

## 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

---

<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

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.

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**