

## *Territoires et activités productives*

# Recyclage foncier et sobriété foncière : l'exemple de Novaciéries à Saint-Chamond

*La série « économie territoriale et urbaine » propose d'analyser le rôle des acteurs socio-économiques, leur impact sur les territoires et la prise en compte des évolutions réglementaires.*

Le projet Novaciéries s'achèvera en 2030 dans un contexte de raréfaction du foncier économique sur le territoire de Saint-Étienne Métropole. Le projet, situé sur la commune de Saint-Chamond (35000 habitants, Loire), a été initié en 2003 après la fermeture des usines de GIAT dans la vallée du Giers. Il avait pour objectif de reconverter une friche industrielle de 45 hectares en un écoquartier doté d'une forte mixité fonctionnelle (activités économiques, habitat, loisirs, commerces). Ce site a accueilli jusqu'en 1970 les aciéries de la Marine. La mise en œuvre pré-opérationnelle de ce projet a accéléré la création de Cap Métropole, une société publique locale (SPL) qui vise notamment à l'aménagement des zones d'activités en extension urbaine et à la reconversion de friches industrielles. Cet aménageur porte donc, avec la métropole et l'Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA), différents projets de recyclage foncier qui contribuent à la sobriété foncière au sein du territoire. Dans cette optique, d'autres leviers de sobriété foncière ont été activés par la métropole, à l'image des missions attribuées au service Offre d'accueil aux entreprises de Saint-Étienne Métropole.



Crédits : Novaciéries – Cap Métropole

## De la Compagnie des forges au projet Novaciéries

La Loire est un département français qui, comme d'autres territoires, a été marqué par un fort passé industriel. Depuis plusieurs années, ce territoire fait face à une forte désindustrialisation, occasionnant de nombreuses friches industrielles. C'est le cas de Saint-Chamond, deuxième plus grande ville de la métropole stéphanoise et capitale de la vallée du Gier, qui disposait d'importantes ressources en charbon. Cette commune est reconnue pour sa tradition industrielle, notamment grâce à la Compagnie des forges et aciéries de la marine et d'Homécourt. Ces forges ont été créées en 1854 à l'initiative de Germain Morel, qui avait mis au point un procédé révolutionnaire : le bandage sans soudure des roues de chemin de fer. Se développant fortement au point de devenir l'un des principaux établissements sidérurgiques français, ces forges ont fonctionné à plein régime entre 1870 et 1918, période au cours de laquelle elle a employé près de 8 000 ouvriers. Durant la Première Guerre mondiale, la Compagnie a fortement contribué à l'effort de guerre en produisant notamment des canons, des obus mais aussi le Saint-Chamond, le deuxième char d'assaut français. Après la guerre, le site a fait face à de nombreuses reconversions. En 1970, l'usine devient Creusot-Loire et rassemble près de 10 000 employés, avant de déposer le bilan en 1984. Par la suite, plusieurs sociétés se sont installées sur le site, à l'instar de GIAT industries, qui ferma ses portes en 2000, laissant place à une friche industrielle au cœur de Saint-Chamond. C'est dans ce contexte que le projet Novaciéries a émergé en 2003, avec l'objectif de requalifier cette friche de 45 hectares. L'opération d'aménagement de cette friche

est pilotée par Saint-Etienne Métropole. En 2012, essentiellement pour le projet Novaciéries, elle a fondé Cap Métropole, une Société Publique Locale (SPL) d'aménagement et de construction. Cap Métropole, qui participe désormais à une cinquantaine d'autres projets, a porté ce projet à hauteur de 80 millions d'euros, soit autant que ce que l'EPORA a dépensé pour la dépollution du site et le portage foncier.



*Le site de la Compagnie des forges en friche  
(crédits : Région Auvergne-Rhône-Alpes)*

## Un projet facilité par une appropriation commune des enjeux

Le projet Novaciéries a fait face à différentes contraintes, des contraintes juridiques et l'empilement de procédures qui allongent la durée de montage des projets mais aussi des contraintes relatives à l'acquisition des terrains qui « a été rendue complexe par la présence de plusieurs propriétaires fonciers, dont des entreprises industrielles étrangères » (Mallet, Zanetti, 2015). Le site a également nécessité une gestion importante des terres polluées car les sols étaient fortement impactés par la présence de métaux. C'est l'EPORA qui s'est chargée des opérations de dépollution, lesquelles ont nécessité trois ans d'études et la



gestion de 100 000 m<sup>3</sup> de terre. La dépollution du site a généré près d'un quart des dépenses liées au projet.

Un tel projet de reconversion est un levier pour mettre en œuvre la sobriété foncière qui s'avère donc coûteux et complexe mais, selon Joseph Perreton, directeur général de Cap Métropole, la réussite de Novaciéries montre que ce n'est pas plus contraignant qu'un projet en extension urbaine : *« sur les extensions urbaines, on rencontre de plus en plus de difficultés liées au cadre réglementaire, à l'acceptation sociétale, aux coûts des infrastructures : plus on s'étend, plus ça coûte cher en réseaux ou en équipements. On essaye de travailler avec l'agence d'urbanisme pour montrer que reconvertir Novaciéries au cœur de la deuxième commune de la métropole permet aussi de faire des économies puisque les écoles sont là, l'habitat est là, les réseaux sont là. Le surcoût, lié à la dépollution par exemple, est largement compensé par le non-investissement dans des infrastructures à réaliser [...] Aujourd'hui on aménage plusieurs projets de zones d'activités en extension urbaine et les projets ne sont pas plus simples [...] On essaye de mettre en perspective par rapport à ce que coûte l'extension urbaine et en termes de temps je ne suis pas sûr que ce soit plus long »*. Selon lui, la réussite de Novaciéries relève principalement d'un mode projet basé sur des réunions régulières ayant permis une appropriation commune des enjeux par les différents acteurs portant le projet, y compris par les élus qui *« se sont appropriés des éléments techniques du projet »*, les conduisant à *« prendre des décisions au bon moment et à ne pas être acculés lorsque des choses s'orientent mal »*.

## Un projet attractif et symbole de fierté pour la population locale

Le caractère urbain de Novaciéries est un réel atout puisque cela a permis de densifier et de mixer les usages, ce qui n'est pas forcément possible dans les zones d'activités périphériques. En effet, alors que le site était initialement mono-fonctionnel, le site regroupe désormais de l'activité économique, de l'habitat, des loisirs et des commerces, plaçant la mixité fonctionnelle au cœur du projet. Le site se situe à proximité de la gare, des écoles, de différents services et de logements relativement peu coûteux et il s'avère facile d'accès à pied ou en transports en commun. Ainsi, la reconversion de cette friche a amélioré l'attractivité d'un territoire qui ne bénéficie pas toujours d'une bonne image. À ce stade, le retour sur investissement de ce projet est donc principalement immatériel. Par ailleurs, près de la moitié de Novaciéries a été labellisé écoquartier.



Plan du quartier Novaciéries, avec en jaune la surface labellisée Ecoquartier (crédits : Région Auvergne-Rhône-Alpes)

En raison de son coût important, le retour sur investissement économique de ce

projet se fera sur le très long terme, notamment au travers de retombées fiscales liées aux implantations d'entreprises et des emplois créés. Aujourd'hui, le site ne dispose plus de terrains à vendre, il accueille déjà près de 1500 salariés alors qu'il n'en restait plus que 150 à la fermeture du site. Le côté qualitatif de Novaciéries attire de nombreuses entreprises, on compte environ 20 % d'emplois exogènes. En effet, certaines entreprises, locales mais aussi nationales, souhaitent s'implanter sur Novaciéries pour attirer des salariés et les fidéliser en leur proposant un cadre de vie agréable et proche de la nature, avec notamment un parc urbain de 6 hectares qui agrmente le quartier sur toute sa longueur. En 2022, ce parc fut même primé aux Victoires du paysage, un concours national qui récompense les maîtres d'ouvrages publics et privés pour leurs remarquables aménagements paysagers. La métropole accompagne ces entreprises dans leur implantation en leur proposant des fiches de lots et des terrains adaptés à leurs besoins, mais aussi avec l'intervention d'architectes conseils sur chaque projet. Les recettes propres liées à la vente des charges foncières représentent seulement 15 %. Néanmoins, aujourd'hui les prix des terrains économiques vendus par la collectivité ont été rehaussés pour se rapprocher des valeurs observées sur le marché.

Novaciéries fut un projet particulièrement long, il fut donc nécessaire « *d'occuper l'espace par des réalisations temporaires, notamment pour apaiser les éventuelles frustrations des populations locales* » (Mallet, Zanetti, 2015) en s'appuyant sur « *des investissements temporaires du site, qui ont permis aux habitants de s'approprier progressivement le projet de reconversion urbaine* » (Mallet, Zanetti,

2015). Outre cette impatience liée à sa durée, le projet a été bien accueilli par la population locale qui, avec le temps, se l'est entièrement approprié. Le passé industriel du territoire représentant une fierté pour la population locale, il n'y eut aucune difficulté pour implanter de l'industrie sur le site mais des réunions publiques pour instaurer un dialogue avec la population furent malgré tout nécessaires. Un projet d'une telle envergure ne peut se faire sans la consultation des habitants, acteurs essentiels du territoire car ce sont les premiers impactés. Novaciéries est une réussite de ce point de vue-là tant les habitants et les industriels implantés semblent aujourd'hui fiers de ce site.

### **Un projet exemplaire et reproductible qui s'inscrit désormais dans la stratégie foncière du territoire**

Outre son ampleur et sa complexité, le projet Novaciéries présente un caractère reproductible dans la mesure où sa réussite a encouragé la métropole stéphanoise à engager des opérations d'intérêt métropolitain (OIM) sur le même modèle, à l'instar de l'Écoquartier les Berges du Gier / ZAC Pasteur situé à L'Horme. Bien qu'il soit moins coûteux et d'une emprise bien moindre que Novaciéries, ce projet a également pour objectif de reconvertir une vaste friche industrielle de centre-ville en un quartier d'habitat et de commerce.

Saint-Étienne Métropole mène également une douzaine d'opérations de requalification de friche. Ces opérations font partie d'une stratégie foncière plus globale visant à la sobriété foncière, le territoire se trouvant, comme beaucoup d'autres, en situation de pénurie foncière.

La métropole stéphanoise s'est dotée d'une stratégie foncière économique compatible avec la loi Climat et Résilience. Elle se décline en trois axes :

- La métropole a mené des études d'identification de gisements fonciers dans les ZAE existantes. Ces gisements ont été analysés sur la base de critères techniques (dureté foncière, nature des sols, risques miniers et inondation, etc.) et hiérarchisés. Les plus stratégiques faisant l'objet d'une intervention publique pour faciliter et accélérer leur mobilisation.
- Elle a également mené des études d'identification de gisements fonciers, en dehors des ZAE, dans des secteurs nécessitant la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain.
- La métropole a également investi des secteurs en extension urbaine dans la continuité de ZAE existantes.

Cette stratégie vise à répondre à un besoin de foncier productif sur la période 2020-2035 s'élevant à 250 hectares. Ces besoins sont partiellement couverts aujourd'hui avec 35 hectares de foncier disponible à commercialiser, 65 hectares en programmation sur des secteurs déjà identifiés (dont Novaciéries) et 150 hectares à valider et programmer parmi l'ensemble des gisements identifiés.

La métropole cherche également à densifier au maximum les zones d'activités existantes et celles à venir, la verticalisation de l'activité économique étant une possibilité envisagée. De plus, pour s'implanter sur des terrains aménagés et commercialisés par la métropole, les entreprises doivent répondre à différents critères tels que la nature de l'activité, le

nombre d'emplois au m<sup>2</sup>, la densité bâtie, les perspectives de développement. Une entreprise éligible est ensuite positionnée sur un foncier adapté à ses besoins afin d'éviter tout risque de rétention foncière.

### **Pour en savoir plus :**

- MALLET, S., ZANETTI, T. (2015) « Le développement durable réinterroge-t-il les temporalités du projet urbain ? », *VertigO*, vol. 15, n°2.
- « Aménager le foncier à passif environnemental » Journée technique, 10 novembre 2016
- <https://saint-chamond.fr/decouvrir-saint-chamond/patrimoine-et-tourisme/novacieries/>
- <http://saintchamond.canalblog.com/archives/2006/07/12/2357979.html>
- <https://www.if-saint-etienne.fr/breves/les-amenagements-de-montreynaud-et-novacieries-primaires-aux-victoires-du-paysage>

### **Abréviations :**

- **SPL** : Société Publique Locale
- **EPORA** : Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes
- **OIM** : opérations d'intérêt métropolitain
- **ZAC** : zone d'aménagement concerté

**Remerciements à :** Bertrand Gonon (Saint-Etienne Métropole, responsable service offre d'accueil aux entreprises) et Joseph Perreton (Cap Métropole, directeur général)