

Friches industrielles

Causes - Finalité de gestion - Propositions

Conférence du Cycle de formation permanente en Urbanisme et Aménagement du Territoire, organisé en automne 1988 par l'Association des Urbanistes de l'U.C.L.

INTRODUCTION

Le problème posé par la rénovation des friches industrielles ne peut être dissocié du projet que la communauté wallonne établira pour aménager son territoire, développer son économie et améliorer son cadre de vie.

Aux termes de l'article 1^{er} du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme: l'aménagement du territoire est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la Région Wallonne». Pour promouvoir le «développement intégral harmonisé de l'être humain» (P. Lebre) l'aménagement du territoire doit notamment se livrer à une gestion du patrimoine collectif.

Cette gestion comporte:

- la *conservation* du patrimoine «naturel» et construit, qu'il s'agisse de la protection du milieu biologique, ou de celle des monuments, ensembles et sites urbains ou ruraux, expressions d'une culture;
- la *rénovation* du patrimoine dégradé: ce sont les objectifs poursuivis par la rénovation urbaine, la rénovation rurale et l'assainissement des sites d'activité économique désaffectés;
- L'*accroissement* du patrimoine bâti: c'est le choix des équipements et des infrastructures de nature diverse propres à accroître la prospérité matérielle.

Cet accroissement se traduit souvent par une réduction du patrimoine naturel ou rural.

L'assainissement des friches industrielles forme donc l'un des objectifs de la rénovation du capital dégradé qui constitue elle-même l'un des aspects d'une saine gestion du patrimoine de la collectivité régionale.

Un inventaire permanent des friches industrielles

Pour entreprendre avec cohérence une action, il importe de connaître les caractéristiques de l'objet à traiter. Selon J. PIERSON, Directeur

de l'Établissement public foncier pour la Métropole lorraine (E.P.M.L.) les friches industrielles présentent des situations différentes résultant de l'incidence de deux facteurs :

- *l'état du site* avec ses avantages et ses contraintes : sous-sol, relief, superficie, environnement, desserte, bâtiments, pollutions;
- *le contexte économique* : favorable ou dépressif et ses effets sur la démographie, le marché foncier, la fiscalité locale etc...

De leur combinaison on peut distinguer trois groupes de friches;

- les sites comportant de bonnes potentialités dans un contexte économique dynamique : ils trouvent assez rapidement une nouvelle affectation, ce sont plutôt des «jachères industrielles»;
- les sites moins riches de potentialités ou dans un contexte économique moins favorable : ils appellent une action de la collectivité publique pour accueillir de nouvelles activités;
- les sites pâtissant des deux types de facteurs défavorables : état dégradé, bâtiments inadaptés, crise économique. Ce sont les véritables friches industrielles qui requièrent des moyens appropriés et coûteux d'intervention (1).

Imagine-t-on une entreprise qui ne disposerait pas d'un inventaire de son stock en quantité, en variété et en qualité ? C'est cependant la situation dans laquelle se trouve l'administration de l'aménagement du territoire chargée de gérer de manière judicieuse le stock de terrains qui constituent le territoire wallon. La région devrait donc disposer d'un inventaire permanent de l'occupation du sol, une banque fournissant un ensemble de données relatives aux terrains occupés par l'agriculture, les forêts et les zones urbanisées. Cette dernière rubrique doit être ventilée entre les terrains occupés par l'habitat, les infrastructures et l'activité de l'économie. Dans les terrains affectés à l'industrie ou qui l'ont été, il faudra distinguer les zones industrielles en activité, les parcs industriels reconnus par arrêtés et les friches industrielles.

Pour s'en tenir aux superficies occupées par ces dernières, en 1979 la Région wallonne avait chargé par contrat les huit associations intercommunales d'aménagement et de développement de Wallonie d'établir un inventaire des sites d'activité économique désaffectés situés dans leur aire de gestion. En 1980, la Société de Développement régional wallonne (S.D.R.W.) chargée d'établir l'avant-projet de plan régional wallon fit une compilation de l'ensemble de ces statistiques,

opéra certains ajustements et estima à ± 8.000 ha la superficie totale des sites désaffectés situés dans la région. Par comparaison avec cette donnée, la superficie totale occupée par les parcs industriels, artisanaux et de services reconnus par arrêtés royaux ou de l'Exécutif régional wallon en application des lois sur l'expansion économique s'élevait à ± 8.300 ha, selon l'estimation présentée en 1983 par la S.D.R.W. au chapitre relatif à l'industrie de l'avant-projet de plan régional. On voit que les superficies occupées d'un côté par les sites désaffectés et de l'autre par les parcs industriels étaient sensiblement équivalentes en 1983: ± 8.000 ha. Signalons toutefois que, selon le Répertoire des zones industrielles de Wallonie diffusé par la Région auprès des investisseurs étrangers, la superficie totale des 149 zones reconnues s'élevait à ± 10.400 ha en 1985 (2).

Depuis 1979, année du recensement établi par les intercommunales, les sites désaffectés se sont multipliés en raison notamment de la rationalisation intervenue dans les secteurs industriels traditionnels tels que la sidérurgie. D'autre part, des friches ont été assainies et ont retrouvé une nouvelle affectation. Faute de statistiques précises nous supposons que depuis 1979, les superficies des nouveaux sites désaffectés et celles des sites ayant retrouvé une affectation sont équivalentes, encore que cette hypothèse pêche vraisemblablement par excès d'optimisme. L'objet de notre colloque porterait en ce qui concerne la Wallonie sur un ensemble de terrains couvrant ± 8.000 ha et vraisemblablement une superficie supérieure.

Pour conclure cette introduction sur la nécessité de disposer d'un outil statistique fiable, signalons qu'à l'issue d'une enquête sur l'expérience britannique en matière de réhabilitation des friches industrielles, le Ministère français de l'Urbanisme et du Logement soulignait que: «Le système d'observations et de recherche pour le traitement des friches est essentiel à une bonne maîtrise de la reconquête. Tant au niveau national (ministères, universités ou organismes de recherches...) qu'au niveau local, l'information doit circuler, être utilisée pour améliorer les travaux de reconquête. L'expérience anglaise montre que les grands inventaires faits une fois pour toutes sont inutilisables dans le temps, très difficiles à interpréter pour des actions concrètes et que, par contre, un recensement permanent par les collectivités locales est beaucoup plus approprié».

Les friches industrielles wallonnes sont situées pour 90% de leur surface au sein des agglomérations qui se sont fortement développées au 19^e siècle dans les vallées de la Haine, de la Sambre, de la Meuse

et de la Vesdre aux abords des gisements charbonniers, formant ainsi le «sillon industrialisé» de Wallonie. Celui-ci regroupe quelque 2.000.000 habitants soit presque les 2/3 de la population totale de la Wallonie.

Rapportée à la superficie de la région (soit $\pm 17.000 \text{ km}^2$), la surface totale des friches : 80 km^2 paraît peu élevée, mais ce 1/2 % du territoire wallon présente une grande importance puisqu'il se compose de terrains urbains, périurbains ou suburbains qui sont soit encore équipés, soit proches d'équipements. Occupés par l'industrie ou le commerce, ces sites contribuaient de manière intense à l'animation des villes, même si certaines activités industrielles étaient source de nuisances pour le milieu de vie. Aujourd'hui ces lieux abandonnés provoquent le rejet, inspirent la crainte et donnent une image peu flatteuse de la cité. Ils sont comme des trous dans un vieux drap, ils provoquent le «mitage» du tissu urbain. Cette production de terres abandonnées n'est pas récente, elle correspond depuis toujours à un renouvellement et à une restructuration de l'appareil de production en perpétuel mouvement. Mais un fait nouveau est apparu au cours des dernières années, ces friches ne sont plus comme cela se faisait autrefois, rapidement réoccupées. L'incidence déplorable qu'elles ont sur le milieu de vie en est rendue plus durable. La délocalisation d'un grand nombre d'entreprises vers les zones périurbaines, devenue possible par l'utilisation accrue de l'énergie électrique et encouragée par les Pouvoirs publics a accéléré le phénomène de production des friches. Enfin, nombre de terrains occupés actuellement par l'industrie sont en état de «mutation» pour les mêmes motifs; l'apparition de nouvelles friches est un fait qui ne peut être écarté, ce qui accroît encore l'acuité du problème qu'il faudra résoudre demain. Ce phénomène de dégradation est grave, car il s'ajoute à «l'effilochage» du même tissu urbain, cette fois provoqué par les occupations anarchiques de terrains situés en zone suburbaine : lotissements, entreprises industrielles délocalisées, grandes surfaces commerciales, dépôts de toute nature.

Mitage en milieu urbain, effilochage en périphérie, ces expressions ne sont pas seulement des métaphores, elles expriment l'état d'une ville malade, d'un organisme qui perd sa compacité et sa mixité justement caractéristiques du fait urbain et, pour employer le langage des économistes la défaillance d'un système qui ne bénéficie plus des économies d'échelle. L'éparpillement des établissements humains et la désertion des quartiers industriels rendent la gestion de la ville de plus en plus onéreuse, les services de sécurité, de salubrité, d'embel-

lissement ne sont plus assurés qu'avec un coût croissant, l'exploitation des transports en commun accuse un déficit de plus en plus important. La ville doit alors aliéner son indépendance vis-à-vis des pouvoirs financier et de tutelle, car il faut parer au plus pressé (payer les fonctionnaires par ex.); elle s'enfonce chaque jour un peu plus dans les dettes à rembourser, elle ne dispose plus des ressources suffisantes pour procéder aux investissements générateurs du renouveau.

Cette situation catastrophique dans laquelle se trouvent plongées les villes industrielles de Wallonie eût-elle pu être évitée par une meilleure planification? En d'autres termes, est-il possible d'établir une liaison entre la rénovation indispensable qui relève de l'aménagement opérationnel et la planification qui appartient à l'aménagement réglementaire?

Le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme reprend les quatre niveaux de planification inscrits dans la loi organique de 1962 : le plan régional, le plan de secteur, le plan général communal et le plan particulier d'aménagement. Un bilan schématique de l'utilisation qui a été faite de ces quatre types de plans depuis le vote de la loi de 1962, et en ce qui concerne les plans communaux depuis l'arrêté du Régent du 2 décembre 1946, peut être tracé de la manière suivante :

- le plan régional wallon n'a pas été approuvé, il est resté à l'état d'avant-projet. Cette carence a d'ailleurs eu des conséquences très dommageables pour la qualité de l'aménagement général de la Wallonie.
- les plans généraux communaux furent peu nombreux à être approuvés, la superficie totale couverte par ces plans représente à peine 10% de celle de la Région.
- les plans de secteur et les plans particuliers communaux sont les seuls qui soient à la fois utiles et crédibles, surtout parce qu'ils sont revêtus du pouvoir réglementaire. La Région et les Communes y ont eu recours : tous les plans de secteur et \pm 1200 P.P.A. communaux ont été approuvés. Ils sont de qualité variable.

Le plan régional

Vers le milieu des années 60, les changements importants qui allaient modifier le visage des villes et des campagnes en étaient encore à leurs débuts, encore que certains d'entre eux fussent préoccupants : le gaspillage du sol devenait une habitude par la diffusion de

la voiture individuelle, les grands travaux d'infrastructure commençaient à détruire les cités, il était question de déménager les universités hors des villes pour les installer dans les bois ou les champs de betteraves, les vallées touristiques étaient investies par les caravanes, la crise charbonnière provoquait l'apparition des premiers sites désaffectés de grande superficie. Une réflexion sur l'aménagement du territoire et l'adoption d'un plan régional wallon eussent sans doute permis de mieux maîtriser ces phénomènes, voire de contrer ceux qui seraient les plus nocifs pour le milieu de vie. Mais ils se développèrent dans le «laisser-faire» selon les projets des différents groupes de pression : «lobbies» financiers, grandes administrations de l'Etat, féodalités politiques, marchands d'essence, de béton, d'acier etc... Quel intérêt pouvaient bien présenter pour ces groupes les sites d'activité économique désaffectés ?

Les premiers règlements ayant pour objet la rénovation de ces sites n'ont été adoptés que cinquante ans après le vote de loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages (3), et cinq ans après la loi organique de l'aménagement; il s'agissait des arrêtés royaux n^{os} 2 et 92 des 18 avril et 11 novembre 1967 sur l'assainissement des sites charbonniers désaffectés. Si la loi de 1911 ne fut pas appliquée, les arrêtés royaux de 1967 ne furent pas d'une très grande efficacité.

L'avant-projet de plan régional élaboré par la S.D.R.W. au début des années 80 fut le premier document de réflexion sur l'aménagement global de la Wallonie. Il donnait pour tous les domaines tenant à la planification et à l'urbanisme des options qui s'inscrivent à contre-courant du laisser-aller.

Il préconisait notamment le renforcement de quatre pôles urbains du sillon industrialisé Mons, Charleroi, Namur et Liège. Un peu rapidement cette idée de «poly-ville» wallonne fut jugée irréaliste, notamment par la Commission régionale d'Aménagement du Territoire.

Elle a cependant le mérite de mettre l'accent sur la nécessité de restructurer ce sillon en renforçant les pôles de développement susceptibles de faire profiter leurs zones périphériques des gains de prospérité. En effet de nouvelles formes de développement économique largement fondées sur la valeur ajoutée en savoir-faire technologique, et plus généralement intellectuel, sont apparues au cours de la dernière décennie, ainsi par ex. les technopoles dont le nombre s'accroît aux Etats-Unis, en République fédérale, en France, les téléports, les

centres de recherches associés aux universités etc... Encore que l'expérience et la réflexion soient encore incomplètes en ce domaine, on doit remarquer que les pôles d'ancrage de ces nouveaux équipements sont les grandes villes ou du moins leur proche périphérie (4). Croire que grâce à l'informatique, les centres de recherche technologique et les activités les plus modernes se décentraliseront dans les petites villes semble bien participer de la même illusion que celle qui était apparue entre les deux guerres avec l'extension de l'électricité dans les campagnes. Cette diffusion de l'énergie électrique contrairement à ce que croyaient des urbanistes tels que BARDET et le CORBUSIER, n'a pas entraîné la multiplication des petits ateliers ruraux. En revanche la concentration des entreprises aux abords des villes, et souvent des plus grandes, ne s'est pas ralentie.

Parmi les nombreux motifs qu'ont les agglomérations du sillon industrialisé de Wallonie de procéder d'urgence à la rénovation de leurs friches industrielles, retenons les principaux: éliminer des ruines qui provoquent la fuite, récupérer des terrains de grande valeur, présenter des sites d'accueil aux entreprises spécialisées dans les technologies les plus modernes.

L'avant-projet de plan régional d'aménagement élaboré par la S.D.R.W. en 1984 présentait les grandes options d'une politique d'assainissement des sites d'activité économique désaffectés; elles étaient les suivantes:

1° - Replacer la rénovation des sites dégradés dans une politique locale globale. Il s'agit d'établir un plan intégrant les diverses politiques d'aménagement actif: assainissement, rénovation urbaine, rénovation rurale, aides à l'investissement industriel.

2° - Rénover en priorité les sites dégradés les plus proches du centre. Les fonctions d'habitat, de services, d'industries sont plus touchées par l'existence d'une friche industrielle que les fonctions telles que l'agriculture ou la forêt. Les autorités politiques en adoptant le plan régional d'aménagement devront choisir les sites à rénover en priorité en fonction de la structure urbaine retenue, des moyens de transport en commun, existants ou à développer.

3° - Eviter la constitution de futurs sites désaffectés en portant l'effort sur la réhabilitation et prendre des mesures légères adaptées aux différents stades de désaffectation afin d'éviter la dégradation accélérée. Ainsi par exemple:

a) gérer une activité industrielle en fonction de la réaffectation future du site. Ces mesures s'appliquent en particulier à l'exploitation des carrières dont le permis d'exploiter comporterait l'obligation d'assurer la réhabilitation du site.

b) eu égard au fait que les moyens financiers destinés à la rénovation seront de toute manière limités, il importe de gérer celle-ci de manière économe et de promouvoir tout d'abord la réhabilitation du patrimoine, ensuite l'assainissement et enfin la rénovation suivie de reconstructions. Cette option se traduit par les recommandations suivantes :

b1 - Un site réoccupé par une activité non polluante est préférable à un site vide. Souvent cette réoccupation se fera par une transformation à peu de frais.

b2 - Un site assaini sera préféré à un site dégradé. Les ruines industrielles constituent des chancres visuels qui deviennent rapidement des lieux d'insécurité ou de concentration d'immondices. L'arasement suivi du vernissage constitue une solution d'attente économique qui peut éventuellement être accompagnée d'une occupation temporaire telle que terrain de jeux, jardin de ville, terrain pour foires etc...

b3 - La nouvelle affectation donnée au site et impliquant la construction s'inscrira dans une stratégie de développement de la ville définie par le plan directeur communal.

4° - Certains bâtiments industriels présentent de grandes qualités architecturales. La destruction de ces témoins d'archéologie industrielle équivaut à une dégradation de la mémoire collective et à un appauvrissement culturel.

Les plans de secteur

Le préjudice que subissent les populations habitant aux abords des friches industrielles, la présence de celles-ci dans tout le sillon wallon, les difficultés rencontrées dans l'entreprise de rénovation justifieraient à eux seuls que ce problème soit traité dans le plan régional d'aménagement. Mais il y a plus. L'assainissement des friches constitue en fait l'un des aspects de la rénovation urbaine dont les objectifs sont multiples mais dont le principal est bien d'encourager les habitants à revenir habiter en ville. Or la politique, ou l'absence de politique d'aménagement observée de 1950 à 1975 par les Pouvoirs publics (central et locaux) a consisté à favoriser la fuite des habitants hors de la ville : soit passivement en laissant se détériorer les conditions de vie urbaine

(pollutions, grands travaux destructeurs), soit activement par l'encouragement donné aux lotissements et aux logements sociaux «exurbanisés». La réponse de l'Etat à l'occupation anarchique du sol s'est traduite par la mise en œuvre des plans de secteur. Les premiers projets de plans n'ont été approuvés qu'en 1974, année où commençait la crise mondiale qui allait sonner le glas de l'occupation extensive du territoire. Les premiers plans de secteur n'ont été approuvés par arrêté qu'en 1979 alors que la crise s'était amplifiée, rendant caduques les prévisions d'affectation trop généreuses inscrites... aux projets de plans. Dans l'esprit de leurs plus ardents défenseurs, les plans de secteur constituaient surtout un moyen de sauvegarde de la production agricole et accessoirement un instrument de recentrage des agglomérations.

La rénovation urbaine et des friches industrielles considérées comme l'un des facteurs déterminants du retour en ville des habitants est contradictoire avec le maintien de vastes zones d'extension de l'habitat en périphérie. Leur suppression n'aura pas d'effet inflationniste sur les prix fonciers attendu qu'elles recouvrent des terrains non équipés (5). Enfin l'état de la démographie wallonne et les perspectives d'avenir de celle-ci ne justifient pas le maintien de ces zones. Dès lors la plupart des plans de secteur aujourd'hui approuvés, dont certains depuis dix ans, devraient être mis en révision totale.

(à suivre)

P. GOSSELAIN
Administration de l'Urbanisme et de
l'Aménagement du Territoire

(1) PIERSON J. Les friches industrielles, Séminaire interrégional «Wallonie-Lorraine», 24-26/10/88

(2) Répertoire des zones industrielles de Wallonie.

(3) Moniteur belge du 19 août 1911.

(4) MERENNE-SCHOUMAKER - Villes et industries - La cité belge aujourd'hui: quel devenir?

(5) L'option selon laquelle l'existence de vastes zones d'extension de l'habitat était de nature à éviter une hausse des prix fonciers par accroissement de l'offre ne s'est pas vérifiée. Le nombre considérable de terrains à bâtir offerts dans les lotissements accordés entre 1960 et 1980 n'a nullement fait baisser le prix de ces terrains.