



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT DURABLE

Pratiques des établissements publics fonciers en matière de requalification des friches urbaines et industrielles

Rapport CGEDD n° 010379-01
établi par

Philippe GRAND et Jérôme PEYRAT

Mai 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations	4
Recommandations de niveau 1.....	4
Recommandations de niveau 2.....	4
Recommandations pour l'administration.....	4
Le cadre de la mission	6
Les établissements publics fonciers.....	6
Les friches urbaines et industrielles.....	8
La méthode.....	8
1. Les EPF ont un rôle important dans la requalification des friches urbaines et industrielles	10
1.1. Les résultats d'une enquête auprès de l'ensemble des EPF d'État et de quelques EPF locaux.....	10
1.2. Les EPF d'État consacrent aujourd'hui 160 millions d'euros par an à la requalification des friches urbaines et industrielles.....	10
1.3. Parmi eux, les EPF « historiques » créés avant l'an 2000 interviennent majoritairement sur les friches urbaines et industrielles.....	12
1.4. Les EPF « nouveaux » créés au XXI ^e siècle ont des champs d'intervention beaucoup plus diversifiés.....	13
1.5. Les EPF locaux ont un impact similaire mais plus réduit.....	14
2. La requalification des friches urbaines et industrielles se heurte à des difficultés multiples	15
2.1. Un contexte institutionnel en évolution.....	15
2.2. Des sites souvent insuffisamment connus.....	16
2.3. Des procédures multiples à articuler.....	16
2.4. Des travaux techniquement complexes.....	17
2.5. La préservation du patrimoine qui peut être un frein.....	18
2.6. La biodiversité à prendre en compte.....	19
2.7. Le lien entre l'emploi et la reconversion du site.....	20
2.8. La difficile maîtrise du temps.....	20
2.9. Des coûts élevés et des aléas financiers significatifs.....	21
3. Les EPF peuvent apporter des réponses pragmatiques à ces multiples contraintes	23
3.1. Forte capacité de dialogue et de proposition.....	23
3.2. Développement des observatoires et des inventaires.....	23
3.3. Organisation centrée sur le projet.....	24
3.4. Développement de compétences internes fortes.....	25
3.5. Importance croissante de la biodiversité.....	26
3.6. Souci de préserver l'emploi.....	27

3.7. Optimiser le temps du portage.....	28
3.8. Une approche financière raisonnée.....	29
3.8.1. Un bilan prévisionnel régulièrement actualisé.....	29
3.8.2. Les secteurs « dans le marché ».....	30
3.8.3. Les secteurs de catégorie intermédiaire.....	31
3.8.4. Les secteurs « hors marché ».....	33
4. L'action des EPF dans la reconversion des friches urbaines et industrielles en nouveaux quartiers durables peut être optimisée.....	34
4.1. La prise en compte de la spécificité des territoires est gage d'efficacité.....	34
4.2. La création de secteurs d'information sur les sols permet de préserver l'avenir sur des terrains non dépollués.....	35
4.3. Les services de l'État facilitateurs de projets.....	36
4.4. Le statut de tiers demandeur peut faciliter la réhabilitation de terrains pollués.....	37
4.5. Quelle mobilisation des fonds publics pour assurer l'équilibre des opérations ?.....	38
4.6. Garder en perspective l'objectif de réaliser des projets durables.....	39
Conclusion.....	41
Annexes.....	43
1. Lettre de mission.....	44
2. Liste des EPF d'État.....	46
3. Questionnaire d'enquête adressé aux EPF.....	47
4. Résultats bruts de l'enquête quantitative.....	51
4.1. EPF historiques.....	51
4.2. EPF nouveaux.....	52
4.3. EPF locaux.....	53
5. Liste des personnes rencontrées.....	54
6. Glossaire des sigles et acronymes.....	55

Résumé

La lutte contre l'étalement urbain nécessite de reconstruire la ville sur la ville en développant le recyclage foncier. Dans leur mission d'accompagnement des projets des collectivités pour la création de logements dans le respect des principes de la transition énergétique, les établissements publics fonciers ont engagé, depuis plusieurs années, des démarches de repérage des friches urbaines et industrielles et ont mis au point une ingénierie adaptée afin de les réhabiliter pour les transformer en quartiers résidentiels. La mission a tenté un bilan de ces bonnes pratiques tout en mettant en lumière différents freins. Comme demandé, elle a vérifié la capacité à lever ces freins de deux aménagements réglementaires récents de dispositions de la Loi Alur : la reconnaissance du statut de tiers aménageur (dépollueur) et l'établissement des secteurs d'information sur les sols (SIS).

La méthode de travail retenue a consisté à élaborer un questionnaire quantitatif et qualitatif envoyé à l'ensemble des EPF, à en exploiter le contenu et à en confronter les enseignements avec plusieurs acteurs. L'ensemble confirme l'engagement fort des EPF dans la requalification des friches urbaines et industrielles, avec des variations selon leur ancienneté.

Cette action se heurte à des difficultés multiples liées à l'évolution du contexte institutionnel, la connaissance insuffisante des sites, l'articulation nécessaire de procédures multiples ou encore la complexité des travaux à mettre en œuvre. Elle doit aussi prendre en compte la préservation du patrimoine et de la biodiversité et s'adapter en permanence aux prolongations imprévues des délais initialement intégrés dans les calculs. L'ensemble de ces contraintes ont un coût et sont sources d'aléas financiers. Enfin l'intervention des EPF ne peut s'abstraire de la préoccupation générale de priorité à la préservation de l'emploi résiduel.

À ces contraintes, les EPF apportent des réponses pragmatiques passant d'abord par une forte capacité de dialogue et de proposition, le développement d'observatoires et d'inventaires adéquats et une organisation en mode projet favorisant le développement de compétences internes fortes. Ces modes d'organisation permettent une prise en compte croissante de la biodiversité et une réponse au souci de préserver l'emploi, tout en optimisant le temps du portage, dans le cadre d'une approche financière raisonnée.

La mission recommande l'optimisation de cette action des EPF dans la reconversion des friches urbaines et industrielles en nouveaux quartiers durables en conservant cette adaptabilité qui caractérise leur capacité à prendre en compte la spécificité des territoires. Cette souplesse peut être accompagnée en faisant des secteurs d'information sur les sols (SIS) un outil permettant de préserver l'avenir sur des terrains non encore dépollués, en clarifiant encore le statut de tiers demandeur pour contribuer à la réhabilitation de terrains pollués, et surtout en incitant les services de l'État à se comporter en facilitateurs de projets. Enfin, il convient de poser la question de la mobilisation des fonds publics pour assurer l'équilibre des opérations et de veiller à garder en perspective l'objectif premier de réaliser des projets d'habitat durable.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation : Renforcer l'organisation en « mode projet » pour développer la stratégie foncière des territoires en leur fournissant l'ingénierie nécessaire. 25

Recommandation : Établir avant chaque intervention un bilan prévisionnel d'opération sur la base du projet d'aménagement et optimiser ce bilan au fur et à mesure de l'affinement de ce projet. 32

Recommandation : En cas de mise en place d'un fonds de minoration foncière, soumettre son utilisation à des critères de priorité sélectifs et à la responsabilisation financière de la collectivité contractante. Rechercher un effet de levier par la contribution d'autres collectivités. 39

Recommandation : Établir des cahiers des charges de développement durable ambitieux mais réalistes, adaptés à chaque opération, et garantir leur mise en œuvre par les opérateurs aval. 40

Recommandations de niveau 2

Recommandation : Renforcer les compétences internes en matière de montage de projet et de bilan d'opération. 25

Recommandation : Subordonner toute intervention foncière à la réalisation des études préalables les plus complètes possible. 24

Recommandation : Faire établir par le CEREMA un répertoire des bonnes pratiques mises en œuvre par les EPF et des écueils à éviter. En proposer une diffusion à l'ensemble des opérateurs fonciers. 34

Recommandation : Être porteur de l'innovation en matière de requalification des sols dégradés et participer à sa diffusion. 26

Recommandation : Rechercher l'opportunité d'usages transitoires des biens acquis. 28

Recommandations pour l'administration

Recommandation pour l'administration : Clarifier le statut des terres excavées en précisant qu'une opération constitue un site unique au regard de la réglementation sur les déchets même si les parcelles la constituant ne sont pas toutes contiguës. 18

Recommandation pour l'administration : À l'occasion de la mise en place des SIS renforcer la qualité de l'information disponible sur les sols sans imposer d'obligations de dépollution au-delà de celles nécessitées par l'usage projeté des terrains. 35

Recommandation pour l'administration : Positionner les services déconcentrés dans une logique d'accompagnement de projets et non de gestion de procédures. 36

Recommandation pour l'administration : Adapter le mécanisme de garantie financière pour les collectivités publiques. Envisager son automaticité pour les établissements publics de l'État. 37

Le cadre de la mission

Par lettre en date du 10 novembre 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission pour analyser les pratiques des établissements publics fonciers (EPF) en matière de requalification de friches urbaines et industrielles. Attribuée le 5 février 2016, la commande inscrit globalement le sujet dans la lutte contre l'artificialisation des sols, fait référence à plusieurs modalités réglementaires récentes de mise en œuvre de la Loi Alur et précise l'objectif d'engagement des EPF dans une politique de résorption des friches urbaines afin d'aménager de nouveaux quartiers à énergie positive pour la croissance verte.

La requalification des sites bâtis frappés d'obsolescence, permettant de « reconstruire la ville sur la ville », est une alternative à l'étalement urbain pour satisfaire les besoins en constructions nouvelles et limiter l'allongement tendanciel de la distance domicile travail.

Ce recyclage urbain est porté par de nombreux opérateurs : établissements publics de l'État, collectivités locales et leurs établissements publics, sociétés d'économie mixte, organismes de logement social, opérateurs privés (aménageurs ou promoteurs)...

Il requalifie des secteurs en déshérence ou en voie de l'être pour en adapter la morphologie et/ou l'usage aux besoins actuels et futurs.

La mission a concentré sa réflexion sur un type d'opérateur : les établissements publics fonciers (et singulièrement les établissements publics fonciers de l'État) et un type de site obsolète : les friches urbaines et industrielles. La mission s'est attachée à quantifier l'action des EPF, à recenser les difficultés rencontrées et à identifier les bonnes pratiques.

Les établissements publics fonciers

Après la création de l'Agence foncière et technique de la région parisienne en 1962, deux familles d'établissements publics ont été créés par l'État : les établissements publics d'aménagement (EPA) et les établissements publics fonciers (EPF).

Ces derniers ont été constitués par vagues successives, d'abord pour favoriser le développement de métropoles régionales (Basse-Seine en 1968, Lorraine en 1973) ensuite sur des territoires en voie de désindustrialisation (Nord-Pas de Calais en 1990, Rhône-Alpes en 1998) puis sur des territoires soumis à un fort déficit de logements (Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2001 et Île-de-France en 2006) ou à une spéculation foncière importante notamment sur les façades littorales (2008 Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon, 2009 Bretagne, 2010 Vendée).

Conformément aux articles L321-1 et suivants du code de l'urbanisme, les EPF d'État ont pour mission principale de contribuer au développement d'une offre de logement¹.

¹ L321-1 : « Dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient, l'État peut créer des établissements publics fonciers...

Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies

La mise en œuvre des autres politiques publiques demeure facultative. Le principal mode d'intervention des EPF d'État est d'acquérir du foncier dans le cadre d'une convention signée avec une collectivité, de le rendre si nécessaire apte à porter un programme défini, de porter ce foncier pendant une durée déterminée dans la convention, puis de le céder à un opérateur (aménageur, promoteur, bailleur social) et éventuellement à la collectivité.

Leurs missions de portage foncier excluent les missions d'aménagement opérationnel. Les EPF d'État ont clairement pour rôle d'intervenir pour réorganiser et recycler les espaces dégradés et ainsi de lutter contre l'étalement urbain.

Historiquement, les savoir-faire des EPF se sont construits à partir des missions de requalification de friches industrielles qui ont été confiées dans le cadre des contrats de plan État-Région aux établissements les plus anciens que sont l'EPF Normandie (1968), l'EPF de Lorraine (1973), l'EPF Nord-Pas de Calais (1990), puis l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) en 1998.

Une orientation nouvelle a été donnée dans les années 2000. La création en 2001 de l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a ouvert les interventions des EPF d'État à des secteurs où le marché du logement est tendu². Ainsi, en 2005, la pression croissante des questions foncières liées à la production de logements a conduit le législateur à identifier spécifiquement le statut des EPF d'État dans le code de l'urbanisme et à les positionner sur l'accompagnement foncier des politiques locales de l'habitat, justifiant en particulier la création en 2006 des EPF d'Île-de-France, fusionnés en un seul EPF depuis le 1^{er} janvier 2016.

La période plus récente a vu la naissance des EPF de Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon et Bretagne ainsi que de Vendée³.

Près de 6 Français sur 10 résident sur le territoire de compétence des EPF d'État.

Existent également 23 EPF locaux créés par adhésion volontaire de collectivités. Régis par les articles L324-1 et suivants du code de l'urbanisme, ces établissements publics ont des modalités d'action foncière proches de celles des EPF d'État. Si plusieurs interviennent à l'échelle d'un département, voire de plusieurs en Auvergne, la plupart

contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions.

Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article [L. 300-1](#), des biens fonciers ou immobiliers acquis.

Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.

Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail.

L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions.

² Source DHUP. Les Établissements Publics Fonciers d'État (mai 2016).

³ L'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG) exerce également les fonctions d'EPF d'État.

restent des établissements de petite taille. Le « poids » cumulé de ces 23 EPF locaux représente environ un tiers (en flux comme en stock) de celui des EPF d'État.

Les friches urbaines et industrielles

Les notions de friche urbaine et de friche industrielle ont été définies au Journal officiel du 16 décembre 1998⁴. Elles sont d'acception courante et ne sont pas sujettes à interprétations sauf à titre accessoire sur la taille des terrains et la durée de l'abandon, plus faibles dans les territoires où le foncier disponible est rare : en Île-de-France l'institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU-IF) les comptabilise à partir de 5 000 m² de surface et un an d'inoccupation⁵, alors que les seuils d'un hectare et jusqu'à deux ans d'abandon sont fréquemment retenus en région.

Les friches d'une surface importante (anciennes zones industrielles par exemple) peuvent être encore partiellement occupées.

La notion de friche urbaine et industrielle exclut les friches autres qu'industrielles : friches ferroviaires ou portuaires, friches militaires, friches hospitalières (et plus généralement d'équipements publics), friches commerciales, friches tertiaires, friches d'habitat ... qui appellent la mise en œuvre de procédures spécifiques. Elle exclut également les friches industrielles situées hors du tissu urbain constitué⁶.

Des études estiment que les friches industrielles situées en zone urbaine représentent une superficie de 7 500 hectares⁷. Le potentiel offert par ces terrains est significatif⁸.

La reconversion des friches urbaines et industrielles offre donc de multiples opportunités pour aménager de nouveaux quartiers durables et satisfaire les besoins de construction en limitant l'étalement urbain.

La méthode

Sur la base d'entretiens préalables, la mission a défini un questionnaire qu'elle a adressé à l'ensemble des EPF d'État. Elle a ensuite procédé à des entretiens ciblés et approfondis avec plusieurs d'entre eux pour préciser et illustrer les problématiques rencontrées et en effectuer une synthèse⁹.

⁴ Friche urbaine : terrain laissé à l'abandon, ou utilisé à titre transitoire, en milieu urbain, dans l'attente d'une nouvelle occupation.

Friche industrielle : terrain sur lequel subsistent des installations industrielles à l'abandon.

⁵ Dans la métropole parisienne un terrain de 2 000 m² vacant depuis quelques mois est convoité par les professionnels de l'immobilier.

⁶ À l'exemple de la corderie Bihl à Urmenil (Vosges) ou de l'ancienne usine d'explosifs située dans l'anse de Paulilles (Pyrénées-Orientales) acquise par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

⁷ D'après Anne-Céline Cambier pour les sociétés VALGO et LANDFORSE (mars 2014)

⁸ À titre d'illustration, leur réutilisation avec une densité de 1m² bâti par m² de terrain permettrait d'accueillir tous les programmes construits en France (résidentiel et non-résidentiel) pendant environ un an et demi.

⁹ Les élections régionales des 6 et 13 décembre 2015, intervenues sur des nouveaux territoires dans de nombreux périmètres d'interventions des EPF, n'ont pas permis à de désigner les nouveaux

Elle a en outre effectué un sondage auprès des EPF locaux, par le truchement de l'association qui les réunit. Cependant, ce sondage n'est que partiel et les conclusions de la mission sont essentiellement basées sur les pratiques des EPF d'État. Elles ne sauraient être étendues sans précaution aux EPF locaux compte tenu de leurs particularités.

représentant élus régionaux aux conseils d'administration et singulièrement les présidents (obligatoirement élu parmi eux pour les EPF d'État, à l'exception de la Vendée) dans le calendrier de la mission.

1. Les EPF ont un rôle important dans la requalification des friches urbaines et industrielles

1.1. Les résultats d'une enquête auprès de l'ensemble des EPF d'État et de quelques EPF locaux.

La première étape de la mission a pris la forme d'une enquête auprès de l'ensemble des établissements publics fonciers de l'État afin de recueillir des données quantitatives quant à leur action en la matière, les procédures mises en œuvre ainsi que leur appréciation sur les pratiques qu'ils souhaitent mettre en avant et les difficultés rencontrées. Le questionnaire d'enquête est joint en annexe.

Les résultats obtenus ne sont pas exhaustifs. En effet, l'EPF Poitou-Charentes n'a pas répondu et l'EPF Île-de-France (EPFIF) n'a fourni d'éléments que sur son périmètre d'origine, sans intégrer les données relatives aux départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val-d'Oise (dont les EPF ont été fusionnés en son sein). Certaines données ont dû être redressées. Les chiffres issus de l'enquête présentés ci-après minorent donc l'implication globale des EPF dans la transformation des friches industrielles.

Cette enquête a été complétée par l'interrogation de 5 EPF locaux (EPFL) : Agence foncière de Loire-Atlantique, EPF du Dauphiné, EPF de Savoie, EPF de Montauban et Syndicat mixte d'action foncière (SMAF) Auvergne. Les données issues de ce sondage ne sauraient être extrapolées à l'ensemble des 23 EPF locaux existants du fait de la très grande diversité de leur assise territoriale. Elles font cependant apparaître un impact significativement plus faible que celui des EPF d'État sur le volume de friches urbaines et industrielles recyclées.

Le résultat brut de l'enquête quantitative est joint en annexe.

1.2. Les EPF d'État consacrent aujourd'hui 160 millions d'euros par an à la requalification des friches urbaines et industrielles

Les EPF d'État ayant répondu à l'enquête ont consacré sur la période 2010-2015 près de 140 millions d'euros par an à la reconversion des friches industrielles : 110 millions d'euros pour l'acquisition de près de 150 hectares de terrain et 30 millions d'euros de travaux (réhabilitation du clos-couvert ou démolition des bâtiments, désamiantage, dépollution, terrassements...)

M €	années	TOTAL EPF D'ETAT							moyenne par an
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total	
Action foncière totale	volume global	443,4	446,7	501,1	529,8	511,9	618,8	3052	509
	dont acquisitions	397,7	399,7	447,2	470,6	447,6	547,4	2710	452
	dont études et travaux	43,1	43,7	49,0	54,0	55,5	62,7	308	51
Dont friches industrielles	volume global	110,6	125,4	154,9	138,5	133,4	164,9	828	138
	dont acquisitions	86,9	106,1	125,7	102,2	95,9	126,8	644	107
	dont études et travaux	23,6	19,3	29,2	36,2	37,6	37,7	184	31
part friches industrielles	volume global	24,9%	28,1%	30,9%	26,1%	26,1%	26,6%	27,1%	27,1%
	dont acquisitions	21,9%	26,5%	28,1%	21,7%	21,4%	23,2%	23,8%	23,8%
	dont études et travaux	54,7%	44,0%	59,6%	67,1%	67,7%	60,2%	59,6%	59,6%
Surfaces (ha)		144,8	119,9	125,2	193,1	116,8	130,6	868	145

Cet investissement est en croissance, passant de 130 millions d'euros en moyenne sur la période 2010-2012 à 145 millions d'euros sur la période 2013-2015. Cette croissance est essentiellement due à une très forte augmentation des dépenses de travaux (plus de 50 % entre les deux périodes).

Evolution de l'intervention des EPF d'État entre 2010-2012 et 2013-2015	
Dépenses d'action foncière totale	+ 20 %
Dont friches urbaines et industrielles	
Volume global	+ 12 %
dont acquisitions	+ 2 %
dont études et travaux	+ 55 %
Surfaces	+ 13 %

Cette croissance devrait se ralentir. L'intervention sur les friches urbaines et industrielles devrait rester faible dans les régions sans forte histoire industrielle (méditerranéennes par exemple). Dans les autres, les EPF prévoient en majorité une activité tendanciellement en baisse sous l'effet du très net renchérissement des coûts de désamiantage et de dépollution alors que dans le même temps les ressources des collectivités territoriales se contractent. Ils soulignent en outre que les friches industrielles situées dans les métropoles ont été largement recyclées depuis près de 30 ans. Seul le volontarisme affiché par tous les EPF pour concentrer leurs efforts sur les sites de renouvellement urbain permet d'escompter une légère croissance dans les années à venir à un niveau de l'ordre de 150 millions d'euros par an.

En ajoutant les interventions réalisées par les EPF qui n'ont pas été intégrées dans les réponses au questionnaire (Poitou-Charentes et départements de l'ouest francilien), on peut estimer que les EPF d'État consacrent actuellement 160 millions d'euros chaque année à la reconversion des friches urbaines et industrielles¹⁰.

¹⁰ Soit près de 40 % du montant de la taxe spéciale d'équipement (TSE) perçue à leur profit (412 M€ en 2015).

Les friches urbaines et industrielles représentent environ le quart (en montant) des acquisitions effectuées mais concentrent 60 % des dépenses de travaux réalisés par les EPF d'État. Dans tous les cas, les dépenses de travaux sont plus importantes sur les friches industrielles que sur les autres terrains acquis par les EPF. Ce type d'intervention est donc particulièrement sensible à l'évolution des coûts de désamiantage et de dépollution.

L'habitat est la destination majoritaire des terrains acquis¹¹. Il correspond aux trois-quarts des investissements et aux deux tiers des surfaces acquises. L'activité est la destination seconde avec près du quart des investissements et 30 % des surfaces acquises.

TOTAL EPF D'ETAT		
Destination principale	en montant	en surface
Non définie (réserve foncière)	0,0%	0,1%
Quartier d'habitat	74,0%	64,7%
Activité (emploi secondaire ou tertiaire)	23,8%	30,2%
Equipements publics spécifiques	1,7%	4,2%
Protection contre les risques	0,2%	0,3%
Préservation des espaces	0,0%	0,3%
Autre	0,3%	0,2%

1.3. Parmi eux, les EPF « historiques » créés avant l'an 2000 interviennent majoritairement sur les friches urbaines et industrielles

Les friches urbaines et industrielles concentrent la majorité des dépenses des EPF « historiques »

Tous les EPF d'État sont régis par les mêmes dispositions depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cependant les EPF « historiques » créés antérieurement à l'an 2000 pour intervenir sur des territoires frappés par la désindustrialisation (EPF Normandie, EPF Lorraine, EPF Nord Pas-de-Calais, EPORA) gardent une spécificité héritée de leur histoire et des caractéristiques de leurs territoires d'intervention, même si tous ces EPF « historiques » ont intégré depuis 10 ans dans leur programmation la priorité en faveur du logement voulue par le législateur.

Les friches urbaines et industrielles représentent en effet plus de la moitié des dépenses d'acquisition de ces EPF et portent les deux tiers des dépenses de travaux. L'EPF Nord Pas-de-Calais déclare même que ces friches concernent plus de 90 % de son activité, et l'EPF Normandie y effectue la totalité des travaux qu'il engage à quelques centaines de milliers d'euros près.

En termes de surface, la destination des terrains acquis est un peu moins favorable à l'habitat (61 %) au profit de l'activité (33 %) que la moyenne tous EPF d'État confondus.

¹¹ Étant observé qu'un quartier d'habitat peut comporter une part minoritaire de locaux destinés à l'activité (mixité fonctionnelle).

M €	années	EPF HISTORIQUES							moyenne par an
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total	
Action foncière totale	volume global	207,9	203,5	232,9	221,5	213,0	245,8	1324,6	220,8
	dont acquisitions	169,5	165,2	190,2	174,5	162,9	193,4	1055,7	176,0
	dont études et travaux	38,4	38,3	42,7	47,0	50,1	52,4	268,9	44,8
Dont friches industrielles	volume global	85,8	105,2	132,0	119,4	120,0	156,2	718,7	119,8
	dont acquisitions	63,5	86,3	104,1	86,2	83,5	119,2	542,8	90,5
	dont études et travaux	22,2	18,8	28,0	33,2	36,5	37,0	175,8	29,3
part friches industrielles	volume global	41,2%	51,7%	56,7%	53,9%	56,3%	63,6%	54,3%	54,3%
	dont acquisitions	37,5%	52,3%	54,7%	49,4%	51,2%	61,6%	51,4%	51,4%
	dont études et travaux	57,8%	49,2%	65,5%	70,6%	72,9%	70,6%	65,4%	65,4%
Surfaces (ha)		131,8	107,6	115,4	183,1	104,0	121,0	762,9	127,2

1.4. Les EPF « nouveaux » créés au XXI^e siècle ont des champs d'intervention beaucoup plus diversifiés

Les « nouveaux » EPF ont une intervention moins ciblée sur les friches urbaines et industrielles

Créés après l'an 2000 pour répondre prioritairement à des problèmes de déficit de logement, souvent sur des territoires moins industrialisés, ils ont une action moins marquée sur les friches industrielles, auxquelles moins de 10 % des dépenses sont consacrées, même si elles bénéficient de 20 % des travaux effectués.

Il convient ici de rappeler que les interventions sur les friches urbaines autres qu'industrielles ne sont pas incluses dans ces chiffres : à titre d'illustration, l'EPF Bretagne consacre un budget trois fois plus important à la reconversion de ces autres friches (militaires, hospitalières...) qu'aux friches industrielles.

La priorité donnée à l'habitat par ces EPF est plus fortement marquée dans la destination finale des friches acquises : environ 82 % des dépenses (et 87 % des surfaces) lui sont destinées contre 16 % des dépenses (10 % des surfaces) pour l'activité.

M €	années	EPF NOUVEAUX							moyenne par an
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total	
Action foncière totale	volume global	235,5	243,2	268,2	308,3	298,9	373,0	1727,1	287,9
	dont acquisitions	228,2	234,5	257,0	296,1	284,7	354,0	1654,5	275,8
	dont études et travaux	4,7	5,4	6,3	7,0	5,4	10,3	39,1	6,5
Dont friches industrielles	volume global	24,81	20,2	22,9	19,1	13,4	8,7	109,1	18,2
	dont acquisitions	23,4	19,8	21,6	16,0	12,5	7,6	100,9	16,8
	dont études et travaux	1,35	0,4	1,2	3,1	1,1	0,7	7,8	1,3
part friches industrielles	volume global	10,5%	8,3%	8,5%	6,2%	4,5%	2,3%	6,3%	6,3%
	dont acquisitions	10,3%	8,4%	8,4%	5,4%	4,4%	2,2%	6,1%	6,1%
	dont études et travaux	29,0%	7,5%	19,2%	43,8%	19,3%	7,0%	19,9%	19,9%
Surfaces (ha)		13	12,3	9,8	10,0	12,8	9,6	105,2	17,5

1.5. Les EPF locaux ont un impact similaire mais plus réduit

Sur la base du sondage effectué, il apparaît que les EPF locaux consacrent aux friches industrielles environ le quart de leur budget d'acquisition comme les EPF d'État. Ils s'en différencient par une part significativement moins importante de travaux (40 % contre 60 %) sans doute en raison d'une moindre complexité technique des opérations.

La destination habitat est majoritaire, sensiblement dans les mêmes proportions que pour les EPF d'État.

Comme les EPF d'État, les EPFL affichent une orientation volontariste en faveur du renouvellement urbain, pouvant conduire à une hausse modérée de leur intervention sur les friches. Plusieurs soulignent que cette éventuelle augmentation sera conduite selon la volonté des élus en faveur des activités économiques et non de l'habitat.

M €		TOTAL 5 EPF LOCAUX							moyenne /EPF/an
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total	
Action foncière totale	volume global	38,9	50,9	69,1	68,5	54,4	55,5	337	11,2
	dont acquisitions	37,78	49,78	67,58	67,3	52,6	54,2	329	11,0
	dont études et travaux	1,12	1,12	1,52	1,2	2,6	1,64	9	0,3
Dont friches industrielles	volume global	2,1	16,7	17,2	29	12,7	9,4	87	2,9
	dont acquisitions	2	16,55	17,2	28,7	9,7	7,7	82	2,7
	dont études et travaux	0,1	0,2	0,1	0,0	2,1	1,0	4	0,1
part friches industrielles	volume global	5,4%	32,8%	24,9%	42,3%	23,3%	16,9%	25,8%	25,8%
	dont acquisitions	5,3%	33,2%	25,5%	42,6%	18,4%	14,2%	24,9%	24,9%
	dont études et travaux	9,2%	16,4%	5,0%	4,0%	80,7%	63,7%	38,6%	38,6%
Surfaces (ha)		2,1	19,0	26,6	24,8	9,1	9,5	91	3,0

2. La requalification des friches urbaines et industrielles se heurte à des difficultés multiples

2.1. Un contexte institutionnel en évolution

Le temps de l'action foncière, comme le temps de l'aménagement, est un temps long. Les EPF ont donc besoin pour remplir leurs missions d'un contexte institutionnel stable dans lequel ils peuvent avoir des interlocuteurs certains et présents sur une longue période.

Intervenant au profit de projets de territoires, ils ne peuvent définir et conduire leur action qu'en accord avec la collectivité locale à qui la loi a confié la responsabilité de l'urbanisme, soit traditionnellement la commune. La montée en puissance des intercommunalités dans ce domaine remet en cause ces partenariats et complexifie leur intervention¹². Les périodes de transition prévues par la loi NOTRe ne simplifient pas réellement cette situation.

Ils ont en outre souvent besoin d'un interlocuteur institutionnel de plus grande ampleur avec lequel établir des règles d'intervention et de prise en charge de certains coûts pour démultiplier leur action. Il s'agit essentiellement des conseils régionaux pour les EPF d'État.

Ce paysage s'est trouvé récemment bouleversé dans plusieurs directions. D'abord, les derniers contrats de plan Etat-région (CPER) signés entre les régions et l'État incorporent nettement moins d'aides de l'État et des régions aux programmes portés par les EPF.

Ensuite, les importants changements dans la carte des régions de France posent la question du périmètre d'intervention. C'est le cas dans la nouvelle région des Hauts-de-France (anciennement Nord-Pas-de-Calais et Picardie) pour l'EPF Nord-Pas-de-Calais, en Aquitaine Limousin Poitou-Charentes pour l'EPF Poitou-Charentes, en Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées pour l'EPF Languedoc-Roussillon, en Auvergne Rhône-Alpes pour l'EPORA et en Alsace Champagne Ardennes Lorraine pour l'EPF Lorraine. A contrario l'EPF Normandie travaillait déjà sur le territoire des deux anciennes régions normandes. Les nouveaux conseils régionaux sont fondés à poser la question de l'extension des périmètres d'intervention et plus rapidement encore des rapprochements avec les EPF locaux, départementaux (comme l'EPF Alsace) ou multi-départementaux (comme le SMAAF en Auvergne) inclus dans les nouvelles régions.

Enfin, la loi NOTRe précise les compétences des régions en en faisant les premières responsables de l'action économique et donc un interlocuteur aux pouvoirs nouveaux. Ces pouvoirs nouveaux incorporent aussi de nouvelles capacités réglementaires pour les règles d'aménagement au travers des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

L'efficacité de l'action des EPF nécessite une stabilisation rapide de ce cadre institutionnel.

¹² En témoigne l'incertitude juridique apparue début 2016 sur le titulaire du droit de préemption urbain dans la métropole de Paris.

2.2. Des sites souvent insuffisamment connus

La connaissance des caractéristiques et des contraintes d'une opération, quelle qu'elle soit, est un préalable à sa réussite. Mais la reconversion des friches urbaines et industrielles nécessite un état des lieux technique qui soit exhaustif et spécifique.

Or, ces friches sont souvent mal connues :

- Même si elles sont très vite repérées au niveau local, elles sont rarement identifiées à l'échelle de grands territoires et leur traitement est difficilement programmable, d'autant plus qu'il est difficile d'assumer la disparition définitive d'une activité et les pertes d'emploi qu'elle peut entraîner.
- La réussite de leur reconversion appelle une réflexion urbaine approfondie, pour laquelle les collectivités ne sont pas toujours préparées, et une confrontation aux réalités du marché foncier et immobilier qui peuvent nécessiter des arbitrages stratégiques sur le futur programme à réaliser¹³, à traduire dans les documents d'urbanisme.
- Les données techniques et environnementales sont parfois difficilement accessibles : l'historique des implantations industrielles les plus anciennes est souvent mal documenté (en particulier au XIXe siècle), la possibilité de mener des investigations sur les terrains et bâtiments en amont de la décision d'intervention n'est pas de droit et peut dans tous les cas être contrainte par la dégradation des bâtiments.

Tous les EPF soulignent la difficulté de disposer de diagnostics amont pertinents et exhaustifs, et ce d'autant plus que leur intervention est parfois présentée comme urgente dans un contexte tendu.

2.3. Des procédures multiples à articuler

Dans leur action en faveur d'un projet de territoire, les EPF sont confrontés à de multiples procédures, qui nécessitent de leur part non pas la seule maîtrise des acquisitions foncières mais bien celle de missions variées et des outils techniques et administratifs nécessaires à leur accomplissement, pour anticiper l'ensemble des maillons formant la chaîne d'un projet et proposer à la collectivité, à qui revient la décision, un projet cohérent dans son programme, son calendrier et son budget.

L'acquisition foncière peut d'abord ne pas être simple et nécessiter des mesures d'évictions ou des procédures d'expropriation. Des règles de sécurité ou de salubrité comme celles liées à la dépollution et singulièrement au désamiantage peuvent en outre rendre très techniques les marchés à passer. Le suivi des contraintes liées à la préservation du patrimoine (archéologie préventive, prescriptions des ABF...) peut nécessiter de faire appel à des maîtrises d'œuvre spécifiques. Enfin la préservation de la biodiversité fait elle aussi appel à des savoir-faire de plus en plus spécialisés, qu'il s'agisse du repérage des espèces comme des mesures éventuelles à prendre pour leur préservation. La capacité à établir les cahiers des charges d'intervention des spécialistes constitue une des formes des contraintes de travail pour les EPF les plus évolutives et à l'impact croissant.

¹³ Par exemple poursuite d'un usage d'activité ou transformation en quartier d'habitat

Surtout, toutes ces procédures, de plus en plus complexes, ne sont pas coordonnées. Le risque est grand de voir leurs délais se cumuler. Elles peuvent même parfois aller jusqu' à se contredire¹⁴.

La capacité à maîtriser ces spécialités dans leur globalité, à en faire la synthèse et construire une cohérence de l'action à partir d'approches différentes, à optimiser les délais en jouant les recouvrements de procédures constitue un enjeu fort de l'efficacité des EPF.

2.4. Des travaux techniquement complexes

Les friches urbaines et industrielles présentent des contraintes techniques multiples et souvent spécifiques qui réclament la maîtrise d'une large gamme de compétences.

Si les travaux de démolition ne présentent pas de caractéristiques particulières (sous réserve des précautions supplémentaires liées à une déconstruction en milieu urbain sur des bâtiments en mitoyenneté avec des immeubles voisins), comme les travaux de réhabilitation du clos et du couvert des bâtiments conservés, ces travaux sont complexifiés par la nécessité préalable de procéder au désamiantage.

Ce désamiantage représente un poste de plus en plus lourd, en termes de responsabilité comme en termes financiers. Les EPF soulignent que le récent relèvement des exigences normatives, notamment pour les très faibles teneurs (enduits par exemple), déstabilise un tissu professionnel mal préparé et conduit à des résultats peu performants et très coûteux¹⁵. L'impact de ce renchérissement¹⁶ sur les bilans d'opérations est aujourd'hui pour eux préoccupant.

Les EPF rencontrent tous les types de pollution dans les friches industrielles¹⁷ : hydrocarbures, métaux lourds, composés volatils... sous les formes de pollution généralisée, diffuse ou ponctuelle, avec deux difficultés principales :

- L'« entrecroisement » des pollutions rend difficile, et parfois impossible, la définition d'une méthode unifiée de traitement, et peut conduire à une segmentation des interventions coûteuse en temps et en argent, voire au renoncement à tout traitement et à la mise en décharge contrôlée des terres polluées en l'état.

¹⁴ Sur le site des papeteries Étienne à Arles (Bouches-du-Rhône), site partiellement orphelin, l'EPF PACA doit concilier une dépollution complexe avec des contraintes de gestion des risques (obligation de débroussaillage et d'aménagement de berges pour réduire l'inondabilité) et de biodiversité (triton crêté).

¹⁵ Les coûts de désamiantage étant similaires pour des bâtiments conservés ou à démolir.

¹⁶ Certains parlent même d'« explosion des coûts ».

¹⁷ Dans le cadre de la démarche de diagnostic systématique des expositions aux substances toxiques des établissements accueillant des enfants situés à proximité des sites d'anciennes activités industrielles ayant potentiellement pollué les sols inscrite au Plan national santé-environnement, la présence de pollutions qui nécessitent la mise en œuvre de mesures techniques de gestion, voire la mise en œuvre de mesures sanitaires, a été décelée dans plus de 5 % des cas (Aurélien Besson et Eric Vindimian, avril 2016).

- L'identification en amont des pollutions ponctuelles est extrêmement difficile avec des investigations raisonnables¹⁸. Leur possible découverte en cours d'opération représente un aléa fort pour les EPF, qui sont conduits à gérer la dépollution comme un risque.

En outre des pollutions (heureusement rares) comme les pollutions radioactives manquent de références et se heurtent à l'absence de stockages suffisants.

Enfin les EPF peuvent être confrontés à des interprétations divergentes de la réglementation sur les déchets quand ils procèdent au traitement sur site des terres polluées : au sein d'une même opération (définie par un périmètre d'intervention arrêté avec une collectivité) les terres excavées peuvent être parfois considérées comme des déchets si leur traitement ou leur stockage est effectué sur une autre parcelle séparée par une voie publique¹⁹, ce qui alourdit considérablement les procédures et complexifie les solutions de traitement centralisé.

1. Recommandation pour l'administration : Clarifier le statut des terres excavées en précisant qu'une opération constitue un site unique au regard de la réglementation sur les déchets même si les parcelles la constituant ne sont pas toutes contiguës.

Cette multiplication de contraintes se traduit par une hausse des coûts de mise en état des sols avec une incidence sur les prix fonciers.

2.5. La préservation du patrimoine qui peut être un frein

Certains bâtiments ou sites industriels en friche sont classés ou inscrits : les EPF accordent un soin tout particulier à leur réhabilitation.

Ils observent cependant que la réutilisation de bâtiments très spécifiques est souvent difficile et que la volonté de conserver dans leur intégralité des sites très vastes témoins du patrimoine industriel (ancien carreaux de mine ou hauts-fourneaux) rend leur reconversion très aléatoire en termes d'équilibre financier en investissement comme en exploitation.

Plusieurs EPF s'inquiètent de la tendance actuelle à vouloir conserver a priori tous les bâtiments industriels anciens, au risque de voir la friche industrielle -en tant que telle- devenir un élément de patrimoine à protéger²⁰. Ils observent par exemple que les halles industrielles du début du XXe siècle ne présentent en général pas d'intérêt particulier au motif qu'elles ont une charpente métallique. Ils souhaiteraient une plus grande homogénéité des décisions sur l'ensemble du territoire, sur la base de critères objectifs.

On peut comprendre qu'un bâtiment industriel soit inscrit dans l'histoire d'un quartier et à ce titre fasse partie de son patrimoine vécu²¹. Il est clair que la protection du

¹⁸ L'EPF Normandie a ainsi eu la surprise de découvrir des hydrocarbures dans les planchers (voûtains de brique remplis de terre) du bâtiment « La Foudre » en cours de reconversion au Petit-Quevilly (Seine-Maritime).

¹⁹ Cas de la friche Stronglight dans le secteur Châteaueux à Saint-Étienne (Loire).

²⁰ Source EPFIF.

²¹ Le portail de l'usine Renault a ainsi été conservé sur l'île Seguin à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine).

patrimoine ne se limite pas aux bâtiments inscrits ou classés, et que l'inscription d'un programme nouveau dans une enveloppe ancienne peut être l'occasion d'une architecture créative. Pour autant, une nouvelle vie de ces bâtiments ne sera possible que dans le cadre d'une reconversion techniquement, socialement et financièrement équilibrée. Les EPF regrettent que parfois le dialogue avec les Architectes des bâtiments de France ne soit pas plus ouvert sur ce sujet.

2.6. La biodiversité à prendre en compte

La biodiversité est présente dans les friches urbaines et industrielles. Une friche peut accueillir naturellement des espèces déjà installées qui peuvent être d'autant plus rares qu'elles ne trouvent pas d'habitat naturel dans le tissu urbain « ordinaire ». En outre après plusieurs mois, voire plusieurs années, sans présence humaine ou activité peuvent se développer des espèces rudérales²² susceptibles de prospérer, surtout si la dégradation des sols limite le développement d'espèces usuelles concurrentes. Au regard des règles de la biodiversité, certaines d'entre elles sont dotées d'un statut de protection.

Or la séquence de prise en compte de la biodiversité impose des contraintes importantes :

- « éviter » peut conduire à renoncer à l'opération pour préserver les habitats existants²³ ;
- « réduire » soumet le projet à des impératifs qui peuvent être contradictoires avec la requalification de la friche en quartier urbain bien intégré ;
- « compenser » peut s'avérer difficile et coûteux et compromettre tout équilibre économique de l'opération si la compensation est impérativement demandée en milieu urbain.

Comme tous les opérateurs, les EPF prennent en compte la nécessaire protection de la biodiversité et l'intègrent dans le projet qu'ils portent. La mise en œuvre des aménagements définis en vue de cette protection vient, dans ces situations, ajouter des contraintes à prendre en compte par les EPF dans l'élaboration du projet défini avec la collectivité. Le cadre légal étant connu, si les mesures à prendre sont clairement énoncées, elles peuvent être intégrées dans les calculs de coûts des études et des travaux²⁴.

En l'absence d'une doctrine nationale unifiée, les DREAL ont parfois des attitudes hétérogènes. Elles peuvent cependant adopter une approche pragmatique dès lors qu'elles sont associées aux projets suffisamment à l'avance.

Les EPF font toutefois remarquer qu'ils sont souvent dans l'incapacité de réaliser un diagnostic exhaustif et précis en amont des opérations. Ils se heurtent sur ce sujet à des difficultés récurrentes dans la relation avec les DREAL, en citant l'interprétation des normes sur la biodiversité induisant de nouveaux délais pour les études, les

²² Du latin *rudus, ruderis* (décombres). Exemple : le conocéphale gracieux.

²³ L'EPF PACA n'a ainsi pas pu conclure l'opération de « la tête de chien » à La Turbie (Alpes-Maritimes).

²⁴ A Essey-Lès-Nancy, la découverte de nids d'hirondelles a cependant bloqué le projet 6 mois, le temps d'instruction du dossier de dérogation (EPF Lorraine).

éventuelles dérogations et la variabilité des mesures de compensation nécessaires générant des délais et des coûts difficiles à anticiper pouvant perturber l'équilibre financier des opérations²⁵. Il leur est parfois difficile de conserver une attitude positive et de ne pas considérer la biodiversité comme un aléa.

2.7. Le lien entre l'emploi et la reconversion du site

L'apparition d'une friche industrielle se traduit presque toujours par un traumatisme en matière d'activité et d'emploi géré à un niveau trop local sans vision prospective large. Une approche rationnelle du devenir du site n'est possible qu'après le temps du « deuil ».

En cas de fermeture d'un site important la préoccupation de l'État est d'abord l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi, puis la contractualisation d'un contrat de revitalisation avec l'ancien exploitant, avec deux principes directeurs :

- le reclassement des anciens salariés dans des entreprises locales ;
- l'appui au redéveloppement économique du tissu local.

L'approche se limite à appuyer des perspectives de ré-industrialisation, ce qui ne permet pas d'approfondir les pistes de reconversion du site en quartier destiné majoritairement à l'habitat, parfois plus prometteuses.

L'organisation des collectivités locales est source d'une difficulté similaire : il est exceptionnel que le service du développement économique et le service de l'aménagement collaborent à l'élaboration d'un projet commun.

En cas de procédure collective, la situation est encore plus difficile car la reconversion du site n'entre pas dans les préoccupations du mandataire liquidateur. Les EPF ont généralement les plus grandes difficultés à obtenir de leur part des informations pertinentes²⁶, et ne peuvent parfois que constater a posteriori que les décisions de certains liquidateurs ont rendu plus complexe ou plus coûteuse cette reconversion future²⁷.

2.8. La difficile maîtrise du temps

L'action des EPF, centrée autour du portage, ne se conçoit, ne se rationalise et ne s'optimise que dans un temps donné. Les incertitudes sur les durées ou les délais, comme les aléas en cours d'exécution du projet ont tous des effets induits sur le prix de revient et donc l'équilibre global de l'opération.

L'acquisition d'abord, peut s'avérer longue et complexe en fonction des procédures :

²⁵ La biodiversité est par définition évolutive. L'installation de lézards des murailles dans les décombres d'un bâtiment démolie (laissés sur place dans un souci d'économie) peut compromettre le calendrier d'une opération (EPFIF).

²⁶ La friche Bayard à Saint-Nicolas d'Aliermont (EPF Normandie) est un cas emblématique.

²⁷ À titre d'exemple, la récupération pour revente de matériels et équipements, effectuée sans précaution, peut aggraver la complexité du désamiantage futur.

acquisition auprès d'un liquidateur, complexité parcellaire, relocalisation ou éviction des occupants. Une fois le bien acquis, le portage peut se trouver prolongé par l'ensemble des procédures et des travaux nécessaires et faire courir un temps long.

Un portage qui se prolonge au-delà des anticipations génère d'autres contraintes aux conséquences immédiatement financières :

- les coûts financiers eux-mêmes, au premier chef, du fait de l'immobilisation prolongée d'actifs (coûts immédiatement chiffrables si l'EPF a recours à l'emprunt pour démultiplier son action et en règle les intérêts);
- les coûts de sécurisation, destinés à interdire l'accès au public. En effet, dès que l'EPF a procédé à une acquisition, il endosse la responsabilité de propriétaire et peut être déclaré responsable en cas d'accident survenant à des tiers, même non autorisés²⁸. Or les intrusions²⁹ sont fréquentes sur les friches urbaines, et les murages, grillages et autres fermetures doivent être régulièrement vérifiés et remis en état. Pour les grands sites un gardiennage permanent peut être nécessaire, ce qui peut représenter des dépenses considérables³⁰.

Enfin, dans le temps, le cadre réglementaire peut évoluer et augmenter les coûts des mesures à prendre. L'exemple des exigences accrues en matières de dépollution qui peuvent aller jusqu'à interdire la réalisation de l'habitat et celui des contraintes liées au traitement de l'amiante sont régulièrement cités par les responsables des travaux des EPF.

2.9. Des coûts élevés et des aléas financiers significatifs

La requalification des friches urbaines et industrielles est soumise à de multiples contraintes :

- difficulté pour faire procéder aux diagnostics amont exhaustifs des terrains et des bâtiments ;
- complexité et durée de procédures multiples ;
- coût sans cesse croissant et aléas des travaux de mise en état sanitaire (désamiantage, dépollution) ;
- impératifs de protection du patrimoine et de la biodiversité ;
- délais cumulatifs pouvant générer un portage long...

Toutes ces contraintes se traduisent financièrement dans les bilans des opérations en poussant à la hausse les prix de revient fonciers.

Ces bilans peuvent devenir insoutenables et conduire à différer la rénovation de ces friches.

Les friches urbaines et industrielles ne sont pas seules à devoir intégrer de tels coûts mais peuvent se trouver en concurrence avec d'autres territoires urbains subissant

²⁸ Plusieurs EPF ont été concernés par des accidents graves, voire mortels.

²⁹ Les sites sont souvent vandalisés.

³⁰ L'EPF Lorraine dépense 400 000 € par an voire plus pour les sites les plus vastes qu'il porte en stock.

moins de contraintes. La densification raisonnée de quartiers vétustes reste une source majeure de renouvellement de la ville sur la ville. Les restructurations administratives, hospitalières ou militaires mettent ou vont mettre sur le marché de nombreuses emprises bien situées dans le tissu urbain, souvent plus favorables à la création de nouveaux quartiers d'habitat durable. Dans les territoires où la pression foncière est faible, ces disponibilités peuvent avoir un effet d'éviction vis-à-vis des friches urbaines et industrielles dont la requalification est particulièrement coûteuse.

3. Les EPF peuvent apporter des réponses pragmatiques à ces multiples contraintes

3.1. Forte capacité de dialogue et de proposition

Les EPF soutiennent des projets de territoire dans des contextes toujours différents³¹ avec des interlocuteurs (collectivités) chaque fois spécifiques. La complexité et la variété des contraintes qu'ils rencontrent ont amené les EPF à s'adapter de manière pragmatique à leur terrain d'intervention et à anticiper les obstacles. Dans le cadre global d'une démarche de dialogue avec les collectivités, l'observation du détail des opérations montre que l'élaboration de réponses ciblées est un gage de succès.

Les catégories générales ou les axes fixés par le programme pluriannuel d'intervention (PPI) garantissent la cohérence de l'action de chacun des EPF mais ne permettent toutefois pas de définir a priori une réponse adaptée à chaque situation. Des processus sont mis en place, avec des étapes définies, mais aucune solution n'est transposable d'une opération à l'autre. C'est à chaque fois une réponse sur mesure qui est proposée dans une capacité de dialogue avec l'interlocuteur local, municipal ou, de plus en plus, communautaire.

Le cas de l'EPF Normandie est emblématique de cette souplesse d'adaptation des EPF. Il a su signer une convention spécifique avec chacune des deux anciennes régions et adapter sa grille d'intervention à chacune d'entre elles tout en restant dans le cadre d'une politique cohérente de traitement des friches. Cet exemple normand apporte la démonstration de l'adaptabilité des règles d'un même EPF à des territoires différents, et pourrait inspirer les recherches d'organisation des EPF dans les nouveaux périmètres régionaux.

Ce dialogue avec les partenaires locaux permet globalement d'anticiper les interventions, mobiliser les expertises externes si nécessaire, piloter les prestataires, assurer une veille technique et juridique.

Cette capacité d'adaptation au terrain est un atout majeur des EPF et doit être préservée.

3.2. Développement des observatoires et des inventaires

Avec le concours des services déconcentrés de l'État, les EPF ont pu développer une analyse des caractéristiques des territoires et de leurs enjeux, ainsi que du cadre de planification locale dans lequel s'inscrit l'aménagement, pour élaborer des stratégies adaptées au terrain dans le cadre de leur programme pluriannuel d'intervention (PPI).

³¹ La requalification des « châteaux » de l'industrie textile du Nord appelle des réponses autres que celles élaborées pour la transformation de friches minières ou sidérurgiques.

À des échelles diverses, régionales ou locales, ils ont en outre mis en place avec les collectivités des observatoires fonciers partenariaux dont les données³² sont régulièrement actualisées.

Ils disposent donc des éléments nécessaires pour contribuer auprès des collectivités qui le souhaitent, pour chaque site, à l'élaboration d'un projet de territoire particulier en s'entourant en tant que de besoin de prestataires compétents (urbanistes, ingénieurs, économistes, bureaux d'études...).

S'agissant des friches urbaines et industrielles, certains ont engagé un repérage du vivier de friches potentielles devant déboucher sur la mise en place d'un observatoire des friches³³. Ce recensement pourra compléter la connaissance de l'État dans le cadre de la mise en œuvre des secteurs d'information sur les sols (SIS) et faciliter l'appréhension à une échelle pertinente des enjeux de reconversion des friches.

Concernant les problèmes techniques (pollution notamment), ils adjoignent les compétences de bureaux d'études spécialisés certifiés aux équipes pluridisciplinaires en charge de l'élaboration du projet. Ces équipes sont le cas échéant renforcées par des écologues³⁴.

Seule la difficulté d'accéder aux caractéristiques précises de chaque site limite donc la connaissance nécessaire aux EPF pour optimiser leurs interventions. Cette connaissance exhaustive peut permettre d'associer les services de l'État le plus en amont possible³⁵.

Cependant on constate encore dans certains cas les conséquences dommageables d'études insuffisantes, parfois inexplicables : non prise en compte du caractère inondable d'un site, étude historique « oubliant » des évolutions récentes des usages, pourtant accessibles, surestimation du marché foncier ou immobilier... des progrès peuvent être enregistrés dans la plupart des EPF.

2. Recommandation : Subordonner toute intervention foncière à la réalisation des études préalables les plus complètes possible.

3.3. Organisation centrée sur le projet

Les EPF sont généralement organisés en mode projet.

Sauf exception, un même chargé de projet suit une opération de bout en bout, en ayant recours en tant que de besoin à des appuis internes à l'EPF ou externes sur les points appelant une technicité particulière. Ce dispositif a montré son efficacité : il responsabilise les agents mais leur demande d'être en capacité de maîtriser toute la chaîne de production : études préalables, études urbaines, définition et conduite de

³² Essentiellement évolution comparative des marchés fonciers en volume et en prix. Ces données de référence sont souvent complétées par l'analyse des disponibilités foncières et couplées avec les modes d'occupation du sol et les règles d'urbanisme applicables.

³³ L'EPF Lorraine a d'ores et déjà terminé ce recensement sur le département de la Moselle, comme l'EPF Normandie en vallée de Seine (en distinguant les friches à enjeux).

³⁴ Avec recrutement interne pour l'EPF Nord Pas-de-Calais.

³⁵ Cf. *infra* 4.3.

projet... et non seulement les procédures d'acquisition, de portage foncier et de revente, mais aussi de savoir établir et maintenir un dialogue avec les responsables, techniques ou élus, des collectivités locales. Il requiert donc de fortes compétences, à développer, entretenir et actualiser.

Il permet en outre aux collectivités, qui portent la responsabilité politique du projet, comme à l'administration, d'avoir un interlocuteur unique pendant toute la durée de l'opération, gage de cohérence des démarches engagées.

Les interventions des EPF n'ont en effet pas pour seul objet de maîtriser des mutations foncières mais de réaliser des projets de territoires, au service desquels ils apportent une ingénierie foncière élargie. Ces projets de territoires, qui ne peuvent être répétitifs mais adaptés aux réalités du terrain et aux volontés des collectivités, doivent orienter en permanence l'action des EPF³⁶.

Cette organisation paraît ne pas devoir être remise en cause.

3. Recommandation : Renforcer l'organisation en « mode projet » pour développer la stratégie foncière des territoires en leur fournissant l'ingénierie nécessaire.

3.4. Développement de compétences internes fortes

Les EPF ont construit une compétence interne globalement satisfaisante, quoique perfectible (en matière de programmation urbaine, d'optimisation des procédures d'aménagement et d'appréhension des marchés immobiliers notamment). La maîtrise d'un bilan d'opération (sans confusion entre bilan aménageur et compte à rebours promoteur) doit également être renforcée dans certains d'entre eux.

4. Recommandation : Renforcer les compétences internes en matière de montage de projet et de bilan d'opération.

Pour maîtriser la complexité des travaux à conduire sur les friches urbaines et industrielles, les EPF ont chacun développé une compétence interne et défini une organisation spécifique, naturellement plus structurée dans les EPF travaillant fréquemment sur des sites industriels (EPF « historiques » et EPFIF) que dans ceux pour lesquels les friches industrielles sont peu présentes sur leur territoire d'intervention.

Dans la plupart des cas, les chargés de projet ont une formation de base en matière de désamiantage et de dépollution.

Ils sont appuyés par des spécialistes allant du « technicien référent » dans les organisations les plus légères à des directions techniques étoffées³⁷ assurant la maîtrise d'ouvrage opérationnelle des travaux, distinguant généralement désamiantage-déconstruction et dépollution des sols.

³⁶ L'EPF PACA illustre cette orientation vers le projet à réaliser par le principe du « pilotage par les cessions ».

³⁷ La direction études et travaux compte 22 agents à l'EPF Lorraine, 10 personnes (dont 5 cadres) à l'EPF Normandie.

Ces dispositions paraissent adaptées : la compétence technique des EPF n'est pas contestée. Elle est d'ailleurs entretenue par l'existence de groupes de travail techniques entre EPF d'État³⁸. Il est à cet égard significatif que sur les 11 projets sélectionnés par l'ADEME dans le cadre de l'appel à projets 2015 en faveur de la reconversion de friches urbaines polluées, 4 soient portés par des EPF³⁹.

Les EPF veillent à entretenir et développer cette compétence, en lien avec leurs correspondants de l'ADEME, et à concourir à sa diffusion en participant, voire en animant, des groupes de travail régionaux. Deux exemples emblématiques peuvent être cités :

- Dans le Nord -Pas de Calais, l'EPF a porté et animé de 1996 à 2006 un « pôle de compétences sites et sols pollués », réseau régional d'acteurs publics (État, Région et autres collectivités, ADEME, BRGM, universités...) et privés (juristes...), dont le relais a été pris depuis 2010 par le pôle travaux de la direction opérationnelle de l'EPF.
- En Lorraine l'EPF est partenaire associé du Groupement d'intérêt scientifique sur les friches industrielles (GISFI), consortium de 12 laboratoires lorrains de recherche publique, et soutient des projets de recherche et développement de ces laboratoires sur sols dégradés.

Les EPF ont en particulier recherché des alternatives économiques à la mise en décharge des terres polluées et développé à cette fin des solutions efficaces de traitement sur site : installation de plateformes de tri, mise en œuvre de biotertres, création d'alvéoles de confinement... De telles dispositions ne sont possibles que sur des sites de surface importante et ont pour contrepartie une immobilisation des terrains pendant plusieurs mois. Mais le réemploi de ces terres, dans le cadre d'un processus itératif intégrant les contraintes de pollution dans la définition du projet, est beaucoup plus satisfaisant en termes de développement durable et permet de substantielles économies⁴⁰.

5. Recommandation : Être porteur de l'innovation en matière de requalification des sols dégradés et participer à sa diffusion.

3.5. Importance croissante de la biodiversité

La biodiversité est intégrée dans les processus de travail des EPF à plusieurs niveaux.

La mission a d'abord noté des efforts des chargés de projet pour associer les DREAL, voire le CEREMA, en amont de la procédure et à envisager globalement les contraintes et les études a priori nécessaires pour permettre une première estimation grossière des coûts spécifiques. Cette attitude est plus productive que celle consistant à différer l'examen des problèmes, les techniques de repérages des espèces à protéger et de leurs habitats éventuels étant aussi pertinentes a priori qu'a posteriori.

³⁸ Les EPF locaux organisent également des journées d'échange à leur niveau.

³⁹ EPF Normandie (3) et EPORA.

⁴⁰ Friche Novaciéries à Saint-Chamond (Loire) : réduction des coûts par rapport à une évacuation de 23 % pour les pollutions organiques et 80 % pour les pollutions inorganiques (EPORA). ZAC Aubette-Martainville à Rouen (Seine-Maritime) : 70 % d'économie pour traiter 11 000 m³ de terres (EPF Normandie).

Par ailleurs, le recours à des bureaux d'étude spécialisés dans les bilans environnementaux et les enjeux de biodiversité, soit pour anticiper les demandes, soit après examen par les DREAL, se généralise aussi⁴¹.

En tout état de cause, les EPF adoptent une attitude volontaire en affirmant sans ambiguïté leur soutien à la protection et au développement de la biodiversité dans les principes et les cadres d'action qui les régissent : la biodiversité prend une large place dans les PPI. Le principe législatif issu du Grenelle « éviter-réduire-compenser » est ainsi mis en exergue⁴² dans les PPI. Ces documents proposent un cadre d'intervention précis⁴³. Très concrètement, l'EPF Bretagne a par exemple intégré le comité de pilotage du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et en a traduit les conclusions dans son cadre d'action formel, l'EPF étant même identifié comme acteur de la mise en œuvre de la trame verte et bleue. Les projets de quartiers d'habitat durable que portent les EPF contribuent fréquemment au développement de la nature en ville.

Enfin les EPF n'excluent pas de jouer à terme un rôle de facilitateur foncier pour la réalisation de mesures compensatoires, mais dans les limites qui sont imposées à leur action⁴⁴. Des terrains acquis par les EPF doivent en effet être cédés : les EPF n'ont pas vocation à gérer des espaces naturels (ou autres) dans la durée.

L'analyse de la pertinence d'un tel dispositif et de sa faisabilité technique et financière devrait être approfondie et, si cette analyse est positive, une expérimentation pourrait s'avérer utile.

3.6. Souci de préserver l'emploi

L'emploi n'a pas toujours totalement disparu dans les friches industrielles.

Celles-ci sont parfois partiellement occupées quand l'activité s'est contractée sur une partie seulement des emprises d'origine.

C'est surtout le cas dans les « zones d'activités de fait » anciennes insérées dans le tissu urbain qui comprennent généralement des locaux vétustes, obsolètes, vides ou sous-occupés.

Ces sites occupent une place particulière car leur localisation et leur desserte, les caractéristiques techniques et le prix de location des biens qu'ils renferment permettent de conserver, encore aujourd'hui, des activités économiques diversifiées au cœur du tissu aggloméré et offrant une large gamme d'emplois en adéquation avec la demande locale.

⁴¹ L'EPF Nord Pas-de-Calais ayant même recruté des écologues en interne.

⁴² L'EPF Nord Pas-de-Calais en fait un axe d'intervention dans son PPT 2014-2019 : Axe 3 « Le foncier de la biodiversité et des risques ».

⁴³ « La solution de la compensation sera notamment inévitable pour les projets en extension urbaine, car on ne peut pas répondre aux besoins en logements, en services et en création d'emplois par le seul renouvellement urbain ». Extrait du PPI 2016-2020 de l'EPF PACA.

⁴⁴ L'EPF PACA y réfléchit dans son PPI « notamment celles qui apparaîtraient comme les plus récurrentes ou présentant une large capacité de réponses à des problématiques diversifiées. Le projet d'ensemble vertueux bénéficierait, en quelque sorte et pour favoriser sa réalisation, d'un droit de tirage sur cette réserve ainsi constituée par anticipation, en contribuant a posteriori à son financement ».

Or, l'intervention publique peut fragiliser l'équilibre de ces secteurs, alors qu'il n'apparaît pas souhaitable de faire disparaître les emplois qui s'y trouvent encore ni de les contraindre à partir en périphérie.

Cette préoccupation a conduit les EPF confrontés à cette situation à mettre en place avec les collectivités concernées une « ingénierie économique » afin que le projet intègre le devenir de ces emplois (maintien, éviction, déplacement, réimplantation, redéploiement...) et que leur action foncière soit cohérente avec la stratégie de la collectivité⁴⁵.

Opérateurs intervenant dans le « hard », les EPF sont ainsi conduits à développer des compétences dans le « soft » pour être plus performants.

3.7. Optimiser le temps du portage.

Au titre des adaptations pragmatiques à leurs contraintes les EPF ont mis au point plusieurs types de procédures leur permettant d'optimiser le temps du portage.

Ils ont d'abord opté pour une organisation du travail non séquentielle dans le suivi d'un projet. Toutes les actions qui peuvent l'être sont menées de front par les chargés de projet qui font établir en amont, ou sinon le plus tôt possible, tous les diagnostics ou études permettant d'anticiper les procédures. Ainsi, une fois la contractualisation avec la collectivité acquise, les opérations de négociation et d'acquisition peuvent-elles être menées tout en préfigurant le plus précisément possible les coûts de gestion et de travaux.

Cette organisation se lit d'ailleurs dans les organigrammes qui regroupent généralement sous une même direction opérationnelle les responsables des acquisitions foncières, les gestionnaires de patrimoine et les responsables des travaux.

Par ailleurs, l'optimisation se traduit dans les politiques d'occupation transitoires des sites dans le cadre des baux précaires, dès lors qu'un marché existe localement. Cette pratique, régulièrement citée, présente l'avantage de produire un revenu, même faible et de dispenser généralement des frais de gardiennage. Les EPF doivent cependant veiller à ce que ces conventions précaires incorporent des clauses de sortie fiables et exécutoires.

6. Recommandation : Rechercher l'opportunité d'usages transitoires des biens acquis.

⁴⁵ L'EPFIF a formalisé cet élargissement de ses actions sous le terme de « maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique (MODUE) » par analogie avec la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale développée en matière d'habitat.

3.8. Une approche financière raisonnée

3.8.1. Un bilan prévisionnel régulièrement actualisé

Tout opérateur foncier doit rechercher l'équilibre des dépenses et des recettes des opérations qu'il conduit.

À cette fin, il établit un bilan prévisionnel qu'il affine au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. Ce bilan est similaire à celui qu'effectue un aménageur à la seule différence qu'il ne comprend pas de dépenses de réalisation d'équipements d'infrastructure ou de superstructure. Il permet de déterminer la valeur acceptable d'acquisition et de transformation du foncier pour que le terrain puisse être revendu à l'équilibre (en regard du programme prévu) compte tenu du marché foncier et immobilier.

Les EPF n'échappent pas à cette règle de bonne gestion, même s'ils interviennent dans le cadre de conventions qui comportent une garantie de rachat à prix coûtant par les collectivités contractantes. Cette garantie ne les dispense pas de rechercher l'équilibre de leurs opérations pour ne mobiliser qu'avec parcimonie l'argent public.

Dans le cas des friches, le bilan est très dépendant des coûts techniques induits par les obligations de désamiantage et de dépollution.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) explicite cette dépendance du marché immobilier en matière de reconversion des friches en distinguant trois types de situation ⁴⁶:

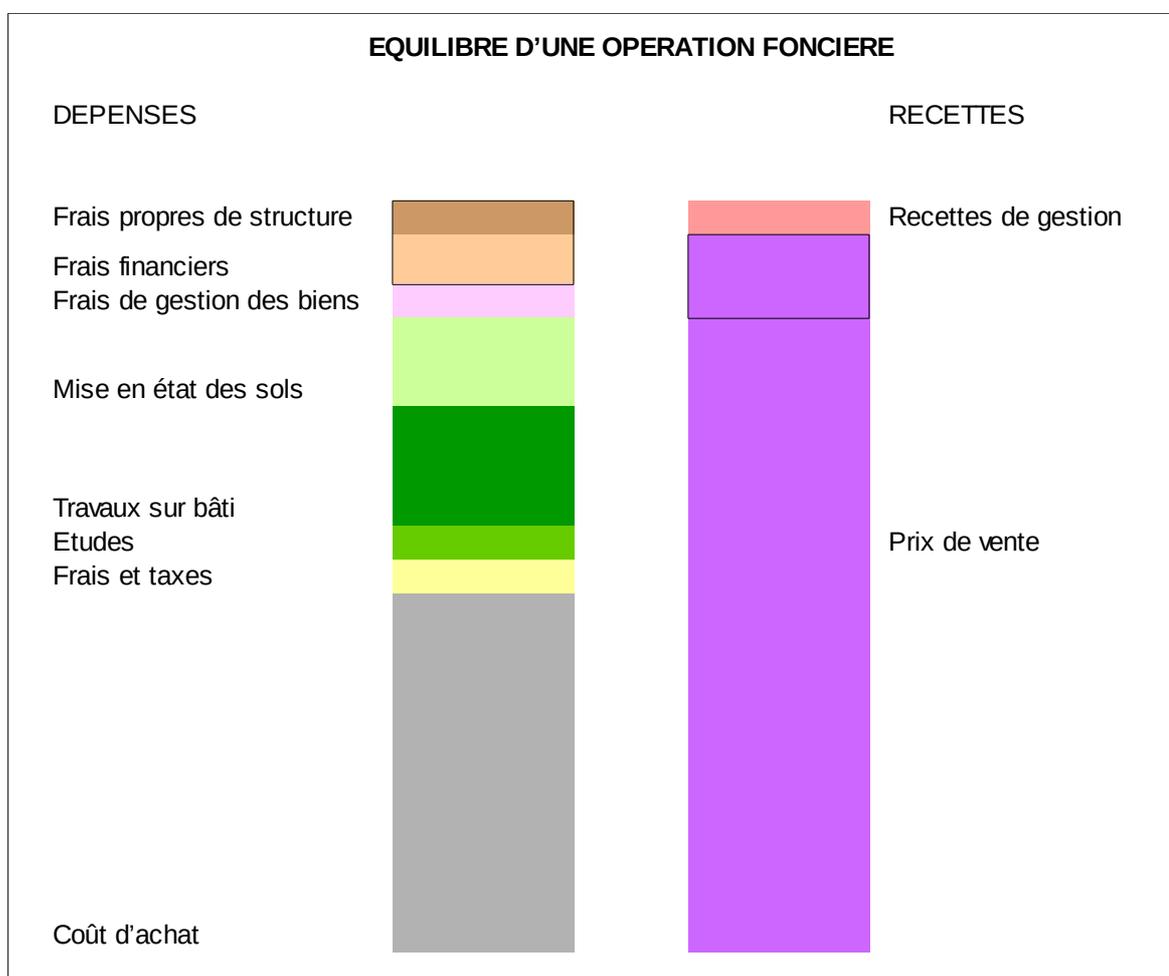
- les secteurs « dans le marché »
- les secteurs de catégorie intermédiaire
- les secteurs « hors marché »

⁴⁶ La reconversion des sites et des friches urbaines pollués (Mars 2014)

3.8.2. Les secteurs « dans le marché »

Les secteurs « dans le marché » sont généralement situés au centre des métropoles dans des territoires « tendus » où existe une forte pression foncière du fait d'une demande importante et de faibles disponibilités foncières. Les prix du terrain à bâtir destiné à la création de programmes d'habitat ou d'activités tertiaires y sont élevés et permettent d'absorber l'ensemble des coûts de recyclage des friches industrielles.

Les EPF, qui bénéficient de la taxe spéciale d'équipement (TSE), ne facturent généralement pas à leur vrai coût leurs frais propres de structure ni leurs frais financiers, en n'imputant à l'opération qu'une actualisation⁴⁷ d'un montant réduit, souvent symbolique voire nul. Le prix de vente à l'équilibre en est réduit d'autant, ce qui leur permet d'avoir un rôle modérateur sur les prix fonciers et immobiliers.

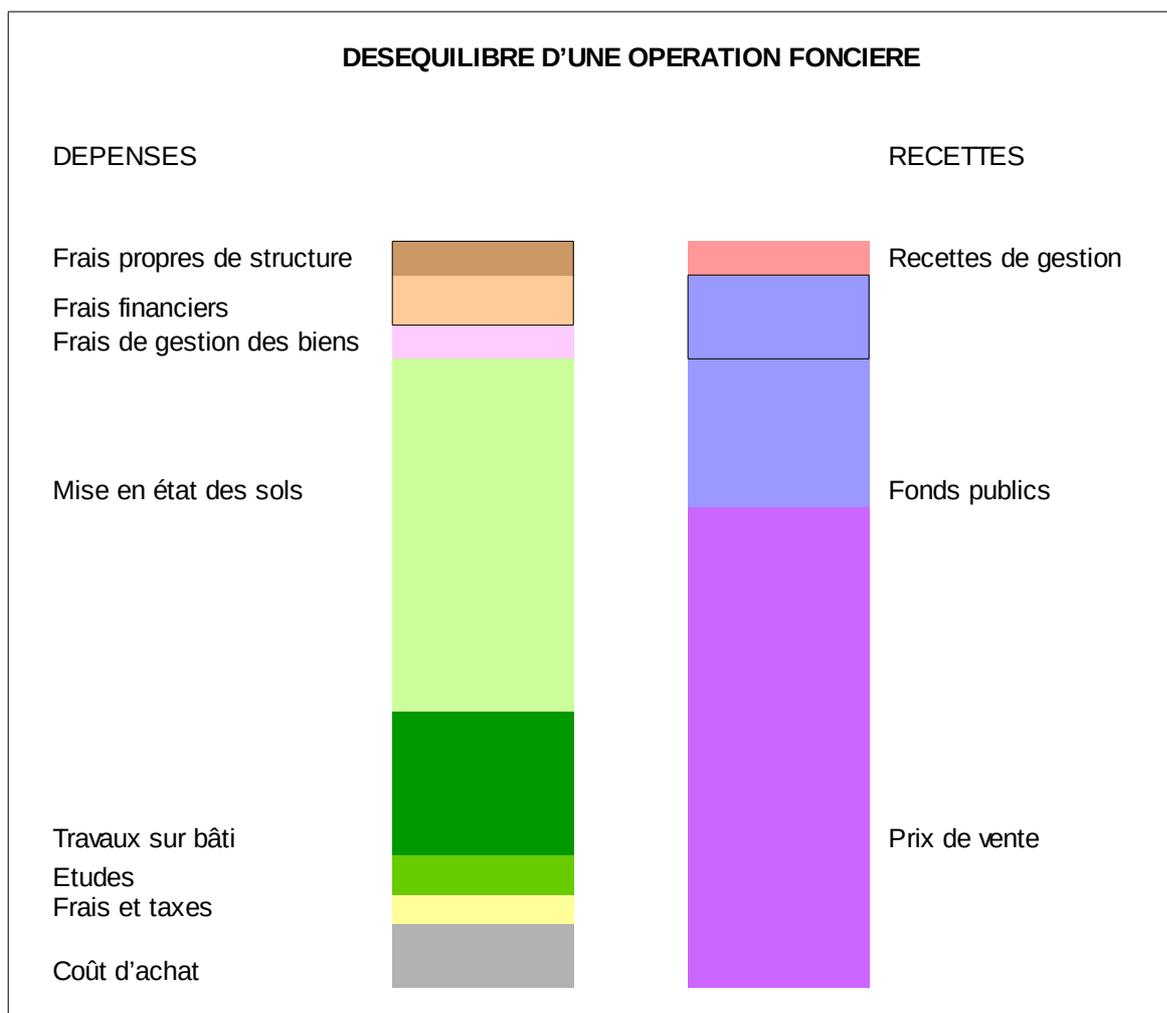


⁴⁷ Au sens de l'instruction comptable M9.

3.8.3. Les secteurs de catégorie intermédiaire

Les secteurs de catégorie intermédiaire sont plus fréquemment rencontrés. Ils regroupent en particulier des friches situées sur un territoire où le foncier potentiellement disponible est abondant (en raison par exemple du retrait de nombreuses implantations de l'État) ou bien des terrains bien situés en zone tendue mais lourdement pollués.

Dans de telles configurations, le marché ne permet pas d'atteindre l'équilibre. L'opération ne peut se réaliser qu'avec l'apport de fonds publics.



Dans ce cas, le rôle de l'opérateur est d'abord de minimiser l'écart entre dépenses et recettes prévisionnelles :

- Tout d'abord en réduisant le coût d'achat initial en utilisant une méthode de « compte à rebours » similaire à celle que pratiquent les promoteurs privés ou sociaux : un terrain pollué a une moindre valeur vénale qu'un terrain sain. Cette négociation peut s'avérer difficile face aux prétentions des propriétaires (l'État n'étant d'ailleurs pas exemplaire en la matière) avec la difficulté que les services de France Domaine ne prennent pas en compte la pollution dans leurs évaluations (ce qui est tout à fait normal car ce thème n'entre pas dans leurs

compétences)⁴⁸. Elle requiert un fort professionnalisme. Les EPF peuvent s'y montrer particulièrement efficaces.

- Ensuite en maîtrisant les frais techniques, essentiellement les coûts de dépollution. Ceux-ci peuvent en effet fortement varier en fonction de l'usage futur des sols et de la destination des terres polluées. Le déplacement d'un établissement sensible (type école maternelle) sur une partie non polluée du site, l'optimisation de modalités de stationnement évitant les constructions en sous-sol ou le confinement de terres polluées sous une butte paysagère ou une future voirie⁴⁹ peuvent avoir un impact fort, à réglementation constante, sur le coût global de dépollution dès lors que les services de l'État prennent en compte ces évolutions dans leurs prescriptions.

Cette optimisation nécessite de dépasser le seul programme de l'opération et de travailler sur un projet dans toutes ses dimensions. Pour les opérations importantes, elle n'est possible que dans un dialogue itératif avec le futur aménageur.

- De façon secondaire, en augmentant les recettes de gestion, en développant les usages provisoires des locaux via par exemple des conventions d'occupation précaire⁵⁰ (étant observé que ces usages peuvent en outre permettre de réduire les frais de gardiennage des locaux).
- Exceptionnellement, en proposant à la collectivité de réviser une partie de son programme en renonçant à des options dispendieuses (par exemple en acceptant la démolition d'un bâtiment prévu initialement conservé mais dont la réhabilitation s'avère très coûteuse pour un usage final peu satisfaisant).

Si à l'issue de ces études le déficit est réduit à un niveau acceptable en regard de l'intérêt du projet la mobilisation de fonds publics, peut permettre la réalisation de l'opération⁵¹.

7. Recommandation : Établir avant chaque intervention un bilan prévisionnel d'opération sur la base du projet d'aménagement et optimiser ce bilan au fur et à mesure de l'affinement de ce projet.

⁴⁸ Mais est source de difficulté dans leur fonction d'expert auprès du juge de l'expropriation.

⁴⁹ Comme dans la reconversion de la friche Vacancières à Saint-Chamond (Loire) conduite par l'EPORA ou celle de la friche Aubette-Martainville à Rouen (Seine-Maritime) pilotée par l'EPF Normandie.

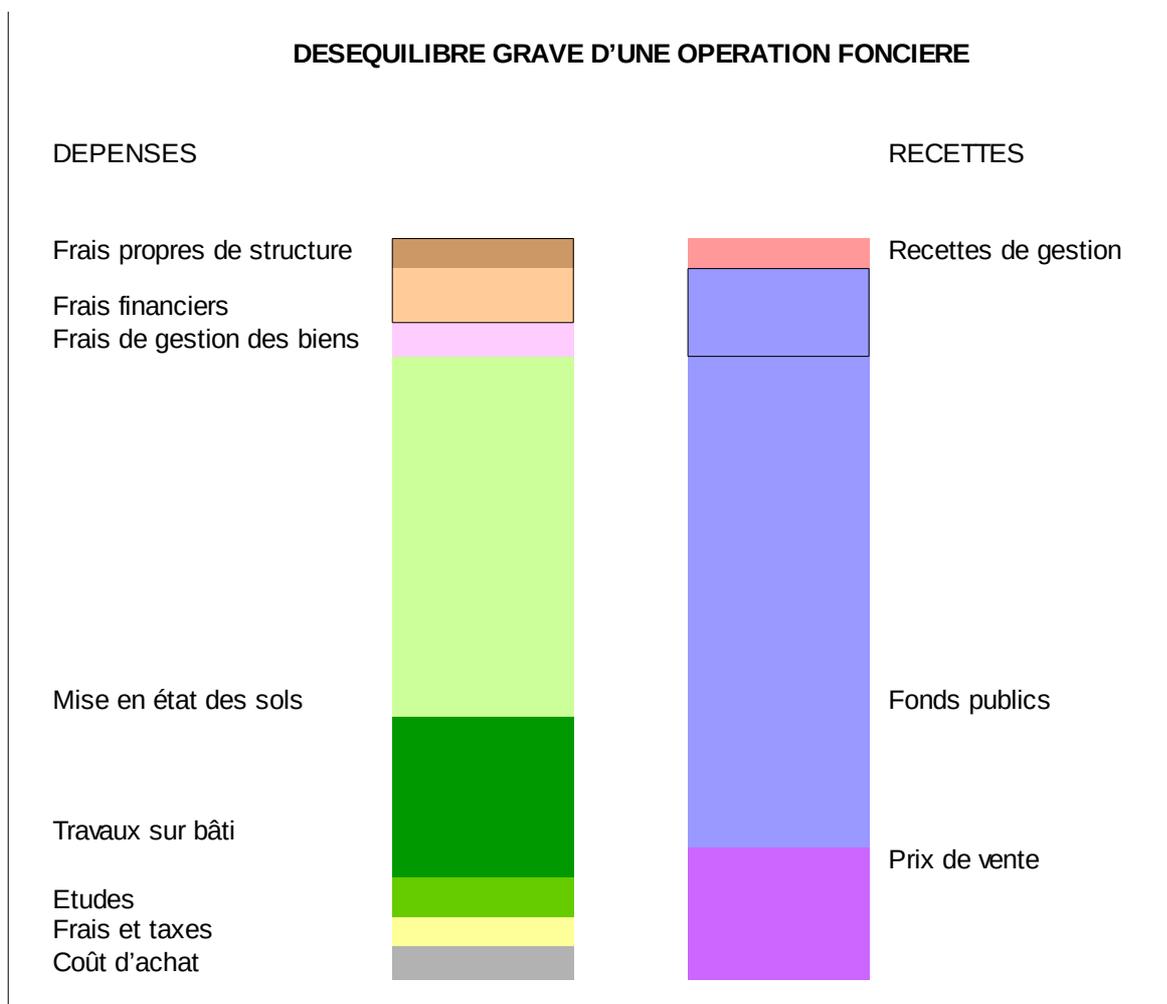
⁵⁰ À l'exemple des réalisations de la société d'aménagement de la métropole ouest atlantique (SAMOA) sur l'île de Nantes.

⁵¹ Cf. *infra* 4.5.

3.8.4. Les secteurs « hors marché »

Les secteurs « hors marché » se rencontrent surtout sur les territoires en déprise, souvent marqués par des pertes d'emplois et une chute démographique. La demande de terrains à bâtir y est faible pour tous les types de programmes. Le recyclage des friches devient en cas de pollution lourde financièrement très déséquilibré quels que soient les efforts d'optimisation entrepris.

Dans ces conditions, seules les opérations préalablement identifiées comme stratégiques au regard des priorités fixées par l'EPF sont susceptibles de faire l'objet d'une reconversion grâce à une injection massive de fonds publics. Dans la majorité des cas, le recyclage ne pourra qu'être abandonné ou du moins reporté dans l'attente d'une évolution des conditions économiques locales. La seule intervention envisageable est celle de l'ADEME (ou d'un EPF depuis la loi n°2014-366 du 24 mars 2014)⁵² dans un rôle de mise en sécurité sanitaire des sites en cas de défaillance du responsable. Cette intervention limitée est en particulier indispensable dans le cas des sites dits « orphelins » dont les exploitants ont disparu ou se révèlent insolvables.



⁵² Article L 556-3 du code de l'environnement.

4. L'action des EPF dans la reconversion des friches urbaines et industrielles en nouveaux quartiers durables peut être optimisée

4.1. La prise en compte de la spécificité des territoires est gage d'efficacité

Les réponses au questionnaire et les entretiens montrent que les succès et l'émergence de bonnes pratiques dans le traitement des friches urbaines et industrielles tiennent à la faculté des EPF d'inscrire dans leurs PPI, comme dans leurs procédures de suivi de chaque opération, une grande capacité d'adaptation à leur terrain d'intervention. Cela se traduit dans les relations institutionnelles et financières nouées avec les collectivités, dans la construction de partenariats avec de nombreux acteurs et dans l'élaboration de réponses pragmatiques aux difficultés rencontrées dans le détail des projets.

La question s'est posée d'une formalisation plus grande de ces différentes procédures adaptées dans une doctrine nationale. La mission répond négativement sur ce point.

Elle note d'abord que les PPI incorporent l'essentiel de ces adaptations locales et qu'ils sont approuvés par les conseils d'administration, puis validés par l'État.

De plus l'observation détaillée des réponses locales montre combien l'histoire forcément variée des bassins industriels, l'implication variable des conseils régionaux par exemple et l'état du marché du foncier et du logement, si différent d'une région à l'autre, commandent la mise en place et le développement de cette adaptabilité.

Enfin c'est souvent face à des difficultés imprévisibles qu'il faut adapter l'intervention, ce qui, par nature, ne s'inscrit pas dans un texte.

Il ressort aussi de l'ensemble des audits du CGEDD sur les EPF d'État que les orientations particulières données à l'action de ces établissements favorisent largement leur performance constatée dans l'atteinte des objectifs nationaux qui leur sont assignés. Une clef du succès des EPF réside dans cette latitude d'adaptation au terrain. Elle n'exclut pas une transparence accrue de leur action.

Aussi une mise en commun, au profit de tous, des méthodes et des bonnes pratiques de chacun serait très utile et pourrait prendre la forme d'une revue annuelle ou, plus efficace, d'un site intranet partagé et nourri régulièrement par les EPF48.

8. Recommandation : Faire établir par le CEREMA un répertoire des bonnes pratiques mises en œuvre par les EPF et des écueils à éviter. En proposer une diffusion à l'ensemble des opérateurs fonciers.

4.2. La création de secteurs d'information sur les sols permet de préserver l'avenir sur des terrains non dépollués

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, a prévu un dispositif nouveau destiné à porter à la connaissance du public l'inventaire par l'État des sites pollués et le faire prendre en compte dans les projets à venir : les secteurs d'information sur les sols (SIS). Ce dispositif a été finalisé par le décret n° 2015-1353 du 26 octobre 2015.

Ces SIS, qui devront être délimités par les préfets avant le 1^{er} janvier 2019, identifieront au niveau parcellaire les terrains sur lesquels l'État a connaissance d'une pollution des sols susceptible de nécessiter, notamment en cas de changement d'usage, des mesures de gestion pour préserver la santé et l'environnement. La réalisation de tout projet sur un SIS sera précédée de la réalisation d'études de sols spécifiques par un bureau d'études certifié.

Les friches urbaines et industrielles sont donc au premier chef concernées, et particulièrement celles ayant vocation à être reconverties en quartiers d'habitat.

Les EPF ont vocation à être exemplaires dans la mise en place de ces SIS. Les inventaires de friches réalisés ou en cours de réalisation par plusieurs d'entre eux peuvent fournir des informations utiles aux services de l'État, qui peuvent s'appuyer sur leur expérience opérationnelle pour mettre en place ce dispositif.

Les SIS constituent un progrès en matière de transparence et de responsabilité. Ils permettront de garder la mémoire des sols pollués identifiés laissés en place ou stockés dans le cadre d'un projet d'aménagement, mesure plus économique et plus durable que la mise en décharge. Ils peuvent avoir un impact certain sur l'efficacité des moyens consacrés par les opérateurs au traitement des friches en supprimant deux tentations :

- pour l'opérateur, celle de ne effectuer que des études de sol a minima de crainte de se voir imposer par l'administration une dépollution allant au-delà de ce qu'impose l'usage futur qu'il projette ;
- pour l'administration, celle d'imposer par précaution une dépollution totale et non pas liée à l'usage projeté par l'opérateur.

L'instauration des SIS permettra de garantir un dialogue fructueux entre les opérateurs, qui pourront contribuer sans restriction à une meilleure connaissance des sols, et l'administration déconcentrée, qui pourra sans suspicion s'en tenir à la doctrine et limiter les obligations de dépollution à l'usage futur des sites sans risque pour l'avenir, permettant ainsi une intervention sur davantage de friches à moyens constants.

9. Recommandation pour l'administration : À l'occasion de la mise en place des SIS renforcer la qualité de l'information disponible sur les sols sans imposer d'obligations de dépollution au-delà de celles nécessitées par l'usage projeté des terrains.

4.3. Les services de l'État facilitateurs de projets

Face à un opérateur, il est important que l'État parle d'une seule voix.

Or les opérations les plus complexes sont soumises à de multiples réglementations générant chacune leur propre procédure : urbanisme (droit des sols), habitat (mixité), construction (en cas de réhabilitation du clos et du couvert), patrimoine (sites et bâtiments inscrits ou classés, archéologie préventive), santé publique (amiante, pollution), environnement (risques, protection des ressources et de la biodiversité)... gérées au sein des services déconcentrés de l'État par des services instructeurs distincts.

Ces politiques sont toutes légitimes, mais il est fréquent qu'elles conduisent à des injonctions contradictoires⁵³. Les opérateurs confrontés à une administration « en tuyaux d'orgue » voient leurs projets bloqués ou du moins fortement ralentis.

Les EPF se sont organisés en « mode projet » : pour chaque site, un responsable d'opération mène de bout en bout le projet avec l'appui des ressources internes à l'établissement.

Cette organisation ne paraît pas directement transposable à l'État, compte tenu de la technicité que réclame chaque procédure. Pour autant, de multiples exemples⁵⁴ montrent l'efficacité d'une posture de l'État comme accompagnateur et non censeur de projet.

Une telle approche place le projet et non la procédure au centre du dispositif.

Elle peut se traduire :

- par une attitude de concertation, voire de coconstruction du projet de la part des services instructeurs en amont des procédures, pour surmonter les contraintes et dégager des solutions adaptées (et gagner finalement du temps) ;
- par la réaffirmation du rôle du préfet en tant qu'arbitre entre les différentes politiques portées par l'État ;
- par la définition en amont et la hiérarchisation des contraintes imposées à chaque opération ;
- éventuellement, par la désignation d'un coordonnateur, interlocuteur privilégié du chef de projet de l'opérateur, servant de « plaque tournante » pour les différents services.

Elle doit permettre de réaliser plus vite des projets de plus grande qualité.

10. Recommandation pour l'administration : Positionner les services déconcentrés dans une logique d'accompagnement de projets et non de gestion de procédures.

⁵³ À titre d'exemple, archéologie préventive et protection de la diversité peuvent être antinomiques : la réalisation d'un diagnostic archéologique nécessite la réalisation de tranchées régulièrement espacées, par définition destructrices de la flore et perturbatrices de la faune.

⁵⁴ Comme le projet PEX suivi par la préfecture de Haute-Garonne.

4.4. Le statut de tiers demandeur peut faciliter la réhabilitation de terrains pollués

La loi ALUR du 24 mars 2014 (complétée par le décret n°2015-1004 du 18 août 2015) a prévu la possibilité pour un tiers de reprendre à son compte les obligations de réhabilitation au titre du code de l'environnement qui pèsent sur l'exploitant d'une installation industrielle en cessation d'activité afin de fluidifier la reconversion des terrains libérés à cette occasion. Ce « tiers demandeur » doit apporter à l'administration des garanties équivalentes à celles que la loi impose à l'exploitant.

L'intérêt de cette mesure est manifeste lorsque la dépollution des sols doit être coordonnée entre plusieurs propriétaires mitoyens pour être efficace (pollution généralisée et pollution de nappe en particulier)⁵⁵.

Mais cette mesure permet surtout d'éviter une double intervention : celle de l'exploitant (dépollution pour un usage industriel) puis celle de l'aménageur ou du promoteur (dépollution pour un usage futur autre qu'industriel), source de coûts et de délais supplémentaires par rapport à une intervention unique.

Elle ne peut être mise en œuvre que par des professionnels expérimentés capables de chiffrer objectivement leurs obligations respectives sur la base d'études de sol précises et d'un projet détaillé, d'évaluer les aléas de la dépollution et de définir entre eux un contrat équilibré mutuellement avantageux.

Cette procédure destinée aux aménageurs ou promoteurs peut occasionnellement être mise en œuvre par les EPF, dès lors que le projet prévu sur leur terrain d'intervention est arrêté.

Les EPF y sont prêts pour peu que soient clarifiées les conséquences juridiques de cette substitution, encore imprécises pour beaucoup d'entre eux notamment en ce qui concerne la période postérieure à la réhabilitation du site.

Reste un obstacle à lever. L'arrêté du 18 août 2015 relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L. 512-21 du code de l'environnement définit ces garanties financières que le « tiers demandeur » doit apporter à l'État sur le modèle de la garantie à première demande ou de la consignation. Ces dispositifs sont efficaces et régulièrement mis en œuvre par des sociétés de droit privé mais paraissent inadaptés pour des personnes publiques (dotées d'un comptable public), et particulièrement pour des établissements publics de l'État. Dans ce cas, une simplification paraît indispensable.

11. Recommandation pour l'administration : Adapter le mécanisme de garantie financière pour les collectivités publiques. Envisager son automaticité pour les établissements publics de l'État.

⁵⁵ Faute de cadre législatif adéquat, l'EPF Nord-Pas de Calais a dû avoir recours à des artifices juridiques pour débloquer (avec succès) un processus de dépollution concernant quatre propriétaires à Wattrelos.

4.5. Quelle mobilisation des fonds publics pour assurer l'équilibre des opérations ?

Historiquement, la résorption des friches industrielles des territoires frappés par une désindustrialisation massive (mines, sidérurgie...) a bénéficié de financements de l'État (ou de l'Union Européenne) souvent mobilisés à travers les contrats de plan (ou contrats de projet) État-région, dans l'objectif de faire disparaître les traces d'une époque douloureusement révolue. Les EPF créés avant l'an 2000 en ont été désignés comme opérateurs.

Cette source de financement est aujourd'hui pratiquement tarie en raison de la réorientation des crédits⁵⁶. L'action des EPF a été recentrée sur l'appui à des projets de territoire, avec une priorité affirmée pour le logement. L'équilibre des opérations ne repose plus que sur des acteurs locaux, sous réserve de quelques subventions encore mobilisables.

Dans ce contexte, les pratiques des EPF sont disparates :

- Les EPF récents, et particulièrement ceux qui interviennent en zone tendue où les déficits sont faibles ou sur des territoires peu industrialisés dans lesquels les friches industrielles ne représentent pas un gisement foncier significatif n'ont pas développé de procédures particulières. Si une opération ne se situe pas dès l'origine dans le marché, une optimisation du projet permet généralement son équilibre économique, dès lors qu'elle est accompagnée de la non répercussion par l'EPF de certaines de ses dépenses (frais propres de structure et frais financiers essentiellement) et d'une subvention d'équilibre (directe ou indirecte) de la collectivité contractante.
- Les EPF les plus anciens ont conservé des dispositifs spécifiques hérités de leur rôle pendant la période de désindustrialisation. Ces dispositifs qu'ils ont souvent baptisés « fonds friches » ou « fonds de minoration foncière »⁵⁷ sont hétérogènes par le nombre de contributeurs (en particulier présence ou non de la région) et par l'ampleur de l'effort demandé aux collectivités contractantes. Chacun présente des particularités issues des conditions de la négociation locale qui a présidé à leur instauration. Tous prévoient une prise en charge partielle (voire quasi totale) par l'EPF des dépenses de dépollution et parfois de déconstruction. Certains conditionnent cette utilisation de fonds propres à l'intervention conjointe d'une collectivité (région). Presque tous laissent une part du déficit à charge de la collectivité contractante.

L'efficacité des EPF dépend de leur capacité à atteindre leurs objectifs sur des territoires et dans un environnement par définition spécifiques à chacun d'entre eux. Il ne paraît donc pas opportun de rechercher un modèle unique d'intervention pour tous les EPF : chacun doit pouvoir optimiser son intervention en fonction des priorités particulières que l'État lui fixe et des conditions locales qu'il rencontre.

⁵⁶ Les investissements de la banque européenne d'investissement (BEI) et de la Caisse des dépôts et consignations pour l'achat, la dépollution et la transformation de sites industriels en aire habitables (fonds Ginkgo intervenant à Choisy-le-Roi, Romainville, Lyon, Annecy...) suivent une logique de rendement et non de subvention.

⁵⁷ À ne pas confondre avec les « fonds de minoration foncière » au bénéfice du logement social qui sont spécifiquement alimentés par les prélèvements effectués sur les communes accueillant un nombre insuffisant de logements sociaux conformément à l'article L302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Un fonds de minoration foncière en faveur de la reconversion des friches urbaines et industrielles peut donc être mis en place dans les territoires les plus concernés. Pour autant, quelques principes semblent devoir être respectés.

- Tout d'abord ce type d'intervention doit être sélectif : l'EPF ne saurait s'engager dans une logique de guichet. Il doit donc définir précisément les priorités qui justifieront son intervention et quantifier les moyens susceptibles d'y être alloués.
- Ensuite il doit responsabiliser les partenaires : une part très significative du déficit doit être prise en charge par la collectivité contractante. C'est le plus sûr moyen d'éviter des sollicitations d'opportunité.
- Enfin il est très souhaitable qu'une collectivité plus « large » que la collectivité contractante soit au nombre des contributeurs (étant observé que cette collectivité peut porter ses propres priorités, à croiser avec celles de l'EPF) afin de faire jouer un effet de levier.

Un tel mécanisme de « trois parts » non nécessairement égales mériterait d'être débattu, et s'il était retenu, explicité vis-à-vis de l'ensemble des partenaires de l'EPF, dès lors que les friches potentiellement déficitaires représentent une part importante de son activité.

12. Recommandation : En cas de mise en place d'un fonds de minoration foncière, soumettre son utilisation à des critères de priorité sélectifs et à la responsabilisation financière de la collectivité contractante. Rechercher un effet de levier par la contribution d'autres collectivités.

4.6. Garder en perspective l'objectif de réaliser des projets durables

Les EPF peuvent avoir un rôle déterminant pour favoriser la réalisation d'opérations ou de quartiers d'habitat durable.

L'analyse des difficultés rencontrées dans le recyclage des friches urbaines et industrielles ne doit pas faire oublier le sens même de l'intervention des EPF, explicité à l'article L321-1 du code de l'urbanisme (2^e alinéa) :

« ...Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat... »

La création d'opérations ou de quartiers d'habitat exemplaires en matière de développement durable est donc un objectif de l'intervention publique.

Cet objectif justifie que pour chaque projet soit fixée dès l'origine, en accord avec la collectivité contractante, une ambition de développement durable adaptée aux caractéristiques du territoire et aux contraintes du projet. Cette ambition doit être précisée au fur et à mesure de la définition du projet en orientations priorisées et finalisée dans des cahiers des charges au moment de la vente des terrains afin que les opérateurs (aménageurs ou constructeurs) intervenant en aval la traduisent concrètement.

Ces cahiers des charges peuvent concerner tous les aspects du développement durable (économique, social ou environnemental), conformément aux orientations stratégiques de l'État (OSE)⁵⁸ :

« ...L'EPF a un rôle essentiel à jouer pour construire la ville durable car les opérations qu'il porte constituent un champ unique d'expérimentation et de déploiement, notamment en renouvellement urbain ou pour la reconversion de friches industrielles.

Ils peuvent définir des objectifs qualitatifs portant sur la mixité sociale et fonctionnelle, l'intensité urbaine (densité bâtie, services de proximité), l'amélioration du cadre de vie (intégration de la nature en ville) et la transition écologique (efficacité énergétique)... L'EPF doit donc conditionner ses interventions à la prise en compte de ces éléments dans les programmes de sortie... »

Ces cahiers des charges peuvent fixer les résultats à atteindre par l'aménageur ou le constructeur final

- soit sous forme de label ou de certification, délivré par un tiers indépendant⁵⁹ ;
- soit sous forme quantitative, les indicateurs pouvant être établis sans contestation⁶⁰ ;
- soit sous forme qualitative dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable⁶¹.

L'EPF doit vérifier la compatibilité du prix de vente de ses terrains avec les surcoûts éventuels induits par le respect de ce cahier des charges⁶². En contrepoint, l'instauration de pénalités financières dissuasives si les résultats ne sont pas atteints (ou non communiqués) est à même de garantir la mobilisation des opérateurs aval pour réaliser des opérations ou des quartiers d'habitat durable.

13.Recommandation : Établir des cahiers des charges de développement durable ambitieux mais réalistes, adaptés à chaque opération, et garantir leur mise en œuvre par les opérateurs aval.

⁵⁸ Extrait du volet national des OSE signifiées à l'EPF Languedoc-Roussillon (11 mars 2015).

⁵⁹ Par exemple EcoQuartier, Bâtiment Basse Consommation (BBC) ou à énergie positive (BEPOS).

⁶⁰ Par exemple pourcentage (exprimé en surface) de logements locatifs sociaux ou objectifs chiffrés dans les conventions signées avec les territoires à énergie positive pour la croissance verte.

⁶¹ Par exemple végétalisation des terrasses non accessibles.

⁶² La sélection finale des opérateurs peut s'effectuer sur des critères qualitatifs qui seront intégrés dans le cahier des charges du lauréat.

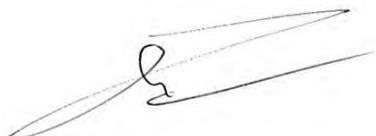
Conclusion

La requalification des friches urbaines fournit l'opportunité de créer des quartiers d'habitat durable en limitant l'étalement urbain. Parmi elles, les friches urbaines et industrielles représentent un gisement foncier significatif.

Le recyclage de ces friches se heurte cependant à de multiples difficultés, qui se traduisent en termes de coûts et de délais et peuvent compromettre la faisabilité des projets hors des centres métropolitains où le foncier est rare. La tendance lourde au renforcement de la réglementation dans les domaines sanitaire et environnemental ne laisse pas espérer d'amélioration de cette situation.

Les EPF ont développé une ingénierie foncière performante pour traiter les friches urbaines et industrielles et savent maîtriser l'essentiel de ces difficultés, même s'ils peuvent encore progresser dans leur action au service des projets de territoire. Pour autant ils n'échappent pas aux contraintes financières. Ils peuvent donc constituer un outil efficace de requalification des friches urbaines et industrielles au profit de l'habitat durable mais leur intervention doit en conséquence être adaptée et calibrée en fonction des priorités qui leur sont assignées.

Philippe Grand



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jérôme Peyrat



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission



457/2015

*La ministre de l'Écologie,
du Développement durable et de l'Énergie*

Paris, le 1^{er} NOV. 2015

Ségolène Royal

La ministre

à

Monsieur Patrice PARISE
Vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable

Objet : engagement des établissements publics fonciers dans les
démarches des friches urbaines et industrielles

La lutte contre l'artificialisation des sols est une priorité à plusieurs titres :

- l'extension urbaine s'effectue souvent au détriment de terres fertiles perdues par l'agriculture ;
- l'artificialisation conduit à augmenter les risques d'inondations de quartiers urbanisés avec des conséquences éventuellement dramatiques en cas d'épisodes de très fortes pluies.

Le gouvernement a récemment finalisé la mise en œuvre réglementaire de plusieurs dispositions de la loi ALUR allant dans le sens d'une meilleure valorisation des friches industrielles, élément important de la lutte contre l'artificialisation des sols :

- la possibilité pour un tiers, aménageur ou promoteur, de reprendre à son compte les obligations de réhabilitation qui pèsent au titre du code de l'environnement sur l'exploitant d'une installation industrielle en cessation d'activité, et ce afin de fluidifier et d'accélérer la reconversion des terrains libérés à cette occasion ;
- la création des secteurs d'information sur les sols, qui identifieront au niveau parcellaire les terrains sur lesquels l'État a connaissance de l'existence d'une pollution des sols susceptibles de nécessiter des mesures de gestion pour préserver l'environnement et la santé, notamment en cas de changement d'usage.

Hôtel de Roquette - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris

Ce deuxième dispositif en particulier a vocation à parfaire l'inventaire de l'état de ces sites pollués, qui représentent autant d'opportunités de développement foncier, et à mettre à disposition du public une information plus complète et plus accessible en la matière. La réalisation de tout projet sur un secteur d'information sur les sols nécessitera la réalisation d'études de sols et le recours à des bureaux d'études spécialisés dans le domaine des sites et sols pollués afin de définir les mesures de gestion appropriées permettant d'assurer la compatibilité entre l'usage prévu et l'état des sols.

En ouvrant de nouvelles facilités procédurales, en renforçant l'information et la transparence et en clarifiant les responsabilités des différents intervenants, ces dispositions visent à lever les freins existants à la revalorisation des anciennes friches industrielles.

Cette démarche rejoint l'action de certains établissements publics fonciers qui ont engagé, depuis plusieurs années, des démarches en matière de repérage des friches urbaines et industrielles afin de les réhabiliter pour les transformer en quartiers résidentiels. C'est notamment le cas de l'établissement public foncier de Lorraine. Ces requalifications de sites nécessitent toutefois la réalisation des travaux de dépollution des sols ou des nappes souterraines afin de rendre l'état de ces sites compatibles avec un usage d'habitation.

L'ensemble des établissements publics ne dispose toutefois pas d'une doctrine homogène en matière de requalification de friches urbaines et industrielles.

Il me paraît pourtant souhaitable que les établissements publics fonciers s'engagent résolument dans une politique de résorption des friches urbaines afin d'aménager de nouveaux quartiers à énergie positive, en vue d'atteindre les objectifs d'efficacité énergétique dans les bâtiments promus dans la loi relative à la transition énergétique.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de mener une inspection afin de faire un bilan des pratiques en matière de requalification des friches urbaines au sein des établissements publics fonciers.

Vous identifierez les bonnes pratiques dans les établissements publics fonciers, ainsi que les freins, d'ordre technique, administratif ou financier, susceptibles de bloquer l'avancement de certains projets. Vous me ferez des propositions afin de lever les contraintes identifiées.

Je vous remercie de remettre un rapport en ce sens avant la fin de l'année 2015.



Ségolène ROYAL

2. Liste des EPF d'État⁶³

1968 : L'Établissement public de la Basse-Seine est créé sur une partie de la Seine-Maritime et de l'Eure. Il s'étendra progressivement à l'ensemble des départements de la Seine-Maritime, de l'Eure et du Calvados, puis de la Manche et de l'Orne et prendra en 2004 le nom d'Établissement public foncier de Normandie.

1973 : L'Établissement public de la Métropole Lorraine est créé pour favoriser le développement urbain de la métropole d'équilibre Nancy-Metz. Lui aussi s'étendra progressivement à l'ensemble des départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle, puis des Vosges et de la Meuse, devenant l'Établissement public foncier de Lorraine en 2001.

1990 : Création de l'EPF du Nord-Pas de Calais, d'emblée sur l'ensemble de cette région. Sa vocation initiale est de traiter les friches industrielles. Il élargit ensuite son activité à l'ensemble des activités foncières permises aux EPF par le code de l'urbanisme.

1998 : L'EPOA (Établissement public de l'Ouest Rhône-Alpes) est créé sur le département de la Loire et dix cantons limitrophes du département du Rhône. Lui aussi a vocation prioritaire initiale à traiter les friches industrielles. L'EPOA s'étendra ensuite vers l'Est, sur une partie du Rhône et de l'Isère, et vers le Sud (Drôme et Ardèche).

2001 : L'EPF PACA est créé sur l'ensemble des six départements de la région. C'est le premier à recevoir vocation à conduire toutes les politiques foncières, dont celles en faveur du logement.

2006 : Création simultanée, le 13 septembre, de quatre EPF dont trois de taille départementale (Hauts-de-Seine, Val-d'Oise, Yvelines) et un sur les cinq autres départements de la région Île-de-France.

2007 : Création de l'EPF de Vendée. Son décret constitutif ayant été annulé, un nouveau décret fait renaître l'EPF en 2010.

2008 : Création des EPF de Poitou-Charentes et de Languedoc-Roussillon.

2009 : Création de l'EPF de Bretagne.

2016 : Les quatre établissements franciliens sont fusionnés en un seul au 1^{er} janvier 2016.

⁶³ Hors EPAG

3. Questionnaire d'enquête adressé aux EPF

QUESTIONNAIRE à l'attention des EPF

Le présent questionnaire est destiné à éclairer le CGEDD en matière d'engagement des EPF dans les démarches de résorption des friches urbaines et industrielles afin de limiter l'artificialisation des sols.

Il ne concerne donc pas les autres types de friches (militaires, commerciales, etc.) ni les friches industrielles isolées du tissu urbain constitué.

Il comprend 4 parties :

- données quantitatives
- modalités d'action
- réussites et échecs
- réflexions et suggestions (libre expression)

Merci de le retourner dûment renseigné dans les meilleurs délais à

philippe.grand@developpement-durable.gouv.fr

et jerome.peyrat@developpement-durable.gouv.fr

0. EPF CONCERNE: EPF

1. DONNEES QUANTITATIVES

1.1. Acquisitions

- Chiffres clefs (en M€)

années		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale	volume global							
	dont acquisitions							
	dont études et travaux							
Dont action foncière sur friches industrielles	volume global							
	dont acquisitions							
	dont études et travaux							

Préciser si ces chiffres proviennent

– *d'une comptabilité analytique*

– *d'une estimation*

- Surfaces de friches industrielles et urbaines acquises (en ha)

années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Surface totale acquise							

Préciser si ces chiffres proviennent

– *d'un inventaire analytique*

– *d'une estimation*

- Prévoyez-vous une évolution dans les 3 ans à venir de la part de l'action foncière de l'EPF sur des friches urbaines et industrielles :
 - non (ou peu significative)
 - oui (en hausse, en baisse ?)Pour quelles raisons ?

1.2. Cessions

- Quelle est la destination des friches urbaines et industrielles acquises par l'EPF ?

Destination principale	Part en volume financier (%)	Part en surface (%)
Non définie (réserve foncière)		
Quartier d'habitat (y compris équipements et espaces verts liés)		
Activité (emploi secondaire ou tertiaire)		
Équipements publics spécifiques		
Protection contre les risques		
Préservation des espaces		
Autre (<i>préciser</i>)		

Commentaire éventuel :

2. MODALITES D'ACTION

2.1. Organisation

- Les spécificités de l'intervention sur les friches industrielles, en particulier en matière de dépollution, ont-elles conduit à mettre en place une organisation spécifique au sein de l'EPF ?
- Quels sont les principaux partenaires de l'EPF pour le traitement des friches urbaines et industrielles ? Préciser leur rôle.
- L'EPF bénéficie-t-il de financements spécifiques pour son intervention sur les friches urbaines et industrielles ? Si oui, lesquels ?

2.2. Doctrine

- L'EPF dispose-t-il d'une doctrine formalisée en matière de requalification des friches urbaines et industrielles ?
 - non, il applique les principes généraux du PPI
 - oui, une doctrine spécifique a été définie dans le PPI
 - oui, une doctrine spécifique a été débattue en CA, suivie d'un vote
 - oui, une doctrine spécifique a été présentée au CA, sans vote
 - oui, une doctrine spécifique a été définie en interne

Commentaire éventuel :

3. REUSSITES ET ECHECS

3.1. Pratiques vertueuses

- Pouvez-vous donner un ou des exemples d'opérations exemplaires en matière de requalification de friches urbaines et industrielles menées par l'EPF ?

Décrire sommairement chacune d'entre elles en précisant le contexte, le rôle de l'EPF, l'articulation avec ses partenaires et les clefs de la réussite.

À quelle condition vous paraît-elle reproductible ?

A-t-elle fait l'objet d'une présentation à des tiers ?

3.2. Difficultés rencontrées

- Quelles sont les difficultés rencontrées par l'EPF dans ses interventions sur les friches urbaines et industrielles ?

- difficultés techniques
- difficultés administratives
- difficultés financières
- autres difficultés

- Pouvez-vous illustrer ces difficultés par un échec vécu par l'EPF ?

Commentaire éventuel :

3.3. Perspectives

- Pour l'EPF, quel peut être l'impact (fort, faible, occasionnel...) des nouvelles dispositions de la loi ALUR (secteurs d'information sur les sols, tiers intervenant en cas de cessation d'activité)?
- Quels freins sont ainsi levés ? Quelles difficultés restent sans réponse opérationnelle à ce jour ?

Commentaire et propositions éventuelles

4. REFLEXIONS ET SUGGESTIONS

4. Résultats bruts de l'enquête quantitative

4.1. EPF historiques

EPORA

		années							total
		2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Action foncière totale (M€)	volume global	21	28	32,8	38,5	33	30,7	184,0	
	dont acquisitions	10,9	14,3	23,6	26,6	21,8	19,5	116,7	
	dont études et travaux	10,1	13,7	9,2	11,9	11,2	11,2	67,3	
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	4,2	6	12,4	15,4	15,8	9	62,8	
	dont acquisitions	2,8	4,1	9,5	9,7	9,2	3,9	39,2	
	dont études et travaux	1,4	1,9	2,9	5,7	6,6	5,1	23,6	
part friches urbaines et industrielles	volume global	20,0%	21,4%	37,8%	40,0%	47,9%	29,3%	34,1%	
	dont acquisitions	25,7%	28,7%	40,3%	36,5%	42,2%	20,0%	33,6%	
	dont études et travaux	13,9%	13,9%	31,5%	47,9%	58,9%	45,5%	35,1%	
Surfaces (ha)		18,8	5,6	14,4	20,1	19	7	84,9	

NORMANDIE

		années							total
		2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Action foncière totale (M€)	volume global	62,4	56,3	54,7	70,1	33,3	41,5	318,3	
	dont acquisitions	54,5	49,5	46,6	60,5	25,3	33,7	270,1	
	dont études et travaux	7,9	6,8	8,1	9,6	8	7,8	48,2	
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	17,7	23,5	30,4	27,3	15,7	17,3	131,9	
	dont acquisitions	9,8	16,7	22,3	17,7	7,7	9,5	83,7	
	dont études et travaux	7,9	6,8	8,1	9,6	8	7,8	48,2	
part friches urbaines et industrielles	volume global	28,4%	41,7%	55,6%	38,9%	47,1%	41,7%	41,4%	
	dont acquisitions	18,0%	33,7%	47,9%	29,3%	30,4%	28,2%	31,0%	
	dont études et travaux	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Surfaces (ha)		30	21	21	59	11	16	158	

LORRAINE

		années							total
		2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Action foncière totale (M€)	volume global	66,3	47,6	56,3	38,2	60,5	44,8	313,7	
	dont acquisitions	54,6	35,6	43,2	26,3	46,6	30,3	236,6	
	dont études et travaux	11,7	12	13,1	11,9	13,9	14,5	77,1	
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	9,7	9,4	6,4	7	8	10,1	50,7	
	dont acquisitions	5,4	5	1,6	2,6	2,9	4,7	22,2	
	dont études et travaux	4,3	4,4	4,8	4,4	5,1	5,4	28,5	
part friches urbaines et industrielles	volume global	14,6%	19,7%	11,4%	18,3%	13,2%	22,5%	16,2%	
	dont acquisitions	9,9%	14,0%	3,7%	9,9%	6,2%	15,5%	9,4%	
	dont études et travaux	36,8%	36,7%	36,6%	37,0%	36,7%	37,2%	37,0%	
Surfaces (ha)		12	4	1	42	10	18	87	

NORD PAS DE CALAIS

		années							total
		2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Action foncière totale (M€)	volume global	58,2	71,6	89,1	74,7	86,2	128,8	508,6	
	dont acquisitions	49,5	65,8	76,8	61,1	69,2	109,9	432,3	
	dont études et travaux	8,7	5,8	12,3	13,6	17	18,9	76,3	
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	54,2	66,3	82,8	69,7	80,5	119,8	473,3	
	dont acquisitions	45,5	60,5	70,7	56,2	63,7	101,1	397,7	
	dont études et travaux	8,6	5,7	12,2	13,5	16,8	18,7	75,5	
part friches urbaines et industrielles	volume global	93,0%	92,6%	93,0%	93,3%	93,4%	93,0%	93,1%	
	dont acquisitions	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%	92,0%	
	dont études et travaux	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	
Surfaces (ha)		71	77	79	62	64	80	433	

4.2. EPF nouveaux

		ILE DE FRANCE						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	164,15	176,4	155,8	155,65	154,9	189,5	996,4
	dont acquisitions	161	173	153	152	153	188	980
	dont études et travaux	3,15	3,4	2,8	3,65	1,9	1,5	16,4
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	19,71	17,46	18,7	14	11	6,87	87,74
	dont acquisitions	18,4	17,1	17,6	11	10,2	6,47	80,77
	dont études et travaux	1,31	0,36	1,1	3	0,8	0,4	6,97
part friches urbaines et industrielles	volume global	12,0%	9,9%	12,0%	9,0%	7,1%	3,6%	8,8%
	dont acquisitions	11,4%	9,9%	11,5%	7,2%	6,7%	3,4%	8,2%
	dont études et travaux	41,6%	10,6%	39,3%	82,2%	42,1%	26,7%	42,5%
Surfaces (ha)		13	8	5	9	10	5	50

		PACA						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	64	49	76	109	112	123	533
	dont acquisitions	60	44	69	103	102	112	490
	dont études et travaux	1,5	2	3,2	2,7	2,6	5,4	17,4
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	5,1	0,05	0,07	4,1	0,8	0,2	10,32
	dont acquisitions	5	0	0	4	0,6	0	9,6
	dont études et travaux	0,04	0,05	0,06	0,03	0,1	0,09	0,37
part friches urbaines et industrielles	volume global	8,0%	0,1%	0,1%	3,8%	0,7%	0,2%	1,9%
	dont acquisitions	8,3%			3,9%	0,6%		2,0%
	dont études et travaux	2,7%	2,5%	1,9%	1,1%	3,8%	1,7%	2,1%
Surfaces (ha)								37,67

		BRETAGNE						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	2,39	6,48	16,36	17,21	14,02	27,75	84,21
	dont acquisitions	2,36	6,3	15,39	15,6	12,61	22,53	74,79
	dont études et travaux		0,01	0,07	0,46	0,68	2,89	4,11
Dont friches urbaines et industrielles	volume global		1,43	2,06	0,74	1,51	0,49	6,23
	dont acquisitions		1,43	2,04	0,73	1,41	0,26	5,87
	dont études et travaux			0,02	0,01	0,1	0,23	0,36
part friches urbaines et industrielles	volume global		22,1%	12,6%	4,3%	10,8%	1,8%	7,4%
	dont acquisitions		22,7%	13,3%	4,7%	11,2%	1,2%	7,8%
	dont études et travaux			28,6%	2,2%	14,7%	8,0%	8,8%
Surfaces (ha)			1,15	3,52	1,04	2,83	1,59	10,13

		LANGUEDOC ROUSSILLON						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	4,636	10,163	16,612	21,412	12,581	24,652	90,056
	dont acquisitions	4,559	10,033	16,32	20,876	12,056	23,993	87,837
	dont études et travaux	0,01	0,039	0,188	0,077	0,16	0,232	0,706
Dont friches urbaines et industrielles	volume global		1,255	0,82	0,261	0,095	0,9	3,331
	dont acquisitions		1,255	0,82	0,261	0,095	0,9	3,331
	dont études et travaux							
part friches urbaines et industrielles	volume global							3,7%
	dont acquisitions		12,5%	5,0%	1,3%	0,8%	3,8%	3,8%
	dont études et travaux							
Surfaces (ha)			3,11	0,27			1	4,38

		VENDEE						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	0,3	1,2	3,4	5,06	5,4	8,1	23,46
	dont acquisitions	0,3	1,2	3,3	4,6	5	7,5	21,9
	dont études et travaux			0,04	0,07	0,1	0,3	0,51
Dont friches urbaines et industrielles	volume global		1,2	0,01	0,01	0,01	0,23	1,45
	dont acquisitions		1,17			0,18		1,35
	dont études et travaux			0,03	0,01	0,05		0,09
part friches urbaines et industrielles	volume global			35,3%		0,2%	2,8%	6,2%
	dont acquisitions			35,5%		3,6%		6,2%
	dont études et travaux			75,0%	14,3%	50,0%		17,6%
Surfaces (ha)				1			2	3

4.3. EPF locaux

		Loire-Atlantique						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global			12,9	26,5	19,8	12,3	71,5
	dont acquisitions			12,9	26,5	19,4	12,1	70,9
	dont études et travaux			0	0	0,4	0,2	0,6
Dont friches urbaines et industrielles	volume global			9	21,2	5,5	1	36,7
	dont acquisitions			9	20,9	4,1	0	34
	dont études et travaux					0,4	0,2	0,6
part friches urbaines et industrielles	volume global			69,8%	80,0%	27,8%	8,1%	51,3%
	dont acquisitions			69,8%	78,9%	21,1%	0,0%	48,0%
	dont études et travaux							
Surfaces (ha)				16	18,5	1,1		35,6

		Savoie						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	8,1	14,7	9,5	7,4	6,5	11,5	57,7
	dont acquisitions	8,1	14,7	9,5	7,4	6,5	11,5	57,7
	dont études et travaux							
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	1,5	11,6	4,8	4	2	2,5	26,4
	dont acquisitions	1,5	11,6	4,8	4	2	2,5	26,4
	dont études et travaux							
part friches urbaines et industrielles	volume global	18,5%	78,9%	50,5%	54,1%	30,8%	21,7%	45,8%
	dont acquisitions	18,5%	78,9%	50,5%	54,1%	30,8%	21,7%	45,8%
	dont études et travaux							
Surfaces (ha)		0,8	8,2	2,4	1,7	1,3	3	17,4

		Montauban						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	0,2	1	0,8	1	1,5	0,6	5,1
	dont acquisitions	0,2	1	0,8	1	1,5	0,6	5,1
	dont études et travaux							
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	0,2	1	0,8		0,6	0,4	3
	dont acquisitions	0,2	1	0,8	0	0,6	0,4	3
	dont études et travaux							
part friches urbaines et industrielles	volume global	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	40,0%	66,7%	58,8%
	dont acquisitions	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	40,0%	66,7%	58,8%
	dont études et travaux							
Surfaces (ha)		1,1	1,3	3,2		5,1	1,7	12,4

		Dauphiné						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	10,6	12,8	25,4	18	8,4	13	88,2
	dont acquisitions	9,68	11,88	24,48	17,1	7,6	12,4	83,14
	dont études et travaux	0,92	0,92	0,92	0,9	1,6	0,74	6
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	0,1	1,4		1,3	1,6	2,8	7,2
	dont acquisitions		1,25		1,3		2,1	4,65
	dont études et travaux	0,1	0,16	0		1,6	0,74	2,6
part friches urbaines et industrielles	volume global	0,9%	10,9%	0,0%	7,2%	19,0%	21,5%	8,2%
	dont acquisitions	0,0%	10,5%	0,0%	7,6%	0,0%	16,9%	5,6%
	dont études et travaux	10,9%	17,4%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	43,3%
Surfaces (ha)			8,54	4,2	1,3	0,5	3,04	17,58

		SMAF						
		années						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
Action foncière totale (M€)	volume global	20	22,4	20,5	15,6	18,2	18,1	114,8
	dont acquisitions	19,8	22,2	19,9	15,3	17,6	17,6	112,4
	dont études et travaux	0,2	0,2	0,6	0,3	0,6	0,7	2,6
Dont friches urbaines et industrielles	volume global	0,3	2,7	2,6	2,5	3	2,7	13,8
	dont acquisitions	0,3	2,7	2,6	2,5	3	2,7	13,8
	dont études et travaux	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4
part friches urbaines et industrielles	volume global	1,5%	12,1%	12,7%	16,0%	16,5%	14,9%	12,0%
	dont acquisitions	1,5%	12,2%	13,1%	16,3%	17,0%	15,3%	12,3%
	dont études et travaux	1,5%	12,1%	12,7%	16,0%	16,5%	14,9%	13,6%
Surfaces (ha)		0,2	1	0,8	3,3	1,1	1,7	8,1

5. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
BERTRAND	François	DGALN/DHUP	Sous-directeur
BLAISON	Renaud	EPORA	Responsable technique
BORDES	Ghislaine	DGALN/DHUP	Chef de bureau
CHOTARD	Bénédicte	DREAL ALPC	Chargée de mission
CROS	Christine	DGPR	Chef de bureau
DAYRE	Pascal	EPFIF	Directeur général adjoint
GAY	Emmanuelle	DREAL ALCA	Directrice
GUILLET	Jean	EPORA	Directeur général
GUYOT	Fabrice	DREAL ALPC	Directeur
HOUBRON	Michel	EPF Normandie	Directeur général adjoint
KASZYNSKI	Marc	Groupe de travail sites et sols pollués	Président (ancien DG de l'EPFNPdC)
MENEZ	Florence	CEREMA	Directrice d'études
MOTYKA	Vincent	DREAL NPdC-Picardie	Directeur
PERRIN	Jean-Luc	DGPR	Sous-directeur
REMY	Vincent	EPORA	Directeur territorial Loire
STENGER	Régis	EPF Lorraine	Directeur général adjoint
TOUBOL	Alain	EPF Lorraine	Directeur général
VALLEE	Raynald	DDTM 17	Directeur
VILETTE	Cédric	DGPR	Chargé de mission

6. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ABF	Architecte des bâtiments de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD	Conseil général du développement durable
CPER	Contrat de plan État région
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPA	Établissement public administratif
EPAG	Établissement public d'aménagement en Guyane
EPF	Établissement public foncier
EPFIF	EPF Île-de-France
EPFL	EPF local
EPORA	Établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes
GISFI	Groupement d'intérêt scientifique sur les friches industrielles
IAU-IF	Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France
NOTRe	Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
SMAF	Syndicat mixte d'action foncière (Auvergne)
SIS	Secteurs d'information sur les sols
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TSE	Taxe spéciale d'équipement

