

Les friches industrielles : une nouvelle ressource secondaire ?

Par Philippe MERLE
et Jean-Luc PERRIN

Direction générale de la Prévention des risques, ministère de la Transition écologique et solidaire

Polysémique, la notion de friche industrielle est difficile à appréhender : la définir comme un terrain non utilisé ne renseigne en rien sur ses caractéristiques et encore moins sur ses potentialités. Un changement de perspective est nécessaire. Cela passe, tout d'abord, par la reconnaissance du caractère « local » des enjeux des friches industrielles : additionner des superficies au niveau national recouvre des cas trop divers pour permettre une action efficace. Une fois cette optique adoptée, on peut analyser le sujet des friches industrielles suivant une logique qui s'apparente à celle adoptée en matière de traitement des déchets : c'est-à-dire, en premier lieu, éviter à la source la constitution de friches polluées. Éviter de dégrader les sols en respectant un objectif d'usage futur – lequel est désormais défini en amont pour toutes les installations nouvelles – est en effet un des objectifs de la politique d'encadrement des installations industrielles. En deuxième lieu, chercher à en réutiliser la plus grande part possible (éviter de déclarer trop facilement qu'un site est pollué et, de fait, le rendre inapte à tout usage). Et, en troisième lieu, esquisser des pistes de reconversion de ces friches – certaines ont d'ores et déjà été ouvertes par la loi ALUR (Accès au logement et urbanisme rénové) – permettant d'inscrire les terrains à réhabiliter dans une vision d'« économie circulaire » des sols.

Une friche industrielle est souvent vécue comme une fatalité, comme une verrue dans le paysage, qu'il s'agit d'éliminer. Or, se retrouver, après une exploitation industrielle, avec une friche au sens du dictionnaire (« terre dépourvue de culture et abandonnée ») est évitable pour peu que des mesures de précaution aient été effectivement prises. Mais, trop souvent, cet état de terrains laissés à l'abandon se double de pollutions des sols qui en compliquent la réutilisation, et ce, quel que soit l'usage visé (industriel, logement – là notamment où la pression urbaine est forte –, équipement collectif, remise en culture...) : cette situation, qui peut être acceptable là où le foncier est abondant, ne l'est plus là où il est rare.

C'est pourquoi la production de sols pollués doit être limitée (c'est l'un des objets de la politique de prévention des risques technologiques) et leur réutilisation doit être encouragée (c'est l'objet d'une politique raisonnée de gestion des sites potentiellement pollués).

Les friches industrielles : c'est quoi exactement ?

Il arrive que l'on puisse caractériser un problème en ne citant qu'un seul chiffre : ainsi l'étalement urbain (un fléau contre lequel il faut lutter), c'est l'équivalent des terres

agricoles d'un département français qui est consommé tous les 7 ans...

Pour les friches industrielles, il y a plusieurs chiffres !

Si l'on considérait que toutes les anciennes installations industrielles auraient donné naissance à des friches, il y aurait aujourd'hui en France 300 000 friches industrielles : un chiffre manifestement excessif, car il ne tient pas compte de leur réutilisation ou de leur réhabilitation.

On pourrait alors être tenté de renvoyer au nombre des sites industriels effectivement pollués ou faisant l'objet d'une action de l'administration pour y remédier : on trouve alors le chiffre de 6 700 sites. Ce chiffre-là est en revanche une sous-estimation due à l'« effet lampadaire ».

Il nous faut donc changer de définition... Nous proposons celle-ci : il y a friche lorsqu'aucun acteur n'a la volonté d'établir une adéquation entre l'état d'un sol inutilisé et un usage donné. Trouver un repreneur industriel prêt à acquérir un site dont le sol est dans un état adéquat pour exercer son activité, c'est supprimer une friche. Trouver un aménageur prêt à réduire la pollution d'un terrain jusqu'à un état compatible avec la construction de logements, c'est aussi supprimer une friche (ce qui ne dispense pas d'en conserver la mémoire). L'objet « friche » ne peut donc

être appréhendé indépendamment des volontés et des opportunités locales.

Réduire les friches à la source

Les nombreux exemples de réhabilitation de sites ayant permis de réutiliser d'anciennes emprises industrielles sont la preuve qu'une bonne gestion des sites associée à des mesures de réhabilitation correctement définies évite, en aval, la situation délicate de la gestion d'une friche.

Des outils réglementaires, comme l'obligation de constituer des garanties financières, constituent un élément de prévention, même si le dispositif sollicité est l'objet de critiques récurrentes et même s'il n'est pas simple de le mobiliser quand on en aura besoin. Mais, assurément, la situation n'est pas pleinement satisfaisante, et la réflexion sur la prévention doit être reprise pour en définir ou en redéfinir les outils les plus efficaces, tout en veillant à ce qu'elle s'intègre dans le cadre européen. En effet, les installations industrielles susceptibles d'avoir les impacts les plus importants sur l'environnement font l'objet d'un encadrement par différentes directives européennes, dont l'un des objets est de prévenir les pollutions industrielles, qu'elles soient chroniques ou accidentelles.

La directive européenne sur les émissions industrielles

La directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, appelée directive IED, a pour objectif de parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement grâce à une prévention et à une réduction intégrées de la pollution provenant d'un large éventail d'activités industrielles et agricoles.

Adoptée en 2010 et entrée en application au début de l'année 2013, cette directive réunit, en les faisant évoluer, sept directives préexistantes relatives aux émissions industrielles : une directive transversale, la directive 2008/1/CE, dite « IPPC » (*Integrated Pollution Prevention and Control*), sur le contrôle et la réduction intégrés de la pollution, et six directives sectorielles.

Ce texte renforce les principes de la directive IPPC, en élargit légèrement le champ d'application et introduit de nouvelles dispositions en matière de remise en état des sols. Ses principes directeurs sont :

- la délivrance d'un permis intégré pour les différentes émissions (eau et air, notamment),
- le recours aux meilleures techniques disponibles (MTD) définies dans des documents sectoriels européens appelés « BREF » (*Best References*) pour l'exploitation des activités concernées, qui doivent être au fondement de la définition des valeurs limites d'émission et des autres conditions d'octroi de l'autorisation,
- le réexamen périodique des conditions d'autorisation et la réalisation d'inspections régulières,
- la remise en état du site dans un état au moins équivalent à celui décrit dans un « rapport de base » sur l'état du sol et des eaux souterraines avant la mise en service de l'installation.

Les émissions polluantes se retrouvant tôt ou tard dans les sols ou les eaux souterraines, ce rapport sur l'état des sols permet, au minimum sur le site industriel, d'avoir une idée de l'état de dégradation des sols et de garantir une certaine objectivité sur ce qui peut être imputé à l'exploitant actuel par rapport aux usages antérieurs à son arrivée (ou, le cas échéant, par rapport au terrain « naturel », dont il ne faut pas oublier qu'il peut être chargé en substances nocives).

La directive 2012/18/UE (dite Seveso 3) sur la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses

Le rejet accidentel, en 1976, de dioxine dans la commune de Seveso (en Italie) et ses conséquences humaines et environnementales (abattage de plus de 80 000 têtes de bétail et la pollution de nombreuses terres agricoles aux alentours) ont incité les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs : la directive Seveso en est aujourd'hui à sa troisième version.

On pourrait penser que la démarche d'analyse technique des potentiels de danger (toxiques, explosifs, thermiques) et de prévention à la source des accidents majeurs, qui est au fondement de cette directive, concerne *a priori* assez peu les sols et leur utilisation.

Mais il faut garder à l'esprit que si la survenue d'un épisode accidentel est très rapide et si son impact s'évalue en premier lieu en termes de morts et de blessés, elle est susceptible d'engendrer également des pollutions chroniques, dont la probabilité et la gravité, comme les conséquences aiguës, doivent être limitées au moyen de mesures de maîtrise des risques. Il s'agit, par exemple, d'avoir prévu des cuvettes de rétention suffisamment étanches pour qu'en cas d'écoulement accidentel d'ampleur, la quantité de matériaux à traiter pour éviter une pollution persistante reste gérable.

La lutte contre le gaspillage d'espaces

La désignation explicite d'un site comme pollué suscite une certaine appréhension. C'est néanmoins une obligation non seulement morale, mais désormais légale d'en garder, de façon aussi fiable et actualisée que possible, la mémoire, pour que les générations futures sachent sur quelles bases elles pourront réutiliser ce site. Le gros effort de recensement des « secteurs d'information sur les sols », un dispositif instauré par la loi ALUR et complémentaire des servitudes d'utilité publique, s'inscrit dans le cadre de cette transparence relevant de l'intérêt général.

Il reste que le statut de friche industrielle suscite des réticences chez la plupart des aménageurs, malgré l'apparition progressive sur le marché de « spécialistes » de leur réhabilitation. La gestion des risques (en fonction de l'usage visé) est la solution pour aller au-delà de cette peur. En effet, une pollution ne crée un risque que s'il y a conjonction entre une source de pollution et des personnes susceptibles d'être mises en contact avec celle-ci par une voie de transfert des pollutions. Une illustration



Photo © François Henry/REA

Grenoble, l'écoquartier de Bonne.

« Les actions de réhabilitation de sites industriels pollués permettent, elles aussi, de concourir à cette densification de l'espace en rétablissant les conditions d'occupation et d'usage d'un site. »

classique est le cas des pollutions au plomb sous une dalle de béton ou dans un parking (hors cas particuliers, comme la présence d'une nappe phréatique affleurante). La possibilité de contact a été exclue par le recouvrement, il n'y a pas de risque, tant que la dalle est maintenue en bon état (il faut donc conserver l'information de ce qu'il y a au-dessous de celle-ci).

Pour éviter le gaspillage de foncier et valoriser au maximum les sites, il convient donc de mettre en œuvre une politique de gestion des risques selon l'usage, tout en étant capable de maintenir la traçabilité permettant de gérer des changements d'usage ultérieurs.

Dans le cas où l'état des sols (et des milieux, de façon générale) n'est pas compatible avec l'usage qui est projeté pour le site, des travaux de remise en état doivent être envisagés. Ces travaux doivent suivre une méthodologie précise qui comporte le recensement des différentes sources de pollution et les risques d'une possible migration. Ensuite, en fonction des techniques disponibles et de leur efficacité, des solutions de gestion peuvent être déterminées. Si des pollutions résiduelles sont encore présentes après ces opérations de réaménagement, la mise en place de servitudes d'utilité publique ou d'un secteur d'information des sols sera nécessaire afin de conserver la mémoire de la présence de cette pollution pour les opérations d'aménagement ultérieures.

Il est également important pour un site industriel de l'occuper au maximum et de ne pas créer de contraintes inutiles. Ainsi, on peut imaginer que lorsque, sur une plateforme industrielle, une parcelle se libère, la réutilisation de celle-ci à des fins industrielles soit facilitée après l'établissement d'un état des lieux des sols et la vérification de la compatibilité des risques accidentels inhérents avec les autres installations présentes à proximité.

On peut à cet égard réfléchir, par exemple, à des ajustements de la circulaire du 25 juin 2013, qui liste 17 plateformes industrielles sur lesquelles les risques accidentels peuvent être considérés de façon globale et non pas installation par installation – moyennant des règles d'acceptation des nouvelles activités industrielles, des mesures de protection des salariés à mettre en place et des modalités de gouvernance collective visant à garantir une coopération entre industriels en matière de sécurité.

Inclure la réhabilitation des friches dans un projet sociétal plus vaste

Enfin, les actions de réhabilitation de sites industriels pollués permettent, elles aussi, de concourir à cette densification de l'espace en rétablissant les conditions d'occupation et d'usage d'un site. Cette réhabilitation ne doit pas être envisagée par rapport à la seule parcelle concernée, en faisant abstraction de son contexte. Dans beaucoup

de cas, la friche peut constituer un verrou pour un projet immobilier pris dans son ensemble. Il s'agit en fait de trouver une chaîne de valeur incluant la réutilisation de la friche. Lors du plan de relance de 2008-2009, l'Ademe avait réalisé un retour d'expérience qui avait montré un fort effet de levier : sur 157 projets recensés courant 2009, 43 ont fait l'objet d'un financement expérimental de la part de l'Ademe : un soutien de 62 M€ a conduit à l'engagement de travaux d'aménagement de l'ordre de 1,2 milliard d'euros (logement, services et commerces).

Les ressources, désormais budgétaires, de l'Ademe ne permettent plus d'aller au-delà de la simple mise en sécurité des sites. Mais cette expérience a démontré que par la combinaison de terrains à dépolluer et de terrains directement utilisables, il est possible de monter des opérations d'aménagement, qui à la fois soient rentables et concourent à « l'économie circulaire des sols ».

Ainsi, c'est l'ensemble du projet de réutilisation qu'il faut prendre en considération dans la valorisation d'une friche industrielle. La mise en place, dans la loi ALUR, du dispositif tiers demandeur (article L. 512-21 du Code de l'environnement) permet à un aménageur de se substituer à l'ancien exploitant dans la réalisation des travaux de réaménagement. Il doit au préalable avoir obtenu l'accord de l'ancien exploitant, celui du maire de la commune concernée et celui du propriétaire du terrain. Il doit également constituer des garanties financières. Ce dispositif permet de réaliser tout de suite un projet d'ampleur, sans être obligé d'attendre la fin de la remise en état pour un usage industriel pour pouvoir ouvrir, ensuite, un deuxième chantier de travaux permettant le changement d'usage.

Nous avons là une piste, sans doute à parfaire, pour faire sortir les friches industrielles de leur statut de « verrou » et de frein à l'aménagement et pour les inclure dans un ensemble économique et institutionnel plus vaste qui en ferait un atout et dont la dépollution pourrait être financée grâce à la richesse générée par le projet d'ensemble.

Mais un autre frein doit être examiné pour permettre la réutilisation des friches, lorsque des travaux de réhabilitation sont nécessaires : il s'agit des modalités de réutilisation des terres excavées. Les travaux de remise en

état peuvent en effet nécessiter des excavations conséquentes, notamment de terres saines, en fonction de la consistance des projets (si le projet prévoit des installations en sous-sol, par exemple, ou s'il est nécessaire de traiter des sources de pollution).

En application de la note du 25 avril 2017 précisant l'application de la nomenclature des installations classées aux déchets, les terres excavées, qu'elles soient polluées ou non, qui sont évacuées du site dont elles sont extraites ont le statut de déchet. Ainsi, la gestion des terres excavées en dehors de leur site d'origine doit être réalisée conformément à la législation applicable aux déchets, notamment en ce qui concerne les modalités de traçabilité et les responsabilités. Pour rappel, tout producteur de déchets est responsable de la gestion de ses déchets jusqu'à leur élimination ou leur valorisation finale, conformément à l'article L. 541-2 du Code de l'environnement.

Un guide, publié sous le contrôle de l'Inspection des installations classées, sur la valorisation des terres excavées issues de sites et de sols potentiellement pollués dans des projets d'aménagement a été élaboré sous l'égide de la direction générale de la Prévention des risques (DGPR). Il donne des recommandations pour respecter la hiérarchie des modes de gestion des déchets (définie à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement), en privilégiant notamment la valorisation au détriment de l'élimination. Il donne aux producteurs et aux utilisateurs de terres excavées des outils leur permettant de participer, par une démarche volontaire, au développement de l'économie circulaire en France.

En conclusion : si les idées fondamentales de prévention à la source, de traçabilité assurée sur le long terme et de traitement proportionné à l'usage sont bel et bien présentes dans la réglementation relative aux sols pollués, nous n'en sommes qu'au début d'une exploitation plus complète de ces idées qui permettent que les aménageurs puissent, en vue de projets industriels ou non, considérer les friches comme une ressource de « surfaces à recycler » plus qu'une source de problèmes que l'on ne pourrait régler que par des subventions.