

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** ».

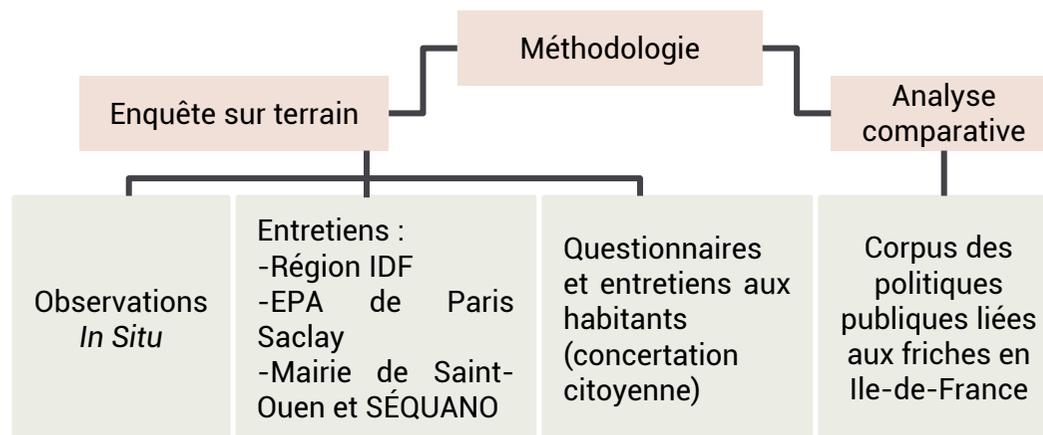
C'est dans ce contexte que les friches urbaines, perçues comme un levier de densification potentielle des villes, font l'objet d'un regain d'intérêt.

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.

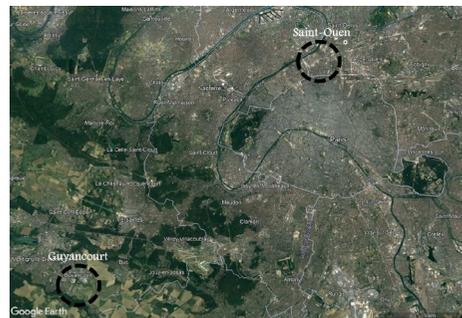
MÉTHODOLOGIE



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.

LES LACUNES DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR L'AMÉNAGEMENT DES FRICHES : UN CADRE INSTITUTIONNEL INADAPTÉ ET UN OBJET URBAIN NÉGLIGÉ

UNE GOUVERNANCE INADAPTÉE À LA SINGULARITÉ DES FRICHES

Des politiques publiques nationales inadaptées aux caractères hétérogènes des friches

Les politiques de densification et de biodiversité, incarnées par des textes de lois, sont élaborées de manière descendante par l'État. Elles posent des orientations générales à adopter, mais aucun cadre opérationnel précis n'en découle. Seuls les appels à projet, qui restent minoritaires, posent des objectifs opérationnels mais de manière trop peu cohérente.

La friche est un objet hétérogène donc différents enjeux et contraintes en découlent selon chaque terrain. Cependant, les politiques publiques établies à l'échelle nationale et les appels à projets ne permettent pas d'accompagner individuellement les collectivités locales dans leurs besoins d'ingénierie et de financement.

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

Une difficile mise en œuvre d'une gouvernance multiscaleaire

Dans l'élaboration des projets des friches des Docks et de Thalès, les collectivités ne peuvent pas se contenter de se conformer aux objectifs généraux des documents de planification régionaux et doivent arbitrer, à travers le PLUi et les Contrats de Développement Territorial (CDT), entre des objectifs parfois contraires, comme ce fut le cas sur Guyancourt.

Il y a pourtant une nécessité de débat, parfois conflictuel, entre les différentes échelles institutionnelles afin d'établir des politiques publiques cohérentes. En Ile-de-France, les difficultés de la gouvernance métropolitaine et régionale (incarné par exemple par la difficulté de réaliser le SCOT) renforcent à la responsabilité du maire dans l'arbitrage des projets.

L'augmentation des réglementations environnementales nationales, souvent perçues comme des contraintes à l'échelle locale, n'est donc pas suivie d'une gouvernance multiniveaux adaptée, qui prendrait en compte ces problématiques dans l'aménagement des friches.

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.

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

Une approche des politiques publiques de friches majoritairement quantitative

La place prépondérante des indicateurs quantitatifs dans l'évaluation des politiques régionales ne suffit pas à évaluer la singularité et la qualité environnementale des friches et devrait être complétée par une approche qualitative.

La négociation des objectifs chiffrés d'évaluation se fait par un vote des élus régionaux en assemblée qui les définissent d'abord par leur capacité à être communiqué facilement à leur électeur. Si ce type d'indicateur est nécessaire pour la légitimation des politiques publiques auprès des citoyens, ils ne peuvent suffire à alimenter les expertises techniques de la région.

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

Les friches sont prises dans les injonctions antagonistes des objectifs de densification et de préservation de la biodiversité, l'un se faisant au détriment de l'autre.

La friche étant perçue comme un espace abandonné, la construction de logements semble automatique et permet de valoriser financièrement le terrain. Avec la nouvelle politique du ZAN, la friche urbaine devient le levier de densification le plus rentable car elle est considérée par la loi comme une surface urbaine déjà artificialisée.

Pourtant, il n'existe aucune politique publique de densification spécifique aux friches : les mêmes schémas de promotion immobilière s'appliquent sur les friches malgré leurs singularités. Ces dernières pourraient pourtant encourager la création de nouvelles réflexion sur la manière de densifier les friches.

Les politiques publiques de densification s'opposent cependant à celles qui visent à préserver la biodiversité. **Le rapport aux réglementations environnementales dans l'élaboration des projets de recyclage des friches dépend des contraintes qu'elles imposent à la faisabilité du projet.**

Sur la friche de Guyancourt, située en zone dense, la qualité environnementale des sols et de la biodiversité présente a été perçue comme une réelle contrainte financière par l'aménageur. La stratégie ERC (Éviter, Réduire, Compenser) leur impose, en effet, une compensation de 200 000 euros pour un hectare urbanisé.

Ces politiques peuvent donc impliquer de nombreuses contraintes à l'échelle locale, ce qui tend à effacer la poursuite de l'intérêt général qu'implique la préservation de la biodiversité (éviter la sixième extinction de la biodiversité).

PRÉCONISATIONS

- Faire de la région l'acteur central de la stratégie des friches notamment au travers du SDRIF.
- Prise en compte de la biodiversité intrinsèque des friches au-delà du simple calcul du ZAN.
- Apporter un soutien financier et d'ingénierie et élargir les collectivités concernées par les offres d'appels à projets (AMI FRICHES)
- Renforcer le rôle et les moyens de l'observatoire des friches notamment pour collecter des données sur la valeur écologique des friches
- Incorporer dans les documents de planification régionaux des objectifs opérationnels sur le rôle de densification et de protection de l'environnement des friches
- Penser aussi l'articulation entre densification et biodiversité à une échelle urbaine plus fine.

COMMANDITAIRE : CRC, Christine Bronnec

ENCADRANTS : Anne Petillot et Ferdinand Point

ÉTUDIANTS : Fanny Toutoune-Fauconnier, Clotilde Haumant, Zoé Dumay, Nesrine Guendouzi, Haoua Mahloul, Audrey Huille, Mériadec Hamadou et Yessine Jelassi