



# Requalification des friches urbaines : quelles perspectives en région Centre-Val de Loire ?



# SOMMAIRE

<b>AVIS.....</b>	<b>3</b>
<b>adopté à l'unanimité par le Conseil économique, social et environnemental de la région Centre-Val de Loire au cours de la séance du 15 juin 2015</b>	
<b>RAPPORT.....</b>	<b>9</b>
<b>Présenté par Jean-Paul CARRIERE</b>	
INTRODUCTION : LE POURQUOI DE LA DÉMARCHE.....	11
1 - DÉFINITION, TYPES DE FRICHES URBAINES .....	13
1.1 - Définition générale.....	13
1.2 - Typologies et diversité des friches .....	14
2 - LA PLACE DE LA REQUALIFICATION DES FRICHES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME.....	18
2.1 - Eléments de cadrage .....	18
2.2 - Le SCoT comme instrument pour repenser l'organisation de l'espace et l'utilisation des friches .....	18
2.3 - Les PLU et PLUi pour définir une stratégie foncière.....	20
2.4 - Redéployer les friches industrielles : cas des sols pollués.....	22
3 - ENJEUX LIÉS À LA REQUALIFICATION DES FRICHES .....	24
3.1 - Mieux maîtriser l'étalement et l'émiettement urbain .....	24
3.2 - Optimiser l'utilisation de l'espace urbain.....	25
3.3 - Limiter les consommations énergétiques .....	25
3.4 - Valoriser l'image d'une ville, préserver le patrimoine bâti et paysager .....	26
3.5 - Prendre en compte l'environnement.....	26
3.6 - Recréer des espaces agricoles de proximité .....	27
3.7 - Favoriser le développement économique et social .....	28
3.8 - Veiller à la santé et à la sécurité des populations .....	29
3.9 - Créer une dynamique locale autour des projets de réhabilitation .....	29

4 - QUELQUES OUTILS ET PRATIQUES DE REQUALIFICATION DES FRICHES .....	30
4.1 - La requalification des friches par la dépollution et le traitement des sols .....	30
4.2 - Outils de décision et d'intervention foncière applicables aux friches .....	31
4.3 - Projets et exemples de requalification.....	34
5 – ORIENTATIONS ET PRÉCONISATIONS DU CESER.....	39
5.1 - ...concernant une gouvernance adaptée au projet : créer les conditions d'une décision partagée, basée sur un diagnostic fin, s'inscrivant dans une vision stratégique, élaborée à l'échelle intercommunale .....	39
5.2 - ... concernant la planification territoriale : inscrire la requalification des friches dans un projet urbain global et dans un plan d'ensemble.....	40
5.3 - ...concernant le rôle de la Région : impliquer l'échelon régional dans le traitement de la question des friches urbaines .....	41
5.4 - ...concernant les aspects sociaux et environnementaux : articuler la requalification des friches et la résolution des nouvelles problématiques sociales et environnementales .....	43
CONCLUSION .....	45
LEXIQUE .....	46
BIBLIOGRAPHIE.....	50
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	53
AUDITIONS ET VISITES .....	54
ANNEXES.....	55
Annexe 1 : Visite de 3 friches réhabilitées et/ou en cours de réhabilitation à Châteauroux : tableaux de synthèse	
Annexe 2 : Articulation des documents de planification	
Annexe 3 : Document synthétique «Vers une politique de maîtrise foncière en région Centre» issu du rapport du CESER «Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre» d'avril 2011	

**Photo couverture : Site de Balsan, Châteauroux, exemple de requalification d'une ancienne friche industrielle (@ G. Janvrot)**

**AVIS**

**adopté à l'unanimité par le Conseil économique, social et environnemental  
de la région Centre-Val de Loire au cours de la séance du 15 juin 2015**

**SUR**

**« REQUALIFICATION DES FRICHES URBAINES :  
QUELLES PERSPECTIVES EN REGION CENTRE-VAL DE LOIRE ? »**

par

**Monsieur GEOFFROY DE MONCUIT**

(question dont le Conseil économique, social et environnemental régional s'est saisi  
en application de l'article L4241-1 du Code général des collectivités territoriales, relative à la composition  
et au fonctionnement des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux)





Séance plénière du 15 juin 2015

**« REQUALIFICATION DES FRICHES URBAINES :  
QUELLES PERSPECTIVES EN RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE ? »**

Le Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L 4131-2, L 4134-1 et suivants ;

Vu le décret n° 2001-731 du 31 juillet 2001, modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux ;

Vu l'avis des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> commissions,

Vu l'avis du Bureau ;

Monsieur Geoffroy de MONCUIT, rapporteur entendu ;

**DÉLIBÈRE**

La bonne gestion du foncier est une préoccupation ancienne du CESER. A l'initiative de la commission Aménagement du territoire et du groupe Politiques territoriales, un colloque a été organisé en octobre 2010 sur le thème : « Etalement urbain, espaces agricoles et forestiers, environnement, quelles cohérences ? ». Un rapport a également été adopté par le CESER en avril 2011 : « Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre ». Ainsi, le rapport présenté aujourd'hui s'inscrit dans une suite logique des travaux précédents, qui étaient également des auto-saisines.

**Qu'est-ce qu'une friche urbaine ?**

La friche urbaine est à l'image de l'activité humaine : elle naît de la fin d'un processus économique, commercial ou autres. Son caractère inévitable n'exonère pas les décideurs de traiter de leurs devenirs. En dépit de son image négative, la friche, par sa reconversion, peut constituer une opportunité de relance d'une politique d'urbanisme dynamique, qui s'inscrit dans le cadre du développement durable.

Il reste difficile de définir la friche. On peut cependant distinguer les friches selon leurs natures (par exemple, terrain à l'abandon et/ou bâtiments vacants), leurs modes d'occupation antérieure (friche industrielle, commerciale, ferroviaire, militaire, ...). Par ailleurs, à partir de quel moment considère-t-on un terrain non-utilisé comme une friche ? L'usage donne souvent

la durée minimale d'un an pour un terrain abandonné, sans destination prévue, sans que cela soit pour autant une règle.

On ne dispose pas d'un relevé précis du nombre de friches, de leurs surfaces, de leurs natures, pour la région. Cependant, il existe un certain nombre de recensements comme celui effectué par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise, qui répertorie les friches connues par les communes à l'échelle de ce territoire. A titre d'illustration, cet atlas de l'Agence d'urbanisme recense 22 sites couvrant une surface de 129 hectares ; la plus grande faisant 40 ha, et la plus petite 4 000 m<sup>2</sup>. Toutefois, ce recensement ne préjuge pas des friches non-encore répertoriées.

### **Pourquoi certaines friches durent ?**

Le CESER est bien conscient que les friches de longue durée peuvent donner une image négative de la ville dans laquelle elles se trouvent, en particulier lorsqu'elles sont situées en centre-ville ou à l'entrée d'agglomération. Cette longue durée peut être liée à l'absence de propriétaire ou au contraire à la présence de plusieurs propriétaires pour un même site ; à la législation ; à la concurrence foncière de terrains « plus facilement aménageables » ; ou à la présence de pollutions lourdes.

La loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) introduit de nouvelles dispositions pour une meilleure information du public et une meilleure gestion de la réhabilitation des friches, notamment industrielles. La législation existante fait qu'un propriétaire ne peut pas remettre sur le marché une friche en l'état, sans prouver qu'elle n'est pas polluée et qu'elle est en règle avec les lois du marché. Parfois, la législation, même si elle est justifiée, peut entraîner des délais assez longs ou des blocages. Le manque d'anticipation, qui entraîne l'allongement des durées, provoque des dégradations génératrices de perte de valeur.

L'absence de reconversion pour une friche peut également être due à la concurrence de terres vierges issues de l'agriculture, à un prix plus abordable. En effet, les terres agricoles peuvent apparaître plus avantageuses de par leur exploitabilité immédiate (pas de contraintes physiques, de pollution, ...) et leur coût inférieur en raison d'une fiscalité trop avantageuse (la taxation des terres agricoles pour devenir constructibles est seulement de 5 à 10 %). Ce qui explique sans doute le développement d'importantes surfaces commerciales qui apparaissent presque en plein champ, autour d'un certain nombre de nos villes, pour être abandonnées quelques années plus tard, générant de nouvelles friches excentrées. La responsabilité de certains exécutifs est indéniable, puisqu'ils sont à l'origine de la création à tout va de zones d'activités (industrielles et commerciales), sans avoir pris le temps d'étudier leurs réelles opportunités et/ou de réfléchir à la requalification de friches urbaines. Le CESER souligne donc la nécessité de repenser la fiscalité, en taxant plus fortement les terrains agricoles qui deviendraient constructibles, afin de favoriser la requalification de terrains déjà artificialisés, sachant que ce domaine est du législateur.

Toutes les friches urbaines ne sont heureusement pas polluées. Pour celles qui le sont, il existe, selon la nature de la pollution, des possibilités de dépollution relativement peu coûteuses et efficaces (traitement grâce aux fonctions épuratrices de certaines plantes). Néanmoins, des pollutions lourdes et/ou étendues peuvent constituer un véritable frein pour la requalification de friches, soit par manque de moyens techniques et/ou financiers, soit par une crainte associée à la pollution et à l'usage futur du terrain. Le CESER souligne que dans le cas de pollutions plus lourdes, les solutions traditionnelles et souvent coûteuses peuvent laisser place à des innovations issues de la recherche.

## **Quels sont les enjeux majeurs liés à la reconversion des friches ?**

Pour le CESER, les enjeux sont multiples. Le premier est celui d'optimiser l'utilisation de l'espace urbain, afin de lutter contre l'étalement souvent anarchique. Et ainsi, de parvenir à des économies par la limitation de l'extension des réseaux (voirie, eau potable, assainissement, gaz, ...), des temps de parcours en transports et leurs conséquences sur l'environnement (émission de gaz à effet de serre, pollution atmosphérique, ...).

La présence de friches permet par ailleurs de repenser la politique d'urbanisme, en profitant de circonstances apparemment négatives pour en faire un instrument de remise en valeur, de redynamisation économique et de renforcement du lien social. La gestion intelligente des friches doit aussi permettre d'anticiper les conséquences du réchauffement climatique et de relever le défi de la transition énergétique, notamment au travers d'une architecture adaptée et d'aménagements végétaux complémentaires.

Les territoires peuvent également profiter de l'aspect patrimonial de certaines friches, qu'elles soient du bâti ou des espaces « naturels » remarquables. Leur remise en valeur peut permettre de rétablir un lien mémoriel avec l'histoire (économique, culturelle, sociale, ...), enrichissant et préservant ainsi le vécu des habitants.

## **Quels sont les outils pour requalifier une friche urbaine ?**

Deux outils crédibles et efficaces sont à la disposition des collectivités territoriales pour intégrer les projets de reconversion de friches urbaines : le SCoT (Schéma de Cohérence territoriale) et le PLU(i) (Plan Local d'Urbanisme intercommunal). En cas d'absence de l'un et de l'autre, ce sont la carte communale ou le Règlement National d'Urbanisme qui s'appliquent.

Pour autant, l'outil le plus approprié à la disposition des collectivités territoriales pour gérer la requalification des friches est l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR), qui permet de traiter la question de la maîtrise des coûts (en évitant la spéculation sur le foncier concerné). De plus, la présence d'un observatoire des friches urbaines permettrait aux collectivités, quels que soient leurs choix de traitement, de travailler sur des bases précises. Les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers pourraient être informées des travaux menés dans ce sens, afin d'avoir une vue plus globale de la problématique de gestion du foncier.

Dans un certain nombre de cas, la requalification se heurte au double problème du bien vacant sans maître et du coût parfois très important de la dépollution. Pèse également l'adéquation qui existe entre une législation en théorie efficace et son utilisation trop tardive pour donner les résultats souhaités. Ce qui explique le fait que certaines parcelles restent en friche de longues années.

## **Quelles politiques possibles à mettre en œuvre ?**

Les outils disponibles sont certes indispensables ; cependant, le CESER est conscient qu'il faut définir clairement une ou des politiques. En raison de l'extrême variété des situations, il ne peut pas y avoir un mode opératoire type, utilisable pour la résorption de toutes les friches urbaines.

La gestion de la friche ne peut se faire dans la précipitation ; elle nécessite de s'inscrire dans la moyenne ou longue durée d'un projet général d'aménagement, conforme aux attentes d'une population concertée.

Le CESER retient quelques pistes directrices pour mener à bien la politique de reconversion des friches urbaines :

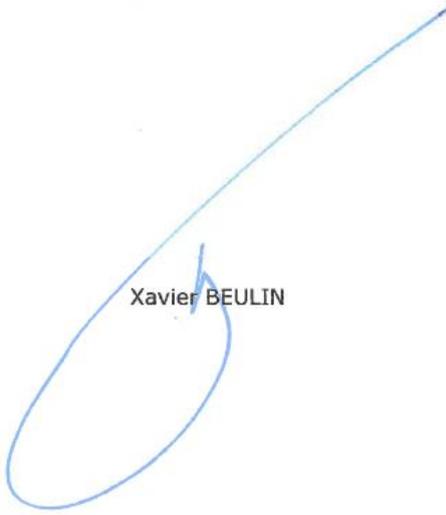
- partir d'un diagnostic quantitatif et qualitatif précis des friches existantes ;
- gérer la reconversion au niveau intercommunal et rechercher la plus large adhésion possible des populations concernées ;
- utiliser les outils, quand ils existent, de SCOT et PLU(i) ;
- le CESER s'étonne du manque de dynamisme de l'Exécutif régional sur l'EPFR, alors qu'il l'avait envisagé à travers le SRADDT. Cette position est d'autant moins compréhensible que le Conseil régional a semblé motivé en finançant dans le cadre du CPER précédent plusieurs opérations foncières à hauteur de 6,5 millions d'euros. La nature ayant horreur du vide, un certain nombre d'initiatives locales se sont fait jour qui peuvent hypothéquer l'efficacité d'un futur Etablissement Public Foncier Régional. Le CESER affirme à nouveau la nécessité de mettre en œuvre cette structure.

### **Conclusion**

Pour le CESER, la maîtrise du foncier demeure un sujet essentiel, aussi bien au niveau national que régional. Même si la surconsommation et le gaspillage d'espaces sont de mieux en mieux perçus, le chemin pour y mettre fin reste long.

La bonne gestion des friches urbaines constitue à l'évidence un premier élément de réponse efficace à cette problématique.

Avis adopté à l'unanimité.



Xavier BEULIN

**« REQUALIFICATION DES FRICHES URBAINES :  
QUELLES PERSPECTIVES EN REGION CENTRE-VAL DE LOIRE ? »**

**RAPPORT**

présenté au nom

**DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL et ENVIRONNEMENTAL  
DE LA REGION CENTRE-VAL DE LOIRE**

par

**Monsieur JEAN-PAUL CARRIERE**



## **INTRODUCTION : LE POURQUOI DE LA DÉMARCHE**

De 2010 à 2012, le groupe « politiques territoriales » du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional a orienté ses travaux sur la question du foncier et de l'étalement urbain, avec notamment l'élaboration du rapport « Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre » (7 avril 2011) et l'organisation d'un colloque « Etalement urbain, espaces agricoles et forestiers, environnement, quelles cohérences ? » (27 octobre 2010)<sup>1</sup>.

En effet, c'est l'équivalent d'un département français en surfaces agricoles ou naturelles qui est nouvellement artificialisé en l'espace de 7 ans en moyenne. Selon le Service de l'observation et des statistiques du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 68 000 hectares de terrains ont été nouvellement artificialisés chaque année entre 2006 et 2012 en France métropolitaine<sup>2</sup>. Durant ce même laps de temps, les surfaces artificialisées ont progressé de 8,3 %, alors que la population a seulement augmenté de 3,2 %. Les sols

artificialisés représentent ainsi 9,1 % du territoire métropolitain en 2012<sup>3</sup>.

Plus largement, on observe que depuis plus de 30 ans, la croissance de la surface des unités urbaines de plus de 2 000 habitants a été beaucoup plus rapide que celle de la population<sup>4</sup>. Ainsi de 1982 à 2011, la population des unités urbaines s'est accrue de 23 %, soit 8 961 000 habitants, alors que leur superficie est passée de 83 256 km<sup>2</sup> à 116 718 km<sup>2</sup>, soit une augmentation de 42,5 %. Face à cette évolution dont tout indique qu'elle se poursuit au détriment des espaces naturels et agricoles, il convient de freiner la consommation foncière induite par l'étalement urbain, la requalification des friches étant l'une des voies possibles pour y parvenir.

Cette question d'étalement urbain a des répercussions directes et indirectes sur de nombreux domaines : augmentation des transports et donc des dépenses d'énergie, déstructuration sociale et spatiale, imperméabilisation des sols (et augmentation des risques d'inondation), banalisation des paysages et perte de l'identité patrimoniale des villes et villages (surtout en entrées de villes), fragmentation des réservoirs de biodiversité. C'est suite à ce constat maintenant bien connu du mitage et de la consommation d'espaces agricoles et

---

<sup>1</sup> Voir en annexe 3 le document synthétique «Vers une politique de maîtrise foncière en région Centre» issu du rapport du CESER «Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre» d'avril 2011.

<sup>2</sup> Source : Teruti-Lucas. Selon les méthodes de calculs, les chiffres sont différents. Ainsi, la méthode Teruti-Lucas repose sur une enquête statistique de l'occupation des terrains, avec un échantillon de 320 000 points et permet un suivi annuel. Une autre méthode utilise la classification Corine Land Cover, à partir d'une observation satellitaire ; la réactualisation ne peut se faire que tous les 6 ans actuellement.

---

<sup>3</sup> Sources : Teruti-Lucas, INSEE et Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

<sup>4</sup> Source : INSEE, La France et ses territoires, édition 2015.

naturels que le CESER a souhaité ces dernières années étudier et analyser ces problématiques pour aboutir à de premières propositions, principalement tournées autour de la création d'un Etablissement Public Foncier d'Etat et d'un observatoire du foncier.

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) a pu valider cette idée sans pour autant l'avoir encore concrétisée.

Ces préconisations n'étant donc pas encore suivies d'effets, le CESER a concentré son attention sur une réponse possible, entre autres, à cette préoccupation majeure de la maîtrise foncière. Au regard de cet enjeu, nous estimons que les friches urbaines peuvent constituer des opportunités pour réutiliser de diverses manières des espaces déjà artificialisés ou en voie d'artificialisation. Par ailleurs, depuis ces dernières années, de nouveaux éléments de contexte sont apparus : adoption de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), mise en œuvre du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) avec les trames verte et bleue (TVB), transition énergétique, intégration sociale et mixité inter-générationnelle à développer, besoin de moyens de transports propres, agriculture de proximité...

Ces enjeux et celui nécessaire de « reconstruire la ville sur la ville », pour reprendre les termes de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, amènent aujourd'hui à se poser des questions de cohérence d'action et invitent à une réflexion poussée sur l'aménagement et le rôle de la cité.

Le présent rapport a ainsi pour objet, très modestement, d'aider les collectivités et les autres décideurs à s'interroger sur l'avenir de leurs friches urbaines et construire un projet de cohésion.

Nous avons limité volontairement notre travail aux friches urbaines, dont la définition sera fournie dans le chapitre suivant, au regard des friches agricoles qui ne procèdent en aucune manière des mêmes défis, ni des mêmes complexités.

Ce rapport est par choix non exhaustif. Il se veut un outil de discussion et de prospective en choisissant de concevoir les friches comme un atout et une opportunité et non comme une contrainte, en souhaitant apporter des témoignages de requalification réussie, en précisant ce que sont les nouveaux enjeux et enfin en évoquant quelques préconisations pour la région Centre-Val de Loire et le Conseil régional.

# 1 - DÉFINITION, TYPES DE FRICHES URBAINES

## 1.1 - Définition générale

Étant donnée la diversité tant des contextes urbains que des friches elles-mêmes, il n'existe pas de définition unique de la friche urbaine. En particulier, on ne trouve aucune définition juridique (ce qui n'implique pas pour autant que les friches urbaines soient dépourvues de statut foncier) ; en effet « ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire, ni les juges ne les ont clairement identifiées au point de consacrer un régime juridique propre à leur réaménagement<sup>5</sup> ».

Le CESER retient, à l'instar de nombreux ouvrages et articles dédiés au sujet, que **la friche urbaine est un espace délaissé par une activité humaine antérieure ayant eu un impact fort, attendant un réemploi hypothétique, situé en périphérie ou au cœur de l'urbain**. Il n'existe pas de critère de taille absolu, mais beaucoup d'études retiennent un seuil minimal de 0,5 ha (5 000 m<sup>2</sup>). Néanmoins, certains sites de taille plus réduite, du fait de leur situation ou de la qualité architecturale de leur bâti peuvent être retenus comme friche urbaine : on peut mentionner ici l'exemple de l'ancienne vinaigrerie d'Orléans s'étendant sur une surface de 4 100 m<sup>2</sup>, retenue dans l'atlas des friches et terrains mutables de l'agglomération orléanaise, du fait de sa situation en plein centre-ville et de son histoire. Une durée d'abandon minimale d'un an est généralement retenue, pour qu'un espace laissé vacant puisse être considéré comme une friche. Dès lors, si un projet

<sup>5</sup> Arnould NOURY, Droits et politiques du renouvellement urbain (2004).

existe à une échéance relativement proche sur un site artificialisé, celui-ci ne peut être assimilé réellement à une friche.

Il n'existe aucun recensement exhaustif des friches urbaines, ni en France, ni en région Centre-Val de Loire, mais on dispose de bases de données partielles, concernant principalement les sites industriels. Ainsi :

- BASIAS<sup>6</sup> recense, de façon large et systématique, à l'échelle de chaque département français, tous les sites industriels abandonnés ou non, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement. Au 31 juin 2010, 251 000 sites étaient ainsi répertoriés en France métropolitaine, dont 13 000 en région Centre-Val de Loire. Il convient de préciser que l'inscription d'un site dans la banque de données BASIAS ne préjuge pas d'une éventuelle pollution à son endroit. Toutefois, force est de constater que nombre de sites industriels sont soit oubliés, soit non répertoriés à ce jour, alors que l'histoire industrielle de la France depuis deux siècles s'est concrétisée par l'aménagement de sites et d'activités dont beaucoup ont disparu ou ont été transformés.

<sup>6</sup> BASIAS (Base des Anciens Sites Industriels et Activités de Service) est disponible sur <http://basias.brgm.fr>. Cette base de données, créée en 1998, est gérée par le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières). L'État a confié au BRGM la mission d'établir les inventaires historiques régionaux des sites industriels (IHR) et de les mettre gratuitement à disposition sur le site Internet de la base de données.

- BASOL<sup>7</sup> est l'acronyme d'une base de données nationale qui, sous l'égide du Ministère du Développement Durable et de l'Environnement, récolte et conserve la mémoire de plusieurs milliers de « sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif ». Au 11 février 2015, près de 6 000 sites français (métropole et outre-mer) figurent dans la base, dont 243 en région Centre-Val de Loire (soit 4 % du total des sites pollués). Là encore, l'inventaire n'est pas nécessairement exhaustif et ne donne pas lieu à des mises à jour en temps réel. De plus, comme on le verra par la suite, le

phénomène de la friche urbaine ne se limite pas à l'abandon des sites industriels.

A défaut de disposer d'un inventaire complet des sites répondant à la définition retenue par le CESER et énoncée plus haut, on peut toutefois relever que de nombreuses études mettent en évidence une forte corrélation entre le rythme de l'étalement urbain et la croissance des friches. Ces deux processus sont fortement liés à la délocalisation vers le péri-urbain de seconde ou troisième couronne d'activités qui, à l'origine, avaient pris naissance dans les zones centrales ou les anciens faubourgs, désormais complètement intégrés au tissu urbain péricentral.

---

<sup>7</sup> Pour plus de précisions, voir le site internet : <http://basol.developpement-durable.gouv.fr/>

## **1.2 - Typologies et diversité des friches**

### **Des typologies multiples, en fonction de critères variés**

On peut décliner différentes typologies des friches, en fonction de critères variés (degré d'abandon, mode d'occupation, degré d'artificialisation, structure foncière, niveau de pollution, valeur patrimoniale du site, etc.). Ces critères au demeurant peuvent se combiner, conférant ainsi au phénomène de la friche une complexité ayant pour effet d'accroître non seulement les difficultés d'identification et d'analyse, mais aussi de traitement et d'aménagement. **En d'autres termes, la diversité des situations exclut la possibilité de définir un modèle d'intervention « standard » en vue de la requalification des friches :**

- Une première distinction peut être établie selon le degré d'abandon des sites, qui peut être partiel, lorsqu'un type d'activité est maintenu sur une partie de l'emprise de la friche, ou total si l'ensemble des parcelles antérieurement occupées se trouve délaissées et à l'abandon.
- La requalification d'une friche sera envisageable dans des termes foncièrement différents selon qu'il s'agit d'espaces bâtis, offrant éventuellement de réelles opportunités de reconversion, ou non bâtis. Il est aussi possible que certains éléments aient pu être démontés, laissant place uniquement à des éléments enfouis.
- La structure foncière des friches peut relever de situations très contrastées, tantôt marquées par un fort

morcellement, tantôt offrant à la fois les contraintes et l'opportunité d'un site unique de très grande dimension, comme par exemple une base aérienne désaffectée...

- Le degré d'artificialisation permet aussi d'établir une distinction qui ne peut être indifférente aux perspectives de réaménagement. Une friche totalement artificialisée ne présente de toute évidence pas les mêmes potentialités et/ou contraintes qu'une friche « naturelle », résultant d'une enclave non utilisée depuis de nombreuses années.
- La fonction et le mode d'occupation antérieure ne sont pas non plus sans incidence sur le contenu des projets dont les friches peuvent faire l'objet. Ainsi, les projets, et leur intégration dans un projet urbain plus large, tout comme les obstacles rencontrés lors de leur mise en œuvre, ne seront pas de même nature selon qu'il s'agit d'une friche industrielle, avec parfois des problèmes de démantèlement et de dépollution majeurs ; d'une friche commerciale ou tertiaire souvent caractérisée par une forte densité de bâti ; d'une friche militaire qui libère généralement des espaces considérables ; d'une friche ferroviaire qui nécessite, outre la résolution de problèmes fonciers complexes, de surmonter des contraintes liées à une topologie singulière, linéaire ; ou encore d'une friche religieuse (anciens couvents ou églises désaffectées) souvent située en zone centrale et présentant une forte valeur patrimoniale...



*Les sites ferroviaires désaffectés constituent un type de friche particulier, avec des hangars immenses par exemple (© Istock).*

- De même, le degré de pollution conduit à distinguer les sites, la reconversion de certains pouvant être complexe par la présence d'effluents liquides infiltrés dans les sols anciennement occupés par des activités d'industrie lourde ou encore de déchets toxiques enfouis.
- Enfin, les friches peuvent se différencier en fonction de leur histoire et de la mémoire dont elles sont porteuses. Ainsi, un site marqué par une histoire sociale forte ou une technologie emblématique pourra chercher à en valoriser sa mémoire au moment de sa requalification. Mais ceci ne sera sans doute pas sans conséquence sur le niveau des valeurs foncières des terrains concernés.

Cette diversité de situations se trouve amplifiée par la localisation géographique, qui peut être très variable, selon que la friche se situe :

- en agglomération, en centre-ville, à l'extérieur d'une agglomération,
- dans une agglomération de grande ou de petite taille,

- à proximité d'un axe de communication (voie ferrée, axe routier majeur), insérée dans un tissu commercial, résidentiel,....

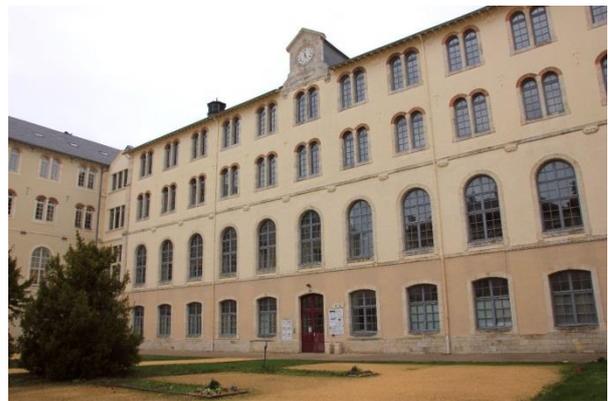


*Une friche urbaine peut être située à l'extérieur d'une agglomération : exemple d'une ancienne station essence (© Istock).*

Certaines situations peuvent constituer des handicaps pour certaines activités. On peut penser ici par exemple aux terrains pollués des stations-service désaffectées ou aux bâtiments amiantés de certains espaces tertiaires. Le coût de la dépollution, la mauvaise qualité de l'environnement proche, le niveau déjà élevé des valeurs foncières... sont autant de contraintes à surmonter dans nombre de cas. C'est pourquoi, **la requalification des friches s'inscrit nécessairement dans un temps long, qui n'est pas celui du mandat politique.** Elle participe à une stratégie devant nécessairement s'inscrire dans un horizon temporel lointain. Ceci est souvent considéré comme un facteur pénalisant et préjudiciable au montage de projets et il y a là un facteur d'incertitude qui obère souvent les perspectives de renouvellement.

Mais pour d'autres activités, au contraire, la friche offre des avantages de localisation favorables au redéploiement spatial de certaines activités. La friche urbaine présente fréquemment un bon raccordement aux

réseaux, un espace généralement propice à de grandes opérations structurantes (écoquartiers, grands équipements urbains, etc.), la proximité de lieux stratégiques et bien desservis par les transports urbains ou la voirie, comme par exemple l'ancien bâtiment de la SEITA à Châteauroux, sis à proximité de la gare et à faible distance du centre-ville.



*L'ancienne manufacture de tabac, aujourd'hui Centre Colbert, est idéalement située dans le centre-ville de Châteauroux pour accueillir des activités de service (© F. Rivoal).*

Il convient encore d'ajouter que les friches ne se distinguent pas seulement en fonction de critères objectifs, mais aussi en raison d'une diversité de perceptions et de représentations.

Le terme friche est souvent connoté négativement dans l'esprit de nombre de personnes (lié à l'abandon, la non-maîtrise,...). D'autres termes sont parfois utilisés pour se démarquer de ces connotations négatives : « terrains mutables », voire même « zones à enjeux ». L'expérience montre toutefois que l'image des friches peut évoluer et être transformée sous l'effet de politiques publiques ou de projets consistant à revaloriser l'histoire du lieu ou à en renouveler la perception à travers des réalisations fortement emblématiques. A titre d'exemples, on peut penser ici à la revalorisation des docks de

certains espaces industrialo-portuaires (quais de Bordeaux) ou à la « patrimonialisation » de sites miniers (Centre historique minier de Lewarde dans le département du Nord).

### **Des contextes de requalification différents selon les types de friches**

Selon le type de friche concernée, les contraintes auxquelles sont confrontés les projets de requalification sont fort diverses et ne sont analysables qu'au cas par cas. Trois questions sont à considérer au moment d'envisager le montage d'une opération :

- Les contraintes de coût et de financement : les coûts de requalification d'une friche peuvent varier dans des proportions considérables, tout aussi bien en fonction du type d'occupation antérieure, dont le démantèlement peut imposer des surcoûts élevés (par exemple de dépollution et/ou de viabilisation), que de sa localisation et de son accessibilité, ou encore de la nature du projet et de l'activité prévue (résidentielle, productive, culturelle, etc.). C'est pourquoi on ne peut donner des indications de coût standard, les coûts de chaque opération demandant à être analysés au cas par cas.
- Parfois la récupération d'un bâti de qualité, sur le plan architectural et fonctionnel, est source de nombreux problèmes techniques mais peut a contrario induire des économies de construction, par rapport à une opération équivalente sur un terrain vierge.
- Certains types de friches, comme par exemple les friches religieuses ou

militaires (les anciennes casernes...) peuvent offrir de véritables opportunités de développement urbain. Ce sont souvent des bâtiments importants à haute valeur patrimoniale, mais dont il ne faut pas oublier qu'ils peuvent être soumis à des servitudes (monuments historiques, AVAP,...), qui au demeurant peuvent aussi induire des surcoûts de requalification.

L'analyse des avantages et des coûts se doit d'être exhaustive et prendre en compte aussi l'ensemble des coûts induits d'une non-requalification, n'ayant pas toujours de traduction monétaire directe : pollutions y compris visuelle, atteintes à l'image de la ville et du quartier, impacts négatifs sur les valeurs foncières du voisinage proche, etc. C'est au regard d'une telle analyse que la collectivité peut décider, en vue de réaliser les opérations projetées, de mobiliser ses fonds propres, comme d'avoir recours à des financements externes (ne pas négliger le fait que nombre d'opérations sont éligibles aux fonds européens).

La requalification d'une friche reste, en toute hypothèse, subordonnée aux règlements d'urbanisme découlant soit de l'application directe du code de l'urbanisme, soit des prescriptions inscrites dans les documents d'urbanisme, comme on le verra plus loin. Il en résulte un faisceau de contraintes qui ne peut, là encore, être analysé qu'au cas par cas. En particulier, il faut porter attention aux restrictions que peut imposer une localisation dans le périmètre d'un monument historique ou d'une zone protégée.

## 2 - LA PLACE DE LA REQUALIFICATION DES FRICHES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

### 2.1 - Eléments de cadrage

Tout projet de reconversion des friches s'inscrit dans un territoire soumis à des règles d'urbanisme. Soit il est couvert par des documents de planification à portée réglementaire, dont les documents d'urbanisme, soit le Règlement National d'Urbanisme (RNU) s'applique.

Les principes qui sous-tendent ces reconversions et les projets de reconversion eux-mêmes doivent, pour être appliqués, être inscrits dans les documents de planification communaux et intercommunaux.

Elaborés à l'initiative d'une personne publique, les documents d'urbanisme ont pour objet de déterminer des règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols (dont la destination des bâtiments); ils sont

opposables aux personnes publiques ou privées. Ces documents contiennent des servitudes d'urbanisme (c'est-à-dire des règles limitant le droit de construire sur un terrain), les emplacements réservés ainsi que la mention de toutes les autres règles venant restreindre le droit d'utiliser le sol.

On peut citer notamment :

- le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale),
- le PLU (Plan Local d'Urbanisme) ou PLUi (PLU intercommunal),
- la carte communale.

Remarque : la Charte d'un Parc Naturel Régional peut valoir SCoT.

### 2.2 - Le SCoT comme instrument pour repenser l'organisation de l'espace et l'utilisation des friches

Le SCoT comporte 3 éléments :

- un rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale ;
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux PLU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement.

Deux textes de lois vont venir intégrer l'enjeu de la lutte contre l'étalement urbain, au sein des SCoT : la loi n° 2010-788 du 12 juillet

2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II) et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR).

#### **Loi ALUR : renforcement de la lutte contre l'étalement urbain**

La loi ALUR est venue clarifier la portée des documents d'urbanisme. Elle vient renforcer le rôle du SCoT qui devient un document central, intégrateur de tous les schémas et règlements locaux. Il est le document

stratégique d'aménagement du territoire sur lequel il s'étend.

La loi ALUR s'est également attachée à « moderniser les documents de planification et d'urbanisme » en y intégrant la « lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (Titre IV, Chapitre III). Ainsi, le rapport de présentation du SCoT doit dorénavant intégrer cet objectif : « Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. »

### **Loi dite Grenelle II : priorité au renouvellement urbain**

Les SCoT doivent intégrer les engagements du Grenelle II pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016, dont la lutte contre l'étalement urbain.

Les choix du PADD du SCoT s'opèrent au regard des principes des articles L.110 et L.122-1-3 du Code de l'urbanisme qu'a modifié la loi dite Grenelle II, comme le renouvellement urbain, la lutte contre l'étalement urbain, la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ainsi le SCoT doit :

- Donner la priorité au renouvellement urbain : pas d'extension sans une

densification du tissu urbain existant au préalable ;

- Limiter les possibilités d'extension urbaine et offrir de nouveaux espaces d'accueil du développement résidentiel et économique, sans consommation d'espace non urbanisé ;
- Favoriser la densification de l'espace bâti lorsque cette densité favorise les économies d'échelles (transport en commun, commerce) et l'amélioration du cadre de vie.

Au sein de son document d'orientation et d'objectifs (L.122-1-5), le SCoT :

- doit fixer des « objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » (L.122-1-5 II) ;
- peut « imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L.111-4 [...] ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées » (L.122-1-5 IV) ;
- peut déterminer des secteurs où le PLU ne peut imposer une densité maximale de construction inférieure à un certain seuil (L.122-1-5 VIII) en prenant en compte la desserte en transports collectifs et la protection environnementale ;
- peut imposer une densité minimale de construction (L.122-1-5 IX) sous réserves de justifications particulières notamment en prenant en compte les transports en commun.

## 2.3 - Les PLU et PLUi pour définir une stratégie foncière

Le PLU ou PLUi comporte :

- un **rapport de présentation**, qui précise les choix effectués, notamment sur la consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- un **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**, qui présente le projet d'urbanisme et définit les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ;
- un **règlement**, qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A), les zones naturelles et forestières (N) et fixe les règles générales d'urbanisation ;
- des **annexes** (servitudes d'utilité publique, schémas des réseaux d'eau et d'assainissement, secteurs sauvegardés, ZAC, ...).

Le règlement et les documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Le plan local d'urbanisme prévoit 4 grands types de zonage selon la destination retenue pour chaque espace :

- zones urbaines (zones U), déjà urbanisées et où les équipements publics ont une capacité suffisante pour desservir de nouvelles constructions ;
- zones à urbaniser (zones AU), destinées à être ouvertes à l'urbanisation, qui se subdivisent en zones dites 1AU, constructibles et proches de réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) et en zones 2AU qui, à l'inverse, ne sont pas encore constructibles et distantes de ces réseaux ;
- zones agricoles (zones A), à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ;
- zones naturelles (zones N), à protéger en raison de la qualité des sites, de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espace naturel.

Le PLU comme la carte communale doivent être compatibles avec le SCoT.

### **Vers des PLUi et une meilleure cohérence territoriale**

L'État, à travers la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010 a promu les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Les enjeux sont divers : meilleure cohérence territoriale, mutualisation des moyens et des compétences, expression de la solidarité entre les territoires. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR),

publiée le 24 mars 2014, prévoit le transfert de la compétence PLU aux intercommunalités, sauf en cas de minorité de blocage. Le transfert de compétences en matière de plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu au profit des EPCI interviendra dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi (soit le 27 mars 2017). Il existe néanmoins une possibilité de s'opposer à ce transfert de compétence si 25 % des communes, représentant au moins 20 % de la population, s'y oppose.

Le PLU ou PLUi peut revêtir une véritable dimension de projet territorial, au-delà de sa simple fonction cartographique et

réglementaire. Il possède une dimension prospective, qui était absente dans les documents d'urbanisme communaux précédents (POS).

### **Identification d'une friche au sein d'un PLU**

Actuellement, le PLU ne repère pas nécessairement la friche urbaine. Ne possédant pas de régime juridique propre, diverses approches sont toutefois possibles suivant les besoins ; les collectivités territoriales pouvant bien entendu prévoir dans les documents d'urbanisme une opération de requalification des friches. La question est de savoir quand et comment.

Puisque la loi impose qu'il y ait un réexamen du PLU tous les 6 ans, le plus simple est de profiter de ce moment spécifique. Mais une requalification de friches peut parfaitement se faire entre deux réexamens. La loi ALUR introduit ainsi la notion de « secteurs d'information sur les sols »<sup>8</sup>, qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution justifie des études plus approfondies en cas de changement d'usage. Ces « secteurs d'information sur les sols » doivent être élaborés par l'Etat et pourront être annexés aux PLU. Ils sont soumis à information auprès des acquéreurs et locataires. En cas de projet de construction cela impliquera une étude d'un bureau certifié dans le domaine des sites et sols pollués.

---

<sup>8</sup> Appelés aussi SIS. Voir Code de l'environnement, article L. 125.6. La principale source pour la création des SIS est la base de données BASOL. D'autres sites pollués pourront également être concernés (ICPE du ministère de la défense, sites pollués à la chlordécone, sites de l'Andra, etc.). Entre 5 000 et 10 000 sites devraient être concernés. Le décret prévoit une élaboration des SIS d'ici le 1er janvier 2019.

### **Où inscrire la réhabilitation des friches dans le PLU ou PLUi ?**

- dans le rapport de présentation,
- dans les orientations affichées dans le PADD,
- à travers les orientations particulières d'aménagement,
- dans les documents graphiques,
- dans les annexes : plan de servitudes.

La réhabilitation des friches peut également être inscrite dans les AVAP (Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine) et les PSMV (Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur).

### **Suppression ou limitation des zones ouvertes à l'urbanisation**

Dans le cadre d'un engagement contre l'étalement urbain, la suppression ou la limitation des zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU dans le PLU) en extension urbaine doivent forcer le renouvellement urbain, ce qui peut favoriser la dynamique de requalification des friches.

Ainsi, la loi ALUR impose deux nouvelles dispositions :

- une collectivité qui prévoit de modifier son PLU pour urbaniser une zone 2AU doit produire une délibération motivée démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire par un tissu urbain (zones U) qui n'offre pas d'autres possibilités pour la construction ;
- les zones classées 2AU qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 9 ans seront considérées comme zones naturelles ou agricoles. Elles ne pourront donc plus être ouvertes à l'urbanisation,

sauf à engager une procédure de révision du PLU.

Cela doit permettre notamment de vérifier qu'il n'existe pas de friches utilisables pour des besoins identifiés ; les friches doivent permettre d'alimenter une réflexion globale. Soulignons néanmoins qu'on ne construit pas obligatoirement sur d'anciennes friches, d'autres projets pouvant émerger (espace de loisirs, élément de trame verte et bleue,...).

### **Valeur foncière**

Une conséquence de la suppression ou la limitation des zones ouvertes à l'urbanisation peut impliquer une augmentation de la valeur foncière des terrains disponibles insérés dans l'urbain, ce qui soulève le problème de l'acquisition foncière en même

temps qu'elle augmente le prix de sortie du m<sup>2</sup>. Mais le PLU peut également être générateur de valeur foncière, si la collectivité augmente les droits à construire prévus sur certaines parcelles, notamment celles dont la requalification s'avère coûteuse.

Parallèlement, beaucoup d'informations peuvent être intégrées au PLU, notamment en ce qui concerne la pollution des sols. Ces informations ne sont évidemment pas sans conséquence sur la valeur foncière des terrains et des immeubles concernés ou environnants. Le PLU devient néanmoins un outil apportant de la transparence sur l'état des sols, une donnée que les propriétaires refusent souvent de divulguer en amont.

## **2.4 - Redéployer les friches industrielles : cas des sols pollués**

La loi ALUR a entraîné une adaptation du code de l'environnement (notamment l'article L.125-6) pour remédier aux blocages fréquents de destination des friches industrielles et des sols pollués.

En délimitant les « secteurs d'information sur les sols » l'Etat s'engage au regard des informations dont il dispose. L'Etat publie une carte comprenant « les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie la réalisation d'études de sols. » Cela peut concerner les anciens sites industriels et de service. Le certificat d'urbanisme devra indiquer si le terrain se trouve sur un site répertorié sur cette carte.

La question du tiers pollueur a été fléchée. Le code de l'environnement précise maintenant que, « en cas de pollution des sols ou de

risques de pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement au regard de l'usage pris en compte, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement et par le ministre chargé de l'urbanisme à un établissement public foncier ou, en l'absence d'un tel établissement, à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ».

En amont la dépollution éventuelle d'un site est envisageable par ordre de responsabilité décroissante : « on entend par responsable [de la pollution], par ordre de priorité :

- 1° Pour les sols dont la pollution a pour origine une activité mentionnée à l'article L. 165-2, une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base, le dernier exploitant de l'installation à l'origine de la pollution des sols, ou la personne désignée aux articles L. 512-21 et L. 556-1, chacun pour ses obligations respectives. Pour les sols pollués par une autre origine, le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué ;
- 2° À titre subsidiaire, en l'absence de responsable au titre du 1°, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets tels que mentionnés au 1°, s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution. »
- Pour la requalification, le tiers demandeur recueille l'accord du dernier exploitant, du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, du propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation.

### **3 - ENJEUX LIÉS À LA REQUALIFICATION DES FRICHES**

Avant de prendre une décision sur la réutilisation d'une friche urbaine, de multiples interrogations se posent aux décideurs car ils doivent concilier des intérêts parfois contradictoires. La reconversion des friches urbaines est porteuse d'enjeux majeurs pour les territoires de demain puisqu'elle permet d'une part, de contenir

l'étalement des villes et d'autre part, d'offrir l'opportunité de revaloriser et de redéfinir l'espace urbain. Une analyse plus détaillée permet d'identifier différents types d'enjeux (l'ordre de leur présentation dans le présent document ne préjuge pas d'une quelconque hiérarchie).

#### **3.1 - Mieux maîtriser l'étalement et l'émiettement urbain**

Comme évoqué précédemment, on choisit souvent la facilité en ayant recours à l'artificialisation des sols, souvent en périphérie d'unités urbaines, pour l'installation de nouveaux bâtiments ; ceci notamment en raison du niveau élevé des valeurs foncières en zone centrale, mais aussi du fait de conditions de constructibilité moins contraignantes (par exemple, en évitant des coûts importants de démolition, de réaménagement du terrain ou de reconstitution des sols). Mais en retour, les nouveaux espaces urbanisés nécessitent un développement des infrastructures, des axes routiers, des réseaux de viabilisation (assainissement, gaz, électricité) et souvent de nouvelles dessertes par des transports urbains. Ce qui au final augmente les coûts globaux, notamment pour les collectivités territoriales.

Cet étalement de l'emprise urbaine, ou tache urbaine, se fait au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers, alors que ce sont des surfaces indispensables au bien-être et nécessaires à la conservation d'une alimentation de proximité. Les espaces non artificialisés facilitent également l'infiltration

de l'eau dans le sol et donc, limitent les risques d'inondation. Ils assurent également de nombreuses fonctions de régulation (production d'oxygène, stockage du carbone, dépollution de l'eau, etc.) et contribuent au maintien de la biodiversité. Pour toutes ces raisons, la requalification des friches, généralement sises dans le tissu urbain dense, participe de la lutte contre les effets néfastes de l'étalement.



*La maîtrise de l'étalement urbain est une problématique de plus en plus prise en compte au niveau communal et intercommunal, afin de préserver les espaces agricoles et naturels (© Istock).*

Les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (anciennement commissions départementales de la consommation des

espaces agricoles), mises en place par la loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, voient leurs pouvoirs élargis. Elles donnent leur avis sur

l'affectation des espaces naturels, agricoles ou forestiers, et ainsi participent à la modération de l'étalement urbain.

### **3.2 - Optimiser l'utilisation de l'espace urbain**

La requalification des friches urbaines est un outil qui peut servir à réaliser un tissu urbain harmonieux, sans rupture, ni verrue. A contrario, le non-retraitement de la friche est une source d'effets externes négatifs, qui affectent le fonctionnement et l'image de la ville : coupures urbaines, dégradation du bâti et pollution visuelle, formation de « no man's lands », etc. La requalification permet donc d'optimiser les liaisons d'un quartier à l'autre.

Le retour à plus de compacité urbaine renforce les continuités entre les différentes zones. Il faut également veiller à conserver ou à recréer des espaces verts dans la trame urbaine ; la compacité urbaine n'est pas non plus à rechercher à tout prix car certains

espaces de respiration doivent être aménagés pour favoriser le mieux vivre en ville : qualité de l'air, atténuation des bruits, bien-être, espaces de loisirs.



*La présence d'une friche non-requalifiée, notamment en entrée d'agglomération ou centre urbain, peut nuire à l'image de la ville (© Istock).*

### **3.3 - Limiter les consommations énergétiques**

Une requalification des friches urbaines, et donc un étalement urbain mieux maîtrisé, permet également une limitation des besoins de déplacement (pour aller au travail, se faire soigner, participer à des activités sportives et ludiques...), et de ce fait favorise la diminution des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

La requalification des friches doit aussi être l'occasion de limiter les consommations énergétiques et de favoriser le recours aux

énergies renouvelables (bâtiments basse consommation ou à énergie positive).

Quand se pose la question de réhabiliter ou détruire un bâtiment, au-delà de la considération patrimoniale, il convient de tenir compte de « l'énergie grise », celle utilisée pour son édification. Au regard du bilan énergétique, il peut en effet être plus intéressant de rénover un bâtiment existant en le mettant aux normes, que de le démolir et d'en reconstruire un nouveau.

### **3.4 - Valoriser l'image d'une ville, préserver le patrimoine bâti et paysager**

Aujourd'hui, la revalorisation de l'image des territoires est un enjeu primordial de la requalification des friches. Les agglomérations par exemple développent des stratégies de communication et d'amélioration de leur image en s'appuyant sur leur patrimoine bâti, témoin de leur histoire, pour développer leur attractivité économique, culturelle et touristique, en offrant une image de dynamisme.



*Les caractéristiques architecturales (dont la grande verrière) de cette ancienne friche, située en centre-ville d'Orléans, ont été conservées. Elle abrite aujourd'hui l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise (© AUAO).*

Ce souci d'image a permis de sauver certaines usines, casernes ou halles aux grains désaffectées qui, réhabilitées, ont pu changer d'affectation. Elles continuent ainsi d'être un témoin du passé tout en répondant à une utilité contemporaine de logement,

### **3.5 - Prendre en compte l'environnement**

La requalification des friches doit s'intégrer dans une stratégie environnementale globale à l'échelle de la ville. Par exemple, un espace vide en milieu urbain n'est pas systématiquement à combler. Les espaces

d'espace commercial ou culturel, etc. Ces lieux chargés de mémoire, qui ont souvent forgé l'identité des villes ou l'identité d'un quartier, permettent de créer des ponts entre présent et passé et concourent à maintenir une continuité dans le temps qui séduit les habitants. La mémoire des lieux pourra être mise en avant lors d'une réhabilitation via des outils pédagogiques (musée, parcours retraçant l'histoire, manifestation ponctuelle,...).



*Sur le site Balsan (Châteauroux), de nombreux éléments patrimoniaux industriels ont été conservés et réhabilités (© F. Rivoal).*

Les anciennes friches peuvent aussi s'intégrer dans le tissu urbain comme éléments de paysage urbain, en devenant des espaces ouverts, des jardins publics, des jardins partagés, et ainsi participer à l'amélioration du cadre de vie pour les habitants.

non bâtis peuvent ainsi constituer des opportunités pour le maintien ou la création d'une trame verte et bleue, en tant que réservoir de biodiversité ou corridor écologique. Si cela est compatible, ces

espaces à gestion extensive peuvent également constituer des liaisons douces, piétonnes et/ou cyclables.



*Le Parc Balzac à Angers est en partie constitué d'anciennes décharges inertes. Le site a été réhabilité en parc à gestion extensive, en conservant le caractère en partie inondable du site. Situé à proximité du centre-ville, il crée aussi une coulée verte et une trame verte (espace semi-naturel), en liaison avec le lac de Maine, l'étang St Nicolas et les rives de la Maine (© Ville d'Angers - Th. Bonnet).*

A noter que le projet DUE (Délaiés Urbains et Espèces envahissantes), mené par l'Université de Tours, a pour but d'approfondir les connaissances sur les espèces végétales présentes sur les friches, et d'étudier ce qu'elles apportent à la

biodiversité urbaine. En effet, les friches peuvent avoir un apport positif du point de vue des continuités écologiques en zone urbaine ; à l'inverse, celles-ci peuvent au contraire favoriser le développement et la dissémination de certaines espèces considérées comme invasives. Les espaces laissés en gestion extensive devront donc être surveillés, sous peine de voir les plantes invasives y proliférer (ailante, buddleia, renouée du Japon,...) et donc en limiter les effets bénéfiques.



*Les sites à l'abandon peuvent être intéressants pour la biodiversité ou au contraire abriter des espèces invasives et favoriser leur développement (© Istock).*

### **3.6 - Recréer des espaces agricoles de proximité**

Certaines friches urbaines ou périurbaines, situées par exemple en zone inondable et non-constructible, sont propices à une reconquête d'espaces agricoles, qui traditionnellement étaient utilisés pour l'agriculture. Dans ces lieux, l'installation de maraîchage, d'horticulture, voire d'élevage est possible. Par exemple, les moutons entretiennent les espaces naturellement sans les dégrader. Ces cultures facilitent le développement de circuits courts (vente

directe ou au maximum un seul intermédiaire entre producteur et consommateur) ou de proximité dont certains urbains sont de plus en plus demandeurs (produits locaux et de saison, qualité des produits, proximité avec le territoire et le producteur). De plus, ces implantations diversifient le paysage urbain et l'enrichissent, participant ainsi à la revalorisation de l'image de la ville et de son attractivité.

### 3.7 - Favoriser le développement économique et social

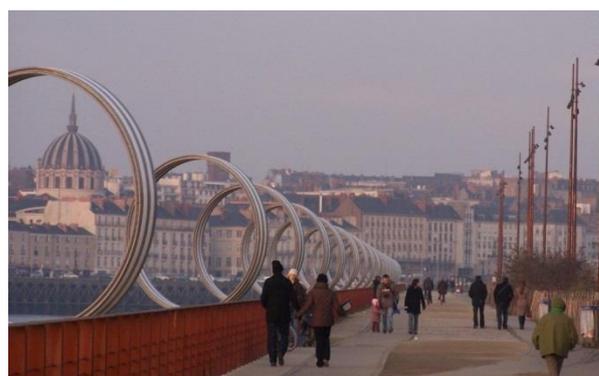


*L'éco-quartier Baudens à Bourges, situé sur une ancienne friche militaire, joue la carte de la mixité sociale et fonctionnelle en proposant différents services et logements, dont des logements sociaux, à proximité du centre-ville. Le maître d'ouvrage pour ce projet est le Conseil Départemental du Cher. Vue avant et après réhabilitation du pavillon central (©B. Jargois, Conseil Départemental du Cher).*

En complémentarité de ce qui précède, il importe de souligner que la requalification des friches peut être pensée dans une perspective de redynamisation économique et sociale des villes et de leurs quartiers, surtout lorsqu'elles ont été soumises à de lourds processus de restructuration de leur appareil productif. Par les opportunités de création de nouveaux espaces productifs de biens et de services, ou encore d'équipements collectifs et/ou socio-culturels, les friches offrent de nombreux

atouts pour susciter de nouvelles dynamiques de développement et d'emploi local, tout en donnant les moyens de renforcer la mixité fonctionnelle et sociale des quartiers. Par exemple, en construisant des logements sociaux en centre-ville. Ainsi, selon un protocole d'accord signé le 6 mai 2015, la SNCF et la Mairie de Paris vont créer 14 200 logements répartis sur 7 friches ferroviaires, dont 60 % de logements sociaux et 20 % de logements intermédiaires.

Si on ne peut établir de loi générale relative à un effet direct sur l'emploi, il convient de considérer, comme indiqué plus haut, que la requalification de ces friches contribue à renforcer l'attractivité d'une ville, à la fois par la qualité des nouveaux équipements qu'elle accueille et par le renouvellement de son image, et par là même induire de nouveaux développements. Nantes, en restructurant la zone industrielle de l'île de Nantes et Bordeaux, en réaménageant les quais de la Garonne et les anciens docks, ont connu un réel renouveau économique.



*Sur l'île de Nantes, les activités liées aux constructions navales ont laissé la place à un espace de mixité fonctionnelle : lieu de promenade et de création culturelle, elle accueille aussi 13 000 logements et 22 000 emplois (© J. Piriou).*

Les résultats de ces efforts ne se comptabilisent pas en termes d'emplois directs, mais beaucoup plus en termes de nouvelles dynamiques locales accompagnées par des investissements favorisant une réelle diversification économique.

On peut également citer comme exemple la ville de Barcelone qui s'est engagée dès le début des années 90 dans une politique très

active de requalification de ses friches industrialo-portuaires, ou l'Emscher Park, dans la région industrielle de la Ruhr, où les bâtiments et infrastructures héritées de l'industrie lourde (chevalements, hauts-fourneaux, gazomètres, etc.) ont fait l'objet d'un classement patrimonial et de travaux de requalification systématiques.

### **3.8 - Veiller à la santé et à la sécurité des populations**

La maîtrise des risques impose de connaître et répertorier les friches, en vue de détecter d'éventuelles pollutions. Certains bâtiments désaffectés sont dangereux car en ruines et/ou pollués. Le principe du « pollueur-payeur » ne peut pas toujours être mis en œuvre, par exemple, en cas de faillite. Cela pose alors des problèmes de salubrité publique, les collectivités territoriales pouvant être tenues responsables en cas d'inaction de leur part, même si le terrain ne leur appartient pas (sur la mise en sécurité du site notamment).

A noter que l'ADEME peut apporter une aide aux collectivités, en milieu urbain, sur les

sites abandonnés (ou défaillants) et pollués comportant un risque pour la population ou l'environnement.

Contribuer au renouvellement urbain en cherchant un nouvel usage à un site pollué est toujours compliqué car il nécessite beaucoup d'énergie, d'argent et de temps. Ce type de projet pour réussir, doit être mené en multi-partenariat avec les acteurs publics et privés compte tenu des nombreuses contraintes législatives et techniques. Il peut subsister des restrictions d'usage sur des sites selon le niveau de pollution restante.

### **3.9 - Créer une dynamique locale autour des projets de réhabilitation**

Un projet de réhabilitation peut créer une véritable dynamique et un rassemblement au sein d'une agglomération, pour peu que ses habitants soient associés au projet dès les premières phases de réflexion, puis à chaque étape, dans le cadre d'une démarche d'aménagement participative. Pour créer élan et fierté, il faut que les habitants puissent s'approprier le projet, se l'imaginer,

et se projeter dans un nouvel espace de vie. Cette participation citoyenne peut se prolonger après la reconversion, par exemple avec un site proposant une offre culturelle ou de loisirs. Il existe également des exemples où la mobilisation des citoyens a permis de sauvegarder certains bâtiments ou espaces investis.

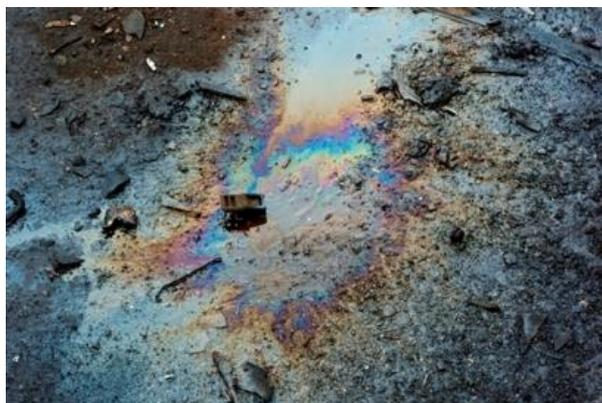
## **4 - QUELQUES OUTILS ET PRATIQUES DE REQUALIFICATION DES FRICHES**

Les exemples présentés ci-après n'ont aucun caractère d'exhaustivité ; ils permettent

simplement d'illustrer des types de pratiques.

### **4.1 - La requalification des friches par la dépollution et le traitement des sols**

De nombreuses friches urbaines sont polluées, à des degrés divers et avec des polluants variés (métaux lourds, hydrocarbures, engrais et pesticides, solvants chlorés,...) ; elles peuvent être traitées plus ou moins facilement selon le type de pollutions. Cela peut constituer un frein, au moins psychologique, pour leur réhabilitation et leur utilisation postérieure. Bien souvent, la question de la dépollution des sols s'avère donc être essentielle, aussi bien en termes d'aspect sanitaire, de coût, que d'occupation future du lieu. Différentes techniques et outils existent pour la dépollution et le traitement des sols. Sans être exhaustif, nous pouvons en citer quelques-uns à titre d'exemple, qu'on peut partager entre traitements in-situ, ou avec excavation de terre. A souligner que selon le type de pollutions constatées, on pourra envisager certaines activités ou non.



*Les pollutions peuvent être variées et multiples sur une friche urbaine. La pollution n'est cependant pas tout le temps facilement détectable ; une étude des sols sera obligatoirement nécessaire (© Istock).*

La désorption thermique est une méthode utilisée couramment : les sols sont chauffés à haute température (400 à 600°C), ce qui permet leur stérilisation. Cette technique reste néanmoins très lourde et coûteuse. Par ailleurs, les sols sont ensuite inertes et sont plutôt utilisés comme terre de remblai.

La phyto-remédiation a pour objectif de traiter des sols pollués in-situ grâce aux fonctions épuratrices de certaines plantes. Par exemple, certaines plantes dites « hyper-accumulatrices » permettent d'extraire du sol certains polluants ; d'autres dites « filtrantes » épurent les eaux de leurs nitrates. D'autres encore permettent d'empêcher la migration de polluants dans le sol et vers les cours d'eau notamment (phyto-recultivation ou phyto-stabilisation). La phyto-remédiation s'inscrit sur un temps long, mais respecte davantage l'environnement que des solutions d'excavation. Le coût demeure nettement moins élevé que les autres techniques lourdes de dépollution et cela permet de valoriser les sites pendant leur dépollution. La biodégradation est également un procédé biologique, qui consiste à injecter dans le sol des bactéries (avec des nutriments et de l'oxygène) qui vont décomposer certaines substances chimiques comme les hydrocarbures.

Dans certains cas de pollution ponctuelle, il est également utilisé une méthode de

confinement ou d'isolement des polluants. Pour certains polluants chimiques, on peut mettre en place des procédés chimiques qui vont les détruire (oxydation, réduction).

L'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) peut intervenir de plusieurs manières sur les sites pollués. Elle peut intervenir sur les sites défaillants qui comportent un risque important pour la population ou l'environnement, suite à la prise d'un arrêté préfectoral. L'intervention consiste alors essentiellement à contenir, maîtriser et surveiller la pollution. Par ailleurs, l'ADEME peut subventionner des études à caractère non-obligatoire et/ou

non-réglementaire pour des friches urbaines polluées. Le montant de l'aide est plafonné à 100 000 €, avec un taux de 50 à 70 %. Enfin, l'ADEME met en place des appels à projets annuels au niveau national pour les aides aux travaux sur les friches polluées. Pour 2015, 3,5 millions d'euros sont ainsi prévus pour cet appel à projets. Parmi les critères d'éligibilité, il faut que le pollueur ne soit pas identifié ou ne soit pas astreint à supporter les coûts de dépollution. La sélection des dossiers se fait à partir de critères qualitatifs (desserte du site, gestion des eaux et déchets, énergie, biodiversité,...).

## **4.2 - Outils de décision et d'intervention foncière applicables aux friches**

### **Un outil au service de la maîtrise du foncier : l'Établissement Public Foncier (EPF) d'Etat**

La mise en œuvre d'un projet de requalification d'une friche nécessite des outils garantissant sa faisabilité. De ce point de vue, un Établissement Public Foncier d'Etat, à vocation régionale, est une réponse adaptée<sup>9</sup>.

L'EPF a pour compétence le « recyclage foncier » par la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion. Sa mission est la remise en état des terrains y compris la dépollution lorsqu'aucune responsabilité n'a pu être établie. Il assure également la gestion de l'ensemble des études nécessaires à la maîtrise foncière.

La première intervention de l'EPF se traduit par une contractualisation avec les

collectivités territoriales qui implique deux types de conventions :

- 1/ la convention cadre qui précise les modalités de partenariat et détermine l'ensemble des opérations, les axes, la durée et le budget des interventions.
- 2/ la convention opérationnelle, qui fixe les modalités d'intervention, d'acquisition, de gestion et de cession des biens ainsi que la description des travaux à réaliser.

Les intérêts opérationnels et stratégiques de l'EPF pour la réhabilitation sont de :

- limiter la hausse des valeurs foncières et réduire l'impact de la spéculation,
- réduire le temps de portage foncier et les frais financiers,
- renforcer la capacité de décision des collectivités par une ingénierie adaptée,
- assurer plus de souplesse dans les politiques d'investissement locales,
- accélérer l'accès au financement,

<sup>9</sup> Pour plus d'information, voir le rapport « Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre », disponible sur le site du CESER : <https://ceser.regioncentre.fr/cms/home.html>

- disposer de réserves financières,
- réduire l'endettement.

Pour exemples :

- En Haute-Normandie, pour résorber et réhabiliter les friches industrielles, la Région participe à un fonds régional des friches, géré par l'EPFR. Il s'agit de réhabiliter d'anciens sites d'activités sans repreneur, dont la non-restauration dans le temps nuit à la qualité de l'environnement et hypothèque le potentiel de développement économique local. Il s'agit aussi de restaurer l'aspect naturel du site ou de traiter le site dans le cadre d'une démarche de requalification urbaine.
- L'EPFR Nord-Pas de Calais intègre pour sa part la requalification des friches industrielles comme objectif prioritaire de son plan d'actions.

### Incitations fiscales

Le cadre législatif permet des abattements très importants pour les projets de logement social (locatif ou en accession) sur d'anciennes friches.

Des dispositifs successifs de défiscalisation encouragent des promoteurs à réaliser des projets immobiliers dans des zones tendues (zones déterminées par l'Etat) et ainsi à des propriétaires privés d'investir dans l'immobilier neuf moyennant des avantages financiers (prêt à taux zéro pour le propriétaire occupant et réduction d'impôts pour l'immobilier locatif).

On peut citer par exemple le projet de bassin à flots entre Bordeaux et son agglomération où la reconquête de friches offre un important potentiel. L'agglomération

souhaite y développer un quartier mixte avec des logements (dont 40 % de logement social et d'accession à prix maîtrisé) et des activités économiques et de loisirs.

### Cession de terrains appartenant à l'Etat

Afin de favoriser la construction de logements sociaux, l'Etat propose une décote pour la cession de terrains lui appartenant aujourd'hui. Une liste de terrains cessibles appartenant aux ministères et aux établissements publics de l'Etat (SNCF Mobilités, SNCF Réseau, RATP et VNF) a été élaborée ; elle comprend notamment de nombreuses friches urbaines. Cette liste est très courte en région Centre-Val de Loire, mais ce dispositif a fonctionné pour les casernes Beaumont à Tours ou le site de la Martinerie à Châteauroux.



*La Martinerie, ancienne base de l'OTAN a ensuite accueilli le 517<sup>ème</sup> Régiment du Train. A la suite du départ de ce dernier, le site a été racheté au Ministère de la Défense par la Communauté d'Agglomération de Châteauroux pour l'euro symbolique (© G. Janvrot).*

### Droit de préemption

La mobilisation du foncier disponible au sein des friches relève d'une politique foncière volontariste. Dans cette perspective, une collectivité désireuse de mener à bien un

projet public de requalification de friche urbaine est toujours en mesure de recourir à l'expropriation, dans les conditions d'exercice de ce droit, dont on sait par ailleurs qu'elles imposent des délais d'exécution importants et peuvent se révéler une source de coûts élevés, ainsi que de contentieux innombrables. C'est pourquoi il paraît souvent préférable de faire appel à l'un des outils majeurs existant dans le cadre du droit français de l'urbanisme, à savoir le Droit de Prémption Urbain (DPU). Sans revenir en détail sur les aspects techniques de la mise en œuvre du DPU, rappelons simplement qu'une commune (ou un établissement public de coopération intercommunale) peut l'instaurer sur son territoire, ou dans certaines zones qu'elle a préalablement définies après délibération, lorsque la commune est dotée d'un PLU(i) ou d'un POS. La loi « Urbanisme et Habitat » de 2003, permet également aux communes dotées de cartes communales d'instituer un droit de prémption. Toutes les cessions de biens immobiliers situées dans les zones où un DPU est instauré doivent préalablement faire l'objet d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) permettant à la mairie d'être

informée des transactions en cours et d'indiquer si elle souhaite ou non exercer son droit de prémption.

Cependant, la collectivité ne peut recourir à ce droit, et c'est là une restriction importante, que si l'opération projetée relève d'un véritable projet d'aménagement d'intérêt général, par exemple dans le cadre d'un projet global de rénovation urbaine ou de construction de logements sociaux aidés, de lutte contre l'insalubrité ou de création d'équipements collectifs.

Le montant de la prémption est fixé par le bénéficiaire du droit de prémption, après avis de France Domaine (service de l'État). Si ce prix n'est pas celui demandé par le vendeur, celui-ci peut, dans un délai de deux mois, accepter ce prix, refuser de vendre ou demander que le prix soit fixé par le Juge.

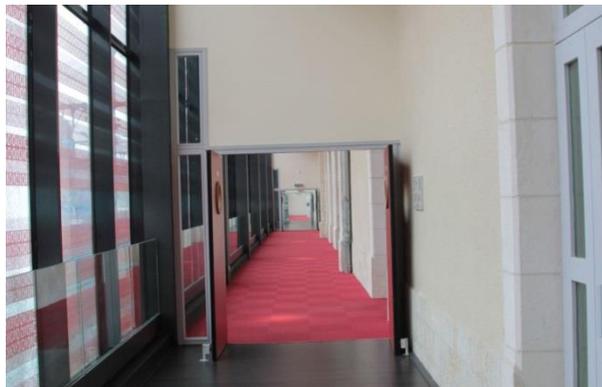
La décision de prémption doit mentionner précisément l'objet pour lequel ce droit est exercé, mais aussi en quoi l'opération projetée est conforme à cet objectif.

### **4.3 - Projets et exemples de requalification**

Les réalisations présentées veulent montrer le champ des opportunités offert par les friches urbaines et illustrent la diversité des reconversions possibles : logements, bureaux, espaces culturels, commerces, lieux mixtes,...

#### **Le Centre Colbert à Châteauroux : une reconversion abritant des activités économiques (tertiaire)**

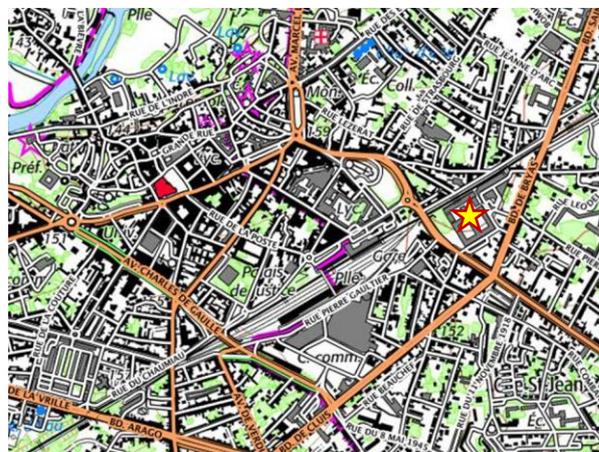
La manufacture des tabacs de Châteauroux a été fondée en 1858 ; cette activité s'est définitivement arrêtée sur le site en 1998. Située en centre-ville, la réhabilitation de cet ensemble architectural industriel par la Communauté d'Agglomération Castelroussine en tant que maître d'ouvrage a débuté en 2001. Pour cela une société d'économie mixte a été créée, la SEMCLO. L'idée était de conserver l'aspect extérieur des bâtiments (la réhabilitation s'est faite en lien avec l'Architecte des Bâtiments de France), ainsi que l'ancienne vocation économique du site.



*Le maintien de l'architecture caractéristique à l'extérieur laisse la place à des espaces modernes et fonctionnels à l'intérieur (© F. Rivoal).*

Aujourd'hui, la majeure partie du site a été reconvertie, abritant entre autres un hôtel-restaurant, un centre d'appels, des activités d'assurance, des antennes du Conseil départemental, des professions libérales et

diverses activités à vocation tertiaire. La grande majorité de la surface des bâtiments est aujourd'hui occupée (plus de 85 %), liée notamment à une situation avantageuse (en centre-ville) pour des activités de service, avec une restauration architecturale réussie qui donne une image positive à l'ensemble.



*Le Centre Colbert est situé dans la partie Est du centre-ville, à proximité immédiate de la gare (© IGN).*

L'ensemble de la réhabilitation a coûté 17,5 millions d'euros, dont 5 millions d'euros provenant du FEDER (Fonds européen de développement régional), pour une surface de plateaux aménagés ou à aménager de 14 900 m<sup>2</sup> (sur une surface totale de 35 000 m<sup>2</sup> pour l'ensemble du site). A noter que les travaux de dépollution ont représenté 200 000 € HT. Cette reconversion est un bon exemple d'opération favorisant la mixité fonctionnelle au cœur de la ville.

## La Halle aux grains à Blois : une reconversion pour une activité culturelle

Dès le XIV<sup>e</sup> siècle, un bâtiment ayant usage de halle aux blés est mentionné. Le bâtiment est reconstruit au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et a vocation à accueillir notamment des bourses aux grains, des marchés de gros ainsi que diverses manifestations.



La Halle aux grains est située dans le centre historique de Blois (© IGN).



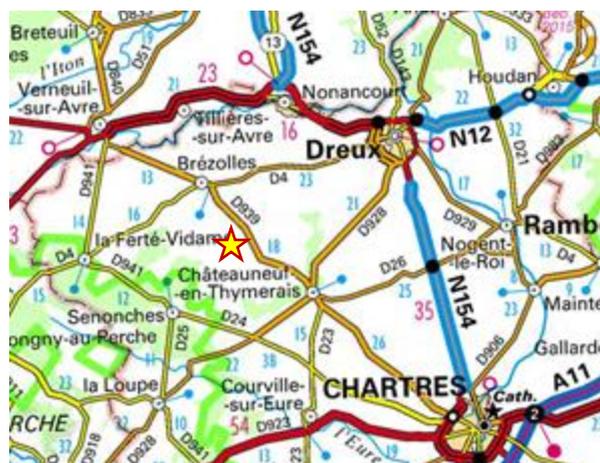
La requalification de l'ancienne Halle aux grains à Blois en site culturel a permis de conserver la qualité architecturale du bâtiment (© D. Tortet).

Situé en centre-ville, le bâtiment est abandonné dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et tombe progressivement en ruines ; sa démolition est même programmée. Une association « Parlez-moi d'amour » est à l'initiative du classement du bâtiment en

Monument Historique en 1982. Le bâtiment est alors restauré par les architectes Reichen et Robert. Elle devient alors centre des congrès et lieu d'exposition, qui accueille entre autres aujourd'hui « Les Rendez-Vous de l'Histoire ». Elle est aussi salle de spectacle labellisée Scène Nationale.

## La centrale photovoltaïque de Crucey-Villages (Eure-et-Loir)

Au nord-ouest du département d'Eure-et-Loir, un ancien site militaire pollué a été reconverti en centrale photovoltaïque. Cette ancienne friche militaire de 250 hectares était abandonnée depuis près de 50 ans.



Située à 25 km de Dreux et à 40 km de Chartres, à l'écart des grands axes routiers, l'ancienne base de Crucey ne pouvait être requalifiée en logements, équipements culturels ou services de proximité. Le site a ainsi été reconverti en centrale photovoltaïque, sans empiéter sur des terrains agricoles ou naturels (© IGN).

A l'initiative de cette reconversion, le Conseil départemental d'Eure-et-Loir a acquis le terrain, et en reste propriétaire. Le site, inauguré en septembre 2012, regroupe 741 000 panneaux solaires, pour une production équivalente à la consommation électrique de 28 000 habitants, chauffage compris, ce qui en fait l'une des plus grandes

centrales photovoltaïques d'Europe. La durée d'exploitation prévue est de 28 ans par le groupe EDF Energies Nouvelles. A l'issue le site pourra changer de destination (démantèlement possible des panneaux). Compte-tenu de sa situation en zone rurale, l'emplacement n'était pas pertinent pour mettre en place du logement ou une zone économique sur une grande surface. Le projet permet donc à la fois de développer des énergies renouvelables à grande échelle, sans empiéter sur des zones agricoles ou naturelles et en dépolluant le lieu (désamiantage et démolition de bâtiments, démantèlement et dépollution de cuves à hydrocarbures). Une gestion écologique du lieu a été mise en place : fauches tardives, pas d'apports d'engrais ou de produits phytosanitaires, ce qui permet le libre développement des espèces végétales présentes. L'élevage ovin existant sur le site a été maintenu. Un suivi environnemental est prévu pour une durée minimale de 5 ans par Eure-et-Loir Nature.



*La requalification de cette ancienne base militaire en centrale photovoltaïque a permis de dépolluer des sites pollués en investissant sur des énergies d'avenir (© A. Lombard / EDF EN).*

## **Les casernes Beaumont-Chauveau à Tours : requalification d'un espace militaire en diverses activités**

La Société d'Équipement de la Touraine (SET), société d'économie mixte qui a notamment pour actionnaires le Conseil départemental d'Indre-et-Loire, la ville de Tours et la communauté d'agglomération Tour(s) Plus, a été retenue par la ville pour réaménager les casernes désaffectées du quartier Beaumont-Chauveau, situées de part et d'autre de la rue du Plat d'Étain, au cœur du centre de Tours.



*Le site des anciennes casernes de Beaumont-Chauveau est idéalement situé dans la partie sud du centre-ville de Tours pour accueillir des logements, services de proximité, étudiants ou entreprises du tertiaire (© IGN).*



*Sa position constitue un site stratégique pour reconstruire la ville sur la ville (© Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours).*

Compte-tenu de son importance stratégique au cœur de la ville, le site a toujours fait l'objet de réflexions relatives à son réemploi possible. Sur une emprise de 10 hectares,

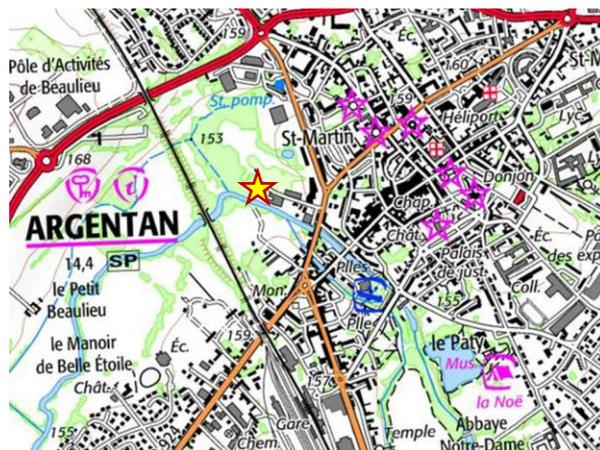
sont notamment prévues l'implantation du siège de l'université François Rabelais (déjà réalisée), la construction de 550 logements, ainsi que des activités économiques et tertiaires. Le réaménagement devrait s'appuyer au maximum sur les bâtiments existants. A terme, ce réaménagement va permettre au site de s'ouvrir sur la ville (le site était « séparé » du reste de la ville par des hauts murs), en recomposant le tissu urbain avec notamment de nouvelles liaisons douces. Le lieu devrait entrer en cohérence avec le Plan Climat Energie de l'agglomération : autonomie énergétique, ligne de bus à haut niveau de service, parkings mutualisés, nouvelles pistes cyclables, habitat coopératif... A l'achat (le site appartenait à l'Etat), la ville de Tours a bénéficié d'une forte décote (valeur estimée de 5,2 M€ pour un prix de vente de 1,9 M€) car son projet de reconversion s'accorde avec la politique de l'État en matière de construction de logements sociaux. Le budget prévisionnel s'établit à 21 M€.



*Les éléments patrimoniaux et historiques seront conservés et valorisés dans le cadre du réaménagement du site (© Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours).*

## Une friche d'Argentan revalorisée dans le cadre d'une trame verte et bleue

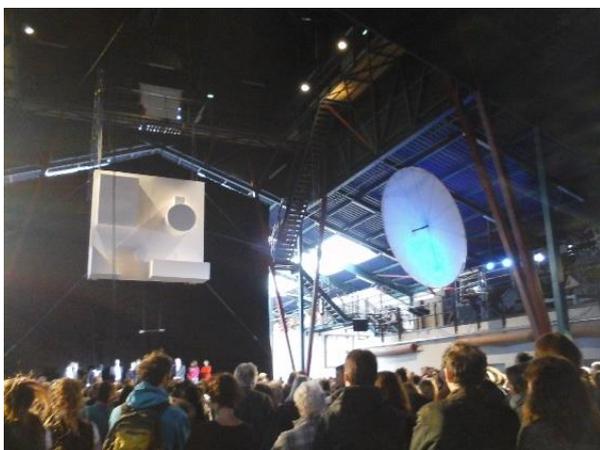
La ville d'Argentan, dans l'Orne, a entrepris de restaurer un corridor écologique sur la rivière Orne afin de relier en amont et en aval des sites écologiques riches en biodiversité. C'est pourquoi elle a répondu à l'appel à projets du Ministère de l'écologie de 2012 sur la réhabilitation des friches et a été retenue pour son projet de restauration d'une friche industrielle, le clos Menou. Les bâtiments ont été démontés, les terrains alentours ont été remis en état et nettoyés. Et enfin, des aménagements naturels permettent à la faune et à la flore de recoloniser les rives de la rivière. Un sentier et un système de lagunage finalisent le projet.



*Le Clos Menou à Argentan, situé entre zones urbanisées, agricole et naturelles, avec la rivière Orne traversant le site, a été en partie réhabilité afin de favoriser les continuités écologiques (© D. Lepagneul, ville d'Argentan).*

## **Un exemple de friche industrielle reconvertie en pôle des arts urbains ; le « Point H^UT », à Saint-Pierre-des-Corps**

Sur une friche industrielle située au cœur du site ferroviaire de Saint-Pierre-des-Corps, le « Point H^ut » est aménagé comme un espace public avec une rue extérieure, une halle centrale de plus de 2 500 m<sup>2</sup>, surélevée en son centre par une tour de 22 mètres, et traversée par une allée intérieure donnant sur des alvéoles, des ateliers, des bureaux, des studios, etc. Ce lieu a été pensé par ses maîtres d'ouvrage, le Pôle des Arts Urbains, le « pOlau », et la Compagnie Off (spécialisée dans les Arts de la rue), comme un espace dédié à l'incubation de projets et une pépinière de créateurs. Espace d'accueil, de création et de formation, il abrite des acteurs aux compétences multiples : production, aide à la conceptualisation, accompagnement technique, machinerie, scénographie urbaine...



*Le « Point H^ut » a vocation à accueillir des manifestations culturelles notamment (© F. Rivoal).*

Le montant total de l'opération s'est élevé à 4 280 000 € TTC, le montant des travaux de réaménagement de la friche ressortant à 3 037 000 €, pour une surface totale de bâtiments de 3 273 m<sup>2</sup>. La communauté d'agglomération Tour(s) Plus est intervenue à

hauteur de 3 780 000 € et la Région Centre-Val de Loire à hauteur de 500 000 €. Précisons toutefois que cette opération exemplaire de conversion d'une friche ferroviaire en lieu d'activités culturelles ne concerne pas l'ensemble du site, une part de sa surface restant désaffectée, fortement polluée et sans perspective de réemploi pour le moment.

## **Saint-Cyr l'Ecole : du maraîchage en culture hors-sol**

La Communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc a décidé de réutiliser le terrain d'une ancienne décharge de remblais de 8 hectares qui avait servi pendant 25 ans et avait été abandonné en 1996. Des études préalables avaient révélé la présence de pollutions en hydrocarbures et de métaux lourds. Pour éviter tout risque, le terrain a été imperméabilisé afin de produire des fruits et légumes hors-sol. Depuis septembre 2014, le site est opérationnel. Il est constitué de trois zones : une dédiée à la production maraîchère hors sol, une autre qui fait office de vitrine des techniques de l'agriculture hors-sol et enfin la dernière, en location de jardins. Le choix a été fait aussi de favoriser une agriculture de proximité, tout en servant de démonstrateur d'une agriculture urbaine, modulable et réversible.

## 5 – ORIENTATIONS ET PRÉCONISATIONS DU CESER...

L'analyse menée dans les pages qui précèdent conduit le CESER à formuler quatre groupes de propositions qui relèvent plus d'orientations générales que de « recettes clefs en main », tant il est vrai que la diversité des situations concrètes des friches urbaines peut conduire à des solutions extrêmement variées. Ces propositions peuvent se décliner elles-mêmes en différentes mesures.



*Exemple d'ancienne friche industrielle rénovée et en cours de réhabilitation, site de Balsan à Châteauroux (© G. Janvrot).*

### **5.1 - ...concernant une gouvernance adaptée au projet : créer les conditions d'une décision partagée, basée sur un diagnostic fin, s'inscrivant dans une vision stratégique, élaborée à l'échelle intercommunale**

Les collectivités territoriales, principalement communales et intercommunales, sont les premières concernées par les opérations de réhabilitation des friches sur leurs territoires, qu'elles soient d'origine publique ou privée.

Mais, comme on l'a vu auparavant, il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans le temps long et dépasse la temporalité des mandats électoraux. La remise en valeur des friches procède d'une **vision stratégique** qui requiert à la fois une forte volonté politique et une démarche flexible et adaptative, plus qu'une programmation rigide. En conséquence, il est nécessaire que les collectivités concernées puissent s'engager, comme le prévoit d'ailleurs la loi, dans la réalisation d'un **diagnostic** le plus fin possible (car ne pouvant être totalement exhaustif) des potentialités

de leurs friches au moment de consigner leurs orientations de développement à long terme dans leurs documents d'urbanisme. Ce diagnostic ne peut se limiter à une approche purement quantitative qui se réduirait au recensement des surfaces disponibles, mais devra, dans la mesure du possible, prendre en compte la qualité du bâti, ainsi que sa valeur architecturale et patrimoniale.

C'est en partant d'un tel diagnostic que les collectivités pourront concevoir et programmer leurs interventions à une **échelle territoriale intercommunale**, tant il est certain que les enjeux associés dépassent la seule échelle communale et concernent la cohésion territoriale de l'ensemble d'une aire

urbaine<sup>10</sup>, comprise ici comme l'aire incluant un pôle central et son arrière-pays plus rural.

De plus, la conduite des projets et leur réussite en termes de qualité urbaine ne saurait être envisagée sans un fort degré d'adhésion des populations, ce qui présuppose une forte **concertation**, menée dans un cadre de **démocratie participative**. Un processus de décision mené en concertation avec les populations de l'ensemble de l'aire urbaine est une condition

<sup>10</sup> Ce qui renvoie à la définition standard de l'INSEE de l'aire urbaine, selon laquelle celle-ci englobe un pôle urbain et les communes dont au moins 40 % de la population active occupe un emploi dans le pôle.

nécessaire de cohérence et de complémentarité entre les différentes communes constitutives de cette aire, ne serait-ce que pour sortir d'une logique de concurrence qui conduirait à reproduire par mimétisme des projets de nature identique, plus concurrents que complémentaires. Qui plus est, l'élargissement de la concertation est un moyen d'ouvrir la réflexion et la décision vers des projets perçus comme plus « porteurs » par l'ensemble des populations concernées. Il importe en particulier que les instances de concertation, telles que les Conseils de développement, lorsqu'ils sont présents sur le territoire, puissent être consultés.

*En résumé, le CESER préconise :*

- *De privilégier le cadre intercommunal pour la conception et la mise en œuvre de la requalification des friches.*
- *De baser l'action sur un diagnostic quantitatif et qualitatif des friches existantes sur le territoire intercommunal.*
- *De fonder la décision sur une large concertation dans une perspective de démocratie participative.*

## **5.2 - ... concernant la planification territoriale : inscrire la requalification des friches dans un projet urbain global et dans un plan d'ensemble**

Réorienter l'affectation du foncier urbain par le réaménagement des friches ne peut se faire au coup par coup, et nécessite une vision d'ensemble à l'échelle du territoire. Mener des opérations ponctuelles ou partielles sur un site augmente le risque de ne pas tirer parti de toutes les opportunités : par exemple, n'intervenir que sur une partie d'un site risque d'obérer des possibilités de réaménagement ultérieur sur l'ensemble. En

conséquence, il convient de penser toute opération comme composante d'un **projet urbain global**, défini démocratiquement, et de façon à permettre l'appropriation du lieu, à garantir son accessibilité, à en préserver la mémoire, autrement dit à créer les conditions de sa réussite. Compte tenu des recommandations précédentes (§ 5.1), les SCoT et les PLUi nous paraissent être les documents adaptés pour adjoindre un

« schéma friches » au projet territorial. Ils permettent, notamment les SCoT, de retenir des projets, sans pour autant les figer pendant de nombreuses années sous l'effet de critères d'éligibilité trop contraignants. Ainsi, d'ores et déjà, le SCoT de l'agglomération de Tours demande aux PLU d'identifier les « espaces mutables » (friches

ou autres) et leur potentiel d'urbanisation avant d'investir des sites en extension. La problématique des friches devra également être intégrée dans les documents d'AVAP et PSMV (documents de gestion des secteurs urbains protégés), au même titre que dans les SCOT et PLU(i).

*En résumé, selon le CESER, il convient :*

- *D'inscrire la requalification des friches dans un projet urbain global, les SCoT et PLUi devant intégrer le diagnostic et les objectifs de réhabilitation.*

### **5.3 - ...concernant le rôle de la Région : impliquer l'échelon régional dans le traitement de la question des friches urbaines**

Une action volontariste visant la résorption des friches urbaines, nécessite la mobilisation coordonnée de nombreux acteurs publics et privés, à différentes échelles territoriales, dont celle de **la Région**.

En effet, à travers ses propres documents stratégiques et ses actions en lien avec les territoires, la Région peut contribuer à l'optimisation des opérations de requalification des friches. Ainsi, lors du CPER précédent (2007-2013), la Région Centre-Val de Loire a engagé 6,5 millions d'euros pour soutenir 16 opérations de réhabilitation de friches, au titre de l'attractivité des agglomérations et villes moyennes. Le volet territorial du CPER 2015-2020 prévoit quant à lui la poursuite du soutien de la Région aux programmes de réhabilitation des friches. Le CESER préconise d'amplifier ces aides, tout en souhaitant la définition d'une vraie

politique de requalification dotée des outils nécessaires.

Le CESER rappelle ici que dans son rapport du 7 avril 2011, « Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre », il avait déjà préconisé la création d'un **Etablissement Public Foncier Régional**, dont le principe a été retenu dans le SRADDT, et d'un **observatoire du foncier**.

Dans l'hypothèse où ces structures viendraient à voir le jour, le CESER propose que l'Observatoire ait parmi ses missions la réalisation (et l'actualisation en temps réel) d'un **atlas régional des friches urbaines**, à l'image de ce qui se fait déjà par exemple dans le Département du Haut-Rhin. Cet observatoire n'aurait pas vocation à prendre des initiatives en se substituant aux collectivités, mais à servir d'outil de diagnostic et de conception de projet. En

mettant à la disposition de tous les acteurs une connaissance fine et à jour des opportunités foncières que représentent les friches, il permettrait une meilleure réaffectation des sols, favorisant ainsi le renouvellement urbain et une lutte plus efficace contre l'étalement inconsidéré des villes et l'artificialisation des espaces naturels. Il devra bien sûr avoir un rôle pédagogique, en expliquant aux différents acteurs les enjeux liés à la requalification des friches urbaines.

De même, la création d'un EPFR, dès lors que celui-ci intégrerait la requalification des

friches dans son plan d'actions, permettrait de faciliter la satisfaction des besoins des collectivités en réserves foncières, en permettant le portage foncier des friches et leur remise en état par des actions de dépollution et de viabilisation. L'EPFR pourrait assumer les fonctions de l'observatoire, dans l'hypothèse où cette mission lui serait dévolue. La Région a également vocation à s'emparer de la question des friches à travers son futur SRADDT, qui de façon prescriptive, pourra définir le cadre de son action en la matière, par le biais d'un schéma régional de mise en valeur des friches.

*En résumé, le CESER propose :*

- *Que la Région engage une réflexion afin de définir une vraie politique régionale de requalification des friches, disposant des outils nécessaires tant institutionnels que financiers.*
- *Que l'EPFR, dont la création est prévue dans l'actuel SRADDT, puisse assumer au bénéfice des collectivités le portage foncier des friches et, le cas échéant, leur dépollution.*
- *Qu'un observatoire foncier, rattaché ou non à l'EPFR, soit chargé de réaliser et de mettre à jour en temps réel un atlas des friches et contribue aux travaux d'inventaire et de diagnostic menés par les collectivités sur leur propre territoire.*
- *Qu'un schéma régional de mise en valeur des friches puisse être annexé au futur SRADDT.*

## **5.4 - ...concernant les aspects sociaux et environnementaux : articuler la requalification des friches et la résolution des nouvelles problématiques sociales et environnementales**

La requalification des friches ne peut être conçue et réalisée, sans tenir compte des nouveaux enjeux auxquels sont, et seront de plus en plus à l'avenir, confrontés les territoires. Elle doit nécessairement s'intégrer dans le cadre de la **transition énergétique** et, conformément aux principes de **l'économie circulaire**, permettre un « recyclage » de terrains ayant fait l'objet d'occupations non pérennes. Ceci plaide une fois de plus pour la prise en compte de la requalification des friches dans une vision d'ensemble. Les friches, en fonction de leurs caractéristiques et de leurs morphologies, peuvent permettre la réalisation d'objectifs s'inscrivant dans une perspective de **développement durable des territoires** et de lutte contre le **changement climatique** (avec ses deux volets : atténuation et adaptation), notamment en ce qui concerne l'aménagement des mobilités douces, ou encore la réalisation des trames vertes et bleues dans les villes, ou encore la protection de la biodiversité. Par exemple, les délaissés urbains végétalisés n'ont pas vocation à accueillir des opérations de reconstruction de façon systématique, mais à permettre par un traitement judicieux de garantir **le maintien d'espaces de nature en ville**, tout en réduisant la progression des espèces invasives.<sup>11</sup> Les friches peuvent également

faciliter un retour à plus de compacité urbaine, limitant ainsi les pertes d'énergie par la limitation des déplacements et la production d'un bâti à faible consommation, de caractère bioclimatique, même si ce type de construction n'est pas l'apanage exclusif des friches.

Les friches offrent souvent des opportunités importantes en termes de durabilité, sous réserve de veiller à ne pas recréer des îlots de chaleur urbaine par une densification excessive<sup>12</sup> ou des quartiers dépourvus de mixité sociale.

En effet, la requalification doit s'articuler avec les impératifs de la **mixité sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle**, pour empêcher autant que faire se peut tout phénomène de « gentrification » caractérisé par une surconcentration des ménages à haut revenu dans les quartiers centraux à forte valeur patrimoniale, et d'exclusion

---

recherche est réalisée dans le cadre d'un partenariat avec l'École Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage de Blois, les communautés d'agglomérations de Tours (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Tourangelle) et de Blois, le bureau d'étude Biotope, et deux structures associatives (la Société Botanique Ligérienne et la Fédération des Conservatoires des Espaces Naturels).

Les agglomérations de Tours et Blois, parmi les villes les plus avancées en matière de trame verte en région Centre-Val de Loire, sont plus particulièrement étudiées. <http://www.poledream.org/du>

<sup>12</sup>On sait que dans les quartiers centraux à très forte densité peuvent se former des îlots de chaleur, qui se traduisent par un surcroît de température parfois très important, au-delà du supportable, ce qui est alors antinomique avec la nécessité de permettre une meilleure adaptation au changement climatique.

---

<sup>11</sup> Voir à ce sujet le rapport final du projet : *Délaissés Urbains et Espèces envahissantes. Contribution des délaissés urbains à la Trame Verte et Bleue : leur rôle pour le déplacement des plantes en ville, 2012-2015*. Ce projet est financé par la Région Centre-Val de Loire et appuyé par le Pôle DREAM (Durabilité des Ressources en Eau Associés aux Milieux). Cette

sociale des plus modestes relégués en périphérie ; ou pour éviter, comme on peut le voir parfois lors de l'édification d'écoquartiers, que la recherche de la qualité environnementale ne débouche sur des phénomènes ségrégatifs au profit des plus

hauts revenus. De même, la question de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite et de prise en compte du handicap relève d'une exigence à intégrer dans tout projet de requalification.

*En résumé, le CESER préconise :*

- *D'articuler les réflexions et les actions sur la mise en valeur des friches avec la transition énergétique et le développement de l'économie circulaire.*
- *De veiller à ce que la mise en valeur des friches contribue à renforcer la mixité sociale au cœur même des villes.*



*Site de Balsan à Châteauroux, détail d'une façade restaurée (© F. Rivoal).*

## **CONCLUSION**

Le CESER n'a donc pas vocation dans ce rapport à vouloir être exhaustif, encore moins à prôner l'exemplarité ou la parfaite marche à suivre. Il veut susciter des réflexions et sensibiliser quand cela est nécessaire à la prise en compte de nos enjeux de société actuels, en alertant sur le poids des friches dans les choix des aménagements.

Il estime, comme il l'affirme depuis longtemps, que la maîtrise du foncier est un élément décisif des politiques urbaines et que celle-ci doit être globale, collective et planifiée.

La requalification des friches ne garantit pas à elle seule un développement urbain harmonieux. Toutefois, devant l'importante surface qu'elles représentent dans les villes et communes, il est capital de les intégrer dans les projets de planification des SCOT et PLU(i).

C'est ainsi une opportunité qu'il faut saisir, en anticipant dès que possible, pour une meilleure réussite. C'est souvent la mauvaise image que l'on s'en fait qui nuit à leur requalification, la notion de friches n'étant pas perçue par tous les publics de la même manière. Cela amène à devoir travailler avec les populations concernées (les riverains, les anciens utilisateurs, les associations, les syndicats,...) afin d'engager une concertation sur l'avenir du quartier et le dépassement du rejet subjectif habituel de ces lieux abandonnés.

C'est donc sur le long terme, au-delà des temporalités politiques, que des solutions globales peuvent être trouvées.

Le CESER souhaite donc continuer de contribuer à apporter une vision positive de l'aménagement urbain, en étant attentif aux extensions foncières pour les contrôler au mieux, tout en prenant en considération les besoins sociaux et la préservation de la biodiversité.

A la suite de ce rapport, il cherchera à se rendre dans les territoires pour en faire la promotion, sensibiliser et échanger avec les interlocuteurs locaux.

## LEXIQUE

**ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie**

### **Aire urbaine**

Selon la définition de l'INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par les communes environnantes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain (les données sont indiquées pour les grandes aires urbaines, l'INSEE distinguant également les moyennes et les petites aires urbaines).

**ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové**

### **Artificialisation des sols**

L'artificialisation des sols correspond au passage d'espaces disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la sylviculture ou les habitats naturels à des espaces artificialisés. Selon la nomenclature « Corine Land Cover » de l'occupation des sols, les espaces artificialisés comprennent les zones urbanisées, les zones industrielles et commerciales, les réseaux de transport, les mines, carrières, décharges et chantiers, ainsi que les espaces verts artificialisés (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs).

### **AVAP : Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine**

Servitude d'utilité publique créée par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II. L'AVAP se substitue à la ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager) en conservant ses principes fondamentaux. L'AVAP a pour objet la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable.

**BASIAS : Base de données des Anciens Sites Industriels et Activités de Service**

**BASOL : Base de données sur les sites et sols pollués**

**BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières**

### **Carte communale**

Document d'urbanisme simplifié qui délimite notamment les secteurs d'une commune où peuvent être délivrés des permis de construire.

**CPER : Contrat de Plan Etat-Région**

## **DPU : Droit de Prémption Urbain**

## **ENE : Loi portant Engagement National pour l'Environnement**

### **EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale**

Structure administrative regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun, comme les transports en commun, l'aménagement du territoire ou la gestion de l'environnement. Les EPCI se sont particulièrement développés depuis la loi Chevènement (juillet 1999). Les catégories d'EPCI à fiscalité propre sont les communautés de communes, communautés d'agglomération (au moins 50 000 habitants avec une commune de plus de 15 000 habitants), communautés urbaines (pour les regroupements de plus de 450 000 habitants), métropoles (pour les regroupements de plus de 500 000 habitants).

### **EPF(R) : Etablissement Public Foncier (Régional)**

L'EPFR est un Etablissement Public Foncier d'Etat, exerçant ses missions sur le territoire régional. Outil, au service d'une volonté politique, qui aide à réaliser plus facilement des projets d'aménagement et de développement durable. Un EPFR intervient donc sur le foncier (acquisition, cession, portage) sur le territoire régional, en relation avec les orientations du SRADDT, et pour le compte des collectivités locales et EPCI. L'EPFR assure aussi une mission d'ingénierie territoriale et a notamment pour objectif de limiter l'étalement urbain et de préserver les espaces agricoles et naturels.

## **FEDER : Fonds Européen de Développement Régional**

## **INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques**

### **PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable**

Volet du PLU(i) et du SCOT.

### **PLU et PLUi : Plan Local d'Urbanisme et PLU intercommunal**

Document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune (PLU) ou d'un groupement de communes (PLUi), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement, et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Le PLU(i) remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) depuis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, dite loi SRU. Le PLU(i) doit respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales et doit notamment être compatible avec les SCOT, Charte de Parc Naturel Régional, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

### **POS : Plan d'Occupation des Sols**

Document d'urbanisme remplacé en 2000 par le PLU, il reste cependant en vigueur s'il n'a pas été transformé en PLU. Avec la loi ALUR, les POS non transformés ou non rentrés en révision d'ici le 31 décembre 2015 seront caducs.

### **PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur**

Un plan de sauvegarde et de mise en valeur, qui a valeur de document d'urbanisme, est élaboré pour tout secteur sauvegardé. Le secteur sauvegardé a été introduit par la loi du 4 août 1962, dite « loi Malraux », qui concerne des centres de ville présentant un caractère historique ou esthétique justifiant leur conservation, leur restauration et leur mise en valeur.

### **RNU : Règlement national d'Urbanisme**

Créé en 1955, il s'applique en matière de droit du sol en l'absence de document d'urbanisme. Les règles du RNU sont définies dans le code de l'urbanisme.

### **SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale**

Document d'urbanisme qui fixe à l'échelle de plusieurs communes les orientations fondamentales de l'organisation du territoire. Ce projet de territoire vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé. Il a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000. La loi Grenelle II a renforcé les objectifs des SCoT : ils doivent contribuer à réduire la consommation d'espace, préserver les espaces affectés aux activités agricoles ou forestières, équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, améliorer les performances énergétiques, diminuer les obligations de déplacement, réduire les émissions de GES et renforcer la préservation de la biodiversité et des écosystèmes. Le SCoT est opposable aux PLU et cartes communales par une relation de compatibilité.

### **SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire**

D'une manière générale, il précise les orientations fondamentales et à moyen terme du développement durable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement. Plus précisément, sur la région Centre-Val de Loire, le SRADDT propose une vision à 10 et 20 ans de l'avenir du territoire, en distinguant trois priorités :

- une société de la connaissance porteuse d'emplois,
- des territoires attractifs organisés en réseau,
- une mobilité et une accessibilité favorisées.

Le SRADDT a été adopté fin 2011 et inclut le Plan Climat Energie régional. Il propose une organisation territoriale en 23 bassins de vie (à partir des 8 agglomérations et 16 pôles de centralité), déterminés à l'aide de l'INSEE, qui correspondent aux espaces de référence du quotidien pour les habitants. La Région a mis en place un dialogue dans chacun des 23 bassins de vie dans la perspective de définir un cadre pour les déclinaisons opérationnelles des politiques régionales, notamment les futurs Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale (qui remplacent les contrats de pays et d'agglomération). Après la consultation des différents acteurs, un document

de référence « Ambition 2020 » est adopté pour chaque bassin de vie, qui met en avant les enjeux et priorités d'actions.

### **SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique**

Document cadre d'aménagement du territoire élaboré conjointement par la Région et les services de l'Etat, issu des lois Grenelle. Il identifie notamment les composantes de la TVB, les enjeux de préservation et restauration des continuités écologiques et définit un plan d'actions avec des mesures à mettre en œuvre. A l'issue d'une phase de concertation, le SRCE de la Région Centre-Val de Loire a été adopté en décembre 2014.

### **SRU : Loi relative à la Solidarité et Renouvellement Urbain, du 13 décembre 2000**

### **TVB : Trame Verte et Bleue**

Réseau constitué par des continuités écologiques terrestres (trame verte) et aquatiques (trame bleue) et identifié dans les SRCE notamment. Ce réseau comprend des réservoirs de biodiversité (là où la richesse biologique est la plus forte, notamment les espaces naturels déjà protégés) et des corridors écologiques (qui permettent aux espèces de circuler). L'ensemble de ces 2 types d'espaces forme les continuités écologiques. La TVB est un outil d'aménagement du territoire qui vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, pour permettre à l'ensemble des espèces animales et végétales (biodiversité dite ordinaire), de circuler, s'alimenter, se reproduire ou se reposer.

### **Unité urbaine**

Selon l'INSEE, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise. Atlas des friches et des terrains mutables sur l'agglomération orléanaise. Mars 2014.

BRGM. Fiche de synthèse scientifique, n°12. Juillet 2005.

Les Cahiers de l'Ecole de Blois (Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du paysage). Autour des friches, n°4. Les éditions de l'imprimeur. Janvier 2006.

Les Cahiers de l'Ecole de Blois (Ecole Nationale Supérieure de la Nature et du paysage). Les cicatrices du paysage, n°11. Editions de la Vilette. Mai 2013.

CESER Centre. Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable en région Centre. Avril 2011.

CHAILLOU Frédérique, SOL Vincent. Dossier « Sites et sols pollués : un cadre rénové ». Opérations immobilières, n°66. Le Moniteur. Juin 2014.

Communautés urbaines de France, Caisse d'Epargne. Les friches, cœur du renouveau urbain ; Les communautés urbaines face aux friches : état des lieux et cadre pour agir. Juillet 2010.

Diagonal, revue des équipes d'urbanisme, n°187. Dossier « Friches industrielles et sols pollués ». Février 2013.

GIRARD Hélène. Dossier « Les friches : du passé industriel à l'innovation culturelle ». La Gazette des Communes. 31 mars 2014.

INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques). La France et ses territoires, Edition 2015. pp. 23-25. Avril 2015.

LE GALL Catherine. Dossier « Des espaces à reconquérir dans les friches industrielles ». La Gazette des Communes. 14 juillet 2014.

Lille Métropole, Communauté Urbaine. Guide des friches industrielles. Juin 2011.

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Service de l'observation et des statistiques. L'environnement en France, Edition 2014. pp. 79, 148, 180-181. Octobre 2014.

NOURY Arnaud. Le réaménagement des friches urbaines. Dans Droits et politiques du renouvellement urbain. Cahier du GRIDAUH, n°10. Mars 2004.

## **Sites internet**

ADEME

<http://www.ademe.fr/>

BASIAS : Inventaire historique de sites industriels et activités de service

<http://basias.brgm.fr/>

BASOL : base de données sur les sites et sols pollués ou potentiellement pollués

<http://basol.developpement-durable.gouv.fr/>

Casernes Beaumont-Chauveau à Tours

<http://www.tours.fr/319-les-casernes.htm>

<http://www.set.fr/nos-realisations/les-casernes-tours>

Centrale photovoltaïque de Crucey-Villages

<http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250264255948>

[http://www.edf-energies-nouvelles.com/wp-content/uploads/2012/09/dp\\_centralepv\\_crucey\\_new-1.pdf](http://www.edf-energies-nouvelles.com/wp-content/uploads/2012/09/dp_centralepv_crucey_new-1.pdf)

Fonds régional des friches (EPF Haute-Normandie)

<http://www.hautenormandie.fr/LA-REGION/Guide-des-aides/Fonds-regional-des-friches>

GRIDAUH (Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat)

<http://www.gridauh.fr>

Géoportail (IGN - Institut National de l'information Géographique et forestière)

<http://www.geoportail.gouv.fr/accueil>

Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (pour les documents d'urbanisme)

<http://www.territoires.gouv.fr/planification-territoriale>

<http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>

Dont une fiche synthétique sur les principales mesures d'application du droit des sols

[http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur\\_fiche\\_entree\\_en\\_vigueur\\_ads\\_vfinale.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_entree_en_vigueur_ads_vfinale.pdf)

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-sites-et-sols-pollues-.html>

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/amenagement-et-sites-pollues/polluants-technique-depollution.html>

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10\\_MEDDTL\\_Fiches\\_Guide\\_Ev\\_Env\\_Doc\\_Urba\\_BD\\_nov2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_MEDDTL_Fiches_Guide_Ev_Env_Doc_Urba_BD_nov2011.pdf)

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10\\_MEDDTL\\_Fiches\\_Guide\\_Ev\\_Env\\_Doc\\_Urba\\_BD\\_nov2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/F10_MEDDTL_Fiches_Guide_Ev_Env_Doc_Urba_BD_nov2011.pdf)

« Point H<sup>UT</sup> »

<http://www.pointhaut-lechantier.com/56-le-projet.htm>

Projet DUE « Délaissés Urbains et Espèces envahissantes »

<http://www.poledream.org/duela-region-centre-soutient-un-projet-de-recherche-sur-la-diversite-vegetale-des-friches-urbaines>

Saint-Cyr l'Ecole : reconversion d'une friche en culture maraichère hors-sol

<http://www.actu-environnement.com/ae/news/agriculture-hors-sol-ferme-ville-friche-urbaine-depollution-22750.php4>

## **COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL**

### **Président de groupe**

**Guy JANVROT**, représentant de France Nature Environnement Centre-Val de Loire

### **Rapporteur**

**Jean-Paul CARRIÈRE**, représentant des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (université de Tours)

**Caroline AUGER**, représentante de l'URHAJ  
(Union régionale pour l'habitat des jeunes) Centre-Val de Loire

**Rose-Marie DUVEAU**, représentante de la CFDT

**Daniel HERLEMONT**, représentant de l'UNSA

**Eric JAVOY**, représentant de l'UNAPL  
(Union nationale des associations de professions libérales)

**Jean-Claude MOREAU**, représentant de la Confédération paysanne  
région Centre-Val de Loire

**Didier TORTET**, représentant de la CGT

Chargé de mission : **Florian RIVOAL**

Assistante : **Christine BOUTON**

***Le rapport a été rédigé collectivement par l'ensemble des membres du groupe***

## AUDITIONS ET VISITES

*Le groupe remercie les personnes ci-dessous d'avoir répondu à nos sollicitations.*

**Mme Isabelle COLLIN-FEVRE**, Chef de projet sites et sols pollués à l'ADEME Centre-Val de Loire (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie),

**Mme Isabelle THAUVEL**, Directrice du CAUE du Loiret (Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement),

**M. François HAMET**, Responsable études et observatoire à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise,

**M. Johnny CARTIER**, Responsable du département Aménagement durable du territoire à la DREAL Centre-Val de Loire (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement),

**M. Gil AVEROUS**, Maire de Châteauroux et Président de Châteauroux Métropole, **Mme Isabelle VERRIER**, Directrice à l'Attractivité du territoire de Châteauroux Métropole, les élus et le personnel technique de la Mairie et de Châteauroux Métropole présents pour la visite de trois sites de friches urbaines requalifiées ou en cours de requalification.

## ANNEXES

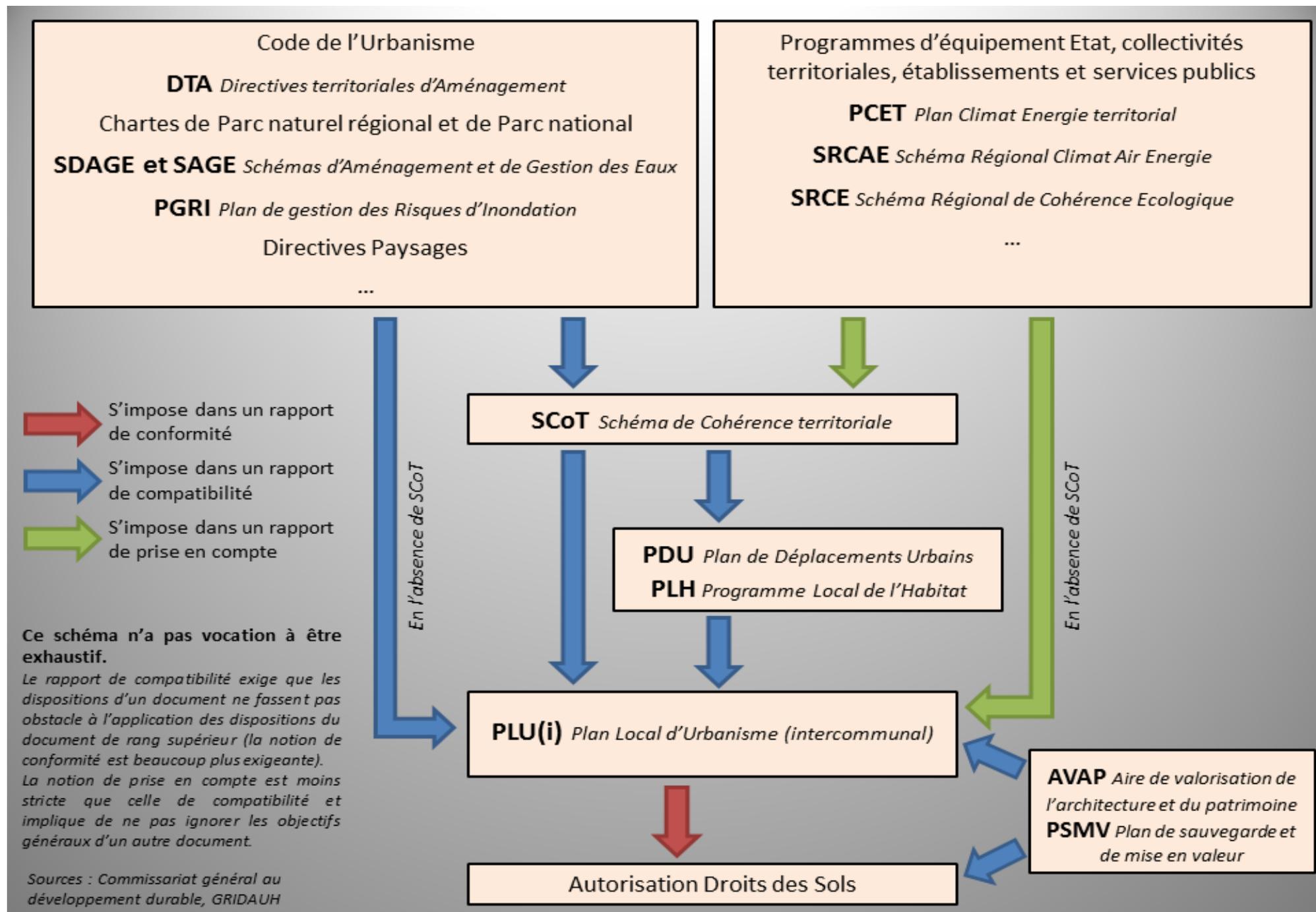
### Annexe 1 : Visite de 3 friches réhabilitées et/ou en cours de réhabilitation à Châteauroux : tableaux de synthèse

<u>Site</u>	<u>Etat initial</u>	<u>Réalisation finale</u>	<u>Financement</u>	<u>Difficultés rencontrées et problèmes non résolus</u>	<u>Avantages retirés dans la finalisation</u>
<p><b><u>Balsan</u></b></p> <p>Ouest de Châteauroux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ancienne Manufacture Royale de drap (fabrication de drap bleu-horizon fin 1914).</li> <li>- Rachat par la ville en 1988, et 1991-1992.</li> <li>- Vastes bâtiments avec l'ancienne usine, le parc, la résidence des propriétaires (le château) et du directeur, la caserne des pompiers et d'anciennes casernes militaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement d'un Eco-campus : Centre d'Etudes Supérieures de l'Indre, école d'ingénieurs HEI Campus Centre, IUT.</li> <li>- Pôle Emploi et la CCAS.</li> <li>- Résidence pour Seniors (Domitys).</li> <li>- Centre médico-psychologique de l'hôpital.</li> <li>- 200 logements sociaux (espace Mendès-France).</li> <li>- Aménagement de 33 appartements privés dans le château.</li> <li>- Indre Nature et la Maison des Arts et Traditions Populaires du Berry.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ville sur l'ensemble du site.</li> <li>- L'Etat, la Région Centre-Val de Loire, le Conseil départemental, la CCI, pour les bâtiments universitaires.</li> <li>- Le bailleur social pour les logements locatifs.</li> <li>- Une société bordelaise pour les appartements privés du château (5 000€ le m<sup>2</sup>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bâtiments en très mauvais état.</li> <li>- Des bâtiments inscrits et un périmètre Monuments Historiques, avec augmentation des coûts de réhabilitation</li> <li>- Coût élevé des restaurations.</li> <li>- Pollution des bâtiments de l'usine et plus faiblement des sols.</li> <li>- Réhabilitation progressive liée aux capacités financières de la Ville et de ses partenaires, réhabilitation qui s'étale dans le temps.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restauration remarquable des bâtiments historiques.</li> <li>- Ré-urbanisation proche du centre-ville.</li> <li>- Sauvegarde du parc public et localisation le long de « la trouée verte » de la vallée de l'Indre.</li> <li>- Brassage de populations (jeunes, étudiants, adultes, seniors) et de milieux sociaux différents (coexistence du privé et du locatif).</li> <li>- Un centre aquatique envisagé dans le prolongement du site, à proximité du champ de courses.</li> </ul>

<u>Site</u>	<u>Etat initial</u>	<u>Réalisation finale</u>	<u>Financement</u>	<u>Difficultés rencontrées et problèmes non résolus</u>	<u>Avantages retirés dans la finalisation</u>
<p><b>Centre Colbert</b></p> <p>Ex SEITA fondée en 1858, ancienne Manufacture des Tabacs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En centre-ville, le long de la ligne SNCF Paris-Toulouse.</li> <li>- Rachat des locaux en 1999.</li> <li>- Opération de réhabilitation engagée à partir de 2001 par la Communauté d'Agglomération Castelroussine (CAC), avec création d'une Société d'Economie Mixte (la SEMCLO).</li> <li>- 35 000 m<sup>2</sup> de surface totale dont 14 900 m<sup>2</sup> de plateaux aménagés ou à aménager.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Architecture d'origine conservée.</li> <li>- Réhabilitation en liaison avec l'Architecte des Bâtiments de France.</li> <li>- Une verrière le long de la voie ferrée (isolation thermique et phonique).</li> <li>- Prise en compte du handicap (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> étage).</li> <li>- Espace dédié : <ul style="list-style-type: none"> <li>*aux professions libérales (office notarial, expertise comptable),</li> <li>*aux prestataires de services (CARSAT, Conseil départemental, Maison Départementale de l'Habitat, Maison Départementale du Tourisme et du Patrimoine....),</li> <li>*aux sociétés à vocation tertiaire (Hôtel Colbert Best Western, centres d'appel Armatis et Sérénis, organisme de contrôle SOCOTEC, Assurances AXA.....).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enveloppe de 17,5 millions d'euros dont 5 millions du FEDER.</li> <li>- Achat par la CAC, et revente progressive (d'abord au privé).</li> <li>- Coût de la rénovation 571 € par m<sup>2</sup>.</li> <li>- Coexistence d'exploitation en propriété (côté entrée principale), et en location avec tous types de contrats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2000 m<sup>2</sup> non restaurés et non commercialisés.</li> <li>- Signalétique intérieure aléatoire.</li> <li>- Verrière côté ligne SNCF exposée à des bris de vitres du fait de la circulation des trains.</li> <li>- Parking de 700 places créé en 2007 (partenariat de construction public-privé, avec exploitation publique), parking insuffisant et payant.</li> <li>- Salaires modestes dans les centres d'appel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalisation rapide (environ 10 ans).</li> <li>- Espace réaménagé et réutilisé à 85 %.</li> <li>- Restauration de l'architecture d'origine.</li> <li>- 1450 salariés (Armatiss 700, Sérénis 100, AXA 120,...)</li> <li>- Appel à de nouvelles technologies (chauffage par pompe à chaleur air-eau, panneaux solaires, haut débit par boucle optique).</li> </ul>

<u>Site</u>	<u>Etat initial</u>	<u>Réalisation finale</u>	<u>Financement</u>	<u>Difficultés rencontrées et problèmes non résolus</u>	<u>Avantages retirés dans la finalisation</u>
<p><b><u>La Martinerie</u></b></p> <p>6 km à l'est de Châteauroux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 300 ha, sur RD 925 Châteauroux-Lignièrès.</li> <li>- Présence militaire depuis 1919.</li> <li>- Ancienne base de l'OTAN, présence américaine de 1951 à 1967.</li> <li>- 1967-1998 : Centre d'Instruction du Service du Matériel, puis Ecole de Spécialisation du Matériel de l'Armée de Terre.</li> <li>- 1998-30 juin 2012 : 517ème Régiment du Train, environ 1050 militaires et 70 civils.</li> <li>- 30 juin 2013 : rachat par la Communauté d'Agglomération Castelroussine (la CAC) au Ministère de la Défense pour l'euro symbolique (La CAC devient Châteauroux Métropole le 1<sup>er</sup> avril 2015).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 143 ha vendus par la CAC, 98 ha réservés, 52 ha non cessibles (voieries..).</li> <li>- Zone Nord (anciens casernements) : <ul style="list-style-type: none"> <li>* Société chinoise SFECZ (accueil d'étudiants chinois, une dizaine dès mars 2015, à terme 100 étudiants),</li> <li>* Ecole privée Saint Michel de Niherne,</li> <li>* Centre de Mémoire Militaire.</li> <li>* Zone Sud : activités variées (Fédération Française de Tir, remise en état de matériel militaire, entreprise de nettoyage, industrie mécanique, un terrain acquis par la SFECZ....).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide de l'Etat de 10 millions d'euros au titre du Contrat de Site de Restructuration Défense.</li> <li>- 4 millions d'euros consacrés aux travaux (raccordement eau potable à l'agglomération, assainissement, dépollution pyrotechnique, mise aux normes électriques...).</li> <li>- 3 759 000 € de ventes réalisées par la CAC en 2013-2014 (clause de reversement à l'Etat de 50 % des plus-values réalisées par les acquéreurs durant 15 ans).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vente rapide à la découpe en fonction des opportunités, mais cohérence de l'ensemble ?</li> <li>- Dépollution non résolue sur certains secteurs (enfouissement de matériel militaire et rejets d'hydrocarbures au départ des Américains).</li> <li>- Pas de services communs prévus sur la zone (restauration, crèche, loisirs....).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La majeure partie du site est réoccupée dans des délais courts.</li> <li>- Des activités variées : enseignement, sport, commerce, artisanat, industrie, tertiaire, association.</li> <li>- Prolongement de la zone avec la création de la ZAC d'Ozans : 508 ha dont 468 ha aménagés à terme, 395 ha propriété de Châteauroux Métropole à ce jour. 128 ha en cours d'aménagement selon une démarche de certification HQE (20ha livrés fin 2013, 40 ha livrés en septembre 2015). Protection faune et flore. Des bassins de stockage, de traitement et d'infiltration. 9500000 € de travaux de 2012 à 2015. Activités prévues : énergie, éco-industrie, tertiaire, logistique....Des négociations en cours avec les Chinois (SFECZ).</li> </ul>

## Annexe 2 : Articulation des documents de planification



## VERS UNE POLITIQUE DE MAÎTRISE FONCIÈRE en RÉGION CENTRE

### Le CESER du Centre

Le Conseil Économique, Social et Environnemental est une assemblée consultative placée auprès du Conseil régional avec lequel il constitue la Région. Il réunit 100 membres issus du monde économique, social, associatif et environnemental que l'on identifie comme les "forces vives" de la région Centre.

Instance sans équivalent dans les autres collectivités locales, elle émet des avis et réalise des études sur les questions qui relèvent des compétences régionales au sens large.

### Le rapport du CESER

Une maîtrise foncière pour une urbanisation durable  
en région Centre

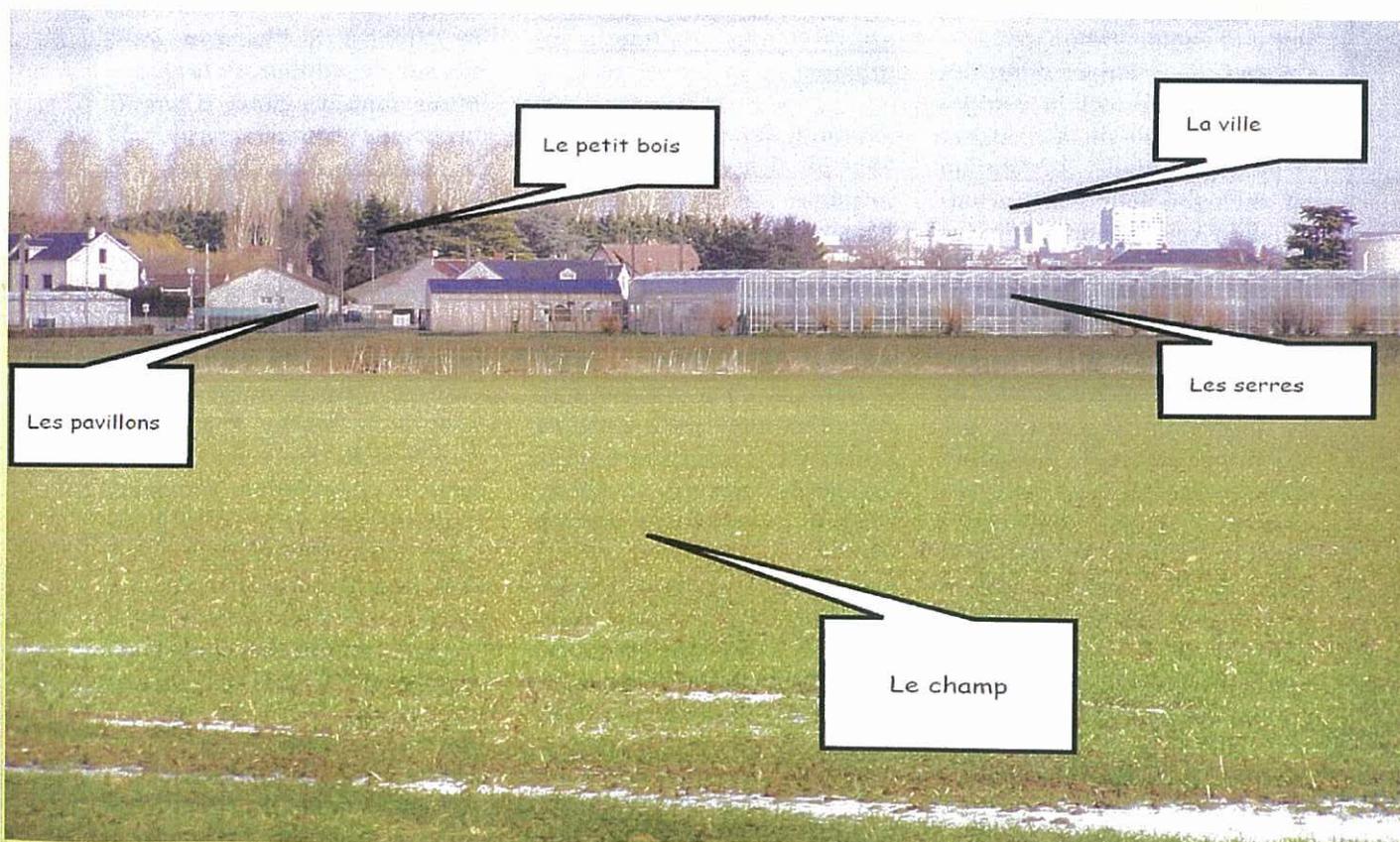
Avril 2011

Le CESER a publié en avril 2011 un rapport sur l'analyse de la question foncière en Région Centre.

Centré sur l'étude de l'étalement urbain, ses modalités, ses effets et la recherche d'autres modalités de l'urbanisation pour un développement plus durable, le rapport s'attache principalement aux zones dites péri urbaines et rurales.

Cependant, ce rapport ne se limite pas à ces zones mais s'attache à comprendre les relations entre ville et rural, péri-urbain et agglomération.

L'étude a fait le constat que de très nombreuses approches territoriales relatives à l'habitat, les transports, les activités (industrielles, agricoles, de services, de loisirs) les milieux naturels, étaient fortement conditionnés par la question foncière, **au point d'affirmer que le temps du « laisser faire » absolu était révolu** et que maîtriser le marché foncier était **déterminant**.



## Des spécificités régionales

La Région Centre, moins densifiée que le reste de la France métropolitaine, comprend 10 grandes aires urbaines qui rassemblent 844 communes (1030 si on y ajoute les communes multipolarisées) sur un total de 1841, et 67,9 % de la population régionale (73,4 % avec les communes multipolarisées).

Depuis 1999, les espaces des grandes aires urbaines ont absorbé 276 communes supplémentaires, dont certaines gardent cependant un caractère rural marqué, même si elles sont aujourd'hui affectées par le phénomène de la péri-urbanisation.

Les villes isolées et les villes-centre perdent des habitants au profit des banlieues. Dans ce dernier espace, le nombre de communes concernées a augmenté de 20 % depuis 1999 et la population s'est accrue de 12,7 %.

### Les exemples des principales agglomérations régionales

La surface de l'aire urbaine de Tours a plus que doublé entre 1990 et 2010. Dans le même temps, la population est passée de 353 790 habitants à 473 000, soit une augmentation de 22%. Ce sont les échanges migratoires qui constituent la composante principale de la croissance démographique. L'évolution est analogue pour l'aire urbaine d'Orléans dont l'étendue passe de 55 communes en 1982 à 138 communes en 2010 soit une croissance de 150 %, avec une population sans double compte, qui croît seulement de 24 %, passant de 334 239 habitants à 415 471. Certaines aires d'attraction se rejoignent et pourraient être absorbées à l'avenir. Ainsi, encore plus qu'en 1999, Amboise paraît faire la jonction entre Tours et Blois. Quant à l'aire de Vendôme, elle s'est étendue en direction de Blois, et celle de Châ-

teaudun vers Orléans. Issoudun assure également une certaine continuité entre Bourges et Châteauroux : leurs couronnes périurbaines se sont rejointes.

### Une consommation du foncier qui croît plus vite que la population

Au total, la croissance en surface de l'ensemble des aires urbaines de la région a été beaucoup plus rapide que celle de l'ensemble de la population. Certes la pression foncière est nettement plus faible dans le sud régional que dans le nord ou l'axe ligérien mais les communes péri urbaines ou rurales y connaissent aussi les lotissements et le mitage avec les constructions nouvelles.

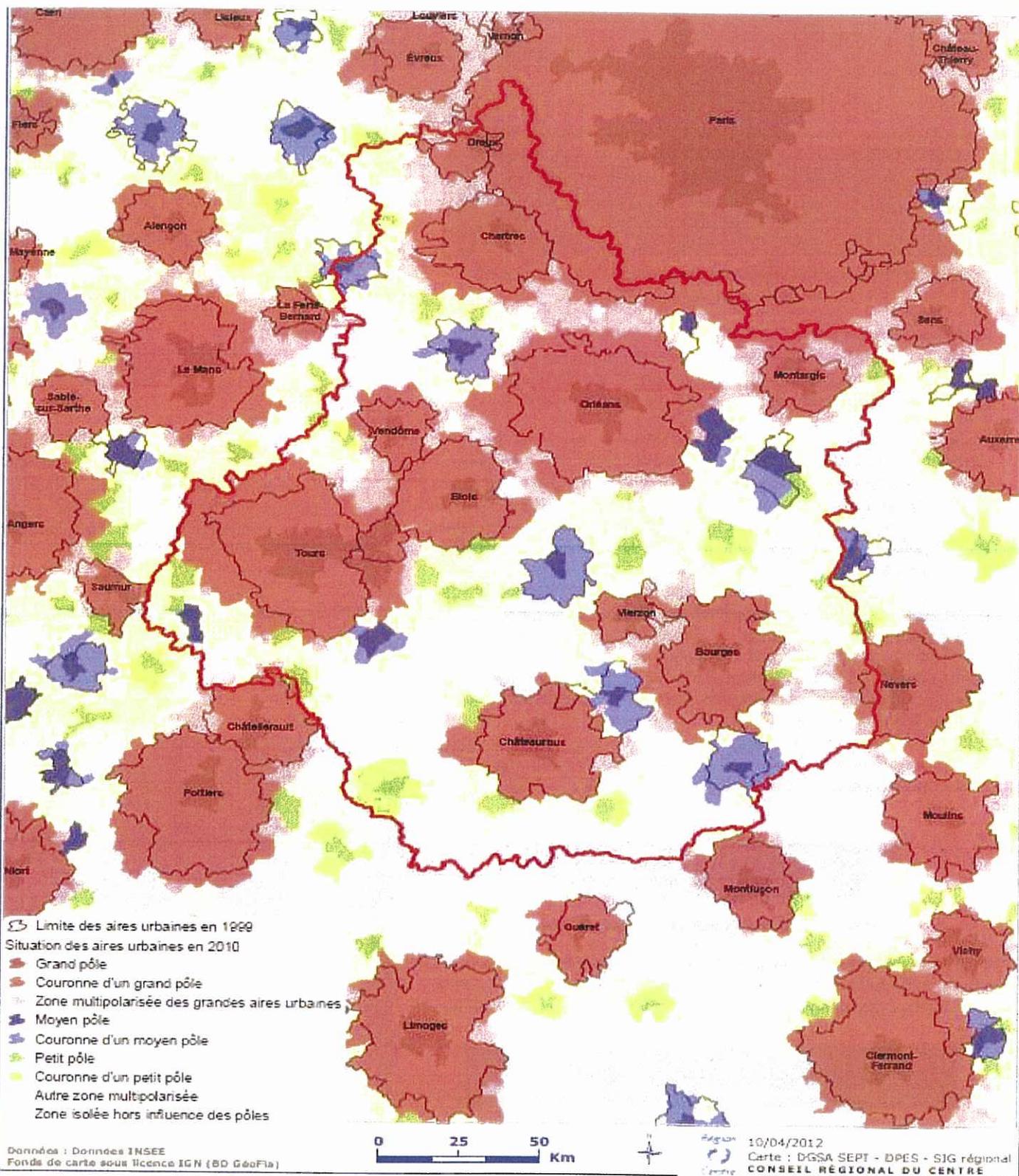
Les villes de Bourges et Châteauroux ont connu entre 1999 et 2006 une évolution annuelle moyenne négative de leur population alors que les

autres communes de leur SCOT ont vu leur population croître.

### Des tendances qui se poursuivent à l'horizon 2030

Les perspectives tendancielle de l'INSEE à l'horizon 2030 placent l'évolution de la population dans les zones d'emploi des franges franciliennes à + 22 %, celles de l'axe ligérien, à + 17 % tandis que le sud connaîtrait une régression de l'ordre de 7 %. Ces valeurs constituent le scénario central d'évolution tendancielle de la population en région Centre élaboré par l'INSEE dans le cadre des travaux de la Section Prospective du CESER. En valeurs absolues, la population régionale augmenterait de 161 919 habitants entre 2005 et 2030. Mais avec une distribution très inégale : + 42 835 dans le nord régional, + 166 930 dans l'axe ligérien et - 47 846 dans le sud régional.

L'évolution 1999/2010 des aires urbaines (1) démontre que la dynamique de l'étalement urbain a dépassé les échelles départementales pour s'inscrire désormais à celle de la région, voire des régions limitrophes.



(1) **Définition** : ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle urbain et des communes dont au moins 40 % des actifs ayant un emploi travaillent dans ce pôle ou dans des communes attirées par lui.

# L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER, UN OUTIL AU SERVICE D'UNE POLITIQUE

## Le foncier en région Centre : un enjeu majeur

Entre 1999 et 2009, la réduction de la surface agricole utile régionale s'élève à l'équivalent de la surface moyenne de 15 communes de la région Centre (32 700 ha).

Les pertes annuelles s'accroissent avec 5500 ha de 1995 à 2003 et 6300 ha de 2006 à 2010.

Ces 6300 ha se répartissent en 1300 ha pour l'habitat, 2500 pour les zones d'activité et 2500 pour les équipements collectifs.

La région Centre est la seconde pour l'importance de la perte en Surface Agricole Utile en valeur absolue et 5ème en valeur relative.

### L'EPF, un outil au service des collectivités

Aider à réaliser plus facilement des projets d'aménagement et de développement durable

Plusieurs missions relèvent d'un EPF : l'intervention sur le foncier, l'acquisition mais aussi le portage par l'autorité publique du bien foncier acquis et bien évidemment la cession, sans parler des opérations de dépollution des sols. Il s'agit aussi d'assurer l'ingénierie territoriale.

Accéder au foncier, c'est aussi savoir le libérer et à un « juste » prix. Pouvoir disposer de terrain c'est pouvoir être assez certain d'en disposer effectivement et à un prix acceptable et au moment convenable. Cela suppose donc avoir une certaine régulation ou maîtrise du marché foncier. Mais les interventions ne sont pas à faire sans organisation. Il s'agit bien d'acquérir du foncier pour le compte de l'autorité publique locale reconnue, pour répondre aux besoins en terrain, sans pour autant procéder aux opérations d'aménagement dudit terrain. Le terrain peut être concédé à un autre opérateur par le biais de l'autorité publique locale, communauté de communes, d'agglomération, etc. On reste bien dans l'action pour le développement durable de l'espace urbanisé considéré dans sa globalité y compris l'espace dit actuellement péri urbain en protégeant les espaces naturels, prenant en compte les besoins de l'activité agricole et forestière dans une dimension prospective.

L'EPF ne réalise du portage foncier que pour des opérations en cohérence avec les orientations inscrites dans son programme pluriannuel d'investissement, adopté par son Conseil d'Administration.

### A qui est-il destiné ?

Aux collectivités porteuses de projets globaux

Un EPF intervenant sur le foncier le fait en relation étroite avec les orientations du SRADDT pour le compte des collectivités locales et des EPCI qui fixent par convention avec l'EPF leurs demandes et leurs obligations.

### Comment mettre en œuvre un EPF ?

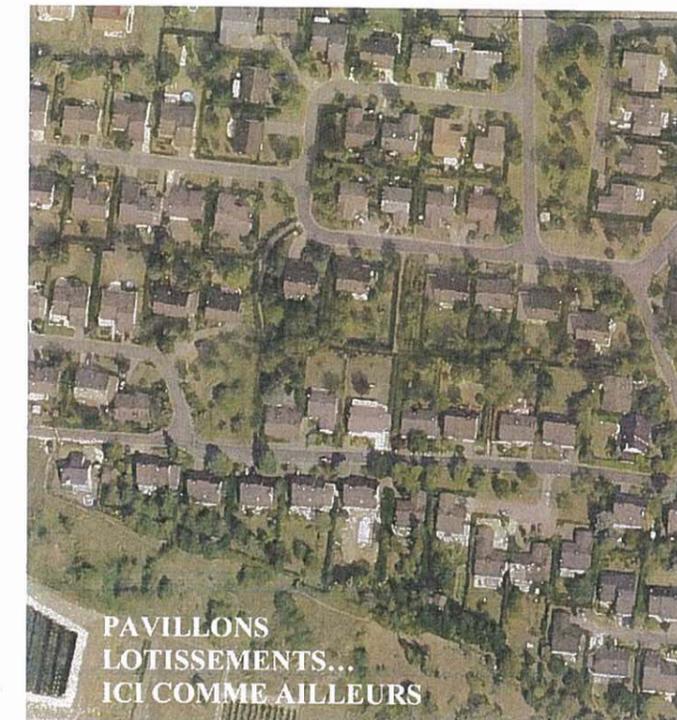
Pour le CESER, la Région, du fait de sa compétence locale en aménagement du territoire, apparaît comme le niveau territorial le plus adapté pour être chef de file du projet EPF. C'est donc sous son impulsion que doit s'élaborer l'EPF, comme cela est indiqué dans le Schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT), en ne négligeant aucun acteur local, ni l'Etat en région. De la commune au département chacun a sa connaissance du terrain et c'est ensemble que devra être construit l'outil foncier.

La connaissance du foncier est importante. Elle se ferait au travers d'un observatoire qu'il reste à créer.

### Un EPF, c'est quoi ?

Avant tout : un simple outil au service d'une volonté politique

- ◆ Son statut : un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC)
- ◆ Deux types :
  - L'EPF d'Etat le plus souvent à dimension régionale,
  - L'EPFL, tel celui du Loiret, à dimension locale.
- ◆ Cadre juridique :
  - L'EPF d'Etat est créé par décret en Conseil d'Etat après avis des collectivités territoriales concernées. Son aire d'intervention est définie sur ce même mode,
  - L'EPF est placé sous la tutelle du Préfet de Région et est contrôlé par la Cour des Comptes,
  - L'ordonnance du 9 septembre 2011 complète son cadre juridique notamment dans le code de l'urbanisme, principalement vis-à-vis du logement.
- ◆ Financement :
  - Contributions de l'Etat et des collectivités,
  - Une taxe spéciale d'équipement votée chaque année par son conseil d'administration dans les limites du plafond instauré par la loi de finances. Sur la base des 4 taxes, elle ne peut dépasser 20 € par habitant, en moyenne.
  - Des emprunts.



### Comment fonctionne un EPF ?

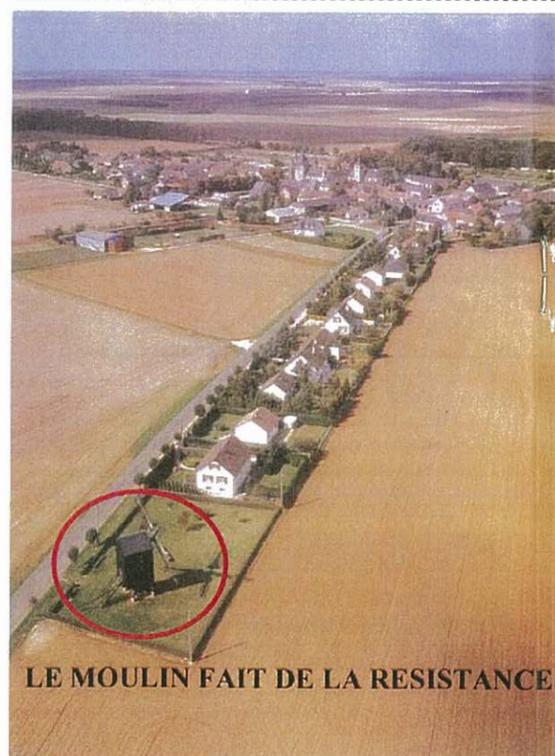
Les décisions sont prises par son Conseil d'Administration. Malgré son appellation, EPF d'Etat, son conseil d'administration comporte majoritairement des représentants des collectivités territoriales. A titre d'exemple celui de Bretagne (créé en 2009) est composé de plusieurs représentants : 12 pour le Conseil régional, 12 pour les Conseils généraux, 12 pour la communauté urbaine et d'agglomérations, 5 pour les Communautés de communes, 3 pour les chambres consulaires, 3 pour l'Etat (SGAR, TPG, DREAL).

Celui-ci élabore un programme pluri-annuel d'investissement (PPI), révisable tous les 5 ans. Ce PPI est la traduction opérationnelle des choix politiques décidés par le CA. Il met en œuvre des critères d'appréciation sur les interventions qui seront soutenues par l'EPF.

Les relations entre les collectivités ou regroupements de collectivités avec l'EPF se découpent en 8 étapes.

- Une première vérification que le projet rentre bien dans le PPI,
- Une aide (éventuelle) à l'ingénierie de projet,
- La contractualisation (convention cadre, puis convention opérationnelle),
- Une négociation avec les propriétaires et une acquisition des biens par l'EPF,
- La gestion des biens par l'EPF,
- La requalification des biens après environ 5 ans et au maximum 10 ans,
- La cession des biens à la collectivité avec des frais de portage et une requalification du montant du bien,
- La mise en œuvre du projet : l'EPF est informé et s'assure que la réalisation correspond à la destination initiale.

Son fonctionnement est assuré par du personnel oscillant entre 20 et 80 personnes selon la taille, l'ancienneté de l'institution.



## Intérêts d'un EPF

Le CESER a pu constater que l'étalement urbain en région entraîne des impacts le plus souvent négatifs. Si rien n'est fait, le phénomène devrait se poursuivre : les impacts négatifs ne manqueront pas de s'accroître. C'est pourquoi il devient nécessaire de revoir les modalités de ce type de croissance urbaine en région. Cette nouvelle urbanisation devra s'insérer dans un projet partagé de développement territorial durable. L'EPF apporte une partie de la réponse.

### Les intérêts opérationnels et stratégiques d'un EPF

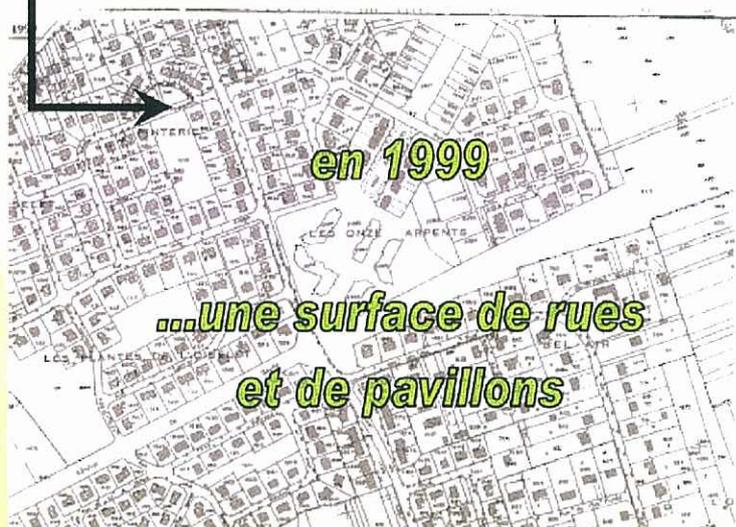


#### - A court terme :

- Limiter la hausse des valeurs foncières et réduire l'impact de la spéculation
- Réduire le temps de portage foncier et les frais financiers,
- Renforcer la capacité de décision des collectivités par une ingénierie adaptée,
- Assurer plus de souplesse dans les politiques d'investissement locales,
- Accélérer l'accès au financement,
- Disposer de réserves financières,
- Réduire l'endettement.

#### - A moyen et long termes :

- Asseoir une véritable politique d'aménagement régional, l'existence même de l'EPF constituant un facteur de temporisation, et de maîtrise du marché foncier (rôle dissuasif, dès lors qu'il s'appuie sur un ensemble d'actions cohérentes),
- Partager démocratiquement entre tous les acteurs publics de l'aménagement l'avenir foncier régional en participant à la définition des objectifs de l'EPF,
- Assurer un développement plus harmonieux de l'ensemble des EPCI et des communes, de la plus petite à la plus grande, du village à l'agglomération, par une utilisation plus rationnelle de leur espace.



En cas de marché déprimé, l'intervention d'un EPF trouve sa légitimité aux yeux des acteurs privés notamment sur les marchés des terrains recyclés après démolition, dépollution ou désamiantage de bâtiments par exemple. Et cette question se pose très pratiquement dans certains secteurs de la région Centre.

## Des exemples ailleurs

L'EPBS, Etablissement Public de la Basse-Seine, devenu Etablissement Public Foncier de Normandie, créé par la suite, est le premier Etablissement du genre à disposer de la Taxe Spéciale d'Équipement, suivi par l'EPF Lorraine en 1973.

A partir des années 1990, d'autres EPF vont voir le jour : EPF Nord / Pas-de-Calais (EPF NPC), Etablissement Public de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) et EPF Provence / Alpes / Côte d'Azur (EPF PACA).

En 2006, quatre EPF ont été créés en région parisienne : l'EPF Yvelines, l'EPF Hauts-de-Seine, l'EPF Val-d'Oise et l'EPF Ile-de-France. Depuis, les EPF Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bretagne ont été créés. Deux autres EPF d'Etat sont en cours de création : Vendée et Gironde. On le voit, l'outil est opérationnel depuis des décennies et apporte des réponses concrètes sur les territoires.

De nombreux programmes pluriannuels sont aujourd'hui engagés sur les thèmes suivants : milieux urbains, habitats anciens, grands projets urbains, projets périurbains, milieux ruraux, zones d'activités, productions de logements sociaux, accompagnement de grands projets, milieux naturels avec les trames verte et bleue, requalifications et dépollutions de sites industriels.

### Nord-Pas-de-Calais

Six objectifs ont été définis :

- ◆ Développer l'offre foncière du logement social et du renouvellement urbain,
- ◆ Accompagner les collectivités dans leur offre de logement social,
- ◆ Faciliter toutes les opérations de renouvellement urbain, par la réutilisation du foncier dégradé, contribuant par là-même à la lutte contre l'étalement urbain,
- ◆ Accompagner la mutation foncière des sites industriels et les grands projets d'intérêt économique régional, voire national, par du portage foncier ou des travaux de recyclage (l'objectif est ici de prévenir la formation des friches industrielles),
- ◆ Poursuivre le développement des trames vertes et bleues pour consolider les sites dits «coeur de nature»
- ◆ Renforcer le maillage entre ces sites.

### Poitou-Charentes

Cinq priorités ont été retenues :

- ◆ L'habitat (rattraper le fort retard en logements sociaux dans la région),
- ◆ Le développement économique,
- ◆ La protection de l'environnement (espaces naturels, zones agricoles périurbaines, et aménagements hydrauliques),
- ◆ La requalification des friches,
- ◆ La mobilisation du foncier pour les équipements structurants.

### PACA

Centré sur cinq priorités :

- ◆ Le soutien au renouvellement urbain, avec un accent particulier sur le logement,
- ◆ L'amélioration du maillage urbain régional au profit des villes petites et moyennes,
- ◆ L'accueil des grands projets d'intérêt régional ou national,
- ◆ La protection des espaces agricoles, des espaces naturels remarquables,
- ◆ La protection contre les risques d'inondation.

## Portée et limites d'un EPF

Nombre d'élus peuvent être sur la défensive face à une réflexion commune sur la maîtrise du foncier, car l'attribution des permis de construire est un élément fort de leur responsabilité. De nombreuses approches divergentes s'expriment : pour certains l'idée est recevable, dans les grandes agglomérations, sur le bassin ligérien ou sur certaines parties du nord de la région. Pour d'autres, et notamment le sud de la région, on est souvent dans l'expectative.

Beaucoup d'interlocuteurs réagissent aussi par des craintes, fondées ou infondées, (appréhension de perte de pouvoir sur le foncier, éloignement des décisions, prix des terrains, explication à leurs administrés...).

### *Réfléchir ensemble « avec l'EPF c'est possible ! »*

*En favorisant la réflexion collective, l'EPF peut lever les obstacles à la conception de projets durables, tant dans les grandes agglomérations que dans les milieux ruraux.*

### *Un observatoire du foncier à créer*

*Ce projet est acceptable à condition que des études soient réalisées et que les doutes doivent être toutefois levés, notamment avec les relations avec la SAFER.*

*Il est nécessaire de connaître au mieux l'état du foncier en région Centre, d'où l'utilité de la création d'un observatoire.*

*Prendre le temps, mais agir !*







Hôtel de Région - CS 94117  
45041 Orléans Cedex 1  
Tél. 02.38.70.30.39  
ceser@regioncentre.fr  
**Retrouvez le rapport sur : [ceser.regioncentre.fr](http://ceser.regioncentre.fr)**

