

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 »⁸, 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.

⁸ 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 m². 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.