

Rapport de présentation du décret précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme

NOR : TREL2304349D

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les friches représentent environ 170 000 hectares à reconquérir et valoriser. Il s'agit d'un enjeu majeur d'aménagement durable des territoires pour répondre aux objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et, par conséquent, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Des friches urbaines, commerciales, (aéro-)portuaires, ferroviaires ou routières, industrielles, militaires ou minières, et plus généralement du foncier déjà artificialisé mais sous-utilisé, existent et peuvent être réutilisés pour des projets d'aménagement ou de relocalisation d'activités, et ainsi permettre d'éviter l'artificialisation des sols si de tels projets se développaient sur des terrains naturels ou agricoles.

A ce titre, des travaux ont été menés dans le cadre des groupes de travail « artificialisation » et « friches » issus du plan Biodiversité de 2018. Par ailleurs, lors du Conseil de défense écologique le 27 juillet 2020, le ministère de la Transition écologique a annoncé la création d'un portail national, [Cartofriches](#), ayant pour vocation de dresser un inventaire des friches, d'échelle nationale et d'accès grand public, pour faciliter leur réutilisation par les collectivités et porteurs de projet. L'outil en ligne mis en œuvre par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est alimenté par une pré-identification de sites en friches sur la base de traitements de données nationales, et, à terme, par des observatoires locaux afin de consolider ce recensement avec les acteurs locaux au plus près du terrain. A ce jour, Cartofriches recense près de 9 788 friches sur l'ensemble du territoire. Cet outil a depuis été considérablement renforcé et déployé de façon plus automatisé sur l'ensemble du territoire.

La même année, la Convention citoyenne pour le climat a formulé plusieurs propositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, notamment en vue de faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés et la réhabilitation de friches.

En janvier 2021, la mission d'information commune sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives a rendu un rapport¹ qui comprenait plusieurs recommandations notamment sur la nécessité de pouvoir mieux caractériser cet objet en matière d'urbanisme et d'aménagement. A la suite de ce rapport, dans le prolongement des mesures déjà prévues en matière de lutte contre l'artificialisation des sols², une définition de la friche a été intégrée par voie d'amendement dans le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹ [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-communes/revalorisation-des-friches-industrielles-commerciales-et-administratives/\(block\)/70915](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-communes/revalorisation-des-friches-industrielles-commerciales-et-administratives/(block)/70915)

² Notamment pour la mutation ou la réhabilitation des zones d'activités économiques (ZAE) : article 220 de la loi.

L'article 222 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et résilience, introduit donc une définition de la friche. Au sens du code de l'urbanisme, « *on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* »³.

Cette définition permet de clarifier plusieurs leviers à la main des collectivités pour recycler les friches, qu'il s'agisse de dispositions existantes⁴ comme de celles mises en place par la loi Climat et résilience notamment :

- Pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales, les ouvertures à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ne sont prévues que s'il est justifié que les espaces déjà urbanisés ne peuvent être mobilisés (locaux vacants, friches, espaces déjà urbanisés...). La mobilisation prioritaire des espaces déjà urbanisés dont les friches est aussi évoquée pour la carte communale⁵ ;
- Un bonus de constructibilité de l'ordre de 30% par dérogation aux règles d'un PLU pour les projets de construction ou de travaux sur une friche⁶ ;
- Un recensement des friches constructibles par les observatoires locaux de l'habitat et du foncier⁷ ;
- Une expérimentation d'un certificat de projet pour la reconversion de friches⁸.

Plus récemment, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (AER) a prévu la faculté de pouvoir déroger sous certaines conditions à des dispositions de la loi Littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des friches listées par décret⁹.

Enfin, la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, qui a confirmé les objectifs de lutte contre l'artificialisation et apporté des adaptations et outils nouveaux en ce sens, a renforcé le droit de préemption urbain (DPU). Il peut être mobilisé sur des secteurs prioritaires pour répondre à ces enjeux, notamment des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches mentionnées à l'article L. 111-26¹⁰.

La notion était déjà présente en droit, par exemple dans le régime des autorisations d'exploitation commerciale (AEC), le demandeur devant démontrer, dans l'analyse d'impact attendue, « *qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il*

³ [Article L. 111-26 du code de l'urbanisme](#)

⁴ Par exemple pour les opérations de revitalisation de territoire, où il est fait mention de réhabilitation des friches urbaines : [article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation](#)

⁵ Article 194 de la loi : voir notamment pour les PLU l'[article L. 151-5 du code de l'urbanisme](#)

⁶ Article 211 de la loi : [article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme](#)

⁷ Article 205 de la loi : [article L. 302-1, III du code de la construction et de l'habitation](#)

⁸ [Article 212 de la loi](#).

⁹ Article 37 de la loi AER - [Article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme](#).

¹⁰ [Article L. 211-1-1 du code de l'urbanisme](#)

doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé. »¹¹. Elle peut également recouvrir certains types de friche bien précis comme les friches agricoles¹².

Au vu de ces éléments et afin de pouvoir rendre pleinement opérationnelle cette définition en matière d'urbanisme et d'aménagement, la loi prévoit qu'un décret en précise les modalités d'application.

Economie générale du décret

Le décret crée deux articles dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme qui précisent les conditions d'application de l'article L. 111-26 de ce même code. Le premier article (article D. 111-54, I) permet de l'éclairer et de faciliter l'identification des friches. Il indique en particulier des éléments pouvant être pris en compte pour la reconnaissance d'une friche, tels que la présence de locaux ou équipements vacants ou dégradés, ou encore le coût significatif du réemploi. Ces éléments doivent notamment permettre d'appréhender la diversité et la dimension évolutive des friches.

Il précise également les aménagements et travaux préalables à un réemploi d'un tel bien, tout en évoquant le cas spécifique de l'urbanisme transitoire (article D. 111-54, II).

Par ailleurs, compte tenu des autres législations déjà applicables et de l'intention de la nouvelle mesure intégrée par la loi, ce même article (article D. 111-54, III) prévoit également que les terrains non bâtis à usage agricole ou forestier ne peuvent être considérés comme des friches au sens de la définition donnée par le code de l'urbanisme.

Enfin, considérant les recensements de friches qui peuvent être opérés, en particulier dans le cadre des observatoires locaux de l'habitat et du foncier prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le décret indique que les inventaires conduits par des autorités publiques sont réalisés notamment d'après les standards du Conseil national de l'information géolocalisée (CNIG) et contribuent à alimenter un inventaire national (article D. 111-55).

Impacts financiers

Les dispositions prévues par le projet de décret n'emportent pas en elles-mêmes d'impacts financiers.

Néanmoins, il convient de préciser que dans le cadre du Plan de relance l'Etat a déployé un fonds dédié au financement des opérations de recyclage des friches. Ce fonds, doté de 750M€ sur 2021-2022, a permis d'accompagner 1 385 lauréats, et le recyclage de 3 370 ha de friches.

Cette démarche est poursuivie, dans l'axe 3 (amélioration du cadre de vie) du Fonds pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires (FATET ou fonds vert), annoncé le 27 août 2022 par la première ministre Elisabeth Borne et effectif depuis début janvier. Doté de 2 milliards d'euros de crédits déconcentrés aux préfets, il est destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie.

Par ailleurs, des acteurs, des dispositifs et des outils sont mobilisables dans le cadre de la réhabilitation des friches tels que les établissements publics fonciers (EPF) qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets

¹¹ [Article L. 752-6 du code de commerce](#)

¹² Voir notamment l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime qui mentionne un « *inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière.* »

portés), peuvent produire et cofinancer des études avec des collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers.

Pour l'identification des friches et/faciliter les actions de réhabilitation, outre les données locales, notamment celles produites dans le cadre des observatoires locaux de l'habitat et du foncier, les collectivités bénéficieront de données mises à disposition et diffusées par l'Etat gratuitement, notamment sur le portail de l'artificialisation des sols¹³ :

- Les **fichiers fonciers** issues des données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFIP), retraitées par les CEREMA, qui donnent des informations sur les usages des sols et la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Ils sont mis à disposition de toutes les collectivités, annuellement avec un décalage temporel d'environ 18 mois sur le portail de l'artificialisation. Les données « MAJIC » de la DGFIP fournissent des informations particulièrement riches, parce qu'elles décrivent les parcelles, les locaux et leurs propriétaires notamment, elles nécessitent d'être retraitées pour permettre la mise en œuvre des missions du ministère. Dès 2009, la DGALN a décidé d'acquérir ces données et a confié au Centre d'expertise et d'étude sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) leur retraitement afin de disposer d'une base de données plus facilement exploitable, géolocalisée et homogène sur le territoire national, notamment : ce sont les « fichiers fonciers ». Ces données donnent des informations notamment sur les usages des sols et la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers. Les services déconcentrés, collectivités locales et autres acteurs publics en charge de l'aménagement du territoire ayant-droits de ces données peuvent en faire la demande. Ces fichiers sont produits chaque année.
- L'**Occupation du Sol à grande échelle (OCSGE)** – qui couvrira progressivement le territoire français d'ici 2025, avec une mise à jour tous les trois ans. Cette OCSGE apportera notamment des données sur l'artificialisation des sols.
- **Mon Diagnostic Artificialisation**¹⁴ (ex-SPARTE) permet de choisir un territoire – une région, un département, un SCoT, un EPCI, une commune – et d'obtenir des tableaux de bord et des cartographies décrivant la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur une période pouvant aller de 2009 à aujourd'hui mais aussi de l'artificialisation au sens de la loi Climat et Résilience et de ses décrets d'application. Cette donnée est mise en contexte en la croisant avec les documents d'urbanisme et demain avec les zonages environnementaux ou ceux de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). Véritable outil d'aide à la décision, la plate-forme est aussi un outil d'équité entre les territoires en permettant à tous d'avoir accès aux mêmes informations et outils de simulation des projets d'aménagements futurs.
- Les **demandes de valeurs foncières (DVF)**, base de données qui recense l'ensemble des mutations foncières à titre onéreux publiées dans les services de la publicité foncière. Pour faciliter l'exploitation de ces données et qu'elles répondent aux besoins des services, un croisement des fichiers fonciers avec la base DVF a produit une base appelée DV3F, ainsi que la base de donnée appelée « référentiel foncier public » (RFP) qui est un sous-produit des fichiers fonciers ne sélectionnant que le foncier présumé public. Ces croisements de données facilitent l'analyse des marchés fonciers et immobiliers.
- Les **données SITADEL**, base des permis de construire.

Outre ce socle de données, des **outils** sont déployés par le CEREMA dans le cadre du plan de Relance : **Cartofriches**, qui inventorie les friches et **Urbansimul**, qui aide à l'identification des gisements fonciers notamment. Outil développé par le CEREMA, Urbansimul automatise la collecte et le croisement des informations foncières, et en facilite la consultation ainsi que l'analyse dans le cadre de démarches de

¹³ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

¹⁴ <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

planification et d'aménagement. Cet outil permettra aux collectivités d'accélérer leurs phases d'analyse et de prospection foncière en accédant en un clic à :

- Une évaluation des gisements fonciers potentiels (dent creuse, extension, division parcellaire) ;
- Une visualisation des espaces à préserver, les contraintes d'urbanisation, les points de vigilance (enjeux de risque, biodiversité, suspicion de pollution) ;
- Analyser un secteur, un site, une unité foncière, et apprécier sa situation, l'opportunité de l'aménager ;
- Accéder aux éléments d'usage de propriété des terrains ;
- Visualiser en ligne les mutations foncières et immobilières, les constructions récentes et passées ;
- Reconstituer la dynamique d'urbanisation d'une commune.

L'offre nationale socle d'Urbansimul comprend à la fois le croisement de données et la production d'analyses qui en font un outil d'aide à la décision.