

# Evaluation de la politique de reconquête des espaces dégradés sur la période 2000-2006

Rapport d'évaluation

Juin 2007



## SOMMAIRE

|      |   |           |
|------|---|-----------|
| I-   | <u>PRÉAMBULE</u>  | <u>2</u>  |
| I.1- | LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION   | 2         |
| I.2- | LE DÉROULEMENT DES INVESTIGATIONS DE LA SECONDE PHASE   | 3         |
| II-  | <u>MISE EN PERSPECTIVE DES ÉLÉMENTS QUALITATIFS D'ÉVALUATION ET PRÉCONISATIONS</u>  | <u>6</u>  |
| A.   | AXE 1 : AGIR POUR LA DÉPOLLUTION DES ESPACES DÉGRADÉS   | 6         |
| B.   | AXE 2 : MOBILISER LA POLITIQUE EN FAVEUR DU DÉVELOPPMENT DES TERRITOIRES  | 10        |
| C.   | AXE 3 : POSER DES PRIORITÉS EN LIEN AVEC L'ÉVOLUTION CONTEXTUELLE   | 14        |
| D.   | AXE 4 : ARTICULER LES INTERVENTIONS DES DIFFÉRENTS ACTEURS AUTOUR DES PROJETS DE<br>REQUALIFICATION DES FRICHES ET DES ESPACES DÉGRADÉS | 17        |
| III- | <u>CONCLUSION</u>   | <u>22</u> |

## I- PRÉAMBULE

### I.1- LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

En continuité avec les interventions mises en œuvre depuis plus de vingt années, la politique de traitement des friches industrielles et des espaces dégradés représentait un axe important du Contrat de Plan Etat-Région du Nord Pas-de-Calais 2000-2006 (moyen d'action 57.1) et du DOCUP (objectif 1 et 2).

Le contrat de Plan 2000-2006 affirmait l'importance de l'intégration et de la contribution de cette politique au développement local. La notion de friches industrielles était complétée par celle d'espaces dégradés et la Trame Verte était renforcée.

Sur la période 2000-2006, les préoccupations telles que la réutilisation du foncier traité à des fins de renouvellement urbain, de création d'équipements et de logements, de développement économique et durable étaient privilégiées.

Au terme de cette période 2000-2006, il convient de préparer le programme opérationnel pour la période 2007-2013.

Dans ce cadre, les services de l'Etat ont souhaité appuyer la redéfinition de l'intervention publique de l'État dans le traitement des espaces dégradés sur une évaluation de cette politique sur la période 2000-2006 et poser la question de sa mise en oeuvre et des formes qu'elle devra prendre sur la période 2007-2013.

HB Etudes & Conseils a été missionné en décembre 2006 pour réaliser un bilan et une évaluation de la politique « Espaces naturels dégradés » menée entre 2000 et 2006 dans la perspective de l'exercice contractuel 2007-2013.

Le champ de l'évaluation se limite aux actions engagées sur la période 2000-2006 au titre du moyen d'action 57-1 dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région pour la reconquête des espaces dégradés et les mesures FEDER associées.

La démarche s'est articulée en deux phases :

- Phase I : Bilan quantitatif et qualitatif - Référentiel d'évaluation
- Phase II : Investigations de terrain - Evaluation ex ante - Préconisations

Un premier document a présenté les résultats de la première phase de bilan (Cf. « Rapport intermédiaire – Phase 1 ». Mars 2007).

## **I.2- LE DÉROULEMENT DES INVESTIGATIONS DE LA SECONDE PHASE**

A l'issue de la phase de bilan de la politique des espaces dégradés sur la période 2000-2006, nous avons relevé cinq questions évaluatives à interroger en deuxième phase en vue de poser les perspectives sur la période à venir :

- La problématique de la pollution des sols
- L'équité territoriale
- La nécessité de poser des priorités
- La gouvernance et le rôle de chacun des acteurs de la politique
- La question de la gestion des sites et de leur devenir : Quelle réappropriation du territoire par les acteurs ?

Le choix des opérations retenues s'est fait avec un souci de diversité et d'intérêt des projets en vue de recueillir des éléments nous permettant de répondre aux questions évaluatives.

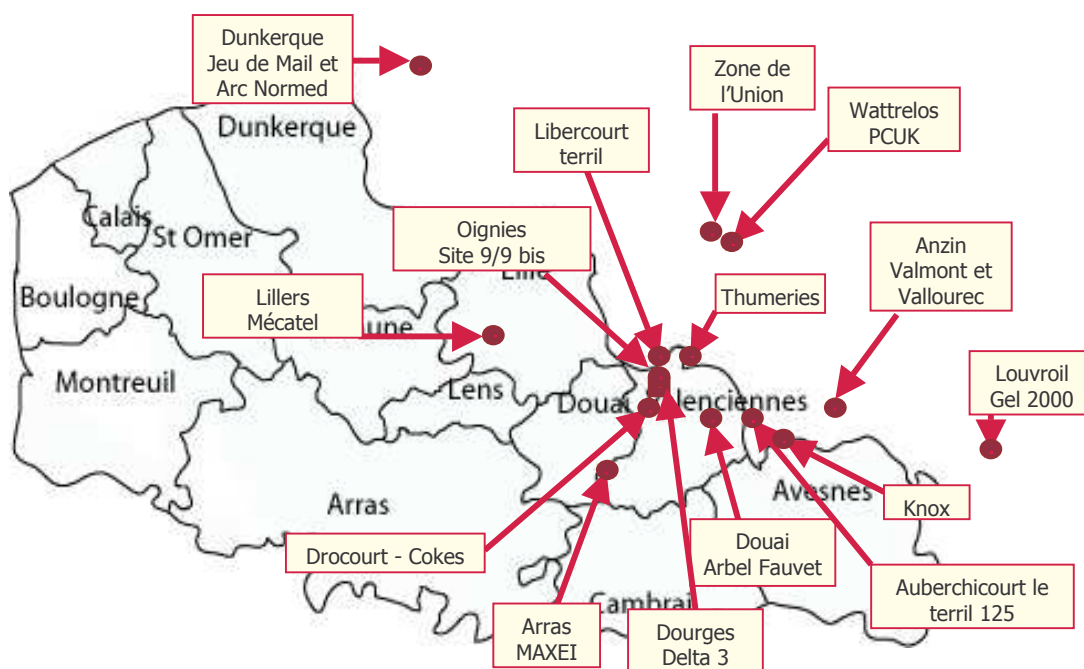
En cours de mission nous avons validé le principe méthodologique selon lequel l'échantillon retenu pour les investigations de la seconde phase n'était pas représentatif de l'activité 2000-2006. En particulier, nous n'avons pas retenu d'opérations concernant exclusivement des friches habitats.

Il s'agissait de retenir des projets intéressants de par leur spécificité et leur caractère exemplaire.

Dix sept projets ont été retenus parmi l'ensemble des opérations.

Le rapport s'appuie sur les investigations réalisées autour des dix sept études de cas. Ainsi il convient de préciser que les observations et remarques formulées n'ont pas vocation à être transversales à toutes les opérations ni à être exhaustives.

Les opérations retenues se répartissent sur le territoire régional de la manière suivante :



Les objectifs de ces investigations étaient de recueillir les matériaux d'évaluation par l'étude de cas significatifs pour :

- Analyser les actions menées pour compléter les éléments de typologie dégagés en première phase et qualifier la politique menée selon les cas étudiés
- Caractériser les éléments de différenciation entre les grands territoires
- Repérer les besoins et les manques potentiels à ce jour non couverts
- Dégager les perspectives selon les points de vue croisés des acteurs

Les investigations de terrain ont été conduites en quatre étapes :

- Préparation du terrain : construction des outils (grille d'entretien et grille d'observation)
- Analyse des dossiers et appropriation des projets, analyse documentaire
- Investigations de terrain : entretiens et visites de sites
- Capitalisation des matériaux dans les fiches

Pour atteindre ces objectifs nous avons engagé la conduite d'études de cas visant à recueillir les matériaux suivants :

- Avant la requalification : l'histoire du site et le projet. Quelle est l'origine du site et quels étaient les objectifs initiaux visés à travers la requalification ?
- Pendant la requalification : le déroulement de la requalification, les aspects techniques, les difficultés rencontrées et le partenariat engagé.
- Après la requalification : la gestion du site, la vocation et les usages du site.

Deux documents capitalisent les investigations et analyses de la seconde phase :

- Une série de dix sept « fiches d'analyse d'études de cas » qui capitalisent l'analyse opération par opération : l'étude de cas significatifs et diversifiés, valorisée dans le cadre de fiches (une fiche par opération)
- Le présent rapport qui met en perspective les éléments particuliers en vue de nourrir l'évaluation de la politique de reconquête des espaces dégradés et de poser les perspectives.

## II- MISE EN PERSPECTIVE DES ÉLÉMENTS QUALITATIFS D'ÉVALUATION ET PRÉCONISATIONS

Au regard des éléments d'analyse recueillis dans le cadre des investigations de la seconde phase, nous repérons, en réponse aux questions évaluatives, quatre axes d'action pertinents pour orienter les interventions relatives à l'opération 50 du grand projet 13 et au grand projet 17 du Contrat de Plan Etat-Région 2007-2013.

Il s'agit des axes suivants :

1. Agir pour la dépollution des espaces dégradés
2. Mobiliser la politique en faveur de la reconversion dans les territoires
3. Poser des priorités en lien avec l'évolution du cadre réglementaire et des besoins
4. Articuler les interventions des différents acteurs autour des projets de requalification des friches et espaces dégradés

### a. AXE 1 : AGIR POUR LA DÉPOLLUTION DES ESPACES DÉGRADÉS

Parmi les opérations 2000-2006, certaines ont bénéficié de subventions à titre expérimental sur des postes de dépenses relatifs au traitement de sols ou sédiments pollués. Ces opérations s'inscrivaient dans l'un des cas de figure suivants précisés par le cadre réglementaire :

- Epuisement de toutes les possibilités du code de l'environnement
- Identification d'un responsable solvable (par exemple, un industriel) mais avec un traitement de la pollution respectueux de la réglementation du code de l'environnement mais non compatible avec l'usage futur envisagé par la commune.

Ces trois opérations expérimentales sont les suivantes :

- KNOX à Escaudain
- PCUK à Wattrelos
- Plate-forme multimodale delta 3 à Dourges

Sur la période 2000-2006, la volonté des financeurs était principalement d'améliorer les connaissances sur les pollutions des friches industrielles dans le but de :

- Mieux évaluer les pollutions et maîtriser cette problématique
- Sensibiliser les territoires
- Préparer au mieux les futures actions de dépollution

Lors de la première phase d'évaluation nous avons signalé que malgré les précisions apportées dans le CPER pour le moyen d'action 57-1 et la présence du moyen d'action spécifique 57-2, la question du traitement des pollutions restait peu lisible pour les acteurs régionaux.

Ainsi, faute d'une bonne connaissance du type de pollution qu'il est possible de rencontrer sur les sites la question de la pollution est sensible et amène des craintes de la part des acteurs en ce qui concerne :

- L'impact potentiel de ces pollutions sur la sécurité des personnes et de l'environnement et les « peurs » réelles ou non que la notion de pollution suscite,
- Les coûts engendrés par la dépollution,
- La difficulté à évaluer le bon équilibre entre dépollution et vocation future du site de manière pérenne.

Au regard des investigations de la seconde phase, il apparaît que la requalification d'un site dégradé au passé industriel représente toujours une part de risque dans le sens où le processus peut comporter des « surprises » et des difficultés inattendues.

Néanmoins, les études d'opérations de requalification engagées sur la période 2000-2006 montrent que des avancées majeures ont été réalisées concernant la gestion des pollutions dans la requalification des sites dégradés.

Nous repérons les avancées suivantes :

### **1. Première avancée : La prise en compte du cas « exceptionnel » de certains sites pour lesquels les interventions de droit commun ne sont pas adaptées**

En acceptant d'intégrer dans l'assiette subventionnable des postes de dépenses relatifs au traitement de sols ou sédiments pollués de manière exceptionnelle, le GTPS a reconnu que, dans certains cas très spécifiques, il existe une situation trop complexe pour trouver une issue de « droit commun ». Ces situations particulières se caractérisent par les problématiques suivantes :

- Une mauvaise connaissance des pollutions du site liées à son histoire du fait de l'absence de traçabilité des activités ayant entraîné des dégradations et de la pollution
- Une situation juridique spécifique qui complexifie la reconnaissance de la responsabilité. Le principe de « pollueur payeur » est alors difficile à appliquer.
- La question des coûts engendrés par le traitement de la pollution des sols qui est difficile à évaluer en amont.

Lorsqu'un site cumule ces trois problématiques, il devient nécessaire de trouver une solution atypique impulsée par le volontarisme de l'intervention publique.

Dans le cadre des trois opérations concernées (PCUK, KNOX et Delta 3), c'est la négociation entre une diversité d'acteurs mobilisés pour la requalification du site qui a permis d'engager une intervention de reconversion.



***Une illustration : le cas du site KNOX***

En 1990, le site est repris par la société VROONE pour la fabrication de produit d'entretien du bois. Un plan de redressement par voie de cession total des actifs de la société VROONE à la société KNOX est établi en 1992. Néanmoins, la société KNOX n'a jamais exploité le site et n'a pas régularisé l'acte notarié constatant la cession. Le site s'est donc retrouvé sans propriétaire et il est resté à l'abandon jusqu'à la liquidation judiciaire de la société en 1993. Puis des travaux de mise en sécurité sont réalisés par l'ADEME. Le site est resté en l'état jusqu'en 2004.

**2. Seconde avancée : Le développement d'un savoir-faire technique efficace**

Aujourd'hui les acteurs reconnaissent une évolution dans la manière d'appréhender la question de la pollution des sols. Les différentes opérations menées dans le cadre de requalification des friches et d'espaces dégradés ont permis d'améliorer la connaissance théorique des pollutions industrielles et de développer un savoir faire technique permettant de maîtriser et de surveiller efficacement les pollutions.

Au-delà des aspects techniques, les craintes liées à cette problématique sont moindres que dans le passé puisque aujourd'hui « on sait traiter les pollutions ».

Les techniques de traitement, de confinement et de surveillance des pollutions se sont améliorées. Les techniques utilisées aujourd'hui permettent de réaliser :

- Des traitements pérennes avec une prise en compte de la vie future du site.
- Une prise en compte du cadre réglementaire et de ses évolutions possibles.
- Un travail partenarial avec le futur propriétaire du site pour garantir une cohérence entre les travaux et la maintenance des installations dans le temps. La prise de relais est facilitée par un travail partenarial engagé en amont dès le lancement du projet.

***Une illustration : le cas du site PCUK***

Les activités chimiques exercées sur le site ont laissé derrière elles des déchets pollués sous la forme de chrome de type 6. De manière à maîtriser les coûts de requalification du site, des techniques de confinement sont mises en œuvre pour isoler les matériaux pollués en les déplaçant au minimum.

Ainsi une zone de confinement a été créée dans le sol du site avec de l'argile directement récupérée sur le site. Un mètre d'argile sera installé en dessous, au-dessus et sur les côtés pour entourer et isoler les déchets pollués de manière pérenne.

### **3- Troisième avancée : une bonne gestion du rapport Coût/sécurité/reconversion**

Les expériences de requalification de sites pollués tendent à montrer que le rapport entre les objectifs de limitation des coûts, de sécurité et de réutilisation du terrain est possible et maîtrisable.

Trouver cet équilibre reste un travail délicat. Néanmoins, des techniques permettent d'atteindre ces objectifs grâce à des traitements des pollutions sur place et avec des moyens de confinement et de surveillance.

De manière à optimiser le rapport entre le coût et la vocation future du site, les travaux sont menés de manière à utiliser au maximum les possibilités offertes par le site.

L'intervention de la politique friche et l'action de l'EPF qui assure une cohérence entre les études préalables, les travaux et la vocation du site a été décisive sur la période 2000-2006, pour la recherche de ce juste équilibre.

Pour ces opérations expérimentales, la politique de requalification des friches a contribué à mettre en place les interventions nécessaires entre la simple mise en sécurité du site d'une part et le projet d'aménagement d'autre part.

Malgré le manque de recul, le premier retour sur les études de cas montre que les effets de la requalification sont plus larges que la reconversion du site lui-même. La requalification d'un ancien site pollué semble avoir un effet levier pour la reconversion des espaces périphériques (cf. fiche PCUK).

#### **Quelques pistes d'actions et préconisations**

- **Agir en faveur de l'expérimentation** technique de dépollution en vue du suivi et de l'évaluation de ces expériences pour leur **essaimage** sur d'autres sites pollués en Région.
- **Promouvoir et développer la démarche de capitalisation des expériences déjà engagée et renforcer le partenariat** autour de la question de la dépollution des sols pour mutualiser les réflexions, les compétences et les démarches des différents acteurs (EPF, ADEME, DRIRE, Pôle de compétence sites et sols pollués, etc.).
- **Participer à la création d'un pôle de compétitivité** en Région Nord Pas de Calais sur la question de la pollution des sols.
- **Renouveler l'inventaire des espaces dégradés en incluant des observations sur la pollution des sites.**

## **b. AXE 2 : MOBILISER LA POLITIQUE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

Le bilan de l'intervention de la politique friche avait mis en évidence une diversité d'opérations et une difficulté à construire une typologie des actions, étant donné les différences de contexte et de besoins selon les territoires.

Pour aller plus loin et de manière à éclairer la mise en œuvre de la politique dans les territoires, il convient de définir les éléments communs à l'ensemble des territoires d'une part et les éléments de différenciation d'autre part.

### **1. Un élément commun à l'ensemble des projets : La politique contribue à amorcer une dynamique positive**

De manière générale, la **disparition des industries pose des enjeux importants pour les territoires** en Région Nord Pas de Calais. Ces enjeux peuvent prendre quatre dimensions :

- Une dimension sociale et culturelle : au-delà de l'activité économique, la disparition des industries touche aux représentations sociales et à l'identité des territoires. Le devenir des espaces dégradés, leur préservation, leur disparition et leur reconversion participent aussi à l'évolution de l'identité des territoires et de leurs habitants.
- Une dimension environnementale : pour l'ensemble des territoires concernés par les études de cas, la reconversion du territoire passe par l'entrée dans l'ère du développement durable.
- Une dimension urbaine : la disparition des industries situées en ville ou au cœur de territoires souvent enclavés, entraîne une déstructuration du tissu urbain.
- Une dimension économique : la disparition des activités industrielles non durables s'accompagne d'une disparition d'emplois et pose la question de la reconversion économique des territoires. Il est alors nécessaire de développer l'attractivité pour l'implantation de nouvelles activités économiques pourvoyeuses d'emplois pour le territoire.

Ces différents types d'enjeux sont liés entre eux et ne sont pas dissociables même s'ils se retrouvent de manière plus ou moins prégnantes dans les opérations.

La reconquête des espaces dégradés constitue donc une problématique complexe pour les territoires.

Dans ce contexte, **la motivation première est de récupérer le terrain** de manière à faire de la présence d'espaces dégradés une **opportunité pour la reconversion du territoire**. L'intérêt de mobiliser la politique est alors identifié comme un levier pour impulser la dynamique de reconquête des sites et pour enclencher « la première marche ».

Les effets attendus de cette démarche sont en général multiples. Il s'agit de :

- Créer de la zone d'activités pour attirer de l'activité économique tertiaire
- Qualifier le territoire : améliorer l'attractivité pour les habitants du territoire, et pour développer le rayonnement et l'image au-delà du périmètre local.
- Développer l'offre de logements neufs avec un objectif de mixité sociale.

En tendance, l'intervention est présentée comme une démarche complexe et ambitieuse mais qui est valorisante pour le territoire parce qu'elle est porteuse de changement et parce qu'elle ouvre des perspectives positives nouvelles.

## **2- Des éléments de différenciation : reconnaître les disparités selon les territoires, les problématiques et les spécificités des projets**

A partir de cette base commune, les stratégies et les moyens déployés pour répondre à ces enjeux sont différents selon :

- Les besoins identifiés pour le territoire,
- Les projets en cours et les compétences de la collectivité qui porte le projet (projet de ville ou projet communautaire),
- Les possibilités offertes en fonction des caractéristiques du site (atouts et difficultés).

**Les besoins des territoires** sont liés à des contextes et enjeux différents. En tendance nous repérons, confortés par les études de cas, trois grands types de territoire :

- Le littoral : il convient de réconcilier le port avec la ville pour recréer un ensemble urbain homogène et diversifier l'activité économique. Pour cela, les territoires tentent de s'appuyer sur un atout naturel qu'est la présence de l'eau en développant, par exemple, l'approche touristique ou des espaces de loisirs.
- Le Bassin Minier : La reconquête des espaces dégradés est une occasion pour impulser une reconversion économique nécessaire afin de répondre aux enjeux économiques et sociaux en terme d'image, d'attractivité et d'offres d'emplois.
- La métropole de Lille : l'intervention de la politique de reconquête des espaces dégradés est une aide à la réalisation de grands projets communautaires structurants pour le territoire et qui visent à renforcer son attractivité à l'échelle nationale voire internationale.

La reconquête des espaces dégradés dépend des projets en cours et des compétences de la collectivité qui porte le projet. En tendance, nous repérons trois types de projets dans les études de cas :

- Les grands espaces dégradés qui induisent de grands projets (Par exemples : Drocourt, zone de l'Union, projet Neptune, 9/9bis)
- Les opérations de reconquête plus modestes qui s'inscrivent dans un projet plus large de renouvellement urbain (Par exemple : Jeu de Mail, Garromanche à Boulogne, MAXEI à Arras)
- Les opérations de réhabilitation d'espaces naturels. Il ne s'agit pas de reconversion mais de valorisation du processus naturel de reconversion avec une intervention beaucoup moins importante visuellement.

**Les caractéristiques des sites** conditionnent également les transformations apportées et leur vocation future. En amont de leur reconquête, il est nécessaire d'en évaluer le potentiel. Au-delà de la localisation du site, il s'agit de mieux connaître :

- Les problématiques de pollution éventuelles

- Les possibilités d'accès au site : l'enclavement et les moyens d'aménagement des franges
- La taille du site
- Etc...

Ces caractéristiques relatives au site en lui-même ne sont pas liées à un territoire particulier. Les problématiques de pollution et d'enclavement se retrouvent sur tous les territoires.

Néanmoins, selon les besoins et le contexte local, ces caractéristiques sont prises en compte de manière différenciée. Pour chaque opération, la collectivité doit trouver un équilibre entre les caractéristiques du site et ses objectifs en terme de reconquête.

### **3- La question de l'équité entre les territoires**

La notion d'équité territoriale doit s'appréhender en fonction des éléments relatifs au territoire d'une part et du site d'autre part et en lien avec l'ingénierie pouvant être mobilisée par la collectivité locale.

A priori, il est difficilement envisageable de déterminer la pertinence de l'intervention de la politique de reconquête des espaces dégradés en excluant un territoire puisqu'il est nécessaire de prendre en compte les caractéristiques des sites et des projets.

Les éléments d'analyse recueillis à travers les études de cas nous ont permis de mettre en évidence les points suivants :

- En fonction des éléments de contexte, les attentes dans le recours à la politique de reconquête des espaces dégradés sont différentes. La politique friche et l'intervention de l'EPF sont perçues comme étant complémentaires à l'intervention de la collectivité. En tendance, plus l'ingénierie de la collectivité est importante, plus l'intervention de la politique s'inscrit dans des opérations particulièrement complexes.
- L'intervention de l'EPF s'adapte aux besoins et aux capacités de l'ingénierie de la collectivité. L'EPF joue un rôle positif en faveur de l'équité territoriale dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique.
- De réelles démarches sont entreprises par les territoires en matière de reconquête des friches industrielles : des projets d'inventaire et le développement d'expertises, ce qui traduit une appropriation et une responsabilisation progressive des collectivités.

### **Quelques pistes d'actions et préconisations**

#### **- Améliorer l'instruction des dossiers :**

- Mettre en œuvre une instruction différenciée des opérations de manière à évaluer la pertinence de l'intervention de l'Etat et des financements européens « au cas par cas ».
- Mettre en place une instruction évaluative à la fois quantitative et qualitative, en complément d'une première approche au regard des critères transversaux relatifs aux priorités stratégiques.
- Se doter d'une grille d'instruction des opérations plus précise qui prend en compte les caractéristiques du site et le contexte local (améliorer le contenu technique de l'instruction).

#### **- Soutenir l'intervention de l'EPF auprès des collectivités locales.**

### **C. AXE 3 : POSER DES PRIORITÉS EN LIEN AVEC L'ÉVOLUTION CONTEXTUELLE**

Sur la période 2000-2006 les acteurs de la politique des espaces dégradés en Région Nord Pas de Calais avaient identifié six critères permettant de juger de la pertinence du projet en fonction des objectifs de la politique :

- L'existence d'une étude urbaine finalisée à l'échelle de l'îlot ou du quartier
- L'inclusion de l'opération dans un zonage « politique de la ville »
- La transversalité de la finalité du projet (logement, action économique, culture, environnement, espaces publiques...) et la présence d'un partenariat public multiple
- L'intégration de la préoccupation environnementale dans le projet à développer
- La dimension intercommunale de l'opération du fait de son impact ou de sa localisation
- La connaissance de la structure de réalisation pour garantir le caractère finalisé du projet

Le contexte régional est en évolution et différents éléments questionnent ces principes en vigueur lors de l'exercice 2000-2006 :

- Les évolutions quant aux priorités de l'Union Européenne et du Conseil Régional Nord Pas De Calais qui redéfinissent de nouvelles lignes budgétaires pour lesquelles la notion de friche ou d'espaces dégradés n'est plus une clé d'entrée.
- La distinction entre objectif 1 et objectif 2 ne sera plus effective sur la période 2007-2013. Dans le prochain DOCUP, il n'y a plus de zonage à l'exception du Hainaut Cambrésis qui fait l'objet d'un traitement particulier.
- Le développement des fonds propres issus de la taxe donnera une nouvelle autonomie à l'EPF.
- Les subventions accordées dans le cadre d'une politique dédiée à la reconversion des friches industrielles seront moindres que lors de l'exercice précédent.

Dans cette perspective, il convient de poser des priorités pour orienter les actions qui seront engagées dans l'avenir.

Les études de cas nous conduisent à formuler les constats suivants.

#### **1. L'intervention publique pour la reconquête des friches dans l'avenir : une évolution des besoins qui justifie sa pertinence**

Après plus de vingt ans d'intervention en faveur de la reconquête des friches industrielles et des espaces dégradés de nombreux sites ont été réhabilités. Des sites ayant une forte valeur patrimoniale et historique ont également été sauvegardés. Néanmoins chacun s'accorde pour dire que le « travail de reconquête » n'est pas achevé.

Nous repérons les chantiers suivants :

- Il reste « quelques friches » qui cumulent des difficultés relatives aux anciens sites industriels : des « moutons à cinq pattes » qui, de par la complexité de la situation nécessiteront une intervention publique pour assurer leur reconversion.
- La problématique des sols pollués reste un enjeu majeur pour le territoire dans les années à venir. Les avancées réalisées sur la période 2000-2006 permettent d'ouvrir de nouvelles perspectives quant au traitement des pollutions des anciens sites industriels.
- Enfin la reconquête de nouvelles friches, accueillant encore des activités, constitue le troisième chantier pour la période à venir. La fin de l'exploitation de quelques terriels (Auberchicourt, Drocourt par exemples) est déjà anticipée mais d'autres sites pourraient être concernés.

#### ***L'exemple de quelques territoires***

- La Communauté d'Agglomération de Dunkerque souhaite engager un projet de réhabilitation des berges du canal. Dans ce cadre elle sera confrontée à la présence de nombreux bâtiments industriels vétustes aux abords des canaux.
- La Communauté Urbaine de Lille Métropole a recensé 214 sites dégradés pour 500 hectares en 2001. Parmi eux, quelques grandes friches « hors marché foncier » nécessiteront une intervention spécifique pour leur reconversion.
- Sur le territoire de la Communauté d'Agglomération de Valenciennes Métropole, quelques friches situées en secteurs périurbains ont d'ores et déjà été identifiées et une réflexion est en cours sur les possibilités d'engager un inventaire.

D'autre part, certains des projets engagés sur la période précédente 2000-2006 sont amorcés mais sont loin d'être achevés. La mise en œuvre opérationnelle de certains projets pourrait s'étaler sur quinze ou vingt ans. Ainsi il est difficile de parler d'un objectif « accompli ».

## **2- Pour le prochain exercice : cibler le périmètre de l'intervention des moyens d'action**

L'intervention d'une politique de reconquête des espaces dégradés pour la période 2007-2013 devra se donner comme objectif de remettre sur le marché des terrains dégradés dont les caractéristiques, en l'état, ne le permettent pas. Pour répondre à cet objectif, il est nécessaire de se doter de moyens pour cibler les sites pour lesquels l'intervention de la politique constituera un levier.

Plusieurs facteurs sont repérés comme étant un frein à la mise sur le marché d'un site :

- La pollution ou la suspicion de pollution,
- Un foncier dégradé par des traces du passé industriel hors pollution (existence de cavités, existence de fondations dans le sols, etc.)
- La présence de bâtiments non réutilisables,
- La localisation du site : enclavement, situation défavorable, territoire peu attractif.



Pour de nombreux projets, l'intervention de la politique de reconquête des espaces dégradés a permis d'enclencher le projet quand il n'y avait pas d'autres solutions pour débloquer une situation.

Il est possible de trouver des situations de sites « hors marché » foncier sur l'ensemble du territoire régional. L'intervention de la politique friche est donc potentiellement pertinente sur l'ensemble de la Région Nord Pas de Calais même s'il convient de prendre en compte les caractéristiques du marché pour identifier la nécessité ou non de son intervention au regard du différentiel foncier.

#### **Quelques pistes d'actions et préconisations**

- Intervenir sur des opérations pour lesquelles l'intervention de l'Etat aura **un effet levier** déterminant pour la reconversion du site (pour une remise sur le marché d'un foncier à fort potentiel, pour assurer le maillon manquant entre la dépollution et la reconversion, pour convaincre des partenaires privés, etc.).
- Affirmer une priorité pour les sites pollués.
- Définir des critères de recevabilité des opérations de manière à **être complémentaire aux autres sources de financements**.
- L'instruction différenciée devrait être privilégiée au détriment de critères discriminants relatifs à l'implantation géographique pour ne pas exclure certains territoires.
- Favoriser les projets pour lesquels le maître d'ouvrage peut **justifier l'existence d'une politique de maîtrise foncière**.

#### **d. AXE 4 : ARTICULER LES INTERVENTIONS DES DIFFÉRENTS ACTEURS AUTOUR DES PROJETS DE REQUALIFICATION DES FRICHES ET DES ESPACES DÉGRADÉS**

Sur la période 2000-2006, les différents financeurs se sont entendus sur une politique de reconquête des espaces dégradés qui avait pour principal objectif d'améliorer l'image et l'attractivité de la Région.

Aujourd'hui, les notions de friches ou de sites dégradés ne représentent plus un socle commun suffisant pour la mise en œuvre d'une intervention partenariale de L'Union Européenne, du Conseil Régional Nord Pas de Calais, de l'Etat et de l'EPF.

Pourtant, les expériences menées sur la période 2000-2006 ont fait émerger « une culture commune » qui représente un acquis sur lequel les acteurs pourront s'appuyer pour travailler ensemble dans le cadre des opérations de requalification futures.

##### **1- La requalification d'une friche existe à travers un projet foncier dans lequel elle s'inscrit et qui lui donne un sens**

Aujourd'hui, les acteurs reconnaissent que l'existence d'un projet global est le premier élément qui détermine si l'opération de requalification est pertinente ou non.

Les projets étudiés pour la réalisation des études de cas sont, en tendance, dans cette logique. Pour de nombreux projets, la requalification d'une friche n'est qu'une partie seulement du projet.

En tendance, les projets se décomposent en plusieurs phases :

- **La maîtrise foncière** : Il s'agit d'une première phase qui est plus ou moins complexe en fonction du site. Parfois la délocalisation d'activité est réalisée au cours de cette étape.
- **La phase de mise en œuvre du projet qui se décompose en deux temps**
- **La requalification** vise à préparer le site pour les aménagements futurs. Elle comprend une première étape d'études qui a pour objectif d'apporter une meilleure connaissance du site et des possibilités d'aménagement puis une étape opérationnelle de travaux.
- **L'aménagement** correspond à la mise en œuvre opérationnelle du projet foncier et de reconversion du site. L'aménagement concerne le site lui-même mais également les franges. L'opération d'aménagement comprend l'aménagement opérationnel, la construction immobilière et la commercialisation.
- **La phase de gestion** : Après l'aménagement commence la « nouvelle vie » du site.

Les études de cas réalisées confirment la plus value en terme de cohérence et de pertinence lorsque ces différentes étapes se coordonnent autour d'un projet défini et d'un partenariat efficace.

***Deux exemples contradictoires : le cas des sites PCUK et Valmont***

Dans le cas de PCUK, exemplaire en terme de partenariat, deux projets sont menés de manière à s'articuler (le projet d'espace naturel métropolitain et le projet Blue Link). Cela amène les acteurs des deux projets à travailler ensemble dans un objectif de cohérence; en l'occurrence VNF et l'EPF.

Dans le cas de Valmont (opération réalisée au début de l'exercice 2000-2006), le projet d'aménagement n'avait pas été élaboré au moment de l'intervention de l'EPF. Au moment de l'aménagement, l'inadéquation de la requalification avec le projet a amené des difficultés supplémentaires (maîtrise foncière des franges non anticipée et une dépollution inadéquate avec les réglementations pour la vocation résidentielle du site redéfinie ultérieurement).

Au cours des différentes étapes du projet, plusieurs acteurs peuvent intervenir en fonction de leurs compétences respectives autour d'une maîtrise d'ouvrage qui apporte une cohérence entre les interventions.

Il convient donc de repérer les acteurs impliqués et leur rôle dans chaque phase du projet de manière à situer l'intervention de l'Etat au titre de la reconquête des friches et des espaces dégradés.

## **2- Dans ce contexte, le principal enjeu pour la période 2007-2013 est un besoin d'articulation entre les interventions des différents acteurs autour des projets**

Nous repérons quatre acteurs principaux qui ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la politique :

- Les territoires
- L'EPF
- La Région et les départements
- L'Etat

### **A l'échelle des projets, les territoires sont devenus des acteurs essentiels.**

En ce qui concerne la participation financière de la collectivité locale, les acteurs, dans les territoires, ne partagent pas le même point de vue quant à la responsabilité de la collectivité locale dans la réhabilitation des friches.

Certains territoires se sont appropriés la problématique des friches et sont en capacité de déployer des moyens pour leur reconquête. Au contraire, d'autres territoires estiment que la reconquête des friches doit rester de la compétence de l'Etat et ne doit pas être perçue comme un projet de territoire classique.

Pourtant, chacun reconnaît un rôle du territoire tout au long du processus de reconversion des espaces dégradés et des friches.

En amont des projets d'intérêt territorial, la collectivité locale est en capacité d'évaluer la pertinence d'une requalification d'une friche en fonction :

- Des besoins du territoire et de ses habitants, et du contexte local : En quoi la requalification répond à un besoin identifié ?
- Des capacités de la collectivité à mener le projet et à convaincre les partenaires privés et publics : Quels sont les acteurs à mobiliser ?

Ainsi, les collectivités, à l'échelle des territoires, sont le lieu d'émergence des projets.

Dans la première phase du projet, la collectivité locale reste l'acteur compétent pour conduire le processus de maîtrise foncière même si, dans certains cas, elle peut être assistée par l'EPF.

Pendant la réalisation du projet, le maître d'ouvrage assure le lien entre les dimensions technique, politique et financière. Il est le garant du bon fonctionnement du partenariat et de la cohérence entre les travaux et le projet d'aménagement.

Lorsque l'EPF assure la maîtrise d'ouvrage, il garantit une prise de relais efficace avec la collectivité locale à travers des allers et retours fréquents dans le suivi de l'opération.

**L'EPF est perçu comme un outil efficace et indispensable pour assister les collectivités dans la reconquête des friches et des espaces dégradés.**

Pour les acteurs, au sein des collectivités locales, l'intervention de l'EPF reste indispensable pour :

- Apporter une ingénierie sur des territoires qui ne sont pas en capacité de mobiliser les moyens humains et les compétences techniques nécessaires pour conduire la requalification des friches et des espaces dégradés.
- Tenir le rôle de médiateur afin de garantir la cohérence entre les propriétaires, les différents acteurs amenés à intervenir sur le site, les acteurs en charge de la conception et de la mise en œuvre du projet d'aménagement, etc. Pour les grandes collectivités, l'EPF fait également le lien entre les différents services qui interviennent sur le projet sur des volets différents (service technique, urbanisme, développement local, développement économique...).
- Amener une sécurité et une plus grande aisance en ce qui concerne la trésorerie des petites collectivités en leur permettant d'acheter des terrains plus facilement.

Au-delà de l'expertise technique et au regard des études de cas, il semble que l'EPF soit un outil en faveur de l'équité territoriale qui s'adapte aux besoins et compétences des territoires. En tendance, les collectivités locales ont recours à l'EPF pour la réalisation de projets qu'elles jugent trop complexes à mener en interne.

En fonction de l'ingénierie mobilisable par la collectivité, l'intervention de l'EPF ne sera pas la même. En tendance, les attentes envers l'EPF sont :

- Un appui technique et financier pour les petits projets
- Une intervention transversale qui puisse être un vecteur de cohérence pour les grands projets

D'une manière générale, l'intervention de l'EPF est perçue positivement. Il est le principal interlocuteur des collectivités qui distinguent les subventions accordées d'une part et la prestation de l'EPF d'autre part.

Par ailleurs, l'EPF est d'ores et déjà repéré par certaines collectivités comme un nouveau moyen de financement permettant de prendre le relais des subventions accordées dans le cadre du moyen d'action 57-1 du CPER et du FEDER.

***Les interventions de l'EPF pour la période 2007-2013***

Pour la période 2007-2013, l'EPF a retenu trois principes d'intervention :

- La contractualisation avec les collectivités locales,
- L'équilibre des interventions sur l'ensemble du territoire régional,

- La priorité donnée au recyclage des espaces dégradés et sites pollués.

Et trois axes d'intervention :

- Développer l'offre foncière du logement social et le renouvellement urbain,
- Accompagner la mutation foncière des sites industriels et les grands projets économiques d'intérêt régional voire national,
- Poursuivre le développement des trames vertes et bleues dans le Nord Pas de Calais.

Il convient, pour la période 2007-2013, de prendre en compte les éléments suivants :

- L'EPF est un partenaire technique et foncier autonome **au service des collectivités locales**.
- Son intervention se situe **hors champ concurrentiel** et il ne possède pas de compétence sur l'aménagement des sites.
- **Sur ses fonds propres, l'EPF participe à hauteur de 40%** au coût des études et travaux de requalification et de dépollution des sites dont il est maître d'ouvrage et dont il assure le portage foncier. Une participation de 10% supplémentaire sera accordée pour les communes dont le potentiel fiscal est inférieur ou égal à la moyenne régionale et pour les projets visant à accueillir du logement social ou répondant aux normes HQE.

### **Les politiques et les compétences de la Région et des Départements sont également en évolution pour la période 2007-2013**

Dans un contexte de réduction des crédits européens et nationaux, les différents acteurs ont tendance à cibler leurs actions sur leurs compétences propres.

Le **Conseil Régional du Nord Pas de Calais** privilégie désormais les démarches de projets à l'échelle des grands territoires infrarégionaux et des pays. La région soutient notamment les projets de renouvellement et de rénovation urbaine menés par les collectivités dans le cadre de la convention signée avec l'Etat et l'ANRU.

D'autres priorités dans lesquelles peut s'inscrire la requalification des friches et espaces dégradés sont identifiées : l'accueil des petites et moyennes entreprises, la maîtrise de la périurbanisation, la préservation de la biodiversité et la réalisation de la trame verte régionale.

Les **Conseils Généraux du Nord et du Pas de Calais** sont les reprenneurs des terrils et autres sites présentant un intérêt écologique au titre de la politique des Espaces Naturels Sensibles.

Dans l'avenir, les Conseils Généraux pourraient également élargir leurs compétences en terme d'aménagement du territoire en particulier avec la possibilité d'une prise de délégation de compétence des aides à la pierre pour les territoires ruraux.

### **L'Etat aura à conduire la modernisation de la politique de reconquête des espaces dégradés et la cohérence régionale**

L'Etat assume les fonctions d'autorité de gestion et de paiement des fonds européens relatifs au DOCUP, volet territorial, priorité 1-4. Il finance également l'opération 50 du Grand projet 13 (*Une politique renouvelée du traitement des friches industrielles*) et les actions relatives à la requalification des friches industrielles dans le cadre du Grand projet 17 (*Projets d'initiatives territoriales*) du CPER 2007-2013.

L'instruction des dossiers pourrait être confiée aux Directions Départementales de l'Équipement du Nord et du Pas de Calais, La Direction Régionale assurant la fonction de chef de file.

Dans ce cadre, les services de l'État en Région Nord Pas de Calais devront se doter d'un référentiel comprenant les trois dimensions suivantes :

- **Une dimension stratégique** : réinterroger les objectifs de la politique de reconquête des friches industrielles au regard des nouvelles priorités des Programmes Opérationnels du Contrat de Projet, mais également en lien avec les autres sources de financement de l'État.
- **Une dimension partenariale** : garantir une articulation entre les interventions des différents acteurs autour des projets et renforcer le partenariat avec l'EPF dont les priorités et les interventions seront complémentaires à celles de l'État.
- **Une dimension opérationnelle** : retenir les critères et les postes subventionnables pour évaluer la pertinence de l'intervention de la politique friche dans les projets et passer d'une instruction administrative à une instruction analytique

Un travail de redéfinition de ces trois dimensions est nécessaire pour asseoir la politique de reconquête des friches et des espaces dégradés sur de nouvelles bases, en s'appuyant sur l'expérience acquise lors des deux dernières décennies.

#### Quelques pistes d'actions et préconisations

- Développer les échanges entre les différents acteurs au sein d'une **instance partenariale élargie** pour améliorer l'analyse des dossiers et coordonner les compétences de chacun.
- Prendre acte du nouveau contexte et **refonder les relations avec l'EPF** à travers un protocole qui le place comme un acteur à part entière et non plus seulement comme un opérateur.

### III- CONCLUSION

Sur la période 2000-2006, pour les projets relatifs au volet territorial, l'instruction des dossiers au regard d'une nouvelle grille de critères et en particulier l'inscription de l'opération dans un projet finalisé a permis de garantir la pertinence des opérations et de faire évoluer la politique en cohérence avec son contexte.

Sur la période, nous distinguons deux grands types de requalification :

- **Les requalifications d'espaces en voie de renaturation (terris, bassins).** Elles ont la particularité de ne pas être vouées à un aménagement futur. Ces projets sont donc terminés à ce stade et les effets de la requalification sont directement perceptibles. En tendance, ces espaces sont moins marqués visuellement par leur passé industriel. Les travaux de requalification permettent de concilier l'accessibilité du site et la préservation de la biodiversité mais n'apportent pas de transformations visuelles importantes.
- **Les requalifications de friches industrielles ou commerciales.** Elles s'inscrivent dans un projet comprenant les différentes phases de maîtrise foncière, de requalification et d'aménagement. Dans ces cas, les effets sont doubles :
  - Des effets immédiats en terme d'image avec la disparition de la friche.
  - Des effets relatifs au projet qui sont perceptibles à long terme.

Dans cette seconde catégorie, les sites débutent une « nouvelle vie » après la phase de requalification (la friche n'est plus une friche). Cependant il convient de préciser que certains sites restent marqués par leur passé industriel :

- Soit visuellement : les terrils, les sites réutilisés...
- Soit dans le sol : pollutions résiduelles (les cas de PCUK, KNOX, MAXEI...), traces laissées par d'anciens bâtiments (l'exemple de Vallourec).

Ainsi, l'intervention publique en faveur de la reconquête des friches et des espaces dégradés a permis d'enclencher le processus de reconversion du site mais pour la majorité des opérations conduites sur la période 2000-2006 ce processus est loin d'être achevé.

Pour une grande partie des projets étudiés la phase d'aménagement n'est pas finalisée, voire pas encore amorcée. Certains projets sont très ambitieux et seront amenés à évoluer dans le temps.

A ce stade de l'avancement des projets, nous relevons trois effets de l'intervention de la politique de reconquête des espaces dégradés qui justifient sa pertinence :

- **L'effet levier** pour impulser une dynamique ou débloquer une situation figée.
- **L'effet accélérateur** dans la mise en œuvre des projets : l'intervention de la politique a permis la réalisation de projets qui n'auraient pas pu être menés sans la politique dans certains cas. Dans d'autres cas, elle a permis de mettre en œuvre efficacement des opérations qui auraient pris plus de temps sans cette intervention. Ainsi la politique accélère le processus de reconversion du territoire.

- **L'effet partenariat** : l'intervention de la politique permet de convaincre plus facilement les partenaires privés. Elle permet également d'engager une négociation entre l'ensemble des acteurs concernés dans le cas de situations plus complexes.

Pour la période 2007-2013 il convient de poursuivre les actions en faveur de la reconversion du territoire. Dans la perspective d'optimiser l'intervention de la politique de reconquête des espaces dégradés, les enjeux sont :

- **Le suivi des projets** dans un souci de continuité et de pérennité des projets.
- **Le soutien aux démarches des territoires pour leur reconversion** : accompagner les démarches de veille et d'innovation (soutenir les expérimentations). Favoriser l'articulation des acteurs et le partenariat autour des projets.
- **La prévention** : promouvoir le développement durable au niveau économique (implantation d'activités non-polluantes) ; au niveau de l'aménagement du territoire (limitation de l'étalement péri-urbain), au niveau du bâti (promotion des constructions HQE) et au niveau environnemental (préservation de la biodiversité régionale).







**Direction Régionale de l'Équipement Nord – Pas-de-Calais**

44, rue de Tournai BP 259 - 59019 Lille cedex

Tél. : 03 20 13 48 80

*Contact :*

Nicolas DESCAMPS – Tél. : 03 20 13 48 74