POPSU transitions Grand Paris

QUE SE PASSE-T-IL AUTOUR DES GARES DU GRAND PARIS (et au-delà ?) ?
Transformations urbaines et projets d'aménagement dans les quartiers de gares du Grand

Synthèse du séminaire 1 de l'axe 3 Fonctions métropolitaines et transition

Le label « Grand Paris » est associé aux multiples transformations urbaines de la métropole francilienne, en particulier de sa zone dense. Sans que cela soit exclusif, ces transformations se jouent beaucoup autour des gares du Grand Paris Express, à l'intérieur des quartiers de gare ou au-delà, y compris jusqu'en Grande Couronne. Ces transformations sont documentées et caractérisées à travers des actions qui sont pensées dans leur interconnexion et leur dépendance. Il s'agit également d'interroger la pertinence des échelles auxquelles ces transformations sont observées à travers les différents niveaux d'organisation qui peuvent être envisagés. Finalement, la multitude de configurations singulières autour des gares peut-elle finir par faire métropole ? Il faut regarder à travers les contenus programmatiques, les fonctions projetées et les équipements réalisés pour la métropole pour comprendre comment ces singularités se traduisent dans leurs dimensions stratégiques (grands changements observés depuis le haut) et opérationnelles (recompositions vues par le bas, par les acteurs).

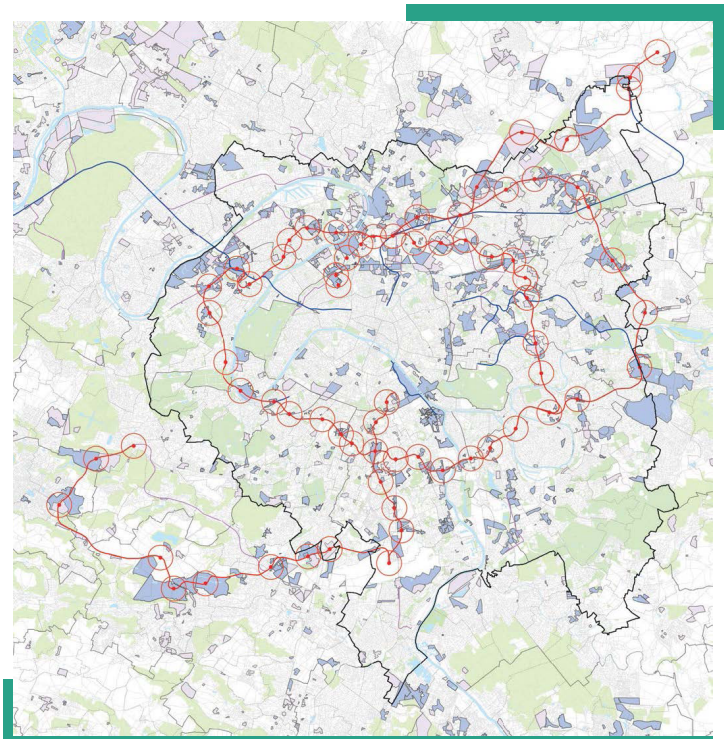
1 Le GPE saisi à travers ses gares : un équipement de la compétitivité métropolitaine assumant finalement sa fonction de proximité ?

On parle depuis plus de 10 ans des quartiers de gare. Il s'agit d'un élément d'accroche plutôt facile. Ces quartiers permettent de poser une hypothèse autour de la transformation de la fonction de la gare. De hubs articulant le local et le global dans une stratégie initiale d'attractivité, les gares deviennent des lieux d'interconnexion permettant la mise en cohérence des différentes singularités métropolitaines. Des travaux maintenant aboutis contribuent à poser un jalon de ce que l'on sait aujourd'hui sur les transformations autour des quartiers de gare.

- Les mutations enregistrées concernent 68 quartiers de gare. Le recollement des projets urbains finalisé a eu lieu en 2021. Les informations et les décisions s'inscrivent dans un contexte précédent la crise Covid. La crise a pu remettre en cause un certain nombre d'opérations, notamment des opérations de bureaux dans l'Est de la Métropole du Grand Paris. Une actualisation de l'étude est en cours.
- L'observatoire des quartiers de gare du Grand Paris Express (GPE) est animé par l'Apur, la SGP, INSEE, la DRIEAT, les collectivités, l'Institut Paris Région et l'EPFIF. Les études réalisées travaillent à l'échelle du quartier, soit 800 mètres autour de la gare.
- Les études présentent une photographie en cours des projets. Le regard porté se fait à hauteur de projet pour recoller à l'échelle du réseau. Il s'agit de monographies qui examinent chaque quartier, accompagnées d'une étude plus globale.

a. Des 800 m autours des gares…

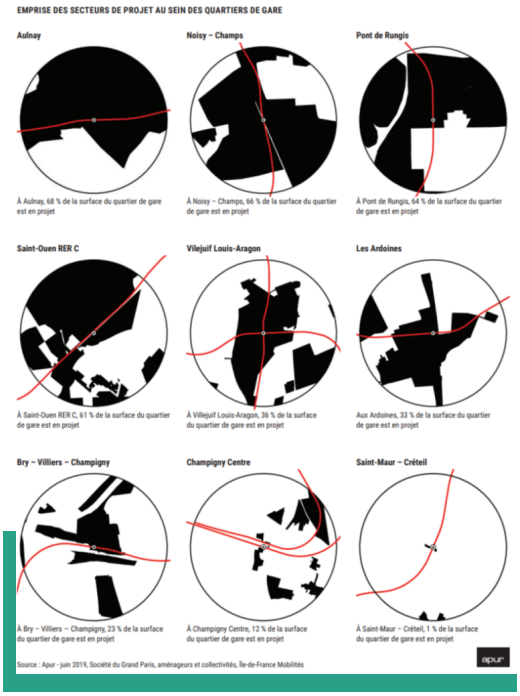
Les quartiers de gare recouvrent 353 projets urbains de plus de 2 hectares (en cours ou livrés depuis 2014), 126 ZAC, 29 appels à projets innovants etc.



Source : Apur, MGP, SGP, EPT, Aménageurs, SNCF, RATP, IdFM, Stif, carte produite par l'Apur

Ce panorama témoigne d'une grande diversité de situations.

L'INSTITUT PARIS REGION · apur · RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Liberté Égalité Fraternité · EPAU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains · Métropole du Grand Paris · CHAIRE AMENAGER le GRAND PARIS



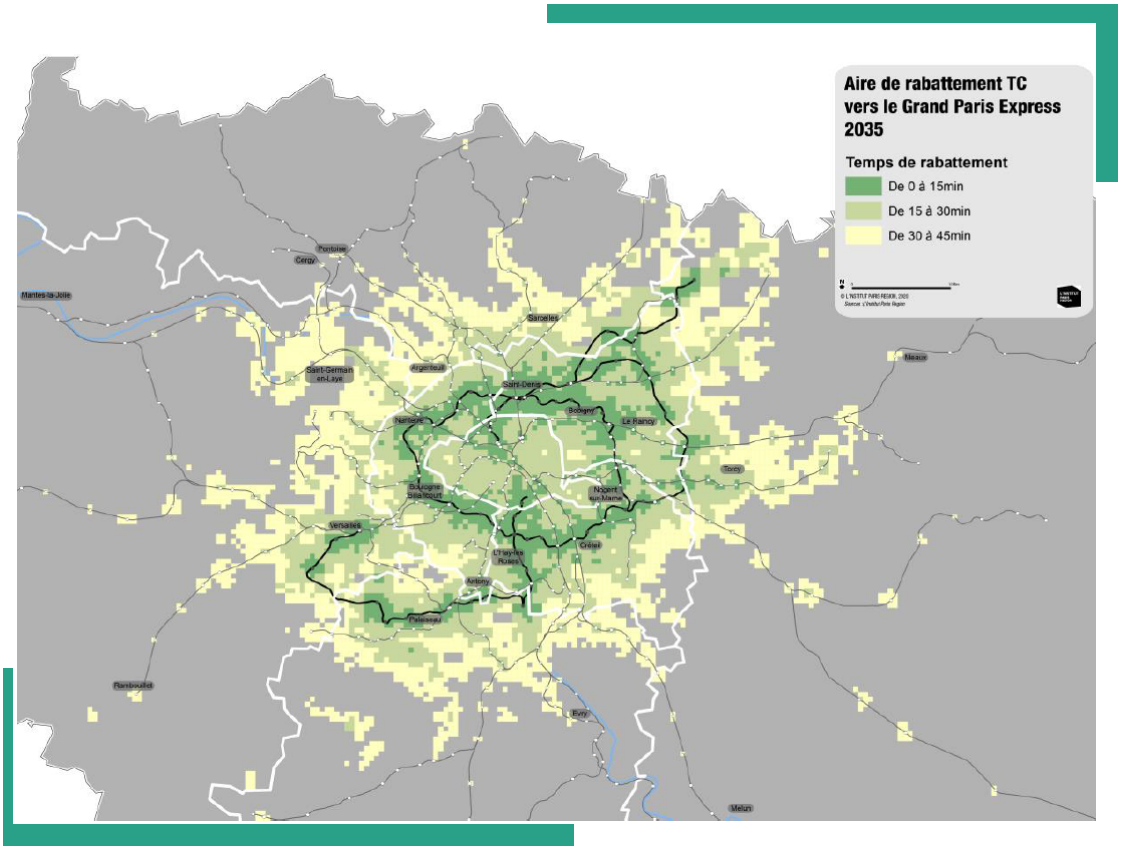
A la moitié de l'année 2021, 13 millions de m² étaient livrés et 20 millions restaient à livrer. Les projets courent jusqu'en 2033 ou 2035. On constate une concordance relative entre quartiers de gare et périmètres des projets :

- La dynamique de projet et de construction de logement est plus soutenue que prévu. Le nombre de logement autorisé a dépassé l'objectif fixé par la métropole.
- Les dynamiques sont inégales d'un quartier à l'autre. Cette dynamique est métropolitaine mais est-elle exclusivement liée au métro du GPE ? D'autres projets ont cours en dehors des quartiers de gare. Le GPE est un complément important dans des endroits où la desserte est déjà bonne. Cette dynamique de projet est forte en Ile-de-France mais pas uniquement dans les quartiers de gare.
- La majorité des surfaces construites le sont en dehors des projets d'aménagement. 80 % de la production de logement se fait hors des opérations, en secteur diffus (Cf. synthèse du premier séminaire de l'axe 2).
- La répartition des 20 millions de m² de surface qui restent à bâtir se déploie dans des opérations d'aménagement plus mixtes que les quartiers dans lesquelles elles prennent place.

b. A la Grande Couronne…

Les territoires de grande couronne sont dans l'angle mort des études autour du GPE alors qu'ils peuvent élargir le champ de la réflexion et l'horizontalisation du phénomène de métropolisation. De par ses interconnexions avec la quasi-totalité des lignes de RER et Transilien, le Grand Paris Express bénéficiera aussi à de nombreux habitants de la grande couronne. La question de l'aménagement des gares ne doit ainsi pas se poser uniquement sur les futures stations du GPE, mais s'élargir aux gares du RER et du Transilien situées à quelques interstations du réseau GPE.

Une nouvelle géographie francilienne et métropolitaine se dessine en faisant entrer de nouveaux acteurs comme ceux de grande couronne dans les discussions. Elle se construit autour d'indicateurs comme l'accessibilité à l'emploi ou l'accessibilité aux espaces verts. Regarder ces indicateurs et leur évolution en grande couronne, en lien avec la mise en service du GPE, permet de caractériser l'interconnexion et l'horizontalisation métropolitaine, tout en montrant une image de la métropole différente des représentations héritées liées à la prééminence du centre et à la globalisation. S'opère alors une bascule entre deux grands référentiels caractéristiques de la métropole francilienne – la ville globale et l'aménagement équilibré – dont les quartiers de gare seraient les témoins lorsque les interconnexions deviennent centrales au détriment d'une pensée en clusters. Le GPE reste un équipement métropolitain mais de proximité et semble assumer cette apparente contradiction.



" Bien que principalement implanté en petite couronne, le réseau du GPE profitera aussi à la grande couronne : d'une part, parce que certains territoires seront directement desservis par certains tronçons de ligne et d'autre part parce que la grande couronne est irriguée par de nombreuses lignes de RER et de Transilien se connectant aux futures gares du Grand Paris Express.
Si les gains d'accessibilité aux emplois seront les plus significatifs autour des gares du GPE pouvant être qualifiées de « nouvelles » (non reliées précédemment au réseau, comme le Bourget), ces gains resteront conséquents sur les gares d'interconnexion (gares déjà existantes avant l'arrivée du GPE, et qui voient leur desserte améliorée par l'arrivée d'une ou plusieurs nouvelles lignes de métro, comme Noisy-Champs), et se diffuseront ensuite le long des lignes de RER et de Transilien se connectant aux gares GPE. On observe ains, par exemple, des gains allant jusqu'à 750 000 emplois supplémentaires accessibles en une heure de transport en commun, depuis les territoires situés autour de certaines gares du RER A et B).
L'analyse de ces gains d'accessibilité met donc en lumière des potentiels d'aménagement qui dépassent les seuls quartiers de gare de GPE, notamment le long des radiales ferroviaires se connectant au futur réseau."

Florian Tedeschi, chargé d'étude à l'Institut Paris Région

c. Au-delà de l'Ile-de-France

L'intérêt des portraits dessinés quartiers par quartier est dans l'appropriation qui peut en être faite, notamment par les élus. Ces études permettent de mesurer des effets et des indicateurs en complétant des perceptions de terrain. Les allers-retours entre un quartier spécifique et les 68 quartiers sont difficiles. Ces études permettent des discussions entre élus, entre les maires et le préfet par exemple. Ce sont d'ailleurs les élus qui, au début de l'Observatoire des quartiers de gares, en portaient la demande. Ils avaient une bonne connaissance de leur quartier mais pas des quartiers voisins. Ainsi, les élus locaux se saisissent de l'arrivée du GPE, même les élus au-delà de l'Ile-de-France, dans les départements limitrophes comme l'Yonne ou l'Eure-et-Loire.

Ils sont conscients des effets de l'arrivée du GPE, en termes de trajectoires résidentielles ou de densification. Ils s'interrogent sur les interconnexions entre les réseaux interrégionaux. Pour l'Yonne, la question du rabattement sur des gares de grande couronne, comme celle de Montereau, était déjà soulevée par les élus. En Eure-et-Loire, du côté de Chartre, les habitants savent que la perspective de rabattement pertinente se joue autour des gares de Massy ou de Versailles-Chantier. Les stratégies résidentielles vont déjà dans ce sens. Elles témoignent d'une spatialisation de la métropole francilienne caractérisée par une expansion et une coopération de fait avec des territoires au-delà de l'Ile-de-France.

2 Mixité sociale et fonctionnelle : pourquoi le GPE et pourquoi les quartiers de gare ?

¼ des gares, notamment sur la ligne 16, augmente significativement l'accessibilité des habitants, notamment à l'emploi. Plus 150 % d'emplois supplémentaires deviennent accessibles.

Une infrastructure de transport telle que le GPE pose des questions utilisant les mêmes matrices que pour d'anciens projets d'envergure (Orbital ou Arc Express) qui élaboraient une grille d'évaluation simple : à quel point va-t-on desservir des espaces mal desservis ? A quel point va-t-on desservir des lieux peu habités ? A quel point, avec ce complément de réseau, va-t-on faire gagner à tout le monde du temps de transport par l'effet de maillage ? Néanmoins, le GPE soulève de nouvelles questions relatives à l'évolution du régime métropolitain francilien : quelle mixité fonctionnelle dans les gares ? Quels effets sur la mixité sociale ? Ou encore, quelle accessibilité à des ressources essentielles à l'heure des transitions socio-écologiques, à savoir les services écosystémiques fournis par les espaces verts par exemple ?

a. Mixité fonctionnelle à l'échelle du Grand Paris : le GPE permet-il un rééquilibrage ?

Si le déséquilibre Est/Ouest de la métropole grand-parisienne en termes de mixité fonctionnelle n'est pas comblé, en agrandissant l'échelle on constate que cette mixité peut avoir lieu dans les quartiers de gare, à l'exemple de celui de la gare de Val de Fontenay. Le GPE augmente l'accessibilité par le métro (qui devient automatique, dont l'amplitude horaire est différente) pour tenter d'atteindre une égalité de desserte dans les territoires mal desservies. Dans ¼ des gares, notamment sur la ligne 16, l'accessibilité des habitants à l'emploi, connaît une augmentation significative. Plus de 150 % d'emplois supplémentaires deviennent accessibles. Cette accessibilité à l'emploi s'accompagne d'une accessibilité aux services de santé (hôpitaux) et à plusieurs équipements (culturels ou universitaires par exemple). Ces calculs sont théoriques et peuvent paraître grossiers mais ils se traduiront concrètement dans la vie des habitants. Par exemple, le pôle d'emploi majeur de Villejuif Gustave Roussy, qui correspond aussi à un équipement de santé, devient beaucoup plus accessible.

b. Gentrification ou diversification de l'habitat ? La mixité sociale en question

La desserte dont il est question ici concerne aussi les quartiers d'habitat social. D'après l'ancienne géographie prioritaire, 57 quartiers politique de la ville (QPV) seront desservis par le GPE. La production de logement social demeure toutefois un enjeu dans les quartiers de gare. Il convient de convaincre les acteurs locaux de lui faire une place. Pour étudier la mixité sociale, il faut croiser les échelles micro et méso. 45 quartiers ont un niveau de mixité sociale qui se maintient où qui progresse. La gentrification des quartiers de gare correspond à une diversification de l'offre d'habitat même si la ségrégation se renforce dans certains quartiers. L'Observatoire Régional du Foncier (ORF) en Ile-de-France, dont le Secrétariat Général est assuré par la DRIEAT et l'iPR, étudie l'évolution des prix des logements depuis 2010 (vente des logements, maisons et appartements) et témoigne d'une augmentation des prix. Toutefois, les analyses fines montrent que les évolutions dans les quartiers de gare sont similaires aux évolutions dans les communes de rattachement. Il est difficile de démêler les dynamiques métropolitaines et les effets dans les quartiers de gare

c. Faciliter l'accès aux services écosystémiques métropolitains

L'accessibilité aux espaces verts, conçus comme services écosystémiques métropolitains, est en jeu dans les capacités du GPE à mettre en réseau ces espaces, mais aussi à proposer des espaces publics plus végétalisés dans les quartiers de gare. Or, il semblerait que la progression des espaces verts ne soit pas à la hauteur de la densification dans le Grand Paris. Cette progression n'est toutefois pas facile à établir avec les outils dont disposent les agences d'urbanisme. Les images de végétation évoluent et les données sont fragiles. Une série des nouvelles monographies permettrait de rendre compte de l'évolution de la végétation. Des relevés à la parcelle témoignent des fonctions urbaines et des niveaux de centralité. Mais ces comparaisons relèvent d'un travail de fourmi. Pour la végétation, il est difficile de distinguer les espaces verts publics des friches végétales. Ile-de-France Nature travaille actuellement à la notion de gare verte qui correspond aux gares situées à moins de 10min à pied d'un espace vert d'au moins 30 hectares. Combien de personnes avaient accès à cet espace vert en moins de 30min avant l'arrivée du GPE ? Ile-de-France Nature s'intéresse aussi à l'accessibilité des grands espaces verts comme le Bois Saint Martin à Noisy-Champs.

3 Le GPE est-il un catalyseur de changement dans la manière de concevoir les liens urbanisme/ transport ?

Les quartiers de gare sont des objets relativement stabilisés, postes d'observation intéressants pour essayer de comprendre les transformations urbaines à l'échelle métropolitaine.

a. Champs de la gouvernance des espaces publics métropolitains

Comme le soulignent Antoine Fleury et Pédro Gomes, des signaux faibles de l'émergence d'une politique publique métropolitaines des espaces publics peuvent aujourd'hui être repérés, apportant un nouvel éclairage face à une littérature scientifique centrée sur la privatisation des espaces. Les premiers signaux apparaissent en 2012 dans la commande, plus globale, concernant le design des gares.

L'identité visuelle à l'intérieur des gares était au cœur de cette commande à une époque où les architectes exploraient alors peu la question des liens avec les usagers. Lorsque que la question de l'ancrage des gares au niveau local émerge, l'espace public va devenir un outil pour penser l'atterrissage du réseau de transport. En 2015, la notion d'intermodalité apparait dans les publications de la SGP, témoin des premiers pas vers une politique des espaces publics qui se concrétise ensuite par la constitution des comités de pôles en charge de la qualité de service et du confort d'usage. En 2017, l'atelier des places est mis en place et les comités de pôles de la SGP intègrent dans leurs réflexions la question des espaces publics. En 2017-2018, le GPE concentre alors des réflexions autour de l'espace public, dans sa dimension hospitalière. En 2019, l'atelier des places élabore le guide des places du Grand Paris avec une équipe mobilisée par TVK. Le guide formalise une mise en œuvre interterritoriale des espaces publics en sortant d'une approche « mobilité » pour s'intéresser à l'hospitalité des lieux. Toutefois, cette politique interterritoriale demeure incertaine et contingente des spécificités locales. Malgré tout, le Grand Paris Express demeure un puissant vecteur de transformation qui permet la diffusion d'une même conception de l'espace public et qui permet de faire converge les politiques des EPT, des départements et de la SGP, notamment pour les JOP.

Une question persiste. Aux vues de l'exceptionnalité du GPE et de ce qui a été expérimenté et qui constitue l'héritage des Jeux Olympiques, que va-t-il rester ou que reste-t-il du process mis en place ? Quel est l'avenir de la coopération et de la coordination des acteurs dans les comités de pôles ? Quel est alors la nature du lien entre transport et urbanisme ?

b. La stratégie foncière de la SGP : opportunités, diversification et valorisation

La Société des Grands Projets a acquis plusieurs milliers de parcelles qu'elle souhaite valoriser par des formes de projets immobiliers. Comment ont alors évolué les pratiques de gestion de valorisation de la Société des Grands Projets ? Et quels ont été les effets de cette stratégie sur les transformations urbaines ? Telles sont les questions que se pose Juliette Maulat. L'évolution de la stratégie immobilière de la SGP est soutenue par l'idée de valorisation foncière pour financer le réseau du GPE. En effet, la taxe forfaitaire ayant été supprimée 6 mois après, la réalisation des opérations d'aménagement par la SGP devenait une solution pour capter les plus-values du futur métro. En 2019, l'augmentation du coût global du GPE, associé à des problèmes de gouvernance et à la nécessité de rembourser la dette, a rendu nécessaire de nouvelles pratiques au sein de la SGP qui a dû évoluer sur le financement du projet via le recours aux marchés financiers et à la mise en œuvre d'une stratégie immobilière et foncière. C'est pourquoi en 2021 l'activité immobilière de la SGP monte en puissance, passe de la cession à la co-promotion et s'appuie sur de nouveaux objectifs (taux de logements sociaux et performances environnementales). Néanmoins, l'hypothèse que la SGP prenne en charge l'aménagement a été rejetée pour éviter les tensions avec les collectivités et avec Grand Paris Aménagement. La stratégie s'est alors orientée vers une valorisation des terrains acquis pour l'infrastructure, en commercialisant des terrains auprès des promoteurs. Il s'agissait de ne pas effrayer les aménageurs franciliens et les collectivités, et de mettre en valeur les gares, tout en contribuant à la construction de logements. Si la SGP demeure discrète sur la question de ses projets immobiliers, elle assume de plus en plus et repense ses manières de faire. La SGPi (Société des Grands Projets immobiliers) devient actionnaire des sociétés de projet et lance une consultation auprès de cinq promoteurs avec des cahiers d'objectifs programmatiques (charge foncière fixe, cahier juridique), des consultations contraintes avec les architectes pour maitriser la qualité architecturale et ainsi s'inscrire dans une démarche similaire à celles d'autres opérateurs. Elle manifeste ainsi son envie de se comporter comme n'importe quel acteur immobilier. La SGP travaille aussi avec des gros ensembliers et des grands promoteurs puisque les projets immobiliers en surplomb d'infrastructure exigent des compétences techniques. Les projets réalisés par ou en partenariat avec la SGP sont hétérogènes parce que fortement négociés. Les négociations portent essentiellement sur le programme et l'équilibre logement/bureaux mais aussi sur leur dimension environnementale.

CONCLUSION

Les quartiers de gare et le GPE sont des postes d'observations pertinents pour comprendre les évolutions et transformations urbaines dans la métropole du Grand Paris en tant qu'ils constituent des objets stabilisés depuis longtemps. Ils reflètent à la fois des situations singulières, mais aussi des pratiques et positionnements stratégiques contextualisés d'acteurs, de la promotion immobilière, de la maitrise d'ouvrage, des collectivités, des aménageurs. Ils permettent aussi de qualifier des évolutions métropolitaines pensées en termes de changement de régimes métropolitains, passant d'une logique verticale liée à une stratégie de compétitivité à une logique plus horizontale de construction d'une métropole partagée.

Pour aller plus loin...

Apur, Mutations dans les 68 quartiers de gare du GPE en 2021 – Projets urbains et Grand Paris Express, Mutations dans les 68 quartiers de gare du GPE en 2021 – Projets urbains et Grand Paris Express | Apur

Apur, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express - 33 gares mises en service d'ici 2030, Analyse : mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express

Apur, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express - 35 gares mises en service d'ici 2025, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express- 35 gares mises en service d'ici 2025 | Apur

IPR, Le Grand Paris Express, Effets et opportunités de l'arrivée du nouveau réseau pour les territoires de grande couronne, 2021, https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/le-grand-paris-express/

IPR, Note rapide n°912, Le Grand Paris Express : des opportunités d'aménagement pour la grande couronne, 2021, https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/le-grand-paris-express-des-opportunites-damenagement-pour-la-grande-couronne/

L'équipe

Directeur scientifique : Daniel Béhar
Responsable de l'axe 1 : Claire Aragau
Responsable de l'axe 2 : Hélène Dang Vu
Responsable de l'axe 3 : Julien Aldhuy
Animatrice scientifique : Léa Donguy