues de la veille foncière dans les documents d'urbanisme et de planification urbaine

De la même façon que le développement des outils de veille s'inscrit dans le cadre d'une montée en puissance des stratégies foncières, la connaissance générée par l'observation doit trouver à s'insérer en retour dans les documents de planification urbaine (POS, PLU, PLH, SCOT...), dont l'étendue des potentialités est encore parfois ignorée ou négligée par les collectivités. Au même titre que le SCOT, le PLU peut ainsi revêtir une véritable dimension de projet territorial, au-delà de sa simple fonction cartographique et réglementaire. Malgré des limites sur le plan opérationnel, son impact sur la forme urbaine et son évolution sont considérables.

À l'échelle intercommunale ou métropolitaine, le SCOT représente des engagements certes non contraignants, mais néanmoins intéressants à l'échelle qu'ils se donnent. Parfois dénigré par les acteurs publics, le SCOT constitue un premier volet de stratégie, rassemblant des données sur le logement, l'économie, les trames vertes et bleues, l'énergie, les transports, les friches etc., et le foncier disponible. C'est donc un document à enjeux relevant d'une approche transversale. Il fixe d'ailleurs souvent des engagements qui mériteraient d'être davantage chiffrés pour devenir de véritables objectifs devant orienter le développement à travers une exigence de performance et de résultats.

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

Les PLU, devant s'accorder avec le SCOT, constituent une autre échelle d'intervention. En outre, dans le cadre d'un engagement contre l'étalement urbain, la suppression ou la limitation des zones ouvertes à l'urbanisation en extension urbaine doivent forcer le renouvellement urbain, ce qui peut favoriser la dynamique de requalification des friches. Une conséquence peut être une augmentation de la valeur foncière des terrains disponibles insérés dans l'urbain, ce qui soulève le problème de l'acquisition foncière en même temps qu'elle augmente le prix de sortie du m². Mais ce document peut également être générateur de valeur foncière, si la collectivité augmente les droits à construire prévus sur certaines parcelles, notamment celles dont la requalification s'avère coûteuse.

Parallèlement, une quantité presque sans bornes d'informations peut être intégrée au PLU, notamment en ce qui concerne la pollution des sols. Une telle démarche a été entreprise sur les territoires de la ville de Berlin ou de Lille Métropole, des niveaux de pollution ayant été répertoriés dans l'espace pour toutes les parcelles de la métropole allemande, et sur un certain nombre de sites de la CU à partir de données fournies par l'État français. Cette information n'est évidemment pas sans conséquence sur la valeur foncière des terrains et des immeubles concernés ou environnants. Le PLU devient néanmoins un outil apportant de la transparence sur l'état des sols, une donnée que les propriétaires refusent souvent de divulguer en amont.

3 Les friches, un foncier de nature particulière nécessitant l'acquisition par la collectivité ?

L'acquisition foncière par la collectivité s'apprécie naturellement au cas par cas selon les opportunités, le site en question, les objectifs, sa situation financière et les moyens techniques dont elle dispose. Néanmoins, il est pertinent de s'interroger, compte tenu de la nature particulière des friches urbaines, sur l'existence d'un besoin plus important d'intervention publique face aux friches. Une idée qui revient de temps à autre est, en effet, que la friche s'inscrit dans la logique d'intervention publique, l'adjectif « publique » ayant désigné d'ailleurs pendant longtemps, et c'est souvent encore le cas, l'Etat davantage que les collectivités.

Étant donné la complexité du traitement, les friches se caractérisent souvent par un déficit d'initiative privée. C'est à ce moment que l'intervention publique est la plus nécessaire, c'est-à-dire en faveur des espaces et des objectifs les plus fragiles et les moins rentables économiquement. L'essence même de l'action publique n'est-elle pas ici de se saisir de ce dont personne d'autre ne souhaite assumer la charge ?

S'il y a consensus parmi les communautés urbaines sur l'importance de l'acteur public face aux friches, la nécessité de l'acquisition foncière ne fait pas, quant à elle, l'unanimité.

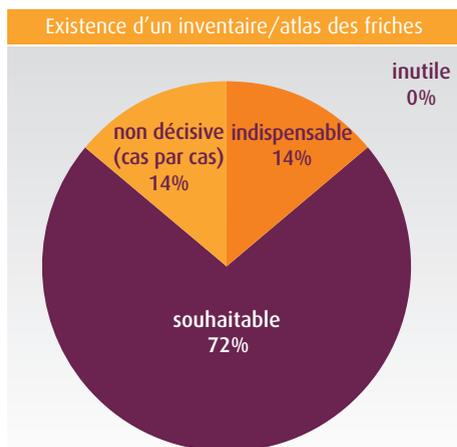
a) De fait, de nombreuses friches font l'objet d'une acquisition foncière

La maîtrise du sol par la puissance publique n'est pas une volonté nouvelle, car elle permet de structurer l'espace et elle est essentielle au développement du territoire. L'enjeu est d'autant plus important aujourd'hui que les gouvernements locaux s'engagent à répondre à la demande croissante d'espace tout en luttant - depuis peu - contre l'étalement urbain.

Mais maîtriser le sol ne signifie pas en être propriétaire et il est impératif de distinguer maîtrise foncière et propriété foncière publique. Maîtriser le sol par l'élaboration d'une politique foncière doit justement permettre à la collectivité de distinguer les terrains qu'elle souhaite simplement réglementer des terrains qu'elle souhaite acquérir.

En ce qui concerne le traitement des friches urbaines, il semble que la tendance soit à l'acquisition du foncier par la puissance publique (communes et EPCI, avec l'aide éventuelle des EPF). Elle semble être une

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches



La nécessité d'une acquisition foncière publique s'apprécie naturellement au cas par cas suivant le caractère stratégique que revêt le site pour la collectivité. Néanmoins, dans le cas des friches, l'état du foncier augmente la propension de la collectivité à intervenir, au moins partiellement, pour contribuer à la reconversion du site.

Source : questionnaire réalisé auprès des communautés urbaines, août 2009

condition *sine qua non* de leur réaffectation. Tout comme la maîtrise du sol, la propriété foncière publique n'est pas un phénomène nouveau. Elle est réapparue de manière cyclique, considérée tantôt comme une vertu tantôt comme un gaspillage [Renard, 2007]. Historiquement, une telle logique a permis à la puissance publique de réaliser une plus-value sur le foncier agricole acquis en l'ouvrant ensuite à l'urbanisation. Aujourd'hui, l'acquisition foncière permet à la collectivité d'acheter les terrains nécessaires à l'implantation d'équipements, de logement social ou de contrôler l'inflation des prix, ces arguments revenant de manière générale dans le discours des communautés urbaines qui mènent une politique active d'acquisition foncière.

Mais l'idée qui revient de manière récurrente dès lors que la thématique des friches est abordée, porte avant tout sur le manque d'investisseurs face à des sites pour lesquels les travaux de réhabilitation et de reconversion sont importants. La collectivité doit alors agir pour revaloriser l'espace, le rendre plus attractif, pour combler le déficit d'initiative privée et attirer *in fine* les investisseurs. Compte tenu de ce type d'opération, souvent déficitaire, le nombre d'actions menées par la collectivité en faveur des friches ne peut qu'être restreint. Des communautés urbaines comme Arras ou Le Mans ne peuvent engager plus de 2 ou 3 opérations simultanées pour raisons financières.

b) Les modalités d'acquisition du foncier par les CU

Pour acquérir, les communautés urbaines disposent de procédures variées. Un « mode doux » d'acquisition coexiste avec des outils relevant des pouvoirs exorbitants de droit commun qui permettent à la collectivité de devenir propriétaire ou de poser une option d'achat sur une parcelle. Les communautés urbaines préfèrent le recours à l'amiable, dès que celui-ci s'avère possible, mais utilisent bien souvent les autres outils tels que le droit de préemption urbain

et la déclaration d'utilité publique :

- Les acquisitions immobilières peuvent être réalisées à l'amiable, selon la procédure du droit privé (avec des particularités en cas de site pollué, afin de protéger l'acheteur en requérant l'obligation de renseignement sur la pollution du site et les « vices cachés » cf. Arrêt Agier contre Masson du 6 mars 1991),
- D'autres démarches relèvent du juge de l'expropriation, qui détermine les conditions du transfert de propriété (expropriation, montant de l'indemnité versée au propriétaire). On peut citer à ce titre :
 - Le droit de préemption ;
 - L'expropriation dont le recours s'est généralisé au début des années 1950 avec la réémergence des Etablissements publics fonciers [Renard, 2007] ;
 - La déclaration de parcelle en état d'abandon (peu utilisée) : créée par la loi du 2 août 1989, l'article L.2243-1 du Code général des collectivités territoriales autorise le maire d'une ville à rechercher les propriétaires « des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains sans occupant à titre habituel qui ne sont manifestement pas entretenus » et à déterminer la nature des travaux indispensables. Si aucune manifestation n'intervient de la part des propriétaires dans les 6 mois, le conseil municipal peut déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et procéder à l'expropriation.

c) L'EPF, un acteur qui connaît « une seconde jeunesse »

Favorisés par le contexte de regain des politiques foncières publiques, les outils d'acquisition foncière font l'objet d'un intérêt croissant avec en tête l'EPF, outil « miracle » lancé par l'Etat pour soulager les territoires fortement marqués par une reconversion douloureuse. Historiquement, le volet d'action « friches » était particulièrement important au sein de l'EPF, donc les modalités et le champ d'action se sont peu à peu étendus et continuent d'évoluer encore aujourd'hui.

L'EPF représente un soutien financier et technique pour les collectivités touchées par les friches :

- Les coûts d'acquisition foncière et d'opération par l'EPF sont financés par une taxe spéciale d'équipement (environ 7 euros par ménage et par an) ce qui permet de répartir les prélèvements sur un vaste territoire,
- L'EPF assure un gardiennage du site durant la durée de la convention, période pendant laquelle la collectivité peut alors réfléchir aux orientations programmatiques du site,
- L'EPF réalise à la demande un certain nombre d'études et de travaux pré-opérationnels : diagnostic, études pollution, dépollution, démolition...

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

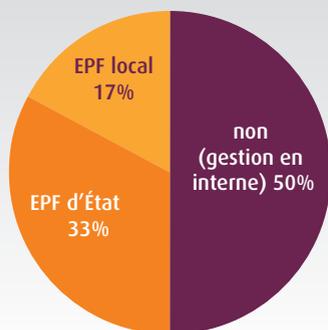
Les collectivités ne disposant pas des ressources humaines et matérielles pour diriger directement ces opérations, apprécient l'expertise et la transparence de l'EPF, notamment sur les questions de dépollution :

- De nouvelles potentialités d'action des EPF participent du regain d'intérêt pour cet outil. Des travaux de pré-aménagement et la possibilité de revente directe à des promoteurs sans passer par l'acquisition préalable par la collectivité font de l'EPF un levier d'action pertinent et recherché.

Bien évidemment, l'intérêt d'un EPF ne vaut que si les coûts de fonctionnement (financés par la TSE) sont répartis sur un territoire suffisamment vaste (et donc un nombre de ménages important). La mise en place d'un EPF n'est donc pas si aisée, car elle repose sur l'accord – autant politique que technique – de toutes les communes ou intercommunalités membres (et soumises à l'impossibilité de territoires non-membres enclavés). Les échelons régionaux et départementaux doivent être également présents. Les communautés urbaines ne peuvent donc accaparer toute l'action de l'EPF et il s'agit par conséquent d'évaluer la pertinence du financement d'un EPF par rapport au développement d'autres outils (en interne par exemple). De plus, les terrains acquis par l'EPF via les conventions-cadres passées avec les collectivités, doivent généralement être rachetés par la collectivité. Il s'agit donc pour celle-ci de sélectionner avec soin les parcelles qu'elle souhaite véritablement acquérir selon un échéancier déterminé. Une réflexion conjointe entre collectivités, EPF et agences d'urbanisme doit être menée pour cartographier et planifier l'action de l'EPF sur le territoire intercommunal.

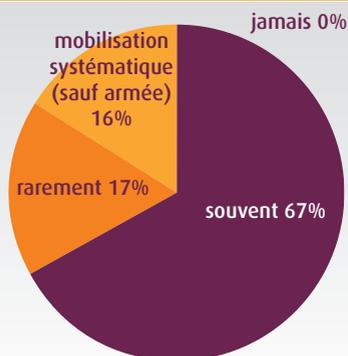
De façon générale, l'EPF semble être un acteur montant de l'aménagement et du traitement des friches. Parmi les communautés urbaines disposant d'un EPF historique sur leur territoire, une partie sollicite depuis longtemps et presque systématiquement cet outil pour les opérations de traitement des friches (Lille Métropole, Grand Nancy) tandis que les autres découvrent avec un intérêt nouveau cet outil et envisagent de le solliciter dans un futur proche (Dunkerque). D'autres communautés urbaines se sont lancées récemment dans la création d'EPF locaux ou d'État : c'est le cas de l'EPF PACA créé en 2001 dont l'action est considérée avec intérêt à Nice. Des EPF ont également été créés intégrant le Grand Toulouse en 2006 ou Brest Métropole Océane en 2009. Enfin, la création d'un EPF est à l'étude sur le territoire de la communauté urbaine de Bordeaux.

Existence d'un outil d'acquisition foncière susceptible d'intervenir sur le territoire des communautés urbaines



Source : questionnaire réalisé auprès des communautés urbaines de France, août 2009

Mobilisation de l'outil foncier par les CU (quand disponible sur le territoire)



Source : questionnaire réalisé auprès des communautés urbaines de France, août 2009

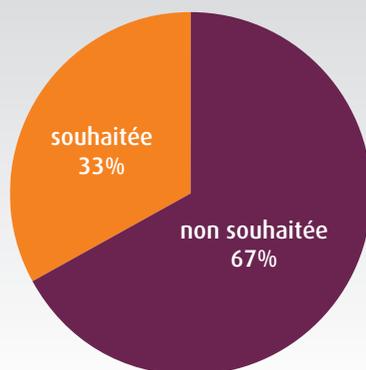
Certaines communautés urbaines restent néanmoins sceptiques face à l'EPF et continuent d'assurer en direct le portage foncier et les travaux de requalification. Outre des choix politiques internes, ainsi que des situations de confort financier permettant un portage par la collectivité, la qualité des travaux de l'EPF est parfois critiquée, notamment en ce qui concerne la dépollution des sites.

S'il est certain que l'EPF ne dispose pas de toutes les compétences et de tous les moyens pour assurer la reconversion des friches sur un territoire, il permet aux collectivités, en tout état de cause, grâce à sa mission de portage provisoire, de disposer de délais nécessaires à l'élaboration de véritables projets et à la conclusion de partenariats adaptés.

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

	EPF	Année de création	TSE 2008 (€/hab)
CU de Cherbourg CU d'Alençon	EPF Normandie	1968	1,38
CU de Nancy	EPF Lorraine	1973	4,95
CU de Lille CU d'Arras CU de Dunkerque	EPF Nord-Pas-de-Calais	1990	8
CU de Marseille CU de Nice	EPF PACA	2001	8,2
CU de Toulouse	EPF du Grand Toulouse	2006	ND
CU de Brest	EPF Bretagne	2009	ND
CU de Bordeaux CU du Creusot-Montceau	A l'étude		
CU de Lyon CU du Mans CU de Nantes CU de Strasbourg	Pas d'EPF		

La création d'un EPF est-elle souhaitée dans les communautés urbaines n'ayant pas accès à cet outil ?



Source : questionnaire réalisé auprès des communautés urbaines de France, août 2009



Les Etablissements publics fonciers (EPF)

Les premiers EPF sont créés par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 en même temps que les établissements chargés de construire les villes nouvelles. Aujourd'hui, leur statut est complètement distinct des autres établissements publics d'aménagement.

Dans la chaîne de l'aménagement, l'EPF se place entre le moment stratégique de la planification et son moment opérationnel (viabilisation, construction...). Dans le jeu d'acteurs, l'EPF se situe donc entre les organismes tels que les collectivités, les services d'État, les agences d'urbanisme..., et les opérateurs de l'aménagement (collectivités, SEM, promoteurs...).

Les compétences et l'activité de l'EPF sont exclusivement foncières mais de plus en plus étendues à des formes de pré-aménagement : achat, gestion, remise en état, dépollution, revente, etc.

Deux types d'EPF : EPF d'État et EPF locaux

Les EPF d'État sont créés par décret. 5 interviennent sur le territoire des CU : l'EPF Normandie (anciennement EPF Basse-Seine créé par le décret du 26 avril 1968), l'EPF Lorraine (décret du 7 mars 1973), l'EPF Nord-Pas-de-Calais (décret du 19 décembre 1990), l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur (décret du 20 décembre 2001) et l'EPF Bretagne (2009).

L'EPF Ouest-Rhône-Alpes (décret du 14 octobre 1998), pour sa part, n'est pas compétent sur le territoire du Grand Lyon.

Pour les plus anciens, leur mise en place relève d'une volonté étatique de contribuer à l'aménagement des territoires qui connaissent de graves difficultés économiques et pour lesquels l'investissement local ne peut être suffisant. Le fonctionnement des premiers EPF d'État repose donc sur un principe de solidarité nationale à travers un financement via un prélèvement à l'échelle du pays.

La possibilité d'EPF locaux (EPFL) apparaît avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (modifiée ensuite par la loi SRU du 13 décembre 2000). Leur création repose sur l'initiative locale et l'adhésion volontaire de chacun des membres (communes, EPCI, département, région) réunis en assemblée générale. L'adhésion d'un nouveau membre n'est pas soumise à l'accord du reste de l'assemblée.

Le financement des EPF

La ressource de base de l'EPF est la taxe spéciale d'équipement (TSE), faite de prélèvements sur la taxe foncière, la taxe d'habitation et la taxe

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

professionnelle. Les EPF d'État bénéficient d'un supplément de subventions, mais c'est la TSE qui leur garantit une autonomie financière. Son montant est défini par le conseil d'administration de l'EPF (et non par les collectivités membres séparément) chaque année, et dans le respect d'une somme plafond définie au cas par cas par le législateur.

Territoire d'intervention de l'EPF

Seule une commune ne s'étant pas dessaisie de ses compétences en matière de SCOT, ZAC et PLH peut proposer la création d'un EPFL. Les EPCI ne disposant pas des trois compétences précédemment citées ne peuvent pas proposer la création d'un EPF local. En cas d'adhésion du département ou de la région, le périmètre d'action de l'EPFL demeure limité à celui des communes et EPCI adhérents (sans quoi l'EPF ne peut légitimement prélever la taxe spéciale d'équipement pour se financer). Enfin, il peut y avoir des communes non adhérentes enclavées dans le territoire de l'EPFL. L'étape de création de l'EPF n'est donc pas aisée.

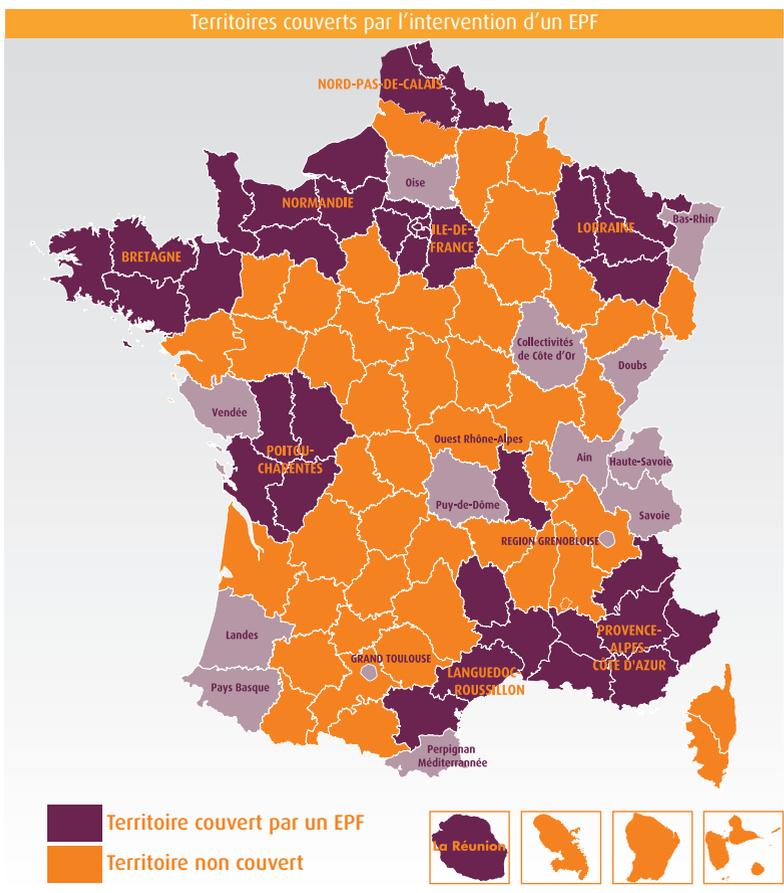
D'autres organismes, tels que les agences d'urbanisme, les chambres de commerce ou les organismes HLM, ne peuvent adhérer à l'EPF, mais peuvent être consultés voire associés selon des modalités diverses. L'EPF a tout intérêt à élargir son champ de gouvernance, tout en conservant un noyau central fondé sur le caractère public de ses membres.

Quelles sont les compétences de l'EPF ?

L'EPF est compétent pour acquérir, gérer et revendre du foncier, pour son compte, celui de ses membres ou enfin pour une personne publique l'ayant sollicité. Il peut mener des études sur le foncier (diagnostics bâtis, pollution, démolition, etc.) mais il n'est pas un aménageur. Ses compétences sont uniquement foncières. Pour les collectivités, la constitution d'un EPF repose sur le souhait de réaliser une réserve foncière ou de réaliser des opérations d'aménagement.

Les activités de l'EPF sont organisées selon un programme pluriannuel d'interventions foncières (PPI) défini par le conseil d'administration.

L'acquisition des terrains peut se faire par voie amiable ou par expropriation (droit de préemption ou déclaration d'utilité publique déléguée par une collectivité membre).



EPF d'Etat et EPF locaux en France

d) La requalification des friches nécessite aujourd'hui presque systématiquement une acquisition au moins partielle et/ou provisoire, ainsi que de lourds investissements de la part des collectivités

Si, dans bien des cas, l'acquisition totale est envisagée comme solution à la requalification des friches, dans une démarche de projet intégrant parfois une restructuration de l'espace avoisinant, certaines opérations se sont

Modalités de traitement des friches : entre divergences et convergences des approches

néanmoins déroulées sans passer par cette étape.

Les cas de prise en charge complète par le privé, voire d'une opération rentable pour la collectivité, demeurent rares. Il s'agit en général de sites centraux, peu pollués, ou dont le degré de dépollution envisagé est faible. On peut citer, à ce titre, un immeuble public désaffecté possédé depuis longtemps par la CUB, en plein centre historique de Bordeaux et pour lequel la CU a mis en concurrence plusieurs projets privés. Cette opération restreinte s'est d'ailleurs avérée très profitable compte tenu du délai prolongé entre l'acquisition (à un prix bien inférieur à sa valeur actuelle) et l'appel à projet. Autre exemple, le grand site industriel du Creusot, en plein cœur de la ville, a été pour partie reconverti via l'initiative privée (gestion foncière confiée à deux entreprises), favorisée par le maintien d'activités de type industriel et une dépollution très partielle.



Le partenariat entre la communauté urbaine du Creusot-Montceau et l'Indivision (Areva-Industeel) dans la reconversion de la Plaine-des-Riaux (Jacques Turpin, directeur général de la CUCM)

Face à la fermeture du site de Creusot-Loire, la communauté et la ville se sont employées à développer un dialogue permanent avec les industriels pour favoriser leur implantation et leur développement (offre de foncier, recherche et mobilisation des financements, interface avec les services publics de l'emploi et de la formation, etc.), des liens favorisés par la mise en place d'un service dédié. Plus particulièrement, une concertation s'est formalisée entre la CUCM et l'Indivision, constituée des sociétés Industeel et Areva pour gérer les espaces communs hérités de Creusot-Loire (voirie, réseau, eau brute, assainissement, éclairage, électricité). Dès l'origine, l'Indivision se met en relation avec la communauté pour rétrocéder dans le domaine public les infrastructures et les équipements considérés comme d'intérêt public. Le comité technique ville-CCM-Indivision permet de mettre en place les conditions du dialogue entre les institutions et les acteurs économiques. Dans ce cadre, le projet de développement du site repose sur les besoins actuels et futurs des entreprises et doit être approuvé par l'ensemble des partenaires. C'est à travers ce montage public-privé que la reconquête industrielle a pu être menée et que le site a retrouvé son attractivité.

Dans la plupart des cas, il s'agit surtout pour l'acteur public de « redorer l'image du site » en travaillant sur la desserte et la fourniture d'équipements. Un travail de promotion, facilité si une dynamique de promotion de l'agglomération existe déjà au préalable, favorise l'arrivée d'investisseurs privés. Par exemple, lors de la fermeture de l'usine Moulinex, à Alençon, ville, communauté urbaine, région et Etat ont développé une stratégie de communication forte (dotée d'un budget de plusieurs centaines de milliers d'euros par an) auprès des médias et du monde de l'industrie, afin d'attirer de nouvelles

entreprises sur le site, transformé en zone franche.

A Nantes, territoire qui bénéficie d'un dynamisme entrepreneurial fort, l'aménagement de l'île de Nantes se fait sans propriété foncière publique, la CUN organisant et encadrant l'action des promoteurs via les documents d'urbanisme. Le territoire bénéficie néanmoins d'un climat économique favorable (croissance économique et démographique parmi les plus dynamiques de France), ce qui se traduit par la présence d'investisseurs privés enclins à assumer la charge d'une dépollution elle-même restreinte.

Quoi qu'il en soit, les CU sont unanimes sur l'intérêt que représente le développement de partenariats avancés avec les acteurs privés du développement. Il est important pour la collectivité de réfléchir en amont sur un projet d'agglomération, ayant une traduction « cartographique », ainsi que sur le devenir des sites en mutation, afin de se poser en initiateur et instigateur du renouvellement. Une telle opération n'est, bien sûr, pas indépendante de la conjoncture et de la situation économique locale. De son côté, l'opérateur privé se base sur une logique de compte à rebours stricte, mais on a assisté ces dernières années - avant la crise financière - au développement d'opérateurs dont le cœur de métier porte justement sur ces espaces en renouvellement difficile.

L'Etat : un acteur pris entre des logiques multiples

L'État est un acteur aux visages multiples sur le territoire. Parallèlement à l'État législateur existent l'État partenaire des collectivités (en tant qu'instance publique lui-même), mais aussi l'État grand propriétaire foncier. Nous avons vu en première partie que ce dernier visage connaît de profondes mutations à l'heure actuelle, avec comme objet central la rationalisation de son patrimoine depuis 2003 dans le contexte de la révision générale des politiques publiques.

1 Les cessions menées par les ministères, les grandes administrations et les entreprises publiques libèrent des emprises à reconvertir sur le territoire des CU

La cession progressive d'un patrimoine important est laissée à la charge des ministères, sous l'œil néanmoins attentif du ministère des Finances. De grandes vagues de restructuration ont ainsi été lancées ou annoncées. Aux réformes annoncées des cartes militaire, judiciaire, hospitalière, universitaire, etc. s'ajoutent des événements d'ampleur plus restreinte mais s'inscrivant dans la même logique de redistribution et de concentration des services. On peut citer à titre d'exemple le projet, conduit par le ministère de la Culture, de regroupement des lieux de stockage et de restauration des œuvres d'art, ainsi que des laboratoires de recherche sur le patrimoine culturel, éparpillés en Ile-de-France (sept établissements autonomes – dont le Louvre – sont pour le moment concernés).

En outre, les orientations de la réforme de la carte militaire pour la période 2009-2014 dans le cadre de la RGPP et du livret blanc sur la défense et la sécurité nationale ont été précisées en 2008 et comprennent des mesures de densification du stationnement des unités aujourd'hui réparties sur 471 communes. La liste des sites militaires affectés a été communiquée en juillet 2008, soulevant la question de leur reconversion dans 150 communes environ. Plusieurs CU sont concernées. À Arras, la fermeture dès 2009 du 601^e régiment de circulation routière s'inscrit dans une longue série de retraits de l'activité militaire. À Bordeaux, l'école de service de santé des armées est également inscrite au programme des restructurations prévues pour 2009. La base aérienne 101 de Toulouse devra également faire l'objet d'une reconversion. La transformation des espaces portuaires de type militaire, comme à Cherbourg (construction de navires tel l'emblématique sous-marin *Le Redoutable*) ou à Brest, sont également le résultat d'une transformation de la stratégie marine de l'Etat.

2 État propriétaire vs État partenaire : des logiques antagonistes ?

Toute l'ambiguïté de l'action de l'État réside dans la nécessité de conjuguer les engagements pris en tant qu'État propriétaire et ceux établis du fait de sa position de partenaire privilégié des collectivités locales pour l'aménagement du territoire. D'un côté, l'objectif de remboursement d'une portion de l'emprunt d'État par les cessions de ses biens immobiliers conduit l'instance publique, via le ministère des Finances, à s'assurer d'une valorisation maximale de ses terrains au moment de la vente. Les objectifs annuels sont en effet ambitieux : 600 millions d'euros pour l'année 2008 (un chiffre qui n'a pas été atteint puisque le produit des cessions de l'État a été de 395 millions d'euros). En 2007, année record, les cessions avaient rapporté 808 millions d'euros. Pour l'année 2009, l'objectif avait été fixé à 1,4 milliard d'euros, un chiffre qui tient compte du programme de cessions militaires évaluées à un milliard d'euros.

De l'autre côté, en tant qu'acteur du développement urbain, il se pose en partenaire des collectivités, leur accordant notamment un droit de priorité lors des cessions. La « priorité » est donc accordée à l'investissement public, mais la rapidité de la nouvelle procédure n'est pas sans contrainte pour les collectivités, surtout dans le cas des friches et des sites dont la reconversion est complexe dans un contexte marqué par l'incertitude. Deux mois ne permettent guère, en effet, de mener les diagnostics nécessaires au développement d'un programme et d'un montage financier adéquats.

État et collectivités partagent une responsabilité commune, en tant qu'acteurs publics du développement urbain. Ensembles du territoire, ils agissent notamment au service d'objectifs de santé, de sécurité, de mixité, d'intégration et de solidarité. Ils sont donc, par essence, partenaires dans la stimulation et l'accomplissement d'une certaine vision de la ville. L'existence d'un droit de priorité reflète la dimension partenariale qui caractérise les relations entre État et collectivités. Pour les communautés urbaines, les cessions de l'État peuvent et devraient respecter la logique de développement urbain intégrant les objectifs cités précédemment, d'où une difficile acceptation de la tentative de valorisation des emprises cédées. Éric Woerth a d'ailleurs affirmé que le droit de priorité des collectivités ampute le bilan des ventes de l'État et qu'il n'est pas question de brader les cessions. Quoiqu'il en soit, ce serait méconnaître la nature de l'État que de le considérer comme un bloc monolithique agissant d'une seule et même pensée.

L'Etat : un acteur pris entre des logiques multiples

Les engagements pris avec la nouvelle stratégie foncière de l'État ne sont donc pas sans contraintes. Il s'agit en effet de trouver le juste équilibre entre la valorisation des actifs et la contribution des emprises publiques aux objectifs des politiques urbaines.

Les communautés urbaines jugent de leur côté que les services des domaines devraient revoir les modalités d'estimation du foncier public. Dans certains cas, la collectivité est le seul acquéreur, mais elle est parfois bloquée par le prix fixé. Une réflexion suffisante doit être menée pour proposer des montages innovants en matière de reconversion de ces sites particuliers. Il est important que les ministères soient conviés à cette réflexion, car de grandes différences apparaissent dans les estimations d'un ministère à l'autre. Si les relations avec le ministère des Finances sont favorisées par la MRAI (Mission de Réalisation des Actifs Immobiliers), les prix fixés par le ministère de la Justice sont décriés de toute part. Une telle situation est sans doute à aborder au sein du comité d'orientation de la politique immobilière de l'État, lieu de mutualisation d'expériences entre les ministères. De manière générale, il apparaît indispensable d'intégrer dans les estimations des biens à céder pour reconversion établies par France Domaine, des critères liés aux coûts et délais de dépollution/démolition/réhabilitation de biens qui ne sont pas « classiques ».



France Domaine et la stratégie de l'État propriétaire

C'est dans le contexte de révision générale des politiques publiques que l'idée d'une rationalisation de la gestion du patrimoine de l'État a pris de l'ampleur. La première orientation générale de cette stratégie annoncée en 2006 par le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État porte sur l'optimisation de l'occupation des immeubles accueillant les administrations par la concentration des sites, la recherche de locations moins onéreuses et plus à même de rendre un meilleur service aux usagers et la cession des biens « inutiles » dans les meilleures conditions de valorisation. La seconde orientation porte sur la mobilisation de ce patrimoine pour la production de logements. Enfin, 15% des produits sont affectés au désendettement (50% dans le cas de biens inoccupés), les 85% restants retournent aux ministères pour leurs opérations de restructuration. La participation au remboursement de l'emprunt d'État ne concerne pas le ministère de la Défense.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, l'État propriétaire est représenté par la Direction générale des finances publiques et le service France Domaine (mis en place en 2006). Chaque ministère est tenu d'élaborer et de maintenir à jour un schéma pluriannuel de stratégie immobilière portant sur les immeubles qu'il possède. Le patrimoine total de l'État, dont une partie sera progressivement cédée, a été valorisé à 49,3 milliards d'euros (hors prisons, estimation 2009). Un assouplissement des procédures de cession permet d'accélérer la vente, quand acquéreur il y a (vente avant libération des locaux, de gré à gré, décote allant jusqu'à 35% pour des programmes intégrant du logement social, droit de priorité,

simplification du droit domanial).

Le service France Domaine, transféré depuis 2007 à la Direction générale de la comptabilité publique, se charge de la gestion du patrimoine et de la conduite des cessions, sous l'autorité du ministre chargé du domaine et représenté au niveau départemental par le préfet.

Les acquéreurs des biens publics se répartissent entre collectivités, promoteurs et investisseurs privés.



Le droit de priorité des collectivités locales

Les collectivités disposent depuis 2006 (article 15 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) d'un droit de priorité revu par rapport à celui institué en 1991, et inscrit au code de l'urbanisme (article L.240-1).

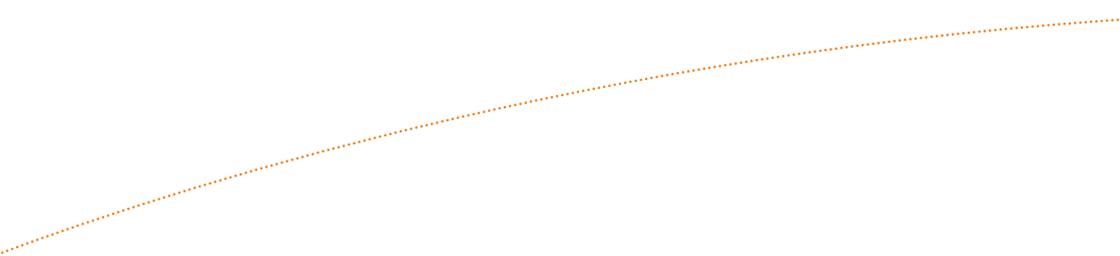
Il s'applique aux cessions réalisées par l'État, les sociétés dont il détient la majorité du capital, RFF et quelques autres établissements publics (quelques exceptions sont prévues à l'article L.240-2 mais ne concernent qu'une minorité de situations). Ce droit s'applique aux collectivités/EPCI titulaires du droit de préemption urbain.

Il permet en outre d'amputer la valeur des biens cédés jusqu'à 35% et peut être exercé en vue de la réalisation d'opérations ou de réserves foncières pour des opérations particulières ayant pour objet :

- la mise en œuvre de projets urbains
- la politique locale de l'habitat
- l'organisation du maintien, de l'extension ou l'accueil des activités économiques
- le développement des loisirs et du tourisme
- la réalisation d'équipements collectifs
- la lutte contre l'insalubrité
- le renouvellement urbain
- la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels.

Il s'agit donc d'opérations immobilières qui doivent être jugées d'intérêt général.

En termes de procédure, l'Etat notifie l'intention d'aliéner (DIA) et indique le prix de vente estimé par les services fiscaux. La collectivité dispose ensuite de 2 mois pour décider d'acquérir le bien, au prix proposé ou à un prix inférieur dans les conditions prévues par l'article L.3211-7 du Code



général de la propriété des personnes publiques (réalisation de logements sociaux ...).

A défaut d'accord sur le prix, la collectivité dispose d'un délai de quinze jours pour saisir le juge de l'expropriation afin de fixer le prix de l'immeuble. Une fois le prix défini, la collectivité dispose encore d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir les biens, à moins que le bien ne soit retiré de la vente. En cas d'acquisition, la commune dispose enfin d'un délai maximal de 6 mois pour accomplir le paiement.

A défaut d'achat souhaité par la collectivité, d'autres acquéreurs peuvent alors intervenir. Néanmoins, en cas de révision du prix de vente par les services fiscaux (absence d'acquéreur), la collectivité retrouve à nouveau son droit de priorité.

Auparavant, la procédure se déroulait en deux temps, laissant à la collectivité la possibilité de manifester son intérêt, puis, après analyse du bien immobilier, d'exercer son droit de préemption à un prix fixé par les services fiscaux. Le droit de priorité a donc absorbé le droit de préemption mais le recours au juge de l'expropriation n'était pas possible en cas de contestation sur le prix.

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

Hier comme aujourd'hui, le financement d'une opération d'aménagement repose sur un montage complexe mêlant investissements publics à divers échelons (locaux, départementaux, régionaux, étatique, européen) et investissements privés. La difficulté semble néanmoins s'être accrue dans un contexte de rigueur budgétaire et de répartition nouvelle des fonds dans une Europe élargie, le tout aggravé par la crise économique et plus particulièrement la crise immobilière. Parallèlement, l'extension de la problématique des friches urbaines au-delà des régions traditionnellement marquées entraîne une dispersion des ressources financières couplée de conditions d'attribution plus exigeantes. Les communautés urbaines se retrouvent donc face à la nécessité de financer des projets urbains de plus en plus complexes (mêlant requalification et urbanisme durable) avec des ressources réduites, et vis-à-vis desquels les investisseurs privés demeurent encore souvent hésitants.

1 L'Europe, un partenaire de plus en plus exigeant pour des fonds en baisse

Il n'est guère de sujets touchant au renouvellement urbain sur lesquels l'Europe ne s'est pas prononcée. À l'exception de la planification des sols, des thèmes comme les transports, le développement durable, les quartiers sensibles ou les friches sont abordés à l'échelon communautaire. Du dialogue entre les États aux échanges entre villes mises en relation dans des réseaux européens, émergent des problématiques communes dont celle de la mutation urbaine et de l'obsolescence de certains espaces. Les friches, notamment les friches industrielles, constituent un phénomène généralisé en Europe. Tout comme elle a marqué les premiers États membres, la désindustrialisation commence ou continue d'affecter les nouveaux entrants, ce qui tend à faire perdurer la problématique de la reconversion économique. Des villes comme Dresde sont ainsi demandeuses d'outils techniques et financiers, ainsi que de retours d'expériences en la matière. Partout se fait sentir la nécessité du traitement des friches et des quartiers abandonnés, avec comme finalité une consommation d'espace ralentie. Les écoquartiers fleurissent sur d'anciens sites délaissés. Le célèbre quartier Vauban (Fribourg, Allemagne) sur un ancien site militaire français ou le quartier Bo01 (Malmö, Suède) sur une ancienne zone portuaire ne sont que deux exemples parmi tant d'autres, la plupart ayant bénéficié de fonds européens via des programmes comme le FEDER, REVIT ou CONCERTO.

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

Mais les écarts de développement, forts sur le plan européen, entraînent un bouleversement de la répartition des fonds autrefois destinés à un nombre restreint de pays. La compétition entre les projets, la complexité du montage des dossiers constituent autant d'étapes à franchir demandant des moyens en ingénierie importants.

a) L'Europe, partenaire historique des régions en reconversion économique mais dont les fonds sont aujourd'hui partagés entre un plus grand nombre de bénéficiaires

Dès 1989 et devant l'ampleur de la désindustrialisation et de ses conséquences sociales et environnementales, la nécessité de traiter les friches devient nécessaire pour l'Union Européenne. La politique régionale développe peu à peu une dimension « urbaine » et une organisation des fonds FEDER s'impose pour prendre en compte les nouvelles problématiques telles que les friches, l'habitat ancien ou dégradé.

Historiquement, la France a bénéficié de fonds importants provenant de l'Europe et à destination principalement des régions en reconversion économique et sociale. Les objectifs 2 et 3 du FEDER étaient en effet consacrés à la reconversion économique et au développement social, ce qui a permis à des collectivités comme celle du Creusot-Montceau de bénéficier de financements européens sans comparaison. 2,27 millions d'euros de fonds FEDER sont ainsi venus alimenter la réhabilitation de la Plaine-des-Riaux en complément des aides nationales (pour un coût total de 4,55 millions d'euros). Les programmes URBAN, tournés vers la régénération urbaine, sont également venus soutenir des projets de requalification. Aujourd'hui, des programmes comme REVIT viennent alléger la charge financière de la reconversion, qui peut également bénéficier, comme c'est le cas pour l'île de Nantes, de fonds du programme CONCERTO encourageant la création d'écoquartiers.

La nouvelle période de financements européens se caractérise néanmoins par une recomposition de la carte des fonds, au détriment des régions françaises. Ainsi, les crédits alloués à la France (14,3 milliards d'euros) pour 2007-2013 ont diminué de 25% par rapport la période précédente. La complexité des dossiers d'attribution de financements et une maîtrise parfois mauvaise de la procédure par les collectivités nuisent également à l'obtention de fonds. Mais les communautés urbaines n'abandonnent pas pour autant cette ressource, bien au contraire, et bien souvent les projets de reconversions de friches s'accompagnent d'une demande de fonds européens.

b) Une conditionnalité accrue

Outre des montants moins élevés, l'attribution de fonds est également soumise à des conditions de plus en plus exigeantes, notamment et surtout en matière de développement durable. Mais il arrive que d'autres conditions soient posées par l'Europe, en matière de

logement social par exemple, ce qui n'est pas toujours jugé pertinent par les communautés urbaines. Les propositions de la commission en matière d'aménagement s'inspirent des derniers travaux sur l'urbanisme durable et préconisent mixité fonctionnelle, haute qualité environnementale, arrêt de l'extension urbaine et densification de l'existant, obligeant les collectivités à se mettre « à la page » des dernières orientations européennes.

À l'actualisation rendue nécessaire par un nouveau paradigme en matière d'urbanisme, s'ajoute la complexité du montage des dossiers et les exigences accrues de résultat, deux éléments qui s'insèrent dans une temporalité sensiblement différente de celle des projets d'aménagement et plus encore dans le cas des friches, où l'incertitude est accrue. Selon les territoires, les communautés urbaines ont ainsi plus ou moins d'aisance à activer le levier financier européen, certaines affirmant qu'un effort sérieux doit être fait pour ne pas gaspiller des fonds potentiels.



L'avis de Caroline Gerber, directrice de l'Agence des études foncières

Une problématique que l'on retrouve partout en Europe. La présence de friches urbaines caractérise de nombreuses villes européennes, dont les anciens faubourgs industriels se retrouvent aujourd'hui dans le centre des agglomérations.

L'aménagement du territoire : un débat qui a du mal à émerger au niveau européen. De manière générale, l'aménagement du territoire a toujours été un sujet difficile au niveau communautaire. La structuration du territoire, c'est le pouvoir, d'où un blocage systématique des Etats membres à développer cette compétence au niveau européen. [Note : les multiples projets avortés depuis la création des communautés européennes, ainsi que l'existence d'un schéma de développement de l'espace communautaire sans valeur juridique ni prescriptive, en sont les témoins].

Rejet de l'Europe, désengagement des Etats : le recyclage urbain semble relever uniquement de l'action des villes. En ce qui concerne le recyclage urbain, l'affaire semble même relever des villes plutôt que des Etats. Par exemple, en France, les subventions étatiques versées aux EPF disparaissent progressivement.

Le blocage de la directive européenne sur les sols pollués. En matière de pollution des sols, l'Union européenne demande aux pays d'améliorer leur connaissance et l'information sur les sols pollués, l'exemple étant la ville de Berlin qui a intégré cette information de

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

manière précise dans son cadastre. En France, certains EPF comme en Lorraine ou dans le Nord-Pas-de-Calais, ont produit des inventaires des sites pollués. [Note : d'autres inventaires ont été réalisés ponctuellement, parfois méconnus au sein même des collectivités]. La directive-cadre de l'UE sur le sujet, qui prescrit entre autres la réalisation d'inventaires et l'assainissement des sites pollués, n'a cependant pas encore été approuvée par les Etats membres.

Mesurer le coût d'opportunité de l'étalement urbain par rapport à la valeur créée par le renouvellement. Il faudrait calculer le coût du recyclage foncier des villes à l'échelle européenne pour le mettre en perspective avec l'étalement urbain évité. Bien évidemment, le calcul est plus que complexe, mais il pourrait permettre la mise en place d'un fonds spécifique, dans l'éventualité où l'Europe déciderait de s'investir de la question, ce qu'elle n'a pour le moment pas fait en invoquant la subsidiarité.

c) Une réglementation européenne qui transforme l'aménagement : la fin des SEM d'aménagement dédiées

Outre les questions purement financières, l'Europe est également à l'origine d'une production réglementaire importante. Tous sujets confondus, les deux tiers des nouvelles normes juridiques découlent du droit européen. Les collectivités doivent donc mener un travail de veille permanent pour être au fait des nouvelles réglementations.

En matière d'aménagement, c'est surtout sur des questions de concurrence que le changement principal est intervenu puisqu'en 2005, la Commission a imposé le recours aux appels d'offres pour les opérations d'aménagement, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Les collectivités ne peuvent donc plus disposer d'une SEM dédiée à l'aménagement - sauf SPLA ou dispositif « in house »-, même si dans les faits, elles choisissent librement au moment de l'appel d'offre. Néanmoins, elles sont tenues de mener un certain nombre d'études et d'établir un programme avant le choix de l'aménageur.

2 Au niveau national, des transferts de compétences sans transferts financiers équivalents

a) La fin des pôles de reconversion

Au tournant des années 1970, deux enjeux majeurs orientent la politique de l'État en matière d'organisation du territoire :

- D'une part, la crise profonde que connaît l'industrie française à partir des années 70 nécessite des mesures de reconversion des espaces fortement touchés par le déclin de la sidérurgie, la métallurgie, le textile et des zones de production de matières premières (bassins industriels et miniers, zones portuaires,

- D'autre part, un souci de rééquilibrage entre Paris et la province se fait sentir, encouragé notamment par la parution de l'ouvrage « Paris et le désert français ».

Dès les années 1960-70, l'État souhaite donc redynamiser économiquement et démographiquement les régions françaises, et tout particulièrement les espaces affectés par des crises sectorielles locales. L'implantation en province de nouvelles industries liées au second essor industriel (automobile, construction mécanique, électromécanique), ainsi qu'à la politique industrielle de l'État (nucléaire civil et militaire, construction navale, aérospatiale), s'insèrent dans cet élan. Ces espaces en déclin représentent à la fois des bassins d'emploi et des bassins de consommation importants avec un taux de chômage élevé, ce qui favorise avec plus ou moins de succès dans la durée l'implantation de ces nouvelles industries, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine et la Bourgogne (Le Creusot).

Avec l'aide de la DATAR, des pôles de reconversion sont ainsi créés au cours des années 1970, certaines communautés urbaines se retrouvant intégrées au sein de ces espaces : Dunkerque (dont la zone portuaire est marquée par la fermeture des chantiers navals), Arras (indirectement affectée par la crise du bassin minier), Nancy (indirectement affectée par la crise du bassin sidérurgique), Le Creusot-Montceau (mines). D'autres communautés urbaines sont également identifiées comme des espaces en reconversion : Lille, Nantes, Strasbourg, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Marseille. Le traitement des friches industrielles est une des missions de ces pôles de reconversion. Le coût du traitement des friches est en moyenne de 61.000 euros l'hectare dans les années 1990, financé via des partenariats entre les communes, le département, la région, l'État et l'Europe :

- la moitié des fonds par les communes,
- un tiers par l'État,
- le reste par le département, la région et l'Europe.

Mais traiter les friches sans accompagner le retour de l'activité serait chose vaine. Des aides aux entreprises au premier rang desquelles figurait la PAT (Prime à l'Aménagement du Territoire) sont accordées à celles qui génèrent de l'emploi, un outil qui s'est avéré efficace à Dunkerque, mais dont l'effet est resté modéré dans de nombreuses régions.

Globalement, l'efficacité des mesures s'avérant parfois décevante et l'effort financier n'ayant pas vocation à perdurer, les pôles de reconversion sont devenus inopérants, plusieurs années déjà avant leur suppression officielle en 2001.

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

b) L'État, entre solidarité et compétitivité des territoires

Le poids de l'industrie est aujourd'hui mieux réparti sur l'ensemble du territoire, et la coupure Est-Ouest a pour partie disparu. Mais de fortes variations à l'échelle locale persistent. De la même façon, les traces de la crise industrielle passée restent encore bien présentes sur certains territoires autrefois producteurs de la richesse française, ce qui fait dire dans certaines communautés urbaines que le traitement des friches devrait continuer de rester une affaire de solidarité nationale. Si toutes les friches sont loin de renvoyer à ce passé, les friches industrielles sont clairement pour Lille Métropole une question de solidarité entre les territoires. Or la fin des pôles de reconversion – aussi efficaces soient-ils – et le retrait de l'État sur le plan financier comme sur le plan des compétences (les derniers transferts n'étant pas accompagnés d'un soutien financier suffisant selon les communautés urbaines) semblent peu à peu estomper le caractère national du problème des friches, laissant aux collectivités l'entière responsabilité de leur traitement.

La décentralisation s'accompagne d'ailleurs de la montée en puissance du discours sur la compétitivité territoriale, qu'il s'agit donc de combiner avec la solidarité fondatrice à la base de l'État. Avec la construction européenne, des villes comme Lyon, Bordeaux ou Lille s'affirment de plus en plus comme métropoles européennes, plutôt que capitales régionales françaises, insistant pour cela sur une identité propre. Parallèlement, la mise en évidence d'autres formes de richesses par des économistes comme Laurent Davezies poussent les collectivités à miser de plus en plus sur d'autres politiques que le développement économique et l'emploi. Le cadre de vie et l'attractivité du territoire sont ainsi mis sur le devant de la scène, via des projets de territoire portés par des politiques d'offre de loisirs, de culture ainsi que des politiques de marketing urbain (« city branding ») pour attirer les populations. Le traitement des friches retrouve alors toute son importance en termes d'offre de cadre de vie, ce qui oblige les territoires fortement marqués à redoubler d'efforts malgré les difficultés financières croissantes. Si ce climat de compétitivité généralisée encouragée par l'Etat permet de faire émerger une dynamique de projet locale (affirmation d'une identité, du patrimoine local, création de liens avec d'autres villes européennes), il est susceptible de nuire également au développement de mécanismes solidaires, notamment utiles dans le cas des friches (protocole et soutien financier à la dépollution), et réclamés par de nombreuses collectivités.

3 Des acteurs privés encore hésitants face aux sites en friche

Retrait de l'État, répartition des fonds européens entre un nombre plus vaste de bénéficiaires, transferts financiers insuffisants affectant particulièrement les régions et les départements dans un contexte de crise financière : la question financière derrière les projets de requalification des friches est donc complexe, et bien souvent paralysante, aggravée un peu plus par la nature des sites. Une telle situation rend d'autant plus stratégique le recours à des partenaires privés.

a) La persistance d'un dualisme manichéen historique

Les communautés urbaines insistent pour la plupart sur la nécessité de développer davantage de démarches contractuelles avec les acteurs privés du développement urbain (SEM privées, investisseurs et promoteurs principalement), au-delà des hésitations historiques encore très présentes. L'opposition binaire entre privé et public perdure en effet dans bien des esprits, même s'il s'avère de plus en plus « inévitable » de développer des partenariats. Certaines communautés urbaines s'interrogent donc sur les moyens de faire intervenir investisseurs et promoteurs suffisamment en amont pour essayer de « partager » une logique commune de développement urbain et saisir la complexité croissante des opérations dans un environnement financier peu favorable.

b) Flux et reflux de l'investissement privé

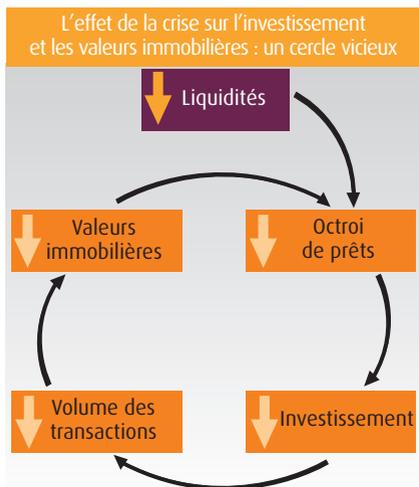
La crise bouleverse la tendance actuelle de montée en puissance des acteurs privés du développement urbain. La période antérieure avait en effet vu l'intensification du poids de ces acteurs. Historiquement, des partenariats existent depuis longtemps entre secteurs privé et public : concessions, affermage et délégations de services publics ont permis la mise en place ou la gestion de la plupart des services urbains. Le partenariat public-privé, le fameux « PPP », et ses formes dérivées, sont aujourd'hui au centre de tous les débats, avec l'idée que la construction de la ville doit elle-même faire l'objet d'un travail conjoint entre tous les acteurs. La ville comme structure d'accueil de la société doit sans aucun doute rester l'affaire de l'instance publique, car il s'agit là de l'intérêt général, mais celle-ci peut bénéficier, notamment dans les grandes villes, de l'expertise et de l'ingénierie privée.

Rareté des deniers publics et libéralisation encouragée par l'Europe à travers des possibilités accrues d'externalisation pour des activités

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

concourant au service public et la mise en concurrence des SEM d'aménagement ne sont en fait que deux explications parmi d'autres de la montée en puissance des acteurs privés durant la dernière décennie. Le recours aux acteurs privés peut également permettre un gain de souplesse dans la conduite d'opérations. D'autre part, dans un contexte de responsabilisation croissante des élus, une telle démarche peut permettre à ces derniers de renvoyer la responsabilité aux partenaires à qui il confie la prestation. Enfin, la période antérieure à la crise caractérisée par une abondance financière, sans doute en partie responsable de la crise elle-même, a entraîné l'arrivée d'investisseurs étrangers, la multiplication des opérateurs et la diversification de leurs activités, parfois vers des domaines plus risqués sur le plan financier (renouvellement, opérations à plus long terme, quartiers sensibles, etc.). La bonne santé de l'immobilier favorise l'acquisition de foncier plus complexe à aménager, car prix fonciers et immobiliers sont intimement liés. De nombreux promoteurs ont d'ailleurs fait le choix, ces dernières années, de remonter la chaîne de l'aménagement et de proposer eux-mêmes des services d'aménageur.

La crise ouvre une période de liquidités rares, accompagnée d'une perte de confiance de l'ensemble des acteurs. Le champ des acteurs privés de l'aménagement s'est trouvé réduit par plusieurs défaillances d'entreprises et le départ de nombreux investisseurs étrangers. La chute des prix de l'immobilier (et notamment de l'immobilier de bureau, recette phare des promoteurs) devrait, si l'on en croit la logique, entraîner une diminution de la valeur foncière des terrains (selon un rapport de 1 à 10 !), situation qui ne se produit que dans le cas où le propriétaire foncier ne peut se permettre d'attendre.





Entretien avec Carlos Teixeira, investisseur privé

Vous avez mené de nombreux projets de reconversion en tant qu'investisseur. Qu'est ce qui vous a conduit à vous intéresser à ces sujets bien spécifiques ?
C'est un métier à part entière. Dans l'environnement de l'immobilier, la réhabilitation d'une friche est un métier particulier, à la fois en tant qu'investisseur et en tant qu'aménageur ou développeur.

Quelles sont les conditions à réunir pour un investisseur afin de dégager une rentabilité acceptable sur des opérations de reconversion ?

L'opération doit avoir un sens au plan économique davantage qu'au plan immobilier. Dans le cas d'une reconversion privilégiant le volet activité, il faut un bassin d'emplois pour pouvoir attirer des occupants éventuels. L'emplacement immobilier est recherché une fois que les potentialités économiques du territoire sont avérées. La question des délais est importante pour éviter la dégradation des lieux et il faut pouvoir anticiper avec l'industriel d'origine, y compris en associant de manière confidentielle la sphère publique. Tout investisseur sera très sensible à la durée séparant le moment de l'acquisition du site et sa revitalisation effective, délais qu'il faut parvenir à réduire au maximum.

Quels sont les risques encourus sur ces opérations ?

De nombreuses friches sont issues d'un passé industriel souvent lourd avec un enjeu de dépollution et des risques technologiques, auxquels s'ajoutent les différentes réglementations urbanistiques, ce qui rend essentiel l'établissement de relations privilégiées avec la DREAL.

Quels types de partenariats ou de démarches attendez-vous des collectivités sur ces opérations ? Que peut ou doit faire la collectivité pour attirer l'investisseur privé ?

L'appui des aides financières ne peut se suffire à lui seul. La collectivité peut accélérer le projet en jouant un rôle de facilitateur, en rendant visible durablement le nouveau site, en aidant à la prospection, en installant des services, en agissant sur la formation.

Pourriez-vous présenter l'opération que vous mener sur Marseille en précisant le rôle des acteurs locaux ?

Il s'agit de la revitalisation d'un ancien site Nestlé (415 employés à la fermeture) dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

Europe, Etat et secteur privé : des partenaires souvent en retrait dans un premier temps

L'industriel est resté impliqué au delà de la convention Etat-entreprise. La sphère publique a été motrice pour accélérer les procédures et est intervenue en prospection. Aujourd'hui on dénombre près de 30 000 m² réhabilités et entièrement occupés (bientôt 500 personnes). La phase 2 verra la construction d'un business parc de 60 000 m² sur 3 ans. A l'issue, on aura plus de 100 000 m² construits. On peut espérer plus de 2 500 personnes sur le site.

De manière générale, le sentiment des collectivités demeure celui d'une réticence plus grande de l'investissement privé dès lors qu'il s'agit d'un projet de reconversion urbaine. Crise ou pas crise, la reconversion des friches, stratégique pour les collectivités, reste encore largement du ressort de l'acteur public qui doit acquérir le foncier et se poser en aménageur. Dans de nombreux cas, la reconversion des friches n'apparaît pas rentable pour l'investisseur privé qui recherche en priorité des opérations en extension urbaine. La crise pénalise encore davantage l'aménagement, avec en première ligne les projets complexes. De nombreux acteurs privés choisissent de se replier sur leur cœur de métier plutôt que de jouer à contre-cycle, et se concentrent sur les secteurs les moins risqués et offrant le maximum de liquidités. Les friches urbaines, de par leur nature et encore plus lorsqu'elles font l'objet d'un projet urbain particulièrement poussé, en sont le contre-exemple.

Le nœud du problème semble être, pour les collectivités comme pour les promoteurs et aménageurs privés, le prix de cession du foncier. Le développement urbain peut-il s'imposer face aux exigences financières du propriétaire foncier, c'est-à-dire primer sur ce droit fondamental des sociétés occidentales qu'est la propriété privée ? Quels sont les leviers que peuvent mobiliser les collectivités pour attirer les financements privés ? Nous allons tâcher d'explorer dans une troisième partie les principaux obstacles à la reconversion des friches, pour dégager des pistes de réflexion en termes d'outils juridiques et financiers, ainsi que sur le positionnement de chacun des acteurs de la ville.

03

Enjeux et problématiques du traitement **des friches** **Définition, estimation, temporalité et incertitude**

Obstacles et entraves à la reconversion des friches

- 1 Un arbitrage entre renouvellement urbain et extension urbaine encore difficile
- 2 Un manque de transparence sur l'état des sols
- 3 Des prix de vente trop élevés proposés par des propriétaires qui cherchent à valoriser leur foncier
- 4 Procédure administrative, évolution cadastrale et gouvernance complexifient la procédure

93.....



Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité 100

- ❶ Le coût de l'action publique ?
- ❷ M² dégradés ou m² de futurs écoquartiers ?
- ❸ Le coût d'opportunité des friches urbaines : un coût difficilement évaluable...
- ❹ La fiscalité locale au service de la reconversion des friches
- ❺ Renforcer les outils juridiques relatifs à l'acquisition, au service de l'action publique...

La participation des propriétaires au renouvellement urbain 109

- ❶ Les propriétaires publics et parapublics
- ❷ Les propriétaires privés

Dépollution : entre solidarité et responsabilité 114

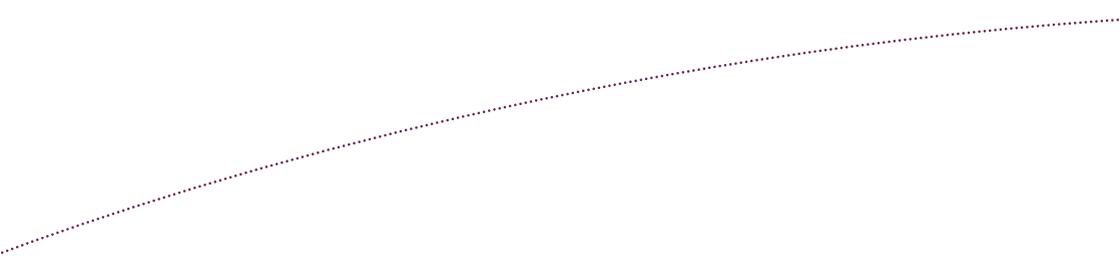
- ❶ Les procédés de dépollution s'améliorent mais il reste des polluants...
- ❷ Un cadre normatif qui n'est pas en prise avec les enjeux actuels
- ❸ Le rôle clé d'initiateur de la collectivité dans les opérations de reconversion de sites pollués
- ❹ Le rôle d'animation, d'incitation et d'anticipation de la collectivité sur son territoire...
- ❺ L'action de l'ADEME
- ❻ Un besoin d'outils financiers et techniques et d'un cadrage réglementaire au niveau national

De l'importance de l'anticipation 130

- ❶ La problématique foncière encore partiellement saisie par les intercommunalités
- ❷ Identifier et prioriser les sites à enjeux
- ❸ Connaître et suivre les mutations de la ville : entre ingénierie et relationnel
- ❹ Anticiper les coûts de reconversion...

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ? 135

- ❶ L'impératif du renouvellement urbain dans un contexte de crise...
- ❷ Un besoin de visibilité de l'interlocuteur public
- ❸ Réduire les coûts d'aménagement et modifier la réglementation urbanistique...
- ❹ L'effet Bilbao : la culture au service du renouvellement urbain ?
- ❺ Un besoin d'échange et de capitalisation d'idées



Les entretiens menés avec les communautés urbaines ont permis d'enregistrer diverses difficultés relatives au traitement des friches. L'incidence de ces obstacles peut être analysée sous quatre angles :

- Un enjeu de définition englobante des divers aspects de la reconversion des friches devant servir de base à la réflexion sur cette problématique renouvelée,
- Un enjeu d'estimation de la valeur foncière des terrains en friche,
- Un enjeu de maîtrise de la temporalité des projets,
- Un enjeu de maîtrise de l'incertitude quant au traitement de ces emprises.

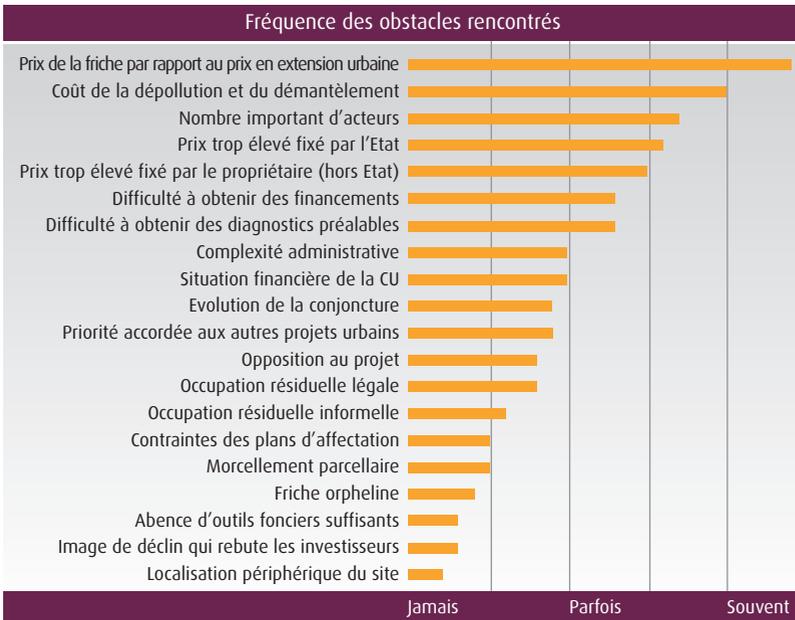
Une véritable politique de renouvellement urbain, avec pour corollaire la réaffectation des espaces délaissés, requiert une prise de décision forte au niveau local, traduite dans des engagements précis, voire contraignants, ainsi que le développement de moyens spécifiques au développement de cette politique. Or décisions et moyens manquent encore au service de la ville durable. Dans le cas des friches, une actualisation des outils et de la législation ainsi qu'un recadrage des responsabilités de chacun s'imposent d'autant plus qu'elles constituent un gaspillage d'espace et une dégradation du cadre urbain.

Obstacles et entraves à la reconversion des friches

De nombreux éléments affectent les projets d'aménagement :

- La multiplicité croissante d'acteurs aux logiques et aux intérêts différents dans un esprit de gouvernance toujours plus élargi,
- La compétition politique et l'échéance électorale,
- La quantité de procédures administratives,
- Les choix organisationnels et de gestion,
- Le montage financier et le calendrier...

... ne sont que les variables phares auxquelles s'ajoutent une multitude de « péripéties » locales et spécifiques au territoire accueillant le projet. L'état « en friche » complique encore davantage l'opération. Dans un premier temps, nous avons donc cherché à répertorier selon leur fréquence, les éléments compliquant la prise de décision ainsi que la démarche projet autour d'une requalification de friche urbaine.

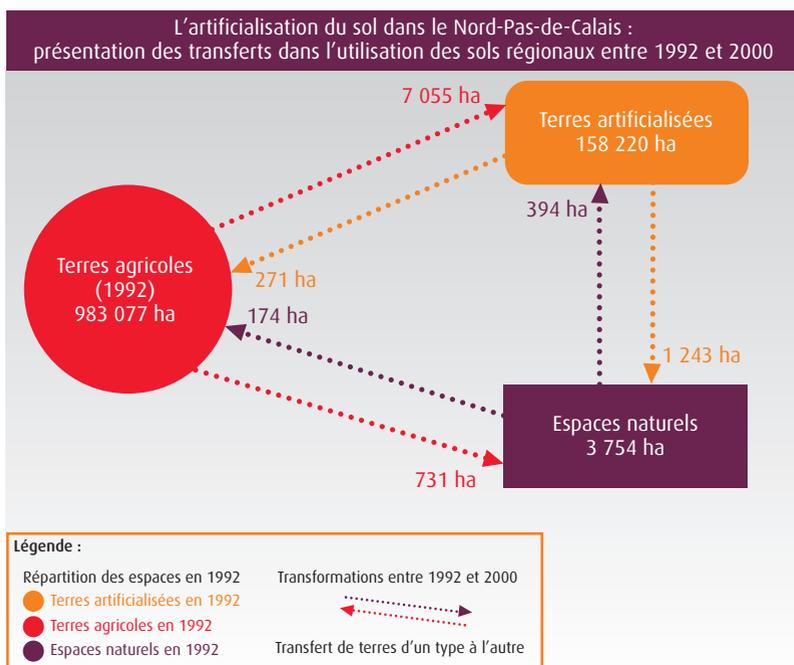


Obstacles et entraves à la reconversion des friches

1 Un arbitrage entre renouvellement urbain et extension urbaine encore difficile

L'existence d'un foncier moins cher et disponible en extension urbaine freine la prise de décision en faveur de la reconversion des friches. L'**arbitrage entre renouvellement urbain (densification et restructuration d'aire urbaine) et extension n'en est qu'à ses balbutiements**. Les ZAC en périphérie ou dans les espaces « en dent creuse » fleurissent un peu partout. Pour les villes-centres, la question ne se pose guère mais pour les communes périphériques l'arbitrage est souvent plus difficile.

On peut néanmoins penser que la protection des espaces agricoles existants ainsi que le développement de ceintures vertes tendent à augmenter la valeur foncière des zones ouvrables à l'urbanisation. Une évolution lente vers un état d'équilibre entre les valeurs du



Source données : EPF Nord-Pas-de-Calais, bilan territorial des changements d'utilisation du sol entre 1992 et 2000 dans le Nord-Pas-de-Calais

foncier bâti et du foncier agricole (avec une valeur du foncier périurbain toujours amoindri par la dépendance à la voiture qu'engendre sa localisation) pourrait contribuer à valoriser le renouvellement urbain.

En attendant, l'extension urbaine, souvent par des formes bâties peu denses, demeure une pratique courante et encore souvent laxiste. Ce n'est guère le manque de moyens qui pose ici problème, mais l'absence d'une prise de décision forte et initiatrice de changement. Le manque de vision globale, que l'on peut lier dans certains cas à une démarche d'intercommunalité encore jeune ou trop faible, n'aide pas à saisir l'étendue du grignotage des terres, particulièrement important aux franges des grandes agglomérations.

2 Un manque de transparence sur l'état des sols

Une deuxième difficulté fréquemment constatée porte sur les coûts de dépollution et de démantèlement et sur l'impossibilité d'obtenir des diagnostics préalables. Des emprises ont parfois révélé d'énormes surprises aux collectivités acquéreuses. Pour de nombreuses communautés urbaines, la transparence sur l'état des sols reste plus un mythe qu'une réalité, surtout en amont de la phase de cession. Pourtant, les exemples des communautés urbaines de Lille Métropole et du Grand Lyon - sur lesquels nous reviendrons - montrent qu'il est possible d'établir un état des lieux des sols indépendamment de toute procédure d'acquisition. Le PLU du territoire métropolitain lillois inclut désormais un indice de pollution sur certains espaces, et le service foncier lyonnais dispose d'un nombre croissant de fiches analytiques de sites.

La plupart des communautés font référence à des opérations pour lesquelles les coûts de dépollution et de démantèlement ont été bien plus élevés que le prix d'achat du terrain, sans qu'une information suffisante n'ait été délivrée à l'avance pour permettre d'adapter le projet de requalification. Dans certains cas, les collectivités se retrouvent bloquées, contraintes de revoir le programme de reconversion. D'autre part, si les propriétaires se plient aux exigences de dépollution, ils en répercutent dès que possible les coûts dans le prix de vente, sans qu'une transparence sur le choix de la méthode utilisée et son rapport qualité/prix ne soit garantie. Devant ce problème, des collectivités comme le Grand Nancy apprécient l'expertise de l'EPF, plus transparent dans son fonctionnement et ses décisions.

Obstacles et entraves à la reconversion des friches

L'exigence de diagnostics portant sur l'état des sols indépendamment d'une intention d'acquérir reste un sujet sensible pour de nombreux élus, soucieux de préserver les entreprises génératrices d'emploi présentes sur leur territoire. Là encore, l'exemple du Grand Lyon¹ et de son réseau de développeurs économiques laisse penser que des relations rapprochées et plus transparentes sont possibles entre les autorités locales et le monde de l'entreprise. La connaissance, même partielle, de la pollution des sols est donc loin d'être acquise sur la plupart des territoires. Or le respect de l'environnement, avec pour corollaire l'internalisation des externalités par tous les acteurs (CO₂, traitement des eaux, respect des sols, etc.), justifie la mise en place d'exigences accrues en matière d'impact environnemental, ce qui requiert une plus grande transparence et un suivi de l'état des sols, utiles pour les bilans prévisionnels d'opération.

3 Des prix de vente trop élevés proposés par des propriétaires qui cherchent à valoriser leur foncier

Une troisième difficulté porte sur le prix de vente des propriétaires (Etat, RFF, industriels...), jugé trop élevé de manière récurrente par les communautés urbaines comme - d'ailleurs - par les acquéreurs privés potentiels. Un décalage répété apparaît entre les estimations de la valeur foncière faites en interne et celles - trop simplificatrices - produites par France Domaine ou le propriétaire. Bien souvent, l'estimation se centre davantage sur l'affectation éventuelle future du site (habitat, tertiaire) ou sur sa localisation privilégiée (rappelons que la plupart des friches se trouvent au cœur des agglomérations), sans référence avec l'état des lieux de l'existant, si bien que l'état de « friche » apparaît comme secondaire.

De plus, la complexité des nouvelles opérations urbaines n'est pas toujours bien saisie par les propriétaires. Ces derniers se contentent d'évaluer leur foncier en termes de m² logement ou bureau alors que l'insertion de ces sites souvent enclavés nécessite entre autres de recoudre le tissu urbain, de les intégrer dans un réseau de transports, de réaliser des équipements, d'introduire de la mixité, de travailler les mobilités douces.

A cela s'ajoute le caractère de plus en plus libéral de l'économie qui affecte aussi le marché foncier, entraînant une hausse générale des prix (freinée par la crise financière) même dans les quartiers dégradés. Propriétaires privés comme publics souhaitent céder leur bien au prix du marché.

Face à des propriétaires pouvant se permettre d'attendre, il n'est pas toujours aisé de négocier le prix de cession.

¹ Cf. encadré « le réseau des développeurs économiques du Grand Lyon » page 130

4 Procédure administrative, évolution cadastrale et gouvernance complexifient la procédure

D'autres éléments s'ajoutent régulièrement au panier d'obstacles à surmonter. L'étendue du périmètre projet et la nature particulière du site sont susceptibles d'élargir le champ de la gouvernance et d'augmenter les délais des diverses procédures administratives.

La reconversion d'emprises polluées pose la question du périmètre projet dont la cohérence peut rendre nécessaire une intervention sur d'autres terrains, éventuellement occupés. Non seulement des pollutions peuvent s'être diffusées au-delà de la propriété de l'exploitant, mais d'anciens sites industriels ont parfois connu une évolution cadastrale aboutissant à un morcellement parcellaire. Traiter la seule parcelle disponible à l'achat ne peut être pertinent, car la pollution du sol est évolutive et de nombreux phénomènes contribuent à sa diffusion long-temps encore après l'arrêt de l'activité. Or de nouvelles constructions peuvent avoir été réalisées sur d'anciennes emprises industrielles, ce qui oblige le

Cas n°1 : Zone polluée isolée
(périmètre projet élargi à la zone polluée)

- Parcelle(s) en friche/cédée(s)
- Zone polluée

Cas n°2 : Zone polluée partiellement occupée
(périmètre projet élargi mobilise d'autres propriétaires)

- Parcelle(s) en friches/cédée(s)
- Zone polluée
- Parcelles occupées

Cas n°3 : Morcellement parcellaire sur zone historiquement polluée
(périmètre projet mobilise les parcelles avoisinantes)

Parcelle historique

- Parcelle(s) en friche
- Zone polluée
- Parcelles occupées

Obstacles et entraves à la reconversion des friches

maître d'ouvrage à intégrer l'ensemble des propriétaires et des occupants à la démarche. Le rachat éventuel des terrains occupés complique un peu plus les démarches administratives et de concertation.

De plus, la reconversion de friches urbaines s'accompagne souvent d'un changement de destination des immeubles (usines transformées en logements, bâtiment public transformé en équipement sportif). Ceci est particulièrement fréquent dans la reconversion des friches, et requiert en général une modification du plan local d'urbanisme, surtout si ces transformations n'ont pas été anticipées.

L'établissement d'un périmètre projet élargi ajoute donc de nouveaux interlocuteurs à la liste déjà longue d'intervenants. La multiplication des échelons d'intervention aux compétences croisées y contribue également. Au final, ce sont propriétaires, Etat, DRIRE, région, département, communes, élus, riverains, occupants informels, associations, prestataires, promoteurs, investisseurs... qui doivent être associés à la démarche de projet.

Enfin, une difficulté supplémentaire propre aux friches est souvent revenue en entretien, à savoir l'affectation temporaire du site et les coûts de gardiennage. La sécurisation et l'entretien (générant par exemple des frais de chauffage en hiver) peuvent s'avérer coûteux pour la collectivité. Si les exploitants sont tenus de sécuriser leurs terrains quand ceux-ci présentent des dangers, on recense encore des accidents, résultant aussi parfois de l'occupation informelle des sites ou de l'imprudence de personnes s'aventurant sur les lieux. La période transitoire séparant le moment de l'acquisition de la phase travaux représente donc une difficulté supplémentaire à surmonter. Elle peut néanmoins être mise à profit (stockage de matériel) de manière éventuellement rémunératrice (baux précaires).

Toutes ces difficultés affectent grandement les opérations (délais, risques, incertitude) et rendent nécessaire une réflexion sur quatre éléments clés des opérations d'aménagement :

- l'évaluation de la valeur foncière d'une friche ainsi que la répartition de la charge de requalification et de l'éventuelle plus-value,
- le temps de la programmation de la démarche de requalification,
- l'incertitude, sans doute l'élément le plus paralysant pour la prise de décision,
- l'importance de la démarche partenariale.

Ces quatre enjeux nécessitent une réflexion à l'échelle nationale, voire internationale, pour diffuser un savoir et une vision partagés, travailler sur une nouvelle réglementation et de nouveaux indicateurs en prise avec les enjeux actuels du développement des villes, développer de nouveaux outils, dans un contexte de resserrement généralisé des moyens

financiers. Une telle réflexion porte également sur l'interaction entre les différents acteurs de la ville, qu'il s'agisse de relations privé-public ou entre les acteurs publics eux-mêmes.

Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité

Une entrave majeure aux projets de reconversion mentionnée régulièrement par les communautés urbaines porte sur le prix de vente des terrains en friche, jugé trop élevé et déconnecté de la valeur réelle du foncier. Quand le propriétaire n'est simplement pas vendeur ou peut se permettre d'attendre, la collectivité ne dispose guère d'outils pour forcer le retour de l'occupation sans en payer le prix fort. Or, la friche est un espace perdu pour le territoire, source qui plus est de coûts d'entretien et de gardiennage accomplis avec plus ou moins de soin. La friche est un espace transitoire dont la persistance ne devrait pas être le fruit d'une rétention volontaire dans une optique de valorisation maximale.

Coincées entre un propriétaire qui ne souhaite vendre qu'au bénéfice d'une plus-value et des promoteurs dont les opérations sont conditionnées par ce même souci de rentabilité, les collectivités sont aujourd'hui l'acteur sur lequel se reporte souvent le surcoût de la requalification des friches. C'est du moins le sentiment éprouvé. Les opérations déficitaires pour la collectivité sont presque systématiques. Or n'est-ce pas elle qui, par son offre en infrastructures, en réseaux et en équipements, participe à la valorisation foncière de son territoire ?

1 Le coût de l'action publique ?

L'absence de rentabilité, voire le déficit, sont envisagés par certains de nos interlocuteurs publics comme le « coût de l'action publique ». Première à s'investir sur ces terrains sensibles, la collectivité comble le déficit d'initiative privée dans des opérations plus risquées et hasardeuses. Un tel engagement a un prix, qu'elle assume via ses ressources, majoritairement d'origine fiscale, ce qui justifie la mise en place d'outils favorisant son action.

Les friches s'inscrivent largement dans cette dimension de l'action publique, car leur requalification rebute de nombreux investisseurs. Elles effraient encore de nombreux acteurs publics, car une opération déficitaire n'est jamais valorisante pour ses porteurs politiques. Pour aider la prise de décision, il est important que la collectivité dispose d'instruments pour agir. Ceci passe par un droit de l'urbanisme, une fiscalité et une réglementation faisant du renouvellement une priorité. Or, si les discours se multiplient sur la nécessité de construire la ville sur la ville, le développement d'outils adéquats et réactualisés tarde à venir.

2 M² dégradés ou m² de futurs écoquartiers ?

Comment évaluer la valeur d'une friche urbaine ? Que valent ses m² ? Par sa situation (souvent au cœur de l'urbain) et sa requalification (souvent vers du logement, du tertiaire, un équipement ou des programmes plurifonctionnels), les emprises délaissées représentent un

potentiel de m² de grande valeur sur le marché « traditionnel » de l'immobilier. Mais ces « m² futurs » ne peuvent assurément servir de base à l'estimation du foncier à acquérir en amont, car le travail de reconversion (dépollution, démantèlement, restructuration, etc.) et la complexité croissante des opérations (logement social, urbanisme durable, écoconstruction, etc.) engendrent des coûts qui, dans bien des cas, ne sont pas couverts par la vente des terrains viabilisés. Afin de trouver des investisseurs et des promoteurs, d'assurer un prix de sortie du m² final raisonnable compte tenu du marché immobilier et de minimiser le déficit de l'aménageur, c'est également sur le prix de cession de la friche qu'il faut se pencher.



Comptes à rebours

Le compte à rebours du promoteur est le mode de raisonnement par lequel le promoteur détermine le prix maximal auquel il peut acquérir un terrain (la charge foncière), afin d'y monter une opération immobilière rentable. Il part pour cela du « prix de sortie » (les recettes potentielles), et en retranche les coûts prévus (construction, promotion, frais d'études et de commercialisation, taxes) tout en se réservant une marge. Il connaît alors le prix acceptable auquel il peut acheter le terrain à l'aménageur.

Le compte à rebours de l'aménageur repose sur le même principe en partant du prix auquel celui-ci pense pouvoir vendre le terrain viabilisé. Partant de ces recettes escomptées, il retranche les coûts prévus (viabilisation, branchement aux réseaux, dépollution et démantèlement, contributions fiscales et parafiscales) et peut ainsi estimer la valeur acceptable du terrain qu'il souhaite acquérir.

Le bon déroulement d'une opération d'aménagement repose donc sur la succession des comptes à rebours, les charges foncières estimées par chacun (propriétaire, aménageur, investisseur, promoteur) devant être compatibles.

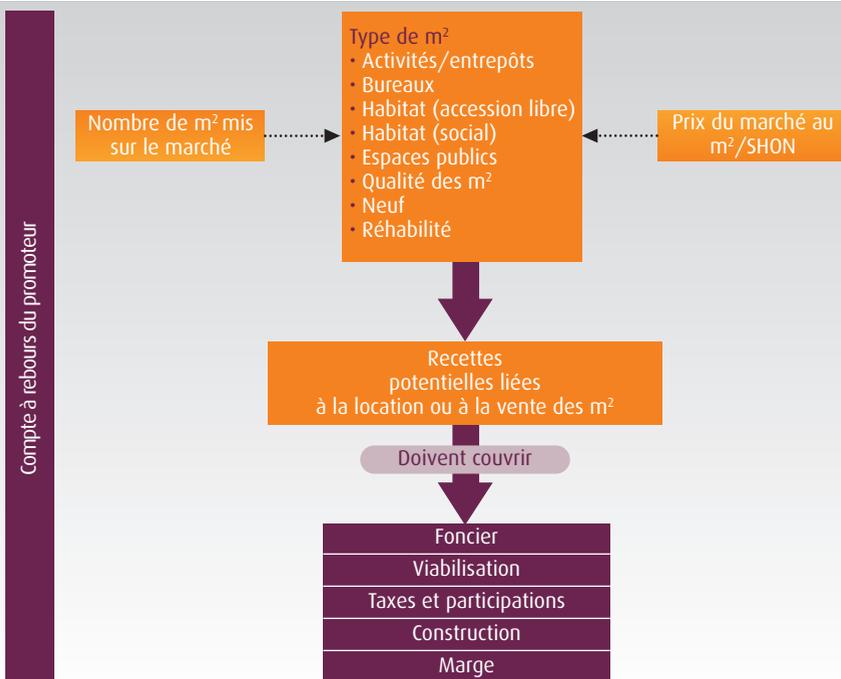
Cette logique révèle l'étroit lien entre prix de l'immobilier et prix du foncier. La hausse de l'immobilier entraîne d'ailleurs une hausse plus rapide des prix fonciers (« effet de levier »). Le phénomène inverse n'est cependant pas vérifié, du fait de la résistance des propriétaires face à la baisse des prix (« effet de cliquet »).

Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité

La collectivité ou l'aménageur fonctionnent également selon une logique de compte à rebours vis-à-vis du propriétaire. Mais la rentabilité n'exerce pas la même influence, puisque les interventions de celle-ci sont également conditionnées par les besoins du territoire, la nécessité d'accompagner la fermeture de l'entreprise, la préservation du cadre de vie et la sécurité. Cependant, des bénéfices ont bien souvent été générés selon ce principe, via l'urbanisation de terres agricoles.

Une chose est sûre, c'est que l'estimation (par le propriétaire, par France Domaine, par l'acquéreur et par les investisseurs) doit tenir compte des coûts liés aux exigences posées par la reconversion d'un foncier dégradé et pollué. La valeur d'un m² dégradé n'est pas celui d'un m² quelconque. Elle s'avère d'ailleurs très variable, la notion de friche couvrant une réalité hétérogène.

Modalité de calcul des recettes pour le promoteur, et sur laquelle peut se fonder une estimation de la valeur du terrain, indépendamment de son état dégradé



Certaines emprises ne présentent aucune difficulté de reconversion. D'autres, à l'inverse, représentent un foncier tellement dégradé que la succession des comptes à rebours (du promoteur, de l'aménageur, de la collectivité) peuvent conduire à une valeur de m² négatif. De telles emprises sont parfois cédées à l'euro symbolique, souvent lors d'une cession de l'Etat à la collectivité (ex : bâtiment du Tripod sur l'île de Nantes), ou parfois par l'industriel d'origine lui-même, compte tenu aussi des coûts de possession d'un site non occupé et/ou dans le cadre de ses obligations de revitalisation du territoire.

Les friches représentent donc un foncier de valeur amoindrie et l'on ne saurait oublier que les opérations de requalification par les différents acteurs de l'aménagement, loin d'être un simple transfert de propriété, sont le processus par lequel se crée de la valeur.



Polémique

Faut-il pour autant ignorer la valeur finale du projet ? Ne peut-on pas, de manière justifiée, reporter une part des coûts sur le prix du m² final ? Une telle vision peu « politiquement correcte » est souvent décriée et l'on entend parler de « quartier bobos » ou de « ghettos verts », rompant avec l'idéal de mixité sociale. Pourtant, pour Caroline Gerber, directrice de l'Association des études foncières (ADEF), si la reconversion des friches peut être permise par le pouvoir d'achat et la capacité d'investissement des classes aisées, le jeu en vaut la chandelle. Il faut pour cela miser sur des projets de qualité, bénéficiant d'une promotion efficace, et dans lesquels il reste possible d'introduire une mixité.

Où donc placer le curseur ? C'est finalement à toutes les étapes de la chaîne de l'aménagement qu'il est nécessaire de considérer la nature spécifique des friches. La diversité des situations rend cependant difficile la mise en place d'un cadre national dont le caractère systématique ne saurait prendre en compte la spécificité de chaque parcelle. C'est donc avant tout dans l'échange entre les différents acteurs (propriétaires, collectivités, investisseurs, promoteurs) que doit naître un consensus autour du projet et de la valeur de la friche. Mobiliser en amont tous ces intervenants permet d'adapter le projet et d'éviter la multiplication de conflits engendrés par des logiques contradictoires. On comprend ici l'importance que prend le développement de partenariats autour de ces opérations. Paradoxalement, la complexité des reconversions rend essentielle l'existence de partenaires, en même temps qu'elle nuit aux conditions favorisant l'initiative privée.

Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité

3 Le coût d'opportunité des friches urbaines : un coût difficilement évaluable mais qui n'est pas à oublier

La décision d'entreprendre la reconversion des friches est une opération coûteuse et représente un surcoût non négligeable par rapport à l'urbanisation des espaces agricoles. Mais qu'en est-il du coût de l'inaction, de l'étalement urbain, du maintien sur place d'emprises polluées et peu sécurisées ? Un tel questionnement peut sembler superflu, puisqu'il ne se traduit pas en de réelles économies pour la maîtrise d'ouvrage. Indirect et difficilement mesurable, ce coût n'est cependant pas dénué d'intérêt et l'estimation grossière des économies réalisées par la préservation des terres agricoles pourrait servir de base à la mise en place d'un fonds, par exemple à l'échelle européenne, au service des opérations de renouvellement. Et ce d'autant que le maintien d'espaces abandonnés et pollués est un facteur de dévalorisation des emprises voisines.

4 La fiscalité locale au service de la reconversion des friches

Le renouvellement urbain passe par la révision de la fiscalité locale. Loin d'être un outil parmi d'autres, celle-ci représente un champ d'action d'une force considérable, doublée d'une effectivité sur le long terme. Gage de recettes financières pour les collectivités et vecteur de redistribution de la richesse, l'impôt a aussi un caractère incitatif qu'on oublie parfois de prendre en compte. Le système fiscal n'est pas sans effet sur l'aménagement et les formes urbaines. Au Danemark par exemple, la transformation des terrains agricoles en terrains à bâtir est fortement taxée, ce qui tend à favoriser le renouvellement.

Ainsi, la fiscalité locale doit encourager une utilisation raisonnable de l'espace et décourager l'extension urbaine, surtout quand celle-ci se caractérise par un habitat diffus et peu dense. La taxe locale d'équipement (TLE) pourrait être revue pour favoriser la construction de logements collectifs, mais c'est surtout la taxation sur la propriété privée qui peut permettre d'agir sur les friches. Celle-ci reste aujourd'hui faible, que les lieux soient occupés ou non. Une forme d'imposition spécifique aux parcelles à l'état d'abandon favoriserait leur retour sur le marché, servant de contrepoids aux logiques de rétention et de valorisation des propriétaires.

Certaines entreprises diffèrent, voire renoncent à engager des démarches de cessation d'activité en raison des complexités administratives et des coûts générés. Elles vont même parfois jusqu'à maintenir une présence minimale sur des sites. Des mesures incitatives d'ordre fiscal permettraient de limiter la perte d'espace.

De telles mesures sont loin d'être évidentes dans un pays où la propriété privée relève presque d'un droit sacré. La mise en place d'une taxe sur les espaces abandonnés n'est elle-même pas évidente, économiquement parlant. En effet, l'objectif de rendement, inhérent à l'impôt, est en contradiction avec l'objectif urbanistique qu'il se donne. Si l'imposition forte des terrains en friche incite à leur reconversion, alors les recettes fiscales liées à l'existence de cet impôt sont vouées à un rendement décroissant. Mais dans un contexte requérant une utilisation optimale du sol déjà artificialisé, un outil comme la fiscalité doit absolument être mis à profit pour dynamiser le marché de l'immobilier et favoriser la mutabilité des espaces.

● ***Une meilleure articulation de la planification urbaine et de la fiscalité foncière pour plus d'effectivité.***

Les discours en faveur du renouvellement urbain ne datent pas d'hier et la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » du 13 décembre 2000 en est la preuve. Cette dernière a d'ailleurs introduit plusieurs dispositifs réglementaires et financiers pour faciliter la « construction de la ville sur la ville » et la lutte contre l'étalement urbain. Pourtant, la faiblesse du changement constaté nous indique que la complexité du problème n'a pas encore été pleinement cernée et que les avantages fiscaux et financiers introduits par la loi ne peuvent à eux seuls suffire. Certaines mesures (défiscalisation, amortissement Robien, prêt à taux zéro pour les primo accédants) ont d'ailleurs été critiquées car, dans les faits, elles semblent favoriser le développement de l'habitat individuel périurbain². Les instruments déjà mis en place doivent donc être réévalués au vu des objectifs urbanistiques qu'ils se sont donnés.

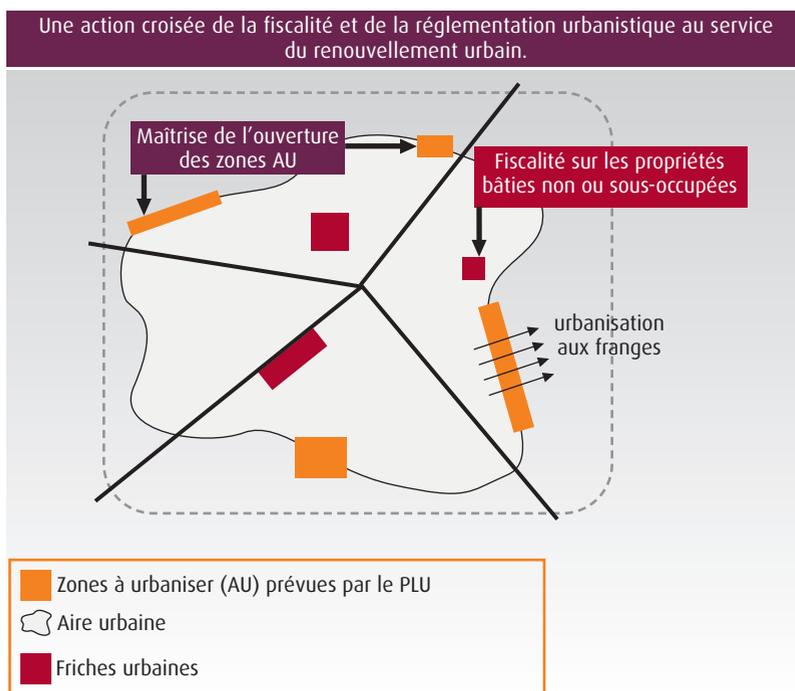
En ce qui concerne les friches, des subventions – en perte de vitesse –, ne peuvent suffire face à des propriétaires réticents et un foncier négatif ne trouvant d'autre investisseur que la collectivité. Une fiscalité plus importante quand une perte d'espace est observée dans l'urbain doit permettre d'inciter à sa remise sur le marché. Un travail de définition des types de biens éligibles doit pour cela être effectué, ce qui soulève en outre la question des parcelles « sous-occupées ». Suite à cela, l'identification, l'inventaire et le suivi précis des friches sont également nécessaires. Ceci est à croiser avec un droit de l'urbanisme limitant également les possibilités d'extension (reconfiguration ou annulation de zones AU dans le PLU) aux franges de l'aire urbanisée, qui accueillent souvent du lotissement.

² Wellhof, F. « Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux », rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, février 2004.

Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité

A cet angle d'attaque s'ajoutent d'autres outils relatifs à l'acquisition (DPU) et à la conduite des travaux d'aménagement (TVA) que nous aborderons plus tard. Combinés, ces instruments de l'action publique doivent permettre d'équilibrer les relations lors de la procédure de cession entre un propriétaire incité à vendre (mais qui ne doit pas pour autant être lésé) et une collectivité acquéreuse, consciente des dépenses que l'opération de reconversion va engendrer.

Mais tous les propriétaires ne s'inscrivent pas dans une logique de rétention de leur immobilier, car la conservation d'un site non occupé a un coût non négligeable (gardiennage, maintenance, assurances, fiscalité, etc.), surtout lorsque le siège de l'entreprise est loin de la ville concernée. Un dialogue, certes un peu forcé, peut-être engagé entre les deux parties ayant un intérêt à trouver une issue commune.



● **Une fiscalité pour attirer les investisseurs**

Des mesures fiscales pourraient être imaginées en faveur des investisseurs qui s'engagent dans des projets de reconversion :

- faciliter la renégociation de la taxe sur le foncier bâti compte tenu du changement d'utilisation. Les services fiscaux locaux doivent être sensibilisés à ces données ;
- mettre en place un système d'exonération totale ou partielle, pendant deux à trois ans par exemple, le temps de la mise en œuvre du projet.

En résumé, une fiscalité et un droit de l'urbanisme agissant de concert sont essentiels à l'effectivité d'une politique de renouvellement.

Le système fiscal doit agir :

- sur la taxation des terrains abandonnés ou clairement sous-occupés,
- sur les modalités d'imposition des espaces en périphérie des communes (à bâtir ou potentiellement urbanisables),
- sur la taxation de ceux qui investissent dans la reconversion des friches.

Correctement articulées avec un zonage maîtrisé dans le PLU, ces formes de fiscalité incitative peuvent protéger les espaces agricoles et naturels, notamment aux abords des zones périurbaines à forte pression foncière et favoriser la mutation des espaces déjà urbanisés.

5 Renforcer les outils juridiques relatifs à l'acquisition, au service de l'action publique et du renouvellement

Dans le même esprit, une réflexion sur les droits de préemption et d'expropriation pourrait être menée. L'usage de ces prérogatives de puissance publique place en effet la collectivité dans une situation d'infériorité juridique. Si une telle situation peut paraître acceptable dans le cas d'une emprise occupée ou habitée, elle semble moins justifiée dès lors que l'emprise considérée constitue un espace délaissé, voire pollué, au cœur de la ville.

La loi du 2 août 1989 (art. L 2243-1 à L 2243-4 du Code général des collectivités territoriales) sur les biens à l'état d'abandon : une solution à réactualiser pour les espaces dégradés ?

Cette procédure, au départ au service des communes n'ayant que peu de moyens pour lutter contre la multiplication des espaces abandonnés,

Appréhender le foncier à sa juste valeur pour favoriser sa mutabilité

permet à la collectivité (en la personne du maire) de déclarer « l'état d'abandon manifeste » d'un bien (immeuble, partie d'immeuble, installation, terrain) se trouvant dans le périmètre de l'agglomération. Une telle démarche a pour but d'obliger le propriétaire à remédier à la situation. En l'absence de réaction (travaux, engagement de travaux avec achèvement dans un délai fixé) pendant 6 mois, une expropriation est possible si une opération d'intérêt public, un programme de logement social ou une rénovation sont prévus. La loi SRU s'est contentée de compléter ce droit des collectivités, en leur permettant de céder le bien exproprié à une personne de droit privé ou public, qui reste tenue de respecter un cahier des charges.

Un droit de préemption et d'expropriation élargi dans le cas des friches peut s'avérer un outil efficace contre l'abandon des parcelles et contre les tentatives de valorisation foncière à outrance. Ces procédures dérivant tout de même d'une démonstration de puissance – par rapport à la vente amiable – il est important qu'un usage élargi et facilité de ces outils ne soit pas la seule réforme entreprise. Le développement d'instruments incitatifs à la dimension coercitive moins forte est préférable dans le cadre d'une démarche projet intégrant de manière partenariale et constructive le propriétaire.

En extension urbaine, la mobilisation préalable du foncier concerne des « terres nues », qu'il a longtemps été aisé d'acquérir. Dans le cas du renouvellement urbain, la valeur plus élevée du foncier, le morcellement parcellaire, le désengagement financier de l'Etat, l'attentisme de certains détenteurs privés et les logiques budgétaires des propriétaires publics ou parapublics conduisent à des schémas d'acteurs complexes. Un tel tableau pose de façon nouvelle la question des relations entre l'acquéreur et le ou les propriétaires.

Contrairement à des opérations de rénovation d'espace (quartiers dégradés rassemblant de nombreux petits propriétaires, sans changement de destination), la reconversion des friches représente plus souvent un parcellaire concentré, sous propriété privée, publique ou parapublique, ce qui, *a priori*, pourrait faciliter la démarche projet. L'élargissement du périmètre projet au-delà de la friche même est - par contre - susceptible de multiplier les propriétaires concernés, avec des statuts juridiques et des biens d'importance et de qualité différents. Les opérations peuvent donc être ponctuelles (changement de destination et d'affectation d'une parcelle et de ses bâtiments) ou complexes (sur plusieurs hectares, avec révision des documents d'urbanisme, création de ZAC, concertation).

L'acquisition, à l'amiable ou par préemption/expropriation, procède d'un changement de propriété qui tend à exclure le propriétaire initial de la réflexion autour du devenir du site (le cas des cessions relevant du domaine public est néanmoins plus complexe), la collectivité se substituant à celui-ci dans la définition du projet. Quel intérêt y a-t-il à faire intervenir le propriétaire dans la reconversion ? Quelles en sont les modalités ?

Avant de répondre à ces deux questions, il semble essentiel de distinguer les deux grandes catégories de propriétaires :

- Les propriétaires publics et parapublics,
- Les propriétaires privés.

1 Les propriétaires publics et parapublics

Par l'importance de leur patrimoine, la puissance publique et ses établissements représentent un gisement considérable de bâti au cœur des villes. Par exemple, sur le territoire de la ville de Marseille (22,6 km²),

La participation des propriétaires au renouvellement urbain

60% du foncier bâti et non bâti est détenu par des propriétaires publics (collectivités des divers échelons, Port autonome, SNCF, ONF, armée, etc.). On retrouve un pourcentage similaire à Paris (60%) et à Lyon (52%). Limité au foncier bâti, le pourcentage diminue sensiblement (autour de 15-20% pour les trois villes précitées) mais reste non négligeable. Si le patrimoine de l'Etat est longtemps resté non évalué, les divers ministères dressent depuis 1997 l'inventaire de leurs propriétés, ce qui représente plusieurs milliers de sites pour plusieurs dizaines de millions de m².

La rationalisation de ce patrimoine offre des opportunités de renouvellement idéales jusqu'alors non disponibles, car la cession ou la réaffectation du domaine public délaissé était loin d'être systématique. L'Etat s'est aujourd'hui pleinement lancé dans la restructuration de ses propriétés, suivi par les collectivités et les grands établissements publics.

Le régime de la domanialité publique reste cependant très lourd, malgré des tentatives de réforme pour en faciliter la gestion (bail emphytéotique, convention de bail). Des cahiers des charges précis accompagnent souvent les cessions et ne conviennent pas toujours avec les intentions de l'acquéreur – en général la collectivité.

Les grands propriétaires publics adoptent également des attitudes très différentes dans la cession de leur foncier et ce, malgré une logique globale de valorisation. Les ministères eux-mêmes divergent. Le ministère de la Défense n'intervient pas au stade du réaménagement, mais encadre fortement via la MRAI le montage projet et la phase de préaménagement, particulièrement dans le cas de site pollués ou ayant accueilli des explosifs.

L'établissement RFF, en charge notamment d'effacer la dette de la SNCF, se montre particulièrement exigeant lors des cessions, au prix élevé. L'entreprise accompagne davantage les opérations, même en phase aménagement, en définissant parfois en amont des cahiers des charges (densité, mixité, etc.), ce qui entraîne de temps à autres des blocages quand les collectivités jugent incompatibles les exigences et le prix fixés.

2 Les propriétaires privés

La propriété privée reste la forme juridique dominante concernant le foncier bâti des villes. Ses détenteurs sont par contre divers, par leur nature socio-économique et par la vision qu'ils ont de leurs possessions (accueil d'activités, patrimoine familial, investissement dans un but spéculatif, etc.). Plusieurs grands ensembles peuvent être distingués : les petits propriétaires (bailleurs ou occupants), les assurances, les sociétés immobilières ou foncières,

quelques grandes familles propriétaires et les grandes entreprises industrielles [Dubois-Maury, 2004]³. C'est principalement dans cette dernière catégorie que l'on retrouve les propriétaires de friches urbaines.

Les industriels ne sont cependant pas des aménageurs et rares sont ceux qui envisagent la reconversion de leurs terrains sans passer par l'intervention d'un acteur tiers - souvent la collectivité - à qui ils cèdent leur bien. Si l'aménagement est assuré par le nouvel accédant, des conflits surviennent parfois lors du montage.

Si des dispositifs (OPAH, association foncière urbaine, avantages fiscaux, etc.) existent pour intégrer les propriétaires privés au renouvellement urbain, ceux-ci s'appliquent avant tout aux situations d'habitat dégradé, fait de petit parcellaire et de propriétaires nombreux. Que faire lorsque renouvellement signifie propriétaire défaillant, démantèlement d'emprise complexe, dépollution importante et projet de création de véritables quartiers urbains ? La ZAC est un outil largement utilisé dans les reconversions de grandes friches, et passe souvent par l'acquisition progressive de tous les terrains, contribuant à exclure les anciens propriétaires de la démarche projet. En outre, les procédures de déclaration d'utilité publique et d'expropriation ne permettent pas la mise en place de partenariats innovants, sources d'une meilleure répartition des coûts de reconversion.

La question du rôle de l'industriel propriétaire d'un site en cours de fermeture ou d'ores et déjà en friche se pose. Celui-ci est certes tenu de respecter un certain nombre d'obligations, à commencer par l'obtention de l'attestation de cessation d'activité. Il est en général dans l'intérêt de l'entreprise de céder un site inutilisé qui pèse dans ses comptes. Certains sites trouvent preneur sans changement de vocation par une mise sur le marché classique. Pour d'autres, c'est l'émergence d'un projet qui permet de déboucher sur une solution. Un vrai dialogue doit pouvoir être instauré à ce stade : il est précieux de pouvoir disposer de la « mémoire technique » d'un site au travers d'échanges avec des directeurs techniques ou des responsables de maintenance.

Il y a donc un premier enjeu d'obtention d'informations qualifiées. Dans certains cas, l'industriel va plus loin et s'implique dans le projet de transformation du site, en tout cas provisoirement. Ce n'est pas toujours évident, car

³ In « Droit et politiques de renouvellement urbain », cahier du Gridauh n°10, 2004.

La participation des **propriétaires** au renouvellement urbain

il faut savoir tourner la page d'un passé industriel. De nombreux groupes ont su trouver le terrain d'un dialogue constructif avec la collectivité, pour contribuer à l'émergence de projets, avec notamment des niveaux de valorisation équilibrés. La reconversion du site Framatome (24 ha, bâtiment de 80 000 m²) au Creusot par la CU du Creusot-Montceau et le groupe AREVA a été financée au deux tiers par des partenaires privés. Toutes les parties prenantes (la CUCM, le groupe AREVA, la Caisse des dépôts et consignations, la Chambre de commerce et d'industrie de Chalon-sur-Saône, la Caisse d'Épargne de Bourgogne, EDF, la société OTN, Batifranc) se sont retrouvées pour cela au sein d'une société anonyme (Harfleur 2000).



Entretien avec Bruno Mainbourg, en charge de la politique d'accompagnement des reconversions du groupe AREVA

Quelles sont la politique et les motivations d'un groupe industriel comme AREVA à accompagner les reconversions ?

Il s'agissait d'accompagner l'évolution des sites de la COGEMA et de FRAMATOME à partir des années 1980. Un site industriel ne peut vivre déconnecté de son contexte local : les ressources humaines, la qualité et la pertinence des sous-traitants, la possibilité de trouver un emploi pour le conjoint, l'existence d'une culture industrielle locale, l'importance de moyens structurels de communication, sont des facteurs qu'il faut prendre en compte dans le management d'un site. Accompagner les mutations de ces sites nous a conduits à nous intéresser au développement économique des territoires et à adopter une politique de « développement économique local ».

Pourriez-vous nous décrire l'opération de reconversion du site du Creusot ?

Il fallait trouver une seconde vie à un bâtiment de 80 000 m² presque vide en 1999. Nous avons isolé le bâtiment dans une foncière, la SA HARFLEUR 2000, et avons cherché avec des partenaires (Caisse des dépôts, Caisse d'Épargne, EDF) à le réindustrialiser via un investissement massif. A ce jour, il est totalement occupé avec 600 emplois et de grands opérateurs. L'opération nous a permis d'acquérir un savoir-faire qui a été mis à profit ailleurs (Pontarlier, Montceau) et nous sommes fréquemment consultés pour aider à la reprise de sites de même nature à la demande de collectivités ou de la Caisse des dépôts.

Quels ont été l'attitude et le rôle des collectivités locales ?

Le rôle de la communauté urbaine du Creusot-Montceau a été primordial par sa qualité relationnelle depuis 10 ans, son implication dès le départ dans la recherche de partenaires et d'entreprises occupantes, la prise en charge de travaux de voiries et de réseaux extérieurs aux bâtiments. Il s'est créé une sorte « d'intimité » économique et de gestion commune du territoire. Enfin, il convient de noter que dans les montages

financiers (prêts à long terme), nous avons pu nous appuyer sur des prêts PPU ou PRU.

Quels ont été les facteurs clé de ce succès ?

L'équipe projet, originaire de l'industrie, a eu une approche très pragmatique et économe. Le fait d'isoler le projet dans une SA à périmètre réduit permettait un pilotage rapide et direct. La présence de grands acteurs rompus aux relations avec les collectivités locales, telles la Caisse des dépôts, nous a facilité beaucoup de contacts.

Quels conseils donneriez-vous à la collectivité pour engager un dialogue constructif avec l'entreprise qui ferme un site ?

Si la fermeture d'un site n'est jamais agréable pour l'industriel, elle ne l'est pas non plus pour l' élu local devant rendre des comptes aux électeurs. Il ne faut pas tenter de faire cavalier seul : il y a des compétences et des structures dans les collectivités pour accompagner ces situations. Il faut savoir les utiliser dès le départ. Les dernières lois (LMS, LME)* ont prévu des conventions de réindustrialisation qui constituent une trame méthodologique pour la collectivité comme pour l'industriel.

**LMS : Loi de Modernisation Sociale*

LME : Loi de Modernisation de l'Economie

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

Le traitement des sites pollués est sans doute la thématique la plus discutée des friches urbaines et les préoccupations se sont accentuées ces dernières années. Les importantes mutations de l'industrie entraînent la fermeture ou le départ de nombreux exploitants, qui ne sont que partiellement remplacés par de nouvelles industries. La pression démographique et le caractère de plus en plus urbain de la population ont conduit à une demande foncière forte, faisant de ces espaces laissés par de grands propriétaires des opportunités pour un aménagement autre qu'industriel, portuaire ou militaire. Ces changements d'exploitation ou de destination sont l'occasion d'un état des lieux, certains exploitants ayant obligation de « remettre en état » le site qu'ils ont occupé.

Ce sujet de santé publique, de protection de l'environnement et d'utilisation durable de l'espace, est source de difficultés techniques car il est quasi impossible d'estimer les coûts de dépollution hors de tout contexte, sans un diagnostic préalable sur le site. *« Ils peuvent être pour une même technique très variables en fonction de différents paramètres comme la plage de concentration en polluants à éliminer, les volumes à traiter, la répartition spatiale de la pollution ainsi que d'autres contraintes spécifiques au site. Une étude de l'ADEME cite des ordres de grandeur de coût pour les différentes techniques couramment utilisées. Pour ce qui concerne nos procédés de traitement, les fourchettes de coût sont comprises entre 10 et 40 euros/tonne pour les techniques in situ et entre 30 et 80 euros/tonne pour les techniques ex situ. »* (Julien Troquet, Biobasic Environnement⁴)

Outre l'enjeu technique, la problématique ne trouve guère de consensus sur la question de la responsabilité. Or, définir la responsabilité d'une pollution, c'est définir à qui revient la charge financière de son traitement. Celle-ci ne peut être unilatéralement transférée sur le dernier occupant du site, car celui-ci peut être installé sur un site historiquement pollué, ou peut lui-même s'avérer insolvable. La pollution peut également s'étendre au-delà de la parcelle du propriétaire, touchant parfois des parcelles occupées et dont la dépollution éventuelle requiert l'intervention de la collectivité. Enfin, les coûts de traitement assumés par les propriétaires sont en général reportés dans le prix de cession du terrain.

Les collectivités locales partagent à l'heure actuelle le sentiment d'assumer seules la charge de la dépollution. Par quels biais un meilleur partage des coûts de dépollution est-il possible ? Quels partenariats peuvent être mobilisés ? Quelles exigences faut-il avoir aujourd'hui ? Comment anticiper la dépollution à court comme à long termes ?

La diversité des situations révèle une multiplicité d'opérations « casse-tête », générant des montages au cas par cas, et la nécessité d'innover tout en améliorant le cadre réglementaire, aujourd'hui largement limité aux installations classées.

⁴ Biobasic Environnement est une société spécialisée dans le domaine du diagnostic, de la gestion et de la réhabilitation de sites et sols pollués.

1 Les procédés de dépollution s'améliorent mais il reste des polluants dont le traitement n'est pas viable économiquement

Les avancées de la recherche française comme étrangère en matière de pollution des sols, favorisées par un degré plus grand d'exigence, ont permis l'émergence et la viabilité financière de nouvelles techniques de dépollution. C'est du moins le cas pour certains polluants, d'autres demeurant très lourds à traiter. *« Un certain nombre de techniques permettent d'atteindre les objectifs de réhabilitation fixés dans le cadre des études sanitaires. Les technologies sont aujourd'hui relativement matures pour une large gamme de polluants organiques très fréquemment retrouvés dans les sols (hydrocarbures, solvants...). Toutefois, il existe assez peu de techniques réalistes sur le plan économique pour traiter la pollution par les éléments métalliques qui sont aujourd'hui gérés de façon différente (stabilisation, confinement). Ces solutions ne sont pas de réelles techniques d'élimination de la pollution, mais permettent de couper les voies de transfert et d'exposition éventuelles à ces polluants. Nous n'importons pas de solutions clés en main et privilégions en revanche pour des cas complexes le développement de procédés spécifiques testés en laboratoire puis sur site. »* (Julien Troquet, Biobasic Environnement)

« Les modalités de gestion des sites et sols pollués définies par la circulaire du 8 février 2007 conduisent dans le cadre d'une problématique de pollution à établir un bilan « coûts-avantages » permettant de justifier les solutions retenues dans le plan de gestion du site à traiter. L'objectif de cette approche « coûts-avantages » consiste à définir le meilleur compromis sur la base de considérations environnementales, sanitaires, techniques et économiques tout en fournissant des éléments factuels de comparaison de chacune des solutions pertinentes. Nous pouvons constater que la réalisation de cet exercice sur différents sites conduit très souvent, lorsque cela est possible techniquement, à un résultat qui est particulièrement favorable aux techniques de traitement sur site (in situ ou ex situ après excavation) qui présentent généralement un meilleur bilan environnemental global que les techniques hors site pour un coût de réalisation souvent plus attractif. Ce type de technologies que nous appliquons au travers de deux types de procédés basés sur la biodégradation des polluants organiques in situ et ex situ peut être considéré à ce titre comme une technique « durable » (Julien Troquet). La gestion des terres excavées est jugée par certaines communautés urbaines comme plus difficile que la gestion des polluants sur site.

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

2 Un cadre normatif qui n'est pas en prise avec les enjeux actuels



La réglementation sur les sites pollués aujourd'hui

Au niveau européen, une réglementation a du mal à voir le jour. Des directives existent quant à la protection de l'eau (directive cadre 2000/60/DCE du 23 octobre 2000 et directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006), la prévention et la réparation des dommages environnementaux (directive 2004/35/CE du 21 avril 2004) mais la proposition de directive cadre « Sol » (22 septembre 2006) n'a pas abouti.

Au niveau national, la réglementation existante porte essentiellement sur les installations classées. La loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, modifie les conditions de cessation d'activité des installations classées industrielles et la circulaire du 8 février 2007 renseigne sur la cessation, la chaîne de responsabilité, la défaillance des responsables, l'implantation de nouveaux établissements sur ces sites (toujours dans le cas d'installations classées).

Une installation classée⁵ est une exploitation industrielle ou agricole susceptible de générer des risques, de provoquer des pollutions ou des nuisances, notamment pour la santé et la sécurité des riverains. Elle est soumise à un régime particulier, variant suivant l'importance des risques : les installations les plus polluantes sont soumises à autorisation du préfet. Les autres sont tenues de déposer une déclaration en préfecture. L'Etat peut refuser le fonctionnement d'une telle installation, imposer certaines règles de fonctionnement, contrôler, sanctionner.

● *L'insuffisance du discours sur les exigences moindres de la réglementation passée*

La pollution des sites résulte parfois d'une accumulation historique de polluants provenant d'exploitants multiples. De nombreuses entreprises se sont donc implantées sur des sites déjà pollués et il n'est pas toujours aisé de différencier la pollution préexistante de celle générée par l'entreprise actuelle, pour peu qu'une telle démarche soit réellement pertinente.

D'autres sont, quant à elles, responsables d'une dégradation de leur environnement sans pour autant avoir été en faute vis-à-vis de la réglementation à l'œuvre au moment de leur implantation.

Ces deux types de situation (nous reviendrons plus tard sur le cas des entreprises défaillantes) ne sont pas sans poser problème aux élus comme aux techniciens qui se trouvent

⁵ <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/>

face à des propriétaires/exploitants certes « responsables » mais pas « coupables ». Or la réglementation est aujourd'hui bien plus stricte qu'au cours des décennies passées. Peut-on rendre les exigences actuelles rétroactives ? Pour beaucoup, il est difficilement acceptable de pénaliser les entreprises actuelles pour le manque d'exigence passée.

Cependant, dans un contexte de souci croissant pour l'environnement, ce sont tous les acteurs qui doivent participer à l'effort collectif pour réduire l'impact de leur activité, actuelle comme historique. Comme tout un chacun, propriétaires et exploitants doivent se « mettre à la page ». De la même façon que les ménages devront s'acquitter des frais de mise aux normes de leur habitat, entreprises et institutions doivent assumer des exigences croissantes de respect de l'environnement. Le traitement de la pollution historique relève d'une action collective, fondée sur la solidarité, et dans laquelle doivent participer tous les membres de la société (les ménages à travers l'investissement de la collectivité, les entreprises et plus particulièrement l'entreprise en place).

● ***Le régime des installations classées : une réglementation qui laisse de côté de nombreuses situations***

Lors d'une fermeture de site, une entreprise industrielle est tenue de respecter certaines obligations. Elle peut engager un plan de sauvegarde de l'emploi pour accompagner les salariés, financer des actions de revitalisation du territoire et éventuellement envisager des scénarios de reconversion. En tout état de cause, un dossier de cessation d'activité doit être déposé, une formalité qui ne concerne cependant que certaines activités.

Si l'on peut donc difficilement parler de « remise en état » systématique du sol, un confinement des pollutions est cependant prévu par la loi pour les installations classées. Cette réglementation indique que l'exploitant d'une entreprise relevant de ce régime est tenu de réaliser un dossier de cessation d'activité incluant des études environnementales susceptibles d'entraîner des travaux de dépollution. La circulaire du ministre de l'Écologie aux préfets (8 février 2007) cherche en effet à éviter qu'une ancienne installation classée soit laissée par son dernier exploitant sans remise en état. Le « plan de gestion » comprend un bilan coût/avantage, un examen des différentes solutions pour la réhabilitation de la zone. Un compromis doit être atteint entre les considérations environnementales, sanitaires, techniques et économiques. Les sources de pollution (ou les voies de sa propagation) doivent être supprimées, « dans la mesure du possible ». Si l'on souhaiterait idéalement

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

une dépollution complète du sol afin de « repartir sur une base saine », les travaux de traitements sont en général partiels, allant d'une suppression des sources de pollution (excavation, confinement, traitement biologique *in situ*, etc.) à l'évaluation des risques sanitaires liés à la persistance de pollutions résiduelles. L'adaptation du projet au niveau de pollution du site constitue une solution pour de nombreuses opérations.

De telles mesures ne concernent cependant que les installations classées et les montages financiers se font avant tout au cas par cas, surtout lors de la liquidation d'une entreprise laissant derrière elle un territoire fortement pollué. D'autres propriétaires, comme le ministère de la Défense, ont également des obligations codifiées en matière de dépollution.



Les obligations du ministère de la Défense en matière de dépollution

Certaines propriétés relèvent du régime des installations classées. D'autres textes s'appliquent également au ministère de la Défense. Ces derniers lui imposent par exemple :

- l'élimination des déchets ;
- la recherche, la neutralisation, l'enlèvement et la destruction de toutes les pollutions relevant du domaine de la pyrotechnie ;
- des diagnostics et des études qui varient en fonction du projet d'aménagement et de l'utilisation future du site.

Le ministère peut depuis 2005 faire appel à des entreprises privées pour la conduite de ces travaux. Un fonds interarmées de dépollution (FID) a été mis en place en 2004 pour assurer le financement des opérations, le rythme et les priorités de cessions.

● **BASIAS et BASOL**⁶

Basias et Basol sont des bases de données permettant aux acteurs de la ville (élus, aménageurs, notaires, industriels, etc.) de disposer d'une information sur l'histoire de certains sites afin de faciliter le travail de planification, d'aménagement et de protection de l'environnement. Ce sont également des outils précieux d'anticipation.

BASIAS : « historique industriel de la France », cette base de données, fruit d'inventaires réalisés dans près de 89 départements, recense plus de 195 000 sites ayant accueilli une activité industrielle ou de service.

BASOL : répertoire de plus petite taille, il recense environ 4 000 sites pollués faisant l'objet de diagnostics, d'une opération de réhabilitation ou d'une surveillance de la part des

⁶ <http://basias.brgm.fr>

<http://basol.ecologie.gouv.fr>

pouvoirs publics (Inspection des installations classées).

L'Etat tente de fournir depuis la fin des années 1990 des outils méthodologiques plus opérationnels et aptes à tenir compte de la spécificité de chaque site. Ces guides se destinent aux administrations, aux élus, aux bureaux d'étude et sont téléchargeables sur le portail « sites pollués » du MEEDDM (ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer).

● ***Grenelle 2 : un premier pas vers davantage de transparence dans l'acte de vente***

La problématique « sols » fait l'objet d'un traitement dans le cadre du projet de loi dite « Grenelle 2 ». L'article 75 (octobre 2009) prévoit que le risque de pollution des sols soit mentionné dans l'acte de vente. L'État rend publiques les informations dont il dispose sur les risques de pollution des sols et celles-ci doivent être prises en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur élaboration et de leur révision. En cas de risque de pollution affectant un terrain faisant l'objet d'une transaction, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. Il communique les informations rendues publiques par l'État et l'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité. Une telle disposition ne permet pas d'éviter les surprises après l'acte de vente. Cependant, si une pollution constatée rend le terrain impropre à sa destination, l'acquéreur (ou le locataire) dispose d'un délai de deux ans après la découverte de la pollution pour poursuivre la résolution du contrat ou se faire restituer une partie du prix de vente (ou une réduction de loyer).

Le Grenelle 2 constitue donc un premier pas vers une meilleure information sur l'état des sols lors de l'acte de vente, cette information restant conditionnée par le degré de connaissance préexistante du site et non pas à la conduite d'études. Dès lors que des travaux de dépollution importants sont à prévoir, la dimension partenariale de l'opération semble primordiale. Elle doit faire concourir, chacun à leur niveau, propriétaire, collectivité, Etat et services déconcentrés, promoteurs, etc. L'anticipation (au niveau local comme au niveau national) et l'innovation sont également des dimensions clés pour un meilleur traitement des sites et sols pollués.

3 Le rôle clé d'initiateur de la collectivité dans les opérations de reconversion de sites pollués

Devant la diversité des situations, les montages opérationnels relèvent du cas par cas, et doivent faire preuve de souplesse plutôt que de chercher à tomber dans un cadre normatif, trop rigide pour s'appliquer correctement à la spécificité du site. L'ADEME et le MEEDDM ont récemment lancé un portail Internet « aménagement et sols pollués », dont la promotion fut faite lors de la journée de l'ADEME sur le sujet en juin 2009. Bien sûr, cette base de données et d'outils méthodologiques ne saurait faire oublier la nécessité d'un dialogue entre le monde de l'entreprise et les acteurs de l'aménagement pour permettre l'émergence de normes en faveur de la préservation de l'environnement et le perfectionnement des outils.

La collectivité peut et doit jouer un rôle clé dans ces montages opérationnels. Son intervention est d'ailleurs nécessaire dans bien des cas, car des changements de destinations accompagnent souvent la reconversion des friches urbaines. Les investigations sont d'autant plus importantes que des sites industriels, portuaires ou militaires évoluent en général vers des fonctionnalités de centre urbain (tertiaire, commercial, habitat, équipements, parcs) soumises à des degrés de réglementations plus élevés (ex : règles très strictes pour les crèches et écoles). Elle doit aussi réfléchir sur les leviers à mobiliser et les partenariats à activer, jouant ainsi un rôle d'ensemblier, afin de mobiliser les entités adéquates, faciliter la rencontre et animer le débat. Cette place d'interlocuteur et « d'entremetteur » repose sur sa qualité de partenaire stable.

Faire appel à d'autres acteurs, Etat, Région, Europe, partenaires privés (dans le cadre par exemple de PPP) rend plus complexe le jeu d'acteurs mais contribue à un meilleur partage des moyens. En tout état de cause, un tel dynamisme affiché de la part de la collectivité ne peut être qu'au service d'une opération plus visible, plus attractive, plus mobilisatrice.

L'expérience du site Rhodia (partenariat avec une entreprise américaine de dépollution autorisée à expérimenter sur une friche polluée) sur le territoire de Lille Métropole, laisse à penser que même sur les emprises les plus polluées, des solutions peuvent être trouvées. Si l'objectif premier constitue la remise en état du sol, alors des solutions de traitement, aussi longues soient-elles, peuvent être envisagées pour étaler le financement et assurer un traitement de qualité. Elles demeurent une affectation transitoire du site, en attendant le retour d'un terrain viable pour une opération urbaine de qualité.

● **PPP et autres techniques contractuelles au service de la dépollution**

Plusieurs montages contractuels à disposition de la puissance publique existent pour faire face au traitement des sites pollués :

- L'arrivée d'investisseurs prêts à financer des travaux de dépollution peut être favorisée par une augmentation des droits à construire,
- Sociétés *ad hoc*, SEM (ex : site de la caserne Barbanègre à Mulhouse), concessions de ZAC ou baux emphytéotiques (ex : site de Chausson à Creil) sont susceptibles d'intéresser un partenaire privé,
- Une révision du droit de l'urbanisme et des procédures administratives dans le cas de sites particulièrement sensibles doit viser à réduire certains délais de procédure et ainsi attirer des investisseurs contraints par le temps.

Une telle démarche de concession de la part de la puissance publique n'est pas incompatible avec des exigences sociales et environnementales, bien au contraire, puisque celles-ci sont à la base de la recherche de partenariats (restauration de l'environnement, relance de l'activité, etc.).

Ces options opérationnelles restent peu usitées et l'on comprend la difficulté de leur mise en place dans les opérations les plus coûteuses. De même, les « PPP » sont rarement envisagés dans le cas de la reconversion des friches.

Les friches polluées présentant un risque pour la santé publique et la préservation du sol, les collectivités peuvent, et doivent, agir afin de répondre au danger sanitaire. Un transfert de charge peut être effectué vers un partenaire privé, moyennant le versement d'une rémunération durant la durée du contrat. Dans le cas d'un PPP, la collectivité peut conditionner la rémunération à des critères de performance. Une étude des sols doit pour cela être menée en amont. Le partenaire est également susceptible de générer des bénéfices via des activités conduites sur le site (revente de terres, stockage, redevance d'occupation précaire), dans la limite de ce qui aura été prévu par le contrat. A terme, le rachat des terres dépolluées par la collectivité ou l'aménageur n'est pas non plus systématique. Une option d'achat laissée au partenaire privé peut également être prévue dans le contrat afin de faciliter la recherche initiale d'un financement tiers.

Dépollution : entre solidarité et responsabilité



Un PPP pour la friche Trefil-Arbed (ville de Gand, Belgique)

La réhabilitation de la friche Trefil-Arbed dans la ville de Gand, constitue un exemple de ce type de démarche partenariale. Ce site, d'une surface de 23 ha situé à 2 km du centre-ville et ayant accueilli une entreprise de métallurgie du groupe Arbed, a progressivement fermé ses portes entre 1993 et 2002, entraînant la dégradation du quartier alentour. En 1998, une première formule de PPP est testée avec une entreprise cofondée par la ville mais est vite abandonnée, suite aux revendications des entreprises privées de dépollution, concernant la compatibilité d'un tel montage avec le Code des marchés publics. Une seconde formule est donc envisagée en 1999. La ville fait appel à un promoteur privé (SOVAPE). Celui-ci rachète au propriétaire la friche Trefil-Arbed, la dépollue, démolit ou rénove les bâtiments, avant de revendre les terrains à la ville selon un calendrier et un prix préétablis. Logements, espaces verts et activités économiques occupent aujourd'hui le site.

Ce type de montage, certes quelque peu informel dans le cas du site Trefil-Arbed, représente une option pour les collectivités ne sachant que faire d'un terrain abandonné ou récemment libéré par des propriétaires en faillite. La durée du partenariat peut permettre à la collectivité d'élaborer en parallèle son projet de transformation.

● *Innover, expérimenter*

Face à la dépollution des sols, il faut expérimenter, innover. De nouvelles techniques de dépollution sont développées en France comme à l'étranger, sans pour autant disposer de « terrain d'essai » dans le réel. Des partenariats originaux peuvent être mis en place vis-à-vis d'une friche, avec pour conséquence la réduction des dépenses publiques. Les nombreux forums sur le sujet et la mise en place d'un éventuel centre de recherche sur le traitement des sites et sols pollués doivent insister sur l'option expérimentale.

Des projets innovants, bénéficiant d'une communication dynamique, sont également susceptibles de bénéficier de la participation d'acteurs tiers. La circulation des idées constitue donc un atout, mais elle entraîne parfois une homogénéisation des projets, chacun rêvant d'un « effet Bilbao » qui n'aurait pourtant pas vu le jour sans un minimum d'audace et d'expérimentation.

4 Le rôle d'animation, d'incitation et d'anticipation de la collectivité sur son territoire pour faciliter la mutation des espaces

● *Améliorer la connaissance de l'état des sols*

L'anticipation est un élément clé des projets d'aménagement, et plus encore des opérations complexes de reconversion nécessitant des travaux de dépollution. Nous reviendrons sur ce point de façon plus générale dans le paragraphe V⁷, mais il est bon de s'arrêter quelques instants sur l'intérêt d'une meilleure connaissance de l'état des sols en amont, afin de faciliter le phasage et le financement des travaux. Disposer d'informations sur les sites à enjeux permet d'établir rapidement au moment venu les diagnostics utiles pour la négociation, l'orientation du projet, le montage opérationnel. Les investigations, qui durent en général plusieurs mois, parfois presque un an, entraînent un surcoût de l'opération, temps de latence qui n'est pas toujours gérable pour l'entreprise. Pour cela, la mise en place d'outils de connaissance et de veille pérennes et leur exploitation constitue une base pour la capitalisation des données. C'est une fois de plus à la collectivité qu'incombe la tâche d'améliorer cette connaissance, par sa position d'ensemblier stable du territoire.

● *Inciter les propriétaires à plus de transparence*

Sur son territoire, la collectivité doit encourager les divers acteurs, et notamment les entreprises et les grands propriétaires publics et parapublics, à davantage de transparence sur l'état du sol de leur emprise. Un tel projet d'analyse du territoire ne doit pas être perçu comme un mauvais présage, mais bien comme une démarche vers une plus grande maîtrise des risques et une meilleure anticipation des mutations susceptibles d'affecter le territoire. Plusieurs angles d'attaque sont possibles. Le risque de réticence de la part des propriétaires (dévalorisation de leur foncier, sentiment que la collectivité souhaite les délocaliser, etc.) oblige la collectivité à redoubler de créativité.

- Replacer la démarche dans une stratégie de connaissance foncière globale permet de diminuer la crainte d'une opération ciblée.
- Développer des liens de confiance avec le monde de l'entreprise constitue certainement un atout. Les entreprises les plus polluantes n'en sont pas moins sources d'emplois et de revenus. Mais elles bénéficient également des équipements et infrastructures mis en place par la collectivité. Une relation existe donc de fait et doit être mise à profit.

⁷ « V. de l'importance de l'anticipation »

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

- Créer un réseau d'échange entre les acteurs concernés au niveau local (entreprises, collectivités, DRIRE, EPF, etc.) doit permettre l'émergence de relations continues, plus informelles et favoriser la coopération. En outre, le développement de relations plus étroites entre la DRIRE et les entreprises doit se faire autour d'un suivi commun de l'évolution des sites (audits périodiques, autocontrôle, conseil et assistance).
- Pour l'entreprise, disposer d'une information en amont permet de se positionner en initiateur d'action plutôt qu'en réaction. En cas de départ ou de fermeture, une plus grande transparence permet davantage de visibilité, ce qui augmente la possibilité de repreneurs, en général peu nombreux.
- Valoriser certaines expériences conduites par des entreprises peut permettre d'inciter de nouvelles initiatives. La valorisation des propriétaires/exploitants ayant mené des actions exemplaires « curatives » joue sur l'image de marque chère aux entreprises. Une telle démarche positionne de plus la collectivité comme « entité à l'écoute » des expériences réalisées sur son territoire. L'Etat peut également contribuer à cet effort de promotion, par l'attribution d'un label.

• *Inciter les propriétaires ou exploitants à intégrer leurs externalités environnementales dans le cycle de vie de leur entreprise*

La préservation de l'environnement passe également par l'internalisation par les entreprises de ce qui comptait autrefois comme des externalités.

La fermeture d'une entreprise n'est jamais un moment qu'il est aisé de gérer et l'on comprend que la dimension humaine puisse primer sur la dimension environnementale lors du dialogue entre dirigeants, salariés et collectivités. Les questions environnementales prennent cependant de l'importance et des études environnementales de plus en plus pointues sont conduites avant toute opération d'aménagement, à partir de l'annonce de la fermeture du site.

Intégrer dès l'amont la question environnementale facilite la réponse lors de la cessation d'activité. Elle doit s'inscrire dans le cycle de vie de l'entreprise. Les risques doivent être évalués et intégrés dans les rapports annuels. Une première évaluation approfondie peut servir de base à un suivi récurrent, basé sur des analyses plus légères. En cas de liquidation judiciaire, ce « passif environnemental » doit également être pris en compte.

La constitution d'une épargne pollution, sous forme par exemple de provisions pour amortissement, permet la capitalisation de moyens sur le long terme pour assurer la remise en état du site, progressivement ou entièrement lors de la fermeture de l'entreprise.

Pour l'entreprise, prendre l'initiative de ces mesures permet de se placer d'emblée comme partenaire de la collectivité sur les questions environnementales. C'est, de plus, afficher une attitude favorable à un retour de l'occupation du site en cas de cessation d'activité.

5 L'action de l'ADEME

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1992 et placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères. Des réunions régulières avec le préfet de région ont lieu au sein des directions régionales afin de mettre en place l'ensemble des politiques de l'ADEME. La problématique des friches y est montante et son offre, financière comme méthodologique, aux collectivités, industriels et autres acteurs de l'aménagement se diversifie.



Entretien avec Claire Delalande, ADEME

Comment la problématique des friches est-elle appréhendée au sein de l'ADEME ?

Historiquement, l'activité principale de l'ADEME en matière de sols pollués consiste à mettre en sécurité des sites orphelins pour le compte de l'Etat. Avec le Grenelle de l'Environnement, elle intervient maintenant de manière plus complète sur ces sites à responsable défaillant : diagnostics, Interprétation de l'Etat des Milieux (IEM)...

Le sujet de la reconversion des friches urbaines est quant à lui un thème récent au sein de l'ADEME. Commencé mi-2007 et rattaché à la Direction Déchets et Sols et au Département Sites et Sols Pollués, ce sujet est désormais intégré à la nouvelle Direction Villes et Territoires Durables de l'Agence, Direction créée au 1^{er} janvier 2010, et porté plus particulièrement par le Service Friches urbaines et Sites Pollués. Cette nouvelle organisation montre bien tout le poids que l'ADEME souhaite donner à la thématique de la reconversion des friches urbaines polluées.

Très peu sollicitée avant 2008 sur cette question, l'ADEME a depuis développé des contacts avec certaines agences d'urbanisme et collectivités, comme avec les autres acteurs de la dépollution. Elle a également piloté en 2008 et 2009 avec le ministère du Développement durable la réalisation d'un site Internet « aménager sur sites pollués ».

Mais c'est le Plan de relance de l'économie qui a fait de l'ADEME un réel acteur de la reconversion des friches. Le fonds de 20 millions d'euros a en effet permis de financer les travaux de dépollution de 43 opérations sur les 157 identifiées.

Pouvez-vous préciser les financements proposés par l'ADEME et leurs conditions ?

L'ADEME propose de financer l'ensemble des études, du simple diagnostic au plan de gestion complet ou encore l'inventaire historique urbain, qui permettent la bonne prise en compte des pollutions à

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

chaque étape d'un projet d'aménagement, quel que soit le statut du bénéficiaire. Les industriels doivent toutefois s'inscrire dans une démarche volontaire : IEM ou anticipation de la cessation d'activité (hors demande stipulée dans un arrêté préfectoral). Des financements sont également possibles sur l'AMO, la concertation, des formations ou encore sur l'emploi durant 3 ans d'un chargé de mission « friches » au sein d'une collectivité ou de son concessionnaire d'aménagement et dont le positionnement permet de mieux appréhender la transversalité du sujet.

Par ailleurs, l'effet « Plan de relance » va être prolongé, puisqu'en 2010 et 2011, l'ADEME continuera à financer des travaux de dépollution de friches urbaines, mais cette fois sur des fonds « Grenelle ». Les projets aidés devront être de qualité d'un point de vue technico-économique, social et revêtir une dimension développement durable. Les études préalables aux travaux devront être complètes. L'anticipation de la prise en compte de la dépollution des sols dans l'aménagement urbain devient ainsi une dimension essentielle de son action.

Comment percevez-vous la « nouvelle vague » de friches ?

Nous en sommes à la troisième génération de recyclage foncier, mais c'est la première fois que l'on prend réellement en compte l'environnement. Par ailleurs, le marché de la dépollution tend à s'inverser : les collectivités supportant aujourd'hui plus largement les projets de reconversion de friches (usage résidentiel ou services), que les industriels « sortants » devant dépolluer leur site avant leur cession foncière.

Cependant, le manque de connaissance sur l'état des sols urbains est assez emblématique de la situation. Les inventaires sont inexistantes ou partiels. Les outils de suivi dynamiques sont encore moins répandus que les cartographies. Les informations au niveau national (20 000 ha de friches) datent de 10-12 ans. Quelques collectivités ont néanmoins entrepris d'améliorer cette connaissance comme par exemple Lyon ou Grenoble. Les EPF disposent pour la plupart d'inventaires sur leur secteur d'intervention. L'ADEME travaille donc en ce moment à l'élaboration d'une méthode d'inventaire des friches urbaines. Elle va aussi conduire un repérage et une analyse des reconversions de friches ayant eu lieu, ou en cours, dans des projets d'aménagement durable français, lancer une étude de prédéfinition d'une plateforme de gestion des terres excavées et une autre sur le coût de la dépollution dans l'aménagement urbain.

Quels conseils donneriez-vous aux collectivités amenées à traiter ce sujet ?

En premier lieu, conduire des diagnostics de sols poussés et penser la stratégie d'aménagement en fonction de la pollution en place est nécessaire. Il s'agit encore une fois d'anticiper la prise en compte des contraintes liées à l'état du sol pour ne pas la subir ensuite, notamment lors de la phase chantier.

En second lieu, il faut viser la simultanéité entre les études urbaines et celles qui permettent d'appréhender les risques environnementaux et sanitaires liés au projet, les

informations récupérées progressivement faisant avancer le projet d'aménagement de manière itérative.

Pour ce faire, dès le début du projet, il est possible de s'adresser aux directions régionales de l'ADEME pour obtenir conseils et soutiens financiers. Certaines collectivités (ou industriels) refusent parfois l'intervention de l'ADEME, faisant l'amalgame avec les services de l'Etat dépositaires de l'autorité administrative. Il faut inverser le discours : l'ADEME n'étant pas propriétaire des études, elle n'a pas à en divulguer les résultats. L'Agence se prémunira cependant de la découverte d'un éventuel risque sanitaire et /ou environnemental en informant par écrit le bénéficiaire de la subvention de ce risque et l'enjoignant à se rapprocher des services de l'Etat. De même, la reconversion des friches urbaines peut être un sujet sensible pour les élus, qui craignent les reproches d'une population aujourd'hui bien informée. Il faut là aussi oser inverser la tendance, être transparent et communiquer tout au long de l'opération.

6 Un besoin d'outils financiers et techniques et d'un cadrage réglementaire au niveau national

Si la diversité des situations requiert flexibilité et créativité et prône des montages au cas par cas, l'Etat a pourtant un rôle essentiel à jouer, en fournissant un cadre normatif en prise avec les nouvelles orientations de l'aménagement durable, surtout au cœur de l'urbain où l'organisation fonctionnelle et réseautique est souvent la plus complexe. Ce cadre doit être pensé pour clarifier les rôles de chacun, poser les exigences d'aujourd'hui tout en prévoyant les modalités de la transition - complexe - entre les exigences basses du passé et les exigences élevées de l'avenir. Comme les collectivités, l'Etat doit encourager les opérations de renouvellement urbain et aider à la remise en état du sol, notamment dans les espaces au lourd héritage industriel. Compte tenu de la rareté de l'euro public, le développement d'outils macro pour assurer cette transition n'est guère possible sans une solidarité entre les territoires.

- **Un protocole sur la dépollution pour améliorer la transparence des estimations** : les collectivités ont parfois le sentiment de ne pas être en mesure d'évaluer la pertinence des solutions retenues par rapport aux alternatives. Le champ des possibles est vaste et le protocole suivi par

Dépollution : entre solidarité et responsabilité

certaines propriétaires, via des expertises privées, peut demeurer obscur. Le recours à une tierce expertise permet alors de valider les protocoles et les résultats obtenus, mais elle s'ajoute au montant déjà chargé de l'opération.

- **Une épargne pollution pour alimenter un fonds national** : nous avons évoqué précédemment l'intérêt de la mise en place d'une « épargne pollution », inscrite dans la comptabilité des entreprises comme une provision (au titre de l'amortissement du capital ou de la prévention des risques) et permettant l'internalisation des externalités environnementales générées.

La capitalisation de cette épargne au niveau national, sous forme d'un fonds commun, sorte « d'assurance pollution », pourrait participer à l'effort de reconversion en rassemblant les moyens à grande échelle. Cette épargne pourrait être reversée aux entreprises ou aménageurs lors de leurs travaux et financer pour partie certaines opérations des EPF. Les initiatives pourraient également bénéficier de subventions dont l'obtention reposerait sur des critères d'écoconditionnalité ou la mise en place d'un label relatif à la préservation du sol sur le site et « hors site » (environnement proche, bassin versant).

Reste cependant la tâche difficile d'identifier les entreprises tenues de contribuer à ce fonds et leur niveau de participation, nécessairement fonction de la nature de leur propre activité. Mais un tel système encouragerait certainement des initiatives responsables en interne.

- **Des EPF financés de manière équilibrée par les ménages et les entreprises** : le fonctionnement des EPF repose sur l'arrivée de subventions d'Etat et la perception d'une taxe prélevée sur les ménages vivant sur le territoire d'intervention de l'établissement. Plusieurs collectivités rencontrées ont suggéré l'idée que les entreprises puissent participer à l'effort de financement de l'EPF, ce qui augmenterait sa capacité d'action tout en équilibrant la participation de tous. Une telle mesure ne doit pas être présentée uniquement comme une charge supplémentaire pour les entreprises, mais comme une participation qui permettra par la suite à l'entreprise d'origine de bénéficier de l'intervention d'un organisme tiers.
- **Une TVA travaux allégée dans le cas des sites pollués** : la transformation des friches pourrait, dans le cas d'opérations particulièrement complexes, bénéficier d'une TVA travaux allégée à 5,5%, pour réduire le prix de sortie des terrains et attirer davantage d'investisseurs.

⁸ <http://www.bafu.admin.ch/boden/00972/index.html?lang=fr>

- **Un observatoire national des sols ?** Depuis la révolution industrielle du XIX^e siècle, les sols sont de plus en plus pollués, du fait de l'implantation croissante et éparpillée sur le territoire de nouvelles activités mais aussi parce que de nombreux polluants y restent très longtemps présents, bien plus que dans l'eau, l'air ou les êtres vivants. L'accumulation d'une information de qualité à l'échelle nationale doit constituer une aide à la décision pour la protection de l'environnement et l'aide aux entreprises et aux collectivités face à la dépollution du sol, qu'il s'agisse d'y redévelopper l'agriculture ou d'y implanter de nouveaux aménagements.

Les collectivités, incitées à une meilleure connaissance de l'état de leur foncier, peuvent favoriser l'émergence d'un niveau de connaissance national permettant un suivi et une surveillance dans le temps et l'espace des atteintes, l'évaluation des mesures de protection mises en place, l'expérimentation et la recherche, etc.

La mise en place d'un observatoire similaire en Suisse⁸ a révélé la présence de polluants dans les régions les plus reculées et a permis de dresser une cartographie de la pollution ainsi qu'un inventaire des polluants les plus répandus (plomb, cuivre, cadmium, zinc) dont les concentrations dépassent le seuil indicatif sur plus de 10% du territoire.

En France, une telle démarche pourrait trouver sa place dans le cadre du Grenelle 2.

Les exploitants actuels ne peuvent passer outre l'évolution du droit, reflet des nouvelles exigences d'une société en transformation permanente, et doivent accepter d'anticiper une remise en état des sols compatibles avec les objectifs d'une urbanité durable. Des normes strictes en matière de préservation de l'environnement doivent également s'imposer aux nouveaux exploitants, si bien que la notion même de traitement après usage devrait perdre de sa pertinence.

En cette période transitionnelle, la reconversion des nombreuses emprises aujourd'hui libérées requiert de tous un travail d'anticipation, d'épargne et de transparence. Plusieurs solutions (PPP, provisions, diagnostics) peuvent d'ores et déjà être mises à profit. D'autres restent à mettre en place. Certaines se placent bien en amont de la phase même de cessation d'activité (épargne, évaluation, suivi). D'autres concernent le moment même de la dépollution (expérimentations, solutions transitoires, partenariats). Certaines, enfin, relèvent d'exigences globales plus intemporelles, garanties et imposées par l'Etat dans une optique de préservation future des territoires aménagés.

De l'importance de l'anticipation

De nombreuses acquisitions et projets se font selon une logique d'opportunité, au cas par cas, et ne sont donc que peu anticipées. Si l'action-réaction ne pose guère de problème dans le cas de petites parcelles dont l'affectation est prévue, la transformation des friches, telles que nous avons cherché à les appréhender ici, est nettement plus complexe et coûteuse. Elle requiert un nombre considérable de diagnostics et d'études que la période de négociation lors de la cession ou les deux mois prévus par le droit de préemption ne permettent pas de conduire. D'où l'intérêt de disposer à l'avance d'une part de l'information.

Le traitement des friches ne peut donc se faire qu'au cas par cas et doit s'inscrire dans une stratégie foncière. Cette stratégie, et plus particulièrement l'anticipation des transformations (mutations, reconversions), requièrent un travail de connaissance foncière, d'identification et de priorisation des objectifs.

Une telle démarche n'est pas dénuée d'embûches, tant l'aménagement et la connaissance sont deux éléments de pouvoir. L'aménagement conditionne pour partie les relations sociales, la connaissance et la fréquentation mutuelle, les rapports de pouvoir et de domination. La connaissance, de son côté, permet d'influer sur les décisions, de peser dans la balance lors des négociations. On saisit dès lors toute l'ambiguïté des relations inter et intra-organismes, très bien décrites par Michel Crozier dans sa sociologie des organisations.

1 La problématique foncière encore partiellement saisie par les intercommunalités

La refonte progressive des organigrammes au sein des communautés urbaines révèle la place croissante occupée par les services fonciers, qui ne sont plus de simple fournisseurs de substrat pour l'aménagement et tendent à se positionner en véritables « analystes stratégiques ». Une telle évolution est particulièrement visible dans des communautés urbaines comme Le Grand Lyon ou Lille Métropole. Elle est définitivement perçue comme un enjeu central à Bordeaux, Dunkerque et dans la plupart des communautés urbaines. Mais elle reste encore largement embryonnaire - voire inexistante - dans de nombreuses intercommunalités. Diversités des territoires, des périmètres intercommunaux, des compétences... génèrent une appropriation variée et inégale de la question, difficilement évaluable au niveau politique comme au niveau technique.

Les services « fonciers » sont de manière générale peu répandus. Fin 2007, seules 44% des intercommunalités disposent d'un budget foncier spécifique, 21% ont instauré un élu communautaire spécifiquement en charge du foncier et 11% ont mis en place une stratégie foncière accompagnée d'un programme pluriannuel d'investissement⁹.

⁹ Enquête AdCF, « Les communautés et le foncier », 2007

2 Identifier et prioriser les sites à enjeux

Il ne s'agit pas de suivre l'intégralité des parcelles du territoire, mais d'identifier des secteurs à enjeux, ce qui se fait de plus en plus dans le cadre des SCOT et des PLU. Ces secteurs peuvent être des espaces dégradés (friches, quartiers délabrés, aux normes dépassées), des espaces dont les caractéristiques ne correspondent pas aux ambitions de la collectivité (déficit en logement social, en mixité de fonction, quartiers enclavés), des espaces susceptibles de connaître une évolution prochaine (industries en difficulté, cessions annoncées de l'Etat).

Sachant qu'il est difficile pour de nombreuses collectivités d'assurer la maîtrise de plusieurs opérations simultanément, connaître les secteurs à enjeux actuels et futurs dans une logique de veille, repérer les sites, identifier ceux qui sont mutables et ceux qui ne le sont pas, ceux qui constituent une priorité, permet d'organiser dans le temps l'action en fonction des moyens humains et financiers. Une telle démarche doit permettre l'élaboration d'un budget dédié au foncier et d'un programme pluriannuel d'investissement. Le phasage étant un élément clé de la réussite des opérations d'aménagement, prioriser la conduite des projets permet d'étaler dans le temps les investissements.

Cette identification/priorisation doit permettre aussi de dégager une vue d'ensemble et d'éviter des « redondances ». Les nouvelles vocations des sites en friche doivent être pensées à l'échelle de l'agglomération, de manière complémentaire et non concurrente.

3 Connaître et suivre les mutations de la ville : entre ingénierie et relationnel

Une meilleure connaissance du foncier peut être acquise de multiples façons, en fonction des attentes et des moyens de la collectivité. Un bon point de départ consiste à rassembler l'information acquise par les différents services en interne. On comprend ici l'intérêt d'un service distinct, désigné dans cette entreprise lourde et parfois sujette à réticences. Une information précieuse peut également être fournie par les conseils de quartier, le milieu associatif, les partenaires économiques, etc.

De l'importance de l'anticipation

Conduire des études urbaines et dresser des inventaires permettent de compléter l'information existante quant aux surfaces bâtie et non bâtie et à l'état du sol, afin de bénéficier d'un état des lieux du territoire à partir duquel l'établissement ou la révision des objectifs de la stratégie foncière sont possibles.

Reste ensuite à assurer l'actualisation de cet état des lieux initial, opération loin d'être aisée. Moins du quart des intercommunalités françaises assurent un suivi de l'évolution de leur marché local foncier. Le suivi des marchés du foncier et de l'immobilier, des DIA, de la santé des entreprises requiert une ingénierie humaine, matérielle et financière, parfois trop lourde pour la collectivité, même si l'ampleur de la tâche reste relativement liée à la taille du territoire. La gestion d'un tel service à l'échelle intercommunale permet de mutualiser les moyens.

L'ingénierie, aussi performante soit-elle en interne, ne suffit cependant pas à récupérer l'information de première main. Des relations de confiance et l'institutionnalisation d'un dialogue fluide entre la collectivité, ses partenaires institutionnels et la sphère privée doivent être instaurées, et ceci au-delà des moments de « crise », sans pour autant générer un sentiment d'ingérence d'un côté comme de l'autre. L'exemple des développeurs économiques du Grand Lyon révèle l'intérêt d'une relation réciproque entre la puissance publique et le monde de l'entreprise en ce qui concerne l'accompagnement des mutations locales.



Le réseau des développeurs économiques du Grand Lyon

L'action du Grand Lyon en matière de développement économique est passée par un processus de territorialisation de la politique économique, consistant à se placer au plus près des entreprises, de la chambre de commerce, des professionnels de l'immobilier, des notaires et des partenaires institutionnels du territoire. Une telle logique permet de disposer d'une information de premier ordre pour observer le territoire, alerter sur les difficultés et établir des périmètres de vigilance. La constitution d'un réseau de « développeurs économiques » permet, en outre, de se placer au plus près des entreprises, comme expert conseil et acteur à l'écoute de leurs attentes. Sans une logique de réciprocité ressentie de part et d'autre, des relations transparentes et fluides ne seraient pas possibles. Un tel réseau facilite l'anticipation des mutations du territoire et l'émergence de projets suffisamment en amont pour accélérer le retour de l'activité sur les espaces abandonnés¹⁰.

La visibilité de la collectivité n'est pas toujours évidente au milieu des multiples échelons aux compétences partagées. Elle est cependant primordiale pour récupérer l'information nécessaire au suivi des mutations du territoire. Celle-ci doit parvenir à se positionner comme interlocuteur face à un monde économique qui ne sait pas toujours à qui s'adresser.

¹⁰ Pour plus d'éléments sur la politique foncière du Grand Lyon et son action en matière de friches urbaines et de sols pollués, une fiche monographique est disponible en annexe

4 Anticiper les coûts de reconversion en analysant des parcelles dont la collectivité n'est pas propriétaire : entre tabou et nécessité

Dresser un état des lieux et suivre l'évolution du foncier constitue un appui indéniable à la stratégie de développement d'une agglomération. L'anticipation peut cependant aller plus loin, ce qui s'avère particulièrement nécessaire dans le traitement des friches urbaines. Compte tenu des coûts relatifs au portage du foncier dégradé et de la complexité des opérations, disposer d'une information optimale en amont du lancement de la démarche projet est un atout évident, surtout si la collectivité décide d'acquérir le foncier.

La loi « risques » de juillet 2003 oblige les industriels à évaluer la pollution de leurs sites lorsqu'une cessation d'activité ou une cession d'actifs est prévue. Dans le cadre du Grenelle 2, l'Etat prévoit d'augmenter sa contribution pour aider à la reconversion des friches orphelines. Il n'y a pour le moment guère de solution pour les sites fermés antérieurement (et ils sont nombreux). La réglementation n'instaure pas non plus de dispositions favorisant une meilleure connaissance de l'état des sites quand l'exploitant n'est pas en difficulté. Une telle information, relative à l'histoire du site, est pourtant précieuse et doit servir de préliminaire à l'estimation des coûts de dépollution et donc du délai et de la complexité de l'opération. Elle diminue la part « risque » des projets.

Le risque est en effet une dimension importante des projets immobiliers. Il conditionne la possibilité de trouver des partenaires, notamment des investisseurs privés, qui sont de plus en plus prudents face aux incertitudes (le paroxysme ayant été atteint avec la crise financière). De nombreux facteurs de risque ne peuvent être contrôlés par la collectivité (conjoncture, évolution des différents marchés), qui doit donc s'efforcer de jouer sur les incertitudes qu'elle peut réduire. Anticiper les coûts de démantèlement et de dépollution, ajuster les projets en fonction des données disponibles permet de réduire l'incertitude - et donc le risque -, de préparer un phasage et un calendrier et d'afficher un niveau de transparence plus important, ce qui rassure les éventuels partenaires.

Pourtant, s'immiscer chez les propriétaires s'avère encore sensible pour de nombreuses collectivités, et surtout leurs élus. Les grands propriétaires, et notamment l'industrie, constituent souvent des employeurs importants

De l'importance de l'anticipation

pour la collectivité, soucieuse d'assurer le maintien de l'emploi. Il est alors peu aisé d'exiger de telles informations. **Dans un contexte de mutations économiques permanentes (restructurations classiques, restructurations stratégiques et de compétitivité), la collectivité se doit pourtant d'anticiper, car des changements brusques, relevant du court terme, se traduisent par un besoin de refonte opérationnelle, relevant du long terme.**

Il est important pour cela de rompre avec la confrontation qui caractérise en général les relations entre les différents acteurs de l'aménagement. Anticiper les mutations du territoire ne signifie pas chercher à les déclencher ou les accélérer. Il s'agit dans bien des cas de disposer d'une information suffisante pour répondre efficacement aux opportunités et de prévenir les risques.



Des territoires se sont lancés dans l'analyse de leur sol

Le Grand Lyon a, par exemple, réalisé un inventaire historique urbain (IHU) qui retrace l'histoire de plusieurs milliers de sites. A terme, ce sont 12 000 sites qui seront fichés de manière précise (données environnementales et foncières).

L'Etablissement public foncier de la Région Nord-Pas-de-Calais a conduit des analyses urbaines et environnementales sur les anciens sites industriels de l'inventaire BASIAS.

En Lorraine, le GIFSI est un groupement d'intérêt scientifique travaillant sur la dépollution des friches et qui regroupe différents acteurs : un consortium de 12 laboratoires publics auxquels se sont associés deux laboratoires privés, une association scientifique d'archéologie et des partenaires institutionnels (EPFL, DRIRE) et de l'industrie sidérurgique (Bail-Industrie).

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ?

1 L'impératif du renouvellement urbain dans un contexte de crise : comment faire plus, avec moins d'investissement public et moins d'investissement privé ?

La crise pose avec radicalité la question du poids des acteurs privés et publics dans la production et le devenir de la ville. Si un retrait de l'investissement privé semble annoncer le retour de l'acteur public, ce dernier n'est pas sans souffrir d'une contraction de ses ressources financières. Les nouveaux transferts de compétences sans transfert équivalent de moyens financiers en sont une raison majeure, à laquelle on peut ajouter la stagnation, voire la baisse des dotations de l'Etat et la perte de marges de manœuvre financières issue de la réforme de la taxe professionnelle, principale ressource des communautés urbaines. La crise est venue aggraver la situation (emprunts toxiques, baisse prévisible de la TP en lien avec la baisse de l'activité de nombreuses entreprises).

Dans les années qui viennent, la ville va donc devoir être produite dans un contexte de rigueur budgétaire accrue, touchant les acteurs privés comme les acteurs publics. Il s'agit dès lors d'activer et de développer des leviers économiques afin d'améliorer la performance de l'euro dépensé. Recherche, partenariats, modification de la réglementation à l'échelle européenne, nationale et locale doivent être mûrement considérés dans un but de réduction et de partage des coûts entre les différents développeurs urbains. La crise met à l'épreuve savoirs et logiques de fonctionnement. Elle peut donc être créatrice de renouveau.

La collectivité doit intervenir de façon à attirer les investisseurs, la population, l'activité..., car elle, plus que tout autre acteur, dispose des moyens et des outils juridiques pour se poser en catalyseur d'une démarche de reconversion. Même s'ils sont difficilement mobilisables et qu'ils se trouvent souvent entre les mains de plusieurs acteurs, de multiples leviers peuvent être envisagés.

Le groupe Caisse des dépôts, acteur à la croisée des enjeux publics et privés, de la rentabilité et de l'intérêt général, et présent sur le territoire au travers de ses directions régionales, doit pouvoir réorienter certains de ses moyens humains comme financiers sur ces sujets majeurs pour les collectivités :

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ?

- En termes de crédit d'ingénierie pour aider les collectivités à faire émerger des projets,
- En termes de capacité d'investissement, pour intervenir au démarrage pour lancer les projets, ayant ainsi un véritable effet levier tout en dégagant des niveaux de rentabilité indispensables. C'est l'intervention de la CDC qui a souvent conduit d'autres investisseurs tels que les banquiers régionaux (Caisses d'Epargne) à s'engager dans les projets.



Entretien avec Sébastien Didier, Membre du directoire Caisse d'Epargne Provence Alpes Corse, anciennement Caisse d'Epargne Picardie

Quelles sont les principales différences pour apprécier une décision d'investissement entre un projet de reconversion et un projet sur foncier agricole ?

Dans le cadre d'un projet « neuf », on dispose d'une bonne visibilité, on connaît l'utilisation, la destination, on s'appuie sur un programme. On décide, on ne subit pas. Pour engager la reconversion d'un site qui a fermé, il faut une volonté politique plus forte pour réagir suite à un évènement subi. Il y a en outre davantage d'incertitudes sur les vocations futures du site.

Quels sont alors vos modes d'intervention, comment procédez-vous ?

La Caisse d'Epargne de Picardie est une banque régionale disposant de fonds propres, intervenant dans la durée et s'inscrivant dans une stratégie d'investissement régional, ce qui fait que nous sommes régulièrement sollicités par les acteurs locaux pour participer à des projets dont des reconversions.

Quel a été le rôle de la Caisse d'Epargne Picardie à l'occasion de la reconversion « emblématique » des anciennes usines Chausson ?

La fermeture des usines Chausson en 1996 a constitué un véritable drame social dans un territoire déjà éprouvé. Elles employaient 1 000 personnes. Le site s'étendait sur 30 ha en zone urbaine pour plus de 140 000 m² de bâti. Le projet a alors consisté à transformer le site pour accueillir une multitude de petites activités.

L'élément déclencheur fut l'action de l'agglomération creilloise, qui a repris le site et l'a transféré à la nouvelle structure au travers d'un bail emphytéotique de longue durée. La Caisse des dépôts et consignations avait un rôle leader et nous a proposé de participer au tour de table financier. Tout le monde partait un peu à l'aventure, sans disposer d'une véritable visibilité. La présence au tour de table de différents acteurs publics et privés, complémentaires dans leurs compétences et réseaux, a constitué un atout. L'intervention de la société Sodie spécialisée dans la reconversion a facilité la commercialisation du site.

La Caisse d'Epargne a ainsi pleinement joué son rôle d'amorçage dans la durée. Le bilan financier de cette opération est d'ailleurs très positif, puisque 10 ans après le lancement de l'opération, nous avons cédé notre participation à un investisseur privé

avec un triplement de la valorisation d'origine. Cette opération démontre que l'on peut dans la durée parfaitement concilier intérêt général et rentabilité.

Enfin, quels conseils donneriez-vous aux collectivités confrontées à ces enjeux ?

Tout d'abord, il y a une certaine obligation pour la collectivité à s'occuper de ces sujets. Ensuite, il faut faire preuve d'une véritable volonté politique pour peser sur le cours des choses et convaincre des partenaires. La collectivité doit aussi montrer qu'elle croit au projet en reconversion, y compris en utilisant pour ses propres besoins certaines parties du site, et dans tous les cas de figure, en évitant de lancer d'autres projets en même temps, car ils sont susceptibles d'entrer en concurrence.

2 Un besoin de visibilité de l'interlocuteur public

Face à la diversité des acteurs territoriaux, les entreprises et les investisseurs manquent parfois de visibilité sur l'interlocuteur public. Aujourd'hui, c'est bien souvent au maire que l'on s'adresse. Il ressort des besoins en termes d'organisation transversale des services et de réflexion sur la visibilité auprès de l'acteur privé.

Dans un passé pas très lointain, l'Etat, au travers du préfet ou du sous-préfet, tenait ce rôle d'interlocuteur, sinon unique, en tout état de cause ensemble. Ce n'est plus le cas désormais, et l'échelon intercommunal doit s'affirmer. Il doit aussi présenter une organisation efficace pour traiter ces sujets très transversaux, en simplifiant les outils qui dépendent de lui et en décloisonnant en interne ses propres services.

Cette évolution nécessaire n'est pas toujours évidente compte tenu d'habitudes prises dans des contextes où les attributions de chacun étaient clairement définies et adaptées aux besoins (pour schématiser : maîtrise du foncier, aménagement, commercialisation).

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ?

3 Réduire les coûts d'aménagement et modifier la réglementation urbanistique pour favoriser le renouvellement

Réduire les coûts d'aménagement est un levier d'autant plus compliqué que les impératifs du développement durable tendent davantage à générer un surcoût qu'une économie. La recherche de nouvelles techniques, de nouveaux matériaux et l'expérimentation restent néanmoins une clé d'entrée pour réduire la masse financière liée à l'aménagement. Se tourner vers l'étranger peut s'avérer enrichissant sur le plan technique.

La question de la masse critique des projets, compte tenu de leur temporalité, doit également être posée à l'heure où l'aménagement se fait à l'échelle de quartiers et à coups de centaines d'hectares aménagés dans des projets étalés sur plusieurs décennies.

Assouplir le droit de l'urbanisme à la faveur du renouvellement urbain constitue un levier sans doute plus efficace, notamment si l'on pense à la revalorisation des droits à bâtir et des coefficients affectant les constructions. Sans aller jusqu'à rompre radicalement avec un développement harmonieux de la ville, la modification du PLU ou du règlement de ZAC en faveur d'une densité un peu plus élevée peut ainsi aider à rentabiliser davantage l'opération d'aménagement en attirant l'investissement privé. En milieu urbain dense, zone où se trouvent la plupart des friches, jouer sur la constructibilité d'une zone peut offrir de réelles marges de manœuvre, notamment pour parer des coûts élevés de dépollution.

4 L'effet Bilbao : la culture au service du renouvellement urbain ?

Quel entrepreneur urbain ne rêve pas de l'effet Bilbao lors du lancement d'une politique de grands projets ? Cette ville du Pays basque espagnol est passée d'une situation de crise économique dans les années 80 (déindustrialisation rapide, 25% de chômage) à un territoire parmi les plus dynamiques du pays (4% de chômage, 4% de croissance depuis les années 2000, et ce jusqu'à la crise). Au cœur du projet de « régénération urbaine » lancé en 1989 par les autorités publiques : l'ouverture du musée Guggenheim (F. Gehry), aujourd'hui le troisième musée espagnol et monument de renommée internationale. Le rôle joué par le musée est cependant difficile à mesurer, car il s'est accompagné d'autres projets (conquête des berges du fleuve Nervión, construction du métro, modernisation de l'aéroport, déplacement du port, palais des congrès, développement urbain de plusieurs quartiers). Mais l'élément culturel a sans aucun doute contribué à la visibilité de l'opération, générant de plus d'importants flux touristiques. La ville de Bilbao a connu un miracle

économique et fortement transformé son image par un grand projet focalisé sur la culture et passant par la reconquête de territoires dégradés. De nombreux projets comme le Louvre de Lens s'inspirent de cet exemple et tentent eux aussi de bénéficier de l'effet levier des implantations culturelles à fort attrait touristique.

La culture, le tourisme et les loisirs occupent une place croissante dans les politiques urbaines. Le dynamisme et l'attractivité générés par ces implantations ne sont pas des phénomènes nouveaux mais les projets de ce type bénéficient aujourd'hui d'une promotion et d'une visibilité plus fortes que les grandes opérations industrielles ou d'infrastructures. Vecteur de développement économique, la culture semble également emblématique d'une évolution, d'un mode nouveau de développement de nos sociétés, avec une dimension particulièrement prégnante dans les centres urbains. Les « clusters culturels » (quartier des musées à Vienne, les studios de Los Angeles, Little Italy...), les événements internationaux (capitale européenne de la culture, exposition universelle, fête des Lumières) et les projets divers (musées, théâtres...) se multiplient.

Dans un contexte de globalisation et de compétition régionale accrue, le tourisme, les migrations, le développement économique ainsi que la régénération urbaine reposent pour une partie non négligeable sur la culture et le loisir, facteurs d'authenticité et de différenciation pour les villes aux niveaux régional et international.

Qu'il s'agisse d'un événement ponctuel ou d'un projet phare, la culture peut agir au service de la reconversion urbaine et comme moteur de revitalisation d'espaces dégradés ou en déshérence (NEC de Birmingham, Coliseum de Cleveland, Dôme de Londres...). Les friches constituent parfois de véritables opportunités au cœur de ces projets, par le patrimoine qu'elles sont susceptibles de représenter. Il s'agit dès lors de s'appuyer sur l'héritage culturel existant. L'ancienne gare maritime de Cherbourg, les docks du Havre, les hangars de l'île de Nantes constituent des exemples d'un patrimoine mis à profit dans de grandes opérations de reconquête urbaine.

Les friches au cœur de l'économie créative : la Mission Urbanité - culture(s) de la communauté urbaine de Bordeaux

La communauté urbaine de Bordeaux, qui s'est récemment lancée dans une grande opération de reconversion de ses friches portuaires, industrielles et commerciales sur les berges de la Garonne, s'est particulièrement

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ?

intéressée à cette question du rôle de la culture dans la régénération de l'urbain. La fin des grands travaux structurants (quais de la Garonne, tramway) approche et la CUB se tourne aujourd'hui vers d'autres moteurs de développement économique. La création récente d'un pôle mêlant la question urbaine à celle de la culture a pour but d'analyser le rôle joué par cette dernière dans la réaffectation d'anciens bâtiments industriels ou militaires, avec un regard vers les expériences françaises et étrangères de réhabilitation des friches à des fins culturelles et artistiques. Des analyses ont été conduites sur plus d'une dizaine d'opérations (la friche Belle de Mai à Marseille, la Grainerie et l'Usine à Toulouse...) dont de nombreuses sur le territoire intercommunal bordelais. Un regard nouveau est ainsi porté sur la contribution des « économies créatives » au développement et à l'attractivité des villes. La dimension culturelle semble d'ailleurs pleinement inscrite dans la logique du développement durable et occupe une place majeure dans les orientations nouvelles définies pour l'arc de développement durable de la Garonne.

L'héritage social, économique ou architectural que peuvent représenter certaines friches, reflet d'une histoire locale comme nationale, a bien souvent été balayé dans des opérations « table rase ». Un souci plus grand de valorisation du patrimoine semble aujourd'hui caractériser un nombre croissant d'opérations, ce qui favorise la visibilité et la promotion des opérations ainsi que l'émergence de territoires authentiques, témoins de l'histoire mais résolument inscrits dans une évolution moderne.

5 Un besoin d'échange et de capitalisation d'idées

La mise en place d'outils financiers, fiscaux et réglementaires pour favoriser l'accompagnement des mutations et la reconversion des friches concerne une multiplicité d'acteurs. Elle ne peut passer outre l'instauration d'un dialogue, la confrontation des arguments et la capitalisation d'un savoir pour appréhender de manière commune les problèmes posés par ce type d'opération de renouvellement urbain. De nombreuses journées ou rencontres ont déjà été organisées (localement, au niveau de l'ADEME). Elles concernent bien souvent la question de la dépollution, enjeu certes central mais qui ne permet pourtant pas d'embrasser l'ensemble de la problématique.

- **De manière interne aux communautés urbaines**, un décloisonnement des services est nécessaire pour appréhender des problématiques de plus en plus transversales. Le dialogue entre politiques et techniciens permet également de diminuer le risque de blocages résultant d'une inadéquation entre les projets et les promesses politiques des élus et la capacité de la collectivité en termes d'ingénierie et de moyens.

- **Sur le plan de leur réseau national**, les réunions de l'ACUF constituent un point de départ idéal pour l'échange et la confrontation des idées et des expériences. Si elles peuvent contribuer à une meilleure organisation en interne, elles ne sauraient se passer de rencontres avec d'autres acteurs (France Domaine, DRIRE, MRAI, investisseurs, promoteurs, entreprises, etc.), afin de saisir au mieux les tenants et les aboutissants des logiques de chacun. Une telle démarche permet en outre de faire remonter avec plus de poids des attentes globales envers l'Etat.
 - **Au niveau national**, une réflexion s'impose également, car le sujet nécessite une nouvelle mobilisation : les friches ne sont pas une problématique ancienne réservée à quelques territoires marqués par un passé industriel omniprésent. C'est un sujet plus que jamais d'actualité et qui nécessite des moyens et compétences adaptés, des logiques projets. La mise en place d'un cadre réglementaire et d'outils méthodologiques, fiscaux et financiers - comme on commence à le voir sur les sols pollués - ne peut se faire sans réunir les différents acteurs de la chaîne d'aménagement. En outre, le renouvellement urbain, sous toutes ses formes (ville sur la ville, quartiers dégradés, friches) doit être davantage valorisé dans le Grenelle de l'environnement.
 - **Au niveau européen**, l'aménagement du territoire est une compétence dont l'émergence s'avère difficile. Enjeu de pouvoir, il reste de la compétence des Etats et la mise en place de grands projets (infrastructures) relève davantage de la coopération que de velléités communautaires. L'Europe constitue cependant une manne financière non négligeable qui n'est pas sans influence sur l'évolution des politiques nationales et locales. Elle a par exemple favorisé un retour des villes sur le devant de la scène, en les inscrivant dans des réseaux transnationaux, permettant alors à des gouvernements locaux de s'affirmer comme chefs de file du développement de leur territoire. Elle agit également sur les Etats, certes à la base des débats européens, mais qui sont en retour influencés par l'échange dans la conduite de leurs politiques nationales. Les friches urbaines ou les écoquartiers sont loin d'être un phénomène français et c'est sans doute par diffusion d'un effet de mode que cette problématique très avancée en Allemagne ou en Suède représente aujourd'hui un sujet sur lequel aucune agglomération française ne peut faire l'impasse.
- Ce dynamisme européen doit être mis à profit, tant au niveau de l'Etat qu'au plan local. Or la France n'a que trop peu l'habitude de se tourner vers l'étranger pour élargir son champ de vision. Qu'il s'agisse d'outils, de

Les partenariats au cœur des stratégies de reconquête : quels leviers de l'action publique à développer ?

moyens, de réglementation ou de modes de penser, de s'organiser et de communiquer, la rencontre avec des territoires différents ne peut qu'être enrichissante.

L'appartenance à des réseaux de villes peut permettre l'échange de compétences et de savoir-faire. Au niveau européen, ces réseaux sont nombreux. Eurocities met en relation plus d'une centaine de villes sur la question de leur développement. Elle est le porte-parole des villes à Bruxelles. REVIT et CONCERTO sont des programmes mettant en relation plusieurs villes sur la problématique du renouvellement urbain. L'objectif de REVIT porte d'ailleurs uniquement sur la revitalisation des friches. CONCERTO soutient depuis 2003 les initiatives d'opérations de renouvellement urbain durable conduites par les collectivités.

Si le renouvellement urbain constitue aujourd'hui une priorité affichée par l'Union européenne, il semble important de vérifier que les fonds accordés contribuent efficacement à la construction de la ville sur la ville. Ceci est d'autant plus essentiel que les financements dispensés aujourd'hui sont répartis entre un nombre plus important d'Etats membres. La dépense des deniers communautaires ne peut, comme elle le fait encore parfois, générer de l'étalement urbain. Par une écoconditionnalité appropriée au niveau macro qu'est l'Europe, cette dernière dispose d'une influence non négligeable pour insuffler de nouvelles tendances en valorisant l'exemplarité, l'innovation et l'expérimentation. La mise en place d'études au niveau européen (mesure du rythme de l'extension urbaine et de son coût) pourrait servir de base à l'évaluation des fonds nécessaires ainsi qu'à leur attribution.

La mise en place de telles mesures ne se fera pas sans une concertation préalable entre les pays membres, car la méthode communautaire bloque souvent sur les sujets les plus sensibles (social, finances, sécurité, etc.). La mise en place d'une méthode ouverte de coordination sur les questions d'aménagement serait en cela une avancée prometteuse. Par sa souplesse, par les échanges qu'elle permet, elle semble une forme appropriée pour aborder toutes les thématiques relatives à la ville durable et le rôle des divers échelons nationaux et de l'Europe face à cette question.

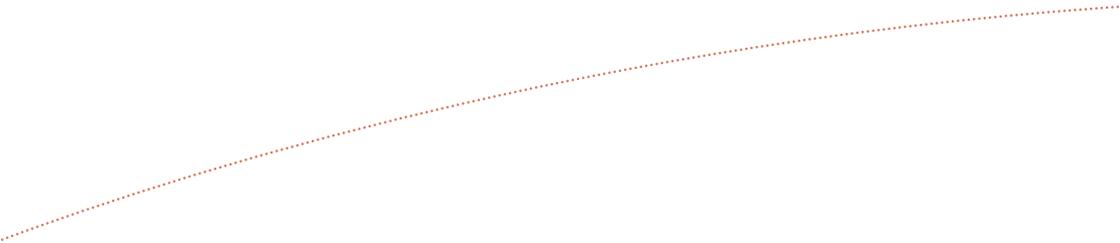


La méthode ouverte de coordination (MOC)

La « MOC » est un processus volontaire que tous les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés à appliquer dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Elle se pose comme une alternative à la méthode communautaire qui ne parvient pas à avancer sur les questions économiques et sociales, et propose sur de nombreux sujets (pauvreté par exemple) une coordination intergouvernementale entre les Etats membres. Les institutions européennes n'ont qu'un rôle d'observateur ou de consultation. La « MOC » a permis la mise en place d'objectifs, d'indicateurs communs et de plans d'action nationaux périodiques évalués régulièrement. Elle permet surtout un retour d'expériences à l'échelle européenne, avec comme point fort l'échange de « bonnes pratiques », les séances de « peer reviews », réunissant sur un sujet 6 pays membres.

Des orientations parfois trop générales, dont le caractère trop consensuel ne permet pas d'avancer, nuisent sans doute à l'efficacité d'une telle méthode, dans laquelle les institutions européennes n'ont guère leur mot à dire. L'étape de la révision par les pairs est cependant un moment d'évaluation pris au sérieux par les membres dans leurs stratégies futures. La « MOC » contribue en outre à la mise en place d'un réseau élargi en faisant intervenir des acteurs tiers (associations, groupes d'études, etc.). Il serait donc bénéfique de l'étendre à de nouvelles problématiques, d'élargir le champ des participants et de renforcer sa visibilité.

Conclusion



Dans un environnement qui s'accélère, les communautés urbaines non seulement se sont retrouvées toutes concernées par la problématique posée par les friches, mais se sont lancées avec un certain volontarisme, certaines disposant de davantage de « vécu » que d'autres, dans l'élaboration de projets de transformation correspondant aux besoins de leur territoire. Elles ont pris la pleine mesure du sujet, sans attendre une solution de l'Etat ou de l'industriel d'origine, dont le siège et les préoccupations sont souvent bien loin de l'usine désormais close.

Certaines friches sont même considérées comme des opportunités et toutes ne renvoient pas à des catastrophes sociales subies. En tout état de cause, elles sont des lieux d'innovation, d'expérimentation, de réunion de compétences au service de projets communs et variés.

Mais les collectivités seules ne pourront tout traiter... Elles n'ont pas, d'ailleurs, vocation à porter tous les sujets et à investir dans tous les projets.

Pour autant, elles seront parties prenantes dans tous les cas de figure, et il y a une certaine urgence désormais à faire émerger prise de conscience, dispositions et outils.

En effet, dans les communautés urbaines, comme d'ailleurs dans les autres intercommunalités, y compris de taille plus modeste, on assiste à une multiplication de libérations de sites : les fermetures industrielles se poursuivent inexorablement et l'Etat au sens large accélère son désengagement.

Pour que ces sites ne demeurent éternellement des plaies béantes, deux mesures ou initiatives nous semblent indispensables à mener, notamment pour favoriser l'arrivée d'investisseurs privés sur ces sujets.

La première concerne les évaluations qui sont établies pour ces sites par des cabinets d'expertise et surtout par France Domaine. Evaluer de tels sites par comparaison avec d'autres transactions portant sur d'autres produits plus standards, ou en se référant à des prix au m², pose un réel problème : on ne connaît pas toujours la destination future du site reconverti (il peut y en avoir plusieurs), et il demeure une large part d'incertitude sur l'ampleur des travaux à mener. Or, ces évaluations sont souvent établies très en amont, avant même que les études d'opportunité comme de faisabilité soient réalisées. Il y a une véritable nécessité à prendre en compte ces facteurs, la valeur d'acquisition initiale des sites en friche devant être minimisée.

Le second point réside dans une certaine priorité à redonner au traitement de ces sites ; on

peut s'étonner ainsi que cette problématique n'ait été que très peu reprise dans le Grenelle de l'Environnement : il y a pourtant là un enjeu de développement durable, mais aussi de natures culturelle et économique, à travers les créations d'emplois potentiels pour les travaux comme pour les activités éventuelles qui viendraient s'installer. C'est à la fois une question de communication, au sens « image des friches », comme une question de moyens financiers et fiscaux à mobiliser.

Si une assistance administrée quasi totale a prévalu au traitement des friches de l'industrie lourde dans les années 1980 et 1990, il convient désormais de faire émerger un contexte réglementaire, financier et juridique plus favorable et sécurisant pour des collectivités locales plus que jamais actrices de leur devenir. C'est à ce prix qu'elles pourront faire émerger des projets structurants sur les anciens sites qui longtemps ont marqué leurs quartiers. Autant de sites qui constituent aujourd'hui de nouvelles opportunités pour un aménagement et un développement durables et attractifs pour des investisseurs privés comme publics désireux de s'investir dans des opérations certes complexes mais ô combien pertinentes et passionnantes.

04

Annexes



Liste des acteurs intervenant (systématiquement ou non) dans les reconversions de friches urbaines, et de leur(s) rôle(s)	148.....
Communauté urbaine d'Alençon	150.....
Communauté urbaine d'Arras	154.....
Communauté urbaine de Bordeaux	158.....
Brest métropole océane	162.....
Communauté urbaine de Cherbourg	166.....
Communauté urbaine du Creusot-Montceau	170.....
Communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral	174.....
Communauté urbaine Lille métropole	178.....
Communauté urbaine du Grand Lyon	184.....
Le Mans métropole	188.....
Marseille Provence métropole	192.....
Communauté urbaine du Grand Nancy	196.....
Nantes métropole	200.....
Communauté urbaine Nice Côte d'Azur	204.....
Communauté urbaine de Strasbourg	206.....
Communauté urbaine du Grand Toulouse	208.....

Liste des acteurs intervenant (systématiquement ou non) dans les reconversions de friches urbaines, et de leur(s) rôle(s)

Les acteurs incontournables	
Propriétaire	Négociation des cessions. Accompagnement du projet.
Commune/EPCI	Pilotage. Procédures d'urbanisme. Projets. Légitimité territoriale.
Les services centraux et déconcentrés de l'Etat	
France Domaine	En charge de valoriser le patrimoine de l'Etat.
Préfecture	Coordination. Mobilisation de crédits de l'Etat et de l'Europe. Soutien technique. Légalité des actes administratifs.
Services des Domaines	Emission d'un avis préalable sur le prix de cession d'un bien pour les collectivités. Evaluation du prix de cession des biens des ministères et établissement des actes administratifs liés à la vente. Rôle consultatif lors des cessions par les collectivités.
DOTTEFP	Accompagnement des conventions entre un groupe industriel et l'Etat. Aides à la création d'entreprises.
DRIRE, DDE, DREAL	Evaluation des contraintes réglementaires liées à la reconversion du site, politique d'aménagement et d'infrastructures. Connaissance du tissu local industriel.
DIREN	Coordination des politiques de protection de l'environnement. Conseils et avis aux acteurs privés et publics.
DRAC	Politique nationale du ministère de la culture. Aides financières.
SDAP	Monuments historiques, espaces protégés. Avis sur permis de démolir/construire. Subventions pour restauration et réhabilitation.
Les collectivités locales, l'Europe et l'ADEME	
Département	Infrastructures routières. Politique sociale. Financement d'équipements. Subventions et aides financières.
Région	Développement économique. Aides économiques aux entreprises. Subventions et aides financières (CPER).
Europe	Fonds FEDER, programmes REVIT, INTERREG BERI, CONCERTO. Programmes thématiques. Réseaux de villes.
ADEME	Financements : AMO, diagnostics, formation, chargés de mission « friches », etc.
Les partenaires locaux	
Entreprises locales	Information sur les besoins et carences du territoire. Connaissance locale. Participation au montage/tour de table financier.
Partenaires sociaux et anciens salariés du site	Informations locales et connaissance des contraintes et des atouts du site. Besoins et attentes. Compétences.
Société civile (habitants, associations, etc.)	Consultation/concertation sur le projet de réutilisation du site. Connaissance locale.
Chambres consulaires	Connaissance des besoins locaux. Relais d'information. Promotion territoriale. Aide financière (études, portage).
Les acteurs de la création d'entreprises	Connaissance des besoins immobiliers des TPE.

Les professionnels du foncier et de l'immobilier

EPF/EPFL	Portage foncier et immobilier. Dépollution, démantèlement. Revente directe à l'acquéreur.
SEM	Portage foncier, aménagement.
Promoteurs	Possibilité de prise en charge de tout ou partie de la reconversion. Promotion immobilière. Prise de risque.
Investisseurs immobiliers	Investissement financier. Possibilité de portage.
Commercialisateurs privés	Commercialisation. Connaissance du marché et des besoins locaux. Mobilisation d'un réseau pour trouver des preneurs.
Organismes HLM	Financement et construction pour le logement.

Les professionnels du foncier et de l'immobilier

Cabinets spécialisés en reconversion de sites	Capacité de pilotage de la reconversion à toutes les étapes (de la conception à la mise en œuvre).
Cabinets techniques	Expertise : VRD, pollution, patrimoine, urbanisme, paysage, biodiversité, etc.

La Communauté urbaine d'Alençon

Données générales

Année de création	1996
Superficie du territoire	18 555 ha
Population de la CU	52 500 hab
Population de la ville-centre	30 379 hab
Nombre de communes adhérentes	19
Président	J. Pueyo
Région	Basse-Normandie

- Une ville d'imprimerie et de dentelle qui a longtemps souffert d'un enclavement face à des tracés ferroviaires et autoroutiers privilégiant la ville du Mans,
- Un nouvel essor à partir des années 1930 avec l'implantation de l'usine Moulinex,
- Une communauté urbaine qui est moyennement marquée par la problématique des friches,
- Un traumatisme social lié à la fermeture de l'usine Moulinex qui aujourd'hui encore marque la vie locale. La reconversion du site dans le cadre d'un plan de réindustrialisation contribue à inverser cette situation.

Ville préfecture du département de l'Orne, troisième ville de Basse-Normandie, Alençon a surtout été au cours des siècles passés un lieu administratif et industriel (dentelle et imprimerie). Le territoire a souffert d'une relative mise à l'écart suite à la préférence accordée à la ville du Mans dans le dessin de la carte du réseau ferroviaire et, plus tard, dans le tracé de l'autoroute A11. Après une longue période de stagnation, c'est l'essor de l'entreprise d'électroménager Moulinex qui va être l'une des principales sources de développement, Alençon devenant l'un des bastions de l'entreprise, avec une usine implantée en 1937 sur le site d'une ancienne filature. L'usine va devenir le cœur industriel de la ville. La plasturgie constitue aujourd'hui un des secteurs d'activités, dont la place n'a cependant rien à voir avec celle occupée par Moulinex jusqu'à sa fermeture en 2001.

A l'exception du cas Moulinex, elle n'a pas répertorié d'autres sites majeurs qu'elle qualifierait de « friche urbaine ». Toutefois, un réseau de PME a perdu l'offre de sous-traitance, laissant vacants des bâtiments disséminés dans le territoire urbain. La transformation du site Moulinex a donc constitué le seul enjeu notable ces dernières années en

termes de reconversion d'espace. La problématique « friche » n'a d'ailleurs pas été envisagée dans les caractéristiques habituelles qu'on lui prête volontiers (dépollution, lutte contre l'étalement urbain, etc.), tant le problème a pris des dimensions économiques et sociales fortes, inhérentes au traumatisme local engendré par la fermeture d'un employeur majeur.

La reconversion du site Moulinex par une promotion du territoire à l'échelle nationale

Outre la transformation du site d'un ancien centre commercial, friche inscrite en zone franche pour le développement de l'artisanat, c'est la liquidation partielle de l'entreprise Moulinex qui va constituer le choc majeur pour cette agglomération de 50 000 habitants. L'usine d'Alençon, qui fait partie des sites fermés, représentait en effet un employeur majeur du territoire avec près de 1 000 emplois en 2001, auxquels s'ajoutent ceux générés par l'activité de sous-traitance.

L'événement est loin d'apparaître comme une opportunité de redéveloppement, tel qu'on le voit parfois ailleurs, mais comme un traumatisme social, et face auquel il faut réagir vite, dans une optique de création d'emplois. L'appellation « Opération Phénix » (1 000 emplois en 1 000 jours), pour désigner le projet de reconversion, est significative du besoin urgent d'une renaissance du lieu. L'usine est presque entièrement démolie en 2005. La zone libérée par le site est ainsi rapidement reconvertie, après dépollution des surfaces concernées, en espace d'offre immobilière en zone franche. La ville et l'agglomération ont misé sur une stratégie de communication auprès des médias, du monde industriel et des agences de développement économique, pour attirer les entreprises. Par ailleurs, la Ville et la CUA ont investi avec l'ensemble des cofinanceurs de la convention de redynamisation Moulinex dans la création de bâtiments relais, le développement, la création ou la réhabilitation de zones d'activités, le désenclavement des NTIC pour favoriser l'accueil des entreprises existantes ou nouvelles. La restructuration du quartier de Perseigne, le soutien à la filière plasturgie, l'enseignement supérieur, ainsi que la restructuration du site Moulinex ont également été des opérations financées par la convention Moulinex. Si seule une partie des emplois a été recréée, les retombées médiatiques ont néanmoins été fortes. La reconversion de la friche Moulinex représente donc un cas de reconversion par promotion active du territoire. La reconversion du lieu s'est orientée vers une mixité des fonctions avec une part réservée à l'activité industrielle ou tertiaire et une part ouverte à

La Communauté urbaine d'Alençon



l'habitat. La ville et la CUA ont bénéficié pour cela de financements prévus par la convention de redynamisation signée avec la Région, le Département et l'Etat, ce dernier s'étant engagé à investir plusieurs millions d'euros au service de la réindustrialisation et la redynamisation du bassin d'emploi sinistré.

L'offre de nouvelles zones ou unités d'accueil équipées et le développement d'une politique d'aide à l'installation d'entreprises ont aujourd'hui permis la création d'emplois sur le territoire de la communauté, qui bénéficie également de recettes touristiques liées au « tourisme vert ». En outre, l'ouverture de l'autoroute A 28 en 2001, qui relie Alençon au Mans, et très prochainement celle de l'autoroute A88 qui reliera Alençon à Caen, participent au désenclavement du territoire, dynamique primordiale pour le développement territorial.

La Communauté urbaine d'Arras

Données générales

Année de création	1998
Superficie du territoire	17 100 ha
Population de la CU	93 571 hab
Population de la ville-centre	44 589 hab
Nombre de communes adhérentes	24
Président	JM. Vanlerenberghe
Région	Nord-Pas-de-Calais

- Une anticipation des évolutions locales favorisée par la taille réduite du territoire mais sensible politiquement,
- Des opportunités importantes au cœur de la ville liée à la libération soudaine d'emprises militaires (72 ha), mais qui placent la collectivité dans une situation d'urgence,
- Un enjeu financier majeur pour une communauté au budget restreint.

Une veille foncière informelle sur un territoire de petite taille contraint de limiter sa consommation de foncier neuf

Les friches représentent sur le territoire d'Arras de véritables opportunités de redéveloppement au cœur de l'urbain, dans un territoire où élus des communes rurales et agriculteurs exercent une pression forte en faveur de la conservation du foncier agricole. Le développement durable, enjeu particulièrement revendiqué dans le Nord-Pas-de-Calais, se retrouve également parmi les objectifs communautaires. Des extensions urbaines sont prévues (environ 170 ha encore disponibles dans des ZAC existantes), principalement pour accueillir de l'activité. Les projets d'extensions pour la construction de logements ont été revus à la baisse, en raison de la libération soudaine d'emprises militaires au cœur de la ville.

Arras est une communauté de petite taille, ce qui facilite une connaissance détaillée – mais assez informelle – du territoire et de ses évolutions (l'inventaire des friches n'est pas formalisé et la communauté ne dispose pas d'un observatoire foncier). Elle souhaiterait cependant s'afficher davantage comme acteur du développement urbain. Mais révéler ses ambitions pour un certain nombre de sites à enjeux peut s'avérer sensible sur le plan politique et ne rencontre pas toujours l'adhésion des élus. L'obtention d'informations en amont (diagnostics de l'état des sols, santé des entreprises, etc.) reste difficile tant que le site est occupé.

Quelques friches industrielles et commerciales ainsi qu'un patrimoine militaire important à reconvertir

Le retrait de l'activité militaire constitue sans doute la principale source de friches sur le territoire de la communauté. Contrairement aux villes du bassin minier, Arras est depuis longtemps une ville commerçante et tertiaire, au sein d'un espace agricole. Son patrimoine industriel est donc limité. Commune et intercommunalité ont dû réajuster leur programme d'aménagement suite à la libération soudaine d'emprises militaires en centre-ville. Les 72 ha qui doivent être reconvertis représentent une surface considérable pour ce territoire intercommunal de petite superficie. L'enjeu n'est pas seulement foncier, car il s'agit également de reconquérir les emplois perdus, tout en répondant à la demande de logements sur l'agglomération.

- La citadelle Vauban est un site classé UNESCO (60 ha), sans projet, mais que la communauté souhaite ouvrir au public. Les coûts de maintenance du site soulèvent de grandes inquiétudes.
- Une zone d'entrepôts militaires (8 ha) devrait être transformée en écoquartier.
- Une caserne du XVIII^e siècle (2,8 ha) fait également partie du site. La reconversion sera complexe car le bâtiment présente un intérêt patrimonial (le tourisme de mémoire, important à Arras, entraîne un souci marqué pour le patrimoine architectural local).

Une étude d'urbanisme a été lancée par la MRAl en concertation avec les collectivités, en vue de définir les scénarios de reconversion urbaine des sites.

Quelques reconversions industrielles et commerciales ont été menées ou sont en cours d'étude :

- Les entrepôts de la Sernam (2 ha) ont été reconvertis en habitat, via un portage par l'EPF,
- Un centre commercial partiellement inoccupé (car surdimensionné) a été en parti démolit et est en voie d'être reconverti en habitat et équipements (3 ha opération ANRU),
- Une étude d'urbanisme de la zone portuaire est en cours, accompagnée d'une convention opérationnelle avec l'EPF.

L'EPF, un atout pour la communauté qui ne peut guère dépasser deux opérations simultanées

L'État intervient dans la définition des programmes de reconversion des emprises militaires et contribue financièrement à l'effort de création d'emploi, contribution complétée par celle de la région. L'établissement d'une zone franche sur les 72 ha de friches militaires constitue en outre un levier puissant en faveur de leur redéveloppement.

Pour les autres sites, la principale raison du recours à l'EPF est celle du portage foncier. La CU se satisfait également de l'expertise de l'EPF en matière de négociation foncière et du traitement des sols (démolition, dépollution). La communauté réalise aussi des opérations en régie directe, en portant le foncier (complété par un portage communal suivant les dossiers). Sur des sites ponctuels, parfois en activité partielle, la communauté a pu négocier avec un promoteur avant que ce dernier ne fasse directement une proposition à l'entreprise propriétaire du site.

Données générales

Année de création	1968
Superficie du territoire	55 188 ha
Population de la CU	659 994 hab
Population de la ville-centre	215 363 hab
Nombre de communes adhérentes	27
Président	V. Feltesse
Région	Aquitaine

- Trois vagues de friches (portuaires, commerciales, habitat et infrastructures ponctuelles), objets de grands projets urbains de reconversion,
- Des relations complexes avec l'État propriétaire,
- Un besoin de stratégie territoriale et d'anticipation de l'évolution foncière,
- Un besoin de plus grande transversalité entre les services.

Une communauté urbaine ancienne, une efficacité de l'intercommunalité variable

La CUB est l'une des premières communautés urbaines de France. Créée il y a plus de 40 ans, et de manière obligatoire par l'État, elle reste encore marquée par la dimension technique des premières CU même si elle a largement amorcé, depuis plus de 10 ans, la construction de politiques urbaines d'agglomération. L'élaboration des contrats de codéveloppement CUB/communes préfigure, en outre, de nouveaux modes de gouvernance. En matière d'aménagement, les compétences de la CUB en font un acteur central, qui bénéficie en outre du droit de préemption urbain.

Aujourd'hui, l'épuisement des réserves foncières publiques favorise l'émergence d'une réflexion autour d'une stratégie foncière à plus long terme (mise en place d'un observatoire du foncier, territorialisation de la stratégie foncière, réflexion sur la création d'un EPFL à l'échelle du département) dans un souci d'aménagement optimal du territoire. Mais la transversalité entre les pôles fait défaut (aménagement et développement économique principalement), notamment dans l'établissement d'une vision commune sur le foncier.

Une formation de friches en cascade

Bordeaux s'est avant tout développé sur la rive gauche de la Garonne, la rive droite étant coincée par des coteaux. Les friches se trouvent sur la commune-centre, ainsi qu'en proche périphérie. La ville ne s'inscrit pas dans une histoire industrielle, mais a connu l'apparition de friches par vague, chacune reflétant un type particulier d'activité. Les friches portuaires sont apparues en premier, entraînant par la suite le déclin des activités commerciales installées à proximité et liées à la zone portuaire (deuxième vague). De nouvelles friches apparaissent continuellement dans cet espace, parfois sous l'influence de la CUB qui souhaite optimiser l'organisation de son territoire (et tente de regrouper l'activité de manière moins anarchique via l'ouverture de ZAC en extension urbaine). Enfin, des friches ponctuelles et de l'habitat constituent la dernière vague, plus diffuse dans l'urbain (bâtiments publics, abattoirs, casernes, emprises RFF et SNCF, habitat insalubre).

La CUB s'est portée maître d'ouvrage de plusieurs opérations. Les choix de reconversion dépendent de la localisation, des négociations de vente, de l'état du sol et du caractère stratégique du site pour la collectivité.

Quelques exemples de reconversion et de projets :

- La reconversion d'une emprise administrative non polluée en plein cœur de la ville à fait l'objet d'un montage 100% privé (« consultation d'économie urbaine »),
- Le projet Euratlantique (en lien avec l'arrivée de la LGV) s'implante sur une friche ferroviaire et d'habitat dans un périmètre élargi de 400 ha,
- Les friches d'habitat font l'objet d'un grand projet de transformation (démolition/reconstruction) dans les quartiers proches de la gare.

Les friches nécessitent l'intervention publique et le déficit des opérations représente le coût de l'action publique

Le foncier en friche est un foncier « négatif ». La CUB considère qu'il y a une vraie logique à intervenir sur les friches en tant que collectivité, car l'espace y est dévalorisé économiquement et l'initiative privée manque. La friche prolifère en cas de contexte économique défavorable et, de fait, les opérations sont la plupart du temps déficitaires pour la collectivité, notamment en cas de pollution du sol. Ce déficit est néanmoins envisagé comme le « coût de l'intervention publique » et la CUB s'estime prête à faire plus de 20 millions d'euros de déficit pour la reconversion des 320 ha

de friches. La reconversion peut passer par le recours à des procédures opérationnelles de type ZAC ou par le financement d'équipements pour inciter l'initiative privée. Le recours au PPP est en augmentation, mais investisseurs et promoteurs restent encore frileux face aux friches.

Des attentes fortes à l'égard de l'État

L'État s'inscrit dans une double logique de valorisation de son patrimoine et de cession prioritaire aux collectivités locales, ce qui n'est pas sans aboutir à des discours contradictoires. Les estimations de France Domaine et du ministère des Finances sont souvent désapprouvées par les services de la CUB, qui s'étonnent également de l'attitude radicalement différente des ministères en charge de la gestion de leur patrimoine. Les modalités d'estimation foncière sont à revoir pour tenir compte des nouveaux enjeux du développement urbain et notamment des objectifs en matière de développement durable, qui génèrent souvent un surcoût dans les opérations d'aménagement.

Données générales

Année de création	1974
Superficie du territoire	21 837 ha
Population de la CU	221 600 hab
Population de la ville-centre	156 220 hab
Nombre de communes adhérentes	8
Président	F. Cuillandre
Région	Bretagne

- Mission Penfeld (CU + préfecture) chargée de la reconversion progressive des trois grands sites militaro-industriels (+ de 50 ha),
- Relations satisfaisantes avec l'État et le privé,
- Création récente d'un EPF qui vient tripler la capacité d'action de la communauté.

Un territoire attractif, désireux de maîtriser l'extension urbaine et de limiter la consommation foncière

Le dynamisme démographique en Bretagne, enregistré par l'INSEE, indique un accroissement supérieur à la moyenne nationale. Sur le territoire de la métropole, ce sont surtout les communes périphériques qui enregistrent cet accroissement. Le PADD a articulé le développement urbain sur trois leviers : extensions maîtrisées, création de nouveaux quartiers et renouvellement urbain. Dans ce cadre, les friches sont considérées comme permettant une forme de microrenouvellement urbain, suivant les opportunités. Quelques grands sites font néanmoins l'objet de projets d'envergure.

Un atlas des sites mutables et des réserves foncières actualisé régulièrement

La communauté urbaine dispose depuis quelques années d'un atlas des sites mutables et d'un atlas des réserves foncières (organisé par commune), très précis (photos, références cadastrales, descriptif du site et des propriétaires, enjeux éventuels pour l'action publique) et actualisés régulièrement. Environ 150 sites y sont référencés. La communauté n'envisage pas d'intervenir sur tous les sites référencés et identifie dans son atlas les emprises stratégiques sur lesquelles elle souhaite faire émerger des projets. L'atlas fait office d'observatoire foncier. La pérennisation de l'outil repose sur l'existence d'un réseau d'acteurs locaux implantés depuis longtemps sur le territoire (au moins un opérateur par

quartier). Les maires sont particulièrement impliqués dans l'atlas et les conseils de quartiers permettent souvent de récupérer de l'information.

Des friches militaires, portuaires et scolaires religieuses

Il n'y a pas de friches ferroviaires sur le territoire intercommunal, et les friches industrielles sont peu nombreuses :

- Deux établissements privés religieux inoccupés ont été reconvertis en habitat. La CU a racheté la première et a donné les grandes orientations sans acquérir le foncier (l'augmentation des m² constructibles a favorisé une reconversion par le privé) pour la seconde,
- Plusieurs friches industrielles (brasserie, etc.), pour une surface d'environ 20 ha ont été reconverties en espaces d'activités de loisir et d'habitat.

Ce sont surtout les friches militaro-industrielles de la marine qui sont la caractéristique de Brest métropole océane.

La reconversion des espaces militaro-industriels : la mission Penfeld

Dans le cadre de la réforme des armées, de vastes espaces militaires sont transférés depuis 2005 à la collectivité. La communauté urbaine a été informée très en avance de la libération des emprises militaires (milieu des années 1990), ce qui lui a permis de prévoir l'achat progressif des terrains. La « mission Penfeld », coprésidée par la CU et la préfecture, doit organiser la reconversion de trois sites majeurs :

- Le port du château (13 ha) est devenu le port d'escales et de plaisance de Brest métropole océane (maîtrise d'ouvrage déléguée à Brest métropole aménagement). L'opération a bénéficié d'un cofinancement FEDER, FNADT, FRED et collectivités (30 millions d'euros environ),
- Le plateau des Capucins (14 ha) doit devenir un nouvel écoquartier en centre-ville. L'acquisition des terrains est en cours et la MRAI conduit de lourds travaux de dépollution pyrotechnique et industrielle. Un atelier industriel de 26 000 m² au sol sera conservé pour une valorisation patrimoniale et l'implantation de programmes d'ambition métropolitaine,
- La zone Nord Penfeld (43 ha) sera reconvertie sur le long terme en une zone accueillant des activités à dominante maritime.

Un privé assez réactif, mais des sites pour lesquels l'intervention publique est nécessaire

Le renouvellement par le privé se fait bien, favorisé par la hausse des prix de l'immobilier. L'intervention publique est surtout nécessaire sur les grandes friches militaro-industrielles, en raison de l'ampleur des coûts de viabilisation et d'aménagement, et de l'ambition métropolitaine des projets. Les relations avec la MRAI sont ressenties comme aisées et l'État est considéré comme un acteur de la ville au même titre que la collectivité.

Le territoire compte peu de friches, mais celles-ci coûtent cher. La gestion du temps et une démarche partenariale sont des enjeux d'ordre stratégique. La création d'un EPF en 2009, résultat d'une initiative régionale en 2004, est venu tripler la capacité d'action de la communauté urbaine.

Communauté urbaine de Cherbourg

Données générales

Année de création	1970
Superficie du territoire	6 901 ha
Population de la CU	91 717 hab
Population de la ville-centre	44 108 hab
Nombre de communes adhérentes	5
Président	B. Cazeneuve
Région	Basse-Normandie

- Une agglomération dont le développement résulte de l'implantation d'un pôle portuaire et nucléaire,
- Une communauté urbaine à la recherche d'une nouvelle attractivité maritime,
- Une transformation complète de l'espace portuaire : le projet Cité de la Mer.

Cherbourg : une odyssée sous-marine

Situé sur la façade septentrionale du Cotentin, le territoire cherbourgeois fait face à l'Angleterre et doit une partie de son développement au rôle de place forte que lui a conféré la France, notamment entre le XVIII^e et le XIX^e siècle, époque où furent réalisées les fortifications qui la préservaient des incursions. Celles-ci forment devant Cherbourg ce qui reste à ce jour la plus grande rade artificielle au monde.

Cherbourg, première ville de la Manche et deuxième agglomération bas-normande derrière Caen, doit son essor industriel et portuaire à son arsenal de la Marine qui a d'abord construit des navires de guerre pour la Royale avant de se spécialiser dans les sous-marins au début du XX^e siècle. L'histoire récente, entre 1950 et 1990, en fait même le site unique de construction sous-marine français. C'est à Cherbourg qu'est née la dissuasion nucléaire française et que s'est développée la très haute technologie liée à l'industrie sous-marine et à la propulsion nucléaire. Ce savoir-faire s'exporte depuis 20 ans environ et pèse un poids certain dans la balance du commerce extérieur français.

Un second grand donneur d'ordre s'est imposé dans le Cotentin depuis 30 ans : COGEMA, devenue AREVA. Implanté au début des années 1960 dans la Hague – à l'ouest de

Cherbourg – le groupe nucléaire français a entrepris au milieu des années 1980 la construction de sa deuxième usine (UP3) dont la réalisation a pris près de 10 ans. Longtemps seule usine au monde de recyclage du combustible nucléaire, le site est devenu le principal employeur du département, devant l'arsenal. La construction simultanée, au début des années 1980, des deux réacteurs de la centrale de Flamanville a fait du Cotentin l'un des territoires en pointe dans le nucléaire civil.

La presqu'île a traversé à la fin des années 1990 une importante période de reconversion économique due au ralentissement des commandes militaires et à la fin du grand chantier de la Hague. La valorisation de l'expérience acquise dans le nucléaire (maîtrise d'ambiance), la diversification réussie de nombreux sous-traitants des grands donneurs d'ordre, le développement universitaire et l'avènement d'une véritable filière nautique lui permettent de regarder l'avenir avec un certain optimisme.

La communauté urbaine de Cherbourg acteur de la modernisation

La CUC est l'une des plus anciennes communautés urbaines de France. Avec ses cinq communes, elle représente un territoire de 90 000 habitants.

Elle a été depuis sa création l'acteur principal ou le partenaire privilégié de la modernisation de l'agglomération. Elle l'est toujours au travers d'actions telles que l'Opération de Renouvellement Urbain (140 millions d'euros d'investissements publics et 80 millions d'euros d'investissements privés) qui a permis de requalifier les quartiers d'habitat populaires et de redessiner un secteur commercial fort, moderne et très attractif dans et autour du centre-ville. Adossée à une politique offensive de construction de logements, de développement des transports publics et des circulations douces, de renforcement du site universitaire et d'une offre d'immobilier d'entreprises adapté, la stratégie communautaire a permis d'unifier l'agglomération, de la moderniser et la faire entrer dans le XXI^e siècle.

La maîtrise foncière constitue un enjeu fondamental de la CU dans une perspective croisée avec les politiques d'habitat, de développement économique et de renouvellement urbain. La CUC mène une politique soutenue d'acquisition foncière très en amont des opérations d'aménagement, à moyen terme pour répondre aux objectifs du PLH et à long terme pour les projets à l'étude ou en attente de définition. Il en est ainsi de l'aménagement de la zone périphérique du Monturbert au sud de l'agglomération où, au terme de la pré-urbanisation menée par la

communauté urbaine, environ 600 logements doivent voir le jour dans les 10 prochaines années.

Deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, sur l'ensemble de l'agglomération et l'OPAH Renouvellement urbain sur l'hypercentre permettront la modernisation, et dans certains cas, la remise sur le marché d'un millier de logements sous 5 ans. Parallèlement, des aides particulières favorisent la rénovation de vitrines commerciales et de façades.

Une mise en valeur touristique spectaculaire des quais a été entamée au début des années 2000 et a vu tout le périmètre du port de plaisance – 1 500 anneaux, le premier de France en nombre d'escales - entièrement rénové, des bassins affectés aux vieux gréements et de nouvelles places créées dans l'avant-port. Cette entrée des bateaux dans la ville complétée par la balnéarisation de la rive opposée, qui mène à la Cité de la Mer, a contribué à animer la ville-centre et à réconcilier ses parties Est et Ouest.

Ce fort investissement dans la plaisance est la partie la plus visible de la filière nautique qui prend une place croissante dans l'économie locale depuis 10 ans. Fort de son port de plaisance très fréquenté par la clientèle anglaise, la CUC a soutenu l'implantation et le développement de chantiers navals qui ont créé plus de 350 emplois directs ces dernières années. Cette filière a pu s'appuyer sur les espaces et bâtiments industriels proposés par la Marine nationale, dont l'emprise a diminué et qui, à l'instar de ce qui s'est fait à Lorient, a facilité les implantations de nouvelles entreprises. La promotion de cette filière récente est assurée par une politique événementielle d'accueil régulier de grandes courses au large.

L'opération Cité de la Mer

La communauté urbaine s'est portée maître d'ouvrage dans les années 1990 du projet Cité de la Mer. Cette reconversion de l'ancienne gare maritime - inaugurée en 1933 -, quasi unique en Europe, en un site consacré à l'épopée sous-marine a permis de conjuguer sauvegarde d'un patrimoine architectural Art déco gigantesque quasi unique en Europe et mise en valeur d'un savoir-faire original avec l'installation et l'ouverture au public du *Le Redoutable*, premier sous-marin nucléaire stratégique français, lancé en 1967 à Cherbourg. Dotée d'un pavillon d'exposition, d'un aquarium et d'une grande halle pouvant accueillir toute sorte d'événements, la Cité de la Mer a accueilli 2 millions de visiteurs depuis son ouverture et est en constant renouvellement. De nouvelles attractions verront le jour au deuxième semestre 2010.

Le désengagement de l'Etat, même s'il a conduit à certaines ruptures brutales dans l'histoire industrielle de la ville, a été surmonté par l'avènement de nouvelles filières et par la réactivité d'un certain nombre de grands sous-traitants. Il faut souligner que le nucléaire

civil reste cependant un employeur majeur avec AREVA dans la Hague, mais aussi avec EDF à Flamanville, où le chantier de construction du réacteur EPR emploie actuellement 2 000 personnes, dont une bonne part est issue du Cotentin. L'agglomération profite d'ores et déjà des retombées économiques de ce grand chantier et a signé une convention avec EDF pour assurer l'accueil d'une partie des futurs salariés du réacteur EPR - qui entrera en service vers 2013 - mais aussi pour continuer d'étendre le secteur piétonnier de son hypercentre : EDF participera, en effet, au titre de la procédure grand chantier, au financement de ces investissements structurants.

Si l'agglomération profite pleinement du chantier EPR, elle doit dès maintenant s'employer à préparer son « après » par le renforcement de ses zones économiques périphériques en favorisant l'accueil de nouvelles entreprises.

Communauté urbaine du Creusot-Montceau

Données générales

Année de création	1970
Superficie du territoire	440 km ²
Population de la CU	93 856 hab
Nombre de communes adhérentes	19
Président	J.C. Lagrange
Région	Bourgogne

- Le Creusot et Montceau-les-Mines, deux agglomérations moyennes et industrielles de Bourgogne du Sud marquées par des ruptures économiques violentes dans les années 1980,
- La Communauté urbaine du Creusot-Montceau créée en 1970 s'impose alors comme chef de file et opérateur direct de la reconversion et donc du traitement des friches,
- Des friches en reconversion, multiples et variées, à l'origine aujourd'hui de deux grands projets d'agglomération en cours de réalisation.

Une communauté urbaine ancienne, résultat d'une volonté locale

A la différence des quatre premières communautés urbaines issues de la loi de 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg), la création de la communauté urbaine Creusot-Montceau en 1970 procède essentiellement de la volonté des élus de 16 communes de 2 bassins industriels, celui du Creusot autour de la sidérurgie et celui de Montceau, bassin minier. Outre le souhait de mutualiser des compétences techniques, la création de la communauté urbaine Creusot-Montceau a surtout été motivée par la nécessaire recherche de solutions communes aux problèmes de conversion et d'adaptation économique qu'annonçaient déjà les premiers fléchissements affectant les industries sidérurgiques et minières locales. La CUCM a donc rapidement étendu son action aux domaines stratégiques du développement, de la promotion et de l'aménagement de son territoire et donc, bien sûr, de ses friches ; elle est de ce point de vue identifiée et très fortement ancrée dans les esprits comme l'acteur local de la conversion économique et des espaces : schémas directeurs, projet de territoire, contrat d'agglomération, PLU intercommunal, schéma de développement économique, gestion unifiée des déchets, de l'eau et de l'assainissement et de la voirie témoignent tous de l'existence ancienne d'une réflexion à l'échelle supracommunale. La gestion de l'habitat, la revitalisation des centres urbains, la protection de l'environnement, le développement des nouvelles technologies, voire le patrimoine et le

tourisme, sont des préoccupations plus récentes, motivées par la montée en puissance de la question globale de l'attractivité de ce territoire, question qui structure aujourd'hui l'action communautaire.

La reconversion du site Creusot-Loire par le maintien d'activités industrielles en centre-ville

Le dépôt de bilan de l'entreprise Creusot-Loire survient brutalement en 1984, faisant en particulier de la Plaine-des-Riaux une friche importante de 40 hectares en plein centre-ville. L'urgence de la situation, le besoin de rompre rapidement avec le traumatisme social créé, ont favorisé l'apport de flux financiers, en particulier en provenance de l'Etat (dispositif pôle de reconversion, FNADT) et de l'Europe (crédits FEDER). La reconversion de cette plaine, site historique des hauts fourneaux, débute dès 1985 par l'acquisition globale des terrains par la CUCM qui en devient l'aménageur et le développeur. Les bâtiments sont démantelés, une première dépollution est effectuée et le foncier ainsi libéré permet la réalisation des infrastructures principales de VRD et l'implantation symbolique de l'usine SNECMA qui sera inaugurée par François Mitterrand en 1987. C'est principalement autour de l'idée que l'industrie doit remplacer l'industrie que le projet se développe. Très vite, dès 1990, ce site accueillera aussi le centre universitaire Condorcet, démarrage d'un mini campus à vocation technique de l'université de Bourgogne toujours en cours de développement aujourd'hui. La crise de 1984 se prolongera par d'autres importants mouvements économiques qui affecteront l'ensemble des entreprises du site industriel du Creusot, libérant petit à petit d'autres friches bâties ou non bâties tout au long des 8 km qu'il couvre. Toutes ces friches vont faire l'objet d'un traitement où la communauté jouera pleinement son rôle. En particulier le projet "Harfleur 2000" (reconversion d'une halle de 70 000 m²) a fait l'objet d'un partenariat immobilier innovant entre AREVA, la CDC et les collectivités. Harfleur accueille aujourd'hui près de 500 emplois de toutes natures, y compris tertiaires. D'une opération de friche industrielle, la démarche communautaire est passée aujourd'hui à une échelle globale de restructuration et de développement du « site industriel », qui va ainsi se valoriser sur toute son emprise au bénéfice des industriels et de la Ville. Un autre partenariat innovant s'est mis en place entre l'indivision « AREVA et ArcelorMittal » (ex-gestionnaire du site) qui permet de redistribuer un nombre important de terrains et surtout d'infrastructures de services (voirie, réseau d'eau brute, réseau d'électricité, réseau d'eaux pluviales...) entre les industriels et la collectivité autour d'un objectif majeur de mise

aux normes « environnementales ». Des opérations de reconversion se produisent régulièrement sur l'ensemble de ce site qui est de plus en plus aujourd'hui un pôle industriel de toute première importance en Bourgogne, en France et en Europe axé sur l'énergie (principalement nucléaire) et les transports. Il accueille nombre d'entreprises du pôle de compétitivité PNB (Pôle Nucléaire Bourgogne).

Sur un ensemble foncier de près de 250 hectares, 80 entreprises sont présentes dont AREVA, ArcelorMittal, GE Oil and Gas, Alstom, etc..., et près de 5 000 emplois. Le maintien de l'activité économique et en particulier industrielle tirée par le « rebond nucléaire » continue à caractériser fortement la transformation de ce site, même si sur quelques secteurs très forts les enjeux urbains et de services à la population ont déterminé la vocation de la reconversion, comme sur l'opération Cœur de ville par exemple.

La reconversion du site des Houillères sur l'agglomération montcellienne : une transformation ancienne, anticipée, progressive et diversifiée

Sur le bassin minier de Montceau Blanzay, se réappropriier des espaces d'exploitation minière est une vieille habitude. Au fur et à mesure du déplacement de ceux-ci, la ville a pris l'habitude de réoccuper une partie des espaces abandonnés. Mais le début des années 1990 a vu le commencement de l'abandon complet des espaces miniers avec la fin de l'exploitation en 1992. C'est 450 ha de friches qui ont été libérés dont près de la moitié est inconstructible (avec en particulier l'espace des Découvertes et ses lacs). La négociation avec l'exploitant (Charbonnages de France) sur la base des schémas d'aménagement élaborés conjointement avant le démantèlement des sites a permis le rachat d'un potentiel foncier de 260 hectares pour quelques euros par le seul acheteur potentiel à savoir la CCM, et le démarrage d'une transformation graduelle et efficace de ces friches. Là aussi, au travers de sa politique foncière, la communauté urbaine s'est imposée comme l'acteur majeur et direct du redéveloppement pour aménager et commercialiser les espaces libérés. Cette transformation, elle aussi largement subventionnée jusqu'au début des années 2000, s'est faite autour de 3 grands objectifs d'aménagement :

- 1 - Des espaces ont été structurés comme espaces urbains de centre-ville et font l'objet aujourd'hui d'implantation de programmes de services publics à la population, de logements, de commerces et d'activités tertiaires, c'est le quartier des Equipages.
- 2 - Des espaces plus éloignés du centre-ville et bien desservis par la RCEA (Route centre europe atlantique) sont aujourd'hui aménagés au titre de zones à vocation économique et permettent l'implantation d'entreprises de production, de logistique, de commerces et sur certains secteurs, artisanales.

3 – Les zones inconstructibles vont trouver elles aussi des vocations diversifiées ; certaines de ces surfaces sont rendues à l'exploitation agricole, voire retrouvent une vocation d'espaces complètement naturels. La plus grande partie de ces zones inconstructibles est de fait aménagée en espaces de loisirs et de détente (Parc minier, Parc des Découvertes de Sanvignes intégrant de nombreux lacs). Enfin, il convient de noter que 30 hectares de ces terrains sont aujourd'hui le lieu d'accueil projeté pour installer une centrale photovoltaïque.

Avec quelques années de décalage sur l'agglomération du Creusot, c'est aujourd'hui un projet d'ensemble de ces terrains qui s'impose à la collectivité comme outil de travail pour construire l'avenir de ce bassin où l'activité minière a totalement disparu et qui s'oriente petit à petit vers une économie d'échange et plus résidentielle.

Des difficultés nouvelles ?

La bonne exécution de ces projets, aujourd'hui élargis, de traitement des friches se heurte à des difficultés majeures nouvelles. D'une part, sur le plan technique, les questions de dépollution de ces terrains souvent « pollués » depuis très longtemps par des industries aujourd'hui complètement disparues amènent la gestion de surcoûts financiers lourds ou de servitudes très contraignantes quant à l'usage futur du terrain ; d'autre part, sur le plan financier, les documents d'application des crédits FEDER dans la perspective de la stratégie de Lisbonne se font beaucoup plus rares pour les aspects urbains de ces revitalisations, mais surtout pour le soutien des investissements à vocation industrielle de type « grandes industries » (énergie – métallurgie – transports) que la CCM entend encore soutenir. Globalement, la charge financière directe pour la CCM de ces opérations, majoritairement orientées vers le développement économique, augmente alors même que la réforme de la TP réduit fortement le lien entre l'entreprise et son territoire...

Données générales

Année de création	1969
Superficie du territoire	25 478 ha
Population de la CU	200 000 hab
Population de la ville-centre	72 330 hab
Nombre de communes adhérentes	18
Président	M. Delebarre

Une organisation administrative et des engagements politiques favorables à la requalification des friches urbaines

Le suivi des transformations urbaines et le traitement des friches s'intègrent dans les objectifs de la Direction générale du développement urbain, qui recouvre les compétences habitat, aménagement, planification urbaine, action foncière et patrimoine. Cette organisation est perçue comme efficace et pertinente pour gérer les friches, essentiellement reconverties en habitat. Depuis 20 ans, le développement important d'outils administratifs (renforcés aujourd'hui dans le deuxième PLH) et l'intensification des relations partenariales a permis la reconversion des sites portuaires.

La reconversion des friches est également favorisée par les objectifs politiques forts de renouvellement urbain fixés par le président de la communauté urbaine : les deux tiers des besoins doivent trouver réponse dans le tissu urbain existant. Le PADD fixe également comme objectif d'atteindre 80 logements/ha dans le tissu existant et 40 logements/ha en extension urbaine. Les friches représentent donc un « patrimoine de transit » plutôt que des réserves foncières. L'habitat est la priorité première et prime sur le développement économique pour plusieurs raisons : principalement parce que les friches sont insérées dans le tissu urbain et représentent de très bonnes opportunités pour offrir du logement en centre-ville, alternatif à la périurbanisation ; par ailleurs, le développement économique se fait plutôt sur des zones d'activités économiques en périphérie proche.

Une bonne connaissance des sites en mutation

L'agence d'urbanisme met en œuvre un observatoire foncier. La communauté dispose également d'un inventaire des friches et sites mutables (70 sites répertoriés). Une veille particulière est accordée aux équipements scolaires, car la communauté en est surdotée dans certains quartiers (accueil passé d'une population jeune aujourd'hui vieillissante). Réussir la mixité fonctionnelle et générationnelle est un enjeu fort du développement

urbain afin d'éviter de provoquer l'inadéquation entre la population et les infrastructures, inadéquation, justement génératrice de friches).

De nombreux projets de reconversion en centre-ville au cours des cinq dernières années

Outre la reconversion majeure du site des chantiers navals fermés en 1987, la communauté est intervenue ou interviendra ponctuellement sur de nombreux sites de 1 à 6 ha en centre-ville et en périphérie. Il s'agit d'anciens bâtiments médicaux du centre hospitalier, d'une ancienne école de commerce, d'une ancienne cité SNCF, d'anciennes entreprises industrielles (sécherie, textile, bois, BTP, automobile), d'un terrain vague et d'un terrain agricole délaissé en zone urbaine, etc., qui représentent à chaque fois quelques hectares reconvertis ou en cours de renouvellement vers du logement, en mixant logement privé et logement social, statut d'occupation, etc... Une charte d'urbanisme et d'aménagement durable est en cours d'écriture pour poser les principes de ces interventions.

La reconversion des friches portuaires : les projets Neptune et Grand Large

Détruite à plus de 80% lors de la seconde guerre mondiale, la ville s'est reconstruite sur le modèle d'avant-guerre, sans anticipation des évolutions de l'activité maritime. De nombreux équipements deviennent obsolètes et la crise des chantiers navals (fermeture de la Normed) entraîne en 1987 l'apparition de 150 ha de friches (docks, « môles », bassins), offrant une opportunité foncière hors du commun en centre-ville et une ouverture sur un espace maritime longtemps fermé.

Le projet Neptune est lancé dès la fermeture et géré par un syndicat mixte port-ville-communauté. La phase 1 est aujourd'hui terminée (désenclavement du site, création d'un port de plaisance, bureaux, habitat, hôtel de la CUD, musée, etc.). La CUD s'est lancée dans la phase 2, avec le projet Grand Large, un quartier durable.

Des partenaires privés longtemps ignorés, un intérêt nouveau pour l'EPF

Face à un projet de taille comme celui du Grand Large, le temps de portage et plus encore l'incertitude constituent les principales difficultés. La communauté urbaine doit veiller à lisser les échéances et lancer les études au moment opportun. L'opération est simplifiée par l'existence d'un interlocuteur unique : le port autonome, qui est en outre le plus grand propriétaire foncier de la CUD et un acteur majeur du développement

économique local. Une démarche partenariale avec le port, des relations aisées avec les services de l'État et le souci partagé de respecter le « choc émotionnel » de la fermeture des chantiers favorisent l'opération de reconversion. Un intérêt nouveau se fait sentir pour l'EPF disponible sur le territoire, notamment grâce à la possibilité de revente directe au privé. La CUD souhaite également intégrer dans la coproduction du projet les acteurs privés (délibérément mis à l'écart lors de la phase 1 du projet Neptune), afin de partager non seulement le financement, mais également une « vision urbaine ». Des groupes de promoteurs sont invités à travailler directement sur les choix d'aménagement et impliqués dans le choix du concepteur.

Données générales

Année de création	1968
Superficie du territoire	61 200 ha
Population de la CU	1 091 438 hab
Population de la ville-centre	212 597 hab
Nombre de communes adhérentes	85
Président	M. Aubry
Région	Nord-Pas-de-Calais

- Presque 50% des friches industrielles françaises,
- 400 ha encore non traités,
- Des friches imbriquées dans le tissu urbain,
- Une mobilisation politique et un engagement financier exceptionnels,
- Une prise en compte croissante de la pollution et une intégration de l'information dans le PLU,
- Un souhait d'implication plus fort de l'Etat en raison des séquelles liées au passé industriel,
- Un besoin d'intégration plus fort des spécificités du renouvellement urbain dans les politiques publiques,
- Des leviers techniques et financiers à développer pour favoriser les opérations.

C'est en région Nord-Pas-de-Calais que l'on recense la plus grande concentration de friches, avec 25% des friches françaises et 50% des friches industrielles (textile, chimie, etc.) dont une grande partie sur le territoire métropolitain (85 communes). Elles sont étroitement imbriquées dans l'urbain, principalement sur les communes du versant Nord-est (et surtout Lille, Roubaix et Tourcoing).

L'investissement de LMCU depuis 15 ans

Depuis quinze ans, LMCU s'est engagée dans la réhabilitation des friches industrielles, qui représentent un espace précieux pour « la ville renouvelée » et le développement économique au service de l'engagement « un tiers d'extension pour deux tiers de renouvellement » affiché dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Pour

cela, plusieurs outils de connaissance foncière ont été développés : observatoire foncier, observatoire des friches et inventaire en interne. La communauté s'efforce d'anticiper les reconversions via des études d'urbanisme intégrant en amont un maximum de données (architecture, urbanisme, pollution, etc.). Ces études permettent de vérifier la compatibilité des sites avec les projets envisagés. L'EPF d'Etat est un partenaire de LMCU depuis 1996. Côté aménagement, de puissantes SEM ont émergé avec les opérations de reconversion (Euralille par exemple). Compte tenu de l'ancienneté et de l'importance du phénomène, la problématique des friches fait l'objet d'un traitement particulier en interne, par une équipe dédiée : la mission friches industrielles. L'existence d'une telle équipe est un atout précieux pour les acteurs locaux, mais également pour toute autre collectivité intéressée, car elle favorise la capitalisation des expériences et la consolidation d'un savoir-faire et d'une expertise aujourd'hui reconnue au-delà du territoire communautaire.

Des centaines d'hectares traités, des centaines d'hectares restants

Sur les 232 friches recensées en 2001, une cinquantaine environ a fait l'objet d'un traitement, les autres représentant un potentiel foncier restant de plus de 500 ha. Plus de 400 millions d'euros ont été investis dans ces opérations à l'échelle de quartiers. Acquisitions et opérations de pré-aménagement ces 5 dernières années (100 ha) ont coûté à elles seules 50 millions d'euros. A l'exception du site PCUK à Wattrelos, transformé en espace naturel, les autres reconversions s'orientent vers des fonctionnalités mixtes. Le site de l'Union (chimie, SNCF, textile : 80 ha) est un pôle d'excellence et un écoquartier en devenir. Une multitude de friches plus petites (3-7 ha), parfois groupées, ont également été reconverties. Le traitement de la friche Onduclair, par exemple, permettra l'extension du centre-ville de Wasquehal. Cette opération constitue un exemple d'investissement privé qui s'inscrit dans les orientations de planification urbaine. Le secteur de la Lys représente une douzaine de friches industrielles. Souvent situées le long de cours d'eau, elles présentent une situation idéale pour des opérations de régénération urbaine. Mais certaines friches restent aujourd'hui en l'état, en raison de la pollution et de leurs caractéristiques géographiques (localisation, desserte, ...) les situant hors marché. En outre, l'ancienneté de certains sites conduit à l'existence de friches orphelines ou d'un morcellement parcellaire qui compliquent aussi les opérations. Enfin, des accidents surviennent de temps à autre sur les sites, dont la plupart sont des propriétés privées, malgré les tentatives de sécurisation.

Pour répondre aux enjeux du renouvellement urbain, des mesures innovantes ont été prises

Au nombre important de friches s'ajoute parfois un état des sols et du bâti très dégradé. La pollution peut poser des problématiques de santé publique, notamment pour les pollutions historiques y compris les « zones de remblais ». La communauté urbaine est rigoureuse dans la prise en compte de ces questions dans ces opérations d'aménagement. Elle a mis en œuvre des tierces expertises sur plusieurs opérations visant à assurer une qualité optimum des études de risques sanitaires. Il est important de noter que les coûts de déconstruction des friches industrielles peuvent être très élevés, notamment en raison de la présence importante d'amiante. Le conseil de communauté a, par ailleurs, délibéré à l'unanimité pour la réalisation d'une mission politique d'information et d'évaluation sur les friches industrielles et les pollutions historiques. Cette mission, dont les conclusions sont attendues pour la fin du premier trimestre 2010, montre la forte implication des élus communautaires sur les enjeux que représente cette problématique pour le territoire de Lille métropole.

L'intégration de données de pollution dans le PLU

Au moment de la révision du PLU, l'Etat a demandé à LMCU d'indicer un certain nombre de sites pollués. Le POS de 1993 avait déjà recensé quelques secteurs (repérés par un indice « n » : sites Rhône-Poulenc de Wattlelos, Wasquehal et Villeneuve-d'Ascq, dépôt pétrolier à Lille et Loos). On peut également rappeler que 160 sites sont inscrits dans la base de données BASOL pour le territoire métropolitain. Avec le PLU, d'autres sites ont été référencés (à l'initiative de LMCU, Etat, DRIRE), avec une distinction entre secteurs constructibles (« n ») et secteurs non constructibles (« n1 »). Les seconds représentent des sites « sanctuarisés », car la pollution ne permet aucune reconversion pour le moment. 80 zones sont désormais référencées et l'Etat, via la DREAL, prévoit d'effectuer une nouvelle étude pour établir de nouveaux zonages.

L'importance d'une démarche partenariale

Quand l'exploitant n'a pas disparu, ce dernier doit *a priori* assurer la remise en état de son site, mais la fermeture d'un site résulte souvent d'une défaillance d'entreprise. La collectivité est dans bien des cas amenée à pallier ces carences. Le développement de partenariats est alors un atout précieux pour financer la dépollution. Le traitement de la friche Kuhlmann (Wattlelos) relève par exemple d'un partenariat entre LMCU (et l'EPF), l'Etat, l'Europe (projet « blue links »), les communes, les Voies navigables de France et le propriétaire du site : Rhodia.

Innover, expérimenter

Sur les questions de dépollution et de traitement des terres excavées notamment, le maître d'ouvrage doit faire preuve de créativité. Cela passe par des partenariats originaux comme ce fut le cas pour le site Rhodia. Un partenariat a été mis en place avec une entreprise de dépollution américaine, expérimentant à ses frais sur le site pollué un nouveau procédé de traitement, épargnant à la collectivité la charge de la dépollution.

Les friches industrielles : une affaire de solidarité nationale qui souffre du désengagement de l'Etat

Ancien pôle de reconversion, la métropole lilloise souffre, comme partout ailleurs, du retrait logistique et financier de l'Etat et de la redistribution des fonds européens, alors que l'héritage du passé industriel marque encore fortement le territoire. Contre ce désengagement, la communauté revendique la persistance d'une forme de solidarité nationale envers son territoire autrefois moteur de la croissance et de la richesse nationale. Les maires se retrouvent donc avec la responsabilité de ce fardeau, responsabilité double car les habitants accusent systématiquement l'exécutif municipal en cas de non-intervention ou d'incident.

Des attentes nombreuses, une actualisation nécessaire de la problématique

L'ancienneté des friches ne signifie pas pour autant le recours aux modalités de reconversion passées (ex : végétalisation des sites sans dépollution ou dépollution très partielle). Techniques et financements doivent tenir compte des nouveaux enjeux du développement urbain et de l'affectation nouvelle (voire à horizon 50 ans) de ces emprises au cœur de la ville. Etat comme Europe doivent se mettre à la page. Cette dernière doit par exemple se concentrer autant sur des outils macro (fonds, échange d'expériences), que sur des quotas qualitatifs (logement social, densité) trop précis pour s'adapter à la spécificité de chaque site. Cette approche est indispensable pour mener une politique de renouvellement urbain et lutter contre l'étalement urbain.

Une meilleure coordination entre les acteurs, un partage des expériences et de l'information

Au niveau local comme au niveau national ou européen, il est nécessaire d'établir un dialogue pour répondre aux besoins en termes de sécurité sanitaire, de responsabilité, d'expérimentation et de financement. Une

adaptation à la réalité des friches industrielles et aux problématiques environnementales qu'elles peuvent poser est également à envisager par les Domaines notamment, dont les estimations de la valeur foncière des sites sont basés «vierge de pollution».

Dépollution : Etat et entreprises exemptés, les ménages assument la charge

La dépollution, avec pour corollaire la question du rôle de l'exploitant, est sans doute la question centrale pour LMCU. La responsabilité des propriétaires et des exploitants peut-elle être niée sous prétexte d'une législation passée moins exigeante ? Le principe pollueur payeur s'avère souvent impossible à mettre en œuvre. A l'exception des friches orphelines, les exploitants devraient être contraints de sécuriser et de remettre en état leur site en vue de l'usage futur, souvent différent de l'affectation passée, pour participer au renouvellement urbain. Des exigences élevées au moment de l'implantation doivent également être posées. Le droit doit donc refléter l'évolution des enjeux de la société, dans une optique ici de préservation de l'environnement, certes global, mais surtout local.

Un fonds pour la dépollution ?

Afin d'anticiper les reconversions et de répartir la charge sur un nombre d'acteurs plus large, l'Etat devrait créer une dotation d'amortissement (inspirée de la loi Barnier et du principe « pollueur payeur ») payée chaque année par l'entreprise et qui alimenterait un fonds commun. Reste à identifier les entreprises devant cotiser à cette « épargne pollution » : (entreprises générant des pollutions, entreprises situées sur un sol pollué, etc.).

Une TVA travaux à 5,5% ?

LMCU revendique également des conditions facilitant l'action du maître d'ouvrage pour des opérations complexes, notamment en cas de déficit d'intervention privée. Une TVA travaux à 5,5% pourrait constituer un levier d'intervention efficace.

Un EPF financé pour moitié par une dotation nationale de compensation.

Pour mieux répartir la charge des opérations, aujourd'hui largement assumée par les habitants du territoire, l'action de l'EPF (par la TSE, 8 euros environ par habitant et par an) devrait reposer sur un financement partagé.

Communauté urbaine du Grand Lyon

Données générales

Année de création	1969
Superficie du territoire	51 500 ha
Population de la CU	1 300 000 hab
Population de la ville-centre	444 369 hab
Nombre de communes adhérentes	57
Président	G. Collomb
Région	Rhône-Alpes

- Un territoire souvent cité comme exemple en matière de connaissance et de veille foncière,
- Des friches disséminées dans l'urbain, sans phénomène de concentration,
- Un réseau des développeurs économiques au service de l'anticipation des mutations de l'espace,
- Une étude approfondie de la pollution des sols (12 000 sites référencés à terme).

Une communauté urbaine exemplaire en matière de connaissance foncière

La direction du foncier et de l'immobilier du Grand Lyon, unique en France par ses ressources humaines et matérielles et sa structuration, se décline aujourd'hui en un pôle stratégie et un pôle opérationnel (achat/vente), auxquels s'ajoutent un pôle « ressources » plus transversal et l'observatoire foncier. Elle est intégrée au développement économique et industriel. La cellule en charge de l'analyse de la pollution du sol est également rattachée au service foncier, pour des raisons historiques, ce qui s'avère aujourd'hui un atout considérable pour la connaissance du territoire et de son état. La communauté urbaine ne dispose pas d'un inventaire des friches, mais possède un inventaire des anciens sites industriels et une cartographie analytique des sites à enjeux. La diversité du tissu économique en fait un territoire très différent d'une métropole comme Lille et la région lyonnaise n'a d'ailleurs pas connu de catastrophe industrielle. La collectivité dispose aujourd'hui de réserves foncières disséminées, sans commune mesure avec la quantité de terres agricoles autrefois urbanisées, et souhaite augmenter sa politique d'acquisition. La dernière mandature a pour cela augmenté les moyens financiers du service foncier. Les friches s'intègrent donc dans cette nouvelle dynamique, mais la thématique n'est pas abordée en elle-même. L'entrée « friche » représente déjà un constat d'échec, si bien que la reconversion des

« tènements » est saisie par territoire, par projet et par direction. La connaissance générale du foncier doit cependant permettre la prise de décision pour les élus.

Des friches industrielles au centre et en première couronne, la vallée de la Chimie sous surveillance, l'opération Lyon-Confluence

Plusieurs opérations de reconversion ont été effectuées sur le territoire du Grand Lyon (usine SLI, Vaise industrie, site militaire ERM, etc.). Sur Lyon et en première couronne, la pression est telle que la reconversion est aisée. Les opérations s'orientent vers une mixité tertiaire/habitat/équipement public. Le maintien d'activités industrielles sur certains sites urbains relève d'une volonté de la CU qui fait face à une demande importante. Certaines friches urbaines sont apparues suite à la délocalisation d'entreprises souhaitant disposer de davantage d'espace. La friche industrielle des anciens bâtiments du Progrès se trouve sur un site qui n'est lui pas en friche. La vallée de la chimie représente également un territoire industriel dynamique, avec des transformations régulières (projet industriel d'écopôle sur 16 ha). La libération de plusieurs emprises de l'Etat est à prévoir, et requiert une transformation du PLU. Le projet Lyon-Confluence, délégué à une SEM dédiée, est sans doute l'opération de reconversion locale la plus médiatisée. La transformation de l'usine à gaz, de l'atelier SNCF et d'autres industries constitue la première phase de l'opération, sur un périmètre de 50 ha. Cette requalification de la pointe de la presqu'île doit étendre le cœur de la ville et accueillir de nombreuses entreprises. La dépollution constitue l'enjeu principal de cette opération coûteuse pour la collectivité.

Les industriels adoptent souvent une logique de valorisation des emprises libérées, sur la base d'estimations par rapport au prix du m² logement ou tertiaire, ce qui ne convient pas toujours puisque l'habitat n'est pas la priorité première en matière d'aménagement. Si les relations avec les services des Domaines se font sans problème, l'Etat propriétaire a une vision très précise du devenir de ses sites, qu'il cherche d'ailleurs à valoriser. Une telle attitude est susceptible de générer de véritables friches si un accord n'est pas trouvé avec la collectivité qui est souvent l'unique acquéreur.

Le réseau des développeurs économiques favorise l'anticipation des mutations urbaines

Avec la création de la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) en 1993, le Grand Lyon a relevé le défi de montrer sa légitimité en matière de développement économique, auprès du monde économique et,

en interne, vis-à-vis de services historiquement tournés vers l'aménagement. Cette légitimité, aujourd'hui reconnue, est passée par un processus de territorialisation de la politique économique, consistant à se placer au plus près des entreprises, de la chambre de commerce, des professionnels de l'immobilier, des notaires et des autres partenaires institutionnels du territoire, tout en intégrant les communes dans la réflexion sur les projets et les opérations (via les conférences locales). Une telle logique permet, dans le cas de la problématique qui est la nôtre, de disposer d'une information de premier ordre pour observer le territoire, alerter sur les difficultés et établir des périmètres de vigilance. La constitution d'un réseau de « développeurs économiques » permet de se placer au plus près des entreprises, dans une logique de réciprocité qui favorise des relations transparentes et fluides. Ce qui passait auparavant pour de l'ingérence est aujourd'hui vu par les entreprises comme un moyen de revendication auprès du Grand Lyon. Un tel réseau facilite l'anticipation des mutations du territoire, et l'émergence de projets suffisamment en amont pour accélérer le retour de l'activité sur les espaces abandonnés. En outre, la collectivité est nettement plus présente que lorsque les initiatives relevaient d'une démarche entre le préfet et l'entreprise. L'Etat demeure impliqué dans l'accompagnement des entreprises en difficulté et des fermetures, mais peu dans la reconversion.

L'intégration de l'information sur les sols pollués dans les orientations urbanistiques

De nombreuses acquisitions et projets se font encore selon une logique d'opportunité, au cas par cas, et ne sont donc que peu anticipés, surtout en ce qui concerne la dépollution du sol. Les deux mois prévus par le droit de préemption ne permettent pas la conduite de diagnostics, d'où l'intérêt de disposer à l'avance d'une information.

L'existence de sols pollués et l'information disponible sur ces sites doivent faire partie intégrante du projet de territoire, donc très en amont des opérations d'aménagement. SCOT, PLU, PLH sont des instruments de stratégie urbaine qui doivent tenir compte des besoins, des atouts, mais aussi des contraintes du territoire. Or la pollution représente un obstacle majeur à la dynamique de projet, si celle-ci « surprend » la maîtrise d'ouvrage. Les bases de données BASOL et BASIAS, des études historiques territoriales et des études urbaines permettent d'accumuler l'information nécessaire à la cartographie de l'état des sols. Il est alors possible, après considération des autres caractéristiques du territoire (desserte par exemple) de définir un projet urbain, les sites d'intervention, les projets compatibles et la nécessité ou non d'une acquisition par la collectivité. Les friches et les tènements pollués doivent également être étudiés de manière approfondie pour estimer de manière efficace et rapide le coût de la dépollution lorsqu'une emprise se libère.

Le recensement de l'espace du Grand Lyon doit à terme permettre de disposer d'une

information sur 12 000 sites environ, avec une fiche descriptive suffisamment détaillée pour obtenir un premier niveau de hiérarchisation.

Données générales

Année de création	1972
Superficie du territoire	15 576 ha
Population de la CU	194 138 hab
Population de la ville-centre	150 600 hab
Nombre de communes adhérentes	9
Président	JC. Boulard
Région	Pays de la Loire

- Une communauté urbaine peu dense, un centre-ville qui se renouvelle, une densification aux abords du tramway,
- Des reconversions de friches très diverses : militaires, ferroviaires, industrielles, hospitalières,
- Une communauté initiatrice de changement et qui souhaiterait disposer du soutien d'autres partenaires institutionnels et de la présence d'un Etablissement public foncier régional.

Une agglomération peu dense et sans pénurie foncière

Le Mans Métropole est un territoire peu dense, qui dispose encore de réserves foncières. La maison individuelle y est une forme urbaine dominante et l'extension urbaine doit permettre une offre immobilière accessible aux revenus inférieurs, afin d'éviter un départ des habitants hors agglomération. Logements et emplois sont les priorités de l'intercommunalité en matière de développement. Le renouvellement s'opère principalement en centre-ville et la densification aux abords du tramway se fait par l'identification de secteurs potentiellement mutables et la mise en place de procédures opérationnelles pour la maîtrise du foncier. Le développement économique s'organise autour de cinq pôles de compétence, qui bénéficient d'une desserte ferroviaire et autoroutière favorable. Le poids de la commune-centre est important (80% de la population intercommunale) et les services de la ville et de la communauté urbaine sont mutualisés.

Des friches diverses : militaires, ferroviaires, industrielles/commerciales, hospitalières... et une acquisition quasi systématique par la communauté urbaine.

La communauté urbaine ne dispose pas d'un inventaire exhaustif des friches, mais dispose

d'une cartographie des sites à enjeux. Un document spécifique recensant les opportunités foncières et leur capacité en construction a été réalisé aux abords de la ligne de tramway. Les friches recensées se situent toutes sur le territoire de la ville du Mans. La communauté urbaine se place systématiquement en initiateur de leur reconversion, via l'acquisition foncière et/ou des partenariats avec des promoteurs privés. L'intervention se fait au coup par coup en fonction de la libération des sites. Les élus manifestent le souhait de posséder le foncier, l'acquisition étant vue comme indispensable à la maîtrise du devenir des projets. La communauté entre d'ailleurs parfois en conflit avec d'autres acquéreurs potentiels, situations dans lesquelles l'usage du droit de préemption urbain peut s'avérer sensible.

Les emprises proches de la gare TGV ont permis le développement d'un important centre d'affaires par la reconquête de terrains appartenant à la SNCF/RFF/Sernam, d'une part, et au secteur hospitalier, d'autre part :

- Les terrains ont été maîtrisés par un syndicat mixte d'aménagement et de promotion de la technopôle du Mans avant d'être reconvertis en pôle tertiaire. En gare sud, près de 100 000 m² de bureaux sont aujourd'hui implantés. En gare nord, de nouvelles perspectives se dessinent de part et d'autre du tramway (10 000 m²) et dans le cadre de l'aménagement du pôle d'échanges multimodal,
- A proximité, le regroupement hospitalier libère progressivement de l'espace, offrant ainsi de nouvelles disponibilités foncières et un potentiel de plus de 50 000 m² de bureaux supplémentaires.

Les emprises militaires libérées représentent un foncier conséquent, acquis largement par Le Mans métropole :

- Une ancienne caserne et un terrain militaire (ancien parc à fourrage) ont été rachetés par la communauté urbaine et la ville du Mans, au terme de négociations difficiles avec la MRAI. Ils ont permis le développement de parcs urbains et de logements sociaux,
- Le site du GIAT (30 ha environ) a été racheté et reconverti en ZAC d'activités et de logements,
- D'autres emprises militaires à proximité du centre-ville sont libres depuis quelques mois (école de gendarmerie). L'Etat, via la MRAI, conserve pour le moment la mainmise sur ces sites et conduit des études afin de recenser les besoins du territoire et d'établir les grandes orientations pour la réaffectation du site.

Les friches industrielles sont presque inexistantes car beaucoup ont été reconverties :

- L'emprise libérée par EDF et pour laquelle le propriétaire souhaitait conduire lui-même un projet immobilier, a finalement été rachetée par la ville du Mans et a été reconvertie en parc urbain,
- Le site abandonné par Philips a été racheté par la communauté urbaine (10 hectares). Il se trouve à proximité d'une propriété de l'Etat et d'une emprise RFF dont certaines zones sont inoccupées. Ces emprises offrent la possibilité de conduire à terme un projet d'ensemble et de développer un nouveau pôle d'activités de plus de 70 hectares. Une première entreprise qui libère un site en centre-ville va s'installer dans une partie des locaux libérés par Philips. Dans l'attente d'une réaffectation complète, la communauté doit assurer la gestion de l'ensemble du site, notamment en gardiennage.

La communauté urbaine demande la dépollution des sites avant l'achat ou tout au moins la réalisation d'un diagnostic et d'un plan de gestion. Les reconversions de ces friches s'orientent principalement vers du logement et du tertiaire. Quelques grands sites encore en activité et dont le devenir semble incertain font l'objet d'une veille par la collectivité.

Des actions conduites directement par la communauté, qui souhaiterait néanmoins bénéficier d'un outil de portage externe

Département, Région et Caisse des dépôts sont ressentis comme étant peu présents dans l'effort de reconversion des friches. Un travail avec l'Etat est mené sur les emprises militaires. Quelques reconversions ont fait l'objet d'une maîtrise d'ouvrage privée. La communauté urbaine donne néanmoins quelques orientations programmatiques, principalement en matière de logement social. Le portage se fait systématiquement en direct mais Le Mans métropole souhaiterait cependant bénéficier d'un outil de portage externe. La mise en place d'un Etablissement public foncier régional a été envisagée mais n'a pour le moment pas abouti. Les opérations sont souvent déficitaires et la communauté urbaine se rapproche des limites du portage en direct.

Données générales

Année de création	2000
Superficie du territoire	60 475 ha
Population de la CU	1 024 000 hab
Population de la ville-centre	839 043 hab
Nombre de communes adhérentes	18
Président	E. Caselli
Densité (hab/km ²)	1 634,3

- Pénurie foncière forte,
- Friches de petite taille disséminées dans l'urbain,
- Quelques grandes friches,
- Intercommunalité encore fragile,
- Situation financière difficile,
- Maîtrise d'ouvrage intercommunale absente des projets de reconversion (accompagnement),
- Animation et promotion du territoire.

Une situation de pénurie foncière forte, de petites friches disséminées

60% du territoire est occupé par un espace naturel protégé. La métropole est coincée entre la mer – face à laquelle s'est développée la ville – et les collines – à laquelle la ville a longtemps tourné le dos. Le foncier « neuf » mobilisable par la CU est estimé à 200 ha seulement. L'espace doit être optimisé. De nombreuses zones économiques ont été ouvertes par le passé mais présentent aujourd'hui des signes de vieillissement et des problèmes de fonctionnement, notamment en matière de desserte. La communauté urbaine doit aujourd'hui restructurer le territoire. La prospective foncière n'occupe cependant pas une place centrale au sein de l'ensemble des directions alors que renouvellement urbain et création d'emplois sont les objectifs centraux du SCOT et que les besoins en construction sont établis à 6 000 logements et les besoins en activité économique sont annuellement évalués à l'accueil de 5 000 emplois dans un « mix » tertiaire (80 000 m² de bureaux par an) commerce et activités (50 000 m² par an).

Trois communes sont principalement concernées par les friches urbaines : Marseille, Marignane et La Ciotat. Des poches d'espace inutilisé existent ponctuellement sur le territoire du port autonome. Des friches d'habitat, éparpillées, sont également à recenser.

Les friches de 1 ha sont rares. 15 000 m² de bâti représente une surface plus que stratégique. Le réseau d'acteurs locaux fonctionne bien et l'information circule rapidement au niveau intercommunal.

Quelques exemples de reconversion :

- Euromed est l'opération la plus significative. Elle intègre des problématiques de quartiers et de reconversion de sites industriels. La CU est partenaire de l'opération et participe en qualité de maître d'ouvrage sur son champ de compétence.
- Une zone disponible située sur le littoral, possédée par Métaleurop, n'a pas encore trouvé projet. Le site est particulièrement pollué et se trouve dans le cône de l'aéroport, ce qui rend impossible l'implantation de logements.
- La friche Belle de Mai dont la reconversion s'est faite.
- L'ancien site Nestlé dans la vallée de l'Huveaune est en cours de reconversion via la réhabilitation des bâtiments industriels (d'ores et déjà quasi commercialisés) et l'aménagement des terrains disponibles, le tout via un opérateur promoteur investisseur.

Toujours dans Marseille, MPM engage les études de faisabilité sur l'ancien crassier des Ayalades (3 hectares) et l'ancien site COFRAPEX (3 hectares). Ces opérations « ponctuelles » sont destinées à être multipliées notamment dans le secteur nord de Marseille.

L'État possède, en outre, quelques sites : les casernes à proximité de la Belle de Mai, qui se vident progressivement, représentent une grande emprise. Les partenaires institutionnels envisagent une nécessaire reconversion à partir de 2012.

Une communauté « jeune » caractérisée par un échelon communal fort

La communauté urbaine de Marseille est créée en 2000, dans la continuité d'une communauté de communes. Elle est donc relativement jeune. Elle se caractérise en outre par un échelon communal fort. Malgré des progrès de l'intercommunalité, le poids des maires demeure important et ceux-ci n'acceptent que partiellement le transfert important de compétences.

La ville-centre regroupe 80% de la population, ce qui n'est pas sans créer des tensions entre communes membres face aux dossiers abordés en assemblée.

Une situation financière difficile : l'importance des partenaires

Aux difficultés fonctionnelles de l'intercommunalité s'ajoute une situation financière difficile, sur un territoire en rattrapage sur le plan du réaménagement (autoroutes en plein centre, manque d'infrastructures). La reconversion des sites est souvent prise en charge par les acteurs privés ou en cofinancement. Un besoin d'acteurs privés est clairement ressenti. L'État est présent via l'Opération d'intérêt national (soutien technique et financier) et la Caisse des dépôts intervient sur certains dossiers. Les relations varient suivant les niveaux, plus simples avec le préfet qu'avec la DRIRE et la DDE. En ce qui concerne l'Europe, des difficultés sont recensées en interne dans la préparation des dossiers afin d'obtenir des financements, un problème qu'il est important de résoudre tant que le territoire peut encore bénéficier des subventions.

Données générales

Année de création	1995
Superficie du territoire	14 230 ha
Population de la CU	270 000 hab
Population de la ville-centre	103 605 hab
Nombre de communes adhérentes	20
Président	A. Rossinot
Région	Lorraine

- Une région touchée par la désindustrialisation et la démilitarisation,
- Une stratégie d'agglomération renforcée depuis 2007,
- Un inventaire des friches réalisé par l'agence d'urbanisme avec près de 500 ha de friches,
- Un besoin de protocole national sur les modalités d'estimation des coûts de dépollution.

Désindustrialisation et démilitarisation en Lorraine

Grande région industrielle après la guerre (elle fournit en 1960 la majorité du fer, de la fonte et de l'acier coulé français), la Lorraine connaît dès les années 60 une crise qui n'est que partiellement résorbée par le développement de nouvelles activités (automobile, électronique, plasturgie, parcs d'attraction, etc.). Les estimations chiffrent à 6 000 ha la surface des espaces abandonnés. La mondialisation continue d'affecter les activités sidérurgiques et du textile encore présentes. Mais c'est surtout la démilitarisation qui affecte en ce moment la région Lorraine (70% des friches militaires françaises). Nancy n'est pas l'agglomération la plus touchée, mais plusieurs emprises militaires font l'objet de travaux de reconversion.

L'émergence d'un projet territorial aux ambitions intercommunales ?

La communauté urbaine du Grand Nancy (créée en 1995) est un ancien district qui célèbre aujourd'hui ses 50 ans. Depuis peu, un processus d'intégration croissante est en cours, avec l'étude de la mutualisation de certains services. Par ailleurs, l'élaboration d'un SCOT est en cours par le syndicat mixte sud Meurthe-et-Moselle. La CU oriente son action vers la politique de l'habitat et le développement économique, la cohésion sociale et la mixité résidentielle, en privilégiant le renouvellement urbain dans un contexte où les réserves foncières se raréfient. Les communes disposent encore d'une partie de la compétence urbanisme et

aménagement, ce qui est à prendre en compte dans la lisibilité d'une stratégie d'agglomération et dans les modes de gouvernance.

Un inventaire des friches pour faire face à la pénurie foncière : 285 sites, 478 ha de friches

Comme dans de nombreuses CU, la politique foncière fait l'objet d'un intérêt renouvelé. En matière d'urbanisation, la CU est compétente pour l'élaboration des documents d'urbanisme, qui se font à l'échelle communale. Le Grand Nancy souhaite préserver une trame verte sur son territoire tout en dégagant de l'espace pour accueillir de nouvelles activités. Dans le cadre de cette stratégie foncière, la CU souhaite développer des outils de connaissance du territoire et rationaliser sa politique d'acquisitions via des études sur le potentiel foncier de l'agglomération et sur les friches urbaines. Un inventaire des friches a donc été réalisé par l'ADUAN : 500 sites repérés dont 285 photographiés et cartographiés par type, état d'avancement du « processus d'enrichissement » (friche avérée, émergente, potentielle). Il doit être réactualisé.

Nancy ou l'importance de l'espace militaire à reconvertir (plus de 400 000 m²)

En 1871, le traité de Francfort confie à l'Allemagne une partie de la Lorraine et l'Alsace. Nancy devient alors la plus grande ville à proximité de la frontière. Une quinzaine de forts et de nombreuses casernes (Landremont, Blandan, Molitor, etc.) y sont implantés afin de la défendre. La reconversion de ces sites extrêmement bien situés se fait aujourd'hui sous maîtrise d'ouvrage communautaire :

- Les casernes Molitor-Manutention (10 ha) vont accueillir le pôle universitaire ARTEM, un espace devant accueillir 5 000 personnes (étudiants, enseignants, chercheurs, personnels administratifs et techniques). La transformation de ce site est également l'occasion du réaménagement de l'ensemble du quartier,
- Le plateau de Malzéville-aérodrome (440 ha) est un site Natura 2000,
- D'autres reconversions (Casernes Kléber, Drouot-Faron, 7^e RHC, etc.) sont en phase d'étude, dans le cadre de grands projets d'aménagement urbain.

De grandes incertitudes persistent en amont sur la charge foncière (connaissance incomplète des contraintes des terrains, longueur de la procédure de DUP au terme de laquelle les prix ont changé, logique de valorisation par les propriétaires, exigences croissantes de dépollution). Les fonds FEDER, longtemps généreux, sont aujourd'hui en baisse.

Des reconversions de sites industriels font également l'objet d'une maîtrise d'ouvrage privée encadrée par le PLU (ancien site Potalux) ou communautaire (ancien site Alstom).

L'EPF Lorraine, un acteur historique de la réaffectation du foncier et un partenaire indéniable pour le Grand Nancy

Créé en 1973, l'ex-établissement public pour la métropole lorraine développe dès 1987 une mission de traitement des friches industrielles, qui représente aujourd'hui la moitié de son budget pour 2007-2013. La CU a mis en place une convention cadre signée en 2007 avec l'EPF Lorraine et le sollicite par ce biais grâce à des conditions de portage avantageuses et une expertise liée à la dépollution et au traitement des sites dégradés. L'EPFL dispose ainsi d'une carte des sites d'intérêt communautaire à acquérir. Dans le cas des friches militaires, l'Etat vend ses emprises à la CU qui appelle alors l'ADUAN. Enfin, le GIFSI est un groupement d'intérêt scientifique lorrain travaillant sur la dépollution des friches et qui regroupe différents acteurs lorrains (EPFL, laboratoires publics et privés, DRIRE, partenaires de l'industrie sidérurgique).

Des attentes au niveau local comme au niveau national

Face aux friches, le Grand Nancy souligne le besoin d'intervention à plusieurs niveaux. Localement, une relation plus rapprochée avec France Domaine doit permettre de faire converger les estimations de la charge foncière. L'EPF permet de son côté une mutualisation des moyens à une échelle plus importante. Nationalement, la CU souhaiterait voir la mise en place d'un protocole sur les modalités d'estimation de la dépollution. L'échange de savoirs doit être intensifié, y compris au sein de l'ACUF.

Données générales

Année de création	2001
Superficie du territoire	52 336 ha
Population de la CU	580 000 hab
Population de la ville-centre	283 000 hab
Nombre de communes adhérentes	24
Président	J.M. Ayrault
Région	Pays de la Loire

- L'île de Nantes, une des plus grandes opérations de renouvellement urbain françaises (350 ha),
- Pas d'EPF, pas d'acquisition foncière systématique, un cadrage de l'aménagement via le PLU et un plan guide,
- Une nature des sols et un contexte économique favorable à l'initiative privée.

Port d'estuaire de la Loire, ville de commerce jusqu'au XVIII^e siècle et centre industriel au XIX^e siècle, Nantes est une ville carrefour entre Bretagne, vallée de la Loire et pays vendéen, qui souhaite aujourd'hui exister à l'échelle européenne, comme métropole de « l'arc Atlantique », d'où son association avec Saint-Nazaire pour une écométropole à l'échelle de l'estuaire de la Loire (SCOT de la métropole de Nantes-Saint-Nazaire), et son rapprochement avec Rennes. La jeune communauté urbaine (2001), qui se place dans une continuité toute relative avec l'ancien district, bénéficie d'une croissance forte.

Une compétence urbanisme aménagement encore majoritairement communale

Depuis sa création le 30 décembre 2000, Nantes métropole exerce la compétence en matière de documents d'urbanisme (révision générale des 24 PLU achevée fin 2007) et d'opérations d'aménagement à vocation économique. Dans le domaine de l'habitat, elle exerce la compétence pour l'élaboration du Programme local de l'habitat (approuvé en 2004, révision en cours), mais pas en ce qui concerne les opérations d'aménagement destinées à la création de logements, pour lesquelles les communes sont toujours compétentes à ce jour. Nantes métropole souhaite, par ailleurs, se doter d'un observatoire foncier encore embryonnaire pour le moment.

Deux opérations d'aménagement à vocation mixte sont toutefois de compétence communautaire : le Grand Projet Ville Malakoff Pré Gauchet (renouvellement d'un quartier d'habitat social construit dans les années soixante à proximité de la gare TGV) et l'aménagement de l'île de Nantes.

Celui-ci représente l'une des plus importantes opérations de renouvellement urbain en France, avec un potentiel de 1 million de m² SHON. Politiquement, le projet est porté par la CU et la ville, la maîtrise d'ouvrage ayant été déléguée à la SEM SAMOA, créée pour l'occasion et devenue SPLA en 2008.

L'île de Nantes : 337 ha ; 4,9 km de long

Comme à Dunkerque, l'opportunité d'un tel projet urbain naît de la libération du site avec la fermeture des chantiers navals en 1987. Une partie de l'île étant déjà urbanisée, un tiers des 350 ha enlacés par les bras de la Loire peut faire l'objet de nouveaux aménagements. Cet espace est disparate par ses anciennes fonctions : anciens chantiers navals et activités liées (site Alstom), présence de hangars et d'industries liés aux activités portuaires, grandes emprises ferroviaires, immeubles de logement de différentes époques, etc. Ce site, au cœur de l'agglomération nantaise et bordé par la Loire, est en train de devenir un nouveau lieu de centralité, mêlant habitat, emplois, commerces et équipements.

Un plan guide du projet a été élaboré sous l'égide d'Alexandre Chemetoff pour reconverter le site, s'appuyant en grande partie sur l'aménagement et la valorisation d'une trame d'espaces publics, au sein de laquelle viennent s'insérer les projets privés. Chaque projet s'adapte en partie à la nature du sol, très variable d'une partie de l'île à l'autre. De bonnes relations entretenues avec le port autonome ont favorisé la reconversion des anciennes cales de lancement des navires, des quais et des hangars, par une négociation distinguant les espaces publics des terrains constructibles et donc valorisables. La conservation de la structure de certains bâtiments a entraîné un surcoût, justifié à des fins patrimoniales et culturelles.

La CU bénéficie de financements extérieurs. Pour la reconversion du terrain Alstom, la collectivité a ainsi reçu une aide considérable de l'Europe (4-7 millions) via le programme REVIT. De plus, l'objectif de faire de l'île de Nantes un écoquartier permet de bénéficier d'une aide européenne dans le cadre du programme CONCERTO.

De nombreuses opérations sont encore en cours, tandis que certaines sont déjà terminées. Les rives du nord-ouest de l'île ont été aménagées (promenade et estacade du quai François-Mitterrand), la gare de l'Etat a été transformée en Maison des syndicats, les anciennes fonderies accueillent un jardin et des logements, une halle a été réhabilitée en pépinière d'entreprises de biotechnologies, le site Alstom accueille la Maison des avocats et des entreprises. Enfin, le site des chantiers a fait l'objet d'une transformation à buts culturel et touristique (Machines de l'île) et constitue aujourd'hui l'une des attractions touristiques majeures de la métropole. A l'autre bout de l'île, le futur pôle d'affaires à vocation internationale (Euronantes) est en cours de construction à l'emplacement du « tripode », ancien ministère des Affaires étrangères difficile à reconvertir et saturé d'amiante.

Une CU non opposée aux EPF mais pour laquelle l'acquisition foncière n'est pas toujours décisive pour faire avancer les projets

Sur les 4 millions d'euros dépensés pour des acquisitions foncières en 2009, aucun n'a servi à l'acquisition de friches. La transformation de l'île de Nantes n'a pas entraîné de procédure d'acquisition progressive des terrains, à l'exception du site du tripode, cédé pour 1 euro symbolique, et des terrains Brossette, acquis par l'aménageur.

L'absence d'acquisition foncière s'explique de plusieurs façons. D'une part, les coûts de dépollution sont exceptionnellement faibles, à l'exception du site du tripode (7 millions d'euros de désamiantage). Un tel avantage permet la prise en charge des coûts de dépollution par les futurs promoteurs, comme c'est le cas dans la reconversion de l'ancienne décharge Viviani. D'autre part, la croissance économique dont bénéficie Nantes favorise un dynamisme entrepreneurial fort, notamment dans le domaine de la promotion immobilière. En matière d'aménagement, l'habitude pour les communes et la CU est donc d'encadrer les opérations via le PLU.

Nantes métropole est convaincue de l'intérêt d'un Etablissement public foncier, notamment en termes de mutualisation du portage. La difficulté réside plutôt dans la pertinence de l'échelle du territoire concerné, au regard des enjeux en présence qui se définissent majoritairement à l'échelle de l'aire urbaine (100 communes en 2006), et au regard de la charge fiscale (TSE) et du potentiel de recettes. L'EPF régional étant toujours en questionnement, Nantes métropole étudie en parallèle la faisabilité d'un EPF local.

Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur

Données générales

Année de création	2009
Superficie du territoire	35 100 ha
Population de la CU	512 160 hab
Population de la ville-centre	347 060 hab
Nombre de communes adhérentes	27
Président	C. Estrosi
Région	PACA

- Une ville touristique peu touchée par le phénomène des friches urbaines,
- Quelques opérations de renouvellement et de reconversion sans difficulté majeure,
- Des ressources foncières limitées par la mer et la montagne,
- Le projet de la plaine du Var : une extension urbaine sur 10 000 ha.

Un territoire faiblement marqué par la problématique des friches urbaines

La toute jeune communauté urbaine de Nice n'est pas un territoire sur lequel la problématique des friches trouve l'écho dont elle bénéficie dans de nombreuses communautés urbaines. Mais ce n'est pas par manque d'intérêt, car l'importance d'une dynamique de projet territorial pour maîtriser et restreindre l'apparition d'espaces sous-utilisés est un enjeu perçu à Nice comme ailleurs. C'est davantage par manque de pertinence au niveau local que les friches ne font pas l'objet d'un questionnement en interne. A l'exception de la commune industrielle de Carros, le développement du territoire niçois repose avant tout sur l'activité touristique, les services et le petit tertiaire. Le soin apporté au cadre de vie est donc une priorité de la collectivité, qui considère que la puissance publique doit encadrer l'aménagement. Les projets de rénovation (régénération, ANRU) concernent majoritairement des quartiers dégradés (quartier des Moulins), mais quelques opérations de reconversion de sites en friche ont été effectuées.

Quelques reconversions effectuées sans difficulté

Les petites et moyennes industries (cimenteries par exemple) ont depuis longtemps disparu du territoire niçois et Nice n'a pas entrepris de négociations avec RFF car les emprises en centre-ville sont toutes nécessaires au terminal ferroviaire. Les quelques reconversions passées ou en cours portent essentiellement sur d'anciens bâtiments publics, un bâtiment

de l'état-major et une caserne (Saint-Jean-d'Angély) et l'opération de reconquête urbaine de la gare du sud. Malgré la réaffectation pour partie nouvelle des lieux, les projets n'ont guère rencontré d'obstacles. Ces sites ne présentant pas de pollution et n'étant pas des structures lourdes enclavées, leur requalification a été rapide. La présence nouvelle de l'Etablissement public foncier PACA sur le territoire est mis à profit, plus pour le logement et la réalisation de réserves foncières que sur la question des friches.

A l'avenir, d'autres reconversions sont à envisager. Le site des abattoirs, ancien îlot industriel en zone franche urbaine à l'est de la ville, représente une singularité urbaine qui pourrait accueillir un pôle culturel sur 30 000 m² (ateliers d'artistes, bureaux, logements). Une valorisation du patrimoine architectural doit permettre de préserver l'identité particulière du lieu. La transformation de la halle des anciens établissements SPADA représente un potentiel de 30 000 m² de SHON pour du logement, des commerces, des équipements publics culturels ou sportifs.

Le territoire est attractif (+ 2,3% d'augmentation démographique par an), ce qui pose la question de l'extension de la ville, sachant que le développement de l'espace niçois est fortement conditionné par la présence de la mer, d'une part, et des montagnes, d'autre part.

La reconquête du territoire de la gare du Sud (2 ha)

D'une surface de 2 hectares au centre-nord de la ville, la gareSud est une emprise foncière possédée par la ville de Nice. L'opération de régénération, qui passe par la valorisation du patrimoine de la gare, doit permettre d'améliorer l'attractivité du site et d'offrir de nouveaux équipements. Comme pour la majorité des opérations d'aménagement, l'enjeu pour la collectivité consiste avant tout à rentabiliser l'investissement effectué.

Une « friche agricole » de 10 000 ha en extension urbaine

Seule la plaine du Var, considérée en interne comme une « friche agricole » (territoire autrefois cultivé et désormais délaissé), permet encore l'extension urbaine sur 10 000 ha. Dernier espace restant, de taille tout de même considérable, elle fait l'objet d'une opération d'intérêt national (décret du 7 mars 2008), devant répondre aux besoins du territoire tout en respectant les principes d'un urbanisme durable. Une consultation et la réalisation d'un plan guide sont en cours.

Données générales

Année de création	1966
Superficie du territoire	30 600 ha
Population de la CU	451 240 hab
Population de la ville-centre	264 110 hab
Nombre de communes adhérentes	28
Président	J. Bigot
Région	Alsace

- Une pénurie foncière annoncée pour 2020,
- Un service foncier en position de force,
- Un atlas départemental des friches à réactualiser,
- Un espace portuaire reconverti partiellement.

Des services fonciers, aménagement et développement économique au fonctionnement rapproché ?

La Communauté urbaine de Strasbourg est l'une des seules communautés urbaines où plusieurs services (foncier, prospective et planification territoriale, aménagement et développement économique) nous ont accueillis conjointement. La CUS se trouve dans le besoin d'une vision à long terme sur le devenir de l'agglomération et cherche à préciser sa stratégie de développement à l'horizon 2020. Si celle-ci gère les PLU communaux, une « vision CUS » existe encore peu au niveau communal. Reconversion et valorisation du patrimoine ne font guère partie de la culture locale.

5 ha mobilisables dans l'immédiat, une pénurie foncière annoncée pour 2020

Le choix difficile entre extension et reconversion apparaît dans le SCOT, motivé par la rareté des territoires urbanisables. Ne restent en effet que 5 ha viabilisés disponibles immédiatement auxquels s'ajoutent 100 ha éventuellement mobilisables à moyen terme. La CUS devrait se trouver dans une situation de pénurie foncière sensible dès 2020. De plus, l'extension urbaine se voit conditionnée par le souhait affiché de préserver l'espace agricole afin de développer l'agriculture urbaine et les circuits courts de distribution. Enfin, la présence sur le territoire d'une espèce animale protégée, le grand hamster d'Alsace, soulève des difficultés croissantes pour les nouvelles opérations d'aménagement.

Un service foncier qui monte en puissance et des opérations menées en direct

La nouvelle mandature s'accompagne d'un regain d'intérêt pour la politique foncière, avec pour objectifs la reconstitution de réserves et le développement d'outils de connaissance et de veille en interne. Le service foncier y est plus développé que dans la plupart des communautés urbaines et les communes membres se tournent systématiquement vers la CUS pour l'observation foncière. La puissance financière de l'agglomération aidant, la CUS ne cherche pas à se doter d'un outil externe de portage ni à rejoindre l'EPF départemental. Une dynamique à contresens du souhait de nombreuses CU.

Un annuaire des friches précis réalisé par le département

L'enjeu des friches urbaines se pose depuis peu à la CUS même si des opérations de reconversion ont lieu depuis 20 ans sur le territoire de Strasbourg. Un atlas assez précis des friches est déjà disponible depuis 2000 au niveau départemental, et pourrait être mis à profit par la communauté urbaine après réactualisation. 84 friches y sont décrites dont 61 dans sur le territoire de la ville-centre, pour une surface supérieure à 100 ha. Parmi ces friches militaires, industrielles, ferroviaires ou commerciales, certaines font d'ores et déjà l'objet de projets de reconversion.

Un désaccord subsiste face aux estimations foncières réalisées par l'Etat. Celles-ci sont jugées 1,5 fois trop élevées par rapport à celles de la CUS qui regrette cette entrave à la stabilisation des prix.

Les coûts d'acquisition et de traitement sont importants, mais c'est surtout le refus des propriétaires de céder les terrains qui constitue la principale difficulté de la CUS, qui a toujours privilégié par le passé la négociation amiable mais qui sera amenée à mettre en œuvre progressivement des procédures plus contraignantes pour remplir les objectifs fixés (DUP réserves foncières, ZAD...)

Des friches portuaires et brassicoles reconverties, un espace hospitalier qui fait l'objet d'interrogations

La CUS est intervenue depuis les années 1980 sur les friches portuaires situées le long du fleuve. Comme ailleurs, l'autorité portuaire représente un territoire quasi autonome, mais les relations avec celle-ci sont favorisées par le statut de sa présidente, également vice-présidente de la CUS.

La construction d'un nouveau bâtiment hospitalier pose la question du devenir du grand hôpital, territoire gigantesque enclavé au cœur de la ville par un mur d'enceinte.

Communauté urbaine du Grand Toulouse

Données générales

Année de création	2009
Superficie du territoire	36 650 ha
Population de la CU	661 500 hab
Population de la ville-centre	444 400 hab
Nombre de communes adhérentes	25
Président	P. Cohen
Région	Midi-Pyrénées

- Une ambition et une stratégie d'agglomération affirmées en 2008,
- Un territoire dynamisé par une forte poussée démographique,
- Un souci de repenser l'urbanité dans la densité et le vivre ensemble,
- Peu de friches, beaucoup d'étalement urbain.

Une communauté urbaine jeune, en quête d'une stratégie globale, et qui doit maîtriser un phénomène important d'étalement urbain

Quatrième agglomération française en termes de population, Toulouse s'est tout récemment constituée en communauté urbaine, ce qui entraîne une refonte importante des services (mutualisation, réorganisation des pôles directionnels).

Le service foncier de la ville centre, historiquement puissant, a été intégré dans un pôle élargi, la nouvelle direction générale du développement urbain et durable de la communauté urbaine, dans la perspective d'une stratégie globale de développement et d'aménagement du territoire toulousain.

Un des enjeux de cette nouvelle direction est de réduire le phénomène de l'étalement urbain, particulièrement préoccupant sur le territoire intercommunal et au-delà. L'espace agricole est encore important et la tentation de « grignotage » forte (« grignotage » qui peut paraître restreint à l'échelle communale, mais dont l'ampleur est révélée à l'échelon intercommunal). L'organisation efficace du territoire et une offre immobilière attractive doivent, en outre, permettre l'installation des habitants dans l'agglomération à proximité des services

et des transports en commun, afin de réduire la dépendance automobile.

Des réserves foncières à reconstituer pour piloter le développement de la ville

En 2008, la stratégie foncière toulousaine a changé et une politique de constitution de réserves a été relancée. Dans les années 1960-1970, la Ville de Toulouse a constitué des réserves foncières publiques très importantes, en mobilisant des procédures de ZAD, puis d'expropriations.

Le vaste territoire de la commune centre (plus de 11 000 ha) était très peu urbanisé, avec une persistance de l'activité agricole et maraîchère ; les réserves foncières, plus de 1 000 hectares, ont permis d'accompagner le développement de la ville et son essor économique, liés notamment aux industries de l'aéronautique et de l'espace.

Ainsi, dans les décennies qui ont suivi, le foncier a été progressivement cédé à un aménageur public, la Setomip, pour être aménagé en zones d'habitat ou d'activités.

L'agglomération s'est retrouvée récemment sans aucune réserve foncière. La collectivité s'est donc lancée dans une politique d'acquisition volontaire, alors que l'élaboration d'une stratégie globale n'en est qu'au stade embryonnaire. Une dizaine de ZAC ont été ouvertes, dont plus de la moitié en maîtrise d'ouvrage publique, ce qui représente plusieurs centaines d'hectares d'extension urbaine. Les acquisitions ne sont pas envisagées pour une rétention à long terme, mais pour répondre rapidement aux besoins du territoire. L'EPFL, disponible depuis 2007, pourrait se révéler un atout précieux de cette politique, mais ne dispose toujours pas de la recette fiscale propre.

Des friches peu nombreuses

Les actions de la communauté urbaine s'inscrivent dans la continuité de la communauté d'agglomération. Quelques projets de reconversion existent, mais les friches ne constituent pas un phénomène majeur du fait notamment que Toulouse n'a pas un patrimoine industriel « lourd ». Il s'agit surtout d'opérations ponctuelles, en fonction des opportunités :

- Le départ du GIAT a libéré 33 ha, qui seront reconvertis en logements, commerces et activités tertiaires avec espaces verts et déplacements doux,
- Le développement de la ZAC Niel (logements, équipements et parc), sur une ancienne caserne, a été ralenti par des découvertes archéologiques,
- Le déplacement du parc des expositions, à proximité de l'aéroport, va

permettre la réalisation d'un grand parc urbain au cœur de Toulouse, dans une optique de rapprocher les habitants des espaces de loisirs et de détente,

- L'explosion de l'usine d'AZF (200 ha), en 2001, a laissé une friche quasiment au cœur de la ville. L'emprise fait l'objet d'un projet de « cancéropôle » (170 ha, 850 millions d'euros) et d'un pôle tertiaire. On regrette en interne de ne pas avoir étendu le périmètre du projet à la zone du Mirail (immeubles dégradés vendus par leurs propriétaires, opportunité qui n'a pas été saisie par la collectivité) pour en faire un projet de grande ampleur, cohérent et complet,
- Un autre dossier majeur de la communauté porte sur le devenir de la base aérienne Franczal, dont l'activité a cessé en 2009 dans le cadre de la réforme des armées. Une réflexion est menée avec la MRAI afin de valoriser et de préserver une activité aéronautique sur cet espace de 300 ha se trouvant partiellement sur le territoire d'une autre communauté d'agglomération,
- Enfin, et de la même façon qu'à Bordeaux avec la LGV, l'arrivée du TGV entraîne un projet de renouvellement du quartier de la gare Matabiau, mêlant renouvellement et nouvelles constructions au niveau de la gare de marchandises.

COMMUNAUTÉS
URBAINES
DE FRANCE


CAISSE D'ÉPARGNE

En collaboration avec

 SciencesPo


siteum
Géographie & Territoires