

**Rencontre « Objectif ZAN et aménagement des quartiers de gare
dans le futur schéma directeur d'Île-de-France (SDRIF-E) »****Jeudi 24 mars 2022****SYNTHÈSE DE LA TABLE RONDE : QUELS EFFETS DE POLARISATION AUTOUR
DES QUARTIERS DE GARES DU GRAND PARIS EXPRESS ?**

Fabriquer la ville dans le respect du Zéro artificialisation nette (ZAN) et anticiper les effets de localisation et de captation de rente foncière entraînés par la réalisation des gares du Grand Paris Express (GPE) comptent parmi les enjeux structurants du nouveau schéma directeur. Indubitablement, ils invitent à repenser nos modalités de fabrique de la ville et d'organisation des rapports entre territoires.

Dans ce contexte, l'École d'Urbanisme de Paris (EUP), l'Institut Paris Region (l'Institut), et la Chaire Aménager le Grand Paris ont organisé une rencontre le 24 mars 2022, au cours de laquelle deux tables rondes ont permis de débattre de ces questions. Les échanges ont pris appui sur l'apport des ateliers réalisés par les étudiants de l'EUP, l'expertise des urbanistes de l'Institut, des chercheurs associés à la Chaire ainsi que sur le point de vue de divers praticiens de l'urbanisme en Île-de-France. Cette rencontre inaugure un cycle annuel d'échanges valorisant les partenariats entre ces trois acteurs.

Cette note synthétise les principaux enseignements de la table ronde portant sur les enjeux urbanistiques, programmatiques et économiques associés à l'aménagement de ces quartiers, et à leur intégration au nouveau SDRIF-E.



Creusement gare Sevran-Beaudottes. Société du Grand Paris. Gérard Rollando.

Intervenants de la table ronde

- Daniel BÉHAR, professeur à l'EUP et co-titulaire de la Chaire Aménager le Grand Paris
- Stéfan BOVE, urbaniste, L'Institut Paris Region
- Juan Carlos CUEVAS, doctorant au Lab'Urba,
- Grand témoin : Georgina MENDÈS, responsable de l'unité espaces publics et intermodalité de la Société du Grand Paris
- Animateur : Guillaume LACROIX, Chaire Aménager le Grand Paris

Comment les enjeux économiques et urbanistiques de polarisation de l'aménagement autour des quartiers de gare franciliens se sont-ils construits et ont-ils évolué au cours du temps ? Ce fil rouge de la table ronde éclaire tant l'histoire, l'actualité que les scénarios pour le devenir des quartiers de gare du GPE, ce nouveau réseau d'ampleur (près de 200 km de lignes nouvelles et prolongées), initié par la loi de 2010 sur le Grand Paris.

LA POLARISATION AUTOUR DES QUARTIERS DE GARE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Concilier des enjeux urbanistiques en tension

Stéfan Bove rappelle l'épaisseur historique de la question de l'aménagement des quartiers de gare. Dès le XIX^{ème} siècle, les gares parisiennes, considérées comme des « *non-lieux* » dédiés aux flux, ont dû faire la preuve de leur utilité : leur embellissement ainsi que l'aménagement de leur quartier sont donc devenus un enjeu pour faire identité dans le paysage urbain. Par la suite, la mise en place du RER a provoqué d'importants « *effets-réseau* » dus à leurs interconnexions.

Dans les villes nouvelles, la polarisation autour de ces gares a accompagné l'urbanisation peu contrainte par le foncier disponible. Il existe dès lors une grande diversité de situations autour des gares, différemment inscrites dans le réseau national, régional ou local.

À l'inverse du RER, le GPE traverse des territoires déjà fortement urbanisés : les nouvelles gares s'insèrent dans des dynamiques locales pré-existantes. Les attentes actuelles pour ces nouvelles gares et lignes du GPE doivent donc concilier des objectifs parfois ambivalents : unification des territoires, construction d'une identité commune, polarisation et attractivité, organisation polycentrique de la région. Les travaux de l'Institut Paris region illustrent ainsi combien « *l'attractivité d'un quartier de gare ne se décrète pas* » (Stéfan Bove) : elle dépend d'abord du contexte des tissus urbains dans lesquels il s'insère (fonctions urbaines en présence, typologie de logements, dynamique du marché immobilier local).

Intégré au Sdrif de 1994 et de 2013, le concept anglo-saxon de « *Transit-oriented Development* » (TOD) se traduit par des règles d'urbanisation adaptées autour des gares, visant à favoriser

une densité accrue en emplois et en habitat sous condition du niveau de desserte en transport collectif. Avec leur adaptation dans les PLU municipaux et intercommunaux, ces règles ont fait la preuve de leur efficacité pour limiter l'étalement urbain et le recours à l'automobile, et favoriser le polycentrisme. En revanche, la polarisation qui devait être organisée par les Contrats de Développement Territorial (CDT) a fait long feu. D'autres démarches contractuelles à l'échelle de grands territoires (contrats et chartes aménagement transport) montrent également un bilan contrasté sur les attendus en matière de densification dans les projets urbains.

La ville finance le réseau...ou vice versa

La loi de 2010 a opté pour un financement croisé entre l'infrastructure et le développement urbain, qui repose sur deux grandes familles d'outils (Juan Cuevas). Les instruments fiscaux comme la taxe spéciale d'équipement du Grand Paris et la taxe sur les surfaces tertiaires rapportent ensemble environ un demi-milliard d'euros de recettes à la SGP en 2019. Leur dynamisme reflète celui de l'économie de la région, appelée à croître avec la mise en service du nouveau réseau.

Par ailleurs, les instruments d'aménagement permettent la captation par les acteurs publics des plus-values foncières lors de la création de projets immobiliers à proximité directe de la gare. La contractualisation facilite aussi parfois l'accès à la ressource foncière : « *dans le cas de la gare de Bry-Villiers-Champigny, la signature de l'accord cadre du CDT a débloqué le transfert du foncier de la Voie de Desserte Orientale de l'État à EpaMarne, ce qui a permis de commencer l'opération de la ZAC Marne-Europe* » (Juan Cuevas). Enfin, certains montages servent à financer à plus long terme l'exploitation du réseau par la gestion d'actifs commerciaux. C'est le cas par exemple dans les grandes gares parisiennes ou de RER (Les Halles).

DU LANCEMENT DU GPE À AUJOURD'HUI : QUELLES ÉVOLUTIONS ET QUELLES LEÇONS ?

Les effets inattendus des cycles de la production urbaine

Daniel Behar constate qu'une décennie après le lancement du projet du GPE, la dynamique de production urbaine (logements, bureaux) dans le Grand Paris « *est sans doute plus puissante que ce qu'on imaginait, mais rien ne s'est passé comme prévu* » en termes de localisation des constructions. Le décalage entre les anticipations initiales et les réalisations tien-

draît à une erreur d'appréciation sur la nature du GPE : « C'est un métro dont la valeur ajoutée est en fait de mettre en connectivité des territoires ». Pour le géographe, les politiques publiques ont ainsi sous-estimé les effets d'anticipation des acteurs et sur-estimé les effets de polarisation autour des gares. Les travaux de la Chaire interrogent ces transformations comme des cycles successifs. Après un premier cycle puissant de construction dans le secteur diffus parmi les villes recevant le nouveau métro, tiré par des acteurs privés (ménages, investisseurs), le début des années 2020 serait marqué par le démarrage d'un second cycle de polarisation accrue dans des opérations d'urbanisme à l'initiative des acteurs publics. L'enjeu central pour l'aménagement régional est alors de réussir et de financer le rattrapage dans les opérations publiques des nouveaux besoins engendrés par la production importante de logements lors du premier cycle dit « diffus privé ».

Une meilleure coordination pour répondre à ces défis ?

La mise en place des dispositifs « vitalisation des quartiers de gare » ou encore le « pack État » en 2021 illustrent justement la volonté de renforcer la coordination entre les acteurs publics impliqués dans les quartiers de gare, notamment afin de concrétiser le potentiel des projets, estimé à 32 millions de m² autour des périmètres de gare. Avec d'autres instances (comités de pôle, comités de gare) co-pilotés par la SGP, ces dispositifs favorisent la co-construction des programmes des projets urbains au sein des quartiers de gare. Les pratiques et stratégies évoluent également, comme avec la création récente de Société du Grand Paris promotion, une filiale de la SGP dédiée à la co-promotion immobilière. Son objectif est de valoriser d'ici à 2032 le million de mètres carrés de foncier acquis par l'opérateur pour réaliser le réseau du métro automatique.

QUELS SCÉNARIOS POUR LE FUTUR ?

Le nouveau métro et la grande couronne ...et au-delà

Malgré la localisation du nouveau métro en première couronne, l'accessibilité accrue de territoires en deuxième couronne - notamment autour des gares d'interconnexion - questionne leur régulation dans la planification. L'arbitrage doit y être spécifique entre le niveau de protection des espaces agricoles (objectif ZAN), et la participation de ces territoires à l'effort de

construction et d'accueil d'activités, autour des bourgs et villes existantes.

Au-delà de la grande couronne, « l'inter-régionalité est un enjeu majeur » (Daniel Behar) pour les politiques publiques régionales car les gains d'accessibilité via le nouveau réseau se déploient aussi à cette échelle. Parallèlement, il est nécessaire d'appuyer les acteurs locaux pour qu'ils se saisissent de ces opportunités et qu'ils participent à reconfigurer « la chaîne de valeur de l'aménagement » (Stéfan Bove), notamment avec les promoteurs habitués à travailler dans le pavillonnaire.

Adapter le financement pour atteindre les objectifs

Le niveau de densité et la nature des aménagements des quartiers de gare influent en effet sur l'économie de l'aménagement ainsi que l'acceptabilité sociale de certains projets. Pour rendre plus acceptable localement cette densité tout en finançant l'infrastructure, les instruments de financement par l'aménagement présentent le meilleur potentiel (JC. Cuevas). Les gains d'accessibilité rendant les quartiers de gare plus attractifs, l'attention doit être portée pour y aménager des espaces désirables avec une qualité de vie importante. La densification ainsi mieux acceptée permettra de capter de

la valeur foncière afin de financer l'infrastructure et le développement territorial. À l'inverse, Georgina Mendès évoque l'idée de séparer le financement de l'infrastructure et du développement territorial car « on a pas su trouver les modèles qui peuvent se superposer à la complexité francilienne ». Selon elle, en conservant les règles de financement actuelles et sans recourir à l'emprunt, « la mise en service du GPE n'était possible que d'ici une cinquantaine d'années ».

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Les questions dans la salle ont porté sur les trois dimensions complémentaires abordées lors de la table ronde :

- Concernant la coordination entre acteurs, quel est le degré d'avancement des comités de pôle, et comment travailleront-ils ? Sont-ils pensés à la bonne échelle de gouvernance ou faut-il les élargir pour impliquer d'autres communes concernées ?
- Sur le volet financier et économique, ne faut-il pas aussi repenser plus largement la fiscalité afin de financer les besoins en services et équipements publics qui émergent de la densification dans le diffus ?
- Et si la polarisation autour de ces quartiers n'était pas le début - comme anticipé - mais la fin du processus de transformation urbaine ?



Ressources

- [Enregistrement de la table ronde \(1h08\)](#)
- [Florian Tedeschi, Stéfan Bove, Le Grand Paris Express. Effets et opportunités de l'arrivée du nouveau réseau pour les territoires de grande couronne, L'Institut Paris Region, septembre 2021](#)
- [Anca Duguet, Mireille Bouleau, Sophie Laurent, Articulation entre gares et quartiers de gare : la méthode node-place, Note rapide Territoires, n° 762, L'Institut Paris Region, novembre 2017](#)
- [Martin Omhovère, 40 ans d'aménagement aux abords des nouvelles gares. Quelles leçons pour demain ?, L'Institut Paris Region décembre 2018](#)
- [Daniel Behar, Les effets d'anticipation du métro, et après ? Deux posters pour l'exposition « Le Grand Paris, chemin faisant » de la Chaire Aménager le Grand Paris, 2021](#)
- [Daniel Béhar et Aurélien Delpirou \(sous la direction de\), Atlas du Grand Paris. Une métropole en mutations. Autrement, 2020](#)
- [Matthieu Schorung, Anticiper et préparer l'arrivée d'un réseau de transport. Une analyse des dispositifs de coordination aménagement-transport autour des gares du Grand Paris Express. Rapport de recherche pour la Chaire Aménager le Grand Paris, janvier 2021](#)

Pour aller plus loin

Webdocumentaire « Préserver ou construire ? Sur les pistes des friches en Île-de-France »

Une expérience interactive et immersive en vue de la création d'un Observatoire régional des friches en Île-de-France proposée par un collectif d'étudiant.es du Master 1 de l'École d'Urbanisme de Paris dans le cadre des ateliers de diagnostics urbains.

[Accéder au webdocumentaire
www.atelier-friches.fr](http://www.atelier-friches.fr)



Webdocumentaire « Qui aménage le Grand Paris ? Un panorama des professionnel.les de l'urbanisme »

Ce webdocumentaire rend compte des pistes de réflexions et d'analyses suscitées par le séminaire « Métiers de l'aménagement : profils, trajectoires et compétences » de la Chaire « Aménager le Grand Paris », en exposant des extraits de matériaux de recherche produits dans ce cadre et leurs commentaires.

[Accéder au webdocumentaire :
https://collections.univ-gustave-eiffel.fr/webdoc/Qui_amenage_le_Grand_Paris/](https://collections.univ-gustave-eiffel.fr/webdoc/Qui_amenage_le_Grand_Paris/)