

## RAPPEL DE LA COMMANDE

Dans le cadre de ses missions d'évaluation et de conseil, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a commandé à l'École d'Urbanisme de Paris une évaluation des politiques publiques s'exerçant sur les friches urbaines. Cette étude repose sur l'analyse des politiques publiques en Île-de-France et l'étude de deux terrains : la friche des Docks à Saint-Ouen et la friche Thalès à Guyancourt.

## LES FRICHES, UN NOUVEL OBJET D'ACTION PUBLIQUE, QUI CRISTALLISENT DES ENJEUX ANTAGONISTES DE DENSIFICATION ET DE BIODIVERSITÉ

Dans le cadre de la **loi Climat et Résilience** d'août 2021, l'objectif de **zéro artificialisation nette** (ZAN) d'ici 2050 est posé et prévoit une réduction de 50 % du rythme d'artificialisation dès 2030. On entend par zéro artificialisation nette un solde nul entre la quantité de sols artificialisés et la quantité de sols renaturés. La politique du ZAN encourage donc la densification urbaine, le renouvellement urbain et la renaturation des terres sur les sols artificialisés afin de préserver les sols non artificialisés. Les friches urbaines deviennent donc l'outil principal de densification.

Les friches sont considérées par la loi du ZAN comme des surfaces artificialisées et sont définies comme « **bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables** ».

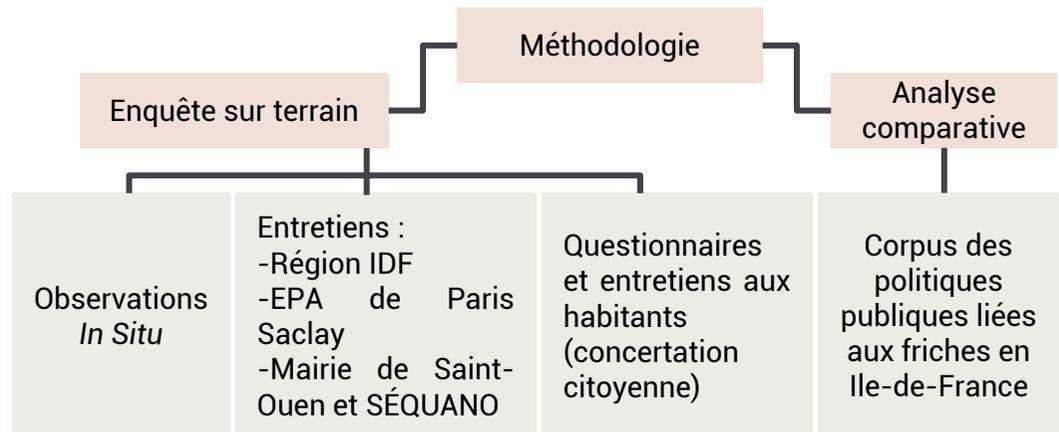
C'est dans ce contexte que les friches urbaines, perçues comme un levier de densification potentielle des villes, font l'objet d'un regain d'intérêt.

Devenues un enjeu majeur tant à l'échelon national que local, l'action publique sur les friches est cependant loin d'être structurée et répond à deux objectifs antagonistes, la densification et la préservation de la biodiversité. C'est dans cette perspective que la Cour Régionale des Comptes a commandé cette étude, notamment pour dresser un diagnostic et impulser de nouveaux outils pour les collectivités territoriales qui demandent du soutien.

Sur le plan opérationnel, le recyclage des friches concentre des contraintes spécifiques. La revalorisation des friches requiert d'abord d'importants travaux de dépollution. Les projets de réaménagement des friches prennent donc souvent des dizaines d'années avant d'être achevés. La longue temporalité de ces projets doit d'autant plus être prise en compte que les friches représentent également un fort potentiel écologique. Ces sites attirent en effet une importante biodiversité et peuvent devenir des réservoirs écologiques, contraignant toujours plus l'aménageur sur le plan réglementaire.

**L'aménagement des friches est donc pris dans un paradoxe : la loi pense les friches comme lieux de refuges de biodiversité urbaine mais en fait le levier principal de densification.**

## MÉTHODOLOGIE



## DEUX EXPÉRIENCES DE PROJET SUR LA FRICHE INDUSTRIELLE : LA FRICHE THALÈS ET LES DOCKS DE SAINT-OUEN

Les deux friches s'inscrivent dans un environnement urbain et naturel radicalement différent.

La friche Thalès est intégrée à un tissu urbain assez éparse à forte dominance économique, à l'inverse des Docks de Saint-Ouen qui se trouvent au cœur d'un tissu urbain relativement dense.



### LA FRICHE THALÈS DE GUYANCOURT, LES PRÉMICES D'UN PROJET DE RÉHABILITATION EN MARGE DE LA ZONE DENSE PARISIENNE

**Nom :** Quartier des savoirs  
**Commune :** Guyancourt  
**Surface de l'opération:** 60 Ha  
**Maitre d'ouvrage :** EPA Paris Saclay.  
**Maitre d'œuvre :** Agence Marquinet Aubouin  
**Les acteurs du projet :** EPA Paris Saclay, Ville de Guyancourt, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.  
**Programme:** 2 000 logements, Gare de Saint-Quentin Est (ligne métro 18), parc naturel et zone économique et commerciale.



La particularité de cette friche est la pollution importante de son site, qui s'explique par ses anciennes fonctions : une base aérienne militaire était présente durant la Seconde Guerre mondiale, puis l'entreprise Thalès s'y est installée jusqu'en 2005.

Le projet prend en compte les enjeux de densification imposés par la loi du Grand Paris Express autour de la construction de ses nouvelles gares. Ces objectifs se retrouvent ainsi dans le Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF), et le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) et envisagent la production de logements autour de la future gare de Saint-Quentin Est.

Cependant, le site est également soumis à d'importants enjeux de préservation de la biodiversité existante, à travers son inscription dans la continuité écologique entre les vallées de la Bièvre et de la Mérantaise et la présence du ZPNAF (Zone de Protection Naturelle, Agricole, et Forestière) à proximité. De plus, la longévité de l'abandon du site constitue une contrainte supplémentaire par l'installation

importante de faunes et de flores, entraînant une compensation beaucoup plus coûteuse.

Dans le cadre du projet, différentes échelles politiques s'entremêlent, comme la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et l'EPA de Paris Saclay, aménageur du projet. Ainsi, cet enchevêtrement implique une nécessité de dialoguer, complexité renforcée par l'absence d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Ces problématiques n'ont eu que peu de solutions. Les aides régionales et nationales, telles que l'AMI Friche dont a bénéficié la friche Thalès, ne satisfont pas les besoins en ingénierie, notamment pour effectuer les dépollutions de la friche, et assurer l'équilibre financier du projet qui est menacé par les coûts liés aux compensations.

### LES DOCKS DE SAINT-OUEN, UN ÉCO-QUARTIER AU CŒUR DE LA MÉTROPOLE

**Nom :** La ZAC des docks.  
**Commune :** Saint-Ouen  
**Surface de l'opération:** 100 Ha (1/3 du territoire de Saint-Ouen).  
**Maitre d'ouvrage :** SÉQUANO.  
**Les acteurs du projet :** La SÉQUANO, La métropole, Établissement Public foncier d'Ile-De-France, ville de Saint-Ouen.  
**Programme:** 2000 logements, parc naturel de 12 ha, équipement scolaire, bureaux, commerce, parking et un gymnase.



La friche des Docks a été mobilisée dans un contexte de décroissance démographique. L'objectif était d'attirer de nouvelles populations afin d'accroître les ressources fiscales de la commune, tout en proposant des logements à prix abordables. L'enjeu de densification était d'autant plus important que la ville accueille une nouvelle gare du Réseau du Grand Paris Express avec le passage de la ligne 14.

L'enjeu environnemental est aussi intégré au projet avec la construction d'un parc de 12 hectares, la reconquête des bords de Seine et le maintien du pôle énergétique en cœur de ville.

Néanmoins, les orientations globales du projet restent dépendantes de la volonté municipale en place. Le changement de mandat au cours de la deuxième phase du projet a diminué les ambitions sociales et environnementales du projet (maîtrise de prix et place de l'automobile) au cœur du projet initial.

## DES POLITIQUES PUBLIQUES ET UNE GOUVERNANCE ENCORE LACUNAIRE POUR UN OBJET D'ACTION PUBLIQUE EN CONSTRUCTION

### UNE GOUVERNANCE INADAPTÉE À LA SINGULARITÉ DES FRICHES

#### Le caractère singulier des friches encore à appréhender pour les politiques publiques

Chaque friche urbaine présente des caractéristiques particulières, ce qui implique des problèmes différents à traiter au cours des projets de réhabilitation de ces sites. Les friches peuvent être marquées par un degré plus ou moins élevé de pollution et accueillir une biodiversité plus ou moins importante, notamment en fonction de leur situation territoriale.

À Guyancourt, en plus des coûts de dépollution, la compensation a représenté un réel poids pour l'équilibre financier du projet. Ainsi, pour suivre la démarche ERC (Éviter, Réduire, Compenser), l'aménageur, l'EPAPS (Établissement Public d'Aménagement de Paris-Saclay), aurait eu besoin de plus de soutien, notamment en ingénierie, dans la recherche de terrains pour compenser.

Cet exemple montre donc que les friches ont des besoins spécifiques, que les politiques publiques peinent à traiter précisément pour permettre aux projets d'émerger, notamment concernant la gestion de la biodiversité existante ou non sur la friche. Le manque d'accompagnement individuel contraint fortement la réalisation des projets de friches. En effet, le rôle de la région se cantonne presque uniquement au versement de subventions, sans examiner les besoins spécifiques des aménageurs sur le plan opérationnel.

**Au-delà de la question du financement, la région devrait donc avoir une place plus importante dans le déploiement de stratégies individualisées dédiées aux friches.**

#### Une difficile mise en œuvre d'une gouvernance multiscalaire

Dans l'élaboration des projets de réaménagement de friches, les collectivités ne peuvent pas se contenter de se conformer aux objectifs généraux des documents de planification régionaux et doivent arbitrer, à

travers le CDT (Contrat de Développement Territorial) et le PLUi (Plan Local d'Urbanisme intercommunal), entre des objectifs parfois contraires.

À l'échelle des projets, les acteurs locaux, maires, intercommunalités et aménageurs, ont ainsi une large marge de manœuvre pour arbitrer entre les objectifs de préservation de la biodiversité et de densification, mais se retrouvent seuls pour surmonter certains obstacles. À Guyancourt, la démarche ERC a posé problème car elle a impliqué des dépenses très élevées dues à la valeur écologique importante de la friche Thalès. L'échelon local fait donc face, seul, à des contraintes importantes, notamment liées à des réglementations des politiques nationales sans recevoir de soutien suffisant pour faire face aux défis des friches. En conséquence, les acteurs en charge des projets de friches, notamment les aménageurs, voient l'enjeu de biodiversité comme une contrainte imposée par le national, alors que la préservation de l'écosystème pourrait (et devrait) être considéré comme une force ou au moins un enjeu politique à traiter. L'objectif de préservation de la biodiversité n'est donc pas suivi d'une gouvernance multinationale adaptée.

Les relations entre les décideurs locaux et supra locaux se résument donc à des questions de financement et de conformité législative, ce qui empêche la mise en place d'un véritable espace de dialogue entre ces différents acteurs politiques. En effet, les acteurs locaux, seuls face à leurs friches, ont dû mal à saisir les enjeux politiques de la préservation de la biodiversité sur leur projet, de fait, ils déploient leur moyen avant tout pour franchir les obstacles imposés par les friches et face auxquels ils restent démunis.

**Des échelons intermédiaires à la fois régionaux et métropolitains pourraient permettre de mieux calibrer les projets pour répondre aux objectifs de la loi climat résilience, et surtout d'assister efficacement les collectivités dans la réalisation desdits projets.**

### LA FRICHE, UN OBJET URBAIN ET POLITIQUE IMPENSÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

#### Une approche des politiques publiques de friches majoritairement quantitative

Selon Sandrine Peney, inspectrice générale à la Région Île-de-France, « ce qui est important ce sont les chiffres, les diagrammes et les courbes, [...] quand on suit des dispositifs comme ça, [...] ». L'IGRIF (Inspection Générale à la Région Île-de-France) a développé un outil d'évaluation en continu pour l'AMI (Appel à Manifestation d'Intérêt) "Reconquérir les friches

franciliennes". Leur approche se fonde uniquement sur des indicateurs chiffrés, qui ne rendent pas compte de la singularité et de la qualité environnementale des friches. Cette méthode d'évaluation bénéficierait ainsi à être complétée par une approche qualitative.

La négociation des objectifs chiffrés d'évaluation se fait par un vote des élus régionaux en assemblée. Les indicateurs choisis par les élus ne sont cependant pas toujours les plus pertinents pour alimenter les expertises techniques de la région. Par exemple, les élus écologistes demandent à inclure systématiquement les effets du gaz à effet de serre dans le suivi des dispositifs. C'est pourquoi l'IGRIF souligne l'importance du travail de "co-construction" réalisé avec les élus.

**Même si avoir des indicateurs facilement communicables est nécessaire pour légitimer des politiques publiques auprès de citoyens, on peut s'interroger sur la pertinence de ce type d'indicateurs pour mesurer la qualité environnementale inhérente à chaque friche.**

### Les friches au croisement des objectifs de densification et de préservation de la biodiversité

Les friches sont à l'intersection des politiques publiques de densification et de préservation de la biodiversité. À l'échelle nationale, les objectifs des politiques publiques traitant de ces deux enjeux sont élaborés sans réelle coordination. Pour les aménageurs cette posture est difficilement audible, selon Toni Richard (directeur du projet des Docks à la Séquano), "l'État est schizophrène, [...] il veut produire du logement mais veut aussi de la qualité environnementale et le respect de la biodiversité". De plus, il n'existe aucune politique publique de densification spécifique aux friches.

Le SDRIF (Schéma Directeur de la région Île-de-France) semble être le seul élément de politique publique qui tente réellement d'articuler ces deux objectifs. Il s'inscrit directement dans l'esprit de la loi climat résilience avec comme perspective celle de ne pas considérer la nature comme "variable d'ajustement du développement urbain mais bien comme une composante à part entière de l'aménagement régional".

Pour autant, la capacité de ce document à influencer le contenu des projets urbains développer sur les friches, notamment dans la prise en

compte de la biodiversité, semble assez réduite. À Guyancourt comme à Saint-Ouen, les arbitrages entre biodiversité et densification se sont ainsi faits au niveau local lors de l'élaboration des documents de planification, notamment le CDT et le PLU.

Dans les deux cas, un schéma classique de promotion immobilière, marqué par une dissociation des enjeux urbains et environnementaux, a été appliqué. Malgré les ambitions écologiques du projet des Docks à Saint-Ouen, le Grand Parc est le seul véritable espace de nature. Sur la friche de Guyancourt, la qualité environnementale des sols et de la biodiversité présente a été perçue comme une réelle contrainte financière par l'aménageur.

Les exemples de Guyancourt et de Saint-Ouen montrent donc que l'élaboration des projets de réhabilitation de friches est avant tout guidée par les aménageurs, dont la vision de la nature reste limitée au respect des contraintes réglementaires et reproduit une dichotomie entre espaces urbains et de nature.

**La vision binaire des aménageurs entre enjeux urbains et enjeux environnementaux va donc à l'encontre de la volonté du SDRIF de "réconcilier ville et nature". La région aurait néanmoins un rôle pédagogique important à jouer pour accompagner le changement de mentalité et de pratique des aménageurs afin de favoriser de nouvelles réflexions sur le réaménagement des friches.**

## CONCLUSIONS

La complexité des friches ne semble pas être assez pensée dans l'élaboration des politiques publiques. En effet, les projets établis sur les friches sont souvent une simple réponse aux contraintes réglementaires et opérationnelles qui visent à préserver la biodiversité.

Penser la complexité des friches pourrait permettre l'apparition de projets urbains plus innovants qui améliorent le cadre de vie urbain, notamment en rendant la nature accessible en zone dense.

Il s'agirait de dépasser l'objectif de zéro artificialisation nette de la loi Climat et Résilience et penser ces nouvelles politiques comme des moyens de préserver et de développer la biodiversité dans la poursuite de l'intérêt général.