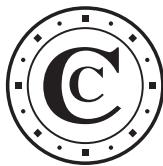


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE FONDS FRICHES
ET LES MESURES
DE RECYCLAGE
DU FONCIER

2021-2014

Rapport public thématique

Janvier 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I UN OUTIL NOUVEAU AU SERVICE DE L'OBJECTIF DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, QUI RESTE TROP PEU CIBLÉ	17
I - UNE ENVELOPPE NOUVELLE POUR LA RÉHABILITATION DES FRICHES AVEC 1,4 MD€ ENGAGÉS ENTRE 2021 ET 2024	18
A - Une enveloppe de 750 M€ au sein du plan de relance (2021-2022)	19
B - Une mesure de 688 M€ (2023-2024) au sein du fonds vert illustrant l'effet cliquet de la dépense initiée dans le plan de relance	21
C - Une montée en puissance significative par rapport aux dispositifs antérieurs	21
D - Des moyens financiers soumis aux contraintes des finances publiques.....	23
II - UNE MISE EN ŒUVRE DÉCONCENTRÉE SANS CLÉ DE RÉPARTITION LISIBLE ; LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ANIMATION TERRITORIALE	23
A - Une clé de répartition géographique qui s'est progressivement professionnalisée	23
B - Une organisation déconcentrée avec une montée en compétence technique des services instructeurs	27
C - Des moyens de gestion limités pour les services déconcentrés de l'État	30
D - Un accompagnement des services instructeurs à renforcer	32
III - UN PROCESSUS DE SÉLECTION ET DE SUIVI À RESSERRER	33
A - Des porteurs de projet avec lesquels les échanges doivent être plus nourris	34
B - Des critères d'éligibilité à restreindre	35
C - Des modalités de sélection qualitatives à renforcer	41
D - Un suivi et un contrôle de l'avancée des opérations lacunaires par les services de l'État	43
CHAPITRE II DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS POURSUIVIS	47
I - DES DONNÉES INSATISFAISANTES ET UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES OPÉRATIONS FINANCIÉES	47
A - Des données de qualité incertaine	47
B - Une absence d'évaluation de l'efficacité des fonds	49
II - DES RÉSULTATS GLOBALEMENT INCERTAINS DU FONDS FRICHES	51
A - Des priorités multiples et fluctuantes qui ne contribuent pas à la lisibilité du dispositif	52
B - Des objectifs affichés globalement non atteints	56
C - Une démarche de performance à refonder	62
III - UNE FAIBLE EFFICIENCE DU SUBVENTIONNEMENT DU RECYCLAGE FONCIER	64
A - Une diversité d'effets levier théoriques	64
B - Des porteurs de projet qui font eux-mêmes état d'un certain effet d'aubaine	66
C - Un effet d'aubaine confirmé par une étude économétrique	66
D - Une analyse de l'efficience par types de projets qui reste à faire	68

CHAPITRE III UN DISPOSITIF À INCLURE DANS UNE POLITIQUE PUBLIQUE PLUS LARGE	71
I - UNE CONNAISSANCE DES FRICHES À AMÉLIORER	71
A - Un potentiel de friches encore incertain.....	71
B - Un inventaire en cours d'élaboration	72
C - Une coopération encore parcellaire avec les collectivités territoriales.....	75
II - UN PARTENARIAT ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SUR LA POLITIQUE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE À CLARIFIER.....	76
A - Des aides des collectivités territoriales et des fonds européens formant un « halo » de subventions publiques sur les friches	76
B - Un effet d'entraînement du fonds friches sur les subventions publiques à mieux caractériser	77
C - Une nécessaire conditionnalité des aides étatiques à l'adoption d'une démarche locale de sobriété foncière	80
D - Le fonds friches, un outil de négociation essentiel dans le cadre du « zéro artificialisation nette »	83
III - UNE COHÉRENCE DU CADRE D'ACTION EN FAVEUR DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE À CONFORTER	84
A - Une fiscalité encore peu adaptée aux enjeux de sobriété foncière	84
B - Des acteurs du portage foncier et de l'aménagement urbain à mobiliser davantage	84
C - Un modèle économique de la sobriété foncière à créer	87
CONCLUSION GÉNÉRALE	93
LISTE DES ABRÉVIATIONS	95
ANNEXES	97

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes. Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques. Elle a été conduite par des rapporteurs de la cinquième chambre. La Cour est compétente pour réaliser ce contrôle, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La mise en place du fonds friches s'inscrit dans le contexte plus large de l'émergence en France d'une politique de sobriété foncière visant, dans l'horizon du « zéro artificialisation nette » en 2050, à réduire l'artificialisation des sols. Elle s'inscrit aussi dans le plan de relance de 2020-2021, ayant permis de mobiliser des financements européens.

Le cœur de l'enquête concerne le fonds friches. Toutefois, son périmètre a été élargi en intégrant de manière complémentaire les mesures de recyclage du foncier prévues au sein du fonds vert, qui s'inscrivent dans une forte continuité avec le fonds friches. Le contrôle porte ainsi sur les années 2020-2024. Toutefois, les données transmises par le ministère ou le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) portent à titre principal sur le fonds friches (2021-2022) et dans une moindre mesure sur l'année 2023 (première année du fonds vert).

Deux grands domaines ont été instruits : d'une part la mise en place du subventionnement du recyclage foncier, dans son organisation administrative, son extension territoriale et son poids budgétaire, ainsi que dans l'articulation avec des outils de sobriété foncière concomitants ou préexistants ; d'autre part, l'efficacité et l'efficience du dispositif du point de vue des objectifs qui lui étaient assignés.

L'étude de l'efficience du dispositif repose sur une évaluation statistique et économétrique réalisée à partir d'un sondage mené en janvier-février 2025, auprès de l'ensemble des bénéficiaires des projets lauréats et des candidats non-retenus du fonds friches, ainsi que d'un échantillon construit et analysé par les rapporteurs, selon l'état de l'art économétrique. Cette approche situe le rapport entre un contrôle classique et une évaluation de politique publique. La démarche évaluative porte exclusivement sur le fonds friches (2021-2022), mais conduit à des constats et à des orientations qui valent largement pour les mesures de subventionnement pérennisées au sein du fonds vert. L'enquête s'est en particulier intéressée à la notion d'effet levier, très présente dans la communication sur les deux fonds (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - DGALN, CEREMA, ADEME).

L'instruction a donné lieu à une vingtaine d'entretiens avec des administrations et des services centraux. Des données ont été collectées auprès de la DGALN et du CEREMA, et croisées avec des données obtenues en source ouverte.

Des déplacements ont été réalisés dans trois régions (Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Ile-de-France) et sept départements (Nord, Pas-de-Calais, Gironde, Charente, Seine-Saint-Denis, Paris, Essonne) bénéficiaires. Les rapporteurs ont rencontré de nombreux interlocuteurs lors de ces déplacements : porteurs de projet divers, publics ou privés, préfectures de région et de département, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et secrétaires généraux pour les affaires régionales (Sgar), directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M), parfois établissements publics fonciers (EPF) ou d'aménagement (EPA), collectivités locales. Le périmètre géographique est celui de la France hexagonale uniquement.

**

Le projet de rapport public thématique a été préparé, puis délibéré le 24 septembre 2025 par la 5^{ème} chambre, dans une formation présidée par M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, et composée de M. Helwaser et M. Colin, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteure, Mme Lajus, conseillère maître, M. Dedrie, conseiller référendaire et, en tant que contre-rapporteur, Mme Mazoyer conseillère maître.

**

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président par intérim de la cinquième chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpentier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis, a été consulté sur le projet de rapport le 1^{er} décembre 2025. La doyenne des présidentes de chambre faisant fonction de Première présidente en a approuvé la publication le 20 janvier 2026.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le fonds friches (2021-2022) et les mesures de recyclage foncier du fonds vert (à partir de 2023) constituent un nouveau moyen d'action pour l'État pour accompagner l'objectif de sobriété foncière en France : le subventionnement d'opérations pour réhabiliter ces espaces inactifs ayant perdu leur vocation originelle que sont les « friches ». Née à la fin de l'année 2020 dans l'urgence du plan de relance, cette ligne budgétaire a été pérennisée au sein d'une mesure spécifique dite de « recyclage foncier » du fonds vert. Censé couvrir la différence de coût entre un projet en extension urbaine et un projet en recyclage foncier, liée notamment à la dépollution, à la déconstruction du bâti ou à son réaménagement, ce subventionnement finance dorénavant également des actions de renaturation ou de création d'équipements publics dont l'équilibre économique est difficile à établir.

Quatre années après les premiers engagements et alors qu'une partie des projets a été achevée, la Cour a analysé ce type d'instrument, sa mise en place et son organisation, mais également son efficacité, son efficience et la plus-value d'un tel levier par rapport à d'autres outils plus traditionnels utilisé par l'État pour viser la sobriété foncière, comme le soutien à l'ingénierie, l'impôt ou l'intervention réglementaire.

Un outil aux objectifs multiples mais peu clairs

Le fonds friches et la mesure de recyclage foncier du fonds vert financent la réhabilitation d'espaces déjà aménagés et inactifs. Si la politique de réhabilitation des friches est plus ancienne et participe de différents objectifs, industriels, économiques ou d'aménagement du territoire, le plan de relance a conduit à fixer à cette subvention deux objectifs cumulatifs : la relance de l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics et la réduction de l'artificialisation des sols par la réutilisation de sites et terrains existants. Au fur et à mesure des trois appels à projet lancés entre 2021 et 2022, deux nouvelles priorités ont été ajoutées, la production de logements, en particulier sociaux, dans le contexte de la crise du logement, et la relocalisation d'activités économiques et industrielles, notamment dans l'industrie verte. En outre, la répartition des moyens dans tous les départements, les critères d'éligibilité et de ciblage de projets qui mettent en avant les territoires « non tendus », en donnant la priorité aux petites villes engagées dans des démarches de revitalisation comme *Action cœur de ville* ou *Petites villes de demain*, font apparaître un objectif implicite d'aménagement et de soutien aux territoires en déprise. Cette concomitance d'orientations ne permet pas une compréhension suffisante pour assurer l'efficacité de l'outil.

Ainsi, les critères de sélection des dossiers ne permettent pas un choix toujours optimal, notamment d'un point de vue environnemental. La Cour recommande donc de resserrer ces critères d'éligibilité.

Une enveloppe globale d'1,4 Md€ sur quatre années, gérée de manière déconcentrée

Entre 2021 et 2024, les subventions au recyclage foncier ont représenté une enveloppe d'1,4 Md€, soit environ 350 M€ par an. Ce montant constitue un véritable changement d'échelle par rapport aux 5 M€ que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) consacrait en moyenne chaque année au recyclage des friches depuis le début des années 2010. Comparée à six autres pays européens (Allemagne, Espagne, Italie, Danemark, Royaume-Uni, Suisse), la démarche française est un cas unique, par l'ampleur, le champ et les modalités de cette subvention directe.

Le mode de gestion déconcentré de l'enveloppe n'a pas été modifié au fil des appels à projet, ni lors de son intégration au fonds vert. Grâce à des enveloppes mises à leur disposition, les préfectures de région valident *in fine* le choix des projets proposé par l'échelon départemental (directions départementales des territoires et de la mer ou DDTM) ou par l'ADEME. Elles peuvent également compléter les critères nationaux par des orientations régionales. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) coordonne le cadre national et l'animation du dispositif (hors périmètre de l'ADEME) et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) apporte un appui technique sur les cas complexes.

La Cour relève que la méthodologie fournie et les supports de formation sont insuffisamment actualisés, que les outils de suivi utilisés par les services instructeurs sont peu performants, les contrôles sur site peu nombreux ; et que les contrôles sur pièces ne contribuent pas à améliorer les informations disponibles. Les données transmises à la Cour, parfois incohérentes, ne permettent pas sans retraitement une analyse robuste du bon emploi du fonds friches.

Une qualification et une connaissance des friches à améliorer pour tirer profit du dispositif de subventionnement

La loi Climat et résilience (2021) puis son décret d'application de décembre 2023 définissent désormais la friche comme un bien immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et nécessitant des travaux préalables à son réemploi avec quatre critères non-cumulatifs : la concentration de logements vacants ou indignes ; l'existence d'équipements vacants ; une pollution identifiée dépassant les capacités financières de l'exploitant à dépolluer ; un coût de réemploi trop élevé au regard des recettes de commercialisation prévisibles.

Cette définition, *a priori* la plus large en Europe, n'impose ni seuil de superficie ni durée minimale d'inactivité, ce qui peut créer des effets d'aubaine. Des sites d'une grande diversité ont ainsi été financés, même si les friches en zone urbanisée - qui peuvent être situées dans des villes ou bourgs ruraux - et les friches industrielles en représentent les trois quarts.

L'outil *Cartofriches*, conçu par le CEREMA, recense ces espaces mais ne couvre pas encore tout le territoire national. Il souffre d'une participation trop limitée des collectivités territoriales. Il serait utile d'accélérer et de fiabiliser ce recensement afin de mieux cibler les subventions.

Des résultats contrastés, révélant un dispositif plus orienté vers l'aménagement du territoire que vers la transition écologique

Près de cinq ans après son lancement, le caractère incomplet de ces données ne permet pas de conclure de manière certaine à l'efficacité du fonds friches². La Cour estime³ à environ 32 000 le nombre de logements aidés grâce à ce fonds, dont 11 000 logements sociaux, sans qu'il soit certain que cet apport ait été indispensable aux projets soutenus. En outre, seulement 29 % de ces projets comportant des logements se situent en zone tendue. L'apport à la création de surfaces ou activités économiques n'est pas, quant à lui, chiffré.

Par ailleurs, les analyses menées en croisant plusieurs séries de données font apparaître des résultats limités au regard des objectifs annoncés. En dépit de l'objectif de relance économique rapide, 22 % des crédits de paiement n'avaient pas été consommés à leur terme de fin 2024. Le rythme d'artificialisation des sols n'a pas fléchi au cours des années 2021 à 2023. L'efficacité du fonds sur le recyclage des terrains est faible : celui-ci aurait permis de recycler 2 750 hectares, au regard des 3 375 annoncés et éviter au total la consommation de 5 500 à 8 000 hectares. Une dépense de 1 M€ aurait ainsi contribué à recycler 3,6 hectares, soit l'équivalent de cinq terrains de football, et à éviter 7 à 10,5 hectares d'étalement urbain. Mais le lien de causalité entre la subvention et le recyclage foncier n'a pu être établi par la présente enquête.

Le fonds friches a concerné majoritairement des projets de taille modeste (médiane à 0,5 hectares), pour des subventions d'un montant moyen d'environ 500 000€, attribuées à des projets majoritairement portés en régie par des collectivités (46 % des lauréats) ou par leurs opérateurs, et ce, au sein de territoires principalement ruraux⁴ (55 % des projets lauréats) et en zone de déprise démographique (37,5 %). Outre la recherche de sobriété foncière, le fonds a largement contribué à la requalification et la revitalisation d'espaces et bourgs ruraux, ce qui n'était pas originellement affiché dans ses objectifs.

Un effet déclencheur non démontré sur l'échantillon étudié

La Cour a estimé l'effet de causalité de la subvention dans la conduite des projets à travers un sondage réalisé auprès de l'ensemble des porteurs de projets candidats, et mené une étude économétrique sur un échantillon limité de projets comparables, subventionnés ou non. L'étude indique que la subvention n'a eu un effet déclencheur que pour 30 % des projets. 68 % des projets non subventionnés ont tout de même pu être réalisés, contre 98 % pour les projets subventionnés. L'effet accélérateur de la réalisation du projet grâce à l'apport de la subvention est quant à lui faible, voire inexistant.

Ce type d'analyse devrait être développé par les administrations sélectionnant les projets. Il serait particulièrement nécessaire de connaître les types de projet pour lesquels la plus-value de la subvention, ou effet déclencheur, est le plus important, selon leur nature, leur localisation ou la catégorie du maître d'ouvrage considéré. Une telle étude permettrait de refonder les indicateurs de performance budgétaire de la mesure de recyclage foncier du fonds vert, qui sont incohérents.

² Les analyses statistiques et économétriques conduites sur les projets lauréats et non lauréats ne portent, pour des raisons de disponibilité des sources, que sur les données du fonds friches et non sur celles du « recyclage foncier » du fonds vert.

³ Voir annexe n° 8.

⁴ Territoires qualifiés dans la classification de l'INSEE de « bourgs ruraux », « rural à habitat dispersé » et « rural à habitat très dispersé ».

Un partenariat avec les collectivités territoriales à renforcer et à clarifier en matière d'aménagement

Le rapport souligne la faible coordination entre les subventions du fonds friche et les politiques d'urbanisme et d'aménagement locales des collectivités territoriales. D'une part, le fonds friches a pu conduire à un effet d'éviction des subventions publiques locales existantes au lieu de les compléter. D'autre part, la cohérence entre les projets financés par l'État à travers le fonds friches et les stratégies locales en matière de sobriété foncière n'a pas été organisée.

La Cour recommande de renforcer et clarifier le partenariat entre l'État, garant de la trajectoire de sobriété foncière, et les collectivités locales, qui co-financent et sont *in fine* responsables de la déclinaison de cette politique au plus près des citoyens.

Un rôle d'accompagnement dans la transition vers le « zéro artificialisation nette »

Malgré ses limites, le fonds friches constitue une avancée réelle pour la mise en place d'une politique publique de sobriété foncière. Dans le contexte du « zéro artificialisation nette » (ZAN), il a servi d'outil pédagogique et incitatif au soutien d'un changement de paradigme. Même sans attribution de subvention, la perspective d'un soutien de l'État a souvent joué un rôle de catalyseur pour débloquer ou accélérer des opérations. Selon le sondage de la Cour, le dispositif répond à un besoin de couverture des surcoûts et favorise une évolution des modèles économiques des opérations vers le recyclage des espaces déjà urbanisés.

Une plus-value à démontrer par rapport à d'autres outils de sobriété foncière

L'évaluation économique réalisée par la Cour, limitée à un échantillon partiel, ne permet pas de conclure à la pertinence du maintien du dispositif.

Toutefois, au regard des mesures particulièrement volontaristes de déclinaison de la loi Climat et Résilience et de la montée en puissance d'autres leviers (réglementation, ingénierie, outils fiscaux, etc.) pour atteindre les objectifs du ZAN, la pertinence d'une subvention directe, en remplacement ou en complément d'autres outils de politique publique de sobriété foncière n'est pas démontrée. Une cohérence globale du cadre de l'action publique reste à construire. Les structures spécifiques de portage foncier ou d'aménagement devraient aussi être mieux mobilisés pour démultiplier les effets du subventionnement du recyclage des friches. Le modèle économique de sobriété foncière reste enfin largement dépendant du contexte réglementaire fixé.

Récapitulatif des recommandations

1. Identifier au sein des dotations de droit commun de l'État en faveur de l'aménagement des territoires les projets correspondant à un objectif de recyclage foncier (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministère de l'intérieur* ; 2026).
2. Assurer la montée en compétence des services instructeurs sur le recyclage foncier (*ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* ; 2026).
3. Resserrer les critères d'éligibilité des friches en prévoyant notamment de strictes exigences environnementales (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* ; 2026).
4. Contrôler et suivre les projets, leur financement et leur réalisation avec un outil adapté (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* ; 2027).
5. Affiner les études d'impact par type de friche pour améliorer le ciblage du dispositif de subvention (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* ; 2027).
6. Conditionner l'attribution de subventions publiques au recyclage de friches à l'existence d'objectifs de sobriété foncière inscrits dans les documents d'urbanisme de la collectivité qui porte le projet (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* ; 2026).

Introduction

La consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) s'établit en France entre 20 000 et 24 000 hectares⁵ depuis une décennie, ce qui contribue à la dégradation de la qualité des sols et de la biodiversité, à l'étalement urbain et au réchauffement climatique. Le rythme d'artificialisation s'est accéléré à partir de 2015 par rapport à des voisins européens comme l'Allemagne ou la Belgique. L'objectif de réduire l'extension urbaine, voire de « renaturer » certains espaces a conduit l'État à envisager, à côté d'outils plus classiques comme la fiscalité incitative ou le portage foncier, des dispositifs de subventionnement des projets de reconquête de ces espaces laissés à l'abandon, que sont les « friches », à partir de la fin des années 2000, d'abord sur les sites les plus pollués.

Après la crise sanitaire de 2020, la nécessité de relancer l'économie en soutenant l'activité du secteur « bâtiment et travaux publics » a conduit à la création du fonds friches, dans le cadre du plan de relance. Ce fonds a fait l'objet de trois appels à projet, avant d'être pérennisé au sein du dispositif appelé « fonds vert » destiné à accélérer la transition écologique dans les territoires. Près de 2 800 projets ont été financés de 2021 à 2024, pour une enveloppe globale d'1,4 Md€. Ce dispositif aurait ainsi, sur la période étudiée⁶, et d'après la communication du ministère chargé de l'environnement, subventionné des opérations pour environ 4 500 hectares de friches, et permis la production de 8,2 millions de m² de logements et 6,7 millions de m² de surfaces économiques, pour des porteurs de projet divers : collectivités territoriales, sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL), mais également des bailleurs sociaux, des établissements publics fonciers (EPF), des établissements publics d'aménagement (EPA) voire des entreprises privées, qui jusque-là n'avaient *a priori* pas pu réaliser leur projet de recyclage foncier.

Agir pour la sobriété foncière en favorisant la réhabilitation d'espaces artificialisés n'est pas nouveau en France. Différents outils de politique publique avaient déjà été élaborés à cette fin : à côté du portage foncier dont sont chargés les EPF depuis les années 1960, et qui ont souvent œuvré à requalifier d'anciens sites industriels, ferroviaires ou portuaires, une enveloppe budgétaire spécifique gérée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été créée en 2007 pour permettre de recycler les terrains les plus pollués (sites dits « installations classées pour la protection de l'environnement » ou ICPE), et les enveloppes plus « généralistes », à disposition des préfets pour des projets d'aménagement des collectivités territoriales⁷, peuvent être utilisées pour des projets de réhabilitation de friches. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), promulguée en décembre 2000, a également

⁵ Soit plus de 34 000 terrains de football, d'après les données du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

⁶ Pour les années 2021 à 2023, car les données de l'année 2024 n'ont pas été transmises par la DGALN ou le CEREMA.

⁷ Il s'agit de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

constitué une étape importante en encourageant la densité urbaine dans les documents d'urbanisme. Enfin, une partie de la fiscalité locale revêt une logique d'économie foncière, en taxant par exemple les logements vacants. Toutefois, le fonds friches, par son ampleur, son caractère à la fois spécifique aux friches et largement ouvert aux projets et aux porteurs, de même que le rôle joué à l'échelon local par les services de l'État, représente un changement d'échelle et de méthode, en lien avec l'objectif de « zéro artificialisation nette »⁸, dans ce qu'il est désormais convenu de qualifier de politique de sobriété foncière en France. La pérennisation du dispositif au sein du fonds vert à partir de 2023 confirme cette évolution.

C'est pour ces raisons que, quatre ans après le lancement du premier appel à projet, et alors que les premières opérations ont été finalisées, la Cour a souhaité analyser les modalités de déploiement, l'efficacité et l'efficience du subventionnement du recyclage des friches. La question de l'effet levier avancé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), chargée, au sein du ministère responsable de l'aménagement du territoire, du pilotage du dispositif, tout comme celle de la pertinence de l'organisation mise en place, des critères d'éligibilité ou de la plus-value d'une subvention directe par rapport à d'autres moyens d'action publique, méritent d'être vérifiées. Malgré les limites d'analyse de tels phénomènes multifactoriels, mais en l'absence d'autres données évaluatives, des méthodes statistiques et économétriques ont été mobilisées afin d'estimer la réalité de l'effet levier des subventions allouées, et d'encourager une approche plus efficiente et objectivée des principes et des critères de mise en œuvre de cette action publique.

Plusieurs externalités positives complémentaires ont été mises en avant lors de la création du fonds friches : les actions de recyclage foncier améliorent le cadre de vie d'espaces dégradés, revitalisent les centres bourgs et zones urbaines, réduisent les temps de trajet en maintenant une continuité urbaine et préservent de l'artificialisation des sols de bonne qualité. Si ces co-bénéfices sont difficiles à démontrer et quantifier, et ne sont donc pas au cœur du présent rapport, ils méritent d'être gardés à l'esprit dans cette analyse du modèle économique de la reconversion des friches.

Le présent rapport détaille ainsi les caractéristiques de la mise en place et de la pérennisation du fonds friches et des mesures de recyclage du foncier (I), propose une première analyse de l'efficacité et de l'efficience de ce dispositif (II) avant de formuler les axes qui permettraient de mieux inscrire et garantir la performance du subventionnement dans la mise en œuvre d'une politique de sobriété foncière en France (III).

⁸ Le « zéro artificialisation nette » ou ZAN vise à ralentir puis neutraliser l'artificialisation des sols en France d'ici 2050. Apparue avec le plan biodiversité de 2018, cette notion a été consacrée par la loi Climat et résilience de 2021 qui fixe notamment des échéances pour réduire le rythme d'artificialisation en France dès la période 2021-2031.

Chapitre I

Un outil nouveau au service de l'objectif de sobriété foncière, qui reste trop peu ciblé

Si la politique de sobriété foncière n'est pas nouvelle en France, avec des outils d'action publique divers – fiscalité, normes d'urbanisme et de réduction de l'artificialisation, portage foncier sur des sites artificialisés, réhabilitation des sites pollués avec l'ADEME –, le fonds friches et les mesures de recyclage foncier, ciblés sur les friches, représentent un changement de méthode et d'échelle avec une enveloppe financière plus importante. L'organisation mise en place, avec un pilotage par le ministère chargé de l'écologie et une instruction et gestion au plus près des territoires, est également originale et nouvelle dans le champ de l'aménagement, emportant la nécessité d'une animation territoriale plus régulière ainsi que d'un suivi et des contrôles plus assumés. Les critères de sélection mis en place, témoignent d'une large ouverture qu'il conviendrait, à l'heure de la pérennisation du dispositif, de mieux circonscrire.

La politique foncière, l'objectif de sobriété et les engagements français en faveur de la transition écologique

L'existence d'une politique publique de sobriété foncière en France ne fait pas consensus. Contrairement à d'autres politiques publiques installées dans le paysage de l'action publique depuis plusieurs décennies (politique du logement, politique publique de la prévention en santé etc.) ou plus récemment (politique publique de la rénovation énergétique), la politique de sobriété foncière ne bénéficie ni d'une unanimité sur le principe, ni d'une stratégie, ni d'un réseau structuré d'acteurs qui s'y consacraient à titre principal.

Toutefois, plusieurs évolutions attestent, notamment avec la loi Climat et résilience de 2021⁹, de l'ambition de construire une telle politique. Tout d'abord, avec un horizon de long terme de « zéro artificialisation nette » (apparu au sein du plan biodiversité de 2018) et la définition de paliers quantifiables pour l'atteindre (réduction du rythme de l'artificialisation par deux sur 2021-2031 par rapport à la décennie précédente par exemple), la France s'est dotée d'objectifs stratégiques, spécifiques et opérationnels de sobriété foncière. En particulier, les collectivités sont dorénavant tenues d'intégrer cette trajectoire dans leurs documents d'urbanisme (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET - à partir de 2024, schéma de cohérence territoriale - SCoT - à partir de 2027, Plan local d'urbanisme intercommunal - PLUi, etc.), de planifier et répartir la réduction de l'artificialisation sur leur territoire et participer aux instances de gouvernance régionale.

Par ailleurs, il est possible de considérer qu'un écosystème d'acteurs liés à la sobriété foncière se met aujourd'hui en place : à côté des acteurs historiques du portage foncier que sont les établissements publics fonciers (EPF), de la requalification urbaine mise en œuvre par certains établissements publics d'aménagement (EPA)¹⁰ et des actions de dépollution de l'ADEME, les opérateurs que sont l'Agence Nationale de cohésion des Territoires (ANCT) ou l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) investissent les thématiques de revitalisation du foncier. Les collectivités territoriales, en tant que financeurs ou maîtres d'ouvrage, ont également élaboré des outils consacrés à la lutte contre l'artificialisation.

Enfin, les modalités d'action publique se diversifient : la connaissance des réserves foncières en France s'améliore enfin, avec les observatoires locaux depuis 2023 (cf. *infra*) ou le portail national de l'artificialisation des sols. Les outils d'ingénierie, d'accompagnement ou de fiscalité ont été complétés par le dispositif de subventionnement du fonds friches, qui vient ainsi participer à l'émergence d'une politique publique de sobriété foncière en France.

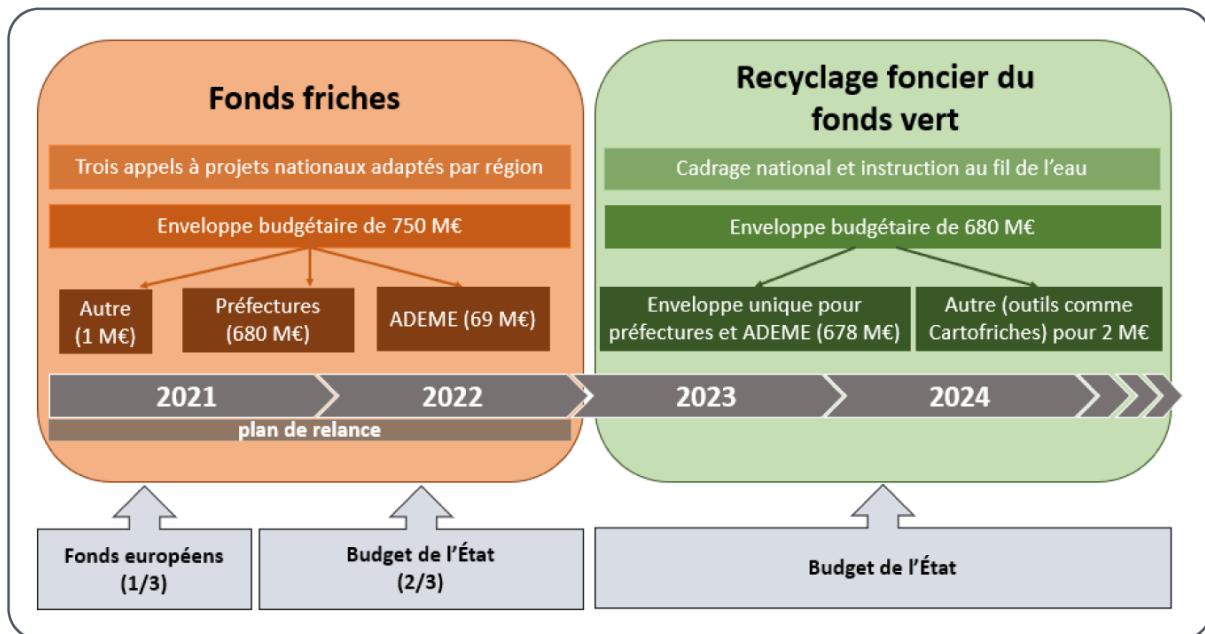
I - Une enveloppe nouvelle pour la réhabilitation des friches avec 1,4 Md€ engagés entre 2021 et 2024

Le « fonds friches » a pris en pratique la forme de trois appels à projets (AAP) nationaux, déclinés au sein de chaque région, en France métropolitaine et dans les outre-mer, pour une enveloppe de 750 M€ en 2021-2022 dont un tiers environ provient de l'Union européenne. Il s'agissait alors d'une mesure conjoncturelle du plan de relance. Les mêmes objectifs ont été pérennisés au sein d'une action budgétaire spécifique « recyclage foncier » du fonds vert sur les années 2023 et 2024 si bien que les moyens financiers s'élèvent au total à 1,4 Md€ entre 2021 et 2024. Dans les deux périodes, le fonctionnement est proche, avec un pilotage réalisé par le ministère chargé de l'aménagement du territoire tandis que l'instruction et la validation des dossiers sont réalisées à l'échelon déconcentré. Pour le fonds friches toutefois était prévue une enveloppe spécifique de 69 M€ à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) permettant de s'appuyer sur son expertise en matière de dépollution.

⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses défis.

¹⁰ Telle de l'OIN mise en œuvre par l'EPA Euro méditerranée.

Schéma n° 1 : enveloppes du recyclage de friches (2021-2024)



Source : Cour des comptes

A - Une enveloppe de 750 M€ au sein du plan de relance (2021-2022)

Le fonds friches au sens strict, prévu dans le cadre du plan de relance, a pris la forme de trois appels à projet (AAP) successifs, de fin 2020 à fin 2022 : AAP 1 de novembre 2020 à janvier 2021 ; AAP 2 de mai à septembre 2021 ; et AAP 3 en janvier-février 2022, pour des enveloppes d'autorisation d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) de respectivement 350 M€, 300 M€ et 100 M€. Ces mesures ont été incluses dans le volet écologie du plan de relance, au sein du programme 362 – *Écologie*. Ces appels à projets ont été lancés dans le cadre d'un calendrier et d'un cadrage national formalisant les modalités d'attribution de la subvention¹¹. Ils ont toutefois été « régionalisés », au sens où ils ont été confiés aux préfectorales de région, disposant chacune d'une enveloppe, et chargées de diffuser les appels à projets auxquels pouvaient être adjoints des critères régionaux, d'instruire et de sélectionner les dossiers. En parallèle, et sur le même calendrier, l'ADEME pilotait une enveloppe propre au sein de cette enveloppe globale, pour les études ou la réhabilitation prévues par des projets sur des sites et sols particulièrement pollués¹², en lien avec ses activités traditionnelles.

Pour ces trois appels à projet, les services de l'État ont reçu 3 010 candidatures (hors enveloppe spécifique ADEME). Étant donné qu'une candidature non-retenue lors d'un appel à projet pouvait être présentée à nouveau pour le suivant, ce nombre est supérieur au nombre de projets proposés. D'après les données fournies, on dénombre 2 520 candidatures uniques, 227 projets présentés deux fois, et 12 projets présentés trois fois.

¹¹ Le « cadrage national » prévoit ainsi le contexte de l'appel à projet, les objectifs et le calendrier, les critères d'éligibilité généraux, et les modalités de candidature, de sélection et d'accompagnement des projets.

¹² Sites ex-ICPE ou sites pollués relevant du code minier.

Au total, 1 236 lauréats ont été concernés par l'enveloppe « fonds friches hors ADEME » de 680,9 M€. Le nombre de projets uniques s'élève toutefois à 1 218 : 18 lauréats ont en effet touché une tranche complémentaire. L'enveloppe ADEME s'élève à 59,3 M€ pour 146 lauréats, dont 2,3 M€ pour 75 lauréats « études ». A ces lauréats, doivent être ajoutés les 12 lauréats communs entre l'ADEME et le « fonds friches hors ADEME » qui ont reçu une enveloppe de 9,5 M€.

Tableau n° 1 : répartition de l'enveloppe du fonds friches entre les trois appels à projet (2021-2022)

Clôture de l'AAP	Enveloppe	Lauréats	Enveloppe (M€)
AAP 1 Janvier 2021	Recyclage foncier	488	300,0
	ADEME	28	17,4
	ADEME Études	75	2,3
	Communs	8	5,3
AAP 2 Septembre 2021	Recyclage foncier	503	281,5
	ADEME	34	34,5
	Communs	3	3,6
AAP 3 Février 2022	Recyclage foncier	245	99,4
	ADEME	9	5,0
	Communs	1	0,6
Total		1 394	749,6

Source : Cour des comptes

Près de 4 % des projets ont été abandonnés après avoir reçu un premier financement. L'impact de ces 47 abandons sur la consommation des fonds doit toutefois être relativisés dans la mesure où les crédits d'une partie d'entre eux (au moins 17), provenant des AAP 1 ou 2, ont été rebasculés sur d'autres projets du fonds friches. D'après la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le fonds friches a financé (ou finance toujours) 1 207 lauréats hors ADEME, pour un montant de 673,5 M€ sur les 680,9 M€ engagés initialement, soit 98,9 % des autorisations d'engagement (AE). À la date du présent rapport, 150 M€ de crédits de paiement (CP) correspondant à cette enveloppe, soit 22 %, n'avaient pas encore été consommés. En revanche, la Cour n'a pas obtenu les montants des AE effectivement engagées pour l'ensemble du fonds friches (2021-2022).

L'enveloppe de 750 M€ ne représente pas en totalité un coût net pour le budget de l'État dans la mesure ou plus du tiers du montant (260 M€) fait l'objet d'un refinancement de l'Union européenne au titre du plan de relance¹³. Ce refinancement emporte des contraintes particulières en termes d'archivage des pièces justificatives, de suivi et de contrôle des opérations (cf. *infra*, chapitre II, partie I).

¹³ Plan national de relance et de résilience (PNRR) au travers du plan de relance européen *NextGenerationEU*.

B - Une mesure de 688 M€ (2023-2024) au sein du fonds vert illustrant l'effet cliquet de la dépense initiée dans le plan de relance

Du fait des résultats jugés satisfaisants par l'État, notamment au regard de l'engouement pour le dispositif¹⁴ illustré par le nombre important de candidatures, le subventionnement du recyclage foncier a été pérennisé au sein du fonds vert, porté par le programme 380 – *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* du budget de l'État¹⁵. Il s'agit d'une activité au sein de l'action 03 « Amélioration du cadre de vie ». L'enveloppe englobe cette fois les crédits anciennement répartis entre les préfectures et l'ADEME, qui sont délégués par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) aux préfets de région. L'ADEME signe toutefois des conventions avec chaque préfet de région pour définir des enveloppes prévisionnelles ainsi que les modalités mises en œuvre pour l'instruction, la contractualisation, le paiement et le suivi des opérations concernant des sites particulièrement pollués.

Pour les deux années complètes d'existence du fonds vert, l'enveloppe concernant le recyclage foncier s'élève à 688,6 M€ en autorisations d'engagement (AE), pour 1 384 lauréats, représentant un cinquième du fonds vert (3,5 Md€) sur cette période. Elle illustre l'effet cliquet de la dépense liée au recyclage foncier instaurée par le plan de relance, à hauteur de plus de 300 M€ par an sur 2021-2024.

Tableau n° 2 : exécution budgétaire des mesures de recyclage du foncier (en M€)

	AE	CP	Lauréats
2023	363,8	55,8	707
2024	324,8	101,2	677
Total	688,6	157,0	1 384

Source : Cour des comptes, d'après l'extraction Chorus et les données DGALN¹⁶

C - Une montée en puissance significative par rapport aux dispositifs antérieurs

Le fonds friches représente un changement d'envergure financière dans la politique étatique de subventionnement du recyclage foncier en France. Jusqu'en 2020, les subventions concernant les friches étaient soit spécifiques à l'enveloppe ADEME, soit générales au sein d'enveloppes plus larges à disposition des préfets, ou liées à des plans spécifiques géographiques. Pour l'ADEME, avant le plan de relance entre 2010 et 2019, les crédits

¹⁴ Communiqué de presse du ministère chargé de l'écologie, juillet 2022 : « L'enveloppe dédiée à ce fonds [...] a été abondée [...] de 100 M€ supplémentaires en janvier 2022 compte tenu du très grand succès des deux premières éditions et des besoins exprimés par les territoires ».

¹⁵ En réponse à la contradiction, la DGALN indique qu'il existe des crédits européens mobilisés au bénéfice du recyclage foncier mais qu'il n'est pas dans l'immédiat possible de connaître leur montant.

¹⁶ Tableau de bord « fonds vert » pour le nombre de lauréats.

d'intervention pour recycler des sites pollués variaient, entre 2 et 6 M€ par an. L'enveloppe de 69 M€ sur 2021-2022 représente ainsi un changement d'échelle majeur.

Il n'a pas été possible dans la présente enquête d'estimer les autres moyens engagés par l'État sur le recyclage foncier, sachant que la collecte des données sur les aides des collectivités territoriales ou provenant de fonds européens sur ce sujet (cf. III, 2) n'est aujourd'hui pas assurée non plus.

Plusieurs dispositifs de subventionnement d'État permettent en effet de financer du recyclage foncier après instruction des préfectures. Il s'agit notamment des outils préfectoraux sans ciblage, portés par le programme 119 – *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* : la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). La DETR est depuis 2018 au niveau stable de 1,046 Md€. La DSIL est passée de 570 M€ en 2019, 2020 et 2021 à 873 M€ en 2022 (hors DSIL exceptionnelle de 2021, pour 950 M€). Les crédits du FNADT s'élèvent en 2021 à 175 M€ et en 2022 à 204 M€. Au vu des enveloppes globales, les crédits du fonds friches n'ont pas remplacé les crédits de droit commun dont une part, non chiffrable, peut toujours être mobilisée comme précédemment pour la reconquête de friches. Ces crédits généraux sont parfois liés à des plans territoriaux dans des bassins industriels ou miniers dans lesquels les friches sont bien identifiées comme un objectif en soi. Aucun suivi n'est cependant réalisé et aucun bilan n'a pu être fourni par le ministère chargé de l'environnement sur ces différents moyens financiers non-spécifiques dégagés pour le recyclage foncier ni avant la création du fonds friches ni depuis sa création, empêchant de conclure à une éventuelle substitution. Enfin, d'autres types de mobilisation existent pouvant avoir un impact sur le recyclage foncier, qui peuvent se cumuler avec le fonds friches. Depuis 2013¹⁷, le dispositif dit de « décote du foncier public », qui ne vise pas spécifiquement le recyclage mais s'applique souvent à des emprises construites ou artificialisées (sites ferroviaires, militaires, anciens bâtiments administratifs, etc.), permet à l'État de consentir une décote jusqu'à 100 % de la valeur du foncier sur le prix de cession, dans le cas d'une opération de construction de logements. Le bilan financier des labels existant en faveur de la mobilisation foncière, comme *Territoires d'industrie*¹⁸ de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour lesquels 55 projets de reconquête de friches industrielles ont été financés, n'est pas non plus effectué.

Malgré cette absence de consolidation générale et au regard des six pays européens analysés par la Cour¹⁹ (cf. annexe n° 1), l'enveloppe constituée par le fonds friches et les deux premières années du fonds vert en matière de recyclage foncier est, à elle seule, unique par son ampleur financière et par le large périmètre concerné.

¹⁸ Programme visant à renforcer le développement économique des territoires à forte identité industrielle, cf. *Territoire d'industrie*, Cour des comptes, novembre 2024.

¹⁹ Allemagne, Espagne, Italie, Danemark, Royaume-Uni, Suisse.

D - Des moyens financiers soumis aux contraintes des finances publiques

Si les moyens financiers engagés, rendus visibles avec le fonds friches sont conséquents, la situation budgétaire à partir de 2024 a conduit les pouvoirs publics à procéder à des annulations de crédits qui ont porté notamment sur le fonds vert²⁰. Les documents budgétaires disponibles pour 2025 n'indiquent pas d'enveloppe précise pour le recyclage foncier. Cette absence de visibilité sur les crédits disponibles pénalise les porteurs de projet, dont le calendrier d'opération s'étale sur plusieurs années. Une plus grande prévisibilité des moyens financiers apportés par l'État serait gage de confiance pour les acteurs qui pourraient développer des projets avec davantage de constance et d'ambitions, point soulevé par les répondants au sondage réalisé par la Cour²¹ (cf. annexe n° 5) ou par les acteurs concernés²².

II - Une mise en œuvre déconcentrée sans clé de répartition lisible ; la nécessité de renforcer l'animation territoriale

La particularité du fonds friches réside dans sa gestion déconcentrée au niveau des préfectures de région, qui allouent des enveloppes départementales, instruisent et sélectionnent les projets de façons différentes. Le rôle de pilotage et d'animation territoriale de l'ensemble reviennent à la DGALN.

A - Une clé de répartition géographique qui s'est progressivement professionnalisée

1 - Les critères de répartition de l'enveloppe du fonds friches

Le ministère chargé du logement, alors également chargé de l'urbanisme et de l'aménagement, a décidé de répartir entre les différentes régions l'enveloppe allouée au recyclage foncier plutôt que de procéder par appels à projet nationaux. La détermination de critères objectifs a toutefois fait l'objet de tâtonnements. Ni la situation économique ou la dynamique démographique de la région, ni la plus forte propension à disposer de friches²³ ou les surfaces effectivement disponibles dans les données foncières²⁴ n'ont finalement été retenues par la DGALN. Pour le montant initialement prévu de 89 M€ de l'AAP 1, il a été décidé de respecter les règles de répartition financière issues des contrats de plan État-région

²⁰ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2024*, avril 2025. Le fonds vert ayant englobé le fonds friches.

²¹ Aux moyens d'améliorer le « fonds friches », plusieurs répondants évoquent spontanément le fait de « donner une visibilité long terme sur les enveloppes disponibles » ou des « annonces régulières des possibilités et des crédits liés au recyclage foncier » par exemple.

²² Dans sa réponse à la Cour, l'ADEME parle d'un « besoin de lissage des aides ou en tout cas d'une visibilité d'un dispositif sur plusieurs années ».

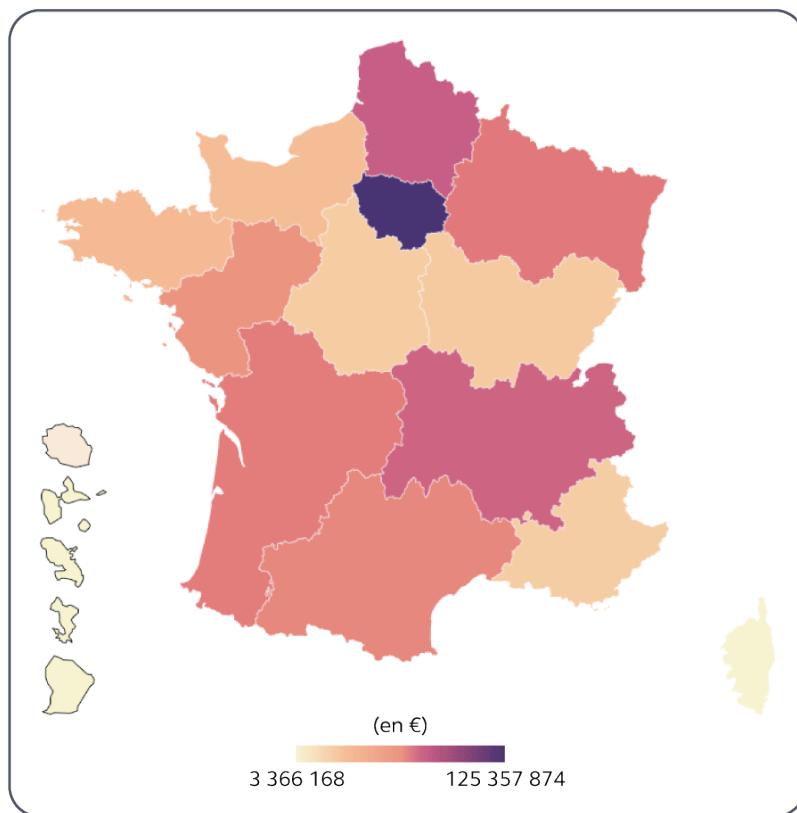
²³ Par exemple au regard du passé industriel d'un territoire.

²⁴ Notamment les sources Basias (sites pollués) et Basol (sols pollués) décrites en partie III.

(CPER) pour le financement des projets partenariaux d'aménagement (PPA)²⁵, traduisant une volonté de « servir » tous les territoires sans ciblage sur les zones aux problématiques de friches spécifiquement identifiées. Cette méthode de répartition a été poursuivie pour les AAP 2 et AAP 3, en tenant toutefois en partie compte d'indicateurs régionaux liés à la démographie, à la surface des friches²⁶ et à l'existence de programmes nationaux de revitalisation²⁷, mais la DGALN n'a pas été en mesure de détailler cette pondération.

Au total, du point de vue des enveloppes budgétaires, et comparativement au fonds vert (cf. *infra*), le fonds friches n'a pas été assis sur des critères objectivés : une région comme Grand Est, marquée historiquement par la déprise industrielle, a par exemple reçu moins de financements qu'un territoire comme la Nouvelle-Aquitaine.

Carte n° 1 : répartition entre régions de l'enveloppe du fonds friches hors ADEME (2021-2022)



Source : Cour des comptes, avec l'outil datawrapper.

²⁵ La loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique dite ELAN (2018) a créé le « projet partenarial d'aménagement » (PPA), un dispositif contractuel, à l'initiative conjointe d'un préfet et d'un EPCI, afin de favoriser et d'accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement complexes. Le PPA permet de fédérer les acteurs intéressés et de mettre en place un cadre juridique exorbitant du droit commun pour faciliter la réalisation de l'opération. Début 2024, 36 PPA avaient été signés et 11 étaient en préparation, répartis dans toutes les régions de France hexagonale, dont 8 en Île-de-France.

²⁶ Bien que la DGALN reconnaisse que l'identification des friches était encore incomplète en 2021 et que les bases disponibles (Basias, Basol) étaient imparfaites.

²⁷ Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, Quartiers prioritaires de la ville.

Au niveau des régions, il revenait aux préfectures de région de déterminer la répartition de l'enveloppe entre départements. Les demandes supérieures ou égales à 5 M€, soumises à une obligation de saisine du ministère, résultait d'une instruction conjointe avec l'échelon central.

Les choix ont été différents selon les territoires. En majorité, les préfectures de région n'ont pas réalisé de répartition entre départements *ex ante* en choisissant de s'appuyer plutôt sur la remontée des projets, en évaluant leur pertinence, et parfois en réajustant la répartition en fonction de plusieurs critères d'appréciation : géographie des friches²⁸, ou encore équilibre entre départements selon les différents AAP²⁹. Le fait qu'aucun département ne bénéficie de moins de 530 000€ met en évidence la volonté de ne priver aucun territoire de moyens.

Tableau n° 3 : modes de répartition infra régionale de l'enveloppe du fonds friches (2021-2022)

	<i>Mode de répartition</i>	Régions concernées
Répartition <i>ex ante</i>	Démographie et pondération sur d'autres critères	Grand Est, Hauts-de-France ³⁰
	Division équitable entre départements	Bretagne
Pas de répartition <i>ex ante</i>	Remontée des projets	Auvergne-Rhône-Alpes, Corse, Normandie, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur
	Remontée des projets et pondération explicite sur d'autres critères	Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine ³¹ , Occitanie

Source : Cour des comptes, d'après questionnaires régionaux

Il résulte de ce mode de répartition de grandes disparités entre départements s'agissant des enveloppes versées, selon les critères retenus (cf. annexe n° 5). Par exemple, si en montant absolu les départements les plus subventionnés sont concentrés dans les Hauts-de-France, l'Île-de-France, le Grand Est et les Bouches-du-Rhône, le mode de répartition infra régionale tend, en montant par habitant, à favoriser les habitants des Côtes-d'Armor, moins peuplé que l'Ille-et-Vilaine mais au même niveau de subventions, ou des territoires peu peuplés comme l'Ariège, le Cantal, les Hautes-Alpes ou le Doubs.

De plus, la prise en compte de la « remontée » des projets tend à favoriser certains territoires « experts » en projets de friches. C'est le cas du territoire d'Angoulême, qui a développé depuis plusieurs années une action volontariste en faveur de l'identification et de la réhabilitation d'espaces dorénavant inusités : Magelis, l'un des syndicats d'économie mixte du Grand Angoulême, a ainsi fondé son modèle économique sur le recyclage des friches, tandis que la communauté d'agglomération déployait dès les années 2010 une stratégie ambitieuse de

²⁸ Ainsi en Île-de-France, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ont été davantage concernés par le fonds friches.

²⁹ Un département qui aurait touché une enveloppe significative lors d'un AAP pouvait ainsi voir son enveloppe baisser à l'AAP suivant ; c'est le cas par exemple de l'Indre, la réhabilitation de la friche Balsan (5,4 M€ en cumulé) en AAP 1 conduisant à une enveloppe nulle en AAP 2.

³⁰ Dans les Hauts-de-France, des scénarios sont proposés selon des enveloppes départementales cibles calculées selon un critère démographique et de répartition de logements sociaux, avec toutefois une enveloppe de 5 M€ pour le territoire Sambre-Avesnois-Thiérache.

³¹ La pondération en Nouvelle-Aquitaine s'est faite sur degré de maturité des projets.

repérage et de cartographie de toutes les friches³². Ainsi la Charente est, au regard de plusieurs indicateurs comme le montant par habitant, davantage favorisée que la Gironde.

2 - Les critères de répartition du fonds vert

Avec la mise en place du fonds vert, une nouvelle base de répartition dite « base clé de la sous-direction de l'aménagement durable » a été mise en place, assise sur la répartition régionale initiale de fin 2020, pondérée par des critères de répartition supplémentaires qui se sont précisés par rapport aux premières répartitions du fonds friches. Désormais interviennent cinq critères différents affectant des coefficients de pondération de la base : la population du territoire ; la surface de logements vacants ; la surface (en hectares) de friches recensées dans *Cartofriches*³³ ; le prix moyen du terrain en euro par mètre carré en 2021 ; la consommation d'ENAF dans le territoire entre 2011 et 2021. La répartition obtenue est enfin « lissée » en pondérant en fonction de la population dite « QPV » (quartiers prioritaires de la ville) du territoire. Il en résulte la répartition suivante :

Tableau n° 4 : répartition entre régions de l'enveloppe fonds vert (recyclage foncier)

Région	Part de l'enveloppe
Auvergne Rhône Alpes	9,5 %
Bourgogne Franche-Comté	4,1 %
Bretagne	3,9 %
Centre Val de Loire	4,2 %
Corse	2,3 %
Grand Est	10,2 %
Hauts de France	7,4 %
Île de France	15,1 %
Occitanie	10,1 %
Normandie	3,8 %
Nouvelle Aquitaine	10,3 %
Pays de Loire	4,4 %
Provence Alpes Côte d'Azur	10,3 %
Outre-mer	4,4 %

Source : Cour des comptes, d'après DGALN

Au niveau régional, la répartition entre départements a également suivi plusieurs critères, pouvant évoluer par rapport au fonds friches ; par exemple, le critère lié aux logements sociaux n'est plus utilisé dans les Hauts-de-France à partir de 2023. Par ailleurs, au niveau régional, les

³² En témoigne le nombre élevé de friches recensées pour le territoire au sein de *Cartofriches*, à partir des remontées du Grand Angoulême, qui place la Charente loin en tête des départements de France avec 2 100 friches recensées (contre 234 dans le Nord ou 415 pour la Moselle par exemple).

³³ Outil national de recensement des friches, cf. annexe n° 3.

possibilités de redéploiement de crédits au sein du fonds vert, du fait de la fongibilité des actions concernées, ont permis aux préfets de département de réabonder leurs enveloppes pour sélectionner davantage de dossiers.

Dans ce contexte, et dans la mesure où l'État n'a pas souhaité assigner des objectifs précis au fonds friches en matière de type de friche ou de projets de reconversion à privilégier qui aurait permis d'asseoir les enveloppes sur des critères physiques précis, la Cour souligne que le renforcement de critères objectivés pour les répartitions régionales et départementales de l'enveloppe de subvention du recyclage foncier pourrait permettre d'éviter des phénomènes de sur ou sous dotations.

B - Une organisation déconcentrée avec une montée en compétence technique des services instructeurs

Le fonctionnement déconcentré du subventionnement du recyclage foncier s'étend, au-delà de la répartition de l'enveloppe entre départements, à l'instruction des dossiers, à la sélection et au suivi des projets au plus près du terrain, tandis que la conception et le pilotage du dispositif est assuré au niveau central par la DGALN.

1 - Un écosystème d'acteurs autour de la DGALN

Le ministère décisionnaire et gestionnaire de la politique de recyclage du foncier en France est le ministère chargé de l'aménagement du territoire, au sein duquel la DGALN est pilote en tant que responsable du programme 380.

Ce choix n'avait rien d'évident s'agissant des premiers temps du fonds friches. Au regard de l'ambition de relance économique, un pilotage par les ministères économiques et financiers³⁴ aurait pu être envisagé. Parmi les opérateurs, l'ADEME a un rôle traditionnel de facilitateur pour les questions de dépollution mais l'ANCT est gestionnaire de crédits avec une forte action territoriale ; l'ANRU, dont l'action se concentre à ce jour sur les quartiers urbains, a une maîtrise des problématiques de recyclage et de bilans d'opération déficitaires. Enfin, au sein du ministère chargé des territoires, la direction générale de prévention des risques (DGPR), étant donné l'acuité de la question des risques industriels et de suivi des sites pollués, ou la direction générale des collectivités locales (DGCL) qui pilote les autres subventions généralistes auraient pu être préférée.

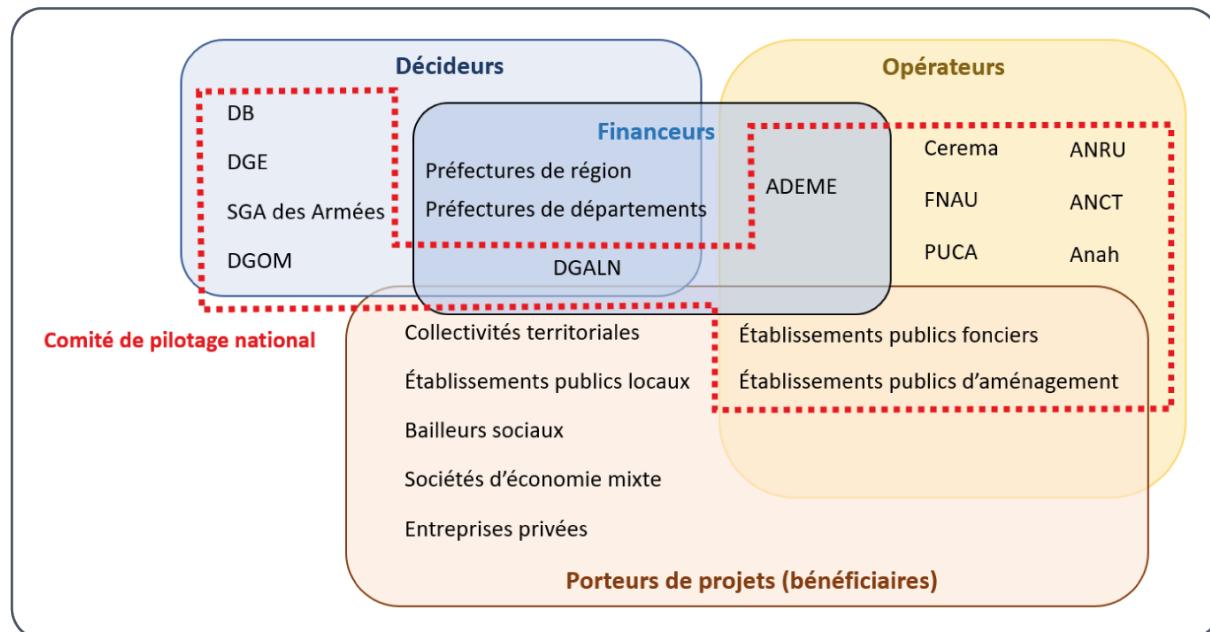
D'autres acteurs interviennent également dans la politique de sobriété foncière. À côté du ministère chargé du logement, participent également au niveau central le ministère de l'économie et des finances, notamment la direction du budget (DB), et le ministère des Armées³⁵. S'agissant des opérateurs, outre les structures déjà citées, l'agence nationale de l'habitat (Anah), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), les établissements publics fonciers (EPF), et les établissements publics d'aménagement (EPA) sont actifs. Ces différents services, auxquels il faut rajouter le service interministériel du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), sont tous représentés au titre du « comité de pilotage national » mis en place au lancement du fonds friches.

³⁴ La mission *Plan de relance* et les trois programmes, dont le 362 *Écologie* qui porte le fonds friches, étaient ainsi placées sous la responsabilité de la direction du budget.

³⁵ Secrétariat général pour l'administration (SGA), au titre des friches militaires.

C'est bien au titre de l'inscription des démarches de recyclage des friches dans une dynamique globale de sobriété foncière impulsé par la loi Climat et résilience que le choix du pilotage par la DGALN a été effectué.

Schéma n° 2 : sociogramme des acteurs du fonds friches (2021-2022)



Source : Cour des comptes

Au sein de la DGALN, la politique de sobriété foncière mêle à la fois les problématiques de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), chargée notamment des espaces naturels, et celles de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), compétente pour la production de logements et la planification urbaine. C'est cette dernière qui pilote le fonds friches et le recyclage du foncier, avec une chefferie de projet rattachée à la sous-direction de l'aménagement durable (« AD »). Avec le fonds vert, cette organisation a été modifiée : la mission performance rattachée directement au DGALN s'est vue confié le pilotage général du fonds vert en vue notamment de préparer les conférences budgétaires et les rapports annuels. La distinction entre l'aspect métier du recyclage foncier et la gestion budgétaire et opérationnelle peut expliquer certaines difficultés dans le suivi des opérations (cf. *infra*). Pour travailler de manière coordonnée les sujets de sobriété foncière, une équipe projet a par ailleurs été constituée en 2023 associant, outre la mission performance, la mission communication et deux autres sous-directions de la DHUP : territoires et usagers ; innovation et mission numérique.

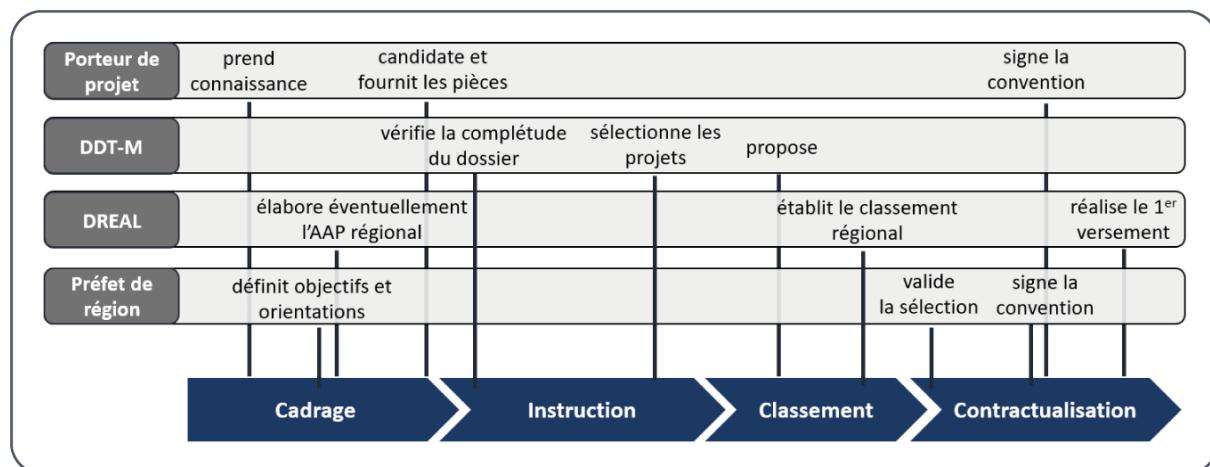
2 - Au niveau déconcentré, un rôle pivot des DDT-M qui a renforcé leur légitimité

Au regard de la forte déconcentration de l'enveloppe budgétaire allouée, l'organisation du recyclage foncier s'appuie sur les services déconcentrés de l'État. Si le préfet de région est responsable de la répartition de l'enveloppe et de la validation des projets transmis au ministère, le travail est piloté au niveau du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), selon une répartition qui diffère selon les territoires concernés. En pratique, ce sont les DREAL qui prennent en charge la coordination régionale (définition des grandes orientations régionales,

des critères de sélection, animation du réseau des instructeurs etc.), effectuent le versement des subventions aux porteurs de projet et assurent le suivi régional des projets, grâce à des fichiers Excel centralisés au ministère dans le « baromètre DREAL ».

Vis à vis des porteurs de projets, le rôle majeur est joué par les directions départementales des territoires et de la mer (DDT-M), qui assurent l'instruction des projets, leur suivi et les contrôles, de manière à alimenter le « baromètre DREAL », avec un cadrage et un accompagnement méthodologique plus ou moins fort assuré par le niveau régional. En général, les DDT-M reçoivent les candidatures des porteurs de projet au fonds friches à partir de l'outil mutualisé de l'État de demande de subvention, *Démarches simplifiées*, sélectionnent les projets les plus pertinents au regard des orientations régionales, des critères de sélection et de la disponibilité budgétaire, et proposent un premier classement soumis au préfet de département, puis centralisé au niveau de la DREAL pour être harmonisé et proposé au préfet de région.

Schéma n° 3 : sélection-type des projets du fonds friches (hors ADEME)



Source : Cour des comptes

Au regard de la technicité de ces missions, liée à la lecture des bilans d'aménagement et leur analyse financière, la compréhension des règles européennes liées au régime des aides d'État ou encore la connaissance du secteur de l'aménagement, le fonds friches a demandé une montée en puissance significative de l'expertise des DDT-M, dont les collaborateurs ont pu développer ou retrouver des compétences techniques et une expertise en maîtrise d'ouvrage qui s'était amenuisées ces dernières années. Plus généralement, la mise en place d'un subventionnement plutôt que d'autres dispositifs, par exemple fiscaux, a été vu dans le contexte d'émergence du ZAN³⁶ comme un outil de négociation et d'implication des services déconcentrés de l'État, réorientant leur rôle vers l'accompagnement des projets d'aménagement et de la transition écologique des territoires.

³⁶ Le zéro artificialisation nette (ZAN) des sols a été fixé juridiquement par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – dite loi « Climat et résilience ». L'article 191 de cette loi pose un objectif national ambitieux décliné en deux temps : l'absence d'artificialisation nette des sols en 2050 ; la réduction par deux du rythme d'artificialisation des sols sur les dix années suivant la promulgation de la loi, soit entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente.

C - Des moyens de gestion limités pour les services déconcentrés de l'État

Cette réorientation du rôle des DDT-M et plus généralement de l'État déconcentré n'est pas allée de pair avec un redimensionnement des moyens de gestion associés.

1 - Une nouvelle mission pour les services déconcentrés

Ni pour le fonds friches ni pour le fonds vert n'ont été créés de postes au sein de l'administration déconcentrée sur le sujet du recyclage foncier. Les effectifs affectés à l'instruction des dossiers, à l'accompagnement des porteurs de projet et au suivi de l'enveloppe au sein des régions sont exclusivement issus de services et agents aux missions préexistantes.

Les effectifs mobilisés, portés en titre 2 (dépenses de personnel) au sein du programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission Écologie, développement et mobilité durables, sont modestes. Au total, d'après l'instruction réalisée par la Cour, entre 0,15 et 1 équivalent temps plein (ETP) par DDT-M est alloué aux dispositifs de recyclage du foncier, entre 0,5 et 2 ETP au sein des DREAL, et entre 0,25 et 1 ETP auprès des SGAR³⁷, hors outre-mer.

À l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, la Cour relève chaque année la diminution des moyens humains du ministère chargé de l'environnement, dont les emplois sont en baisse forte sur la période 2017-2024³⁸ alors que les moyens financiers s'accroissent³⁹. Elle avait explicitement rappelé dans l'analyse du plan de relance la « *surcharge de travail des services métiers dans les directions déconcentrées (DREAL et DDT-M)* », pouvant expliquer la sous-consommation de crédits de paiement liés notamment au recyclage foncier⁴⁰.

Dans le cas de la mise en place d'une nouvelle modalité d'action publique en matière d'aménagement reposant sur un savoir-faire technique réel, cette tension sur les effectifs a pu représenter un défi qu'a imparfaitement compensé l'accompagnement fourni par l'échelon central. Ce sont les services chargés de l'aménagement et de l'urbanisme des DDT-M qui ont été généralement chargés d'instruire et suivre les dossiers de recyclage foncier, dans la même période où la mise en œuvre des orientations du « zéro artificialisation nette » dans les documents d'urbanismes (schémas de cohérence territoriale ou SCoT, plan local d'urbanisme communal ou intercommunal ou PLUi), soumis au visa de l'État, représentait déjà une charge importante. Si la logique fonctionnelle liant ces deux missions est manifeste, le fonds friches constituant une réelle incitation à limiter l'artificialisation, les services se sont en réalité souvent trouvés démunis pour accomplir simultanément ces missions supplémentaires.

³⁷ Il s'agit en général des chargés de mission transition écologique ou aménagement du territoire.

³⁸ Les emplois exécutés de la mission (EDMD) passent de 41 088 en 2017 à 35 092 en 2024 (Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Écologie, développement et mobilité durables »*, avril 2025).

³⁹ L'année 2024 représente toutefois une première année de baisse des dépenses portées par la mission depuis 2014.

⁴⁰ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance*, avril 2024.

2 - Un outillage limité

En parallèle, l'outillage des services de l'État s'est révélé faible pour la mise en œuvre du fonds friches en l'absence notamment de la constitution d'un outil de mise en contact ou de suivi des candidatures ou des projets. C'est l'interface *Démarches simplifiées* déjà existante, pourtant peu adaptée à des bilans financiers d'opérations d'aménagement, qui a été utilisée pour le dépôt des candidatures.

Certes, une partie de la dotation du fonds friches a servi à développer certains outils liés à la gestion et à la sobriété foncières (cf. annexe n° 3), en particulier au profit du CEREMA pour 1,3 M€. Il s'agit de *Cartofriches*, outil qui recense les friches reconverties ou potentielles en France et qui a reçu pour les années 2021-2022 plus de 700 000€, mais également d'*UrbanSimul*⁴¹ et d'*Urbanvitaliz*⁴², qui mobilisent chaque année un budget compris entre 200 000€ et 300 000€. Ces budgets représentent entre 0,1 et 0,2 % de l'enveloppe globale de 750 M€ du fonds friches, et 0,2 % pour les années 2023-2024⁴³. Les autres outils existants, comme *Bénéfriches*, ainsi que les appels à manifestation d'intérêt comme *Planifriches*, n'ont quant à eux pas été financés par le fonds friches mais sur le budget d'intervention de l'ADEME.

3 - Un ratio global de « frais de gestion » d'environ 1 % des moyens d'intervention

La Cour a cherché à estimer le coût de mise en place et de gestion du fonds friches pour l'État. S'agissant des dépenses de personnel, les chiffres précédents comme les réponses de la DGALN et des opérateurs⁴⁴ permettent d'évaluer un chiffrage à 3,5 M€ par an⁴⁵, hypothèse haute étant entendu que les effectifs des services départementaux sont polyvalents⁴⁶. Ajoutés aux dépenses de fonctionnement financées par le fonds friches précédemment évoquées, les « frais de gestion » s'élèveraient à 4 M€ annuels environ. En d'autres termes, le ratio représenterait 1 % de l'enveloppe, ce qui est inférieur aux « frais de gestion » globaux de l'État⁴⁷ mais comparable à la gestion de dotations comme la DSIL ou la DETR⁴⁸, qui ne nécessitent pas autant de compétences techniques. Ce ratio est également inférieur aux frais de gestion réels payés à l'ADEME pour permettre de couvrir les dépenses liées à la gestion des projets de dépollution : 2,5 % pour le fonds friches ; 1,5 % pour le fonds vert.

Ainsi, l'effort d'un budget d'intervention d'1,4 Md€ engagé depuis 2021 sur le subventionnement du recyclage foncier s'est accompagné de moyens humains ou financiers limités pour en assurer l'accompagnement et la gestion, malgré le niveau d'expertise et de compétences qu'il requiert.

⁴¹ Outil d'aide à la décision pour les collectivités territoriales, qui ne concerne pas uniquement les friches.

⁴² Outil d'appui en cas de blocage pour la réhabilitation d'une friche.

⁴³ Les programmes annuels de performance indiquent en effet un montant de 700 000€ par an au sein du fonds vert, pour un total de 680 M€ pour le recyclage foncier en 2023-2024.

⁴⁴ Quatre à six ETP mobilisés sur le fonds friches pour la DGALN, trois pour le CEREMA et 10 pour l'ADEME.

⁴⁵ Avec une hypothèse haute de 100 000€ bruts annuels de coût pour l'État pour un collaborateur de catégorie A+, 50 000€ bruts pour la catégorie A et 32 000€ bruts pour la catégorie B.

⁴⁶ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, Observations définitives, 2022.

⁴⁷ Que l'on peut estimer à 6 % environ, en prenant en compte les « services généraux » identifiés par l'Insee dans les comptes de la nation.

⁴⁸ Estimation en faisant l'hypothèse de deux ETP mobilisés par département, pour une enveloppe départementale d'environ 10 M€ en moyenne.

D - Un accompagnement des services instructeurs à renforcer

À l'échelon central, au niveau du ministère (DGALN) ou des opérateurs (ADEME, CEREMA), apporte un accompagnement qui prend trois formes différentes : une animation territoriale ; des actions de formation ; un appui dans l'instruction⁴⁹. Ces actions devraient être renforcées pour mieux armer techniquelement les services d'instruction.

1 - Une animation territoriale par l'échelon central qui s'étiole avec le fonds vert

La DGALN a animé un réseau de référents « fonds friches » au sein des services déconcentrés de l'État. Les « cafés fonds friches », réunis une fois par semaine en 2021 et 2022 et toutes les deux semaines avec le fonds vert, et les « flashes » à destination des services territoriaux, qui précisent le cadrage national ou recensent des éléments d'information, ont été l'outil principal de cette mobilisation, dans la lignée de ce que la direction réalisait déjà pour d'autres politiques publiques. Pour le fonds friches, il y a eu en tout six flash entre 2020 et 2022. Pour le fonds vert, ce type d'information, salué par les préfectures et les services instructeurs, a été supprimé et remplacé par un « fil info » plus global sur le fonds vert.

En parallèle, la DGALN a développé des groupes d'échange entre pairs, « fonds friches », l'un réservé aux DREAL, sur les questions par exemple des critères de répartition de l'enveloppe régionale, l'autre pour les DDT-M, sur des sujets d'instruction ; un groupe « fonds vert », pour les questions transverses. Cette animation est complétée d'une diffusion d'outils en format numérique, comme les cahiers d'accompagnement pour le fonds vert.

2 - Des actions de formation à densifier

Les formations dispensées par la DGALN sont relativement limitées. Plusieurs webinaires ont été mis en place à destination des instructeurs du fonds friches. Ces formations à distance, annuelles, sont généralistes et ne visent pas les cas spécifiques ou complexes. Enregistrés et partagés sur une plateforme accessible aux DDT⁵⁰, ces webinaires en général de deux heures portent d'une part sur les « bilans d'opération », en lien avec le CEREMA et avec l'appui de l'ADEME depuis 2023, avec notamment des cas pratiques issus de projets déjà lauréats du fonds friches, d'autre part sur le régime des aides d'État. Dans ce dernier cas, la formation est assurée par Ginkgo, le groupement de conseil juridique titulaire du marché d'appui auprès de la DGALN. Aucun parcours de formation, avec un kit spécifique, n'est proposé aux collaborateurs des services instructeurs concernés arrivant sur leur poste.

Pour compenser le nombre limité de formations, certaines régions ont choisi de former elles-mêmes les agents. En Nouvelle-Aquitaine, la DREAL a mis en place en octobre 2024 une demi-journée de formation, co-animée avec le CEREMA, et rassemblant l'ensemble des services instructeurs de la région.

⁴⁹ L'ADEME assure en outre l'instruction sur les anciennes ICPE ou sites pollués relevant du code minier (cf. *supra*).

⁵⁰ Plateforme « fonds friches DDT » sur Jamespot.

D'une manière plus générale, la perspective prochaine d'une directive cadre européenne relative à la surveillance et à la résilience des sols⁵¹, et de sa déclinaison nationale, rendent particulièrement pertinent, en anticipation de ces échéances, le renforcement de l'expertise des services déconcentrés de l'État sur l'ensemble des sujets relatifs au recyclage foncier.

3 - Un appui sur les cas complexes qui se réduit

Dans les cas considérés comme complexes, les services instructeurs départementaux mais également régionaux peuvent solliciter l'appui central, selon trois canaux différents. Le bureau AD 5 de la DHUP (sous-direction de l'aménagement durable), peut apporter une expertise en matière d'éligibilité des dossiers.

Ensuite, le CEREMA peut être saisi sur les bilans d'opération qui apparaissent complexes. Cet appui fait l'objet d'une contractualisation spécifique, prévue dans le cadre du fonds friches⁵² et rééditée pour le fonds vert⁵³. Une équipe de dix référents a été mise en place, répartis dans les neuf directions territoriales du centre ainsi que la direction « territoires et ville », transformée en équipe nationale de cinq personnes à partir de 2024. Une fois pré-instruits par les DDT et les DREAL, les dossiers considérés comme délicats du fait du montage opérationnel et économique ou du montant financier engagé sont transmis au CEREMA. Ce dernier rend alors un avis technique portant sur le montage du bilan financier, la sincérité du déficit affiché ou encore la maturité du projet. En tout, le CEREMA a apporté un appui pour 345 projets du fonds friches (2021-2022) et 180 dossiers du fonds vert (2023-2024), soit respectivement 28 % et 12 % des lauréats, la diminution des saisines pouvant s'expliquer par la parallèle montée en compétence des services instructeurs.

Enfin, sur la question du régime des aides d'État concernant les porteurs privés, la DGALN souligne qu'après l'analyse de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances elle a passé un marché avec le cabinet d'avocat Ginkgo qui peut être sollicité par les services déconcentrés au cas par cas. Cette sollicitation a été effective dans la mesure où l'aide juridique a représenté plus de 160 000€ en 2021-2022. La Cour n'a pas pu analyser l'apport de cette expertise sur les règles européennes du droit de la concurrence. Si 59 projets du fonds friches sur 125 portés par des entreprises privées ont reçu une subvention supérieure à 200 000€, dépassant le seuil de *minimis*, aucune notification à la Commission européenne au titre des aides d'État n'a été réalisée du fait des analyses juridiques du ministère et du cabinet prestataire.

III - Un processus de sélection et de suivi à resserrer

Le processus de sélection des projets lauréats a peu évolué entre le fonds friches et le fonds vert. Les relations entre services de l'État et porteurs de projet sont restées globalement limitées tandis que les critères d'éligibilité, qui orientent les services instructeurs dans la sélection des dossiers, sont restés largement ouverts, sans qu'aucune priorité thématique ne se dégage. La pérennisation de la dépense publique au sein du fonds vert nécessite de resserrer davantage ces critères pour maximiser *a priori* l'efficacité des financements engagés et de mieux suivre et contrôler les projets subventionnés.

⁵¹ Son objectif est notamment de faire en sorte que l'ensemble des sols européens soient en bonne santé d'ici 2050.

⁵² Convention initiale du 16 avril 2021 et avenant n° 1 du 13 avril 2022.

⁵³ Convention cadre annuelle « relative à l'activité du CEREMA ».

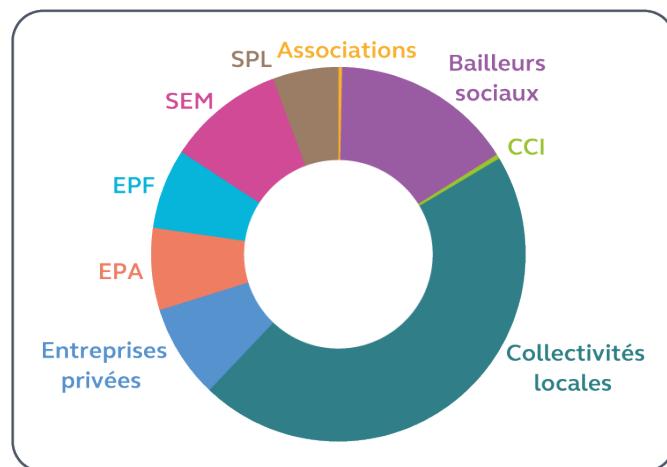
A - Des porteurs de projet avec lesquels les échanges doivent être plus nourris

Le processus de sélection a été largement ouvert à différents types de projets et de porteurs de projet, publics ou privés. Toutefois, ces relations, au vu des moyens de gestions précédemment évoqués, sont largement descendantes et ne permettent pas de s'assurer de la qualité du service rendu par les services de l'État.

1 - Des porteurs de projets principalement publics

Les porteurs de projet concernés par le fonds friches sont principalement des acteurs publics. Les collectivités territoriales (45 %), les sociétés publiques locales (6 %) et les sociétés d'économie mixte (10 %) représentent près des deux tiers des montants de subventions attribuées, les bailleurs sociaux 17 %, les établissements publics d'aménagement et les EPF respectivement 8 % et 6 %, contre 7 % pour les entreprises privées.

Graphique n° 1 : répartition des types de porteurs de projets du fonds friches selon la subvention attribuée (2021-2022)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : 16 % des subventions attribuées ont bénéficié à des bailleurs sociaux.

Cette sous-représentation des acteurs privés peut s'expliquer d'une part par la plus grande facilité pour les entités publiques d'entrer en contact avec les services de l'État et d'être informés sur les dispositifs de subventionnement existants, par le fait que les projets complexes et déficitaires sont souvent investis par les moyens et les entités publiques (cf. chapitre III, partie II), et d'autre part par les règles liées au régime des aides d'État. De fait, alors même qu'on aurait pu imaginer que la subvention de l'État cherchât à solvabiliser les projets qui étaient le plus proches de l'équilibre, le fonds friches n'a pas été principalement utilisé comme un outil de solvabilisation d'acteurs privés à la recherche d'équilibre économique pour leurs opérations de recyclage foncier, mais plutôt en soutien aux collectivités territoriales et à leurs opérateurs.

2 - Des actions de communication à destination des porteurs de projet

Pour faire connaître le fonds friches et préciser les contours de la démarche de candidature, la DGALN a lancé des actions de communication à destination des porteurs de projet comme des services instructeurs. Il s'agit au premier chef des cahiers d'accompagnement, mais également de webinaires et d'émissions de radio, relayés par la start-up d'État de l'ANCT « Aides-Territoires ». Trois émissions de Radio Territoria sur le fonds friches ont ainsi été conduites entre septembre 2020 et janvier 2021⁵⁴. De plus, des guides ont été diffusés, notamment le guide du fonds vert à destination des décideurs locaux, dont l'édition de novembre 2023 consacre deux pages au recyclage foncier.

Malgré ces actions de communication, les porteurs de projet ayant répondu au sondage de la Cour (cf. annexe n° 5) indiquent pour deux tiers des lauréats et plus de la moitié des candidats avoir eu connaissance du dispositif directement par un service de l'État et non pas par la communication gouvernementale, qui ne concerne dans les deux cas que 15 à 20 % des porteurs de projet.

La seconde porte d'entrée de l'administration avec les porteurs de projet est l'interface qu'il leur est proposé d'utiliser pour renseigner les informations nécessaires à l'instruction. Ce portail, appelé *Démarches simplifiées* et développé par la direction interministérielle du numérique (DINUM) depuis mars 2018⁵⁵, est jugée plutôt ou entièrement satisfaisante par plus de 80 % des porteurs de projets lauréats du fonds friches ayant répondu au sondage. Ce chiffre tombe à 58 % pour les porteurs des projets non-retenus, en particulier pour les porteurs de projet privés, dont un nombre significatif d'entre eux évoque la nécessaire simplification de la plateforme et des documents demandés comme piste d'amélioration.

3 - Des attentes des porteurs de projets à mieux prendre en compte

La satisfaction des porteurs de projet quant à l'accompagnement fourni par les services de l'État est globalement positive même s'il faut distinguer selon les situations. Si 85 % des lauréats ayant répondu au sondage sont plutôt satisfaits ou très satisfaits, ce chiffre tombe à 53 % chez les non-retenus. Un quart des lauréats juge les explications fournies par les services de l'État quant à la somme allouée pas assez complètes ou utiles pour leur projet, tandis que seulement 40 % des non-retenus considèrent avoir été suffisamment informés des raisons du refus de la subvention. Certains porteurs de projet touchant plusieurs subventions publiques, de l'ADEME, des agences de l'eau et des EPF en plus des collectivités, évoquent également le nombre significatif d'interlocuteurs pouvant rendre complexes les relations avec les financeurs publics.

B - Des critères d'éligibilité à restreindre

Dès l'origine, dans le contexte du plan de relance d'une part, et dans le souhait de développer une politique extensive pouvant donner des réponses à des typologies de projets

⁵⁴ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, Communication à la commission des finances du Sénat, mars 2022.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique*, Observations définitives, juillet 2024.

variés d'autre part, les critères ont été définis de manière large, qu'il s'agisse de la définition des « friches » ou des conditions à remplir pour qu'une opération soit éligible. À l'heure où sont interrogés les dispositifs de subventionnement massif tels que l'aide au recyclage foncier, *au minimum* au sein d'une enveloppe budgétaire stabilisée, ces critères devraient être resserrés pour s'assurer de la qualité des projets.

1 - Une définition et des critères de qualification des friches tardifs

La mise en place du fonds friches et des mesures de recyclage foncier du fonds vert n'a pas été, au départ, assise sur une définition claire des friches. Issue de la loi Climat et résilience postérieure au premier appel à projet, la définition d'une friche en France est aujourd'hui donnée par l'article L.111-26 du code de l'urbanisme : « *Au sens du présent code, on entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables.* ». Les modalités d'application de cet article ont été définies par décret du 26 décembre 2023⁵⁶ qui recense les quatre critères non-cumulatifs pour caractériser une friche : la concentration de logements vacants ou indignes ; l'existence d'équipements vacants ; une pollution identifiée sans que l'exploitant ne puisse dépolluer ; un coût significatif pour son réemploi qui ne serait pas compensé dans les recettes de commercialisation.

Cette définition, de la fin de l'année 2023, est tardive au regard des fonds, si bien que l'ensemble des opérations du fonds friches et les premières opérations du fonds vert ont été financées en l'absence de définition juridique des friches, sans toutefois que des difficultés opérationnelles en résultent⁵⁷. Les appels à projet du fonds friches, adaptés selon les régions, prévoyaient ainsi qu'était considérée comme friche, soit « tout terrain nu, déjà artificialisé et qui a perdu son usage ou son affectation », soit « un îlot d'habitat, d'activité ou mixte, bâti et caractérisé par une importante vacance ou à requalifier ». En outre-mer, une friche pouvait également être un espace qui « a pu être laissé vacant après évacuation d'habitats illicites et spontanés ». Les critères issus du décret ont été ainsi davantage précisés, en prévoyant explicitement le cas de terrains pollués par exemple.

Cette définition est large. Certains critères présents dans la définition des friches d'autres pays d'Europe (cf. annexe n° 1 et encadré) n'ont pas été retenus : la superficie ; la durée d'inactivité⁵⁸ ; l'importance du bâti ; l'absence d'un marché permettant la viabilité de la réhabilitation ; ou encore la localisation de la friche dans une zone particulièrement touchée par la désindustrialisation (canton, département ou région), même si l'enveloppe supplémentaire de 5 M€ accordée en 2022 à la région Hauts-de-France pour le territoire Sambre-Avesnois-Thiérache, qui a connu une forte déprise industrielle, nuance ce dernier point.

⁵⁶ Décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme.

⁵⁷ Un groupe de travail « définition juridique des friches » au sein du Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes (LIFTI) s'est penché sur la question à partir de 2017.

⁵⁸ Alors que certaines institutions proposent une définition qui mêle ces critères : l'Insee retient une superficie supérieure à 2 000 m² et une durée d'inactivité de deux ans (P. Duny, « *Les friches : entre contrainte et potentiel de renouvellement urbain* », juin 2016) ; l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France parle d'une durée de plus d'un an.

La définition des friches en Europe

La définition des friches en Europe est centrée sur la question des friches industrielles (*brownfield lands* en anglais), à distinguer des friches agricoles (*greenfield*), souvent considérées pour leur potentialité en termes d'expansion urbaine. Un rapport de 2016 de l'agence européenne de l'environnement centre ainsi la question du « recyclage des terres » sur le réaménagement de terrains précédemment développés à des fins économiques⁵⁹, la densification urbaine ou la question de la réhabilitation d'habitations dégradées n'étant considérées dans la question que dans un sens secondaire.

Cette approche limitée est liée à la grande diversité des définitions des « friches » dans les pays européens, qui ne recourent d'ailleurs pas le point de vue français. Parmi ces pays, certains ont une acception resserrée sur les terrains liés aux activités productives, comme le Royaume-Uni⁶⁰. D'autres insistent non pas sur la finalité précédemment existante mais sur la durée d'inactivité : en Allemagne, il s'agit de « surfaces dont l'utilisation précédente, en général une construction, a été abandonnée et qui pendant un certain temps n'ont pas été affectées à un usage défini »⁶¹. D'autres indiquent une surface seuil : en Suisse, les friches sont des « sites de production inutilisé d'une superficie minimale d'un hectare [...] disponibles pour une réaffectation », qui peuvent être de nature industrielle, ferroviaire, militaire, ou autre⁶².

L'approche française extensive du fonds friches a conduit à considérer comme « friche » des espaces originaux. Il peut s'agir de friches militaires, qui représentent 2,3 % des candidats du fonds friches et 1,9 % des lauréats⁶³, comme l'ancienne caserne de Châlons-en-Champagne⁶⁴. Ce sont également des surfaces atypiques, comme un château d'eau dans le Calvados⁶⁵, ou encore une abbaye à Grenoble⁶⁶ ou à Munster⁶⁷, rendant peu lisible la coexistence de dispositifs de restauration et de réaménagement du patrimoine culturel. Au total, à l'inverse des définitions prévalant dans plusieurs voisins européens centrées sur les *brownfields*, la conception large des friches issues du fonds friches a conduit à retenir en majorité des espaces situés en zone urbanisée (46 % du nombre de lauréats hors ADEME), pouvant toutefois se situer dans de petites villes ou villages, d'anciens sites industriels ou miniers (30 %), mais également des friches commerciales (8 %) ou administratives (6 %) par exemple (cf. chapitre II, partie II, C pour la caractérisation des territoires ruraux).

⁵⁹ Agence européenne de l'environnement, *Land Recycling in Europe*, décembre 2016.

⁶⁰ Définition des *brownfield sites* proposée par le *National Planning Policy Framework* du ministère chargé du logement, revu en 2024.

⁶¹ Site du ministère allemand chargé de l'environnement, consulté en mars 2025.

⁶² Office fédéral du développement territorial, *Les friches industrielles et artisanales de Suisse*, 2008.

⁶³ Respectivement 67 et 24 projets.

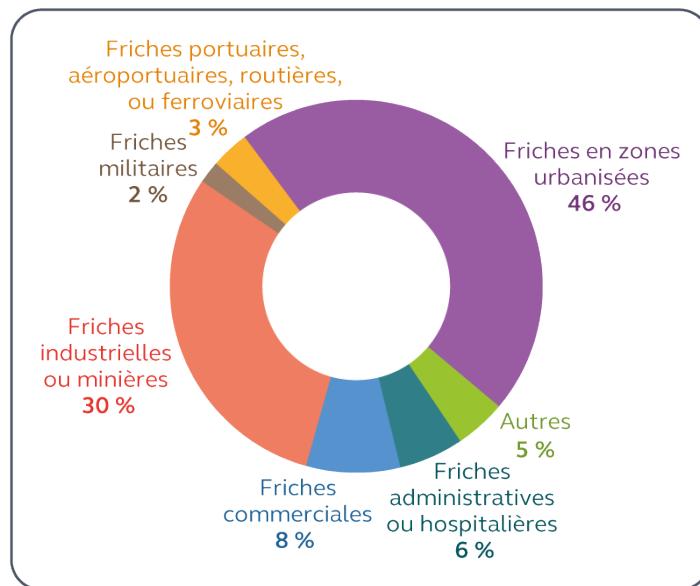
⁶⁴ Projet de réhabilitation de la caserne de Chanzy, dans le cadre du fonds friches.

⁶⁵ Projet à Douvres-la-Délivrande, dans le cadre du fonds vert.

⁶⁶ Projet de renouvellement urbain des coteaux de l'abbaye, avec la création de logements notamment dans une ancienne abbaye ; il n'a pas été retenu dans le cadre du fonds friches.

⁶⁷ Projet de restauration et de reconversion du palais abbatial et du couvent de Munster comme tiers-lieu et espace intergénérationnel, retenu dans le cadre du fonds friches.

Graphique n° 2 : types de friches pour les lauréats du fonds friches (2021-2022)



Source : Cour des comptes

Il n'a pas été possible à la Cour de réaliser une étude des lauréats du fonds vert pour l'année 2024 car malgré ses requêtes, les services de l'État n'ont pas souhaité transmettre les données y compris brutes de *Démarches simplifiées*. L'analyse de la seule année 2023 indique une répartition semblable au fonds friches, avec toutefois une nouvelle catégorie : les friches « complexes » dont la définition n'a pas été transmise à la Cour. Elles représentent 9 % du total.

Ni les cahiers d'accompagnement du fonds vert, ni les fils info de la DGALN ne restreignent la définition de la friche ; tout au plus est-il indiqué que la « vacance » ne saurait valoir, par exemple quand elle est organisée par un bailleur social. Il n'a pas été intégré, par exemple, un seuil de superficie, permettant de retenir également des projets de revitalisation urbaine pour de petites surfaces. Ainsi, 775 projets du fonds friches (hors ADEME), soit deux tiers des lauréats, présentent une surface inférieure à un hectare, qui est souvent retenu comme seuil au-dessus duquel il n'existe pas de « dent creuse »⁶⁸. Parmi ces opérations, 6 % seulement se trouvent en zones tendues au sens du zonage ABC (A ou A bis), là où pourtant se trouvent les besoins en logement (cf. *infra*, partie II, 2).

En revanche, les quatre critères non-cumulatifs du décret précité ne permettent ni d'apprécier précisément le caractère « inutilisé » du bien, étant donné que la vacance des logements ou équipements n'est pas définie par une durée⁶⁹. Ils ne permettent pas plus de définir la nature des travaux ou aménagements qu'il serait nécessaire de mettre en place pour assurer l'emploi du bien. Pourtant la Cour constate que certaines régions (cf. *infra*) ont introduit un critère de durée d'inactivité, qui leur permet de s'assurer du caractère « inutilisé » de la friche, qui constitue un indicateur de la difficulté du marché à mobiliser ces biens sans accompagnement public.

⁶⁸ Les « dents creuses » sont des espaces urbains restreints non bâties, que la loi ALUR du 24 mars 2014 incite à mobiliser et urbaniser, cf. Préfecture de Seine-et-Marne, *Notion de dent creuse*, décembre 2018.

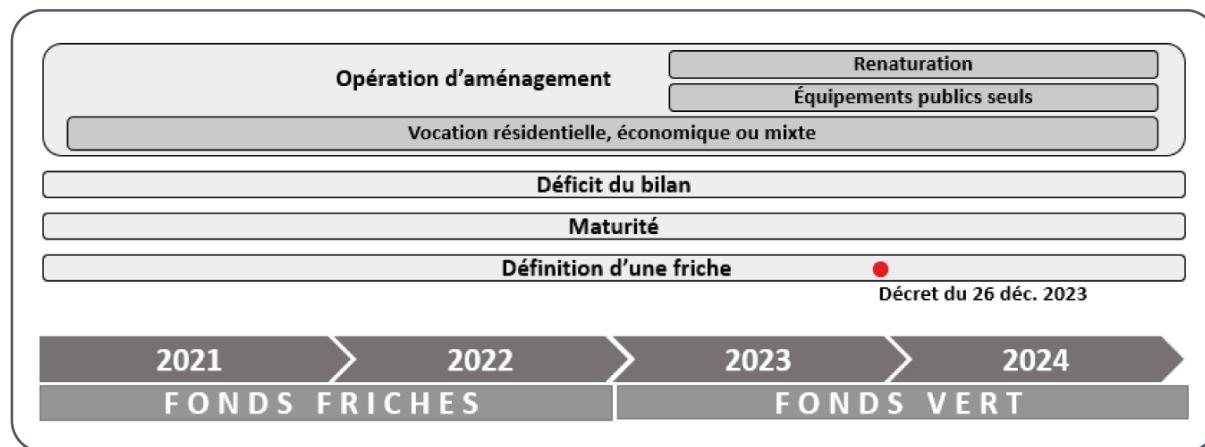
⁶⁹ La notion de vacance, telle qu'elle est appréhendée par exemple par la taxe sur les logements vacants, ne définit pas de durée et ne distingue pas la vacance de courte durée, ou frictionnelle, de la vacance de longue durée, ou structurelle.

2 - Des critères d'éligibilité ou de hiérarchisation des priorités à restreindre sur de strictes exigences environnementales

Le choix d'une définition large des friches n'a pas été compensé par une restriction par des critères d'éligibilité des dossiers. La nature des porteurs de projet est large puisque sont éligibles l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics (collectivités, établissements publics désignés etc.) et les entreprises privées dans le respect du régime des aides d'État (cf. *supra*).

Les quatre critères communs cumulatifs d'éligibilité et de hiérarchisation des priorités sont également présenté dans des termes globaux. En plus d'intervenir sur une friche, l'opération doit concourir à une action d'aménagement⁷⁰, dans le cadre par exemple des dispositifs *Action cœur de ville* ou *Petite ville de demain* considérés comme prioritaires, mais également être suffisamment mature pour pouvoir être rapidement engagée, ainsi que démontrer le caractère déficitaire du bilan. Les projets devaient initialement, et pour l'ensemble des appels à projet du fonds friches, comporter une part de logements ou d'activités ; ce n'est qu'avec le fonds vert que les opérations de création exclusive d'équipement public ou de renaturation sont devenues explicitement éligibles, les autres critères demeurant inchangés.

Schéma n° 4 : critères d'éligibilité au subventionnement du recyclage foncier



Source : Cour des comptes

La continuité de ces critères d'éligibilité et de hiérarchisation des priorités pose question, s'agissant particulièrement du critère de « maturité ». Celui-ci était compréhensible dans le cadre du plan de relance, conduisant à ne financer que des projets susceptibles d'un démarrage et d'un paiement rapide. Il est moins opportun dans le cas du fonds vert, où un accompagnement des projets par les services de l'État pourrait permettre de déclencher des opérations plus exigeantes, ayant peu de chances de voir le jour sans un « coup de pouce » initial de l'État.

Du fait du manque de lignes directrices fournies par l'échelon central, certaines régions ont, à l'issue du fonds friches, établi un canevas d'éligibilité et de hiérarchisation des priorités plus précis et plus opérationnel que le cadrage national, comme en Bourgogne-Franche-Comté. Le fait qu'aucun retour d'expérience n'ait été sollicité ou produit par la DGALN auprès des

⁷⁰ Au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. En pratique, les fichiers distinguent les opérations de proto-aménagement, d'aménagement strict, et les opérations immobilières.

services instructeurs souligne le défaut de ciblage de la nature des projets financés. Une précision dans les critères de sélection au sein d'un canevas global, construit en partenariat avec les DREAL et les DDT-M, permettrait de mieux les orienter dans leur travail d'instruction. Pour l'ADEME par ailleurs, « *le caractère déconcentré du pilotage rend la sélection plus sensible aux pressions politiques et moins aux critères fixés dans le cadrage* », ce qui pourrait inciter à l'avenir à des critères plus stricts.

Ainsi, les critères d'éligibilité ne permettent pas aux services instructeurs d'écartier *a priori* les projets qui ne satisfont pas aux standards environnementaux actuels. Des projets de construction de lotissements peu denses (moins de 20 logements par hectare), peu performants en termes de lutte contre l'artificialisation quand bien même ils mobilisent des fonciers recyclés, ont été acceptés et financés dans le cadre du fonds friches⁷¹. Aucun élément de règlement complémentaire ne permet de s'assurer qu'ils ne seraient pas retenus dans la mesure de recyclage foncier du fonds vert. Le fonds friches a également permis le financement d'espaces logistiques⁷², malgré le coût écologique de ces activités en matière de consommation de gaz à effet de serre et d'énergie⁷³, et sans que les diligences effectuées par les services instructeurs ne prévoient des critères liés au caractère renouvelable de l'énergie utilisée ou à l'exemplarité environnementale du site. Pour maximiser l'intérêt écologique du recyclage foncier et réduire l'empreinte environnementale des activités financées, l'instauration de plus grande exigences environnementales dans les critères d'éligibilité et de sélection devrait être envisagée. La direction du budget (DB) souscrit à ce resserrement des critères.

3 - Une prise en compte partielle des certifications et programmes prioritaires

Outre les critères d'éligibilité, les cadrages nationaux du fonds friches indiquaient que la priorité devait être donnée aux projets labellisés ou certifiés situés soit en zone de déprise, ou en quartiers prioritaires de la ville (QPV), soit dans des dispositifs nationaux essentiellement destinés aux territoires ruraux en difficulté comme *Action Cœur de ville* (ACV), *Petites villes de demain* (PWD), ou *Territoires d'industrie* (TI), soit encore qu'ils soient engagés « dans une démarche d'aménagement durable »⁷⁴. L'objectif était de s'assurer de la pertinence de l'opération au regard de la garantie apportée par le label ou la démarche de certification dans laquelle elle s'inscrivait.

D'après l'analyse des données disponibles, plus du tiers (39 %) des projets lauréats du fonds friches ne répondent à aucun de ces critères de priorité. Cette proportion diffère selon les régions, atteignant 55 % dans les Pays-de-la-Loire contre 16 ou 17 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en Bourgogne-Franche-Comté.

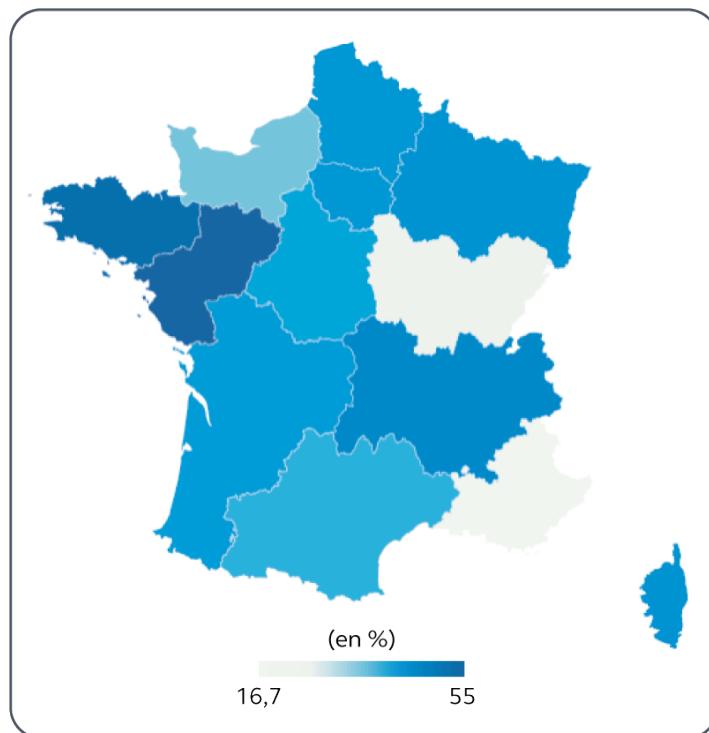
⁷¹ C'est le cas des projets « Ty Jarlou » à Treflaouenan dans le Finistère (pour des lotissements dont les lots s'étendent entre 300 et 750 m²), ou encore de BVR dans la Somme (surfaces de 330 à 450 m²).

⁷² Projet de la Zac Europort à Uckange par exemple.

⁷³ Cf. par exemple Institut Paris Région, *L'immobilier logistique francilien. Quelles trajectoires à l'horizon 2040 ?*, novembre 2023 ; ou Xerfi, *La décarbonatation de la logistique*, mars 2025.

⁷⁴ « Critères nationaux d'évaluation » du cadrage national des modalités d'attribution du fonds friches (seconde édition) ; les démarches citées sont le label ÉcoQuartier ou encore la démarche NF Habitat par exemple.

**Carte n° 2 : proportion de projets du fonds friches sans label ni programmes
(France métropolitaine)**



Source : Cour des comptes, avec l'outil datawrapper.

Sur la base des données disponibles, la proportion est la même pour le fonds vert (2023), avec 38 % de projets sans certification. Le processus de sélection ne contribue que faiblement à limiter les projets sans label, puisque 45 % des projets candidats ne s'inséraient dans aucune démarche ni dispositif ; ce taux est même de 37 % pour le fonds friches, ce qui indique qu'il y a légèrement plus de projets sans certification dans les lauréats des années 2021 et 2022 que dans les candidats. Le ministère devrait fournir des lignes directrices plus claires aux services instructeurs sur l'obligation de prioriser les projets selon leur insertion dans des dispositifs publics censés garantir leur cohérence avec les orientations nationales.

C - Des modalités de sélection qualitatives à renforcer

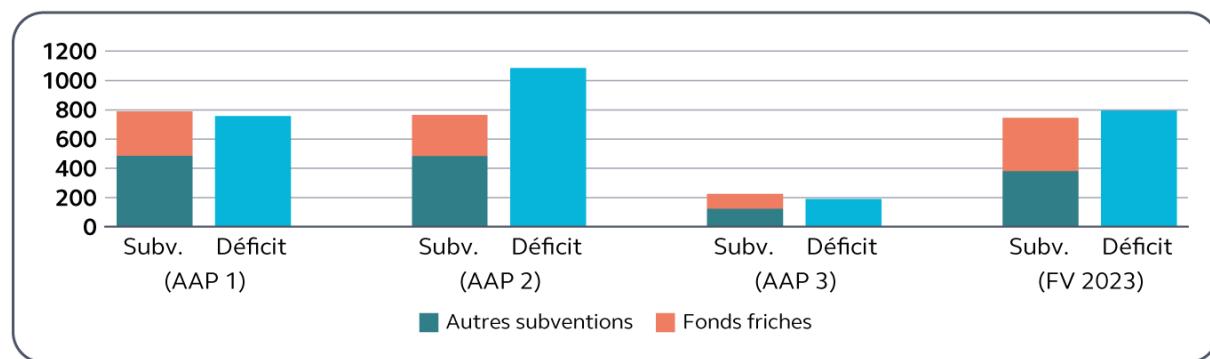
1 - Une méthodologie d'analyse du déficit novatrice pour les services

La mise en place du fonds friches a représenté une amélioration significative du modèle d'évaluation du besoin et d'attribution de subvention. Dès le premier appel à projet est évoquée la notion de déficit de bilan, qui doit exister pour que l'opération puisse prétendre au subventionnement, après prise en compte de toutes les autres sources de financement, y compris publiques⁷⁵.

⁷⁵ Le flash DGALN n° 17-2020, du 27 novembre 2020, évoque ainsi « les projets d'aménagement dont les bilans économiques restent déficitaires après prise en compte de toutes les autres subventions publiques ».

La consultation des données transmises par le CEREMA démontre que les services instructeurs, sur la base des informations communiquées par les porteurs de projet, ont respecté cet objectif à l'échelle agrégée : hormis pour l'AAP 2 pour lequel les données peuvent apparaître incertaines, le fonds friches vient compléter substantiellement les autres subventions publiques, mais pour couvrir le seul déficit d'opération, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : part des subventions publiques dans la couverture du déficit d'opération en recyclage foncier (2021-2023, en M€)



Source : Cour des comptes

Cette méthodologie consistant à se référer au bilan d'opération représente un changement de méthode notable pour les services déconcentrés, positivement perçue par les services instructeurs ainsi que par les porteurs de projets, malgré les difficultés rencontrées. Si le fonctionnement de ce type d'analyse est inspiré des travaux de l'ADEME⁷⁶, elle a conduit le ministère chargé du logement à élaborer des documents permettant de guider l'ensemble des services instructeurs, notamment un modèle de bilan d'aménagement qui doit être renseigné par les porteurs de projet.

Le déficit affiché doit correspondre aux dépenses réelles de l'opération, desquelles sont retranchées les recettes. En général, ce déséquilibre est dû, pour une opération de recyclage foncier, à la qualité du sol, souvent pollué, et au coût engendré par la déconstruction ou la démolition du bâti ou à son réaménagement. La subvention est alors calculée en fonction du déficit afin de ramener l'opération, au maximum, à l'équilibre.

La méthodologie nécessiterait d'être adaptée pour apprécier les projets de renaturation ou de création d'équipements publics où la notion de déséquilibre sort de la stricte logique du bilan d'aménagement puisque ces opérations sont nécessairement déficitaires ; le ministère n'a pas transmis un tel modèle d'analyse.

D'une manière générale, le fait de procéder à une analyse fine de la nature et des bilans de projet constitue un réel progrès dans la méthodologie d'attribution de subvention par les services de l'État par rapport à ce qui se pratique jusque-là pour l'attribution des subventions généralistes (DETR, DSIL, FNADT). Ainsi les préfectures et services territoriaux interrogés (DREAL et DDT-M) soulignent que cette logique induit un changement d'approche notable pour les porteurs et les services de l'État, habitués à des subventions « au forfait », quand bien même les opérations

⁷⁶ En Italie, dans un dispositif comparable, c'est un comité d'expert qui vérifie les « coûts éligibles » et l'atteinte grâce à la subvention de « seuils de rentabilité » (cf. annexe n° 1).

publiques peuvent produire des recettes (équipements sportifs ou culturels destinés à être placés en concession, voire locaux commerciaux dans le cadre de démarches de revitalisation). Cette pratique, habituelle dans les opérations à bilan pour les aménageurs fonciers, est une évolution importante de l'usage des subventions de l'État, à savoir davantage financer les projets qui le nécessitent et écarter ceux dont la rentabilité sur un cycle de vie est assurée pour tout ou partie.

Plus globalement, le fonds friches a permis aux services de l'État d'adopter une posture nouvelle d'accompagnateur des porteurs, avec un levier financier conséquent, permettant d'endosser un rôle d'incitateur et d'orientation stratégique qui faisait défaut par le passé.

2 - Une modalité de sélection qui pourrait être rebasculée sur l'appel à projet

Avec le fonds vert, le subventionnement du recyclage foncier a quitté la forme de l'appel à projet, qui permettait de comparer et classer un grand ensemble de projets, pour revêtir le caractère d'instruction « au fil de l'eau ». Le sondage réalisé par la Cour a permis d'identifier que cette évolution n'avait pas été toujours perçue positivement. Certains porteurs évoquent le besoin de disposer de dates fixes pour pouvoir élaborer les projets et recevoir une réponse dans un délai convenable⁷⁷, tandis que les services de l'État pointent le risque d'inéquité de traitement, les premiers projets soumis ayant de meilleures chances de sélection au cours de l'année que les derniers arrivants.

Afin d'éviter ces difficultés, certaines préfectures de région, telles que celle des Hauts-de-France, ont réinstauré la modalité d'appel à projet en deux échéances par an, plus simple selon elles à gérer. Il serait possible d'envisager de revenir à la logique d'appel à projet avec date butoir, une à deux fois par an, permettant d'examiner et comparer les projets de manière synchronisée. Ceci donnerait aux porteurs de projets une visibilité sur les échéances et permettrait d'éviter les risques d'inéquité potentiellement induits par le fonctionnement au « fil de l'eau ».

D - Un suivi et un contrôle de l'avancée des opérations lacunaires par les services de l'État

1 - Un suivi réalisé par les services de l'État, sans vision consolidée

Pour assurer le suivi des lauréats du fonds friches, la DGALN dispose d'un document appelé « baromètre DREAL », fichier Excel permettant d'actualiser les informations des opérations et assurer le paiement des échéances. Au départ limité aux données financières, le baromètre a été enrichi au cours du temps de nouvelles informations, liées aux caractéristiques du projet : surface de la friche, nombre de logements créés, surface d'activités économiques installées notamment.

Ce baromètre ne comprend pas les opérations financées par l'ADEME. Ces dernières sont répertoriées dans un tableau propre à l'opérateur, qui combine d'ailleurs les opérations relevant

⁷⁷ Les répondants évoquent ainsi parfois, comme pistes d'amélioration du fonds friches, l'existence d'« annonces régulières des possibilités et des crédits liés au recyclage foncier », le fait de « fixer des délais précis pour l'attribution des subventions »

du fonds friches et celles du fonds vert. Ce document permet un suivi et un pilotage plus efficace : les données renseignées sont complètes, suivant les règles de l'art⁷⁸, il agrège les subventions demandées y compris pour le fonds friches, permet de distinguer l'emprise foncière du projet et la superficie effectivement sujette à dépollution.

Une vision consolidée de l'ensemble des projets soutenus par les mesures de subvention de recyclage foncier fait défaut, alors même que l'État a décidé de rassembler dans la même enveloppe budgétaire les moyens consacrés à la dépollution lourde et aux réhabilitations moins techniques. Il serait utile de pouvoir disposer, au sein d'un même outil de suivi, de la liste de l'ensemble des projets financés, de leur état d'avancement et des indicateurs permettant une évaluation des moyens financiers mobilisés (cf. *infra*).

2 - Un contrôle trop faible des opérations

Le contrôle réalisé pour les projets du fonds friches⁷⁹ au titre du subventionnement de l'État s'appuie sur une méthodologie définie par la DGALN en 2022. L'inscription du fonds friches dans le plan de relance et le refinancement d'environ un tiers des fonds engagés ont en effet soumis ce subventionnement à des contraintes plus fortes en matière d'archivage, de suivi, de contrôle et de traçabilité pour l'Union européenne. Un flash DGALN, quoique tardif⁸⁰, précise la méthodologie à respecter. Pour les contrôles sur site, il est ainsi recommandé aux préfets de région de programmer « annuellement quelques contrôles sur place », « 2 à 4 au niveau régional », « avant le versement du solde de la subvention ».

Toutefois, le nombre de contrôles est resté limité. D'après les données consultées, il y avait eu pour le fonds friches 26 contrôles en 2023 et 59 en 2024, soit 85 en tout. D'après les questionnaires régionaux adressés par la Cour, leur nombre s'élèverait plutôt à 22 en 2023 et 47 en 2024, hors outre-mer (cf. tableau), représentant entre 1,4 (2023) et 3,2 (2024) contrôles par région selon les années. Surtout, ces contrôles sont en réalité concentrés sur les régions Île-de-France, et dans une moindre mesure Normandie et Bourgogne-Franche-Comté.

⁷⁸ Par exemple, une entrée « Action cœur de ville » avec « 0 » pour « non » et « 1 » pour « oui », plutôt que de renseigner « ACV ».

⁷⁹ Hors projets de l'ADEME.

⁸⁰ Flash DGALN 18-2022 du 14 novembre 2022, soit un an et demi après la clôture du AAP.

Tableau n° 5 : nombre de contrôles sur site pour les opérations financées par le fonds friches (2022-2024)

	2022	2023	2024
Auvergne-Rhône-Alpes	0	0	3
Bourgogne-Franche-Comté	0	4	2
Bretagne	0	2	2
Centre-Val de Loire	0	0	1
Corse	0	0	0
Grand-Est	0	0	1
Hauts-de-France ⁸¹	0	0	0
Île-de-France	8	10	14
Normandie	0	1	15
Nouvelle-Aquitaine	0	0	0
Occitanie	0	0	4
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	0	3	2
Pays-de-la-Loire	0	2	3
Total	8	22	47

Source : Cour des comptes, d'après questionnaires régionaux (hors outre-mer)

Les services de l'État indiquent que ce faible nombre s'explique d'une part par le retard pris par la majeure partie des opérations, confirmé par le niveau élevé d'avenants de prorogation de délai, d'autre part par les délais de mise en place de la procédure de contrôle. La méthodologie de la DGALN, du reste, n'est pas respectée, puisque certaines DREAL reconnaissent que les contrôles ont lieu « après solde des dossiers ».

En parallèle sont réalisés des contrôles sur pièces. Ils prennent la forme, une fois l'opération finalisée, d'un bilan du projet au moment du versement du solde et, deux fois par an, d'un « bilan semestriel » réalisé à l'échelle régionale : les porteurs de projet doivent fournir un point d'étape de l'avancement de l'opération, qui est centralisé par la DREAL.

Le paiement sur service fait ne permet pas de s'assurer de la réalisation et du respect des objectifs fixés. Il ne remet jamais en cause les chiffres prévisionnels indiqués. Les bilans semestriels ne conduisent pas à revoir les documents de suivi, hormis pour indiquer si un projet est abandonné ou connaît un retard significatif. Pour le fonds vert, la DGALN reconnaît que les pratiques de contrôle ont été insuffisamment préparées, indiquant un travail de recensement et de diffusion lancé en 2024 et poursuivi en 2025.

La Cour considère que ces contrôles sont insuffisants en nombre et en substance, qu'ils soient sur pièces, permettant alors la revue des projets, de leurs indicateurs et des caractéristiques prévues, ou sur place. La mise en place d'un dispositif solide de suivi des projets financés, y compris servant d'interface avec les porteurs de projets, permettrait de renforcer les contrôles.

⁸¹ Pour les Hauts-de-France, deux contrôles « rattrapage 2024 » sont effectués en 2025 d'après la DREAL.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le fonds friches représente une impulsion stratégique nouvelle donnée par les services de l'État, au niveau central comme local, à la politique de sobriété foncière. Pérennisé au sein du fonds vert, il représente une enveloppe d'1,4 Md€ sur quatre ans, marqué par une organisation déconcentrée, au fonctionnement local dans l'instruction, la sélection, la validation ainsi que le suivi et le contrôle des dossiers.

En prescrivant une méthodologie de subventionnement plus rigoureuse aux services instructeurs, malgré des critères de sélection trop larges qu'il convient de resserrer, le fonds friches a permis de faire regagner à l'État territorial certaines compétences qu'il avait perdues. Les critères larges de définition des friches et des projets éligibles, la difficulté de connaître les autres financements étatiques contribuant aux mêmes objectifs, comme la faiblesse de la fréquence des contrôles ne favorisent pas, en revanche, une évaluation des résultats au vu des objectifs fixés.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. identifier au sein des dotations de droit commun de l'État en faveur de l'aménagement des territoires les projets correspondant à un objectif de recyclage foncier (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministère de l'intérieur ; 2026) ;*
 - 2. assurer la montée en compétence des services instructeurs sur le recyclage foncier (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; 2026) ;*
 - 3. Resserrer les critères d'éligibilité des friches en prévoyant notamment de strictes exigences environnementales (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; 2026).*
-

Chapitre II

Des résultats insatisfaisants par rapport aux objectifs poursuivis

Pour un dispositif d'ampleur comme le fonds friches, les questions de conformité des résultats aux objectifs ainsi que celles de l'efficacité et de l'efficience de l'outil se posent avec acuité. La Cour constate que l'évaluation n'a pas été au cœur de la mise en place du subventionnement du recyclage foncier et que la possibilité d'en mesurer la pertinence est grevée par un manque de fiabilité des données. Les premières estimations proposées ici témoignent d'un impact du fonds friches⁸² qui n'est pas massif, au regard tant des objectifs expressément fixés par l'administration que de l'efficience de l'outil.

I - Des données insatisfaisantes et une évaluation insuffisante des opérations financées

Alors même que la question de l'impact du dispositif de subventionnement du recyclage foncier s'est posée dès sa conception, la qualité des données obtenues pour la déterminer n'est pas satisfaisante, et aucun dispositif d'évaluation, permettant d'apprécier de manière factuelle et systématique les réalisations concrètes du fonds friches et des mesures afférentes du fonds vert, n'a été mis en place.

A - Des données de qualité incertaine

Les données utilisées pour apprécier les réalisations et les premiers résultats ne sont pas fiables, du fait de la fiabilisation incomplète opérée par le CEREMA ou par les services instructeurs lors de leurs contrôles.

⁸² Les études statistiques et économétrique n'ont pu être menées sur les données de la mesure de recyclage foncier du fonds vert.

1 - Des sources de données qui ne sont pas cohérentes entre elles

Les données disponibles relatives au fonds friches sont issues de l'interface *Démarches simplifiées*, appelées « données brutes ». L'extraction contient de nombreuses rubriques permettant de dresser un panorama complet des projets candidats, qu'ils aient ou non été lauréats⁸³. La Cour dispose ainsi d'une importante base de données, qui couvre également la première année du fonds vert (2023).

Toutes ces informations ne sont toutefois pas disponibles pour l'ensemble des projets. Certaines entrées ne sont pas obligatoires, comme l'indication de la densité du projet, des autres subventions publiques déjà obtenues ou sollicitées, ou encore la vocation (résidentielle, non-résidentielle ou mixte) du projet. Certaines catégories, s'agissant par exemple de données aussi importantes que l'indication des recettes ou du déficit de l'opération, y compris pour des projets finalement lauréats, ne sont pas remplies.

En parallèle, d'autres données liées aux mêmes projets sont disponibles en source ouverte. La Cour a ainsi collecté et combiné les listes de projets des trois AAP du fonds friches, qui cumulent les dossiers lauréats à l'issue de l'instruction par les préfectures et l'ADEME⁸⁴, accessibles sur les sites internet des préfectures de région⁸⁵. Les informations, retravaillées par les services instructeurs, sont organisées plus simplement, avec les rubriques essentielles pour analyser les projets⁸⁶. Si les données financières ou techniques disponibles dans cette seconde base de données sont cohérentes avec la communication gouvernementale⁸⁷, ce qui n'est pas le cas de la première base, « brute », qui repose sur le seul déclaratif des porteurs de projet.

2 - Un manque de fiabilisation des données

Les données issues de l'interface *Démarches simplifiées* contiennent de nombreuses erreurs qui rendent difficile leur consolidation⁸⁸.

Pour consolider et fiabiliser les données des projets, le CEREMA effectue un croisement entre le jeu de données de *Démarches simplifiées* et les bilans d'aménagement. Ce travail, toutefois, ne s'applique qu'à une partie seulement des données extraites du fonds friches ou du fonds vert. L'opérateur indique d'ailleurs que sa mission « *n'a jamais été de consolider une base de données complète et exhaustive de l'ensemble des candidats, mais de réaliser un travail d'analyse de données* ».

⁸³ Nom et localisation de l'opération (dont code Insee), coordonnées du porteur, descriptif du projet, surface de friche, densité, subvention demandée, montant des autres subventions publiques obtenues ou estimées, niveau des dépenses et des recettes, explicitation du déficit, type de pollution, labels auxquels appartient le projet, etc.

⁸⁴ Sur le site du ministère chargé de l'écologie, listes consultées en décembre 2024.

⁸⁵ Le ministère a par ailleurs créé une carte interactive avec l'ensemble des projets lauréats.

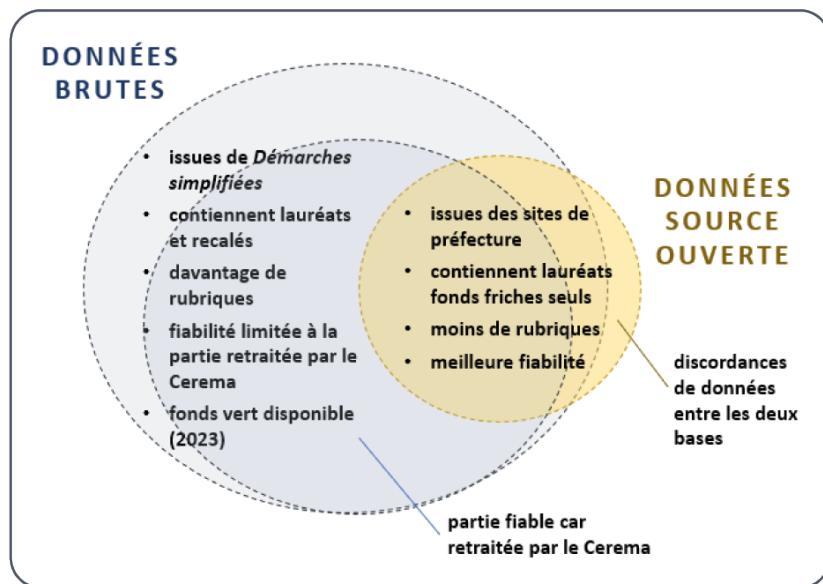
⁸⁶ Avec par exemple les surfaces de logements ou les surfaces d'activités économiques créées.

⁸⁷ Enveloppe budgétaire globale des trois AAP à 680 M€ + 70 M€ par exemple.

⁸⁸ Notamment sur l'unité relative à la surface, indiquée parfois en m² plutôt qu'en hectares, le nombre de logements indiqués à la place de la surface de plancher demandée, ou sur les montants financiers renseignés par les porteurs de projet. Pour l'AAP 1 par exemple, les montants sont indiqués tantôt HT tantôt TTC. S'agissant des logements, la surface de plancher indiquée en création totale de logements n'est pas toujours la somme de la surface de logements sociaux et de logements libres.

La comparaison des données disponibles ne permet pas d'aboutir aux mêmes résultats. Par exemple, en source ouverte, il apparaît que le fonds friches a financé des opérations correspondant à du recyclage foncier pour 3 387 hectares hors ADEME, et 3 755 hectares en prenant en compte les subventions de l'ADEME. Le CEREMA indique que, selon sa consolidation, le premier chiffre devrait être plutôt de 3 375 hectares, tandis que la DGALN, prenant en compte les abandons, avance celui de 2 999 hectares (cf. *infra*),

Schéma n° 5 : bases de données disponibles pour l'analyse du recyclage foncier



Source : Cour des comptes

Ces sources différentes constituent une difficulté pour une étude fiable du fonds friches et des mesures de recyclage foncier. Pour ses analyses, la Cour a cherché à affiner la fiabilité des données consultées et à s'assurer de leur pertinence, en s'appuyant sur les données en source ouverte comparées avec l'échantillon consolidé du CEREMA et en croisant ces informations avec celles-issues de son propre sondage.

B - Une absence d'évaluation de l'efficacité des fonds

Ni le fonds friches, ni le fonds vert ne comporte de dispositif embarqué d'évaluation. Les études produites sont d'un nombre réduit au regard des enjeux financiers et de la politique publique concernés.

1 - L'absence d'évaluation embarquée

L'évaluation des mesures de recyclage foncier du fonds friches et du fonds vert est limitée. Dans le cadre du plan de relance, un comité national de suivi rebaptisé « comité d'évaluation du plan France Relance »⁸⁹, a été mis en place en 2021 au sein de France Stratégie, mais son rapport

⁸⁹ Article 246 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

final de janvier 2024 ne cite pas le fonds friches⁹⁰. La liste des dispositifs analysés comporte par exemple « le développement des protéines végétales »⁹¹, dont l'enveloppe de 150 M€ représente un cinquième de l'enveloppe du fonds friches, mais pas ce dernier.

C'est au CEREMA que la DGALN avait confié la mission d'état des lieux du dispositif à mi-parcours. L'opérateur a produit une première enquête en octobre 2022 analysant les lauréats du fonds friches⁹², dont les principaux constats sont disponibles sur son site internet⁹³. En juin 2023, sur commande de la DHUP, le CEREMA a analysé plus précisément les projets industriels, logistiques ou artisanaux⁹⁴, dans une note qui n'a pas été rendue publique⁹⁵.

Il est ainsi contestable de confier au CEREMA les analyses de dispositifs dont l'éventuelle efficacité dépend en partie de son action. L'opérateur a en effet été impliqué dans la mise en place du fonds friches. En tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, il a appuyé la DGALN dans la constitution du dossier demandé aux porteurs de projet et dans la présentation du bilan financier type demandé. Il a par ailleurs accompagné l'instruction des dossiers, que ce soit sur les dossiers complexes remontés par les services instructeurs ou dans la formation des équipes de ces services. Il est enfin chargé de plusieurs outils, comme *Cartofriches*, dont la performance est essentielle dans l'identification et le suivi du recyclage foncier (cf. *infra*).

Plus généralement, la Cour constate le peu d'intérêt porté à la partie évaluative, notamment en matière quantitative. La DGALN indique au demeurant que le fonds friches réponds à de multiples objectifs, dont certains peuvent être qualitatifs autant que quantitatifs. Un dispositif de suivi embarqué aurait pu être proposé, sur le modèle de ce que le secrétariat général pour l'investissement a élaboré dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir⁹⁶. Une évaluation indépendante aurait aussi pu être commanditée auprès, par exemple, de France stratégie.

2 - Une production d'états des lieux en lieu et place d'évaluations

Les quelques analyses produites sur le recyclage foncier ne peuvent pas être considérées comme des évaluations. Le bilan de la première année du fonds vert, proposé par le ministère en 2024, contient quatre pages sur le recyclage foncier⁹⁷. Elles recensent les lauréats, le soutien financier, les dépenses « générées » et les impacts attendus, sans expliquer en quoi le fonds vert a cherché à répondre à d'éventuelles insuffisances identifiées dans le bilan du fonds friches et sans s'interroger sur le caractère déclencheur de la subvention. Il s'agit davantage de

⁹⁰ Comité d'évaluation du plan *France Relance*, *Rapport final. Volume I, Approche macroéconomique*, janvier 2024.

⁹¹ Comité d'évaluation du plan *France Relance*, *Rapport final. Volume II, Évaluation des dispositifs*, janvier 2024.

⁹² CEREMA, *Fonds friches 2021-2022. Le modèle économique du recyclage des friches. Analyse des lauréats. Rapport d'étude*, octobre 2022.

⁹³ CEREMA, *Coût des friches. Analyse des lauréats du Fonds Friches*, 23 novembre 2023.

⁹⁴ CEREMA, *Capitalisation Fonds Friches. Zoom sur les projets ayant une vocation industrielle, logistique ou artisanale. Note*, 9 juin 2023.

⁹⁵ Une étude plus générale de capitalisation sur le fonds vert 2023 a également été réalisée.

⁹⁶ Cour des comptes, *Le programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir. Observations définitives*, octobre 2021.

⁹⁷ Ministère chargé de l'écologie, *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, « *Fonds vert* », 1^{ère} année, 2023, Septembre 2024.

descriptions que d'un bilan analytique. Le ministère évalue la réussite du fonds friches à l'aune du nombre de candidatures et des remontées territoriales⁹⁸, sans s'interroger sur l'effet réel de la subvention octroyée.

Les analyses du CEREMA sont également limitées. Non seulement les chiffres indiqués sont contestables (cf. *supra*), mais des biais méthodologiques existent : l'échantillon utilisé pour l'analyse des lauréats du fonds friches, qui n'a d'ailleurs jamais été transmis à la Cour, s'appuie sur 1 029 projets pour les trois appels à projet, dont la totalité des projets de du deuxième appel à projet, ce qui peut conduire à surreprésenter certaines catégories de projets⁹⁹. Le calcul de l'effet levier du fonds friches proposé est également contestable : il s'apparente à une règle de proportionnalité simple au niveau financier du subventionnement par rapport aux dépenses du projet (effet levier direct), ou par rapport aux dépenses immobilières rendues possibles par l'aménagement réalisé par le projet (effet levier indirect), alors même que le fonds friches peut se cumuler avec d'autres subventions publiques, et que les coûts indiqués, prévisionnels, ne peuvent conduire qu'à un effet levier prévisionnel. Surtout, la notion même de causalité n'est pas interrogée dans les différentes analyses : aucune méthodologie, même sommaire, n'est proposée pour s'assurer de l'effet déclencheur ou accélérateur que pourrait créer la subvention. Le CEREMA considère même que seuls les « *retours terrain permettent de faire remonter cet effet levier et d'appui au projet, mais sans pouvoir le mesurer* »¹⁰⁰.

Cette absence d'interrogation sur l'efficacité et l'efficience du fonds friches et des mesures du fonds vert est regrettable. Elle est d'autant plus surprenante que le ministère présente lui-même la pérennisation du fonds friches comme l'une des conséquences des « résultats obtenus » avec le fonds friches¹⁰¹. La Cour considère qu'une évaluation *ex post* du fonds friches, reposant sur une méthodologie fiable, s'intéressant à la causalité entre la subvention et les résultats, confiée à un organisme indépendant, serait d'autant plus souhaitable que ses propres constats au stade provisoire interrogent sur la pertinence du dispositif.

II - Des résultats globalement incertains du fonds friches

Au regard des objectifs que s'était fixés l'État, et dans les limites indiquées précédemment s'agissant des données disponibles, les résultats des projets financés dans le cadre du fonds friches et des mesures de recyclage foncier du fonds vert sont quantitativement peu efficaces, qu'il s'agisse de la limitation de la consommation d'ENAF, de la production de logements, de surfaces économiques, ou de la renaturation. La démarche de performance budgétaire engagée avec la mise en place du fonds vert devrait en outre être refondée.

⁹⁸ La DGALN parle dans sa réponse à la Cour du « succès du dispositif dès son lancement, tandis que le communiqué de presse sur les lauréats du 3^{ème} AAP évoque « *le très grand succès des deux premières éditions et (les) besoins exprimés par les territoires* »», sans critère d'appréciation objectif.

⁹⁹ Le biais consiste notamment à ce qu'un nombre important de projets acceptés en AAP 2 avaient été précédemment refusés en AAP 1.

¹⁰⁰ Réponse du CEREMA à la Cour, mars 2025.

¹⁰¹ Projet annuel de performances, *Programme 380. Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, octobre 2023.

A - Des priorités multiples et fluctuantes qui ne contribuent pas à la lisibilité du dispositif

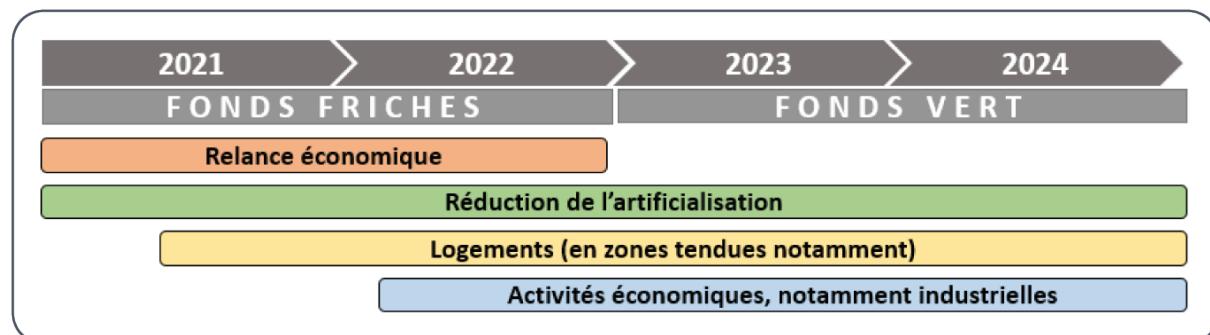
Les priorités thématiques indiquées pour la sélection des projets ont évolué au fil du temps, et cumulé des objectifs multiples. Outre un objectif global affiché de limitation de l'artificialisation, les priorités sont passées d'une volonté de relance économique immédiate et de construction de logements à l'importance nouvelle donnée à la relocalisation industrielle. L'attention portée aux territoires en déprise ainsi qu'aux labels accordés à des territoires excentrés (*Action cœur de ville, Petites villes de demain, etc.*) montre en outre une volonté d'action en matière d'aménagement et de requalification de territoires ruraux, tout en ciblant parallèlement les quartiers prioritaires de la ville et le renouvellement urbain. Cette fluctuation témoigne d'une coexistence d'objectifs au sein du dispositif qui n'en permet ni la lisibilité, ni l'évaluation.

1 - Une coexistence d'objectifs hétérogènes et cumulatifs

Les appels à projet régionalisés du fonds friches identifient expressément deux grands objectifs. D'une part, il s'agit d'inscrire la France dans la trajectoire du « zéro artificialisation nette », présente dès le *Plan biodiversité* de 2018 ; d'autre part, d'œuvrer à la relance économique dans le cadre de la pandémie, en visant à atteindre en 2022 le niveau d'activité pré-Covid par une consommation rapide des crédits en matière de construction.

Avec le deuxième appel à projets sont apparues des orientations thématiques. La deuxième vague du fonds friches a ainsi prévu, sur décision du Premier ministre, de donner la priorité aux projets visant à « la production de logements dans les zones tendues et la relance de la production » et dans les zones détendues la « production de logement dans les centralités »¹⁰². Le troisième appel à projet ajoute une dimension économique avec l'importance nouvelle donnée à la « relocalisation d'activités industrielles ».

Schéma n° 6 : objectifs assignés au subventionnement du recyclage foncier



Source : Cour des comptes

Alors même que l'inclusion de la mesure au sein du fonds vert consacré à la transition écologique aurait pu induire un resserrement sur les problématiques environnementale, la multiplicité de ces objectifs n'a pas été remis en cause avec la pérennisation du dispositif. Le

¹⁰² Flash DGALN n° 08-2021 du 24 juin 2021.

cahier d'accompagnement national du fonds vert 2025 évoque ainsi les « objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine » et la nécessité « d'accompagner l'installation d'industrie verte » ainsi que de « répondre aux besoins des territoires en matière de création de logements et d'activités ».

En parallèle, les préfectures de région peuvent elles-mêmes définir des priorités plus précises que l'échelon national, mais seules trois d'entre elles ont utilisé cette possibilité. Certaines préfectures de régions, sans définir d'objectifs, ont également cherché à détailler et ordonner les priorités gouvernementales¹⁰³.

La DGALN indique à cet égard que « *la gestion déconcentrée implique une marge de manœuvre permettant [au préfet] de financer des projets ne répondant pas exactement aux priorités fixées* », pour permettre une adaptation aux contexte locaux, ce que confirme l'analyse des dossiers effectuée par la Cour.

2 - Des projets sélectionnés en dehors des priorités fixées

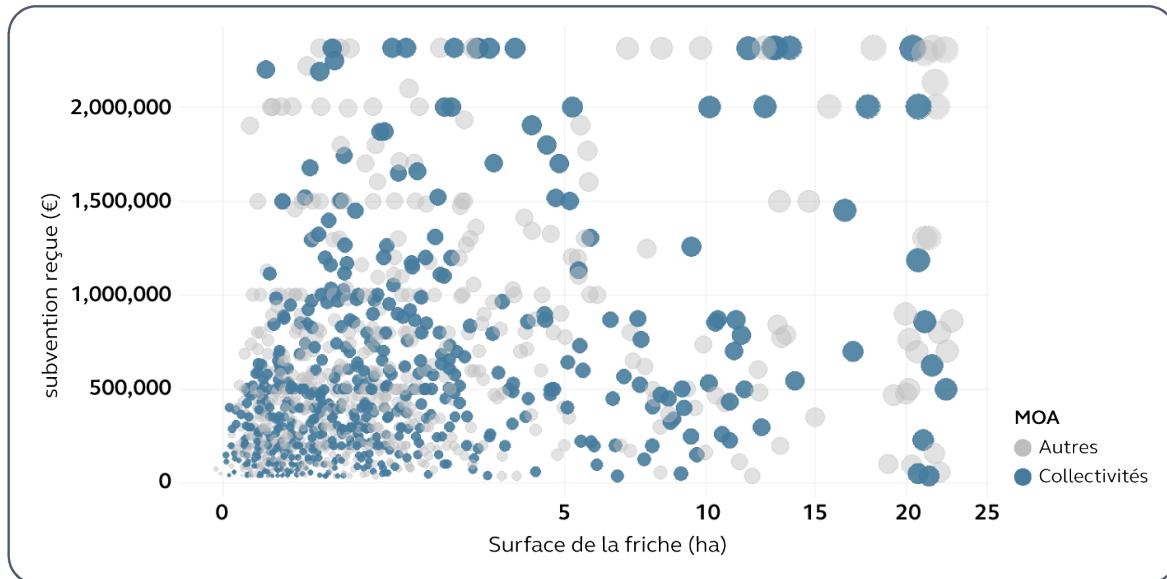
L'étude des projets sélectionnés montre que les priorités thématiques, en particulier de création de logements ou d'activités industrielles, n'ont pas été suivies au niveau global. Ainsi, le nombre de projets lauréats comportant de la création de logements, est le même pour l'AAP 1 et l'AAP 2, à 81 % du total des projets, malgré l'objectif « logements » fixé en AAP 2. De même, la part de projets qui ne comportent pas de création d'espaces industriels ou d'activités économiques est plus importante en AAP 3 (31 %) qu'en AAP 2 (27 %), à l'inverse des orientations données. Il est possible que la fluctuation des objectifs n'ait pas fourni de cap clair aux services instructeurs, ce qui expliquerait les résultats insatisfaisants du fonds friches de ce point de vue.

3 - Un objectif implicite de requalification des territoires ruraux à habitat dispersé

L'analyse des projets sélectionnés du fonds friches a également porté sur les surfaces de friches et les montant de subvention alloués, selon les porteurs de projet. On constate une concentration significative sur des projets de petites surfaces de moins de deux hectares, la médiane se situant à 0,5 hectares, pour une subvention entre 0,5 et 1 M€. C'est notamment le cas pour les collectivités, qui représentent près de la moitié des porteurs de projet et qui concernent majoritairement ces petits projets.

¹⁰³ En Corse, quatre priorités ont été définies par ordre décroissant d'importance : la production de logements notamment sociaux ; l'accession à la propriété ; la création d'activités économiques ; l'offre de logements locatifs pour les petites communes.

Graphique n° 4 : relation entre surface et montant de la subvention pour les projets portés par les collectivités et les autres lauréats du fonds friches (2021-2022)

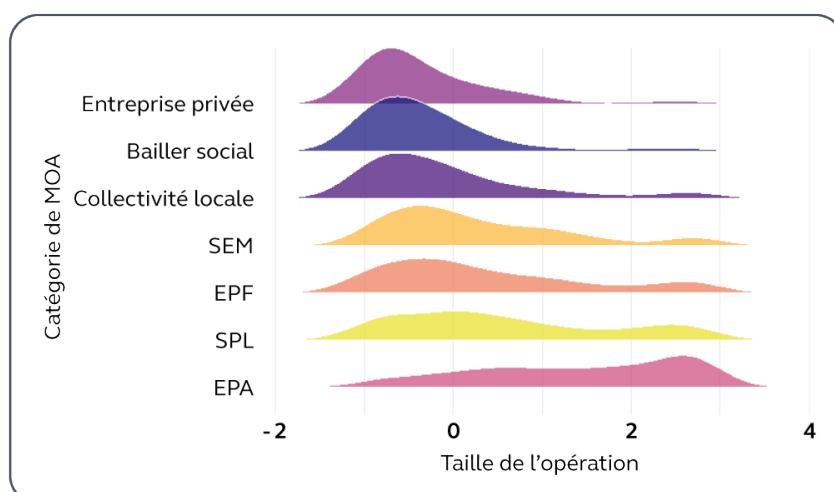


Source : Cour des comptes

Note de lecture : plus un point est grand, plus la somme de la surface et de la subvention reçue par le projet est importante. L'échelle de la surface a été modifiée afin de mieux visualiser la concentration des points en dessous de 2 hectares.

L'étude de la dispersion des projets confirme ces analyses. En moyenne, les projets sont de taille et de niveau de subvention plus faibles pour les entreprises privées, les bailleurs sociaux et les collectivités locales, ces dernières pouvant exceptionnellement porter quelques projets d'envergure. Les EPA et dans une moindre mesure les SPL et les EPF ont en revanche une place significative parmi les projets plus étendus mobilisant de plus fortes subventions.

Graphique n° 5 : distribution comparée des tailles des opérations lauréates du fonds friches (2021-2022) selon le type de maître d'ouvrage

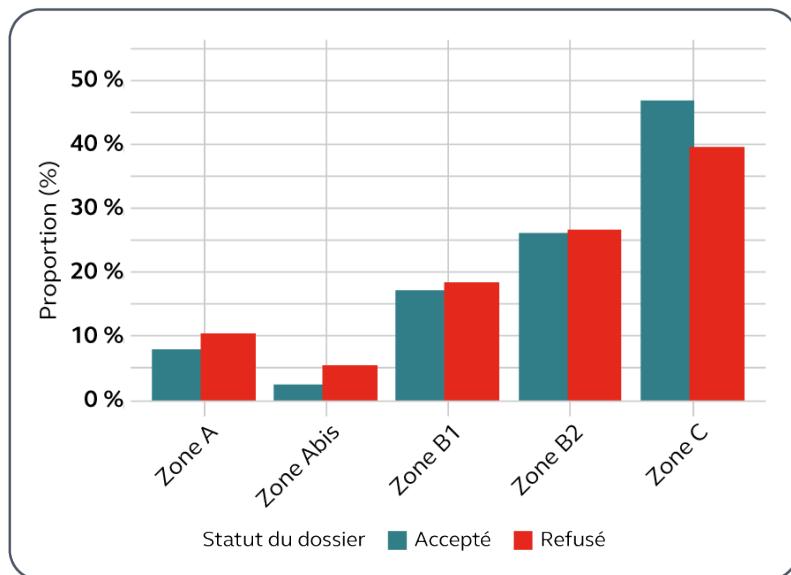


Source : Cour des comptes

Note de lecture : la taille de l'opération correspond à un score calculé à partir de la surface de la friche et du montant de la subvention attribuée au projet. Un score égal à 0 correspond à une taille moyenne.

L'étude statistique des candidats au fonds friches comparés aux lauréats montre des phénomènes de sur-sélection de projets portés par les collectivités d'une part, des projets en tissu urbain par rapport aux friches industrielles d'autre part, ainsi que des projets situés dans les zones détendues enfin.

Graphique n° 6 : comparaison entre projets lauréats et non-retenus du fonds friches selon la zone de tension sur le logement (2021-2022)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : parmi les projets refusés, 39 % étaient situés en zone C (zone détendue au sens du zonage ABC) ; ce chiffre est de 46,8 % pour les projets acceptés (lauréats).

Ainsi, alors que les projets en zones détendues¹⁰⁴ représentaient 42,3 % des candidats au fonds friches pour 18,8 % de la surface de friches, ils représentent 46,8 % des lauréats, 18,9 % de la surface des friches finale et 38 % des subventions accordées. Par ailleurs, 37,5 % des projets se situent dans des territoires en déprise démographique, représentant 34,6 % des subventions¹⁰⁵. De plus, une analyse des territoires où sont situés les projets témoignent d'une surreprésentation des espaces ruraux à habitat dispersé. En reprenant les sept catégories de densité définies par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 2024¹⁰⁶, 52 % des projets candidats et 55 % des projets lauréats¹⁰⁷ sont situés dans les « bourgs ruraux », le « rural à habitat dispersé » et le « rural à habitat très dispersé », pour un montant de subvention de 38 %.

¹⁰⁴ Zones C selon le zonage dit ABC, cf. ministère chargé de l'environnement, zonage A, B, C, version de juillet 2024. Ces zones correspondent aux territoires non marqués par l'urbanisation de « villes-centres », grandes agglomérations, et zones touristiques « tendues », où le déséquilibre entre offre et demande de logements n'est pas marqué. Il s'agit des territoires ruraux et des villes petites ou moyennes

¹⁰⁵ Ces chiffres s'appuient exclusivement sur l'AAP 2, pour lequel la Cour dispose du code Insee lié au projet, permettant d'établir une corrélation avec les territoires qui ont perdu de la population depuis 2015 selon les études de l'Insee.

¹⁰⁶ Cf. INSEE, *La grille communale de densité*, mai 2024.

¹⁰⁷ Chiffres disponibles seulement pour l'AAP 2, qui représente toutefois plus de 1 000 projets candidats.

Sans que cela soit un objectif affiché, différents facteurs ont abouti à un outil adapté pour les territoires ruraux et les petites villes éloignées des grands centres urbains. On peut lister parmi ces facteurs la répartition des moyens assez équilibrée entre les départements, l'absence de ciblage clair sur les zones à forte densité de friches, des critères de hiérarchisation des priorités des dossiers qui mettaient en avant les territoires « non tendus » et les labels de revitalisation (Action cœur de ville, Petite ville de demain, etc.).

Ces éléments montrent que l'orientation globale des projets lauréats du fonds friches répond autant à une logique d'aménagement du territoire, par la requalification urbaine de zone en déprise, non-tendue et rurale, prioritairement auprès des acteurs publics, qu'à la logique première de stricte lutte contre l'artificialisation des sols. La volonté indiquée par la DGALN de rapprocher le fonds vert des « autres dispositifs destinés aux collectivités locales (DETR, DSIL) »¹⁰⁸ corrobore ce constat. Il s'agirait ainsi d'un objectif implicite du dispositif, qui pourrait expliquer les premiers résultats décevants en matière de limitation des surfaces artificialisées.

B - Des objectifs affichés globalement non atteints

L'analyse des éléments chiffrés disponibles montre une atteinte limitée des différents objectifs affichés pour le dispositif. L'objectif de rapide consommation de crédits, guidé par la logique du plan de relance, a été imparfaitement satisfait. L'objectif structurant, et le plus explicitement indiqué, de réduction de l'artificialisation est mal mesuré par les pouvoirs publics, et se trouve peu impacté par le fonds friches. Les autres objectifs fixés tels que la production de logements, la revitalisation du tissu économique à l'échelle locale, ou de la renaturation, sont difficiles à mesurer précisément ou n'ont pour l'heure pas été atteints.

L'étude ci-après ne porte que sur les subventions octroyées par le fonds friches en 2021-2022 et non celles du fonds vert (2023-2024).

1 - Une consommation des crédits moins rapide que prévu

Le fonds friches avait initialement vocation à « permettre une transformation effective de ces friches à court terme »¹⁰⁹. L'un des critères volontaristes liés à la logique de relance était de financer des projets rapidement mobilisables, « suffisamment matures pour être engagés d'ici 2022 et soldés d'ici 2024 »¹¹⁰.

Cet objectif n'a guère été atteint. Le « baromètre DREAL » indique, au 31 décembre 2024, que sur les 1 236 lauréats de droit commun, 400 projets ont été soldés, soit un tiers. Au mois de mars 2025, la DGALN indiquait que ce chiffre devait être porté à 543 projets ; 664 opérations étaient non-soldées, dont 583 devant, selon les prévisions des porteurs de projet, être soldées au courant de l'année 2025. Cette proportion de 43,9 % projets finalisés est cohérente avec les résultats du sondage conduit par la Cour auprès des lauréats du fonds friches, qui indique 40,8 %. Dans tous les cas, à la date du rapport, plus de la moitié des projets financés par le fonds friches en 2021 ou 2022 n'avaient pas encore été finalisés, tandis que 15 % d'entre eux (cf. *supra*) n'avaient même pas commencé.

¹⁰⁸ Réponse à la Cour.

¹⁰⁹ Flash DGALN n° 17-2020, du 27 novembre 2020.

¹¹⁰ *Ibid.*

Si ce rythme de consommation des crédits n'est pas surprenant au regard de la nature, nécessairement longue, des projets d'aménagement, il apparaît toutefois plus faible que pour d'autres actions comparables du plan de relance. Ainsi, à fin 2022, soit sur une durée deux fois plus courte que celles du fonds friches, 56 % des crédits de paiement étaient ainsi consommés pour le dispositif de relocalisations sectorielles visant à soutenir des projets d'investissement d'entreprises en France dans les secteurs de l'agroalimentaire, de la santé, de l'électronique, des intrants essentiels à l'industrie et de la 5G¹¹¹.

2 - Un impact limité sans inflexion sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

D'après les analyses proposées par la Cour, et en attente d'une expertise plus poussée qui devrait être conduite par l'administration, le fonds friches aurait contribué à des projets conduisant à recycler environ 2 500 hectares de friches, et à éviter entre 5 000 et 7 500 hectares d'artificialisation entre 2021 et 2024. En outre, la mesure n'a pour l'instant pas permis d'infléchir le rythme d'artificialisation en France.

a) Une estimation erronée des friches recyclées et de l'artificialisation évitée

Selon les études du CEREMA¹¹², avec le fonds friches (2021-2022), ce sont supposément 3 375 ha d'artificialisation qui ont été évités, considérant que tout hectare de projet subventionné par le fonds friches aurait sinon donné lieu à un hectare d'artificialisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Or, il faudrait distinguer d'une part les surfaces recyclées, d'autre part les surfaces d'artificialisation évitée, et enfin la causalité de la subvention dans ce processus.

S'agissant des surfaces de friches recyclées, le chiffre de 3 375 ha, qu'utilisent les services de l'État¹¹³, ne prend pas en compte les abandons de projets. La DGALN indique elle-même que le résultat serait plutôt d'environ 2 999 hectares de friches recyclées¹¹⁴.

Par ailleurs, ce chiffre de surface recyclée est exagéré. D'une part, la surface de friches indiquée par les porteurs de projet est parfois celle de l'ensemble de la zone d'intervention, et pas seulement la surface concernée par le recyclage foncier, notamment pour les zones d'aménagement concerté (ZAC)¹¹⁵. Après retraitement il faudrait retrancher 250 hectares aux chiffres indiqués (cf. annexe n° 7). D'autre part, la méthode de comptabilisation utilisée pour l'artificialisation devrait, par parallélisme de formes, s'attacher au début effectif des travaux

¹¹¹ Cour des comptes, *Le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance*, Observations définitives, novembre 2023.

¹¹² Article du CEREMA, « Recyclage des friches : Quels enseignements des centaines de projets soutenus par le fonds Friches ? », 4 décembre 2023 ; et réponse à la Cour, mars 2023.

¹¹³ Projet annuel de performance du programme 380 pour 2024, octobre 2023.

¹¹⁴ Réponse de la DGALN à la Cour, mars 2025.

¹¹⁵ Par exemple, les opérations suivantes financées par le fonds friches : la reconversion de l'ex-base aérienne 217 à Brétigny-sur-Orge, pour 295 hectares, mais revue à 71 hectares dans les documents de suivi de la DGALN ; la Zac Europort, indiquée à 200 hectares, à Uckange en Moselle ; le projet « Le Clos Saint-Louis », pour 90 hectares, en Seine-et-Marne.

pour décompter le recyclage des friches, ce qui réduirait significativement la surface d'ENAF économisée à une date donnée grâce aux projets subventionnés par le fonds friches¹¹⁶.

En outre, rien ne permet d'affirmer que si le projet n'avait pas pris la forme de celui soumis au fonds friches il aurait avec certitude donné lieu à une surface d'artificialisation équivalente. Il aurait pu avoir une surface différente, se développer sur un autre foncier artificialisé, ou ne pas prendre forme.

La Cour propose d'estimer à la fois la surface de friches effectivement recyclée en 2021 et 2022 grâce aux projets subventionnés par le fonds friches, et la surface d'ENAF artificialisés vraisemblablement évitée grâce à ces projets (cf. annexe n° 7). En retenant le début effectif des travaux de l'opération financée comme date qui permet de considérer que la friche sort de son statut de friche, environ 2 000 hectares au maximum auraient été effectivement recyclés grâce aux projets du fonds friches entre 2021 et 2023, et 2 500 hectares à la date du présent rapport¹¹⁷. En retranchant les données aberrantes liées aux ZAC, le fonds friches ne devrait pas permettre à terme d'aider au recyclage de plus de 2 750 hectares. Ce chiffre ne préjuge pas des surfaces de friches recyclées par d'autres dispositifs (notamment le fonds vert), ou sans appui public. En somme, dans une hypothèse maximaliste, 1 M€ du fonds friches permet de recycler 3,6 hectares, soit environ cinq terrains de football.

S'agissant par ailleurs de l'artificialisation évitée, et sous la réserve de la causalité effective de la subvention sur l'évitement (cf. *infra*), les surfaces des projets de réhabilitation ne correspondent pas nécessairement aux surfaces en extension urbaine. D'après le ministère, qui se fonde sur le CEREMA, les « opérations en recyclage de friche sont en moyenne trois fois plus denses que les opérations en étalement urbain »¹¹⁸. L'ADEME retient plutôt un facteur deux¹¹⁹. Cet ordre de grandeur est probable, comme le signalent d'autres études internationales¹²⁰. Les projets subventionnés par le fonds friches auraient ainsi permis d'économiser entre 800 et 1 180 hectares d'artificialisation en 2021, entre 1 800 et 2 700 hectares en 2022, et entre 1 430 et 2 150 hectares en 2023, soit un total se situant entre 4 030 et 6 030 hectares, et au maximum entre 5 400 et 8 100 hectares. Un tel travail d'estimation devrait être réalisé par le ministère et les opérateurs œuvrant sur la sobriété foncière.

b) Une consommation d'espaces qui reste importante en France

Au regard des enjeux de politique publique liés à la sobriété foncière, cette artificialisation évitée reste négligeable. En effet, d'après les fichiers fonciers du CEREMA, la France consomme entre 20 000 et 21 000 hectares par an depuis 2019¹²¹, à rapporter aux 2 500 hectares annuels évités par les opérations liées au fonds friches. Sur la période 2009-2018 la France fait

¹¹⁶ D'après le sondage réalisé par la Cour en février 2025, près de 15 % des projets pourtant lauréats n'avaient pas encore débuté.

¹¹⁷ En prenant en compte l'estimation probable de 85 % des projets du fonds friches effectivement commencés à la date du présent rapport.

¹¹⁸ Ministère chargé de l'environnement, *op. cit.*, septembre 2024.

¹¹⁹ Dans sa réponse à la Cour, l'ADEME indique qu'« 1 M€ de subvention du fonds friches contribue à recycler 4,8 ha de friches [...] et réduit l'artificialisation de 9,3 ha ».

¹²⁰ D'après l'étude mondiale *Urban Land Expansion and Decreased Urban Sprawl at Global, National, and City Scales during 2000 to 2020* de mai 2023, les centres urbains recyclés sont en moyenne trois fois plus denses que les autres.

¹²¹ CEREMA, *Analyse de la consommation d'espaces. Période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023. Rapport d'étude*, mai 2024.

partie des pays qui ont le plus artificialisé leur territoire, et le rythme a eu tendance à s'accélérer à partir de 2015, contrairement à d'autres pays européens (cf. encadré). La stagnation identifiée depuis 2019 n'est pas, au regard des dates, imputable au fonds friches.

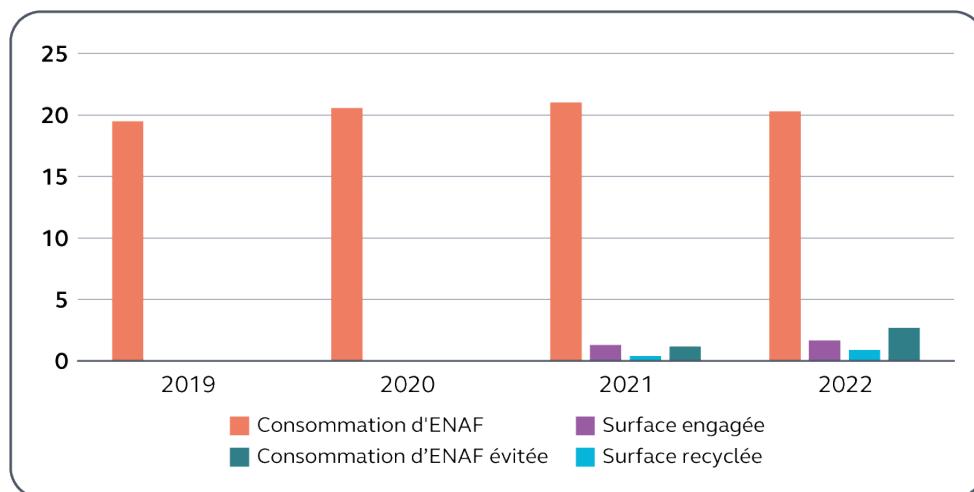
La consommation d'ENAF en Europe

Eurostat a mené tous les trois ans de 2006 à 2018 une enquête relative à la consommation d'espaces naturels en Europe, appelée l'enquête Lucas (*Land Use / Cover Area frame Survey*). D'après les données disponibles, la surface artificialisée en France est plus importante (5,6 % de la surface totale¹²²) que la moyenne européenne (4,4 %), mais moins importante qu'en Allemagne, pays densément peuplé (7,6 %), que la Belgique (11,7 %) ou que Malte (27,5 %).

En tendance toutefois, la France artificialise moins vite que les autres pays européens. D'après l'Insee, le rythme annuel d'artificialisation s'élève à 1,04 % en France entre 2009 et 2018, contre 1,24 % en Allemagne ou 1,87 % en Belgique. Ce rythme, toutefois, s'accélère : il est de 1,22 % entre 2015 et 2018, contre 0,89 % en Allemagne pour la même période ou 0,87 % en Belgique¹²³.

Le graphique suivant, reprend les chiffres du CEREMA¹²⁴ et les estimations de la Cour s'agissant de l'effet estimé du fonds friches. Toutes choses égales par ailleurs, le fonds friches n'a pas permis l'infexion de la courbe de consommation d'espaces en France.

Graphique n° 7 : consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), surfaces recyclées et artificialisation d'ENAF évitée grâce aux projets subventionnés par le fonds friches (2019-2022)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : La « surface engagée » correspond à la surface de l'ensemble de la friche ; la « surface recyclée » correspond à la surface de friches effectivement réhabilitée au regard du début effectif de l'opération pour l'année considérée ; la « surface évitée » correspond aux ENAF qui, selon une extrapolation, n'ont pas été artificialisés du fait de la surface recyclée.

¹²² Toutefois, avec une autre méthodologie, l'enquête dite Teruti-Lucas du ministère chargé de l'agriculture conclut à une surface artificialisée de 8,3 % du territoire français en 2022.

¹²³ INSEE, Artificialisation des sols, janvier 2025.

¹²⁴ CEREMA, Données 2009 à 2023, 2024.

Dans le cadre de la loi Climat et résilience de 2021, la France s'est pourtant engagée à diminuer par deux le rythme de consommation annuelle d'ENAF d'ici 2031, passant ainsi de 24 000 hectares en moyenne sur la décennie 2010 à 12 000 hectares artificialisés par an. Les estimations proposées montrent qu'il sera difficile pour les pouvoirs publics de respecter cet objectif, et que l'impact du subventionnement du recyclage foncier serait limité.

3 - Des résultats à préciser sur la production de logements et d'activités industrielles

S'agissant des résultats obtenus par le fonds friches et les autres mesures de recyclage foncier, l'administration entretient une confusion entre éléments prévisionnels et projets finalisés. Contrairement à ce qui est souvent indiqué, le fonds friches n'a pas permis « *la production de 6,7 M de m² de logement et 4,9 M de m² de surfaces économiques* »¹²⁵, car il s'agit en réalité de données prévisionnelles indiquées par les porteurs de projet dans leur candidature. En s'attachant à ces données prévisionnelles, les chiffres publics devraient être revus ; une distinction pourrait être opérée entre les projets qui ont débuté, et pour lesquels on peut éventuellement comptabiliser des mises en chantier pour les logements, et les projets effectivement livrés, comme le propose le tableau suivant.

Tableau n° 6 : surfaces de logements et d'activités économiques produites avec les projets subventionnés par le fonds friches (en millions de m², 2021-2022)

	Droit commun	ADEME	Total (prévisionnel)	Total (opérations débutées)	Total (réalisé)
Logements	6,19	0,51	6,70	5,69	2,68
Dont logements sociaux	2,28	0,19	2,47	2,10	0,98
Surfaces économiques	3,68	0,91	4,59	3,9	1,84

Source : Cour des comptes

La DGALN indique un ordre de grandeur de logements construits avec le fonds friches de « 71 400 logements de 70 m² »¹²⁶, mais en s'appuyant sur une surface produite de 5 millions de m², ce qui ne correspond pas à ce qu'elle indique par ailleurs¹²⁷.

Compte tenu de l'absence de données fiables disponibles, la Cour a cherché à estimer de façon plus précise le nombre de logements produits, en prévisionnel et en réalisé, grâce aux foncier aménagé dans le cadre du fonds friches. Le calcul a été réalisé en estimant une surface standard par type de logements et en comparant avec la surface de logements construits, seul indicateur utilisé ; la méthode est détaillée en annexe n° 8. Les résultats sont proches de ceux issus du CEREMA pour les projets lauréats du fonds friches hors ADEME (« données brutes »).

¹²⁵ Projets annuels de performances (Pap) 380 pour 2024, p. 9, chiffres en outre différents des données « brutes » transmises à la Cour.

¹²⁶ Réponse de la DGALN à la Cour.

¹²⁷ Avec 6,7 M de m², il s'agirait selon ce calcul d'une production de 95 700 logements de 70 m².

Tableau n° 7 : nombre de logements produits avec le fonds friches

	Préfectures (données brutes du CEREMA)	Préfectures (calcul de la Cour)	ADEME	Total (prévisionnel)	Total (estimation du réalisé)
Logements	75 632	74 200	6 658	80 858	32 344
dont logements libres	43 200	48 823	4 511	53 334	21 334
dont logements sociaux	32 432	25 377	2 147	27 524	11 010

Source : Cour des comptes

Selon cette méthode, la Cour estime à 32 000 les logements produits dans le cadre des projets subventionnés par le fonds friches (entre 2022 et 2024), dont 11 000 logements sociaux. Soit environ 10 000 logements par an, dont un tiers de logements sociaux. Une fois l'ensemble des projets achevés, le nombre de logement produits n'excèdera pas 50 000. Ces données sont à rapprocher du nombre de logement projetés par les porteurs de projets dans leur dépôt de dossier, estimé entre 80 et 90 000. Pour mémoire, entre 300 000 et 400 000 logements sont produits par an en France ces dernières années, parmi lesquels 70 000 à 100 000 logements sociaux.

Le montant de la subvention du fonds friches pour la création d'un logement (libre ou social) serait compris entre 5 200 € et 6 600 € par logement¹²⁸. En prenant en compte l'ensemble des subventions publiques déclarées par les porteurs des projets lauréats du fonds friches, les moyens financiers dégagés pour la construction de ces logements s'élèveraient à 1,16 Md€, ce qui représenterait un montant de 15 600 € de coûts spécifiquement liés au recyclage par logement créé. Ces subventions appliquées à des projets de réhabilitation viennent en supplément des autres moyens publics, de l'État ou des collectivités, sous forme budgétaire ou fiscale, finançant la construction de logements en France, estimés par exemple pour la construction d'un logement social neuf à 11 700€ en 2024¹²⁹.

Il serait nécessaire pour l'administration d'affiner ce type de mesure pour estimer l'apport du subventionnement du recyclage foncier à la construction de logements en France. Il serait alors possible de déterminer si la subvention du recyclage foncier est réellement « *l'un des outils participant à la réponse à la crise du logement* », comme l'indique la DGALN, ou si la subvention pourrait être mieux utilisée en aide directe.

De fait, seulement 29 % des projets comportant du logement et 44 % des financements interviennent en zone tendue (A, Abis et B1). Au regard de ces éléments, et de la sous-sélection des projets en zones tendues, le fonds friches et les mesures de recyclage foncier sont un outil coûteux et peu efficace pour répondre aux tensions actuelles du logement en France.

En matière de surfaces économiques créées, au-delà de l'estimation des 1,84 million de m² créés par les projets subventionnés par le fonds friches, les données disponibles ne permettent pas d'en mesurer l'impact en matière d'emploi ou de relocalisation industrielle.

¹²⁸ Les données permettent d'estimer le montant global du fonds friches pour la production de logements à entre 375 M€ et 500 M€ maximum.

¹²⁹ Union sociale pour l'habitat, *Chiffres repères n° 136. Les Hlm en chiffres*, 2024. Ce coût de 11 700€ par logement social neuf en 2024 se décompose en 4 000 € par l'État, 6 300 € par les collectivités locales et 1 400 € de participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC).

4 - Une action de renaturation peu lisible

La renaturation fait partie intégrante des projets pouvant être financés par le fonds vert. Elle pouvait déjà être financée par le fonds friches, mais au sein de projets plus larges¹³⁰.

Deux dispositifs de financement de la renaturation coexistent aujourd’hui : une action *ad hoc* appelée « Renaturation des villes », appartenant à l’axe 2 du fonds vert « Adaptation des territoires au changement climatique » ; et le recyclage des friches, au sein de l’axe 3 « Amélioration du cadre de vie ». En 2024, l’exécution des AE était de 142,1 M€ pour la première et d’environ 30 à 55 M€ pour la seconde¹³¹. Il serait utile que le ministère puisse disposer des montants exacts de subvention de renaturation dans le cadre du recyclage foncier.

La coexistence de deux actions pour le même objet mériterait d’être explicitée. S’il est vrai que les projets financés sont censés être distincts, le premier dispositif finançant exclusivement des actions de renaturation en ville pour lutter contre les îlots de chaleur urbains, le second concernant des opérations de recyclage de friche partiel ou total, des recouvrements sont possibles. Ainsi, sur les 49 projets financés par le fonds vert en 2023 au sein des données transmises à la Cour, 4 se situaient en zone tendue, dont 2 portés par une collectivité. Le descriptif de ces projets¹³² laisse entendre qu’ils auraient également pu être financés par l’action de « Renaturation des villes ».

C - Une démarche de performance à refonder

Au regard des réflexions précédentes, la démarche de performance budgétaire sur le fonds vert mériterait d’être refondue. Avec la mise en place du programme 380 – *Fonds d’accélération de la transition écologique dans les territoires*¹³³, la DGALN a fixé trois objectifs de performance qui concernent le recyclage foncier : un objectif général à l’ensemble du fonds vert concernant « *l’effet de levier exprimé sur la totalité du fonds* » (indicateur 1, calculé comme le ratio entre le budget total de l’opération et la subvention dépensée), et deux objectifs liés à la surface de friches recyclées, en nombre absolu (indicateur 3.1) et par million d’euros dépensé (indicateur 3.2). Ils sont également suivis dans le cadre du « baromètre de la planification écologique »¹³⁴.

La pertinence de ces indicateurs est fragilisée tant par le manque de fiabilité des données sur lesquelles ils se fondent que par à l’effet de causalité qu’ils presupposent. S’agissant de l’effet levier, au-delà des difficultés de décompte identifiées dans le cadre du fonds friches (cf. chapitre II, partie I), la Cour relève que les recouvrements avec les autres financements publics, au titre des enveloppes générales du type DSIL, ou plus indirects par le biais des opérateurs (ADEME,

¹³⁰ L’action du fonds friches venait ainsi financer une partie des dépenses de l’opération sans financer l’objet renaturation même : c’est le cas pour la ZAC du Port de Pantin par exemple (Seine-Saint-Denis).

¹³¹ L’exécution s’élève à 327,7 M€ AE en 2024 pour l’ensemble du recyclage des friches, et la part des actions de renaturation est d’environ 10 % du total des projets d’après la DGALN en réponse à la Cour, et de 17 % d’après le PAP 380.

¹³² Par exemple : « prolongement de la voie verte existante », « Création d’un espace naturel sensible », « convertir en Jardin un îlot de logements ».

¹³³ Pap du programme 380 pour le projet de loi de finances pour 2024.

¹³⁴ Ministère chargé de l’écologie, *Baromètre de la planification écologique*, consulté en mars 2025.

agences de l'eau) ne sont pas pris en compte, limitant la pertinence de l'indicateur¹³⁵. Elle note que l'indicateur ne prend en compte ni le caractère déclencheur de la subvention, ni un calcul fondé sur des données réalisées et non pas prévisionnelles¹³⁶. Le niveau d'effet levier fixé à quatre, et présenté comme seuil maximal du niveau de subventionnement, n'est d'ailleurs pas pertinent dans le cadre du fonds friches : certaines opérations étaient en effet financées à plus de la moitié de l'ensemble des dépenses du projet¹³⁷. À l'inverse, la notion d'effet levier est questionable s'agissant d'importantes opérations faiblement subventionnées : il est difficile de considérer que pour une opération à 50 M€ de dépenses ayant obtenu 200 000 € du fonds friches, un effet levier de 250 puisse être invoqué¹³⁸. Appliqué à la mesure de recyclage foncier du fonds vert, l'indicateur d'effet levier tel qu'il est mis en œuvre pourrait conduire à minimiser les subventions apportées à des projets aux dépenses importantes pour maximiser l'indicateur.

S'agissant des surfaces de friches recyclées suivies dans le « baromètre de la planification écologique », il est problématique d'indiquer les surfaces réalisées quand il s'agit de la surface globale d'un projet et non de la surface recyclée. L'indicateur des hectares recyclés par million d'euros dépensé apparaît par ailleurs fluctuant : la cible de 4,5 ha par million d'euros de 2024 est passée à 3,3 hectares pour 2025, le projet annuel de performances justifiant cette révision à la baisse par des « *opérations de recyclage financées [...] de plus en plus complexes, entraînant une hausse des coûts* »¹³⁹. Or, tandis que la cible pour 2024 était prévue à 4,5 hectares par million d'euros, les résultats, même contestables, du fonds friches font état d'un indicateur maximal de 3,6 hectares recyclés par million d'euros sur la période 2021-2022¹⁴⁰. Le ministère indique même 3,2 hectares pour l'année 2023¹⁴¹. En toute logique, la cible aurait déjà dû décroître à partir de 2023-2024, et non pas être supérieure à celle du fonds friches. S'agissant du nombre absolu de friches recyclées (indicateur 3.1), sa justification est limitée : la cible indiquée en 2022 de 1 000 hectares ne correspond à aucun des chiffres, déclarés ou réalisés, consultés ou calculés par la Cour ; la division par deux de la cible entre 2024 (1 200 hectares) et 2025 (600 hectares) reste inexpliquée. Enfin, la cohérence de ces cibles avec la trajectoire globale de réduction du rythme de l'artificialisation en France n'est pas prévue, quand bien même il est fait mention de la « *mise en œuvre du plan zéro artificialisation nette* ».

¹³⁵ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Écologie, développement et mobilité durables »,* avril 2024, p. 75.

¹³⁶ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024. Mission « Écologie, développement et mobilité durables »,* avril 2025, p. 82.

¹³⁷ Le projet de réhabilitation de la friche Balsan, dans l'Indre, a ainsi obtenu 5,4 M€ du fonds friches pour des dépenses d'environ 8,3 M€ (et un déficit de 8,2 M€ du fait des faibles recettes), soit 65 % du coût du projet couvert.

¹³⁸ Selon ce raisonnement, pour les projets de la friche *Five Cail Babcock* à Lille (AAP 1, 140 M€ de dépenses, 98 000 € de subvention) ou des ateliers *Quelle à Saran* (AAP 3, 130 M€, 197 000 €) par exemple, la subvention aurait eu un effet levier de respectivement 1 428 et 659.

¹³⁹ Projet annuel de performances (Pap), *Programme 380. Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, octobre 2024, p. 8.

¹⁴⁰ En prenant comme données une enveloppe de 750 M€ pour environ 3 000 hectares recyclés, même si la Cour nuance ces données *supra*.

¹⁴¹ Ministère chargé de l'écologie, *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires. « Fonds vert ». 1^{ère} année, 2023*, septembre 2024, p. 49.

Si les effets vertueux sur l'environnement de la conduite de projets en recyclage urbain sont documentés¹⁴², ainsi que la réalité du surcoût de ces projets par rapport à des constructions en extension urbaine, la question de l'imputabilité directe de ces investissements et de ces gains écologiques aux subventions du fonds friches, puis du fonds vert, mérite d'être posée, en tentant d'évaluer la réalité des effets de causalité.

III - Une faible efficience du subventionnement du recyclage foncier

Au-delà des résultats et donc de l'efficacité du fonds friches, la question de son efficience et de sa causalité réelle sur les projets se pose. Non seulement cet aspect est traité par l'administration de manière sommaire, mais la confusion est entretenue dans la communication gouvernementale sur l'existence d'un « effet levier » présenté comme massif et indubitable. Au regard des risques d'effets d'aubaine, identifiés même par le ministère, et de l'importance de caractériser l'effet déclencheur ou accélérateur d'un dispositif public pour en attester l'intérêt, la Cour a tenté d'évaluer ces effets. Elle a analysé d'une part un sondage déclaratif réalisé auprès des porteurs de projets, lauréats ou non. Elle propose d'autre part une première analyse économétrique de l'efficience du fonds friches en tentant d'estimer, sur un échantillon de projets hors ADEME, l'effet de causalité. Toutefois, compte tenu des limites de la méthode utilisée, l'étude sur la différenciation des effets de la mesure entre types de projets bénéficiaires du fonds (urbains ou ruraux, d'aménagement ou de proto-aménagement par exemple) demeure encore insuffisante.

A - Une diversité d'effets levier théoriques

Il convient tout d'abord de distinguer, au sein de « l'effet levier » et de « l'effet d'aubaine », plusieurs incidences envisageables de la subvention sur les types d'opération considérés. En théorie, le fonds friches vise à apporter les financements qui, toutes autres subventions déjà prises en compte, permettent d'équilibrer l'opération, c'est-à-dire de combler le déficit restant. Cet « effet levier » peut être appelé « effet déclencheur » : sans le fonds friches, l'opération n'aurait pas lieu.

Dans la pratique, une diversité de situations existe. D'une part, le fonds friches peut non pas déclencher l'opération, mais permettre qu'elle commence plus vite (« effet accélérateur »¹⁴³) ou donner une dimension qualitative plus fiable au projet (« effet optimisant »). *A contrario*, le fonds friches peut apporter un financement inutile ou non nécessaire, au sens où l'opération aurait quand même eu lieu sans (« effet d'aubaine »).

Une zone grise existe entre effet levier et effet d'aubaine. Le schéma suivant présente ces différentes hypothèses. On considérera que l'effet levier est maximal quand il déclenche

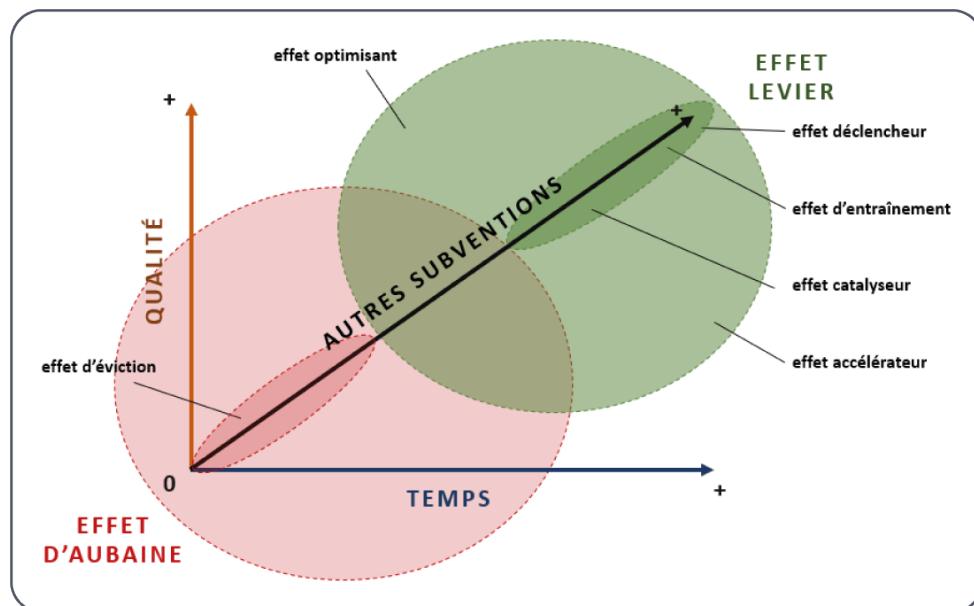
¹⁴² Laboratoire d'initiatives foncières et territoriales innovantes, *Guide pratique de la reconversion des friches*, octobre 2022.

¹⁴³ Cet effet est étudié car il a été indiqué à la Cour par de nombreux services instructeurs comme par des porteurs de projet.

l'opération, et que l'effet d'aubaine est maximal quand la subvention n'a agi ni sur la qualité, ni sur la temporalité du projet.

La subvention peut avoir d'autres effets qu'il est difficile d'apprécier objectivement. L'analyse d'un « effet d'entraînement » des subventions du fonds friches pour d'autres subventions publiques dépend de la disponibilité de chiffres fiables qui font défaut (cf. *infra*). L'enquête de la Cour a par ailleurs permis d'analyser que dans certains cas, la simple existence d'un appel à projet sur les subventions du fonds friches, sans qu'aucun montant n'ait été octroyé, a permis de « débloquer » des projets de réhabilitation paralysés depuis plusieurs années en catalysant des discussions entre parties prenantes. Ces effets « d'entraînement » et « catalyseur » du dispositif sont représentés sur le schéma précédent selon un axe lié aux « autres subventions » disponibles : quand l'octroi de la subvention du fonds friches a permis la mobilisation d'autres financements publics, l'effet d'entraînement est maximal ; quand cet octroi n'a pas eu cet effet, il est possible qu'un effet d'évitement de la subvention du fonds friches sur les autres subventions publiques soit intervenu. L'existence de cet effet, qui concerne notamment l'incidence sur les subventions publiques des collectivités territoriales, est étudié au chapitre III, partie II.

Schéma n° 7 : effet levier et effet d'aubaine des mesures de recyclage foncier



Source : Cour des comptes

Note de lecture : à « 0 », l'effet de la subvention sur le temps (les délais), la qualité (les dimensions) du projet ou la mobilisation d'autres subventions publiques est nul ; à « + », il est maximal.

Dans leur conception comme dans leur fonctionnement, le fonds friches et les mesures de recyclage foncier visent à faire levier sur l'opération concernée de la manière la plus ciblée possible, en évitant notamment les effets d'aubaine pour des porteurs de projets déjà assurés de financer leur opération.

B - Des porteurs de projet qui font eux-mêmes état d'un certain effet d'aubaine

L'enquête de la Cour sur la base d'un sondage (cf. annexe n° 5) qu'elle a réalisé souligne que des effets d'aubaine existent. Une première approche de l'efficience du fonds friches consiste en effet à s'appuyer sur les données déclaratives des porteurs de projet, nécessairement orientées par l'intérêt qu'ils ont au maintien du dispositif. D'après les résultats de ce sondage, deux tiers des lauréats du fonds friches (68,1 % des répondants) déclarent qu'ils n'auraient pas pu réaliser l'opération sans le financement obtenu, ce qui indique un effet d'aubaine « déclaratif » d'environ 30 %. Il convient toutefois de distinguer, au sein de cette part, les porteurs qui indiquent que le projet aurait certes quand même vu le jour, mais plus tardivement (14,9 %), ou avec d'autres dimensions, un moindre investissement, d'autres matériaux (14,1 %), si bien que l'effet d'aubaine « pur », selon ces déclarations, ne s'élèverait plus qu'à 3 %.

Ces résultats sont conformes au sondage réalisé sur les projets non lauréats. Si plus de la moitié des répondants (55,5 %) indique avoir pu réaliser l'opération sans la subvention du fonds friches, ils ne sont que 4,7 % à reconnaître un effet d'aubaine « pur » : 20,2 % d'entre eux indiquent que les travaux ont commencé plus tard, pour 14,6 % les dimensions du projet ont dû être revues, et pour 16,0 % des répondants, seule la subvention du fonds vert a finalement permis de conduire l'opération.

Ces chiffres témoignent d'un effet d'aubaine déclaratif moins manifeste que ceux de l'étude conduite par l'ADEME en 2021 parmi ses bénéficiaires. Selon une évaluation intermédiaire du plan de relance par cet opérateur, sans la subvention 16 % des répondants n'auraient pas pu réaliser le projet, 24 % l'auraient reporté, 44 % en auraient revu les dimensions et 14 % l'auraient réalisé à l'identique, témoignant d'un éventuel effet d'aubaine plus élevé sur les sites très pollués.

C - Un effet d'aubaine confirmé par une étude économétrique

La Cour a mené une étude statistique et économétrique sur un échantillon pour confirmer ou infirmer les résultats précédents de manière plus précise, en réalisant une comparaison entre projets similaires, dont la seule différence marquée était l'octroi de la subvention du fonds friches, et en tentant de quantifier l'existence d'un éventuel effet levier. Les premiers éléments de cette analyse, sur ce périmètre précis, démontrent que l'impact de la subvention du fonds friches est peu discriminant sur la réalisation ou non de l'opération.

1 - L'établissement d'un échantillon « au seuil »

La Cour a réalisé un échantillon de projets « au seuil » de la subvention dont la méthodologie d'établissement est détaillée dans le cahier technique (II). En étudiant les classements réalisés par les DDT-M sur la base des candidats du fonds friches, ce qui exclut les projets suivis par l'ADEME à cette période, la Cour a pu déterminer les « derniers retenus » et les « premiers non-retenus » du fonds friches, soit des projets classés de manière proche par les services instructeurs. La population établie de 219 projets a été recoupée avec les données disponibles pour disposer des informations les concernant (identification, données techniques et financières, etc.). Un travail fin a été conduit

pour compléter ces informations sur des variables permettant d'approcher l'efficience de la subvention, et estimer les délais des opérations : date des études, de l'obtention des autorisations administratives, de début et de fin de travaux notamment.

La taille de l'échantillon « au seuil » correspond à 219 projets, soit environ 7,5 % de l'ensemble des candidats du fonds friches¹⁴⁴. La Cour a pu compléter les informations recherchées pour plus des trois quarts des projets retenus grâce aux réponses obtenues directement et individuellement auprès des porteurs de projets. La population finale de l'échantillon correspond ainsi à 102 projets « derniers retenus » et 78 projets « premiers non-retenus », dans toutes les régions françaises exceptés, pour des questions de représentativité statistique, la Corse et les départements et régions des outre-mer. L'analyse comparée de cet échantillon avec la population globale des candidats du fonds friches, appelée également grand échantillon¹⁴⁵, démontre une proximité entre ceux-ci et les projets présents dans l'échantillon « au seuil » et témoigne de sa fiabilité méthodologique (cf. dans le cahier technique - II) : les proportions, pour plusieurs variables dites catégorielles (nature du maître d'ouvrage, localisation, nature de la friche par exemple), sont relativement semblables entre les projets non-retenus et les projets retenus de l'échantillon, de sorte que l'attribution de la subvention est pratiquement assimilable à un aléa. Cette méthode permet de reconstituer l'équivalent d'un « groupe test » (ayant reçu la subvention) et d'un « groupe contrôle » (n'ayant pas reçu la subvention).

2 - Un effet déclencheur existant mais faible

L'étude statistique et économétrique réalisée par la Cour sur cet échantillon « au seuil » indique un effet limité de la subvention du fonds friches sur les opérations réalisées. Au total, on peut constater que sur 78 « premiers non-retenus », 53 projets avaient débuté, ce qui représente un taux de réalisation de 68 %, par ailleurs cohérent avec les résultats du sondage réalisé par la Cour (cf. *supra*). Les projets subventionnés ont eu débuté pour 98 % d'entre eux.

Tableau n° 8 : réalisation des opérations du fonds friches (échantillon « au seuil » et échantillon global, en nombre d'opérations)

	Statut de l'opération		Total	Taux de réalisation
	Réalisée	Abandonnée		
Total échantillon « au seuil »	153	27	180	85 %
dont derniers lauréats	100	2	102	98 %
dont premiers non-retenus	53	25	78	68 %
Ensemble des lauréats du fonds friches	1 189	47	1 236	96 %

Source : Cour des comptes

La subvention permet de gagner 30 points de réalisation, passant de deux tiers d'opérations réalisées à presque la totalité. L'effet déclencheur est ainsi de 30 % : 30 projets

¹⁴⁴ Tels que disponibles dans les données brutes de *Démarches simplifiées*.

¹⁴⁵ Tous les lauréats et les non-retenus du fonds friches, à partir des données de *Démarches simplifiées* retraitées par le CEREMA.

sur 100 voient le jour grâce à la subvention¹⁴⁶. L'effet déclencheur existe mais il n'est pas majeur¹⁴⁷, témoignant d'une efficience potentiellement limitée du subventionnement du recyclage foncier. Inversement, deux projets sur trois ont été subventionnés alors qu'ils auraient vraisemblablement vu le jour sans subvention, soit un effet d'aubaine massif sur cet échantillon.

3 - Un effet accélérateur négligeable voire inexistant

En outre, en étudiant l'échantillon des projets « au seuil », il apparaît que la subvention du fonds friches n'a pas eu l'effet accélérateur allégué par les porteurs de projets ou les services instructeurs rencontrés. La comparaison des délais entre opérations qui ont débuté, financées ou non par le fonds friches, démontre des similarités fortes : il faut en moyenne 11 ou 12 mois pour qu'un projet de l'échantillon « au seuil », qu'il ait ou non reçu la subvention, obtienne les autorisations administratives, 21 mois pour que les travaux débutent (le « coup de pioche ») et 37 ou 38 mois pour qu'ils soient finalisés¹⁴⁸.

D - Une analyse de l'efficience par types de projets qui reste à faire

L'interprétation de ces résultats doit être nuancée et relativisée. Il est possible que le faible effet déclencheur et l'absence d'effet accélérateur du fonds friches entre les projets « au seuil » qui ont démarré s'explique par les caractéristiques même de cet échantillon, et le fait que l'ensemble des projets de l'échantillon étaient mûrs et prêts à démarrer. Ces projets, derniers financés ou premiers recalés, ne sont en effet pas parmi les premiers projets jugés prioritaires à financer par les services instructeurs, ou ceux témoignant du plus grand besoin de financement. La démonstration d'une faible efficience pour ces opérations particulières, en milieu de classement, ne signifierait pas l'inefficacité du dispositif pour l'ensemble des lauréats, car elle ne porte que sur des projets « mal » ou « assez mal classés ». Une telle interprétation peut conduire à penser que si les effets déclencheurs et accélérateurs sont plus importants pour les premiers projets financés, il n'était peut-être pas nécessaire de financer autant de projets que cela a été le cas.

Dans tous les cas, ces différents résultats devraient être confirmés ou infirmés par des études économétriques plus poussées à réaliser par le ministère, le CEREMA ou l'ADEME. Ce dernier opérateur se dit souscrire à la méthode utilisée par la Cour, qui n'est pas non plus contestée par le CEREMA. Il serait par exemple utile de pouvoir disposer d'une granularité suffisante pour étudier l'effet levier et l'effet d'aubaine selon les types de projet (selon leur type de porteur, la localisation, la nature d'opération, l'importance de la pollution, la durée d'inactivité de la friche, etc.), pour cibler la subvention là où son impact est le plus grand.

¹⁴⁶ 98-68 = 30. En revanche, l'effet démultiplicateur du nombre d'opérations est un ratio de 1,44 : 44 % plus d'opérations voient le jour avec la subvention que sans.

¹⁴⁷ À titre de comparaison, un effet déclencheur de 29 % pour le dispositif *Primheur* avait été considéré comme « mineur » par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2007. Pour le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance déjà cité (2023), il est considéré comme satisfaisant à 72,7 %. Pour les certificats d'économies d'énergie, une imputabilité à un tiers des économies d'énergie conduit la Cour à recommander de s'appuyer « d'urgence » « sur une logique de résultats et non de moyens » (*Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains*, juillet 2024).

¹⁴⁸ Cette dernière moyenne ne concerne que les opérations qui ont été finalisées, c'est-à-dire 46 opérations lauréates et 24 opérations non-retenues au sein de l'échantillon « au seuil » ou qui ont une date de finalisation prévisionnelle.

Les données dont dispose la Cour ne permettent pas de procéder à ce type de calcul sur une base autre que déclarative. L'étude des effets (levier ou d'aubaine) déclarés par les répondants suggère que l'effet d'aubaine pur est important surtout dans le cas des Sem, des SPL ou des syndicats mixtes, qui déclarent plus fréquemment qu'ils auraient pu se passer de la subvention, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes¹⁴⁹. En revanche, un tel effet d'aubaine serait inexistant pour les EPA, les EPF ou les porteurs privés. Toujours selon les données déclaratives, le fonds friches représenterait un effet accélérateur important pour les bailleurs sociaux et pour les entreprises privées. Ces résultats sont à prendre avec beaucoup de précaution, étant donné le caractère strictement déclaratif et l'échantillon des répondants.

La Cour recommande de conduire des analyses statistiques ou économétriques selon l'ensemble des caractéristiques des projets (type de friche, type de porteurs, zonage de tension, nature du projet, pollution, durée d'inactivité, etc.) pour resserrer les critères d'éligibilité de la mesure de recyclage foncier sur d'autres plans que la seule exigence environnementale des nouveaux projets. Il s'agirait d'identifier les critères de sélection et les catégories projet où les impacts et l'effet déclencheur sont les plus forts afin de cibler sur ces seuls projets l'attribution des fonds. Une telle analyse permettrait également de déduire des indicateurs de performance adéquats pouvant remplacer les indicateurs actuels.

¹⁴⁹ Les sondages réalisés par la Cour permettent de distinguer selon les catégories de maître d'ouvrage (cf. annexe n° 5).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au total, le fonds friches (2021-2022) aurait permis de financer 1 189 projets (hors projets ADEME) finalisés ou en cours à la date du rapport, majoritairement issus des collectivités territoriales en régie (45 % des porteurs) et de leurs opérateurs, et avec une sous-représentation manifeste des acteurs privés. Plus de 55 % de ces projets, pour 38 % des subventions, se trouvent dans les bourgs et territoires ruraux à habitat dispersé ; des projets pollués sur de fortes emprises industrielles ont également été financés, principalement portés par des EPA. La Cour a estimé que le fonds a contribué à la construction de 32 000 logements, dont 11 000 logements sociaux, principalement en zone non-tendue : il ne s'agit donc pas d'un dispositif de réponse à la crise du logement. Enfin, la surface de friches recyclées grâce au fonds friches s'élèvera au mieux à 2 750 hectares, et potentiellement un maximum d'artificialisation de 8 000 hectares sera évité, si tant est que la causalité des subventions soit établie, soit 7,5 % des terres artificialisées en France sur cette période.

Cette mise en évidence d'une priorité donnée à la requalification urbaine de territoires détendus en déprise plutôt qu'à l'objectif de sobriété foncière, de même que les résultats incertains sur l'appui à la production de logements ou à la relocalisation d'industries, montrent que la coexistence d'objectifs nombreux et dispersés nuit à la lisibilité des résultats attendus du dispositif.

Les études statistiques et économétriques conduites par la Cour sur les données et par les méthodes dont elle dispose concluent, sur l'échantillon étudié et pour les projets hors ADEME, à l'existence d'effets d'aubaine massifs et à un effet déclencheur réduit de la subvention. Ces études circonscrites à l'échantillon étudié ne permettent pas de conclure si les effet levier ou effet d'aubaine sont plus ou moins marqués selon les types de projets ou les porteurs d'opération. Ces constats, s'ils étaient confirmés par des analyses plus globales que la Cour encourage l'administration à réaliser, devraient conduire à redéfinir les critères d'éligibilité au subventionnement de l'État.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. contrôler et suivre les projets, leur financement et leur réalisation avec un outil adapté (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; 2027) ;
 5. affiner les études d'impact par type de friche pour améliorer le ciblage du dispositif de subvention (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; 2027).
-

Chapitre III

Un dispositif à inclure

dans une politique publique plus large

Pour assurer l'utilité du dispositif de subventionnement du recyclage foncier, plusieurs obstacles devraient être levés. Une meilleure connaissance du potentiel de friches en France est nécessaire pour faciliter l'émergence de ces projets. Il s'agirait ensuite de renforcer le partenariat avec les collectivités territoriales responsables des stratégies d'urbanisme et de mieux mobiliser les outils et structures d'accompagnement, de portage foncier et d'aménagement existants. Il s'agirait enfin de s'assurer de la cohérence de la subvention avec les autres leviers d'action publique, notamment réglementaires et fiscaux.

I - Une connaissance des friches à améliorer

Le travail réalisé par la Cour démontre que la connaissance des friches est encore lacunaire en France, et que les estimations fournies reposent sur des fondements mal documentés, malgré l'existence d'un nouvel outil national pour les recenser. La bonne identification des zones en friches et de leur caractéristiques¹⁵⁰ apparaît comme le levier premier d'une mobilisation des acteurs sur le recyclage foncier.

A - Un potentiel de friches encore incertain

Le chiffre avancé dès le lancement du fonds friches en 2020 d'un potentiel de friches de 150 000 hectares¹⁵¹, ou parfois de 170 000 hectares¹⁵², ne repose ni sur une méthodologie étayée, ni sur un recensement exhaustif. Il ne saurait être issu de l'outil *Cartofriches*, qui est postérieur, illustrant la mobilisation récente de l'État sur cet enjeu. Par ailleurs, si au mois de février 2025, l'outil *Cartofriches* (cf. annexe n° 3) recensait 25 071 friches, pour une surface de 172 256,7 hectares, ces données restent à prendre avec précaution. En effet, en sélectionnant

¹⁵⁰ Par exemple propriétaire, niveau de pollution, éléments bâtis, informations sur leurs contraintes et leurs opportunités.

¹⁵¹ Par exemple dans le projet annuel de performance relative au programme 380 du fonds vert (2025, p. 20), ou sur le [site internet de l'ADEME](#) (consulté en avril 2025).

¹⁵² Il est à noter en effet que le projet annuel de performance relative au programme 380 du fonds vert de 2024 indique un potentiel différent, de 170 000 ha (p. 23)

dans cet outil les projets ayant candidaté au « fonds friches », la surface répertoriée est de 68 000 hectares environ, soit plus de cinq fois les 12 000 hectares des données déclarées dans *Démarches simplifiées*. Cet écart interroge la fiabilité des chiffres.

L’administration n’a pas été en mesure de fournir la méthodologie permettant d’estimer le « stock » de friches disponibles au lancement du fonds. Le CEREMA précise que le chiffre de 150 000 hectares est une estimation réalisée en exploitant les fichiers fonciers, principalement relatifs à la vacance des locaux, mais qu’elle « *reste à affiner* »¹⁵³. En tout état de cause, la connaissance précise du potentiel de friches fait défaut et jette un doute sérieux sur la fiabilité des données permettant la conduite d’une telle action publique.

B - Un inventaire en cours d’élaboration

1 - Des bases anciennes, recensant les sites et sols pollués, à la qualité encore incertaine

Depuis la fin des années 1990, seuls les sites et sols potentiellement pollués du fait d’activités industrielles ou minières étaient recensés, au sein de bases nationales dites *Basias*¹⁵⁴, et *Basol*¹⁵⁵, pour les emprises polluées nécessitant une action des pouvoirs publics. La compétence des services de l’État sur le contrôle des « installations classées » explique la tenue de ce recensement au niveau national. Opérées par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ces bases sont mises à jour par les DREAL, et l’ADEME peut mettre en sécurité des sites à responsables défaillants à partir de ces informations.

La qualité des bases *Basias* et *Basol* n’est pas pour autant certaine. Les données sources, départementales, sont d’une fiabilité variable selon les territoires. La méthodologie retenue en particulier pour élaborer les données *Basias* n’est pas homogène sur l’ensemble du territoire national, conduisant à des différences s’agissant des activités recensées ou des surfaces de site étudiées. *Basias* n’a, de plus, jamais été mise à jour au niveau national. Plus fiables, les données *Basol* 1 ne sont néanmoins pas non plus renseignées de manière homogène.

Ces bases ont permis à l’ADEME de faire une estimation de 66 000 à 77 000 hectares de friches de sites potentiellement pollués dans des zones en renouvellement urbain. La qualité incertaine des bases ne permet pas de déterminer si cette estimation est correcte.

2 - Une volonté de généraliser le recensement des friches à partir de 2019

Pour réfléchir aux enjeux et à la méthode du recensement des friches à l’échelle nationale sans se limiter aux seuls sites et sols pollués, un groupe de travail « Inventaire national des friches », sous-ensemble du groupe de travail « Friches », a été mis en place en 2019. Le CEREMA a, dans ce contexte, été mandaté par la DGALN pour mettre en place un outil de recensement, appelé *Cartofriches*, pour lequel l’ADEME a apporté un appui lié à l’évaluation du gisement de friches à risque de pollution (cf. annexe n° 4). Se fondant sur de premières données des bases *Basias* et *Basol*,

¹⁵³ Réponse à la Cour, mars 2025.

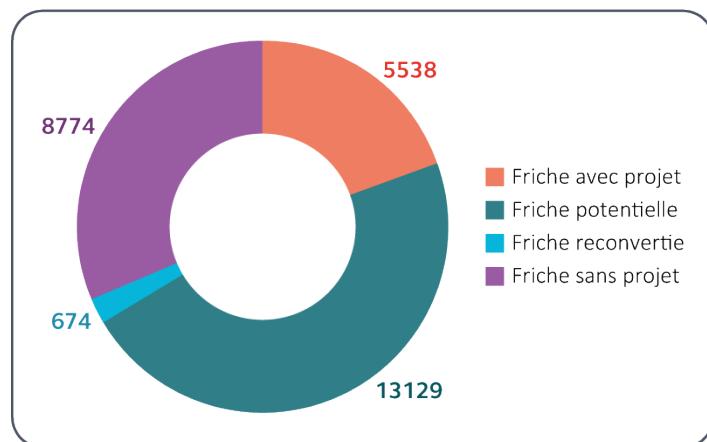
¹⁵⁴ Base de données d’anciens sites industriels et activités de service (*Basias*).

¹⁵⁵ Base de données des sites et sols pollués (*Basol*).

Cartofriches a vocation à permettre le renseignement par l'ensemble des acteurs de l'aménagement (collectivités locales, aménageurs, porteurs de projet publics et privés), en collationnant les données issues des collectivités locales selon une méthodologie nationale harmonisée.

Au mois d'avril 2025, cet outil recensait environ 28 000 friches en France, qui ne sont pas toutes situées en zones urbanisables au titre des plans locaux d'urbanisme (PLU). L'outil permet de distinguer les friches déjà reconvertis, avec projet, sans projet ni porteur de projet, ou potentielles. Dans ce dernier cas, il s'agit d'espaces dont la qualification de friches n'est pas certaine, ou qui n'ont pas encore été vérifiés par le CEREMA. Ces friches potentielles représentent près de la moitié des friches disponibles sur l'outil, proportion importante qui nuit à la qualité et à l'utilité du recensement.

Graphique n° 8 : nombre de friches renseignées sur *Cartofriches* selon leur type (avril 2025)



Source : Cour des comptes

L'outil *Cartofriches* agrège, en sus des bases *Basias* et *Basol*, différentes sources de données de 19 observatoires locaux¹⁵⁶, aussi divers que le Grand Angoulême, l'Institut Paris Région ou des observatoires liés à des DDT-M ou à des EPF. Ces observatoires, dont la liste figure à gauche du prochain graphique, ne couvrent qu'environ un tiers du territoire national¹⁵⁷, ce qui représente une lacune majeure de l'exhaustivité de l'outil, d'autant que certaines sources ne mentionnent qu'une seule friche (Reims par exemple). Il apparaît en outre que les différents observatoires ont des acceptations ou des critères d'intégration variables des friches. Ainsi par exemple l'Institut Paris Région, couvrant l'Île-de-France, recense-t-il 163 friches, tandis que le Grand Angoulême en recense 2 185, et l'observatoire couvrant la Normandie (EPF Normandie) 4 170. Les données issues des trois appels à projet du fonds friches ont également été intégrées. De qualité variables, ces données permettent une photographie néanmoins potentiellement utile des flux de friches, qui n'existe pas dans les pays européens voisins à ce niveau agrégé¹⁵⁸.

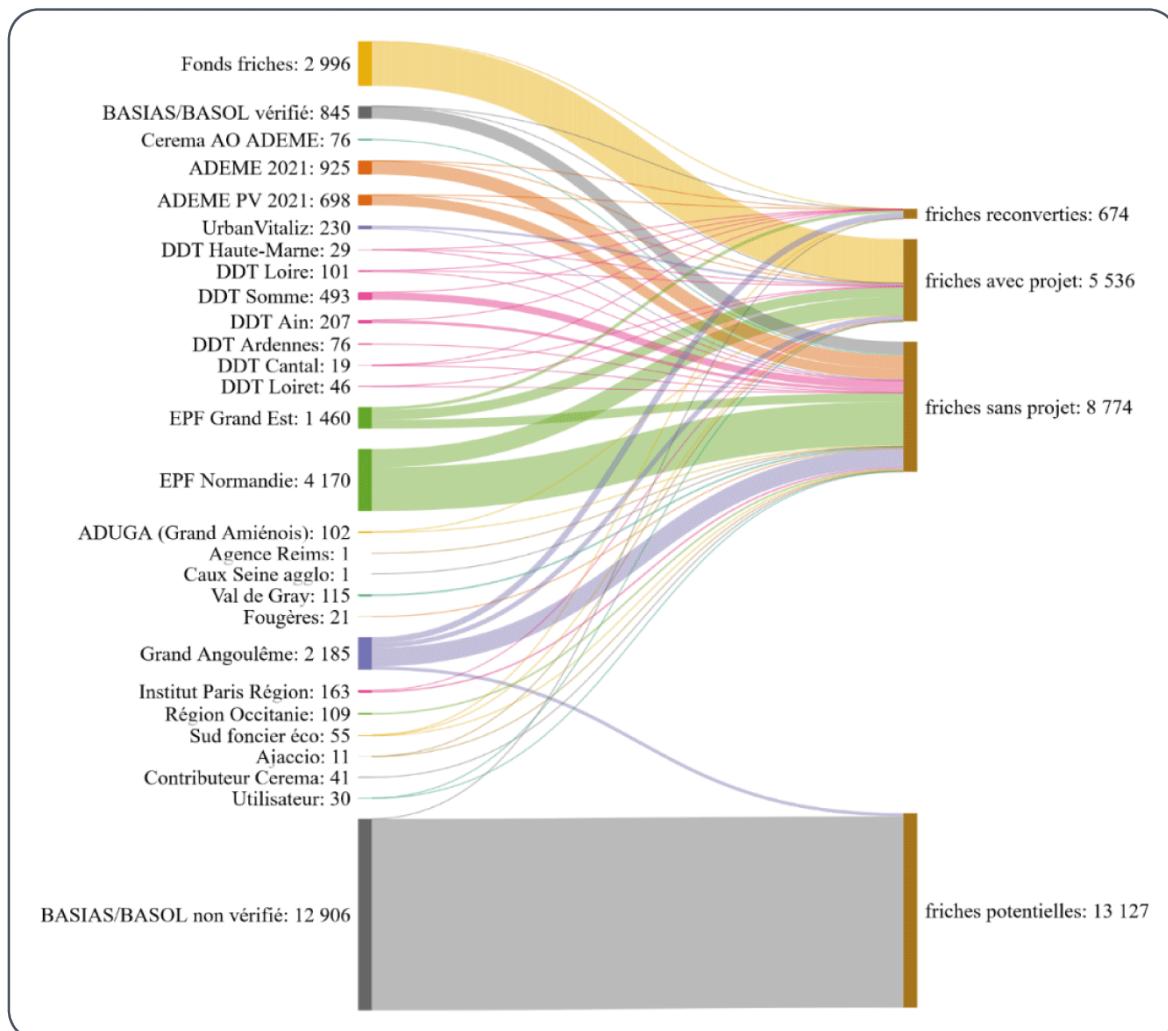
¹⁵⁶ Intégration progressive, ce chiffre était ainsi de 17 observatoires locaux en octobre 2024.

¹⁵⁷ En étudiant la superficie de chaque territoire mentionné et retranchant les chevauchements (par exemple, Reims est compris dans le Grand Est).

¹⁵⁸ D'après la comparaison européenne réalisée par la Cour (cf. annexe n° 2), les bases nationales étrangères s'intéressent exclusivement aux sites pollués (*brownfields register* au Royaume-Uni, cadastre des sites pollués en Suisse, système de registre des sites contaminés au Danemark), et la connaissance, quand elle existe, est principalement au niveau local (*Länder* allemands, régions italiennes).

Telles qu'analysées par la Cour, ces données sources de *Cartofriches* disponibles en avril 2025 sont donc incomplètes et majoritairement non fiabilisées. S'agissant des données provenant du subventionnement étatique du recyclage foncier, il est étonnant de n'avoir intégré que les projets lauréats (et non tous les candidats), et seulement pour le fonds friches ; le ministère indique toutefois que l'intégration des données relatives aux lauréats du fonds vert est en cours. S'agissant des friches « potentielles », elles proviennent quasi-exclusivement des sources *Basias* ou *Basol* dont la dernière vérification date de 2020, soit il y a cinq ans. Les derniers ajouts des études de l'ADEME remontent à 2021. Le graphique suivant fait apparaître la part importante des données issues des bases *Basias/ Basol*, et le fait qu'elles sont les seules à ne pas être fiabilisées. Pour les autres, hors données du fonds friches qui ne recense, par nature, que les friches « avec projet », la majorité des friches déclarées sont des friches « sans projet ».

Graphique n° 9 : sources d'information de *Cartofriches* selon le type de friches recensées¹⁵⁹



Source : Cour des comptes

¹⁵⁹ Le diagramme de Sankey a été réalisé avec l'outil en ligne *SankeyMATIC* à partir des données sous-jacentes de *Cartofriches* disponibles en source ouverte en avril 2025. Les données négligeables (une friche renseignée par l'agence d'urbanisme de Reims par exemple) ont été conservées par souci d'exhaustivité.

Ces données sont en outre hétérogènes et peu actualisées. Le nombre de friches reconvertis, provenant majoritairement d'observatoires locaux, apparaît faible au regard du nombre des opérations déjà finalisées du fonds friches. Si plus de 16 000 friches ont été ajoutées en 2022, ce chiffre tombe à 1 300 en 2023 et 4 000 en 2024, alors que l'inventaire est loin d'être achevé. L'actualisation des sites connus, qui a connu une augmentation en 2024 avec 2 300 renouvellements de statuts de friches, ne s'élevait qu'à 280 en 2023, 130 en 2022, et aucune au premier trimestre 2025. Alors que les friches sont avant tout un flux, l'obsolescence potentielle des informations comprises dans *Cartofriches* est probable sans suivi plus régulier.

C - Une coopération encore parcellaire avec les collectivités territoriales

Les limites principales pour l'inventaire national ont trait à l'absence généralisée d'obligation au recensement et à la faible coopération des collectivités territoriales dans la transmission des informations, en dépit du caractère collaboratif de l'outil. Dans une organisation dans laquelle le choix ambitieux a été fait d'un outil national de recensement¹⁶⁰, ces deux obstacles doivent être levés pour améliorer la connaissance de la localisation et des caractéristiques des friches en France.

D'une part, toutes les collectivités territoriales ne sont pas concernées par l'obligation d'analyse de l'offre foncière sur leur territoire et le recensement des friches constructibles. Sont ainsi exclues de l'obligation de recensement les communes isolées, les communautés de communes qui n'ont pas la compétence « habitat » ou celles de moins de 30 000 habitants, c'est-à-dire, en pratique, les territoires ruraux¹⁶¹. Par ailleurs, même pour les autres collectivités, cette obligation ne remonte qu'à décembre 2023¹⁶².

D'autre part, les collectivités territoriales qui disposent de cette information ne la transmettent pas nécessairement aux services de l'État pour compléter l'inventaire national. Pour justifier cette coopération limitée, les collectivités évoquent les risques d'occupation illégale ou de spéculation immobilière que faciliterait le recensement exhaustif et en source ouverte du foncier artificialisé disponible dans leur territoire, ainsi que leurs moyens limités, ou encore des incertitudes juridiques pour les recenser et les signaler.

De manière à engager l'ensemble des collectivités à explorer leur « gisement » de friches, il serait possible, une fois l'obligation actuelle issue du décret de décembre 2023 prise en compte, de généraliser l'obligation de recensement des friches à l'ensemble du territoire national, et de s'assurer du recueil des données au sein de *Cartofriches*¹⁶³. Elle pourrait

¹⁶⁰ À l'inverse, la comparaison européenne montre que les États à structure fédérale, ne disposant pas d'un outil national, ont une connaissance limitée de leur foncier (cf. exemple de l'Allemagne en annexe n° 1).

¹⁶¹ Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat, seuls les territoires où un programme local de l'habitat (PLH) existe, c'est-à-dire « les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, [...] les communautés d'agglomération, [...] les métropoles et [...] les communautés urbaines », ont l'obligation de mettre en place un observatoire de l'habitat et du foncier.

¹⁶² Décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précité.

¹⁶³ Le cadrage législatif de l'obligation de réduction de l'artificialisation est en effet déjà assorti d'une obligation légale pour la plupart des collectivités d'avoir une politique de recensement des friches. Au Royaume-Uni, sur le périmètre certes plus restreint des *brownfield sites*, une obligation comparable existe déjà (cf. annexe n° 1). En France, *Cartofriches* est un outil qui garantit une méthodologie nationale, harmonisée, mis à disposition par l'État en mode collaboratif, qui permet en outre de s'assurer de la bonne tenue de cette obligation de recensement.

éventuellement être confidentielle s'il apparaissait au ministère que les arguments des collectivités territoriales limitant leur coopération étaient recevables. Le coût d'un tel travail de recensement est néanmoins loin d'être neutre.

II - Un partenariat entre État et collectivités territoriales sur la politique de sobriété foncière à clarifier

La Cour a étudié l'incidence du fonds friches sur les relations entre État et collectivités territoriales s'agissant des moyens engagés dans la sobriété foncière et des compétences d'urbanisme qui y sont liés. Elle considère que des clarifications et une meilleure articulation sont nécessaires. D'une part, un effet d'éviction des financements étatiques alloués au recyclage foncier par rapport aux subventions des collectivités est possible. D'autre part, l'inscription du subventionnement au sein des stratégies locales de sobriété foncière et d'aménagement doit être mieux prévue pour s'assurer de la cohérence et de la pertinence du recours au fonds friches. Les subventions étatiques de recyclage foncier pourraient ainsi devenir un outil d'accompagnement des collectivités dans leur obligations de mise en place du ZAN et son acceptation à l'échelle locale.

A - Des aides des collectivités territoriales et des fonds européens formant un « halo » de subventions publiques sur les friches

Les collectivités sont largement et fréquemment co-financeuses des projets de recyclage foncier, soit qu'elles en portent la maîtrise d'ouvrage et mobilisent une part de fonds propres plus ou moins notable, soit par subvention au projet, soit par la mise en place d'une politique de minoration foncière dans un cadre contractuel déterminé, tel qu'une convention passée avec un établissement public foncier (EPF). De tels dispositifs, antérieurs au subventionnement national, peuvent d'ailleurs avoir été déjà baptisés « fonds friches ». Les collectivités partie prenante sont le plus souvent les communes et intercommunalités porteuses des projets d'aménagement et d'urbanisme, mais peuvent également être appuyées par les régions.

Ainsi le rapport du CGEDD¹⁶⁴ de 2016 consacré aux requalifications de friches par les EPF pointait-il l'existence de fonds « souvent baptisés « fonds friches » ou « fonds de minoration foncière » [...] hétérogènes par le nombre de contributeurs (en particulier présence ou non de la région) et par l'ampleur de l'effort demandé aux collectivités contractante [...]. Certains conditionnent l'utilisation de fonds propres [de l'EPF] à l'intervention conjointe d'une collectivité (région). Presque tous laissent une part du déficit à charge de la collectivité contractante. »

Des actions ciblées sur un territoire ou une thématique industrielle spécifique peuvent également mobiliser des crédits des collectivités locales au soutien du recyclage foncier, comme pour le programme « vallée de la Seine » ou les plans territoriaux déjà cités.

¹⁶⁴ CGEDD, *Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles*, établi par Philippe Grand et Jérôme Peyrat, 2016.

La présente enquête a mis en évidence l'existence de plusieurs dispositifs des régions spécifiquement ciblés sur le recyclage foncier et les friches, qui s'appuient dans certains cas sur les fonds européens. Il n'est pas impossible que d'autres strates de collectivité aient mis en œuvre des dispositifs du même ordre. La région Occitanie a, par exemple, mis en place dès 2018 un dispositif de soutien au recyclage foncier sous forme d'appels à manifestations d'intérêt (AMI) déclenchant pour les lauréats un accompagnement renforcé par les partenaires (région, DDT, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), agences d'urbanisme, bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ADEME) ainsi que de possibles subventions pour des études ou travaux (2 M€/an). Ce dispositif a été mis en veille depuis 2023. Certains CPER, comme en Bretagne ou en Centre-Val-de-Loire, mentionnent le recyclage foncier comme objectif dans les projets de revitalisation des centre-bourg ou d'aménagement durable. La région Grand Est dispose de cinq régimes d'aides à la reconversion des friches, dont trois sont inclus dans des dispositifs du Fonds européen de développement régional (FEDER) (axes renaturation, urbanisme, et fonds de transition pour les territoires en déprise). Deux ressortent de politiques régionales hors fonds européens, sur les friches industrielles, militaires et hospitalières ainsi que les friches amiantées. L'ensemble des dispositifs en Grand Est mobilise environ 15 M€ par an. En Île-de-France, de 2020 à 2023, le fonds friches a coexisté avec le dispositif de la région « Reconquérir les friches franciliennes », ayant conduit à l'attribution de 60 M€ pour 143 sites lauréats ; il a été clôturé en 2023. En Bourgogne-Franche-Comté, les requalifications des friches sont encouragées dans le cadre de la création de nouvelles zones industrielles d'intérêt régional (ZEFIR), et les projets sont soutenus tant pour les études pré-opérationnelles que par une participation aux travaux pouvant aller jusqu'à 800 000€. Le Feder est également mobilisé sur cette thématique.

B - Un effet d'entraînement du fonds friches sur les subventions publiques à mieux caractériser

En complément des analyses statistiques sur l'efficacité et l'efficience (cf. chapitre II, partie III), la Cour a cherché à apprécier l'impact du fonds friches sur l'écosystème des subventions publiques. Si cet effet d'entraînement est impossible à estimer en l'état actuel des données sur le recyclage foncier, l'instruction de la Cour tend à montrer qu'un effet d'éviction est possible.

1 - Un effet d'entraînement sur les autres subventions publiques aujourd'hui impossible à estimer

Les données disponibles relatives aux mesures de recyclage foncier du fonds friches et du fonds vert ne permettent ni de faire un bilan global sur ces aides ciblées des collectivités, ni d'établir les parts de cofinancement éventuel des collectivités locales aux projets retenus. Les dossiers de candidature au fonds friches se contentent d'indiquer si d'autres subventions publiques sont envisagées (données déclaratives), tandis que les tableaux de suivi nationaux indiquent, pour chaque dossier, le montant global d'autres subventions publiques, sans distinguer entre financeurs (État, collectivités, fonds européens). Tout au plus la Cour a-t-elle pu estimer à partir des données déclaratives des lauréats ayant répondu au sondage que le fonds friches représente une part de l'ensemble des subventions publiques comprise entre 29 % (pour les EPA) et 65 % (pour les entreprises privées), en passant par 40 % (pour les EPF ou les bailleurs sociaux par exemple).

Cet ordre de grandeur est confirmé par l'analyse des données brutes du CEREMA. Ces données sont certes à lire avec précaution au regard de l'existence de certaines valeurs aberrantes. La Cour a ainsi relevé plusieurs opérations qui ont manifestement reçu plus de subventions que renseignées dans *Démarches simplifiées*¹⁶⁵. Une particulière vigilance pourrait être recherchée pour les candidatures qui indiquent un montant nul d'autres subventions publiques, pouvant témoigner d'une erreur du porteur de projet commise lors du renseignement des informations.

Toutefois, sous ces réserves, la part du fonds friches dans l'ensemble des subventions publiques se situe entre un tiers et la moitié (cf. tableau suivant). S'il est avéré, un tel ratio¹⁶⁶ peut être considéré comme produisant un effet d'entraînement satisfaisant au sens de la direction générale des entreprises¹⁶⁷.

Tableau n° 9 : subventions de recyclage foncier et autres subventions publiques (en M€, 2021-2023)

	Subventions fonds friches / fonds vert	Autres subventions publiques	Total toutes subventions	Part de la subvention fonds friches dans l'ensemble des subventions
AAP 1	300	488,1	788,1	38,1 %
AAP 2	281,5	483,8	765,3	36,8 %
AAP 3	99,4	124,5	223,9	44,4 %
Fonds vert (2023)	363,8	380,6	744,4	48,9 %
Total	1 044,7	1 477,0	2 521,7	41,4 %

Source : Cour des comptes

Ces informations nécessiteraient d'être identifiées et suivies plus systématiquement, à la fois localement et nationalement. Il conviendrait de distinguer notamment par nature de subvention (subventions de l'État et de ses opérateurs, niveau de collectivité). Un tel ratio pourrait être revu à la baisse si la majeure partie des autres subventions publiques était constituée par exemple d'aides généralistes de l'État (DSIL, DETR, FNADT). Ceci est loin d'être exclu étant donné que certaines opérations non retenues au titre de la subvention du fonds friches ont obtenu d'autres financements plus généraux¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Par exemple, le projet « Rue du docteur Calmette » en Bretagne devait recevoir 84 000 € d'autres subventions publiques et en a finalement reçu environ 232 000 € ; le projet « Friche des Aulnes » a indiqué ne pas recevoir d'autres subventions publiques et en a finalement reçu 35 000 € de la ville de Meulan-en-Yvelines ; ou encore le projet « Requalification d'une friche industrielle à Agen » a finalement reçu 583 000 € de la région Nouvelle-Aquitaine alors qu'il n'avait pas indiqué percevoir d'autres moyens financiers publics.

¹⁶⁶ Un euro du fonds friches est associé à respectivement trois ou deux euros d'autres subventions publiques.

¹⁶⁷ Ce type d'effet d'entraînement est jugé satisfaisant dans le cas des aides de l'État à la recherche et à l'innovation (Direction générale des entreprises, *Les aides directes à la RDI : effet d'entraînement ou effet d'aubaine ?*, février 2022).

¹⁶⁸ Comme le FNADT ou des aides des collectivités ; par exemple, le projet « réaménagement du port de plaisance » à Saint-Quentin sollicitait une aide de 240 000 € et n'a pas été retenu, mais a finalement reçu 189 000 € de FNADT et 63 000 € du département de l'Aisne.

Ces informations permettraient localement d'identifier la dynamique de mobilisation collective créée par la subvention de l'État. Elles permettraient, au niveau national, de disposer d'une meilleure connaissance de l'évolution de l'engagement public global au soutien des orientations nationales visant au recyclage foncier.

2 - Un effet d'éviction sur les aides des collectivités territoriales mal pris en compte

De telles données permettraient aussi d'estimer l'effet d'éviction du fonds friches vis-à-vis d'autres fonds publics. Cet effet d'éviction, identifié comme un risque dans les cahiers d'accompagnement du fonds vert¹⁶⁹, peut exister sur les enveloppes globales, ou au niveau des projets. L'effet d'éviction évoqué ici porte majoritairement sur les fonds des collectivités territoriales, mais pourrait être dupliqué sur les autres financements de l'État¹⁷⁰.

La Cour a ainsi constaté que plusieurs financements mobilisés par les régions sur les friches ont été éteints après la mise en place du fonds friches, sans qu'un effet de causalité puisse être établi. C'est le cas des dispositifs « reconquérir les friches franciliennes » de l'Île-de-France (2019-2023) ou de « reconquête des friches en Occitanie » (2018-2023).

Au niveau des projets, les visites sur site et l'élaboration de l'échantillon « au seuil » a permis à la Cour de contre-expertiser les montants des autres subventions publiques indiquées par les porteurs de projet. Elle a ainsi identifié des opérations qui ont finalement reçu moins de subventions publiques totales que ce qui avait été renseigné lors de leur candidature. Le différentiel identifié est souvent significatif en valeur absolue, pouvant atteindre 500 000 €, ou en pourcentage par rapport à la subvention du fonds friches, pour une part s'élevant parfois à plus de la moitié.

¹⁶⁹ Fonds vert, *Cahier d'accompagnement. Recyclage foncier*, mars 2025, p. 4.

¹⁷⁰ Le maintien des enveloppes DSIL, DETR et FNADT montre que ce risque est limité pour les financements de l'État, même si pour certains projets l'enveloppe du fonds friches vient manifestement combler un manque de financement qui aurait pu être couvert par d'autres enveloppes. C'est le cas dans l'exemple de l'ancien centre commercial du quartier Bel Air-La Grand Font à Angoulême, situé en pleine opération ANRU, mais dont les budgets n'avaient pu être programmés dans ce cadre.

Tableau n° 10 : exemples de projets lauréats ayant reçu moins de subventions publiques qu'indiqué lors de la candidature (2021-2023, en €¹⁷¹)

Projet			Subvention du fonds friches / fonds vert		Autres subventions publiques		
Nom de l'opération	Catégorie maîtrise d'ouvrage	Date de candidature	demandée	obtenue	indiquées	obtenues	différence
Aménagement du site Saint-Exupéry à Vincennes	Collectivité	AAP 1	5 000 000	1 600 000 ¹⁷²	500 000	0	- 500 000
Reconversion de la caserne de l'Îlot Pont Achard	Collectivité	AAP 2	2 500 000	920 000	1 060 000	560 000	- 500 000
Requalification d'un îlot dégradé en centre-bourg d'Orcet	Collectivité	AAP 3	n.c.	57 760	4 600	2 100	- 2 500
ZAC de la Vallée à Sel-de-Bretagne	Bailleur social	FV 2023	150 000	150 000	925 000	520 000	- 405 000

Source : Cour des comptes

Si le fait que les autres subventions publiques soient indiquées avant l'octroi de la subvention et non après présente des avantages, notamment pour pré-indiquer le cofinancement des collectivités, ce choix présente l'inconvénient de ne pas reposer sur des données avérées (montants espérés par les porteurs) et ne permet pas de s'assurer que le dispositif permet d'attirer d'autres subventions, avec une capacité d'entraînement importante. Le suivi des informations, comme recommandé *supra*, pourrait permettre de pallier cette difficulté, de même qu'un mode d'attribution davantage articulé avec les autres guichets publics.

Si cet effet d'éviction à l'échelle des projets, était confirmé et qu'il ne conduisait pas les collectivités à repositionner leurs financements sur d'autres projets de recyclage, il s'agirait alors d'effet d'aubaine budgétaire pour les collectivités locales, sans que leur partenariat avec l'État sur les questions d'urbanisme et d'aménagement en sorte renforcé.

C - Une nécessaire conditionnalité des aides étatiques à l'adoption d'une démarche locale de sobriété foncière

Les entretiens conduits au cours de l'enquête auprès des services instructeurs et des porteurs de projet ont mis en évidence le fait que l'apport de subventions supplémentaires ne

¹⁷¹ Les chiffres ont été arrondis pour plus de clarté.

¹⁷² Une enveloppe de l'ADEME pour la dépollution de 3,4 M€ a été mobilisée, couvrant ainsi l'ensemble du déficit.

constituent qu'un élément de la réussite des projets de recyclage foncier, laquelle repose en grande partie sur les paramètres institutionnels de montage et d'accompagnement complexes. Le rôle central des collectivités responsables de la stratégie urbaine, ainsi que celui des outils publics de portage et d'aménagement, est particulièrement mis en évidence comme condition d'efficacité du fonds friches.

1 - Le rôle crucial des collectivités locales porteuses des politiques d'aménagement

Les grandes étapes de la décentralisation ont amené les collectivités du bloc communal, et plus particulièrement les intercommunalités, à être les porteuses des politiques et stratégies locales d'aménagement. Elles sont également les maîtres d'ouvrage directs de nombreux projets d'intérêt public : développement ou réaménagement global de zones jugées prioritaires, portage des voiries et espaces publics, création d'équipements publics, portage ou co-financement de projets de logement social, etc. Cette logique fait d'elles et de leurs opérateurs les principaux porteurs des projets financés par les subventions du fonds friches et de la mesure de recyclage foncier du fonds vert. S'il importe que l'État, avant d'allouer son subventionnement, s'assure des critères et des qualités intrinsèques des projets qu'il entend soutenir, il ne saurait par ailleurs le faire indépendamment de la démarche globale d'aménagement et d'urbanisme de la collectivité dans laquelle le projet doit s'inscrire.

Les services de l'État interrogés soulignent que les subventions d'État visant au recyclage foncier ne peuvent à elles seules dessiner de nouvelles trajectoires d'aménagement local, mais sont d'autant plus utiles qu'elles viennent soutenir ou potentialiser des dynamiques préalables pilotées par la collectivité compétente. Pour les services de l'État en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), « *ce sont les documents de planification qui sont les premiers outils pour appuyer la mise en œuvre locale des politiques publiques en matière de sobriété foncière et de gestion économe de l'espace* ».

Dès lors, la pleine efficacité d'un dispositif de subventionnement étatique au recyclage foncier, s'il veut éviter une logique de silo dans laquelle l'État aurait son propre agenda, doit à la fois soutenir et s'articuler avec la stratégie territoriale locale de sobriété foncière.

Cette nécessaire articulation est actuellement peu présente dans les documents de cadrage du fonds friches et du fonds vert, qui insistent plus sur les caractéristiques intrinsèques d'exemplarité des projets que sur leur insertion dans une stratégie territoriale. Une « lettre d'accord de la collectivité compétente en matière d'urbanisme » est certes requise, toutefois sans exigence d'examen de la qualité de la stratégie urbaine de la collectivité concernée.

De fait, les documents de cadrage se limitent à citer les programmes et contractualisations étatiques, tels que les dispositifs et labels *Action cœur de ville*, *Petites villes de demain*, *Territoire d'industrie*, les opérations de revitalisation du territoire (ORT), auxquels ont été rajoutés, pour le fonds vert, les projets s'inscrivant dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

La Cour préconise que l'État, dans le cadre de ses mesures de recyclage foncier, en sus de l'analyse des qualités intrinsèques des projets et de leur inscription dans des labels nationaux, s'assure d'un engagement fort des collectivités compétentes sur la sobriété foncière, mais aussi adosse ou complète sa logique de subventionnement à un soutien plus affirmé à ces stratégies. Cet appui ou incitation peut se concevoir à différentes étapes.

2 - Le renforcement de l'accompagnement en ingénierie des collectivités

En amont du subventionnement de potentiels projets, nombre de collectivités, dont les plus petites, quand bien même certaines bénéficient des dispositifs nationaux portés par l'ANCT, nécessitent d'être accompagnées sur le plan technique et administratif sur le recyclage des friches, pour rehausser leur ambition de sobriété foncière et surmonter les difficultés liées à l'identification, à la programmation et la gestion de ces projets complexes. Cette orientation au renforcement de l'ingénierie a été intégrée dans le fonds vert, sans la cibler exclusivement sur le recyclage foncier : le fonds peut aider les collectivités à faire émerger des projets à forte ambition environnementale sur une enveloppe fléchée pour des prestations d'ingénierie, d'animation, de planification ou de stratégie. La mobilisation de cette enveloppe, qui représentait 1,17 % des AE du fonds vert en 2023 (23 M€) se fait *via* une demande complémentaire dans le cadre de la mesure « ingénierie » du fonds. Elle vise notamment, parmi de nombreuses autres orientations possibles, « *l'appui à l'émergence de projet agissant en faveur de recyclages fonciers, d'intensification urbaine ou de renaturation des sols* ».

3 - Conditionner les aides à une stratégie locale ambitieuse

Au stade de l'instruction des demandes de financement, il importe également de s'assurer que les projets soumis s'inscrivent dans une stratégie foncière et d'aménagement, définie dans les documents d'urbanisme, particulièrement exigeante et cohérente en matière de sobriété foncière : présence de diagnostics fonciers, optimisation des densités, objectivation de trame verte et bleue, vision de planification, etc. L'État gagnerait à conditionner son financement au respect des échéances calendaires issues de la loi « Climat et résilience » en matière de modification des documents d'urbanisme (2024 pour les SRADDET, 2027 pour les Scot, 2028 pour les PLU), à l'obligation de recensement des friches et de transmission à l'inventaire national pour les collectivités qui y sont astreintes, et à la qualité du volet « sobriété foncière » des documents d'urbanisme actuels.

4 - S'assurer du plein engagement de la collectivité en faveur du projet concerné

Afin de s'assurer de la pleine insertion du projet soumis par la collectivité compétente à sa stratégie locale, un niveau minimal de cofinancement par celle-ci serait une forme de garantie, quel que soit le porteur du projet. À ce jour, le cadrage de la mesure recyclage foncier du fonds vert exige du porteur de projet qu'il démontre avoir cherché à mobiliser « *tous les financements publics possibles* ». L'éventualité d'un cofinancement de la collectivité porteuse de la stratégie d'aménagement¹⁷³, pourrait apparaître comme une garantie de cohérence et d'engagement local, ainsi que comme une exigence d'effet d'entrainement du subventionnement d'État.

Il importe enfin que l'État, dans le cadre de sa décision de subventionnement des projets, conditionne son financement à l'effectivité du versement des autres subventions publiques alléguées au stade du dépôt de dossier, ces éléments apparaissant jusqu'ici simplement déclaratifs (cf. III, B, tableau n 10).

¹⁷³ Notamment en fonction de la capacité financière de la collectivité.

D - Le fonds friches, un outil de négociation essentiel dans le cadre du « zéro artificialisation nette »

L'enquête conduite auprès des services de l'État montre que les mesures de recyclage foncier du fonds friches et du fonds vert ont joué un rôle incitatif pour les porteurs de projet particulièrement fort dans la période de mise en œuvre des nouveaux cadres d'action du « zéro artificialisation nette » (ZAN) issus de la loi Climat et résilience du 22 août 2021¹⁷⁴. Dans nombre de Dreal et de DDT ce sont les mêmes services qui traitent de la mise en œuvre progressive du ZAN dans les documents d'urbanisme (SRADDET, SCOT, PLU-I), et de l'instruction du fonds friches¹⁷⁵. Les projets soutenus par le fonds friches puis la mesure de recyclage foncier du fonds vert ont ainsi pu jouer le rôle de démonstrateur de ce qu'il est possible d'entreprendre comme type d'aménagement et d'urbanisme sous la contrainte juridique du ZAN, comme les difficiles opérations de requalification de cœur d'îlot visités par la Cour en Charente¹⁷⁶, ou le réinvestissement de bâti rural dégradé par un office HLM de Gironde peu habitué à la conduite de ce type d'opération¹⁷⁷. Parallèlement, les préfets ont pu plus directement manier l'outil de la subvention comme élément de négociation dans un moment de bascule des orientations urbanistiques.

La période qui a suivi les premiers décrets d'application de la loi Climat et résilience a en effet été délicate, avec l'exigence d'intégrer dans les documents d'urbanisme nouveaux ou en révision les nouvelles orientations du ZAN. Il s'est ainsi agi de fermer des espaces à l'urbanisation, et imaginer des options de « ville sur la ville » dont peu de collectivités, notamment en territoire rural, étaient familières. Dans ce moment complexe dans l'application du droit pour les services de l'État, les moyens financiers issus du fonds friches et du fonds vert sont apparus comme des leviers pour débloquer des projets auxquels tenaient les élus, accompagner les services des collectivités, et rendre crédible un urbanisme de recyclage qui pouvait apparaître jusque-là illusoire.

¹⁷⁴ Ainsi, pour les services de l'État en Grand Est, « *la mobilisation massive financière sur les premières sessions a vraisemblablement permis de convaincre les acteurs de l'aménagement d'investir eux-mêmes plus massivement sur les friches. C'est un moyen complémentaire à la réglementation et à la planification urbaines, perçues plus souvent comme contraignant à une sobriété subie voire punitive.* ».

¹⁷⁵ En Bourgogne-Franche-Comté, où, comme dans de nombreux services, le chef de projet fonds friches est également le « référent ZAN », on estime que « *le portage de l'objectif ZAN par les services déconcentrés (Dreal, DDT) a largement été facilité au travers des exemples de projets concrets de recyclage financiers financés par le fonds friches.* » En Provence-Alpes-Côte d'Azur, on considère que « *ce dispositif contribue aussi à démontrer une conciliation possible entre projet de développement et sobriété foncière : la centaine de lauréats accompagnés en région donne à voir une grande diversité dans les façons de mettre en œuvre la sobriété foncière, qui sont autant d'exemples inspirants pour les territoires* ».

¹⁷⁶ Ilot Marcel Jambon à Barbezieux (Charente).

¹⁷⁷ Opération de Gironde Habitat à Izon (Gironde).

III - Une cohérence du cadre d'action en faveur de la sobriété foncière à conforter

La question de la portée d'un dispositif de subventionnement par l'État du recyclage foncier dépend enfin, en large partie, de sa cohérence avec d'autres outils publics mobilisables en matière de sobriété foncière. S'il apparaît que certains leviers notamment fiscaux, dans leur conception actuelle, peuvent avoir un effet « *artificialisant* », il est surtout patent qu'une réflexion sur les moyens globaux de mieux accompagner le recyclage urbain devrait être engagée.

A - Une fiscalité encore peu adaptée aux enjeux de sobriété foncière

Les travaux relatifs à l'impact des prélèvements obligatoires en France sur l'*artificialisation* manquent. Mais les analyses disponibles indiquent que plusieurs dispositifs fiscaux n'incitent pas au recyclage, voire ont des effets « *artificialisants* »¹⁷⁸. Les opérations financées en partie par le fonds friches peuvent ainsi aboutir à la situation incohérente où la subvention vient financer le paiement par le porteur de projet d'une taxe qui grève les dépenses du projet, en particulier pour les terrains sur lesquels sont bâties des immeubles publics. Ceux-ci bénéficient, du fait de leur affectation originelle¹⁷⁹, d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre de l'article 1382 du code général des impôts. L'acquisition foncière, par exemple par un EPA, conduit le porteur de projet à ne plus pouvoir bénéficier de cette exonération ; la taxe foncière qui pèse alors sur le terrain déséquilibre le budget de l'opération d'aménagement envisagée. Cette situation est préjudiciable pour des opérations qui, par ailleurs, obtiennent des subventions publiques, notamment du fonds friches¹⁸⁰. D'autres taxes ou mesures fiscales, telles que la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe sur les surfaces commerciales ou la taxe d'aménagement, peuvent avoir des impacts négatifs sur l'*artificialisation*, qui mériteraient d'être plus précisément étudiées.

B - Des acteurs du portage foncier et de l'aménagement urbain à mobiliser davantage

Un autre outil traditionnel de la sobriété foncière est celui du portage foncier assumé par les EPF et de l'aménagement urbain qu'assurent les structures publiques d'aménagement, dans la mesure où ces acteurs sont plus à même de porter une planification cohérente et de long terme que de petites collectivités ou les acteurs privés. Ces outils sont à mettre en relation, voire en balance, avec le dispositif de subventionnement que constitue les mesures de recyclage foncier du fonds friches et du fonds vert.

¹⁷⁸ Cf. notamment CPO, *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, octobre 2022.

¹⁷⁹ Activités de services publics pour des immeubles appartenant à l'État ou à des collectivités territoriales par exemple.

¹⁸⁰ C'est le cas pour l'opération « Les horizons » de la ZAC Canal Europe portée par Grand Paris Aménagement.

1 - Un modèle économique et d'action des établissements publics fonciers à adapter aux problématiques de recyclage foncier

Les établissements publics fonciers, qu'ils soient locaux ou nationaux, apparaissent autant comme un moyen de mobiliser des fonds publics au bénéfice d'opérations d'intérêt général, grâce notamment à la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui les finance, que comme des porteurs d'ingénierie et de compétence à même de gérer les procédures complexes d'acquisition, portage, remembrement, dépollution, sécurisation, démolition, maturation de projets urbains difficiles, et pré-aménagement. En matière de friches, ce travail, préalable à la revente à une collectivité ou à l'opérateur mandaté par cette collectivité pour conduire une opération d'aménagement, est à la fois salué par les services instructeurs du fonds friches, et considéré comme devant être prioritairement renforcé dans la construction d'une stratégie nationale de recyclage urbain¹⁸¹.

À ce jour, dix établissements publics fonciers d'État, deux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) d'État et vingt-trois établissements publics fonciers locaux (EPFL) interviennent en France. Une part notable des départements ruraux demeure non couverte, quand bien même ils recèlent des problématiques importantes de friches, tels que le département du Loir-et-Cher (100 friches enregistrées dans *Cartofriches*) ou de la Haute-Saône (155 friches enregistrées).

Une petite part des opérations subventionnées par le fonds friches l'a été au bénéfice d'établissements publics fonciers (4,9 % des projets lauréats). Il s'agit majoritairement, conformément à la mission des EPF, d'opérations de dépollution et de démolition, dont les bilans économiques sont les plus déficitaires¹⁸².

L'enquête de la Cour révèle surtout leur rôle central dans l'élaboration d'une stratégie plus globale de recyclage foncier. Interrogés sur les leviers et outils susceptibles d'améliorer et démultiplier les effets d'une politique de subventionnement du recyclage des friches, les acteurs institutionnels comme une partie des répondants au sondage appellent de leur voeux le renforcement des moyens d'action des établissements publics fonciers¹⁸³, capables de travailler sur le temps long, nécessaire au montage des opérations de recyclage.

De manière complémentaire au travail conduit sur l'impact direct des mesures de subvention au recyclage foncier, et dans le cadre d'une démarche plus large sur les outils d'une politique de sobriété foncière, la Cour encourage la conduite d'une réflexion sur l'efficacité comparée ou la potentielle complémentarité entre le système de subventionnement direct des opérations et le renforcement des capacités d'action des EPF sur les projets de recyclage, en

¹⁸¹ Les services de l'État en Bretagne par exemple soulignent que « *l'EPF Bretagne répond en partie au besoin d'appui des communes rurales qui éprouvent encore des difficultés pour monter des dossiers en renouvellement urbain liées essentiellement à un déficit d'ingénierie. (...) Ses interventions sont reconnues sur l'ensemble du territoire breton.* »

¹⁸² Le déficit moyen de ces opérations est de 45,4 %, contre 37,9 % sur la moyenne des projets lauréats.

¹⁸³ Par exemple, certains répondants au sondage réalisé par la Cour évoquent la piste d'un « *EPF beaucoup plus souple, plus opérationnel, plus réactif* », l'*« intervention d'un EPF pour faciliter les montages d'opérations* », « *accentuer les moyens et mécanismes des EPF* ».

interrogeant, par exemple, les règles de plafonnement national et local de la TSE¹⁸⁴, de limitation des durées de portage, ainsi que la question de leur accès au crédit¹⁸⁵.

2 - Des structures publiques d'aménagement au rôle central dans le recyclage foncier

Au-delà de l'action d'acquisition et de portage foncier, l'enquête menée auprès des bénéficiaires et acteurs du fonds friches met en évidence l'importance de disposer d'opérateurs spécialisés dans la conduite de projets de recyclage.

Si les territoires urbains et les grosses intercommunalités sont généralement bien dotées en établissements publics administratifs, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, ou autres acteurs publics spécialisés dans l'aménagement, les territoires les plus ruraux et les collectivités locales les moins bien dotés financièrement souffrent souvent d'un manque de ce type de structures. Ce sont dans certains cas, comme l'enquête l'a révélé en Gironde ou en Charente, des offices HLM qui prennent en charge des opérations d'acquisition et réaménagement de friches, parfois en projets mixtes mêlant logement et commerce, aux frontières des compétences traditionnelle des offices.

L'analyse des caractéristiques des projets lauréats du fonds friches portés par des opérateurs spécialisés (EPA, SEM et SPL notamment, identifiés en rouge dans le tableau suivant), qui constituent 14,3 % des lauréats et 23,8 % des montants des subventions du fonds friches (hors ADEME), démontre qu'ils portent les projets les plus vastes, et bénéficient des subventions moyennes les plus importantes.

Tableau n° 11 : caractéristiques des projets portés par des structures spécialisées en moyenne des projets du fonds friches (2021-2022)

Catégorie du porteur de projet	Nombre de projets lauréats	Proportion	Surface des projets en moyenne (en ha)	Médiane de la surface des projets	Subvention attribuée moyenne	Proportion de la subvention totale
EPA	34	2,8 %	12,9	4,3	1 558 436 €	7,8 %
SPL	43	3,5 %	3,7	1,4	930 680 €	5,9 %
SEM	99	8 %	5,9	1	693 875 €	10,1 %
EPF	60	4,9 %	2,6	0,9	693 341 €	6,1 %
Collectivité locale	575	46,5 %	2,6	0,6	530 916 €	44,8 %
Entreprise privée	124	10 %	1,4	0,5	400 347 €	7,3 %
Bailleur social	288	23,3 %	1,3	0,3	407 609 €	17,2 %
Autres	13	1,1 %	1	0,6	410 627 €	0,8 %
Total	1236	100 %	2,76	0,54	550 930 €	100 %

Source : Cour des comptes

¹⁸⁴ Selon le code de l'urbanisme, « Pour les établissements publics fonciers locaux relevant de l'article 1607 bis du CGI ainsi que les établissements publics fonciers d'État relevant de l'article 1607 ter du CGI, le produit de TSE est arrêté chaque année dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant situé dans leur périmètre ». Un plafond global pour les EPF d'État est en outre fixé chaque année en loi de finance, ramenant le plafond réel à un niveau inférieur, de l'ordre de 6 € par habitant.

¹⁸⁵ Seuls les EPF locaux sont autorisés à avoir recours à l'emprunt.

L'analyse des projets montre également que ce sont les territoires qui disposent le plus d'opérateurs spécialisés, tels la Charente avec les acteurs de la communauté d'agglomération d'Angoulême, qui sont les plus efficaces à engager des projets exigeants de réinvestissements de friche.

Comme pour le portage foncier, la Cour estime qu'il y a lieu d'étudier la pertinence d'adosser, compléter, voire substituer à une seule politique de subventionnement de projets un effort de structuration et de renforcement des outils d'aménagement public.

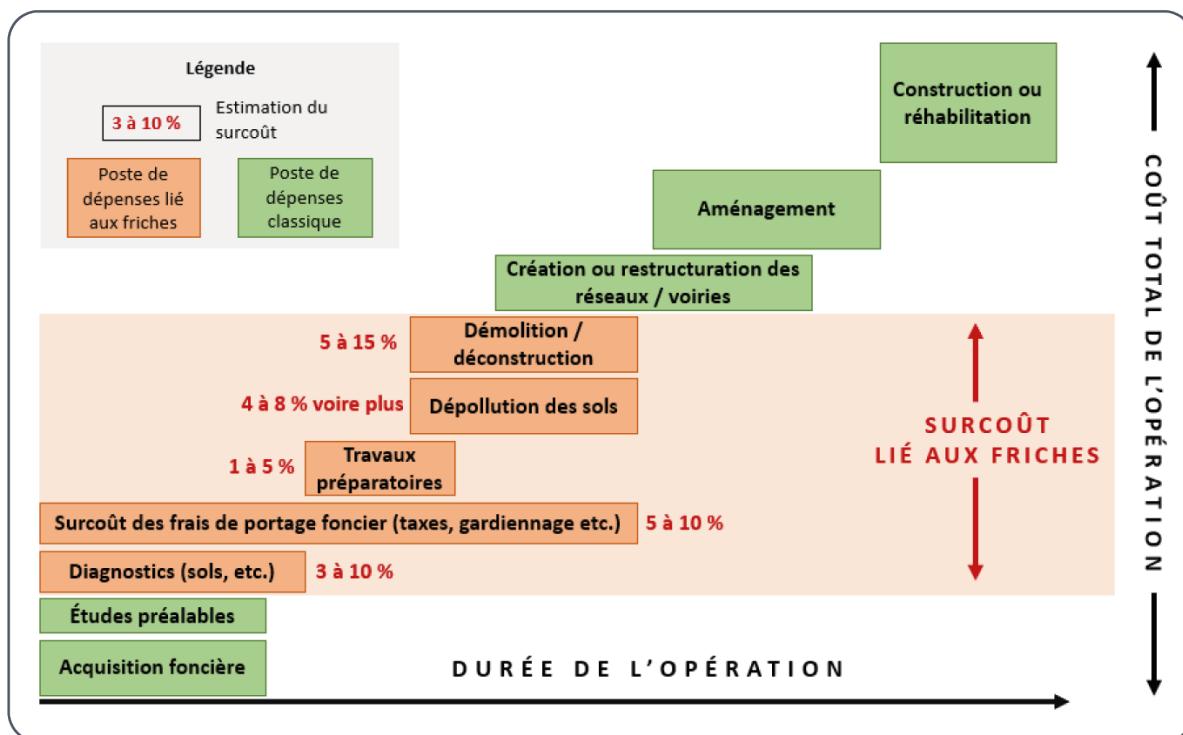
C - Un modèle économique de la sobriété foncière à créer

Enfin, la question de la pertinence du recours au subventionnement du recyclage foncier se pose au regard de l'évolution du modèle économique de la sobriété foncière.

1 - Un différentiel de coût largement dépendant des outils réglementaires

Les études disponibles ne sont pas concordantes sur l'estimation du surcoût financier actuel du recyclage foncier. Il pourrait s'élever à entre 20 % et 40 % par rapport à une opération en extension urbaine¹⁸⁶ (cf. schéma).

Schéma n° 8 : postes de dépenses et surcoût pour une opération en recyclage foncier



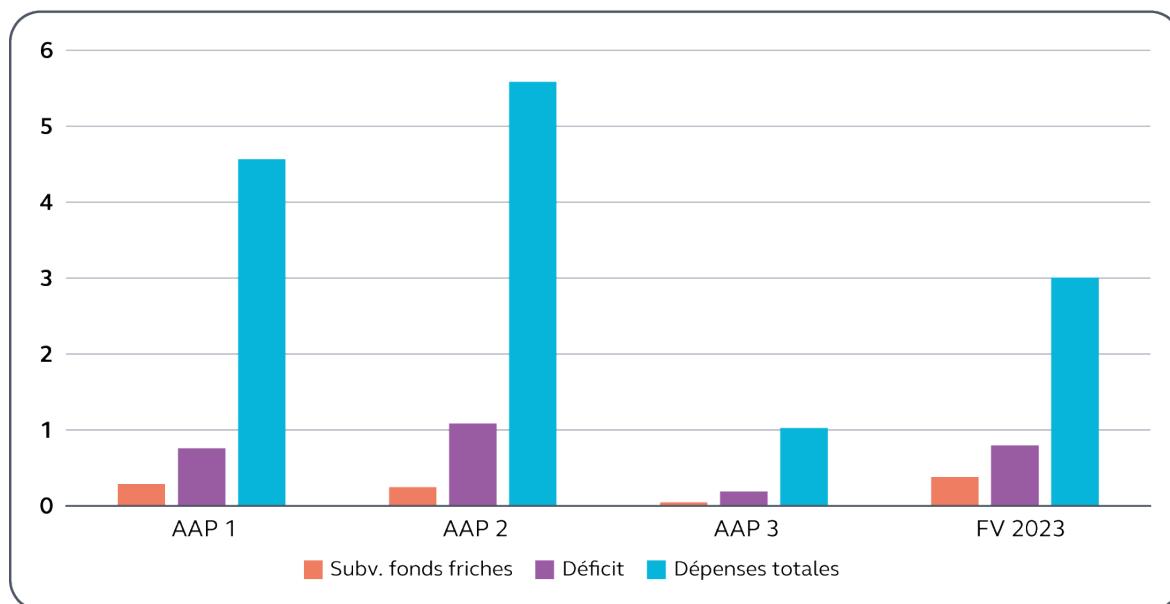
Source : Cour des comptes¹⁸⁷

¹⁸⁶ Décomposé en 4 à 8 % pour la dépollution et la remise en état du foncier dans les cas classiques (analyse produite par le CEREMA), 5 à 15 % pour la démolition et déconstruction, car ils représentent 40 % du coût de remise en état selon le CEREMA ou 5 à 10 % des frais de portage foncier.

¹⁸⁷ L'une des sources d'inspiration du graphique est un rapport de l'Union sociale de l'habitat, *Recyclage des friches urbaines, retour d'expérience et bonnes pratiques*, novembre 2023, p. 18.

Le CEREMA a produit une étude sur les lauréats du fonds friches de 2021 qui souligne qu'en zone tendue, les recettes attendues de l'opération, de vente ou de location, sont plus importantes, réduisant d'autant le déséquilibre à combler. Les chiffres issus de *Démarches simplifiées* précisent que le déséquilibre renseigné par le porteur de projet correspond à entre 17 % (en AAP 1) et 26 % (en 2023) du total des dépenses de l'opération. Les subventions correspondent dans ce cas à entre 6 et 13 % des dépenses de l'opération, comme l'illustre le graphique suivant.

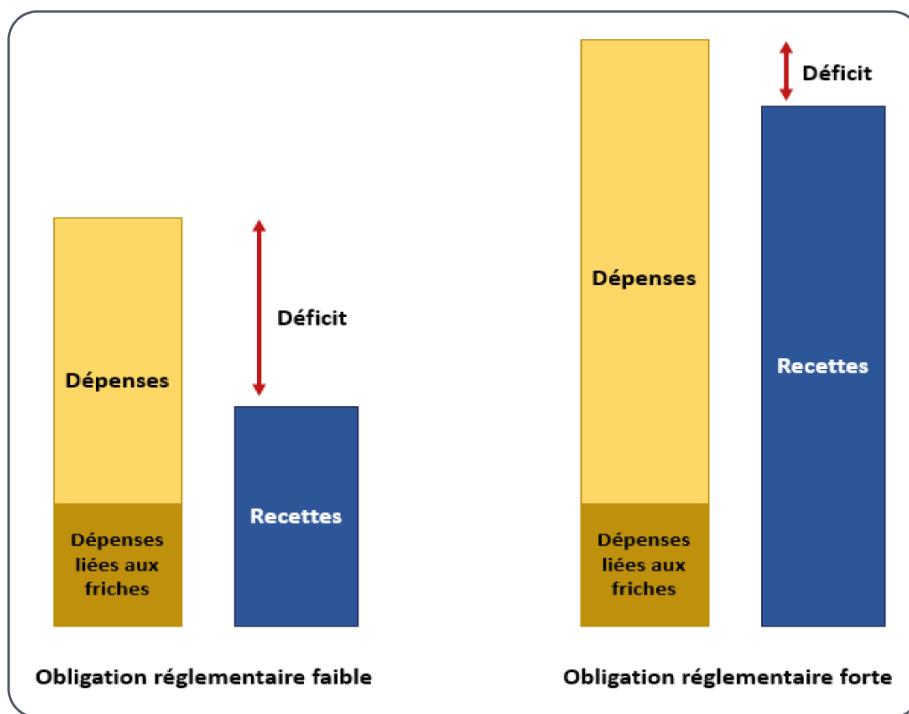
Graphique n° 10 : part des subventions fonds friches / fonds vert dans le déficit et les dépenses des opérations lauréates (2021-2023, en M€)



Source : Cour des comptes

Un moyen de limiter le subventionnement direct des pouvoirs publics serait de réduire ces surcoûts. Sur ce sujet, l'outil réglementaire est puissant. Plus l'artificialisation est limitée, par exemple avec d'ambitieux objectifs visant à atteindre le ZAN, plus la valeur des fonciers artificialisés augmente, entraînant à la hausse l'acquisition foncière des friches, mais dans des proportions moindres que les recettes attendues. En conséquence, en cas de réduction voire d'interdiction de droits à artificialiser, le déficit de l'opération se réduit, voire s'annule, ce qui rend le subventionnement du recyclage foncier inutile (cf. schéma suivant). En revanche, si la pression réglementaire se détend, l'écart entre coût du foncier en extension urbaine et en recyclage foncier devient si grand qu'une subvention devrait être élevée pour pouvoir le combler.

Schéma n° 9 : poids du déficit d'opération en recyclage foncier selon l'intensité de l'obligation réglementaire



Source : Cour des comptes

Cette analyse sommaire permet de tracer des orientations : soit la trajectoire réglementaire de restriction de l'artificialisation en France est maintenue voire amplifiée, et une subvention directe couvrant le déficit dû à la friche ne serait qu'un dispositif transitoire accompagnant cette mise en place ; soit la trajectoire est interrompue, voire inversée, et les moyens financiers engagés par la puissance publique pour combler le surcoût nécessiteraient d'être massifs, pénalisant, en temps de finances publiques dégradées, d'autres outils plus efficaces.

2 - Les hypothèses de régulation foncière

Un dernier moyen d'améliorer le modèle économique du recyclage est d'agir sur le prix du foncier. Alors que les prix des terrains à bâtir ont presque triplé entre 2000 et 2018 et que le poids du foncier représente dorénavant jusqu'à la moitié des dépenses d'aménagement, des mécanismes de régulation sont aujourd'hui discutés. Au-delà de la constitution de réserves foncières, comme le font déjà les EPF, certains élus préconisent l'inscription de prix plafonds dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁸⁸, ou la mise en œuvre de logiques d'encadrement, à l'instar de ce qui se pratique en matière de loyers d'habitation. L'élargissement du droit de préemption urbain en révision du prix¹⁸⁹ est également une piste de réflexion des parlementaires.

¹⁸⁸ Voir le rapport parlementaire de Jean-Luc Lagleize, *La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction*, 2019

¹⁸⁹ Lorsque les conditions d'aliénation d'un bien sont considérées comme excessives par rapport aux prix constatés sur le marché local.

Ces mécanismes visent à limiter les prix d'acquisition foncière et leur part dans les bilans d'opération. Ils ne sont pas spécifiques aux logiques de recyclage foncier. Toutefois, l'évolution de l'urbanisme, avec l'exigence croissante de la limitation de l'artificialisation, devrait progressivement faire du recyclage le modèle dominant de l'aménagement de demain. Sans limitation des prix du foncier, leur impact combiné aux surcoûts de recyclage pourrait conduire à un surenchérissement des prix de construction et de production immobilière, que le seul apport de subventions publiques ne saurait limiter.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le subventionnement des projets de recyclage foncier a constitué une mesure importante du plan de relance, avec le fonds friches, puis une part notable des moyens du fonds vert. Lancé dans la même temporalité que les mesures réglementaires destinées à garantir la trajectoire du « zéro artificialisation nette », il est un des outils d'une politique publique plus large visant à favoriser la sobriété foncière.

La Cour a cherché à déterminer quelles sont les conditions de la meilleure articulation de cet outil de financement avec d'autres modalités d'action publique.

En premier lieu, une action pertinente sur le recyclage des friches doit se fonder sur un repérage et une expertise des friches existantes qui sont à l'heure actuelle insuffisants.

En deuxième lieu, le subventionnement de projets par l'État impose, dans le respect des compétences institutionnelles, une articulation plus aboutie avec les stratégies urbaines des collectivités locales qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Enfin, la pertinence du subventionnement en matière de recyclage urbain reste dépendante de modalités plus structurelles et plus pérennes d'incitation au recyclage, comme peuvent l'être les dispositifs fiscaux, les outils d'aménagement et de portage foncier, voire des modalités d'intervention sur les équilibres économiques de l'aménagement urbain.

6. *Conditionner l'attribution de subventions publiques au recyclage de friches à l'existence d'objectifs de sobriété foncière inscrits dans les documents d'urbanisme de la collectivité qui porte le projet (ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ; 2026).*
-

Conclusion générale

À l'issue de son enquête, la Cour exprime une position critique sur la mise en œuvre du fonds friches, outil ambitieux lancé dans le cadre d'une politique globale d'incitation à la sobriété foncière. Elle constate d'abord que le suivi du dispositif est insuffisant, limité par des données disponibles incertaines, et que celui-ci n'est pas évalué. En regard des objectifs, certes multiples et évolutifs, qui ont pu être assignés à cette mesure, le travail d'estimation réalisé par la Cour tend à montrer que son efficacité et son efficience, et plus particulièrement son effet déclencheur sur les projets financés, sont peu probants. Les observations et résultats de l'enquête invitent à la réalisation d'évaluations plus larges permettant de définir des critères de ciblage de ces subventions sur des projets pour lesquels l'effet de levier est le plus certain. Ils plaident également, sans attendre, pour une remise en cause de certaines modalités d'attribution, trop ouvertes, et, plus fondamentalement, une clarification sur l'objectif attendu de cet outil. Plus qu'une enveloppe supplémentaire à disposition de l'État territorial pour requalifier des territoires ruraux ou en déprise, le fonds friches et les mesures afférentes du fonds vert, s'ils doivent avoir comme objectif d'agir en faveur de la réduction de l'artificialisation des sols, devraient être pensés et priorisés à cette fin, en appui des politiques d'aménagement des collectivités.

Ce dispositif a néanmoins eu un effet positif sur la montée en compétence des services de l'État sur les problématiques techniques d'urbanisme contraint, l'accompagnement à un aménagement raisonné et soucieux des ressources naturelles et à l'acceptation par les élus et les acteurs locaux de stratégies exigeantes de mise en œuvre de la trajectoire du ZAN.

Au regard de ces constats, il n'est pas certain que cet outil soit de nature à contribuer efficacement et durablement à la politique de lutte contre l'artificialisation des sols élément d'une politique publique de sobriété foncière.

Liste des abréviations

AAP	Appel à projet
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
Anru	Agence nationale de rénovation urbaine
Basias	Base de données d'anciens sites industriels et activités de service
Basol	Base de données des sites et sols pollués
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DDT-M	Direction départementale des territoires (-et de la mer)
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPA	Établissement public d'aménagement
EPF	Établissement public foncier
ETP	Équivalent temps plein
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
PLH	Programme local de l'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme communal ou intercommunal
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDES	Service des données et études statistiques
SEM	Société d'économie mixte
SGARR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SPL	Société publique locale
TA	Taxe d'aménagement
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TSE	Taxe spéciale d'équipement
ZAN	Zéro artificialisation nette

Annexes

Annexe n° 1 : comparaison européenne des politiques de sobriété foncière	98
Annexe n° 2 : outils liés à la sobriété foncière en France.....	114
Annexe n° 3 : l'outil Cartofriches.....	116
Annexe n° 4 : principales cartes territorialisées.....	118
Annexe n° 5 : sondage réalisé auprès des candidats du fonds friches	119
Annexe n° 6 : méthode de comptabilisation de la consommation d'ENAF en France.....	122
Annexe n° 7 : estimation des surfaces recyclées dans le cadre des projets subventionnés par le fonds friches.....	123
Annexe n° 8 : estimation de la production de logements dans le cadre des projets subventionnés par le fonds friches.....	126

Annexe n° 1 : comparaison européenne des politiques de sobriété foncière

Une étude comparative des politiques de sobriété foncière en Europe fait défaut. La Cour a cherché, au niveau européen et parmi les principaux voisins de la France, des points de comparaison sur quatre sujets différents : la définition de la friche ; la connaissance des friches ; et les dispositifs de requalification et recyclage foncier existants.

L'attention a été portée sur le cadre européen, puis sur les pays suivants : l'Allemagne ; l'Italie ; l'Espagne ; le Danemark ; la Suisse ; le Royaume-Uni. Le tableau ci-après recense les principales différences entre pays sur les sujets identifiés.

Cadre général européen

Définition des friches

L'Agence européenne de l'environnement (AEE) définit les friches industrielles comme des sites délaissés avec des problèmes de contamination potentiels. Elle distingue aussi les « greenfields » (terrains non développés), les zones urbaines fonctionnelles (villes et leurs zones de navetage), et le réaménagement de friches industrielles (remise en service, changement d'usage, dépollution). Le recyclage des terres peut être « gris » (réutilisation de zones construites) ou « vert » (création d'espaces verts urbains).

Base de données

L'AEE utilise *CORINE Land Cover* (inventaire de l'occupation des sols), l'Atlas urbain du programme *Copernicus* (cartes détaillées de l'utilisation des sols), et l'enquête *LUCAS* d'Eurostat (informations comparables sur l'utilisation des sols).

La Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources propose des indicateurs pour suivre le recyclage des terres (superficie des friches, réaménagement des friches, développement sur friches par rapport au développement total).

Ces données permettent par exemple de comparer les taux d'artificialisation moyens pondérés dans les pays européens :

Tableau n° 12 : taux d'artificialisation moyens pondérés par la population dans plusieurs États européens

État européen	Superficie totale en km ²	Taux d'artificialisation d'après CORINE Land Cover	Population en millions Eurostat 2018	Densité moyenne de population habitants/km ²	Surface artificialisée moyenne en km ² pour 100 000 habitants
France (métropole)	543 940	5,5 %	63,7	117	47
Allemagne	357 021	9,4 %	82,8	232	41
Royaume-Uni	242 900	8,3 %	66,3	272	30
Pays-Bas	37 354	13,4 %	17,1	459	29
Espagne	510 000	2,7 %	46,7	91	30
Italie	301 336	5,3 %	60,5	201	26

Source : France stratégie, d'après les données de l'Agence européenne de l'environnement

Cadre centré sur les espaces pollués

La protection des sols au niveau européen est principalement centrée autour des notions de pollution et de contamination, avec des directives relatives à la responsabilité environnementale, aux déchets, aux émissions industrielles, à la restauration de la nature, et à la criminalité environnementale. Le plan d'action de l'UE vise à réduire la pollution à des niveaux non néfastes pour les milieux d'ici 2050.

La protection des sols et la sobriété foncière sont discutées depuis les années 2000, mais sans aboutir à une directive-cadre. L'objectif de « *no-net-land-take* » (NNLT) d'ici 2050 vise un équilibre entre la consommation et la compensation des sols. Une proposition de directive relative à la surveillance des sols et à la résilience, en discussion, englobe tous les types de terrains imperméabilisés.

Tableau n° 13 : chronologie des politiques européennes sur l'artificialisation des sols

2006	Proposition de directive sur la protection des sols	Proposition de cadre juridique pour la protection des sols ; non adoptée.
2006	Stratégie thématique pour la protection des sols	Identification des principales menaces pesant sur les sols dans l'UE.
2011	Feuille de route pour une Europe efficace en ressources	Première mention du <i>net-zero land take</i> d'ici 2050 mais pas d'application contraignante.
2021	Résolution sur la protection des sols	Reconnaissance le manque d'action des États membres pour atteindre l'objectif de 2050 et appelle à un cadre commun plus clair.
2021	Stratégie des sols pour 2030	Nouveau cadre juridique pour la protection des sols dans l'UE et première étape vers une directive <i>Soil health law</i> .
2023	Proposition de directive relative à la surveillance des sols et à la résilience¹⁹⁰.	Il s'agit d'un « <i>cadre clair, solide, cohérent et flexible de surveillance et d'évaluation, de gestion durable de tous les sols et de gestion des sites contaminés</i> ». Adopté en première lecture au Parlement européen ¹⁹¹ , le texte est encore discussion au Conseil de l'UE depuis juin 2024 ¹⁹² .

Source : Cour des comptes

Comparaison des différents pays européens

Ce tableau récapitule les principales différences entre les six pays mentionnés sur la définition de la friche, l'identification des friches et les dispositifs publics de requalification de friches.

¹⁹⁰eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0416

¹⁹¹Textes adoptés - Surveillance et résilience des sols (directive sur la surveillance des sols) - Mercredi 10 avril 2024.

¹⁹²Directive sur la surveillance des sols : l'UE sur la voie de sols en bonne santé d'ici à 2050 - Consilium.

Tableau n° 14 : comparaison des différents pays européens sur la politique de sobriété foncière

	Définition d'une friche	Identification des friches	Dispositifs publics de requalification
Allemagne	Surface dont l'utilisation précédente a été abandonnée et n'est pas activement affectée à une utilisation ultérieure	Pas de base de données nationale, mais des recensements existent dans plusieurs Länder, axés sur la réactivation des friches industrielles et l'assainissement des sites contaminés	Loi sur la mobilisation des terrains à bâtir (2021) pour faciliter l'acquisition de terrains par les communes
Espagne	Pas de définition légale uniforme. Le concept est souvent lié à l'abandon d'activités industrielles et à la dégradation environnementale.	Inventaire fragmenté. Pas de base de données nationale centralisée.	Rôle central des régions. Plans d'aménagement et programmes de réhabilitation.
Italie	Pas de définition unique au niveau national. Les régions ont des définitions variables, souvent liées à la non-utilisation prolongée ou à la dégradation des bâtiments et des zones.	Inventaire fragmenté. L'ISPRA (Institut Supérieur pour la Protection et la Recherche Environnementale) collecte des données, mais il n'y a pas de base de données exhaustive. Certaines régions ont leurs propres systèmes d'information.	Répartition de compétences entre État et régions. Incitations fiscales.
Royaume-Uni	<i>Brownfield land</i> : terrains qui ont été précédemment utilisés pour des activités industrielles ou commerciales et qui sont maintenant sous-utilisés ou abandonnés	Registre des sites contaminés, mais pas de base de données nationale exhaustive. Autorités locales responsables de l'identification et la gestion des friches	Fonds publics, mais sur des <i>brownfields</i> et pour la construction de logements.
Suisse	Terrains bâtis non utilisés ou sous-utilisés, souvent issus d'anciennes activités industrielles ou artisanales	Cadastre des sites pollués (<i>CADAPOL</i>) qui recense les sites susceptibles d'être contaminés, y compris les friches industrielles	Instruments financiers : subventions, prêts à taux réduit, incitations fiscales. Instruments réglementaires : législation forte liée à la protection des sols et la gestion durable du territoire
Danemark	Zones précédemment utilisées pour des activités industrielles ou commerciales, qui sont sous-utilisées ou abandonnées et peuvent être contaminées	Système national de registre des sites contaminés (<i>Grundvand og Jordforurening – VJ-register</i>) : contient des informations sur les sites potentiellement contaminés et les sites où la contamination a été confirmée.	Gérés principalement par les municipalités, responsables de l'identification des friches, de l'évaluation des risques de contamination et de la mise en œuvre de plans de réhabilitation. Soutien financier de l'État, notamment le Fonds vert pour les sites contaminés.

Source : Cour des comptes

Descriptif détaillé par pays

Les développements suivants reviennent sur ces différentes caractéristiques selon les six pays mentionnés.

Allemagne

La définition d'une « friche » : En Allemagne, la notion de friche est définie par l'Académie de recherche spatiale et d'aménagement du territoire (*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*¹⁹³), définition reprise par l'Agence fédérale compétente en matière environnementale (*Umwelt Bundesamt*¹⁹⁴) : il s'agit de « surfaces dont l'utilisation précédente, qui caractérisait la surface et qui était en règle générale une construction, a été abandonnée et qui ne sont pas activement affectées à une utilisation ultérieure définie pendant un certain temps »¹⁹⁵.

La connaissance des friches : En Allemagne, il n'existe pas de base de données nationale recensant les friches, selon les informations transmises par l'institution supérieure de contrôle interrogée sur les friches industrielles. En revanche, des recensements existent dans plusieurs États fédérés (länder), avec pour objectif la réactivation des friches industrielles en lien avec l'assainissement des sites contaminés, dans le cadre de l'effort de réduction de la consommation de terres.

Les dispositifs de requalification des friches : Les lois allemandes sur la construction publique sont réparties entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder. Le droit du zonage (*Bauplanungsrecht*) relève du gouvernement fédéral et détermine à quelles fins la propriété peut être utilisée et si un projet de construction est conforme aux normes d'artificialisation des terres tandis que les Länder sont responsables des règles de construction (*Bauordnungsrecht*) qui déterminent comment les bâtiments peuvent être conçus et construits afin de répondre aux exigences de la loi sur l'urbanisme¹⁹⁶.

- a) *Un objectif fédéral d'artificialisation des sols non contraignant et moins ambitieux que celui fixée par la loi Climat et résilience en France*

La protection des sols et l'artificialisation des terres sont encadrées par les dispositions suivantes :

- La stratégie de développement durable de l'Allemagne de 2002, dont l'objectif est de réduire l'augmentation quotidienne des zones d'habitation et de transport à 30 hectares au niveau fédéral d'ici à 2020. Le plan est décliné par régions et municipalités selon leurs spécificités bien qu'il ne soit pas contraignant. En 2016, l'objectif est révisé et limite l'augmentation quotidienne des zones d'habitation à « moins de 30 hectares » d'ici 2030¹⁹⁷. Il demeure bien moins ambitieux que l'objectif français de ZAN fixée par la Loi Climat et résilience de 2021.

¹⁹³ *ARL-Net / ARL-net*.

¹⁹⁴ *Umweltbundesamt / Für Mensch und Umwelt*.

¹⁹⁵ *fallow land — SNS UMTHES*.

¹⁹⁶ *Öffentliches Baurecht - Überblick - Jura Individuell*

¹⁹⁷ *PowerPoint-Präsentation*

- La loi sur la mobilisation des terrains à bâtir de 2021, qui vise à faciliter l'acquisition de terrains par les communes pour des projets sociaux et à réguler certains aspects de l'immobilier. Les communes disposent désormais d'un droit de préemption sur les terrains marginalement aménagés et les « biens délabrés » qui affectent négativement l'environnement¹⁹⁸.
- La loi fondamentale sur la planification urbaine et l'aménagement du territoire *Baugesetzbuch (BauGB)* intègre plusieurs dispositions ((§ 1 Abs. 5, § 1a Abs. 2 BauGB) qui souligne l'importance d'une croissance urbaine par le biais de mesures de développement interne afin de tenir compte des enjeux climatiques et des besoins des générations futures. Elles posent ainsi les principes de « parcimonie et de prudence » dans l'utilisation des terres et l'importance entre autres de la réutilisation des terres.

La loi fédérale sur la protection des sols, qui régit la prévention, la réduction des dommages sur les sols, l'ajout ou retrait de matériaux du sol. S'il existe des preuves d'une menace pour l'environnement ou d'un dommage environnemental, l'autorité est autorisée à ordonner des mesures correctives. En outre, l'autorité peut récupérer les coûts des mesures qu'elle a prises pour éviter les dommages environnementaux¹⁹⁹.

b) Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols

Les différentes stratégies mises en œuvre sont :

Les subventions

Les autorités du Bade-Wurtemberg ont formulé, dès 2006, l'objectif de parvenir à zéro artificialisation nette à long terme²⁰⁰. Elles ont mis en place un plan d'actions nommé « Économiser les sols » (*Aktionsplan Flächensparen*), composé de mesures de soutien en faveur des villes et des communes volontaires. En particulier, le programme « Gagner des surfaces grâce au développement interne » subventionne des projets d'urbanisme ou d'information et de participation des citoyens portés par des villes, communes, associations de communes, districts ou syndicats intercommunaux. Les projets éligibles doivent permettre de tirer parti de toutes les surfaces à l'intérieur des zones urbaines, tels que les vides de construction et les friches, les surfaces vacantes existantes et les possibilités de surélévation et de densification²⁰¹. Les subventions s'élèvent en règle générale à 50 % du montant du projet, dans la limite de 100 000 euros. En outre, le programme finance la création de postes de « gestionnaires de l'espace communal » (*Flächenmanagers*) au sein des administrations communales, avec un engagement sur trois ans, dans la limite de 40 000 euros par an.

Les incitations fiscales

Certains Länder comme le Bade-Wurtemberg et le Hesse modulent l'équivalent de la redevance assainissement en fonction de la surface imperméabilisée de la parcelle concernée, afin de distinguer les coûts liés à la collecte des eaux usées de ceux associés au ruissellement

¹⁹⁸ Deutscher Bundestag - Bundestag verabschiedet Gesetz zur Mobilisierung von Bauland

¹⁹⁹ Environment & Climate Change Laws and Regulations Report 2024 Germany

²⁰⁰ Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, 2020.

²⁰¹ Flächen gewinnen durch Innenentwicklung: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg.

des eaux de pluie, lié à l'imperméabilisation des sols²⁰². Certaines communes allemandes mettent également en place des incitations à l'installation de revêtements perméables en diminuant le montant de cette redevance.

La compensation

Depuis l'adoption de l'agenda 21 local (*Lokale Agenda 21*) de la ville-État²⁰³ de Berlin en 2006, Berlin s'oriente vers la stratégie de développement durable du gouvernement fédéral, qui consiste à réduire l'artificialisation des surfaces de 129 hectares par jour à 30 hectares par jour d'ici 2020. À partir de 2030, le solde de l'imperméabilisation et de l'artificialisation et de la remise à l'état naturel des surfaces devra être au moins équilibré.

Berlin a développé dès 2004, puis approfondi en 2016, *la « conception globale de compensation urbaine »* (*Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption - GAK*). Il s'agit d'une adaptation de la règle de compensation prévue par la loi fédérale sur la protection de la nature, à l'échelle de la ville-État. Elle aide les autorités berlinoises à mettre en place une compensation pour la nature et le paysage dans le cadre de projets de construction concrets, là où elle est le plus nécessaire ou peut être mise en œuvre de la manière la plus judicieuse²⁰⁴. Les espaces de la zone urbaine où il est nécessaire d'agir davantage en matière de nature et de paysage sont identifiés et cartographiés. Si des atteintes à l'environnement doivent être compensées, ces espaces doivent être utilisés en priorité. En principe, les mesures de compensation doivent profiter le plus largement possible à l'environnement (c'est-à-dire être efficaces à la fois pour le sol et les eaux, pour la faune et la flore et offrir de meilleures possibilités de détente à l'homme). La compensation de plusieurs petits projets de construction peut être regroupée, ce qui rend les mesures plus efficaces et permet à la ville de gérer plus facilement le développement de ses espaces libres.

Deuxièmement, le Sénat de Berlin a adopté en 2019 un premier projet de compteur écologique (*Ökokonto*)²⁰⁵. Cet outil, utilisé dans plusieurs Länder, permet de repérer et de mettre à disposition des porteurs de projets, des espaces dans lesquels mettre en œuvre des mesures de compensation à l'échelle du Land de Berlin. Par exemple, un projet de compteur écologique baptisé « les perles bleues » a permis de revaloriser et de revitaliser 30 petits plans d'eau et leurs abords.

c) *Le projet pilote de système de certificats fonciers de l'agence fédérale de l'environnement allemande, une initiative ambitieuse restée à ce jour sans suites*

L'agence fédérale de l'environnement allemande (*Umwelt Bundesamt - UBA*)²⁰⁶ est chargée de la surveillance des sols à l'échelle nationale. Elle dispose d'un système de géo données harmonisé et des données basées sur le cadastre officiel des biens immobiliers à l'aide d'images satellites.

²⁰² Rapport - Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ?

²⁰³ Le terme « ville-État » est opposé à « *Flächenland* », qui désigne tous les autres États fédérés allemands dont le territoire comprend de nombreuses communes.

²⁰⁴ Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption - Berlin.de

²⁰⁵ Berliner Ökokonto - Berlin.de

²⁰⁶ About us / Umweltbundesamt

Entre 2013 et 2017, un projet pilote de réduction de la consommation des terres par l'introduction d'un système d'échange de certificats fonciers a été lancé par l'UBA et mis en œuvre par l'Institut allemand des affaires urbaines²⁰⁷. Le principe consiste à gérer les ressources environnementales par le biais de systèmes d'échange (*cap & trade system*) : l'utilisation des terres est limitée et divisée en revendications d'utilisation. Ces créances sont ensuite attribuées aux parties prenantes concernées sous forme de certificats, ici sur l'octroi de permis de construire. Les certificats sont distribués aux communes au début de chaque année et peuvent être conservés par les municipalités pour des activités ultérieures.

Une étude interne de l'UBA visant à préciser les modalités du dispositif souligne que « *les seules procédures d'urbanisme qui nécessitent des certificats sont celles qui impliquent des aménagements en dehors des zones bâties existantes. Aucun certificat de ce type ne sera requis pour l'aménagement urbain intérieur* ». Ainsi, le recyclage du foncier pourrait permettre aux communes et municipalités d'échapper au système de certificats.

Un chapitre de *l'International yearbook of soil law and policy* de 2019²⁰⁸ note que les résultats de ce projet pilote sont prometteurs : les objectifs d'économie de terres ont été atteints, l'artificialisation des sols a pu être réduite de moitié et le développement urbain intérieur a été renforcé. Les représentants locaux ont pu mettre en œuvre de manière flexible les objectifs locaux d'artificialisation des sols en achetant et en vendant des certificats et en se concentrant sur leurs objectifs de planification.

Espagne

Définition d'une « friche » : Pas de définition légale uniforme. Le concept est souvent lié à l'abandon d'activités industrielles et à la dégradation environnementale. « *áreas industriales abandonadas* » ou « *espacios industriales* »²⁰⁹ selon l'organisme gouvernementale chargé de l'emploi (SEPE) qui les définit comme des anciens terrains et propriétés industrielles désormais abandonnés ; « *ruinas industriales* »²¹⁰ selon le gouvernement basque.

Connaissance des friches : L'inventaire est fragmenté. Le Ministère de la Transition Écologique collecte des informations, mais il n'existe pas de base de données nationale centralisée. Les régions ont des compétences importantes en matière d'urbanisme et de gestion des sols.

Dispositifs de requalification : Les régions jouent un rôle central. Elles élaborent des plans d'aménagement et mettent en œuvre des programmes de réhabilitation. Des fonds européens sont mobilisés pour soutenir ces initiatives.

En Espagne, la part de sols artificialisés se situe en dessous de la moyenne européenne ; cependant, l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols ont progressé rapidement au cours des dernières décennies.

²⁰⁷ *Tradable land planning permits / Umweltbundesamt*

²⁰⁸ *Tradable Land Planning Certificates to Reduce Land Take: Results of a Simulation Game with Communities in Germany / SpringerLink*

²⁰⁹ *Ministère des transports espagnol*.

²¹⁰ *Ruinas industriales - Planificación territorial y urbanismo - Euskadi.eus.*

Que ce soit au niveau national ou régional, la lutte contre l'artificialisation des sols n'est pas citée comme un objectif de politique publique en tant que tel. Si elle ressort des préoccupations affichées dans la stratégie nationale de lutte contre la désertification (notamment à travers la question de la « dégradation » des sols ou encore de l'urbanisation), la notion d'artificialisation n'a pas d'équivalent dans la terminologie juridique espagnole. En revanche, l'Espagne a adopté en 2008 un Programme d'action national contre la désertification (PAND). Son objectif est de contribuer au développement durable du territoire national et, en particulier, à la prévention de la dégradation des terres et à la récupération des terres désertifiées.

Au niveau national, deux principaux textes prévoient des mesures générales de planification et, par extension, de protection des sols : d'une part, la loi du sol de 2007 et, d'autre part, la loi sur la protection et l'utilisation durable du littoral de 2013. Le texte de 2007 revient sur la catégorisation des sols et la simplifie en définissant deux « statuts » possibles : zone urbanisée ou zone rurale. L'urbanisation de terres rurales reste donc souhaitable, mais elle demeure circonscrite : « Les lotissements urbains sur des terres rurales sont interdits, à l'exception des terres qui ont été incluses dans le périmètre d'une action de développement urbain selon les modalités déterminées par la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ».

Toutefois, il n'existe pas de législation spécifique relative aux friches industrielles.

Italie

Définition d'une « friche » : Le terme « friche » se dit en italien « *area dismessa* » ou « *area abbandonata* » ; l'utilisation varie selon les régions, sans qu'une définition nationale officielle n'ait pu être trouvée. Ces termes désignent généralement des terrains ou des bâtiments précédemment utilisés pour des activités industrielles, commerciales ou agricoles, désormais abandonnés ou inutilisés. Les définitions peuvent varier selon les régions et les contextes. Ces définitions visent à encadrer la réhabilitation de ces zones pour des projets de développement urbain ou environnemental.

L'institution supérieure de recherche et de protection de l'environnement définit les « sites contaminés » comme « des zones où, à la suite d'activités humaines passées ou en cours, une altération des caractéristiques qualitatives des matrices environnementales du sol, du sous-sol ou de l'eau souterraine a été constatée de manière à représenter un risque pour la santé humaine »²¹¹.

Connaissance des friches : Il existe une base de données sur les sites d'intérêt national qui comporte des informations sur l'avancement des procédures de caractérisation et d'assainissement, et une base de données des sites d'intérêt régional.²¹² Par exemple, la région de Lombardie a effectué un recensement des « zones abandonnées » en 2008/2010²¹³. Le Plan de gouvernement territorial Milan 2030 contient pour sa part une cartographie des « bâtiments abandonnés, dégradés, désaffectés (*Edifici degradati-abbandonati-dismessi*) depuis au moins un an avant leur identification, qui présentent un danger pour la sécurité ou la santé et la sécurité publiques ou une gêne pour le décorum et la qualité urbaines »²¹⁴.

²¹¹ <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/siti-contaminati> .

²¹² Sites contaminés .

²¹³ Friches industrielles.

²¹⁴ Bâtiments dégradés-abandonnés-désaffectés - Municipalité de Milan.

Dispositifs de requalification :

La stratégie italienne de réduction de l'artificialisation des sols

La stratégie régionale agenda 2030 pour le développement durable dont l'objectif stratégique « restaurer les écosystèmes terrestres et marins » contient plusieurs objectifs spécifiques présentant un intérêt particulier pour la protection des sols tels que « *parvenir à la neutralité de la dégradation des sols et à l'absence d'artificialisation nette des sols, et réaliser des progrès significatifs dans la protection et la restauration de la productivité écologique et agricole des sols, ainsi que dans l'assainissement et la restauration des sites de sols dégradés et contaminés* » et « *mettre un terme à la disparition des écosystèmes verts urbains et périurbains et encourager la végétalisation des villes ainsi que l'introduction et la diffusion de solutions fondées sur la nature* ».

La loi n°132 du 28 juin 2016, portant création du système national pour la protection de l'environnement (*Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente* - SNPA) et étendant les compétences de l'Institut supérieur de recherche et de protection de l'environnement (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale* - ISPRA), crée un cadre de surveillance de l'artificialisation des sols par l'ISPRA et les 21 agences pour la protection de l'environnement des régions et provinces autonomes.

Le SNPA définit l'artificialisation des sols (*consumo di suolo*) comme « le passage d'une couverture terrestre non artificielle (*suolo non consumato*) à une couverture terrestre artificielle (*suolo consumato*), en distinguant la consommation permanente de sol (due à une couverture terrestre artificielle permanente) et la consommation réversible de sol (due à une couverture terrestre artificielle réversible) ».

Le plan pour la transition écologique²¹⁵, approuvé par le comité interministériel pour la transition écologique et publié le 8 mars 2022, fixe l'objectif « d'arriver à zéro artificialisation nette d'ici 2030, à la fois en minimisant les interventions artificielles et en augmentant la restauration naturelle des zones les plus en péril, comme les zones urbaines et les côtes ».

Durant les dernières années, plusieurs projets et propositions de loi, spécifiquement dédiés à l'artificialisation des sols ou bien traitant du renouvellement urbain (*rigenerazione urbana*) et de la protection des sols, ont été discutés au parlement, sans aboutir²¹⁶. Le 16 mai 2022, une proposition de loi-cadre pour la protection et la gestion durable des sols a été déposée au Sénat. Une proposition de loi portant dispositions relatives à la maîtrise de l'artificialisation des sols et au renouvellement urbain a également été déposée à la Chambre des députés, le 23 mai 2023²¹⁷. Ces deux textes, présentés par des groupes politiques d'opposition, n'ont pas été examinés à ce jour.

En matière d'artificialisation des sols, de nombreuses régions ont adopté leur propre législation comme la loi régionale relative à la protection et à l'utilisation du territoire de 2017 en Emilie-Romagne, dont l'objectif est de « contenir la consommation des terres en tant que bien commun et ressource non renouvelable qui remplit des fonctions et produit des services écosystémiques, également en vue de la prévention et de l'atténuation des événements

²¹⁵ *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, 163, numero 138, Mercoledì 15 giugno 2022

²¹⁶ *Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 2614 - 18^a Legislatura*

²¹⁷ *XIX Legislatura - Lavori - Progetti di legge - Scheda del progetto di legge*

d'instabilité hydrogéologique et des stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique » (article 1).

Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols

Les fonds d'État et fonds régionaux

De 2017 à 2020, le ministère de l'environnement et de la protection du territoire et de la mer (MATTM) a mis en place un fonds d'un montant de 200 M€ pour la dépollution et la reconversion des sites pollués (appelés *siti orfani* – *sites orphelins*). Un accord pour chaque projet définit sa gouvernance et ses risques associés²¹⁸.

Des fonds régionaux spécifiques sont attribués par les régions pour la réhabilitation de sites identifiés comme pollués ou à risque pour un montant d'environ 30 M€ par région sur une période de 10 ans²¹⁹. Par exemple, la région du Piémont a investi pour la réhabilitation de 1500 sites dont 60 % étaient pollués.

En 2016, le gouvernement avait également proposé la mise en place d'un fonds dédié à l'assainissement des actifs contaminés par l'amiante. Ce fonds était doté d'une enveloppe budgétaire d'environ 17,5 M€, répartis comme suit : 5,536 M€ pour l'année 2015 et 6,018 M€ pour chacune des années 2016 et 2017²²⁰. Le crédit d'impôt était reconnu à hauteur de 50 % des frais encourus pour les interventions effectuées.

Les crédits d'impôts

Depuis 2012, le ministère des finances a mis en place un crédit d'impôt égal à 50% des coûts éligibles pour la réhabilitation de friches²²¹. Ce dispositif permet de déduire du résultat imposable des « coûts éligibles » pour atteindre les « seuils de rentabilité », et en tout cas jusqu'à 50 % de la valeur du projet. Les coûts éligibles comprennent les dépenses de construction et d'exploitation ; la vérification que l'aide permette d'atteindre le « seuil de rentabilité » est confiée à un Comité d'experts (CIPE) et le montant déductible est un élément d'appel d'offre. Le projet ne doit pas bénéficier d'autres aides publiques. Une déclinaison de ce dispositif, dédiée aux PME, a été mise en place entre 2012 et 2015.

En 2018, un crédit d'impôt²²² de 65 % pour les dons en espèces effectués pour des interventions sur des bâtiments publics et des terrains pollués, selon les projets présentés par les organismes propriétaires. Ces interventions concernées doivent viser l'assainissement du lieu, y compris l'élimination de l'amiante des bâtiments, la construction ou la rénovation de parcs et d'espaces verts ou la récupération de zones désaffectées du domaine public.

Les consorzi, une structure originale de concession des friches

En Italie, il existe des « groupements de développement industriel » appelés *Consorzi ASI*, établis par la loi du 5 octobre 1991, révisée en 2012, sur le soutien au développement des

²¹⁸ Ministère de l'Environnement et de la Sécurité énergétique » Sites orphelins

²¹⁹ Microsoft Word - DGR approvazione accordo.doc

²²⁰ Bonifica dell'amiante sui capannoni, in arrivo un credito di imposta del 50% - Edilportale.

²²¹ Réhabilitations des friches urbaines, UPDS, Iroko consulting, 2018.

²²² Credito d'imposta per bonifica ambientale, risanamento dissesto idrogeologico e aree verdi | Bollettino di Legislazione Tecnica.

petites entreprises²²³. Leur mission principale est de favoriser le développement industriel et économique des zones délaissées ou à faible taux d'emploi.

Ils peuvent attribuer gratuitement certaines friches industrielles à des entreprises, leur permettant ainsi d'y investir et de les transformer tout en réalisant des travaux d'intérêt public (article 63)²²⁴. Par ailleurs, les bénéficiaires privés accèdent à des subventions publiques pour financer les transformations entreprises sur ces sites, tout en acquérant la propriété des infrastructures concernées.

Royaume-Uni

Définition d'une « friche » : Le *National Planning Policy Framework* (NPPF)²²⁵ définit une friche (*brownfield sites*) comme un « terrain qui a été légalement aménagé et qui est ou était occupé par une structure permanente et toute infrastructure de surface fixe qui lui est associée, y compris l'emprise du terrain aménagé (bien qu'il ne faille pas supposer que l'ensemble de l'emprise doit être développé). Cela inclut également les terrains comprenant de vastes zones d'infrastructure de surface fixe, telles que de grandes zones de revêtement dur, qui ont été légalement aménagées »²²⁶.

Connaissance des friches : Un outil de recensement des terrains est disponible et recense le cadastre des sites pollués (*Brownfields Register*), permettant une gestion précise de ces ressources. Il s'agit d'une initiative conjointe des collectivités locales et du ministère de l'Habitat, introduite avant fin 2017, visant à accélérer la reconversion des sites dégradés en terrains constructibles pour l'habitat résidentiel.

L'objectif est de permettre à 90 % des sites identifiés d'obtenir un permis de construire avant 2020²²⁷. Pour y parvenir, les collectivités locales sont tenues de publier un registre public des friches disponibles pour le redéveloppement, destiné à attirer les investisseurs. Ce registre se divise en deux parties : la première fournit des informations détaillées sur l'état d'avancement du processus d'autorisation pour chaque site, tandis que la seconde identifie, parmi les sites répertoriés, ceux qui pourraient obtenir une *Permission in Principle* (PiP), simplifiant ainsi leur future réhabilitation.

Dispositifs de requalification :

Une stratégie de réduction de l'artificialisation des sols

Au Royaume-Uni, le marché résidentiel connaît un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande, amplifié par une forte inflation. La *Barker review of housing supply*, publiée en 2004, a souligné la nécessité de construire au moins 240 000 maisons par an. C'est pourquoi, depuis 20 ans, les gouvernements successifs tentent de répondre à cette situation critique en adoptant une politique axée sur l'offre, notamment en visant la construction de 300 000 maisons individuelles par an²²⁸. Cette stratégie vise à corriger trois problèmes structurels majeurs : le

²²³ LEGGE 5 ottobre 1991, n. 317 - *Normattiva* (art 36).

²²⁴ *Cessione aree industriali dismesse alle imprese: requisiti e funzionamento.*

²²⁵ *National Planning Policy Framework - Guidance - GOV.UK.*

²²⁶ *National Planning Policy Framework - Annex 2: Glossary - Guidance - GOV.UK.*

²²⁷ *Housing and Planning Act 2016.*

²²⁸ *Carter Jonas 2025 Predictions for Planning and Housebuilding - PropertyWire.*

faible nombre de permis de construire délivrés par les collectivités, la lenteur des processus de construction, et la concentration excessive des acteurs de la construction, qui sont peu nombreux et dominés par de grandes entreprises.

Parmi les solutions envisagées figurent le redéveloppement des friches industrielles, la rénovation urbaine et le développement de l'habitat vertical. Parallèlement, la lutte contre l'étalement urbain, notamment par la protection des ceintures vertes (« *green belt protection* »), constitue une priorité. Ce contexte s'inscrit dans une longue histoire industrielle sur un territoire relativement restreint, marqué par 400 000 hectares de sols pollués. Bien que l'industrie de la « *Soil Remediation* » soit ancienne, elle reste fragmentée, tandis qu'une réglementation stricte sur les déchets et une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) fixée à 100 € par tonne compliquent encore davantage la situation.

Les politiques de réduction d'artificialisation des sols

Le *Homes England*, une banque publique spécialisée dans le financement de l'immobilier résidentiel

La *Homes and Communities Agency* (HCA), créée en 2008, agit comme une banque publique spécialisée dans le financement de l'immobilier avec un budget de 4,5 Md£. En 2018, l'agence gouvernementale *Homes England*, qui lui succède, intègre le développement des friches industrielles parmi ses priorités.

Le *Home Building Fund*, géré par *Homes England* pour le compte du ministère de l'habitat, a été mis en place pour la période 2017-2021 avec une enveloppe de 3 Md£, dont 1,2 Md£ spécifiquement dédié au développement des sites brownfields. Ce fonds propose des prêts visant à accélérer les mises en chantier, notamment pour les projets présentant des risques qui les rendent non « *bankable* », tels que les projets nécessitant des permis de construire. Les priorités incluent les projets sur friches industrielles, avec une maturité des prêts allant de 5 à 20 ans et des montants oscillants entre 250 000 et 250 M£²²⁹. Le fonds offre une grande flexibilité, notamment pour couvrir des coûts comme la dépollution des terrains, et peut également intervenir sous forme d'équité via des initiatives telles que le *House Growth Partnership*²³⁰. Cette approche innovante vise à stimuler la reconversion des sites dégradés tout en favorisant une croissance durable du secteur résidentiel. En 2022, le fonds est reconduit pour un budget de 1 Md£.

Les subventions

Le 15 octobre 2024, le gouvernement a annoncé que 68 M£ de financement pour la remise à disposition de terrains en friche seront versés directement à 54 collectivités qui pourront utiliser cet argent pour transformer des terrains excédentaires en nouveaux logements. Grâce à ce financement, les collectivités pourront débarrasser les bâtiments vides, les anciens parkings et les terrains industriels pour faire place à des logements²³¹. Le *Brownfield Land Release Fund* (BLRF) est une initiative intergouvernementale entre le *Department for Levelling Up, Housing and Communities* et *One Public Estate*, qui est mise en œuvre en partenariat par la *Local Government Association* et le cabinet du Premier ministre. Le financement de la BLRF signifie que les collectivités pourront couvrir les coûts de décontamination, de déblaiement des

²²⁹ Microsoft Word - SMDC and High Peak THBF Brief V2

²³⁰ Home Building Fund - Infrastructure Loans - GOV.UK

²³¹ Brownfield Land Release Fund | Local Government Association

bâtiments désaffectés ou d'amélioration des infrastructures telles que l'internet, l'eau et l'électricité. En conséquence, des terrains seront libérés pour permettre la construction de 5 200 logements dans tout le pays.

Entre 2017 et 2021, sous l'impulsion des collectivités locales et du ministère de l'habitat, ces initiatives ont été renforcées par des financements spécifiques, notamment *via* le programme de régénération des domaines (*Estate Regeneration Programme*)²³², qui prévoit un investissement conjoint de 400 millions de livres par le gouvernement et l'Autorité du Grand Londres pour la création de 20 zones d'habitation prioritaires sur des *brownfields*. Ces efforts pourraient permettre d'obtenir jusqu'à 200 000 autorisations de construire d'ici 2020.

Les crédits d'impôts

S'agissant de la décontamination des sols, un crédit d'impôts pour l'assainissement des terres a été mis en place en 2001 (*Land Remediation Relief*)²³³. Il prévoit une déduction de 100 %, plus une déduction supplémentaire de 50 %, pour les dépenses éligibles engagées par les entreprises pour l'assainissement de terrains acquis auprès d'un tiers dans un état contaminé. Les coûts éligibles comprennent à la fois les investissements (acquisition de terrains) et les dépenses d'exploitation (dépollution, désamiantage, démolition). Le crédit d'impôts peut être obtenu rétroactivement pour des coûts éligibles engagés dans les 2 années précédant la demande.

Suisse

Définition d'une « friche » : L'office fédéral du développement territorial²³⁴ (ARE) définit dans son rapport sur les friches industrielles et artisanales de 2008²³⁵ les friches comme « les sites de production inutilisés d'une superficie minimale d'un hectare disponibles pour une réaffectation. Les friches industrielles au sens classique désignent les terrains vides après démolition de constructions industrielles, les bâtiments industriels désaffectés et les sites ayant déjà fait l'objet d'un plan de reconversion. Les friches ferroviaires et militaires sont des sites autrefois utilisés pour le triage, les réparations ou l'entreposage de matériel (par exemple arsenal). Les autres friches désignent les infrastructures désaffectées telles que les installations d'incinération des déchets, les stations d'épuration des eaux ou les carrières (situées dans ou en bordure de la zone à bâtir). Les aérodromes désaffectés appartiennent à une catégorie spécifique de friches. Une friche peut également désigner un site dont la moitié au moins de la superficie n'est plus du tout utilisée pour l'affectation initiale, mais qui n'est pas encore complètement réaffecté. Un terrain non construit, un « champ », même situé en zone industrielle, n'est pas considéré comme une friche ».

Connaissance des friches : En 2008, le Conseil fédéral a adopté un plan de mesures d'encouragement à la réaffectation des friches industrielles et artisanales. Ce plan prévoit entre autres la présentation d'une vue d'ensemble des surfaces industrielles et artisanales en friche²³⁶. L'objectif était d'assurer une couverture aussi exhaustive que possible du pays dans la banque

²³² [Estate Regeneration National Strategy - GOV.UK](#)

²³³ [CIRD60015 - Land Remediation Relief: Outline: From 1 April 2009 - Land in a contaminated state - HMRC internal manual - GOV.UK](#)

²³⁴ [Office fédéral du développement territorial ARE](#)

²³⁵ [Les friches industrielles et artisanales de Suisse : Reporting 2008](#)

²³⁶ [Les friches industrielles et artisanales de Suisse : Reporting 2008](#)

de données. À cette fin, le bureau *Wiest & Partner* a envoyé un courrier à 1200 communes qu'il considérait susceptibles de posséder des friches. Plus précisément, il s'est adressé à toutes les communes disposant, selon la Statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique (OFS), d'au moins 3 ha de surfaces bâties en zone industrielle.

S'agissant des sites pollués, l'ordonnance du 26 août 1998 sur les sites contaminés (Osites) vise à garantir l'assainissement et les modalités de traitement des sites pollués. Elle établit un recensement des sites pollués²³⁷ dont les données les plus récentes remontent à 2018. Sa mise en œuvre incombe aux cantons, bien que ceux-ci soient assistés dans leur tâche par le Conseil fédéral, qui publie diverses aides à l'exécution, par exemple sur les possibilités d'assainissement, ou sur les critères à prendre en compte pour définir le meilleur procédé.

Dispositifs de requalification :

La Suisse a élaboré une stratégie d'aménagement du territoire liée à l'utilisation des sols avec la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur en 1980. De nombreuses communes ayant délimité des zones à bâtir surdimensionnées, les terrains construits ont connu une forte expansion. En vue d'inverser cette tendance et de concevoir un développement des territoires compatibles avec les plans écologiques et sociaux, la LAT a connu de multiples révisions, notamment en 2014, en imposant que les projets d'urbanisation soient recentrés « vers l'intérieur » par la densification des constructions et la reconversion des friches industrielles.

La stratégie pour le développement durable 2016-2019, a pour ambition de préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

Adoptée en 2020 par le Conseil fédéral, la Stratégie Sol Suisse s'est fixé pour objectif de réduire à zéro la consommation nette de sol en Suisse à l'horizon 2050. L'utilisation des sols pour les constructions reste autorisée ; toutefois, si elle génère une perte des fonctions du sol, celle-ci doit être compensée par des réhabilitations de sol autre part.

Les politiques de réduction de l'artificialisation des sols sont conduites à plusieurs niveaux :

- Au niveau confédéral : un plan sectoriel est mis en œuvre depuis 1992 pour identifier et sanctuariser les sols considérés comme de bonne qualité agronomique, afin de sécuriser l'approvisionnement alimentaire du pays. Un objectif fédéral de limitation à 400 m² de la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant est également défini. Le Conseil fédéral a la possibilité d'interdire des aménagements sur certaines surfaces particulièrement sensibles pour les protéger.
- Au niveau cantonal : chaque canton doit maintenir les surfaces dites d'assolement, c'est-à-dire une fraction de la surface de terre cultivable déterminée à l'échelle nationale. Pour faire respecter ces dispositions, l'administration fédérale dispose de pouvoirs coercitifs. Les cantons doivent intégrer dans leurs plans directeurs la surface ouverte à l'urbanisation, en cohérence avec les directives établies au niveau de la Confédération. Ces plans doivent mentionner la manière dont ces surfaces sont réparties et coordonnées à l'échelle régionale et justifier précisément leur existence. Ils doivent également définir une stratégie de

²³⁷ Cartes de la Suisse - Confédération suisse - map.geo.admin.ch

limitation de l'extension du tissu urbain. Ces plans doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Si tel n'est pas le cas, les cantons ne pourront plus établir de nouvelles zones constructibles, à moins d'en assurer la compensation intégrale et immédiate. Ces plans directeurs cantonaux doivent respecter les plans sectoriels établis à l'échelle nationale. Ils s'imposent aux plans élaborés par les communes. Les cantons doivent mettre en place un système de compensation des mesures d'aménagement du territoire, incluant une taxe d'au moins 20 % sur les bénéfices liés au classement en terrain à bâtir, portant *au minimum* sur les plus-values réalisées, et des indemnisations. Le produit de cette taxe doit être employé au financement de mesures de préservation des surfaces agricoles

- Au niveau communal : les communes élaborent des plans d'affectation du sol, approuvés par les cantons. Ces plans doivent respecter les plans sectoriels établis à l'échelle nationale. Les constructions décidées par les communes sont soumises à l'approbation des cantons. Ces derniers peuvent imposer des critères de densité minimale ou refuser certaines constructions en zone agricole s'ils ne les considèrent pas nécessaires. Depuis le 1er janvier 2016, il est interdit de construire des résidences secondaires dans les communes où elles représentent plus de 20 % des logements (disposition de rang constitutionnel). Des mesures spécifiques à l'immobilier professionnel vacant existent : dans les zones concernées, les cantons peuvent refuser d'accorder des permis de construire de nouveaux bureaux et mettre en place des incitations à vendre ou convertir en logements ces surfaces.

Danemark

Définition d'une « friche » : Pas de définition officielle.

Connaissance des friches : Pas de recensement national. En revanche, une cartographie des sites pollués est prévue selon le chapitre 2 de la loi sur la pollution des sols de 2017 toujours en vigueur (LBK N°282 du 27/03/2017)²³⁸, *Cartographie de la pollution et autorisation de changement d'affectation des sols, etc.*

Dispositifs de requalification :

- La loi détermine les règles pour la construction sur des sols pollués : le paragraphe 51 de la loi sur la pollution des sols de 2017 dispose que « Le ministre de l'Environnement et de l'Alimentation peut fixer des règles relatives à la réutilisation des terrains à des fins déterminées, y compris des règles relatives aux critères et aux valeurs limites, à la notification et au fait que le conseil municipal où les terrains doivent être utilisés peut, dans des cas particuliers, s'opposer à la réutilisation ou imposer des conditions à celle-ci. ».

²³⁸ Loi sur la pollution des sols : « § 3. Le Conseil régional, en collaboration avec le conseil municipal, procède à la cartographie, éventuellement par le biais d'enquêtes techniques, des zones contaminées.

(2) Cependant, le ministère de la Défense, en coopération avec la région, réalise une cartographie des zones contaminées de niveau de connaissance 1 sur les biens du ministère de la Défense.

(3) Les zones où l'on ne trouve que des sols légèrement contaminés ne sont pas cartographiées. Cependant, les zones sont cartographiées si le sol légèrement contaminé peut avoir un effet néfaste sur les eaux souterraines, les eaux de surface, les zones internationales de protection de la nature ou le climat intérieur.

(4) Les zones utilisées pour la voie publique ne sont pas cartographiées au niveau de connaissance 1 (...) § 4. Une zone est considérée comme cartographiée au niveau de connaissances 1 si des connaissances réelles ont été obtenues sur les activités dans la zone ou sur les activités dans d'autres zones qui peuvent avoir été une source de contamination du sol dans la zone. »

Certains projets de construction doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un examen préalable selon *les lignes directrices de la loi relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes et des projets spécifiques* du 21/02/2024²³⁹.

- Une stratégie fait défaut. Il existe toutefois une loi sur l'aménagement du territoire qui dispose que les municipalités sont responsables de l'aménagement du territoire²⁴⁰. Elles reçoivent les priorités nationales, mais les plans municipaux qui s'étendent sur 12 ans et doivent être révisés tous les quatre ans, définissent concrètement et de manière détaillée l'utilisation des sols à l'échelle locale²⁴¹. En 2017, le Conseil danois de la technologie a publié le rapport « *Prioritering af Danmarks areal i fremtiden* » (« *Prioritising Denmark's land use in the future* »), qui montre que d'ici 2050, le pays aura besoin de plus de terres que celles dont il dispose, en particulier pour les forêts, la nature, l'adaptation au climat et l'énergie.
- Des politiques de réduction de l'artificialisation des sols existent toutefois à plusieurs niveaux :
 - Au niveau communal, le remembrement des terres constitue un outil régulier pour faciliter le changement d'affectation des terres en lien avec des plans de quartier différenciés²⁴². Cette approche permet à plusieurs propriétaires fonciers d'échanger leurs parcelles simultanément. Un planificateur, généralement la commune, évalue la valeur de chaque parcelle, et des négociations sont menées pour déterminer ce que chaque propriétaire souhaite céder ou recevoir en retour. Une fois les accords finalisés, le plan est soumis à la Commission de partage des terres, qui émet un arrêté. Cet arrêté est ensuite enregistré sur toutes les propriétés concernées.
 - Au niveau communal, la réserve foncière des terres agricoles permet aux communes de disposer d'une réserve foncière et de l'augmenter en temps voulu par la création d'une réserve de terres agricoles. L'offre de terres de remplacement à partir des réserves foncières des municipalités et de l'État peut également permettre de limiter les nuisances liées à la circulation des engins agricoles et d'encourager les agriculteurs à s'installer.
 - Au niveau national, des écovillages²⁴³ sont expérimentés. Le Danemark est réputé pour ses expériences pionnières en matière de communautés locales durables. Ainsi, plusieurs écovillages ont été construits en périphérie des villes, souvent sur d'anciens terrains abandonnés. La carte du réseau danois montre une répartition inégale de ces communautés, avec une forte concentration sur l'île de Seeland (49 %) et dans le Jutland (39 %), notamment autour d'Aarhus²⁴⁴. Un autre exemple de réutilisation d'une friche est l'État libre de Christiania²⁴⁵, à Copenhague, au départ un squat d'un ancien terrain militaire abandonné²⁴⁶.

Click or tap here to enter text.

²³⁹ Lignes directrices de la loi relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes et des projets spécifiques (EIE) Projets spécifiques

²⁴⁰ Planloven.

²⁴¹ Prioritering af Danmarks Areal i Fremtiden - Teknologirådet.

²⁴² PRIORITERING AF FREMTIDENS AREALANVENDELSE I DANMARK 2015.

²⁴³ Page d'accueil - Landsforeningen For Økosamfund.

²⁴⁴ Les communautés locales danoises : quelles innovations sociales à la périphérie des villes ?

²⁴⁵ Communauté autogérée d'environ 900 habitants

²⁴⁶ Danemark - Habitat Worldmap : Habitat Worldmap.

Annexe n° 2 : outils liés à la sobriété foncière en France

Les outils et dispositifs liés à la gestion et à la sobriété foncières en France sont principalement portés par le CEREMA ou l'ADEME. Le plus important en termes de coût et de visibilité est *Cartofriches*, détaillé à l'annexe suivante.

Outils du CEREMA

Cartofriches

Cf. annexe suivante

UrbanSimul

Gratuit et accessible en ligne, en source ouverte, UrbanSimul est issu d'une expérimentation menée en 2015-2019 et fournit au niveau national un accès aux informations essentielles liées au foncier sur le territoire. Il s'adresse ainsi aux exécutifs locaux (maires principalement) et leurs équipes, en visant en priorité les petites collectivités. Les membres des structures publiques, des EPF ou des agences d'urbanisme font également partie du public visé.

Des fonctions avancées permettent d'avoir accès à des cartes et à des modules experts, avec un accompagnement possible du CEREMA pour outiller les collectivités et avancer dans la stratégie foncière de leur territoire : mise à jour des documents d'urbanisme, mise en œuvre de stratégie et de plan d'actions foncier, recherche de gisement fonciers, mise en place d'observatoire foncier, etc.

À fin novembre 2024, plus de 6 300 comptes avaient été ouvert sur UrbanSimul, pour 1 300 structures bénéficiaires. Une feuille de route est élaborée avec la DGALN pour étendre le nombre d'utilisateurs du service.

UrbanVitaliz

UrbanVitaliz vise à soutenir la maturation et le déblocage des projets de revitalisation des friches des collectivités. Il s'agit d'un appui humain personnalisé, en assistance à maîtrise d'ouvrage technique de premier niveau. Pour les collectivités qui manquent d'ingénierie, cet appui leur permet d'être conseillées sur les méthodes, outils, acteurs et financements disponibles pouvant être sollicités selon les étapes du projet.

Ce dispositif est particulièrement utile pour identifier assez en amont les projets de recyclage urbain. Il permet également de mobiliser un écosystème d'acteurs au sein d'une délégation territoriale, avec l'ADEME, l'agence de l'eau concernée, l'ANCT etc. Il conduit enfin à des remontées d'information sur notamment les freins opérationnels aux projets des petites collectivités vers la DGALN.

Au titre d'UrbanVitaliz, 93 projets ont été conseillés en 2021, 129 en 2022, 152 en 2023, 150 en 2024, avec un taux d'action (la collectivité lance le projet à la suite des recommandations) évalué à 70 %.

Outils de l'ADEME

Bénéfriches

L'outil *Bénéfriches* vise à quantifier et évaluer d'un point de vue financier les effets et externalités positives et les co-bénéfices des reconquêtes de friches, qui ne sont pas intégrées dans l'équilibre financier des opérations (amélioration de l'attractivité d'un territoire, réduction du besoin en infrastructures etc.). Développé à partir de 2018, il a été mis en ligne en 2020 sur le site de l'ADEME et pleinement utilisé à partir d'avril 2024 : les premières évaluations ont été rendues disponibles en juillet 2024. Le montant d'investissement, porté par le budget d'intervention de l'ADEME, est de 650 000€ environ pour les années 2023 et 2024.

Il s'agit concrètement d'un outil téléchargeable en version Excel notamment, permettant une analyse coûts-bénéfices d'une opération de recyclage foncier et la « monétarisation » de son impact, c'est-à-dire la conversion des valeurs d'impact en valeurs monétaires.

L'outil a été téléchargé près de 2000 fois dans la première période de lancement, entre 2021 et fin 2023, mais les indications ne permettent pas de savoir pour quels types de projet il est le plus utilisé.

Dans la version disponible depuis 2024, l'ADEME indique que 500 utilisateurs ont été identifiés, correspondant à 384 sites (75 % de friches et 25% d'espaces naturels agricoles ou forestiers), et 244 projets évalués (représentant 1 514 ha dont 935 ha de friches).

L'ADEME vise à accélérer le déploiement de l'outil en développant une stratégie dédiée, à améliorer l'utilisabilité de l'outil, l'exploitation possible des résultats et la lisibilité de l'interface.

Mutafriches

Mutafriches est un outil visant également à accompagner les collectivités et les autres acteurs locaux dans la réhabilitation de leurs friches et le recyclage foncier.

Initialement développé dans le cadre des missions traditionnelles de l'ADEME (mise en sécurité des sites à responsable défaillant), cet outil vise à donner à voir la capacité de mutation d'un site actuellement en friche, c'est-à-dire les pistes de valorisation du foncier concerné. *Mutafriches* permet ainsi de contribuer aux réflexions relatives aux projets de reconversion, en explorant les usages potentiels les plus probables ou adaptés à une friche donnée. Un « indice de mutabilité » est créé sur cette base.

Planifriches

Planifriches n'est pas au sens strict un « outil » mais un appel à manifestation d'intérêt (AMI) de l'ADEME, reposant sur une expérimentation visant à accompagner des territoires dans l'intégration des friches à risque de pollution dans la planification territoriale. Sur la base de cet AMI, l'ADEME cherche à proposer des enseignements complétant son accompagnement aux territoires ; deux expérimentations, dans le Grand Est et dans les Hauts-de-France, sont ainsi prévues en 2025.

À la date du présent rapport, 12 candidatures avaient été déposés en réponse à l'AMI et 11 territoires ont été retenus, dont 5 territoires avec pour compétence un PLUi et 6 territoires un SCoT.

L'ADEME est actuellement en train d'investiguer les moyens de faire dialoguer les différents outils et dispositifs développés.

Annexe n° 3 : l'outil *Cartofriches*

Un outil développé par le CEREMA sur demande du ministère chargé de la transition écologique

L'outil *Cartofriches* a été développé par le CEREMA en réponse à une demande de création d'un inventaire national des friches de la part du ministère chargé de la transition en novembre 2019, afin de les qualifier pour favoriser leur réhabilitation. Après une première version test en février 2020, l'outil a rapidement évolué entre juin 2020 et novembre 2021, permettant la mise en ligne d'une première version consolidée.

Depuis 2022, l'outil bénéficie d'une convention avec la DGALN pour garantir la pérennité de son financement. En complément, un standard de données a été publié dans le cadre du groupe de travail « Friches » du Conseil national de l'information géolocalisée, structurant ainsi la collecte des données et leur mise à jour. En 2022 également, l'infrastructure technique finale est mise en place et les données issues du fonds friches ont commencé à être ajoutées.

L'année 2023 a marqué une dynamisation du réseau d'acteurs, notamment *via* la mise en place de la plateforme de saisie *UrbanSimul*. À partir de 2024, la priorité a été de renforcer l'intégration des observatoires locaux, d'en accroître le nombre et d'améliorer la qualité des données disponibles dans l'outil.

Une photographie à date de la connaissance des friches

Cartofriches est à la fois une base de données, un portail cartographique interactif et une plateforme de diffusion d'informations sur les friches. Développé et animé par le CEREMA, il s'inscrit dans un écosystème d'acteurs mobilisés pour accompagner les collectivités dans leurs projets d'identification, d'inventaire et de reconversion des friches.

Le portail permet de visualiser l'ensemble des friches recensées sur le territoire national, au moyen d'une carte interactive. Chaque friche est associée à une fiche descriptive comportant des informations contextuelles telles que la superficie, la pollution, la propriété, les documents d'urbanisme, l'accessibilité aux transports, la présence de logements vacants ou le taux d'espaces urbanisés.

Une partie de ces informations résulte d'un enrichissement réalisé par le CEREMA, *via* un croisement avec d'autres jeux de données. *Cartofriches* centralise en effet des données issues de plusieurs sources²⁴⁷ :

- les bases *Basias* et *Basol* (cf. *supra*) ;
- les friches candidates des appels à projets du fonds friches (3 671 friches) et du fonds vert ;
- les données transmises par 19 observatoires locaux, regroupées et harmonisées par le CEREMA (4 698 friches) ;

²⁴⁷ Les chiffres indiqués dans cette partie sont issus du webinaire « *Cartofriches* » du 15 octobre 2024, disponible et consulté sur le Portail de l'artificialisation des sols.

- les friches identifiées par l'ADEME en 2021 comme propices à l'installation de photovoltaïque au sol (711 friches) ;
- des friches remontées directement par des utilisateurs (93 friches).

À ce jour, *Cartofriches*²⁴⁸ recense 11 911 friches, soit environ 60 000 hectares, réparties en trois catégories :

- Friches reconvertis (531) ;
- Friches avec projet (4 788) ;
- Friches sans projet (6 592).

En complément, 13 159 friches potentielles sont identifiées : il s'agit de sites issus de *BASIAS* ou *BASOL* qui n'ont pas encore fait l'objet d'une vérification par le CEREMA.

Des obstacles importants à une pleine efficacité de l'outil

En dépit de ses qualités, *Cartofriches* fait face à plusieurs obstacles qui limitent son efficacité et son exhaustivité.

L'un des principaux défis réside dans l'absence d'observatoires locaux dans de nombreux territoires (cf. *supra*). Or, une mise à jour fiable et continue de la base de données nécessite des remontées d'informations régulières, ce qui est impossible sans un maillage territorial efficace. Les inventaires réalisés de manière ponctuelle, sans logique d'actualisation dynamique, ne permettent pas d'assurer une connaissance pérenne des friches.

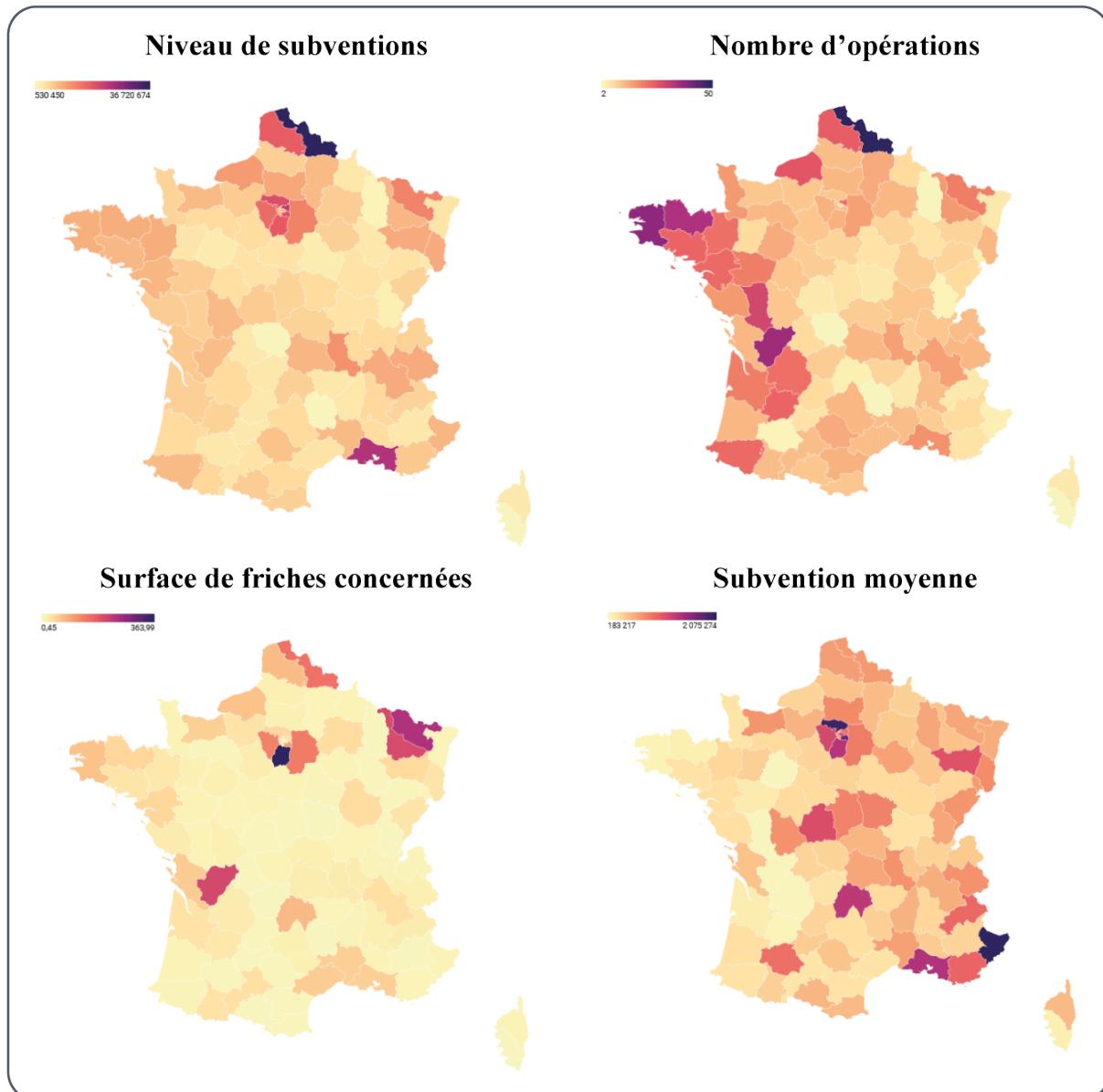
Par ailleurs, l'indisponibilité de certaines données en source ouverte freine l'enrichissement de l'inventaire. De nombreuses collectivités possèdent des données sur les friches, mais refusent de les partager. Plusieurs raisons expliquent cette réticence :

- des préoccupations liées à la sécurité publique, avec la crainte que la publication de données relatives à des sites non sécurisés n'encourage des comportements à risque (explorations illégales, vols, occupations illicites) ;
- une incertitude juridique persistante chez certains acteurs locaux, qui ne savent pas s'ils sont habilités à signaler une friche dont ils ne détiennent pas la propriété, alors même que la DGALN a rappelé que l'inventaire des friches ne nécessite pas l'accord des propriétaires, dès lors que les données collectées ne relèvent pas de la vie privée ;
- certaines collectivités avancent un manque de ressources humaines et financières comme explication à leurs difficultés à alimenter et mettre à jour l'inventaire, en plus de ne pas toujours y voir de valeur ajoutée pour eux ;
- d'autres collectivités considèrent que ces informations sont stratégiques, freinant ainsi le partage de données nécessaire au bon fonctionnement de l'outil ;
- enfin, la marge d'interprétation quant à la définition d'une friche, la difficulté à qualifier précisément la nature de certains sites, ainsi que les contraintes d'accès aux terrains pour des vérifications compliquent encore davantage la constitution d'un inventaire complet et fiable.

²⁴⁸ Les chiffres indiqués proviennent de l'outil *Cartofriches*, consulté en mars 2025.

Annexe n° 4 : principales cartes territorialisées

La Cour a réalisé des cartes dites « choroplèthes » à partir des données disponibles relatives au fonds friches, limitées à l'hexagone. Source : Cour des comptes, avec l'outil Datawrapper.



Annexe n° 5 : sondage réalisé auprès des candidats du fonds friches

Le sondage fait partie intégrante des outils auxquels la Cour peut avoir recours dans le cadre de l'instruction, en cohérence avec les normes professionnelles III. 30, IV. 27 et V. 25.

Pour le présent rapport, la Cour a choisi de réaliser un sondage auprès des porteurs de projet du fonds friches, qu'ils aient ou non reçu un financement. Les données brutes transmises par les pouvoirs publics permettaient notamment d'avoir accès au nom et à la qualité du porteur de projet ainsi qu'à un mail de contact.

La Cour a réalisé deux sondages, l'un pour les lauréats et l'autre pour les non-retenus du fonds friches. La Cour n'a pas pu réaliser ce sondage pour les porteurs de projet du fonds vert pour les années 2023 et 2024. Les données brutes de *Démarches simplifiées* contenant nom, qualité et mail du porteur de projet n'ont en effet pas été transmises par la DGALN ou le CEREMA malgré les demandes de la Cour.

Ce sondage permet notamment d'avoir une approche « usager » du « service public » de la sobriété foncière en gestation.

Sondage auprès des lauréats du fonds friches

Le premier sondage a été adressé le 28 janvier 2025 et clôturé le 28 février 2025.

Sur 901 porteurs de projet effectivement contactés²⁴⁹, le sondage a obtenu 447 réponses, représentant presque la moitié de la population contactée. Certains porteurs répondaient pour plusieurs projets, et les questions étaient formulées en prenant en compte cette éventualité. Le taux de réponse et la taille de l'échantillon ayant effectivement répondu permet de garantir la qualité des réponses.

Plusieurs questions étaient posées aux porteurs de projet :

- Deux questions pour cerner les caractéristiques du porteur :
 - Question 1 : À quelle catégorie de porteur de projet appartenez-vous ?
 - Question 2 : Dans quel département était situé le projet ? (si plusieurs projets, indiquez le département principal)
- Quatre questions sur les relations avec les services de l'État :
 - Question 3 : Comment avez-vous entendu parler des subventions de recyclage foncier ?
 - Question 4 : Comment évalueriez-vous l'interface "Démarches simplifiées" ?
 - Question 5 : Considérez-vous avoir été assez accompagné par les services de l'État ?
 - Question 8 : Les services instructeurs de l'État ont-ils fourni des explications sur la somme allouée si elle est inférieure à votre demande ?
- Trois questions sur l'opération financée et les moyens de la mener :
 - Question 6 : Disposez-vous d'assez d'ingénierie en interne pour répondre aux appels à projet pour ce dispositif de subventionnement ?

²⁴⁹ Certains mails n'étaient plus actifs, les points de contact ayant par exemple changé de fonction ou d'entité.

- Question 7 : Où en est l'opération financée explicitement par la subvention de l'État (fonds friches en 2021 ou 2022) ? Si plusieurs opérations, répondre aux différentes lignes
- Question 9 : Sans la subvention du fonds friches, auriez-vous pu réaliser l'opération ?
- Trois questions sur la place du financement public :
 - Question 10 : Quelle part du déficit d'opération représentait le financement public (fonds friches, autres subventions, financement d'une collectivité etc.) ? Indiquez la part approximative, pour chaque opération le cas échéant
 - Question 11 : Quelle part du financement public (subventions de l'État, aides des collectivités etc.) représentait le fonds friches ? Indiquez la part approximative, pour chaque opération le cas échéant
 - Question 12 : Quelle part de l'ensemble des subventions de l'État (DSIL, DETR, FNADT, etc.) représentait le fonds friches ? Indiquez la part approximative, pour chaque opération le cas échéant
- Deux questions ouvertes sur les moyens d'améliorer la politique publique :
 - Question 13 : Quels seraient selon vous les moyens d'améliorer le dispositif de subventionnement du recyclage foncier ?
 - Question 14 : Quels seraient selon vous les autres moyens d'améliorer la politique de sobriété foncière au sens large ?

Sondage auprès des projets non-retenus du fonds friches

Le second sondage a été adressé le 29 janvier 2025 et clôturé le 28 février 2025.

Sur 1255 porteurs de projet effectivement contactés²⁵⁰, le sondage a obtenu 427 réponses, représentant plus du tiers (34 %) de l'échantillon contacté. Certains porteurs répondaient pour plusieurs projets, et les questions étaient formulées en prenant en compte cette éventualité. Le taux de réponse et la taille de l'échantillon ayant effectivement répondu permet de garantir la qualité des réponses.

Plusieurs questions étaient posées aux porteurs de projet :

- Deux questions pour cerner les caractéristiques du porteur :
 - Question 1 : À quelle catégorie de porteur de projet appartenez-vous ?
 - Question 2 : Dans quel département était situé le projet ? (si plusieurs projets, indiquez le département principal)
- Quatre questions sur les relations avec les services de l'État :
 - Question 3 : Comment avez-vous entendu parler des subventions de recyclage foncier ?
 - Question 4 : Comment évalueriez-vous l'interface "Démarches simplifiées" ?
 - Question 5 : Considérez-vous avoir été assez accompagné par les services de l'État ?
 - Question 7 : Les services instructeurs de l'État ont-ils fourni des explications sur le refus du subventionnement ?
- Quatre questions sur l'opération candidate et les moyens éventuels de la conduire :

²⁵⁰ Certains mails n'étaient plus actifs, les points de contact ayant par exemple changé de fonction ou d'entité.

- Question 6 : Disposez-vous d'assez d'ingénierie en interne pour répondre aux appels à projet pour ce dispositif de subventionnement ?
- Question 8 : Avez-vous pu réaliser l'opération sans la subvention du fonds friches ?
- Question 9 : Si vous avez quand même pu la conduire, où en est l'opération aujourd'hui ? Si plusieurs opérations n'ont pas été retenues pour le fonds friches, merci de répondre aux différentes lignes
- Question 10 : Si elle a été conduite, avez-vous reçu d'autres subventions publiques pour l'opération concernée ?
- Deux questions ouvertes sur les moyens d'améliorer la politique publique :
 - Question 11 : Quels seraient selon vous les moyens d'améliorer le dispositif de subventionnement du recyclage foncier ?
 - Question 12 : Quels seraient selon vous les autres moyens d'améliorer la politique de sobriété foncière au sens large ?

Annexe n° 6 : méthode de comptabilisation de la consommation d'ENAF en France

Depuis la loi Climat et résilience de 2021, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) désigne « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »²⁵¹.

Plusieurs indices caractérisent un espace urbanisé²⁵² :

- La quantité et la densité de l'urbanisation ;
- La continuité de l'urbanisation ;
- La structuration de l'espace par des voies de circulation ;
- L'existence d'équipements publics ou de lieux collectifs.

Comptabiliser la consommation effective d'ENAF revient à décompter leur transformation en espaces urbanisés, entre deux dates, et indépendamment du zonage réglementaire qui peut exister²⁵³ : le seul passage, au sein des documents d'urbanisme, d'une zone ENAF en zone à urbaniser, ou la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, ne constituent pas une consommation effective d'ENAF. C'est le démarrage effectif des travaux (le « coup de pioche ») qui déclenche le décompte de la consommation.

Comptabiliser la consommation planifiée d'ENAF revient à prendre en compte la somme des surfaces des ENAF rendus urbanisables au sein des documents de planification et d'urbanisme²⁵⁴.

La loi Climat et résilience vise à réduire la consommation d'ENAF. Elle a été complétée en 2023 par des dispositions permettant notamment de comptabiliser la renaturation en déduction de la consommation d'ENAF²⁵⁵.

²⁵¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 194, III, 5°.

²⁵² Ministère chargé de l'environnement, *Zéro artificialisation nette, Fascicule 1 : Définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols*, 2023.

²⁵³ Plans locaux d'urbanisme, ou intercommunaux (PLU, PLUi).

²⁵⁴ Informations tirées notamment du Portail de l'artificialisation des sols.

²⁵⁵ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, art. 7 : « la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation ».

Annexe n° 7 : estimation des surfaces recyclées dans le cadre des projets subventionnés par le fonds friches

Le décompte de surfaces effectivement recyclées grâce aux projets subventionnés par le fonds friches et les mesures de recyclage foncier du fonds vert n'est pas proposé dans les analyses produites par les pouvoirs publics. Il est pourtant essentiel pour des considérations de respect de la trajectoire ZAN. Les rapporteurs proposent quelques pistes de réflexion pour essayer d'approcher ce chiffre, à l'exemple du fonds friches (2021-2022).

Pour mémoire, il est essentiel de savoir quand débute effectivement l'opération de recyclage, de manière à considérer que la friche est effectivement recyclée (quand bien même l'opération n'est pas finalisée). Pour ce calcul pour le fonds friches, il n'est pas pertinent de s'appuyer sur les données du ministère qui ne comprennent pas la date effective de début des travaux. Tout au plus le fichier de suivi du ministère (« baromètre Dreal ») permet-il de savoir que les projets conventionnés dès 2021 représentent environ 1 300 hectares de friches, contre 1 670 hectares en 2022.

D'après les données disponibles, la répartition de la surface recyclée par AAP est la suivante :

- AAP 1 : 1 640 hectares ;
- AAP 2 : 1 130 hectares ;
- AAP 3 : 610 hectares.

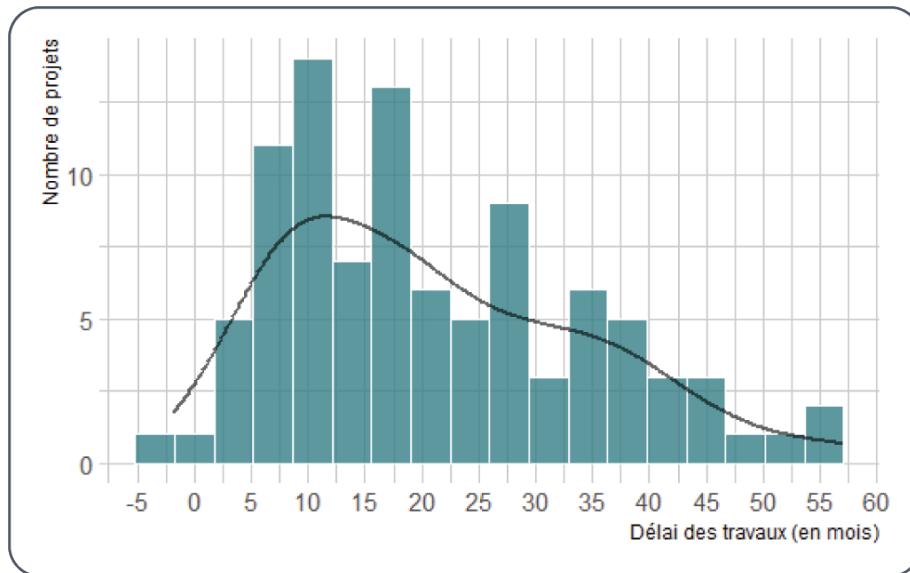
D'après à la fois le sondage réalisé auprès des lauréats du fonds friches et l'échantillon sur les projets du fonds friches, environ 15 % des projets n'avaient pas encore commencé à la date du rapport (2025), ce qui conduit à estimer la base de calcul (les projets commencés) à :

- AAP 1 : 1 400 hectares ;
- AAP 2 : 960 hectares ;
- AAP 3 : 520 hectares.

De plus, notre échantillonnage permet d'approximer le temps que prend un projet pour débuter. En moyenne, il faut 20 mois pour que les projets financés débutent, soit un an et huit mois, ce qui veut dire qu'en moyenne les projets commencent en septembre 2022 pour l'AAP 1 (janvier 2021), en avril 2023 pour l'AAP 2 (septembre 2021) et en octobre 2023 pour l'AAP 3 (février 2022).

La distribution de ces délais est la suivante :

Graphique n° 11 : distribution des délais des travaux financés sur l'échantillon de la Cour



Source : Cour des comptes

Ainsi, de manière détaillée, la distribution montre, sur l'échantillon, que 6 % des projets ont commencé dans les deux mois suivant la date de l'AAP, 7 % entre 2 et 6 mois, 11 % entre 6 et 10 mois, etc. Selon une autre façon de présenter la distribution, 20 % des projets environ ont débuté avant 8 mois.

Pour les écarts qui nous intéressent, il est possible de dire que :

- Pour 2021 : 24 % des projets de l'AAP 1 ont commencé ; 6 % des projets de l'AAP 2 ;
- Pour 2022 : 34 % (14 + 9 + 11) des projets de l'AAP 1 ; 31 % (7 + 11 + 14) des projets de l'AAP 2 ; 24 % des projets de l'AAP 3 ;
- Pour 2023 : 20 % (7 + 9 + 4) de l'AAP 1 ; 27 % (9 + 11 + 7) de l'AAP 2 ; 34 % (14 + 9 + 11) des projets de l'AAP 3.

Autrement dit, au sens de la comptabilisation proposée et hors projets non-commencés, il y a eu, en surface effectivement recyclée dans le cadre de projets subventionnés par le fonds friches (en hectares) :

- En 2021 : 336 (AAP 1) + 58 (AAP 2) = 394 hectares ;
- En 2022 : 477 (AAP 1) + 298 (AAP 2) + 125 (AAP 3) = 900 hectares.
- En 2023 : 280 (AAP 1) + 260 (AAP 2) + 177 (AAP 3) = 717 hectares.

Si l'on avait utilisé la date du conventionnement, en considérant que seulement 85 % de ces projets ont réellement débuté, les surfaces « tombent » en moyenne à 1 105 hectares pour 2021 et 1 420 hectares pour 2022 ; ces chiffres sont éloignés de ceux calculés ici.

Pour résumer, ont été effectivement recyclés dans le cadre de projets subventionnés par le fonds friches (et hors question de la causalité du fonds friches) 394 hectares de friches en 2021, 900 hectares en 2022, 717 hectares en 2023, soit 2 000 hectares environ à la date du rapport.

Si 2 500 hectares pouvaient à terme être effectivement recyclés avec les fonds du fonds friches, il faudrait toutefois nuancer le chiffre en rectifiant les valeurs aberrantes, par exemple les zones de Zac. D'après les données disponibles, 16 projets de Zac ont une surface supérieure à 10 hectares, totalisant 543 hectares. Avec une hypothèse raisonnable de la moitié de la surface effectivement concernée par la subvention de recyclage foncier, il faudrait alors retrancher aux chiffres indiqués au moins 250 hectares.

Si l'on veut enfin approximer la surface d'ENAF effectivement évitée grâce aux projets subventionnés par le fonds friches, et en supposant que la non-réalisation de ces projets aurait nécessairement conduit à construire en ENAF (ce qui est une hypothèse non vérifiée), on peut appliquer l'ordre de grandeur de deux (retenu par l'ADEME) ou de trois (retenu par le ministère et le CEREMA) pour la densité des friches recyclées par rapport à l'extension urbaine. Une hypothèse maximaliste peu probable s'élèverait à cinq.

Selon les calculs, les projets subventionnés par le fonds friches auraient ainsi permis d'économiser entre environ 800 et 1 900 hectares d'ENAF en 2021, entre 1 800 et 4 500 hectares d'ENAF en 2022, entre 1 430 et 3 585 hectares d'ENAF en 2023. De manière plus vraisemblable, les projets subventionnés par le fonds friches auraient permis d'économiser entre 800 et 1 180 hectares en 2021, entre 1 800 et 2 700 hectares en 2022, et entre 1 430 et 2 150 hectares en 2023.

Annexe n° 8 : estimation de la production de logements dans le cadre des projets subventionnés par le fonds friches

Pour apprécier les principaux résultats du fonds friches, la Cour a réalisé différents calculs à partir des données disponibles en source ouverte ou fournies par les pouvoirs publics. Elle se propose d'estimer, à la date du rapport, les ordres de grandeur des résultats obtenus par les projets financés par le fonds friches pour la production de logements, notamment de logements sociaux.

Estimation des projets terminés

Pour proposer un calcul des résultats, il faut d'abord estimer le nombre de projets terminés. Les fichiers de suivi du fonds friches ainsi que le travail mené par la Cour, notamment le sondage, permettent d'en donner une approximation :

- D'après le « baromètre DREAL », 33,3 % des projets (404/1211) sont finalisés à fin 2024 (mais la DGALN réévalue cette part à 40 %) ;
- Le fichier de suivi de l'ADEME fournit l'hypothèse haute de 67 sur 78 projets terminés, soit 85 %, en prenant les données indicatives de la durée du chantier prévu. L'ADEME n'a toutefois pas fourni un état de solde ;
- D'après le sondage réalisé, 40,8 % des opérations sont finalisées.

Il faudrait faire une différence entre les opérations immobilières, qui sont censées être plus rapides, et les autres. Les chiffres des opérations soldées ne confirment pas cette hypothèse. En effet, d'après le baromètre DREAL :

- 1 211 opérations étaient suivies au total, parmi lesquelles 404 opérations avaient été soldées à la fin de l'année 2024 ;
- Sur les 1 211 opérations, 879 étaient des opérations immobilières ou mixtes (c'est-à-dire conduisant à la production de logements), soit 72,6 %, dont 763 créant des logements sociaux, soit 63 %.
- Parmi les 404 opérations soldées, 296 étaient des opérations immobilières ou mixtes, soit 73,2 %, dont 252 de logements sociaux, soit 62,4 %.

Les différentes populations sont comparables, ce qui signifie que l'estimation d'une réalisation des opérations immobilières ou mixtes du fonds friches à 40 % des objectifs prévus est réaliste.

Pour les logements toutefois, ce sont les « mises en chantier » qui sont comptabilisées. D'après les réponses du sondage confirmées par l'échantillon produit, environ 85 % des opérations immobilières ont débuté ; dans le cas de recyclage foncier, elles peuvent être encore au stade de la démolition ou de la dépollution. C'est toutefois cette fourchette haute de 85 % des logements effectivement mis en chantier qui pourraient être revus.

Estimation du nombre de logements produits

Il s'agit maintenant d'estimer le nombre de logements produits avec les projets financés par le fonds friches.

Les données de la DGALN ou du CEREMA ne permettent pas de connaître la prévision de production de logements : cette information est soit mal remplie, soit n'y figure pas. Avec les données en source ouverte, on obtient les indications suivantes :

- 6 189 830 m² de surface de plancher de logements construits, hors ADEME ;
- Dont 2 283 990 m² de surface de plancher de logements sociaux.

Le nombre de logements produits prévisionnels se trouve en revanche dans le fichier de suivi de l'ADEME²⁵⁶. Les 78 opérations immobilières ou mixtes doivent conduire à la création de :

- 593 200 m² de logements libres en surface de plancher (SDP), correspondant à 6 593 logements libres produits, dont 363 300 m² de logements libres sur les secteurs de friches, correspondant à 4 511 logements libres sur les secteurs de friches ;
- 409 600 m² de logements sociaux en surface de plancher, correspondant à 3 118 logements sociaux, dont 197 400 m² de logements sociaux sur les secteurs de friches, dont 2 147 logements sociaux sur les secteurs de friches ;
- En tout, 9 711 logements construits, dont 6 658 sur les secteurs précis des friches réhabilitées.

Ces chiffres permettent d'estimer la surface d'un logement libre et d'un logement social, en calculant, au global, le rapport entre la surface de plancher et le nombre de logements indiqués :

- Le logement libre correspondrait à une surface d'environ 90 m², mais de 80,5 m² quand il se trouve sur un secteur de friches ;
- Le logement social correspondrait à une surface d'environ 131 m², mais de 91,9 m² quand il se trouve sur un secteur de friches.

Ces ordres de grandeur, de 90 m² environ pour un logement social et à 80 m² pour un logement dans le parc libre, ne sont pas cohérents avec les chiffres du SDES²⁵⁷, qui fait état d'une moyenne à 66 m² pour un logement social et à 63 m² pour un logement dans le parc libre. Toutefois, ils peuvent être utilisés pour fournir une estimation du nombre de logements effectivement créés avec une surface de plancher issue du recyclage foncier.

En les utilisant, on aurait ainsi, pour les projets financés par le fonds friches hors ADEME :

- Pour les logements sociaux : 25 377 258 logements sociaux construits (prévisionnel) ;

²⁵⁶ Les données en source ouverte donnent des chiffres comparables : 191 700 m² de logements sociaux en secteurs de friches, soit 89 m² de surface pour un logement social.

²⁵⁷ SDES, Chiffres clés du logement, édition 2022.

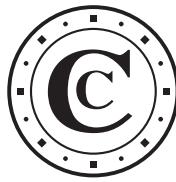
²⁵⁸ Division suivante : 2 283 990 / 90.

- Hors logements sociaux : 48 823 259 logements libres construits (prévisionnel).
- En prenant l'ordre de grandeur du SDES, le nombre de logements produits est plus élevé :
- Pour les logements sociaux : 34 606 logements ;
- Pour les logements libres : 61 997 logements.

Ainsi, les projets financés par le fonds friches (y compris enveloppe ADEME) doivent permettre la production d'au moins 53 334 logements libres et 27 524 logements sociaux, et d'au plus 66 508 logements libres et 36 753 logements sociaux, soit entre 80 858 et 103 261 logements. Au regard toutefois des indications fournies par l'ADEME, c'est la fourchette basse qui est la plus probable.

En prenant en compte un taux de finalisation de 40 % des opérations, on peut ainsi estimer que les projets financés par le fonds friches ont permis la production de 21 334 logements libres et 11 010 logements sociaux, soit 32 344 logements.

²⁵⁹ Opération suivante : (6 189 830 - 2 283 990) / 80.



Créé dans le cadre du plan de relance en 2021, le fonds friches, puis la mesure de recyclage foncier intégrée au fonds vert à partir de 2023, constituent un nouvel instrument de l'action de l'État en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols. Doté de 1,4 Md€ entre 2021 et 2024, ce dispositif de subventions vise à soutenir la reconversion de sites artificialisés et inactifs, en compensant les surcoûts liés notamment à la dépollution, tout en poursuivant des objectifs multiples : relance de l'activité économique, production de logements, revitalisation des territoires.

Quatre ans après son lancement, la Cour des comptes dresse un bilan nuancé. Si le fonds marque un changement d'échelle inédit en Europe et a contribué à diffuser la culture du recyclage foncier, ses objectifs demeurent insuffisamment hiérarchisés et ses critères de sélection des projets perfectibles. La connaissance des friches reste lacunaire, les outils de suivi et de contrôle sont insuffisants, et l'évaluation économétrique conduite par la Cour ne permet pas d'établir l'effet déclencheur de la subvention sur les projets soutenus.

Les résultats observés montrent un dispositif principalement mobilisé pour des opérations de petite taille, souvent situées dans des territoires ruraux ou en déprise démographique, contribuant davantage à l'aménagement du territoire qu'à une inflexion mesurable de l'artificialisation des sols. Dans la perspective du « zéro artificialisation nette », la Cour s'interroge sur la pertinence du maintien d'une subvention peu ciblée, dont la plus-value par rapport aux autres outils de la politique de sobriété foncière n'est pas démontrée.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr