



MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRES DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES



Groupe de travail Fiches Industrielles – Territoires d'Industrie
Réunion #1 au CGET le 10 juillet 2019 de 9h30 à 16h00

- Compte-rendu -

Participants : cf. fichier annexe

Ordre du jour :

- *Eléments de contexte et objectifs*
- *Expression des attentes*
- *Travaux en ateliers*
- *Programme de travail*

1. Eléments de contexte et objectifs du groupe de travail

Dans un contexte de raréfaction des espaces disponibles (espaces agricoles et naturels sauvegardés, pression du marché du logement) et de mutations économiques accélérées (vieillesse des parcs, fermeture de sites industriels...), la question des friches industrielles devient de plus en plus prégnante pour le développement des territoires et leur attractivité. Or il n'existe pas de définition¹ communément partagée de ce qu'est une friche industrielle, ni de méthodologie formalisée permettant d'identifier les différentes friches industrielles existantes. Par ailleurs, outre l'insuffisante connaissance des sites, la question de la requalification des friches industrielles se heurte à des procédures réglementaires multiples et complexes, qui rendent plus difficiles la conduite et le financement des investissements à réaliser. Enfin le transfert de la gestion du foncier économique aux inter-communalités, désormais compétentes de plein droit en la matière, suscite une demande d'ingénierie et d'expertise accrue de la part des territoires, afin d'assumer les différentes phases de réhabilitation: acquisition, dépollution, aménagement, puis construction ou commercialisation.

Ainsi, les travaux menés dans le groupe de travail « Fiches Industrielles – Territoires d'Industrie » s'inscrivent dans le contexte des réflexions conduites au plan national dans le cadre du Pacte productif 2025 annoncé par le Président de la République, ainsi que de quatre groupes de travail pilotés par le MTES² dans le prolongement du Grand Débat National. Il s'agit pour notre groupe de travail, dans le cadre partenarial de l'initiative des Territoires d'industrie, de fournir une contribution écrite d'ici à la fin novembre sur la réhabilitation des friches industrielles en vue d'usages nouveaux, essentiellement productifs mais possiblement mixtes.

¹ « un espace bâti ou non, anciennement utilisé pour des activités industrielles, commerciales ou autres, abandonné depuis plus de 2 ans et de plus de 2000 m² » (Insee) ; « une friche industrielle est un terrain sur lequel subsistent des installations industrielles à l'abandon » (JORF 16/12/1998)

² Inventaire national des friches ; simplification des procédures administratives et mobilisation des financements innovants ; usages environnementaux des friches réhabilitées ; friches de demain

Une première analyse d'une quarantaine de fiches actions des Territoires d'industrie permet de dresser un panorama autour des axes principaux d'intervention suivants :

- simplification administrative et réglementaire,
- ingénierie territoriale et conduite de projets,
- action foncière et programmation immobilière.

2. Expression des attentes

Lors du tour de table des participants, une diversité de situations a été évoquée : friches en devenir, friches en cœur de ville, friches en renouvellement urbain, parcs d'activité vieillissants, zones polluées, biens sans maître, friches orphelines, propriétés privées, sites spécialisés ou diversifiés, mixité des usages... Il n'existe pas un modèle de requalification mais des situations variées qui appellent des réponses adaptées au cas par cas, afin de conserver le tissu productif ou de diversifier les usages (services, commerces, tiers lieux...). Les principaux besoins et attentes suivants ont été exprimés :

- le recensement, l'observation, la connaissance des friches actuelles et en devenir (question de l'anticipation des friches et de la préparation d'un départ d'entreprise) ;
- l'accompagnement de l'État (réactivité, bienveillance, dire de l'État, interprétation des règles, homogénéisation des procédures en pré instruction/instruction, collégialité...) ;
- la coordination de l'ensemble des acteurs sur le temps long avec la question des responsabilités (partage des risques et des coûts), notamment en cas de défaillance des exploitants et de procédure judiciaire (expropriation) ;
- un besoin en ingénierie (management de projet complexe), en compétences (urbanisme, réglementations ICPE, ERP...) et en ressources (méthode, cahiers des charges...) ;
- la gestion des contraintes environnementales (prévention des risques PPRT/PPRI, zones humides, compensations agricoles, pollution des sols et prise en charge des surcoûts, compensations environnementales...) et patrimoniales ;
- l'appréhension de la transition écologique comme un atout plutôt que comme une contrainte (reconversion énergétique, économie circulaire...) ;
- un retour d'expérience des outils de simplification existants (certificat de projet – utilisé par exemple dans quelques cas des Ardennes, tiers demandeur, rescrit environnemental...) et le partage de bonnes pratiques :
 - sur la mobilisation de ressources des EPF, des CCI (Bretagne, Normandie actives), des agences d'urbanisme, de centres de ressources (ex : Cerfra), du Cerema... ;
 - sur l'existence de fonds friches (Normandie par exemple) et des outils de la Banque des territoires (fonds intermédiés notamment).
- l'accès aux financements, notamment aux fonds européens (requalification des espaces dégradés), mais également aux fonds de revitalisation, et aux outils financiers de la Banque des Territoires.
- Les outils et modes de portage à disposition des collectivités et de l'État (EPF, SEM, SemOp) pour assurer une prise en charge du foncier économique à la fois adaptée (aux enjeux locaux) et soutenable financièrement, si possible en partenariat avec les acteurs privés du territoire.
- la proposition de pratiques et d'expérimentations inspirées de procédures existantes dans les domaines notamment de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement (arrêté d'insalubrité, OPAF-RI, principe du pollueur-payeur...).

3. Travaux en ateliers

Trois sous-groupes de travail (SGT) d'environ 18 personnes chacun se sont réunis pour réfléchir sur les difficultés rencontrées et les propositions d'amélioration sur les trois thèmes suivants :

- simplification administrative et réglementaire,
- modèles économiques et financements innovants,
- modes de portage foncier pour revitaliser les sites industriels.

3.1. SGT1 : Simplification administrative et réglementaire

Constats/questionnements

- **Sites en devenir** : enjeu central quand il y a une procédure de cessation d'activité (PSE, ICPE) : comment anticiper une procédure, quelles démarches à venir, notamment lors de la fermeture de grandes entreprises ?
- **Observation / anticipation** :
 - Observation des sites existants : améliorer la connaissance, possiblement au travers des agences d'urbanisme.
 - Au plan national : base de données BASOL, BASIAS ainsi que les secteurs d'informations sur les sols (SIS) permettant de faire remonter des informations, mais l'enjeu de l'harmonisation de ces bases de données au niveau national est à réaliser (à coordonner avec le groupe du MTES sur l'inventaire national des friches).

Retour d'expérience à approfondir

- **Identification des propriétés** (CC du Pays de Montereau) : friche polluée sans propriétaire : procédure de biens sans maître avec des procédures d'identification, puis d'évaluation, voire d'expropriation souvent longues et juridiquement lourdes.
- **Tissu urbain dense et verticalité** (Grand-Orly Seine Bièvre, en partenariat avec AFILOG) : concerne la logistique en verticalité pour optimiser le foncier en milieu urbain. L'hybridation des activités industrielles avec de l'artisanat, du commerce ou des services publics est complexe en raison des réglementations contraignantes et difficilement adaptables régissant les locaux industriels.

Préconisations/propositions

- Harmoniser et faciliter les réglementations ICPE, ERP, incendie... Limiter et unifier les demandes d'études.
- **Sites en devenir** : mieux travailler avec les services de l'État (dont les CRP) pour anticiper la fermeture des sites et leur transformation en friches industrielles.
- **Sites pollués** : étendre la procédure d'arrêté d'insalubrité (réservé à l'habitat) aux sites industriels pour faciliter le partage des responsabilités et des risques.
- **Compensations** : projet de création d'une Banque de compensations : partager les efforts de compensation à l'échelle d'un bassin d'emploi (Axe Seine).
- **Boîtes à outils** : constituer des fiches pratiques sur la définition d'une friche, les principales procédures réglementaires et sur certains outils tels que :
 - procédure du tiers demandeur
 - certificat de projet
 - rescrit environnemental (le plus connu au regard des fiches actions remontées)
- **Partage des risques** : clarification des acteurs concernés : propriétaire, exploitant, État...

3.2. SGT2 : modèles économiques et financements innovants

Constats/questionnements

- **Friches « urbaines »** : les friches en milieux urbains, avec une forte pression de promoteurs, ne sont pas comparables à celles en milieu rural, moins demandées. Des péréquations sont à mettre en avant.
 - 3 types d'aides : fonds intermédiés, investissement en capital, fonds européens.
 - **Fonds de la BdT** (Ginko/terrains pollués, Brownfields) mobilisables pour des sites avec un modèle économique soutenable. Mais quid des fonds dédiés des friches peu attractives dont la réhabilitation est déficitaire?
 - **Survvalorisation du foncier privé** : coûts d'acquisition souvent élevés pour les collectivités, et ce pour des terrains dont la réhabilitation est coûteuse : besoin d'un droit de préemption pour faire baisser les prix.
 - Besoin de **partage de la responsabilité financière** et des risques de dépollution (État, exploitants, propriétaire, collectivités).
- De plus en plus de collectivités décident de **conserver le foncier économique** et de le louer. D'un côté la propriété engendre des risques supplémentaires à moyen terme (responsabilité financière et environnementale), de l'autre elle permet une gestion et des modernisations sur le long terme et assure des revenus stables pour la réhabilitation.
- La question de la **re naturalisation des friches** se pose parfois en milieu rural, pour permettre une dépollution à coûts réduits sur un temps long.
- **Modèles partenariaux** (publics-privés). Découpe : collectivité (dépollution, démolition) / entreprise (aménagement, construction).
 - Réhabiliter pour le privé : risque que la **prestation de service soit requalifiée en aide d'État**/subvention déguisée (UE).
 - Modèles de **sites** mixtes (commerce, culture) **bloqués** au niveau UE et administratif. Co-investissement public-privé : mixer la réhabilitation avec des projets publics vecteurs d'autres financements (centres de formation, plateforme multimodale, etc.).
- **Retour d'expérience à approfondir**
 - Expérimentation dans le TI Lacq-Pau-Tarbes du modèle **d'opération programmée d'amélioration de l'habitat** et de revitalisation urbaine (OPAH-RU) **dédiée aux petites friches industrielles** (OPAF-RI). Petits patrimoines (inférieurs à 2000m²), accompagner avec une subvention (30%) le propriétaire privé pour réhabiliter son bien en conditionnant une transition énergétique, un niveau de loyer.
 - **Usage temporaire compatible avec la pollution** (Vallée de la chimie/Lyon, avec technologies de dépollution).
 - **EPF régionaux** traditionnellement mobilisés sur les questions d'habitat. Financements peu orientés *in fine* vers les activités économiques, créant de fait un vide auquel les collectivités ne peuvent pas toujours répondre. Les **EPF locaux (TSE) davantage en lien** avec les collectivités, des fonds friches sont établis (Béarn).
- **Préconisations/propositions**
 - **Fonds de revitalisation** à mobiliser en parallèle du reclassement (PSE).
 - **Fiscalité additionnelle sensible**, les SEMOP n'ont pas été une solution. Besoin d'une fiscalité repensée pour une gestion active des friches en continu. Sinon réorienter davantage les EPF (aujourd'hui très centrés sur l'habitat) vers les thématiques économiques, comme le font d'ores-et-déjà plusieurs EPFL.

3.3. SGT3 : modes de portage foncier pour revitaliser les sites industriels

Constats/questionnements

- **Relation par rapport au privé** : comment identifier et négocier avec les propriétaires privés : problème d'identification (DGFIP).
 - Besoins des entreprises : comment répondre rapidement à leurs besoins d'extension.
- **Optimisation foncière** : très peu d'outils à part la négociation avec le propriétaire qui n'est pas toujours simple. Besoin d'un travail en amont, dès la commercialisation
 - Conserver la maîtrise foncière : baux emphytéotiques
 - Vendre moins de terrains : villages d'activité
- **Friche immobilière existante** :
 - Quelle péréquation pour les territoires moins tendus ? L'acquisition de friches est forcément un coût pour la collectivité, des difficultés de négociation, sur des cas longs.
 - L'EPF et la SEM répondent à cela, ou des outils multi-partenariaux.
- **Différents modes de portage** avec des avantages et des inconvénients. Modes de mobilisation des EPF très inégaux d'une région à l'autre.
 - Parmi les EPF régionaux d'État qui ont une pratique d'intervention à vocation économique, on peut citer les EPF de Lorraine et de Nord Pas de Calais.
 - Portages longs, or les durées de portage des EPF sont strictes, donc ne permettent pas de répondre à tous les enjeux.
- **Pré-requis politique** : question de volonté politique des élus, avec un projet politique et une importance dans la stratégie économique du territoire : s'appuyer sur le PLU pour éviter les changements de destination (grignotage des zones industrielles par les zones commerciales ou résidentielles).

Retour d'expérience à approfondir

- **S'appuyer sur l'économie circulaire** pour recréer et réinstaller une activité industrielle sur une friche (réutilisation de la chaleur fatale, réutilisation des déchets de la céramique).
- **S'appuyer sur des acteurs privés locaux fédérés** : favoriser la création de consortiums de reprises pour co-porter des projets de territoire pensés et financés en partie par les entreprises du territoire.

Préconisations/propositions

- **Harmonisation des critères d'intervention**, différents selon les EPF/régions (on assiste à des spécialisations selon les tensions du marché immobilier local).
- **Étendre le droit de préemption** du bail commercial à l'artisanat et l'industrie.

4. Programme de travail

Le calendrier prévisionnel de travail est le suivant :

- 2^{ème} réunion à Paris : 11 septembre ;
- 1ère visite de terrain : jeudi 3 octobre ;
- 2ème visite de terrain : 3^{ème} semaine d'octobre ;
- 3ème réunion conclusive à Paris : 7 novembre.

Les journées de travail se déroulent de 10h00 à 16h00.

La contribution finale pourra s'articuler notamment autour des axes suivants :

- chronique d'une réhabilitation d'une friche : de sa constitution à sa requalification. Les principales étapes et les freins à lever ;
- les propositions de simplification ;
- les outils d'investissement, financements et modes de portages innovants à mettre en œuvre.