

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 réaménagement⁵ ».

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 m²). 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 m², 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

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 :

- BASIAS⁶ 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.

⁶ 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.

⁵ Arnould NOURY, Droits et politiques du renouvellement urbain (2004).

- BASOL⁷ 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.

⁷ 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^{er} 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.