



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Reconversion des friches industrielles et artisanales –

Mesures d'encouragement

Rapport du Conseil fédéral en réponse
au postulat 04.3583 Leutenegger
Oberholzer du 8 octobre 2004

18 juin 2008

Table des matières

0	Résumé.....	2
1	Mandat parlementaire pour le présent rapport.....	4
2	Bilan de la situation.....	4
2.1	Définition du terme de "friches industrielles et artisanales".....	4
2.2	Étendue et situation des friches industrielles et artisanales.....	4
2.3	Importance économique des surfaces en friche.....	5
2.4	Importance des surfaces en friche pour la politique d'organisation du territoire.....	5
2.5	Importance des surfaces en friche pour la politique de l'environnement.....	6
2.6	Importance des surfaces en friche pour la politique du logement.....	6
2.7	Activités de la Confédération au cours des dernières années.....	6
2.8	Comparaison avec l'étranger.....	11
3	Plan de mesures.....	12
3.1	Urgence et objectifs.....	12
3.2	Collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et les villes.....	13
3.3	Activités de la Confédération dans les prochaines années (2008 – 2011)..	14
4	Conclusion.....	17
5	Annexe – Détails sur le postulat.....	18

0 Résumé

Selon une enquête effectuée en 2004 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les friches industrielles et artisanales couvrent au total en Suisse une superficie de 17 millions de mètres carrés. Une estimation plus récente (Rey 2006), qui prend aussi en compte les aires ferroviaires qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation du trafic, les aires militaires désaffectées et les grandes infrastructures comme les ports, arrive à des chiffres nettement plus élevés, qui se situent entre 25 et 35 millions de mètres carrés.

Les 17 millions de mètres carrés de l'estimation de l'ARE et de l'OFEV équivalent déjà à un peu plus de la superficie de la ville de Genève. En prenant Genève pour référence, on obtient des friches industrielles permettant d'accueillir des lieux de travail pour 13'000 entreprises, des emplois pour 140'000 personnes et des

logements pour 190'000 habitants. Le potentiel de valeur de ces surfaces a été évalué à dix milliards de francs.

La Constitution fédérale oblige la Confédération, les cantons et les communes à favoriser le développement durable, à protéger l'être humain et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et à veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire (art. 2, al. 2, 73, 74 et 75 Cst). La réutilisation de friches industrielles et artisanales peut contribuer, du point de vue économique, à un développement urbain occasionnant des coûts d'infrastructure modérés et favorisant l'efficacité énergétique. Du point de vue social, elle favorise une amélioration de la qualité du milieu bâti, et du point de vue écologique, un développement urbain ménageant les réserves de sol ainsi qu'une diminution de la charge environnementale.

La Confédération, utilisatrice et propriétaire de surfaces en friche, n'a jusqu'à présent agi que ponctuellement dans le domaine de l'assainissement des sites contaminés et par l'élaboration de documents de base pour la reconversion des friches industrielles et artisanales. Bien que les mesures prises jusqu'ici aient attiré l'attention des milieux spécialisés sur la nécessité de faire de la reconversion des friches industrielles et artisanales une priorité des politiques de développement urbain, les choses n'avancent pas assez.

Étant donné la répartition des compétences dans l'aménagement du territoire, les mesures d'encouragement ne pourront porter leurs fruits que si la Confédération, les cantons, les communes et les villes collaborent étroitement. L'objectif est par conséquent de mettre en œuvre un faisceau de mesures harmonisées entre elles tenant compte des tâches et des domaines d'activités de chaque échelon étatique.

Dans les années à venir (2008-2011), la Confédération entend prendre des mesures dans les domaines suivants:

Catalogue de mesures 1: La Confédération en tant qu'utilisatrice, responsable de projet de reconversion et propriétaire de surfaces en friche

Catalogue de mesures 2: Compilation du savoir-faire international et national

Catalogue de mesures 3: Vue d'ensemble des surfaces en friche

Catalogue de mesures 4: Adaptation des bases légales et mesures d'encouragement

Il s'agit d'une part de poursuivre les mesures déjà engagées et qui se sont avérées efficaces dans la pratique (en particulier catalogue de mesures 1), et d'autre part de soutenir les cantons et les communes par les catalogues de mesures 2 à 4, afin d'augmenter et d'accélérer les reconversions des friches industrielles et artisanales.

Rapport

1 Mandat parlementaire pour le présent rapport

Le 8 octobre 2004, Madame la conseillère nationale Leutenegger Oberholzer a déposé le postulat suivant: « Le Conseil fédéral est chargé, à la suite de l'étude consacrée aux friches industrielles en suisse, de présenter un train de mesures visant à encourager la revalorisation des zones industrielles ou artisanales qui ne sont plus ou plus guère exploitées. » Le postulat a été approuvé par le Conseil national le 18 mars 2005.

2 Bilan de la situation

2.1 Définition du terme de "friches industrielles et artisanales"

Dans le présent rapport, on entend par « friches industrielles et artisanales » les parties sous-utilisées ou complètement désaffectées d'un terrain industriel ou artisanal. Il y a sous-utilisation lorsque l'avantage de situation ou les dispositions du droit des constructions dans le plan de zones communal permettraient de réaliser sur l'aire en question une utilisation plus importante que ce n'est le cas actuellement. Les friches industrielles et artisanales comprennent aussi les aires ferroviaires qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation et, comme cas particulier, des aires anciennement affectées à des usages militaires (friches militaires) et se prêtant bien à un développement du milieu bâti. Les réserves de terrains à bâtir non encore construits actuellement n'en font pas partie.

2.2 Étendue et situation des friches industrielles et artisanales

En 2004, les Offices fédéraux du développement territorial (ARE) et de l'environnement (OFEV) ont publié une étude sur les friches industrielles et artisanales en Suisse¹. L'enquête avait porté sur les aires d'une superficie d'au moins un hectare (10'000 m²) peu ou plus exploitées. Il y a ainsi en Suisse 17 millions de mètres carrés de friches industrielles et artisanales. Cette surface est légèrement supérieure à celle de la ville de Genève. En prenant Genève pour référence et en extrapolant les chiffres de cette ville, on obtient des friches industrielles permettant d'accueillir des lieux de travail pour 13'000 entreprises, des emplois pour 140'000 personnes et des logements pour 190'000 habitants.

Près de 80% des friches se trouvent dans les agglomérations du Plateau le long des principaux axes de circulation. Plus de la moitié de ces sites sont accessibles en moins de trente minutes de voiture par plus d'un demi million d'habitants, et plus de 250'000 employés du secteur des services y ont leur lieu de travail. L'accessibilité avec les moyens de transport publics est en revanche nettement moins bonne.

¹ Valda, Andreas ; Westermann, Reto: « La Suisse et ses friches industrielles. Des opportunités de développement au cœur des agglomérations ». Office fédéral du développement territorial ARE, Office fédéral de l'environnement OFEV. Berne, 2004.

Une estimation plus récente, qui prend également en compte les biens-fonds ferroviaires qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation, comme les aires pour le trafic de marchandises et les entrepôts, les aires militaires et les grandes installations d'infrastructure comme les ports et les places de transbordement de marchandises, arrive à des chiffres beaucoup plus élevés que l'étude de l'ARE et de l'OFEV, puisqu'il s'agit ici de 25 à 35 millions de mètres carrés².

2.3 Importance économique des surfaces en friche

Selon l'étude de l'ARE et de l'OFEV, les 17 millions de mètres carrés de friches industrielles et artisanales ont une valeur potentielle de dix milliards de francs. Le manque à gagner en revenu locatif annuel est de l'ordre de 0,5 à 1,5 milliard de francs. Le manque à gagner en revenu fiscal pour les communes est de 150 à 500 millions de francs par année³.

La réutilisation des surfaces en friche, outre le potentiel de création de valeur, présente l'avantage d'une économie sur les coûts de construction d'infrastructures et d'équipement de nouvelles aires bâties, puisque l'équipement de base existe déjà. Face à une demande constamment élevée de terrains à bâtir situés à des endroits bien équipés et accessibles, la reconversion des surfaces en friche s'impose immédiatement comme une solution qui permet également de freiner l'augmentation des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des infrastructures. Les calculs montrent que lorsque la croissance urbaine se fait par extension en surface, les coûts d'infrastructure qu'elle occasionne sont un multiple de ceux qui résultent d'un développement urbain concentré sur les zones déjà bâties, c'est-à-dire visant à la densification et à la reconstitution du tissu construit⁴.

2.4 Importance des surfaces en friche pour la politique d'organisation du territoire

La Constitution fédérale oblige la Confédération, les cantons et les communes à tendre vers un développement durable et à veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire (art. 2, al. 2, 73, 74 et 75 Cst). Les objectifs et les principes de la loi sur l'aménagement du territoire exigent de mettre des limites à l'extension des agglomérations, de protéger les bases naturelles de la vie et de créer un milieu bâti et des conditions spatiales favorables à l'exercice des activités économiques. Dans sa Stratégie pour le développement durable⁵, le Conseil fédéral insiste sur la nécessité d'intensifier les efforts d'utilisation parcimonieuse du sol et d'orienter le développement du milieu bâti de plus en plus vers l'intérieur. La surface d'habitat et d'infrastructure doit être maintenue à sa valeur actuelle de 400 mètres carrés par habitant.

² Emmanuel Rey (2006): "Régénération des friches urbaines et développement durable." Thèse, Université Catholique de Louvain.

³ Calcul du rendement pour un usage industriel: indice d'utilisation du sol 0,5 ; loyer annuel 100 – 150 francs par mètre carré, soit un rendement locatif annuel de 500 millions de francs.
Calcul du rendement pour un usage mixte: indice d'utilisation du sol 1,0 ; loyer annuel 200 francs par mètre carré, soit un rendement locatif annuel de 1,5 milliards de francs.
Taux marginal d'imposition des revenus: 30%, ce qui donne un rendement fiscal annuel de 150 – 500 millions de francs.

⁴ Ecoplan: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Berne, 2000 (n'existe qu'en allemand)

⁵ Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008-2011. Rapport du Conseil fédéral du 16 avril 2008

Pour un usage durable et parcimonieux du sol, qui constitue une ressource disponible en faible quantité et non renouvelable, il est indispensable qu'à l'avenir, les besoins en surface soient davantage couverts par le recours aux réserves dans le milieu déjà bâti. Les reconversions offrent ainsi un potentiel intéressant pour accroître la qualité urbanistique et revitaliser des quartiers à l'abandon. Du point de vue du développement territorial, la revitalisation des friches bâties présente un intérêt majeur. La réutilisation de friches industrielles et artisanales peut contribuer, du point de vue économique, à un développement urbain occasionnant des coûts d'infrastructure modérés et favorisant l'efficacité énergétique des bâtiments. Du point de vue social, elle favorise une amélioration de la qualité du milieu bâti, et du point de vue écologique, une diminution de la charge environnementale ainsi qu'un développement urbain ménageant les sols, épargnant les terres cultivables et donc, la base naturelle de production alimentaire, et garantissant la sécurité d'approvisionnement.

2.5 Importance des surfaces en friche pour la politique de l'environnement

La plupart des aires industrielles ou artisanales en friche sont contaminées par des résidus de production. La pollution atteint par endroits un niveau tel qu'un assainissement est nécessaire en vertu de la législation sur les sites contaminés. Cet héritage problématique entrave les projets de constructions nouvelles sur les friches industrielles, parce que leur réalisation doit être précédée d'un assainissement, et parce que le travail de démolition et d'élimination du gros œuvre contaminé entraîne des surcoûts. Les reconversions coûtent plus cher, sont retardées et présentent pour les investisseurs des risques difficiles à évaluer. Cela a pour conséquence que les friches industrielles contaminées ne sont pas assainies et les projets nouveaux s'implantent hors du milieu bâti.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) exige la protection des espaces vitaux et des ressources naturelles, de même que le maintien de la diversité des paysages et de la fertilité du sol. Les cantons doivent veiller à l'assainissement des sites contaminés par des déchets qui sont ou risquent de devenir la cause d'atteintes nuisibles ou incommodantes. L'intention du Conseil fédéral est d'assainir en l'espace d'une génération tous les sites contaminés⁶. Les projets de reconversion sur des friches industrielles ou artisanales contribuent à endiguer les atteintes à l'environnement en favorisant l'assainissement des friches industrielles contaminées, en facilitant le traitement ou l'élimination, selon des méthodes appropriées, des sols ou des bâtiments, et en empêchant ainsi la pression sur les terres agricoles pour de nouveaux projets de construction.

2.6 Importance des surfaces en friche pour la politique du logement

Les friches industrielles et artisanales sont en majorité situées dans des agglomérations, espaces confrontés à une forte demande de logements. Environ la moitié de toutes les friches sont proches d'une gare ferroviaire, accessible en 10 à 15 minutes de trajet à pied. La réaffectation des friches offre la possibilité de répondre aux besoins de logements dans des emplacements disposant déjà de bons équipements.

⁶ OFEV: Explications concernant l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS), avril 1999.

Des quartiers d'habitation jouissant d'un excellent cadre de vie peuvent ainsi voir le jour dans le respect des conditions générales sociales, économiques et écologiques.

La ségrégation sociale croissante dans les villes et les agglomérations recèle un fort potentiel de cristallisation des conflits. Il serait souhaitable que des promoteurs immobiliers d'utilité publique (p. ex. coopératives) viennent s'installer, eux aussi, dans le périmètre de revalorisation des friches pour offrir des logements durables à loyer modéré dans des situations relativement centrales.

2.7 Activités de la Confédération au cours des dernières années

Au cours des dernières années, la Confédération a accompli des travaux dans les domaines énumérés ci-dessous. Quelques travaux sont encore en voie de réalisation.

A) Recensement des friches industrielles et artisanales en Suisse, analyse des entraves à leur réutilisation

<i>Mesures</i>	<i>Organismes responsables</i>
Étude sur les friches industrielles et artisanales: première vue d'ensemble des aires industrielles et artisanales totalement ou partiellement sous-utilisées en Suisse. Le recensement montre l'avancement des reconversions et les entraves qui s'y opposent ou s'y sont opposées (notamment barrières politiques ou administratives, résidus contaminés, financement, situation). Les résultats de l'étude ont été publiés en 2004 et présentés à l'occasion d'un symposium. L'étude donnait suite au postulat Leutenegger Oberholzer « Accélérer l'assainissement des sites contaminés dans les zones urbaines » (02.3744).	ARE, OFEV 2004

B) Maîtrise des coûts et des risques dans l'assainissement des sites contaminés

<i>Mesures</i>	<i>Organismes responsables</i>
Assainissement des sites contaminés: on recense en Suisse environ 50'000 anciennes décharges et sites artisanaux et industriels pollués. Près de 4'000 de ces sites représentent une menace sérieuse pour l'environnement; ils sont qualifiés de sites contaminés et doivent être assainis dans les 25 ans à venir. Le financement des indemnités pour l'assainissement des sites contaminés à la charge des collectivités publiques est réglementé dans l'ordonnance OTAS édictée par la Confédération ⁷ .	OFEV depuis 1998

⁷ Ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001). Souvent, les responsables de la contamination d'un site n'existent plus ou ne sont pas solvables, et le coût des assainissements est à la charge de la collectivité publique. Une taxe sur le stockage définitif des déchets dans le pays ou à l'étranger permet de récolter les moyens financiers nécessaires à la couverture de ces frais sans grever le budget de la Confédération. Ces indemnités sont versées par la Confédération aux cantons.

<p>Sites contaminés sur des biens-fonds désaffectés anciennement à usage militaire: les projets de construction, d'affectation et de désinvestissement du DDPS tiennent compte des contaminations potentielles ou connues. Conformément à l'art. 32c de la LPE, le DDPS dresse depuis longtemps un cadastre des sites pollués qu'il a rendu accessible au public à partir de 2006. Les sites recensés dans le cadastre font l'objet d'une étude, et si nécessaire d'une surveillance ou d'un assainissement. Les acquéreurs potentiels sont informés à temps et en toute franchise des éventuelles contaminations du gros œuvre ou du terrain.</p>	DDPS / armasuisse
<p>Ateliers d'experts sur la maîtrise des sites contaminés: échanges d'expériences entre des professionnels de l'immobilier, des représentants des autorités, des propriétaires fonciers, des banquiers et des experts en sites contaminés.</p>	OFEV 2001, 2006
<p>Révision de la loi sur la protection de l'environnement relativement au règlement financier de l'assainissement des sites contaminés: la participation de la Confédération à l'assainissement des sites contaminés a été élargie. Désormais, les investigations sont également considérées comme donnant droit à une indemnisation, et la prise en charge des coûts d'élimination des matériaux d'excavation des sites contaminés est réglée dans la LPE.</p>	OFEV 2006

C) Utilisation de surfaces en friche par la Confédération, reconversion d'aires militaires dans le parc immobilier disponible, reconversion d'aires ferroviaires

<i>Mesures</i>	<i>Organismes responsables</i>
<p>La Confédération en qualité de maître d'ouvrage et d'utilisatrice: l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) assume la responsabilité de la gestion de tous les immeubles civils de la Confédération, dont la valeur d'achat totalise environ 5,5 milliards de francs. Avec ce portefeuille immobilier de 2'700 objets abritant des bureaux et des bâtiments administratifs pour quelque 21'500 postes de travail, la Confédération est un des plus gros maîtres d'ouvrage de Suisse. Les exemples ci-dessus montrent qu'elle s'efforce elle aussi de tirer profit des immeubles vides ou sous-utilisés.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconversion du dépôt construit en 1893 à Berne pour l'entreposage de matériel de guerre, où est maintenant installée la Bibliothèque militaire fédérale (2005). - Centre administratif pour environ 1'100 postes de travail installé dans l'ancienne aire industrielle Gurit-Worbla AG à Ittigen (2005). - Nouveau bâtiment construit sur une ancienne friche près de la gare de Neuchâtel pour l'Office fédéral de la statistique, abritant 700 postes de travail (1998 et 2004). 	OFCL

<ul style="list-style-type: none"> - Reconversion en cours sur l'aire Feller à Bümpliz d'un entrepôt désaffecté à la Fellerstrasse 15A, pour l'installation d'un centre de calcul. Les entrepôts et ateliers désaffectés du bâtiment voisin à la Fellerstrasse 21 sont également transformés en bureaux, qui abriteront 200 postes de travail (sur un total de 500). - La reconversion de l'aire de la Wankdorfstrasse 2 (arsenal fédéral) est à l'étude, en collaboration avec armasuisse immobilier. Au cours des prochaines années, les entrepôts et les ateliers désaffectés seront transformés ou remplacés pour abriter plus de 2'000 postes de travail (première étape) de l'administration fédérale civile. <p>D'une manière générale, l'OFCL poursuit une stratégie de désinvestissement des biens immobiliers qui ne sont plus utiles à ses tâches essentielles. Les installations « Carbura » en sont un exemple: n'étant plus nécessaires à la Confédération, elles sont systématiquement assainies et affectées au marché privé ou aux communes (Dardagny GE avec 14'800 m², Gland VD avec 26'000 m², Ollon/Saint-Triphon VD avec 21'000 m²).</p>	
<p>Vente et développement d'anciennes aires militaires: les gouvernements cantonaux ont nommé pour les questions liées aux constructions militaires excédentaires (ce qu'on appelle le parc immobilier disponible) des organes de coordination avec lesquels le DDPS recherche et entretient le dialogue sur les usages potentiels et en particulier sur les efforts de changement de zone et de vente. Les immeubles qui se prêtent à un usage civil doivent pouvoir être rapidement reconvertis afin d'éviter la formation de friches. Les aires libérées sont développées, en fonction des possibilités, en collaboration avec les cantons, les régions et les communes concernés, en vue d'une reconversion optimale à un usage civil, puis mises sur le marché ou aliénées selon les principes de gestion immobilière du DDPS. Dans ce contexte, la réutilisation d'anciennes aires militaires de la Confédération pour la création d'emplacements permanents et d'aires de transit des gens du voyage est à l'étude⁸.</p>	DDPS / armasuisse
<p>Reconversion d'aires ferroviaires: tous les biens-fonds des CFF sont gérés par l'unité Immobilier, nouvelle organisation mise sur pied le 1^{er} janvier 2003 dans le but de pratiquer une politique immobilière active. Cette politique comprend la reconversion d'aires ferroviaires, soit en vue de la réalisation de projets de développement des CFF (par ex. Basel SüdPark, Genève - La Praille, Zürich Güterareal, Bern Wankdorf), soit, pour les immeubles qui ne sont plus nécessaires à l'exploitation, en vue de leur vente (environ 150 objets par an depuis 1999). Les CFF collaborent avec les autorités cantonales et communales et les aident, dans la limite des possibilités économiques, à développer des pôles de développement autour des gares.</p> <p>Au cours de l'exercice 2007, les CFF ont franchi des étapes</p>	CFF

⁸ Arrêté du Conseil fédéral du 18 octobre 2006

<p>importantes dans la réalisation de ces grands projets.</p> <p>Le projet « Stadtraum HB Zürich », qui avec ses 80'000 mètres carrés aux abords immédiats de la gare centrale de Zurich constitue probablement le plus grand projet de développement des CFF, s'approche de sa mise en œuvre. Le début des travaux est prévu pour la fin 2008, afin de permettre aux premiers locataires de s'installer en 2012.</p> <p>Il y a aussi des projets bien avancés dans d'autres villes de Suisse. L'aire « Tribtschen » à Lucerne (9'800 m²), avec le projet lauréat du concours, a maintenant trouvé un acquéreur qui va y construire trois immeubles abritant des bureaux et des appartements. En Suisse romande, les principaux résultats ont été obtenus à Neuchâtel, avec le projet TransEurope (recherche de locataires en cours) et à La Chaux-de-Fonds, Cour aux marchandises (plan d'aménagement).</p>	
---	--

D) Travaux de recherche soutenus par la Confédération, aide à des projets pilotes novateurs

<i>Mesures</i>	<i>Organismes responsables</i>
<p>Projet « Transformer les aires ferroviaires inutilisées en zones résidentielles », dans le cadre du Programme national de recherche « Développement durable de l'environnement construit » (PNR 54). Ce projet étudie les possibilités de mise à profit des aires ferroviaires désaffectées pour un développement durable du milieu urbain. Le but est de montrer les conditions et les modalités de la réutilisation de ces aires. (Responsable du projet: prof. Inès Lamunière, Laboratoire d'Architecture et de Mobilité Urbaine LAMU, École polytechnique fédérale de Lausanne EPFL).</p>	SER ⁹
<p>Le projet de recherche « Zone*Imaginaire » étudie le développement, les conditions générales et le potentiel d'affectation transitoire des anciennes aires industrielles. Le projet a pour but de montrer l'importance des affectations transitoires et de développer des instruments pour la délicate maîtrise de cette forme d'affectation. Il est soutenu par la CTI¹⁰, les villes associées et des partenaires de l'économie privée. (Direction du projet: Institut de géographie de l'Université de Zurich, en collaboration avec les hautes écoles de Rapperswil et de Winterthur).</p>	OFFT
<p>Projets-modèles pour le lancement de projets pilotes novateurs: dans le cadre des projets-modèles pour un développement durable du milieu bâti (ARE) et de la politique d'agglomération (ARE, SECO), une aide est apportée à des projets novateurs qui visent à sensibiliser la population à l'importance du potentiel des friches et à faciliter leur mise sur le marché. L'échange</p>	ARE, SECO

⁹ SER: Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche. Le Fonds national suisse (FNS) est responsable de la mise en oeuvre du projet et de l'information à ce sujet

¹⁰ CTI: Commission pour la technologie et l'innovation, agence de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) pour la promotion de l'innovation, au sein du Département fédéral de l'économie (DFE).

d'expériences recueillies dans l'ensemble de la Suisse devrait améliorer les connaissances aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, et permettre la transposition des résultats dans des contextes problématiques comparables.	
---	--

2.8 Comparaison avec l'étranger

Plusieurs pays étrangers sont très actifs dans les mesures d'encouragement à la réaffectation des friches industrielles et artisanales. Certaines expériences faites à l'étranger peuvent aussi profiter à la Suisse.

Union européenne (UE)

L'Union européenne joue un rôle central dans le financement de projets de recherche et de mise en œuvre de reconversions de friches industrielles¹¹.

Grande-Bretagne

Certains objectifs de réaffectation des surfaces en friche sont inscrits dans la loi. Les communes sont invitées à faire en sorte que 60 pour cent au moins de leur développement urbain se fasse sur des aires industrielles en friche. Les investisseurs privés peuvent bénéficier de déductions fiscales pour les mesures d'assainissement. Autre incitation à prendre des mesures d'assainissement, la « Landfill Tax Exemption » stipule que les matériaux provenant de projets d'assainissement sont exemptés des taxes de décharge. En outre, afin d'assurer le redémarrage dans certaines régions, les pouvoirs publics peuvent octroyer des financements complémentaires ou des moyens de combler les lacunes de financement.

Allemagne

Au cours des dernières années, plusieurs réalisations et projets de recherche ont été achevés sur le plan national en vue de la réduction des besoins en surfaces¹², et divers programmes sont en cours, tant au niveau de l'État fédéral qu'à celui des länder, pour encourager la reconversion des friches industrielles et artisanales¹³. Le programme d'amélioration de la structure économique régionale peut dans certains cas fournir une aide directe. Les planifications novatrices peuvent recevoir un soutien du programme de recherche « Experimenteller Wohnungs- und Städtebau ». Les montants nécessaires au financement des programmes actuels et futurs de revitalisation urbaine ont été estimés à 64 milliards d'Euros pour la période 2007-2013. 9% de ce total serait consacré à la reconversion de friches¹⁴. En beaucoup

¹¹ Les programmes de l'Union européenne qui encouragent les reconversions sont: INTERREG, URBAN, PHARE, IPSA, REVITAL, EUBRA, CONVERNET ou CABERNET.

¹² Le gouvernement fédéral a adopté en avril 2002 la stratégie nationale sur la durabilité (« Perspektive für Deutschland »), dont le titre complet est: « Flächeninanspruchnahme vermindern - Nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern » (« Réduire le besoin d'espace, encourager le développement durable du milieu bâti »). Son but est de réduire, d'ici à 2020, les besoins en nouvelles surfaces d'habitat, d'infrastructure et de transport de 115 à 30 hectares par jour. Par leur accord de coalition du 11 novembre 2005, les partis gouvernementaux ont confirmé l'objectif de réduction de la consommation de terrain conformément à la stratégie nationale pour le développement durable, et de créer des instruments d'incitation financière pour la gestion des surfaces disponibles.

¹³ Programmes: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt: Construction de logements et urbanisme expérimentaux), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO: Projets-modèles d'organisation du territoire), Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA; Réduction du besoin d'espace et gestion durable des surfaces),

¹⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. Bonn, 2008.

d'endroits, les autorités locales, ayant reconnu le potentiel économique des friches industrielles et artisanales, jouent un rôle moteur dans les projets de reconversion.

France

Les programmes de revitalisation sont financés conjointement par l'État, la région et l'Union européenne. La mise en œuvre des projets est confiée à diverses Agences Régionales de Développement¹⁵. Ces agences, instituées par décret de l'État central, sont chargées de la planification et de l'exécution des projets. Les autorités régionales fournissent les informations nécessaires à la gestion des friches industrielles, c'est-à-dire notamment un inventaire des sites d'ancien usage industriel et un inventaire des terrains contaminés ou potentiellement contaminés.

Italie

Les projets de reconversion dans les zones d'intérêt national sont soutenus directement par le gouvernement central. Plusieurs autres projets sont cofinancés par l'Union européenne. Selon l'intérêt que le projet présente pour le public, les autorités locales soutiennent financièrement la reconversion ou offrent des facilités fiscales.

3 Plan de mesures

3.1 Urgence et objectifs

Au vu de la consommation toujours très élevée de sol pour l'urbanisation, de l'exiguïté des réserves de terrains constructibles dans les zones bien équipées et desservies, et du coût de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures de transport, il devrait être d'une importance vitale, pour la Confédération, les cantons, les communes et les villes, de prendre des mesures en vue de la réaffectation des friches industrielles et artisanales. Les exemples observés dans les pays voisins montrent qu'avec l'appui des pouvoirs publics (action conjointe de tous les échelons de décision politique), il est possible de transformer plus rapidement les friches industrielles et artisanales en biens immobiliers négociables et d'accélérer leur réaffectation.

Les mesures prises jusqu'à présent ont seulement permis de rappeler ponctuellement, dans les milieux spécialisés, l'exigence de reconversion des friches industrielles et artisanales, et de signaler les chances de développement. Mais la question n'est encore guère à l'ordre du jour dans la politique d'aménagement du territoire et la politique économique de la Confédération et des cantons. En outre, il n'y a ni recensement récent des surfaces disponibles, ni mesures précises pour faciliter la réalisation concrète des reconversions.

Le plan de mesures devra contribuer à la réalisation des objectifs suivants:

- réactivation et mise en valeur des friches industrielles et artisanales
- assainissement des sites contaminés et élimination des matériaux pollués conformément aux exigences de la protection de l'environnement
- préservation des réserves de terrains non bâtis
- développement durable des villes et des quartiers.

¹⁵ Exemple: www.epf-lorraine.org ; www.missionbassinminier.org.

3.2 Collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et les villes

Le plan de mesures proposé ici se fonde pour l'essentiel sur une étude menée conjointement par la Confédération et le canton d'Argovie¹⁶. Cette étude examine les différentes possibilités, pour les pouvoirs publics, d'encourager et d'accélérer la reconversion des aires industrielles et artisanales en friche. Étant donné la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire, les mesures d'encouragement ne pourront déployer les effets escomptés que si elles sont conçues comme des tâches transversales partagées entre la Confédération, les cantons, les communes et les villes. L'étude propose donc un paquet de mesures harmonisées entre elles et applicables aux différents échelons.

Tableau: les mesures proposées sont au nombre de 18, réparties en 8 paquets. La Confédération et les cantons sont les niveaux principalement sollicités pour l'amélioration des conditions générales, et les communes pour le développement concret des sites concernés. La Confédération peut être active essentiellement par l'élaboration de documents de base et par l'encouragement de projets novateurs. Au niveau cantonal et communal, il est primordial que les cantons et les communes dispensent leurs conseils dès la phase de lancement en veillant à une bonne coordination entre les autorités, et développent un partenariat avec les propriétaires et les entrepreneurs privés. Quant aux communes, elles ont de réelles possibilités d'encourager les reconversions de friches industrielles et artisanales par une planification adaptée à chaque situation et par une utilisation judicieuse des instruments d'aménagement à disposition.

	Mesures Conditions générales			Mesures Réaffectation du site				
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
	Sensibilisation politique et bases	Premières réflexions	Promotion du site et débat politique local	Conseil lors de la phase de lancement	Accompagnement du projet et coordination entre autorités	Culture de la planification coopérative	Procédures et instruments adaptés à la situation	Engagement financier
Confédération	I.a: Compilation du savoir-faire international et national	II.a: Adaptation des conceptions de la Confédération	Démarches préparatoires par les mesures Ia, Ib, Ic et IIa	Démarches préparatoires par les mesures Ia, Ib, Ic et IIa				VIII.a: Soutien à des projets pilotes et études de faisabilité
	I.b: Création et gestion d'une vue d'ensemble des friches industrielles							
	I.c: Sensibilisation politique							
Canton		II.b: Compléments aux stratégies cantonales	III.a: Soutien au marketing promotionnel	IV.a: Offre d'un premier conseil compétent	V.a: Désignation d'un coordonnateur de projets	VI.a: Création de partenariats par le canton	Soutien à la concrétisation de la mesure VII.a	Soutien à la concrétisation de la mesure VIII.a
	Soutien à la réalisation de la mesure I.b						Soutien à la concrétisation de la mesure VII.b	
Commune	Soutien à la réalisation de la mesure I.b	II.c: Formulation d'une vision du développement communal	III.b: Débat politique orienté vers des solutions	IV.b: Établissement de contacts avec le canton	V.b: Désignation d'un interlocuteur responsable	VI.b: Création de partenariats par la commune	VII.a: Soutien à des procédures de planification sur mesure	VIII.b: Apport de prestations propres
							VII.b: Souplesse dans l'application des instruments	

¹⁶ Schneider, Andreas; Keller, Simon: Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen – Massnahmen zur Förderung. Éd.: Office fédéral du développement territorial, Office fédéral de l'environnement ; canton d'Argovie: Service du développement territorial, Service de l'environnement, Office de l'économie et du travail, Berne, octobre 2007 (n'existe qu'en allemand).

3.3 Activités de la Confédération dans les prochaines années (2008 – 2011)

Au cours des années à venir, la Confédération, pour encourager la réaffectation des friches industrielles et artisanales, entend prendre des mesures dans les domaines suivants:

- Catalogue de mesures 1 (M1): La Confédération en tant qu'utilisatrice, responsable de projet de reconversion et propriétaire de surfaces en friche
- Catalogue de mesures 2 (M2): Compilation du savoir-faire international et national
- Catalogue de mesures 3 (M3): Vue d'ensemble des surfaces en friche
- Catalogue de mesures 4 (M4): Adaptation des bases légales et mesures d'encouragement

M1) La Confédération en tant qu'utilisatrice, responsable de projets de reconversion et propriétaire de surfaces en friche

Mesures	Organismes concernés
<p>La Confédération en tant qu'utilisatrice: l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération fixe pour objectifs stratégiques l'optimisation à long terme du rapport coûts/utilité, ainsi que la création et l'application de normes fondées sur le développement durable en matière de construction, d'aménagement, de gestion et d'exploitation¹⁷. En qualité de maître d'ouvrage et de demandeur de surfaces utiles, la Confédération tiendra compte autant que possible des biens-fonds en friche.</p>	OFCL
<p>Vente et développement d'anciennes aires militaires: les mesures déjà engagées en vue de la collaboration avec les cantons et les communes en matière d'utilisation du parc immobilier disponible sont maintenant parfaitement rodées. Cela concerne également la création d'emplacements permanents et d'aires de transit pour les gens du voyage¹⁸. Le DDPS maintiendra donc sa manière de traiter les affaires de reconversion d'aires militaires en friche.</p> <p>Le Conseil fédéral a pris connaissance de l'idée d'un parc d'innovations sur une partie de l'aérodrome militaire de Dübendorf. La réalisation d'autres étapes de conception n'interviendra qu'après la décision concernant la future utilisation du site militaire et l'éventuelle création d'une Fondation Recherche Suisse.¹⁹</p> <p>Le DDPS examine également une éventuelle poursuite de</p>	DDPS / armasuisse

¹⁷ OILC, du 14 décembre 1998, état le 1^{er} juillet 2007, art. 3.

¹⁸ Un groupe de travail composé de représentants de l'Office fédéral de la culture, armasuisse, l'Office fédéral du développement territorial et la Fondation Assurer l'avenir des gens du voyages suisses examine dans le cadre de l'étude en cours sur la réaffectation de sites militaires désaffectés les possibilités de créer de nouveaux emplacements permanents et des aires de transit pour les gens du voyage.

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 06.3050 « Création d'une Fondation Recherche Suisse » déposé par le Groupe radical-libéral le 15 mars 2006. La fondation qui serait créée devrait être orientée vers trois objectifs: mise à disposition de terrains et d'infrastructures à des fins de formation et de recherche, allocation du produit de la vente de terrains à la recherche et constitution d'une réserve stratégique de terrains pour l'implantation de grands projets industriels dans les techniques de pointe.

l'utilisation de l'aérodrome militaire de Dübendorf dans le cadre du "Réexamen du concept de stationnement des forces aériennes".	
Reconversion d'aires ferroviaires: dans l'ensemble de la Suisse, il y a actuellement plus de 80 grands projets de développement d'anciennes aires ferroviaires en cours de planification. Dans les années à venir, les CFF continueront à mener une politique immobilière active englobant également la reconversion et la revalorisation de biens-fonds désaffectés.	CFF

M2 Compilation du savoir-faire international et national

<i>Mesures</i>	<i>Organismes concernés</i>
La participation à des programmes européens d'encouragement, tels INTERREG ²⁰ et URBACT ²¹ , avec l'appui des cantons, permet de recueillir des enseignements utiles au niveau des projets individuels.	ARE, OFEV, SECO
<p>Il faut tirer meilleur profit des sources d'information existantes et des expériences concrètes faites en Suisse et à l'étranger. Cela implique également l'étude des reconversions réussies en Suisse (exemples de pratiques optimales) et l'élaboration de recommandations d'action et d'instructions sur diverses questions d'importance, comme les besoins du point de vue des investisseurs, la manière de traiter les bâtiments et les terrains contaminés, la manière de gérer les affectations transitoires, la gestion des surfaces d'habitat et d'infrastructure par les communes et les formes de collaboration (par ex. partenariat entre secteurs public et privé).</p> <p>La création d'un réseau doit permettre d'intensifier les échanges d'expériences entre les parties prenantes, et inciter les communes, les régions et les cantons à monter des projets en collaboration.</p> <p>Il faut donner des impulsions à l'intensification de la coordination et à la simplification des procédures administratives aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, et aider les cantons dans leurs projets de réaffectation de friches industrielles et artisanales.</p>	ARE, OFEV

M3 Vue d'ensemble des surfaces en friche

<i>Mesures</i>	<i>Organismes concernés</i>
L'étude de 2003 sur les friches industrielles et artisanales sera mise à jour, et la mise sur le marché des sites doit être favorisée par une	ARE, OFEV

²⁰ L'initiative communautaire INTERREG a été lancée en 1990 par l'Union européenne dans le but de favoriser l'intégration à l'intérieur de l'espace européen et un développement équilibré de part et d'autre des frontières nationales.

²¹ URBACT II est un programme monté par l'Union européenne pour encourager les échanges d'expériences entre les villes d'Europe.

meilleure communication.	
Il faut localiser les réserves de terrains à construire, encore considérables, qui existent dans les zones déjà largement bâties, et indiquer des exemples possibles d'utilisation (mobilisation des réserves).	ARE

M4 Adaptation des bases légales et mesures d'encouragement

<i>Mesures</i>	<i>Organismes concernés</i>
<p>Mieux ancrer l'idée du développement du milieu bâti vers l'intérieur dans le Projet de territoire Suisse, qui devrait remplacer en 2009 les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996, ainsi que par la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les travaux d'élaboration du Projet de territoire Suisse se poursuivent avec la participation d'un large public issu de toutes les régions du pays²². Les principes qui guideront la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ont été discutés au deuxième semestre 2007. Le projet de loi est en cours d'élaboration et doit être mis en consultation publique fin 2008. Les travaux préparatoires comprennent notamment l'examen de dispositions et d'instruments incisifs, qui sont aussi soumis au débat. En font partie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - des recommandations enjoignant cantons et communes à recenser l'ensemble de leurs friches industrielles et artisanales et à contribuer activement à leur réaffectation; - des mesures de droit foncier comme le remembrement et son financement pour une utilisation optimale du sol à des fins d'urbanisation. 	ARE
<p>Réexaminer et optimiser les dispositions légales concernant les déchets et les sites contaminés et les moyens d'encourager l'assainissement des sites pollués en vue d'une revitalisation des friches industrielles et artisanales. Sont notamment à examiner:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de nouvelles conditions-cadres pour l'évaluation de sites pollués (p. ex. envisager une clause d'exemption si le risque est absent ou minime; analogie au modèle appliqué en Allemagne, où les pouvoirs publics prennent en charge les éventuels coûts survenant ultérieurement). 	OFEV
<p>Les mesures d'encouragement engagées au début 2007, dans le cadre des projets-modèles Développement durable du milieu bâti (ARE) et Politique des agglomérations (ARE, SECO) seront poursuivies. Il est essentiel d'une part que la Confédération puisse profiter au mieux des enseignements tirés des projets et que ces enseignements profitent à l'évolution future de la politique</p>	ARE, SECO

²² Participent à l'élaboration commune du Projet de territoire Suisse les partenaires suivants: Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS) et Association des communes suisses (ACS).

<p>d'organisation du territoire. D'autre part, comme les expériences faites seront publiées, les responsables de projets pourront également en profiter.</p> <p>Les possibilités de promouvoir le développement de sites (entre autres par des prêts à taux préférentiel) sont également examinées dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR).</p>	
--	--

4 Conclusion

L'encouragement à la reconversion des friches industrielles et artisanales est pour la Confédération un moyen de soutenir l'objectif d'utilisation parcimonieuse du sol et de contribuer en l'espace d'une génération à l'assainissement des sites contaminés. Cela lui permet également d'encourager et de coordonner les efforts des cantons et de collaborer avec eux dans le domaine de l'aménagement du territoire, conformément à l'art.75 Cst.

La Confédération a pris ces dernières années diverses mesures et a toujours pu compter sur la participation des cantons. Les offices de la Confédération, les services spécialisés des cantons et les administrations communales chargées des constructions ont été partiellement sensibilisées à la question. Il n'en reste pas moins qu'en Suisse, le potentiel des aires industrielles et artisanales inutilisées est encore sous-exploité.

Les mesures énumérées ici ont pour but de faciliter la réaffectation rapide des friches industrielles et artisanales. Cependant, la précarité des ressources financières et humaines limite les possibilités de la Confédération. Le développement des sites et la mise en œuvre concrète requièrent surtout un investissement de la part des cantons, des communes et des villes. La Confédération peut apporter son concours en élaborant des documents de base, en encourageant des projets pilotes et en soutenant des concours d'idées et des études de faisabilité. En qualité de propriétaire de surfaces en friche et de maître d'ouvrage, elle peut jouer un rôle de modèle et de précurseur.

5 Annexe – Détails sur le postulat

04.3583 – Postulat Leutenegger Oberholzer Susanne

Encourager la revalorisation des friches industrielles

Déposé par: Leutenegger Oberholzer Susanne
Date de dépôt: 08.10.2004
Déposé au: Conseil national
État des délibérations: Transmis

Déclaration du Conseil fédéral du 22 décembre 2004

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Chronologie

18.03.2005 CN Adoption

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé, à la suite de l'étude consacrée aux friches industrielles en Suisse, de présenter un train de mesures visant à encourager la revalorisation des zones industrielles ou artisanales qui ne sont plus ou plus guère exploitées.

Développement

Le terrain à bâtir est chose rare en Suisse. Les anciennes zones industrielles, bien placées, offrent de bonnes possibilités d'utilisation. Le 1^{er} septembre 2004, l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ont présenté à Zurich une étude consacrée aux zones industrielles de Suisse qui ne sont plus ou plus guère exploitées. La réalisation de cette étude avait été demandée dans une intervention parlementaire (postulat 02.3744, Accélérer l'assainissement des sites contaminés dans les zones urbaines).

L'étude révèle que la Suisse compte 17 millions de mètres carrés de surfaces industrielles inexploitées, ce qui correspond à la superficie de la ville de Genève et de sa périphérie, qui comptent 190 000 habitants et qui offrent 140 000 emplois.

Quelque 80 pour cent des friches industrielles se situent dans les zones urbaines du Plateau. Dans plus de 50 pour cent des cas, plus d'un demi-million d'habitants vivent à 30 minutes de voiture de ces zones. Les zones en question représentent un potentiel de recettes pouvant atteindre 1,5 milliard de francs par an. En raison de la sous-exploitation des zones en question, les communes concernées sont privées de recettes fiscales annuelles allant de 150 à 500 millions de francs.

L'étude expose également les raisons qui freinent la revalorisation. Les propriétaires des zones ont mentionné certains obstacles, notamment la difficulté de trouver des exploitants ou des investisseurs potentiels. Mais d'autres raisons sont mentionnées: les obstacles juridiques inhérents au reclassement des zones, l'absence de financements initiaux comme des cautionnements spéciaux ou l'octroi de prêts sans intérêts, ou encore le soutien insuffisant de la part des autorités dans le cadre du processus de revalorisation. Les sites contaminés situés dans les anciennes zones industrielles ne constituent manifestement pas un obstacle infranchissable, même si les coûts sont élevés. Les coûts que représentent leur assainissement, l'élimination des substances excavées qui sont polluées et la démolition des bâtiments désaffectés sont estimés, pour toutes les surfaces en friche, à quelque 1,5 milliard de francs, dont 300 millions pour l'assainissement des sites contaminés.

Pour des raisons relevant de l'aménagement du territoire, de l'économie et de l'écologie, il faudrait encourager la revalorisation de ces friches industrielles, dans l'intérêt général: les propriétaires bénéficieraient de nouvelles exploitations, plus rentables; les riverains, d'un voisinage plus attrayant; les pouvoirs publics, de recettes fiscales supplémentaires; l'environnement, de la préservation de terrains précieux.

Réponse du Conseil fédéral du 22 décembre 2004

L'étude sur les friches industrielles menée par l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a révélé que le processus de revalorisation de ces sites se heurte encore à de nombreux obstacles. Compte tenu de la pénurie de terrains constructibles bien placés, des exigences inscrites dans la Constitution concernant d'utilisation mesurée du sol (art. 75 de la Constitution fédérale) et pour des raisons économiques, il serait en effet indiqué d'accélérer et de généraliser la revalorisation de ces friches industrielles. Par conséquent, il convient d'examiner comment la Confédération peut, compte tenu de la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, soutenir la revalorisation de ces friches. Pour ce faire, il faut tenir compte en priorité des aspects de l'aménagement du territoire. Conformément au postulat, cette démarche ne doit pas occasionner de coûts supplémentaires pour la Confédération.