

En détail
SYNTHÈSE

Grand Paris Express et quartiers de la politique de la ville : quel impact des futures gares ?

Une analyse vue du terrain

Clichy-Montfermeil

Juin 2018

Voilà bientôt dix ans que le projet du Grand Paris Express (GPE) a été lancé (1). Aujourd'hui, les travaux de construction des gares et du réseau ont débuté (2) mais la question des effets attendus du projet sur les territoires et leurs populations reste d'actualité. Issue d'un partenariat entre le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Société du Grand Paris, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'École d'urbanisme de Paris, une étude prospective des effets des gares du GPE sur le développement des quartiers de la politique de la ville a été conduite entre juin 2017 et juin 2018. Elle s'attache à comprendre comment les acteurs des quartiers de la politique de la ville où une gare du Grand Paris Express est prévue, anticipent ou, tout du moins, se projettent dans ce projet et les transformations qui pourraient en découler. Un dispositif d'étude original a été déployé à cet effet (3). 130 étudiants de Master et une quinzaine de chercheurs de l'École d'urbanisme de Paris ont été mobilisés afin d'étudier dix gares représentatives, toutes situées au sein ou à proximité de QPV : Arcueil-Cachan sur la ligne 15 Sud, Aulnay sur la ligne 16, Bagneux sur la ligne 15 Sud, Clichy-Montfermeil sur la ligne 16, Drancy Bobigny sur la ligne 15 Est, La Courneuve-Six routes sur les lignes 16 et 17, Les Agnettes (Asnières-Gennevilliers) sur la ligne 15 Ouest, Nanterre-La-folie sur la ligne 15 Ouest, Rosny Bois Perrier sur la ligne 15 Est et Sevran-Beaudottes sur la ligne 16. A l'aune d'une interrogation sur les articulations entre gares, quartiers de gare, quartiers de la politique de la ville et plus largement territoires, cette étude offre une lecture inédite du projet du GPE vu du terrain.

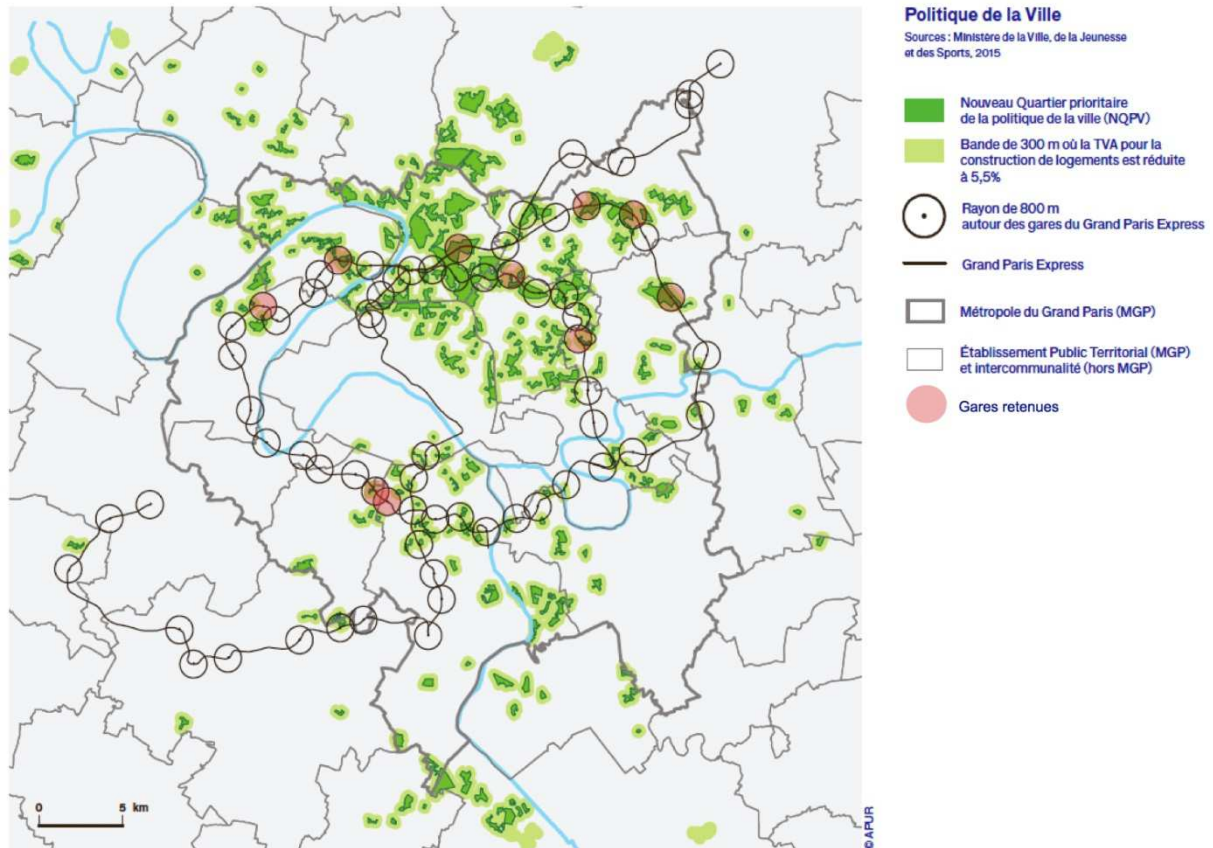
Des enjeux qui dépassent la problématique des transports

Avec la création de nouvelles lignes et dessertes de transport public à l'horizon 2030, le projet du Grand Paris Express se donne des objectifs d'amélioration de la qualité de vie (amélioration de la qualité de service, réduction du temps de transport quotidien, développement des services par la proximité), poursuit des finalités sociales (désenclavement des territoires les plus pauvres, amélioration de l'accessibilité des zones d'emploi), économiques (attractivité régionale, création d'emplois et d'entreprises) et écologiques (report modal, rapprochement domicile-travail, densification permettant de lutter contre l'étalement urbain). C'est aussi une composante essentielle du projet plus global du Grand Paris.

Les ambitions de ce vaste chantier dépassent la dimension « transport » et catalysent d'importants enjeux de développement urbain et territorial à des échelles à la fois régionales et locales, tant en termes d'aménagement, de concertation, d'habitat et construction de logements, d'intégration économique et sociale, que d'amélioration de la vie quotidienne des habitants. Les attendus sont considérables et les projections réalisées par la Société du Grand Paris anticipent une profonde transformation des territoires franciliens.

Ce sera en particulier le cas des territoires relevant de la politique de la ville. Ainsi sur les 68 nouvelles gares du GPE, 44 seront situées au sein ou à proximité de quartiers de la politique de la ville. Cette étude qui concerne 10 futures gares du GPE porte spécifiquement sur les impacts à attendre de l'arrivée de ces gares et sur la manière dont les acteurs locaux anticipent cette arrivée.

Les gares du Grand Paris Express et les quartiers de la politique de la ville



Mobilité : une amélioration de l'accessibilité relative mais intégratrice dans le territoire métropolitain

Parmi ses effets communément attendus, la mise en service d'un nouveau mode de transport serait susceptible de produire un « choc d'accessibilité » (4) en réduisant les temps de parcours moyens d'un point à l'autre du réseau nouvellement complété et en favorisant le développement urbain. Ce choc devrait générer une dynamique de développement permettant le désenclavement du territoire, le rendant plus attractif pour les activités économiques et facilitant la mobilité des habitants et travailleurs. Il peut potentiellement se produire dans tous les territoires à partir du moment où ces derniers bénéficient d'une nouvelle desserte. Quatre des dix quartiers de gares étudiés sont dans ce cas. En reprenant la distinction opérée par Desjardins (5) entre desserte et accessibilité, l'étude retient l'hypothèse selon laquelle un gain d'accessibilité dans un territoire déjà pourvu d'une desserte, déjà connecté au réseau ferré, est moins susceptible de provoquer une onde de choc et de générer un développement urbain.

Cependant, même pour les six quartiers de l'échantillon d'étude déjà desservis par un transport en commun lourd, les améliorations de connexions peuvent permettre aux territoires de renforcer leur intégration dans le territoire métropolitain et ainsi permettre un désenclavement économique et social par l'amélioration des conditions offertes aux populations mobiles. Le cas de Bobigny montre les effets du pouvoir symbolique du métro, désiré non seulement pour ses qualités fonctionnelles mais aussi pour le système de représentations qu'il véhicule, pour sa capacité à intégrer la ville dans un système urbain plus vaste. Ces aménagements constituent non seulement une action urbaine mais aussi une action sociale sur des quartiers enclavés, en contribuant à rendre le territoire plus attractif et agréable, ils donnent aux habitants le sentiment d'être considérés par les pouvoirs publics et peuvent apaiser certaines tensions. L'arrivée de la gare peut être un levier pour la création d'une mixité urbaine, fonctionnelle et sociale plus large, à condition d'être intégrée dans un bouquet de politiques cohérentes et coordonnées.

Mais, en réalité, c'est la portée et l'intensité des projets urbains qui accompagnent le développement de la gare du GPE, qui semblent avant tout expliquer les différences de dynamique entre les quartiers de gare étudiés. La création d'une desserte ou l'amélioration de l'accessibilité n'a pas d'effet automatique sur le développement urbain, ce qui rejoint les conclusions de Jean-Marc Offner (6), formulées il y a déjà 25 ans. Le développement urbain en cours dans les quartiers de gare, conditionné par une mobilisation variable des acteurs, est davantage dû à la dynamique de projet préexistante ou concomitante qu'à l'arrivée de la gare.

Un développement urbain qui dépend des capacités de projection et d'organisation des acteurs locaux

L'analyse des déterminants socio-économiques des territoires étudiés révèle une forte hétérogénéité de ces quartiers de gare à l'échelle locale et métropolitaine. Elle montre toutefois des similitudes en termes de profil socio-économique des populations résidentes et d'enjeux de développement. Pour atteindre ses objectifs, ne pas creuser les écarts mais, tout au contraire, amorcer le rattrapage des territoires identifiés comme les plus en difficulté et les plus vulnérables face aux mutations économiques et sociales, le projet du Grand Paris Express a la contrainte d'intégrer cette diversité des situations et configurations socio-spatiales.

Dès lors, l'enjeu repose en grande partie sur la dynamique de projet à l'œuvre dans chaque territoire. Celle-ci peut s'observer à travers la conjonction d'actions d'acteurs publics locaux et privés, notamment de la promotion immobilière, et la définition d'orientations et de programmes. Cette dynamique de projet est une condition préalable au développement urbain. Trois profils ont été identifiés.

- Les quartiers dont les acteurs intègrent fortement la future gare du GPE dans leur dynamique de projet

Les quartiers de gare de La Courneuve, Clichy-Montfermeil, Arcueil-Cachan, Nanterre-la-Folie, Bagneux et Sevran-Beaudottes sont des espaces qui font l'objet d'un ou plusieurs projets urbains qui prennent en compte et intègrent l'arrivée de la gare du GPE. La projection des acteurs publics à travers l'exercice de planification ou de programmation urbaine apparaît peu déterminée par les caractéristiques socio-économiques des territoires dans ces cas.

Dans ces quartiers de gare, l'action publique s'est emparé du projet de gare pour construire, appuyer ou renforcer une politique urbaine dans son territoire. Les objectifs du Grand Paris Express et sa mise en œuvre ont pu rencontrer les objectifs des acteurs publics locaux. Dans ces quartiers, la convergence du projet de transport et de la dynamique urbaine préexistante crée des conditions favorables au développement urbain. Le Grand Paris Express permet de renforcer l'accessibilité en s'appuyant sur les gares ou stations déjà en fonction. Son arrivée vient renforcer les projets urbains et appuyer l'action publique.

- Les quartiers dont les acteurs ont une forte dynamique de projet mais peu tournée vers la future gare du GPE

Ce sont des quartiers de gare qui donnent à voir une dynamique de projet assez forte, portée par les acteurs publics locaux, mais relativement peu structurée autour de la gare du GPE. Cette catégorie comprend les quartiers de gare de Drancy-Bobigny, des Agnettes et de Rosny-sous-Bois. Le traitement de la nouvelle infrastructure apparaît secondaire ce qui peut traduire une absence de convergence des objectifs du GPE avec les projets urbains locaux et des difficultés d'appropriation et de projection autour de la nouvelle gare.

L'analyse des projets urbains dans ces trois quartiers de gare montre que les gares du GPE ne sont pas nécessairement des éléments faciles à intégrer dans le territoire car elles peuvent porter des orientations contradictoires ou en décalage avec les projets proposés par les acteurs locaux. La gare est donc, de fait, insérée à la marge dans les projets urbains. Cette faible anticipation ou prise en compte de la gare dans les projets urbains peut également témoigner d'un manque de confiance de la part de ces acteurs locaux, soit sur le plan du calendrier, soit sur le plan des effets à attendre des nouvelles gares. Par ailleurs, ces exemples témoignent de la difficulté de certains acteurs locaux à faire converger leurs objectifs de façon horizontale. C'est le cas en particulier des quartiers de gare situés à cheval sur deux communes différentes.

- Les quartiers dont les acteurs semblent peu intégrer la gare du GPE dans leur dynamique de projet

Une seule commune de l'échantillon relève de cette catégorie : Aulnay-sous-Bois. Il semble que l'actualité urbaine nouvelle provoquée par la fermeture de l'usine Peugeot ait déplacé ces dernières années les priorités des acteurs locaux. Le quartier de gare cristallise peu les projections locales.

En définitive, le développement urbain dans les quartiers de gare apparaît lié soit à l'existence d'une dynamique de projet et au jeu d'acteurs en présence, soit à la capacité d'organisation et de projection de ces acteurs.

Nouvelles centralités : renouveler ou maintenir les populations et les activités

Les ambitions politiques et les stratégies mises en œuvre pour le développement des quartiers de gare étudiés ont également été analysées. A travers les choix de programmation et de planification qu'ils ont arrêtés, les acteurs publics révèlent des stratégies de développement de leur territoire assez différenciées.

Deux grands types de stratégie se dégagent.

- Une volonté de transformer le territoire et d'attirer de nouvelles populations et activités

La montée en gamme de l'offre de logements participe d'une transformation attendue de la composition socio-économique du territoire. Elle apparaît comme un des rouages de la stratégie mise en place par les acteurs publics pour impulser un renouvellement urbain qui s'appuie sur le quartier de gare. C'est notamment le cas à Aulnay-sous-Bois, Nanterre-la-Folie, Bagneux et Arcueil-Cachan. Les acteurs publics et privés orientent la planification et la programmation vers une nouvelle offre de logements à même de favoriser la requalification des quartiers. Si loger les classes populaires, en particulier via le logement social, n'est pas une problématique évacuée à l'échelle de ces quartiers de gare, qui comprennent déjà une proportion très importante de logements sociaux, elle n'est pas la priorité des acteurs locaux. Le renouvellement de l'offre de logements dans ces quartiers, privilégiant notamment l'accession à la propriété, témoigne de la volonté de faire entrer le territoire dans une nouvelle trajectoire par l'attraction de populations nouvelles.

Plusieurs quartiers de gare mettent également en place une stratégie pour attirer des emplois. Ces stratégies reposent souvent sur la construction de bureaux, ce qui correspond généralement à une volonté de tertiariser l'emploi et, de façon indirecte, à créer un cadre renouvelé pour assurer l'intégration de ces emplois dans le territoire. Ces projets visent le plus souvent des populations et des activités économiques différentes de celles qui sont déjà présentes dans le territoire, ce qui les inscrit dans une logique de mutation.

Les acteurs publics et privés cherchent également à créer une nouvelle offre commerciale susceptible de répondre aux besoins des nouvelles populations. La transformation de l'offre existante conforte bien souvent la tertiarisation en cours dans ces quartiers de gare et révèle des stratégies qui visent à faire muter le territoire en anticipant les demandes en termes de consommation d'une population future.

- Une volonté d'améliorer le cadre de vie des populations résidentes du territoire

Dans certains des territoires étudiés, on observe que les acteurs locaux, s'ils n'excluent pas l'arrivée de nouvelles activités et populations, n'en font pas une priorité et organisent l'arrivée de la gare et l'aménagement du quartier pour répondre prioritairement aux demandes et besoins de la population déjà présente. C'est notamment le cas à La Courneuve, Clichy-Montfermeil, Drancy-Bobigny, Sevran, Rosny-sous-Bois et aux Agnettes.

Dans la mesure où le désenclavement d'un territoire ne passe pas seulement par un choc d'accessibilité mais aussi par l'attractivité des espaces publics situés aux abords des gares,

la question du rôle de centralité nouvelle que peut détenir à terme un quartier de gare est posée, et ce dans une logique d'amélioration du cadre de vie des populations déjà sur place. Cette stratégie repose sur la prise en compte de la situation actuelle et tente d'apporter des solutions aux problèmes existants, en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs mobilisés autour des projets du quartier de gare. Ces projets s'appuient sur la création d'espaces publics à l'usage des populations résidentes d'abord et des populations nouvelles ensuite. Ils peuvent également comprendre la création d'équipements de loisirs, sportifs, culturels ou liés à l'éducation afin de faciliter l'intégration du quartier de gare dans les tissus urbains existants. Les quartiers de gare des Agnettes et de Drancy-Bobigny illustrent particulièrement cette approche. Les acteurs publics semblent privilégier une stratégie d'intégration par rapport à une stratégie de mutation, sans pour autant exclure l'attraction de nouvelles populations et activités. Cette approche vise prioritairement l'intégration de la gare à l'existant, afin notamment d'ouvrir des quartiers enclavés sur l'extérieur. L'accent est alors plus porté sur les espaces publics, les équipements et l'environnement urbain que sur l'accès au réseau de transport.

Ces deux stratégies ne s'opposent pas, elles ne s'excluent pas non plus. Leurs objectifs généraux d'amélioration de l'accessibilité, du cadre de vie, de l'offre de logements et d'emplois se recoupent. Cependant au regard de la planification et de la programmation actuelles aujourd'hui, elles ne s'expriment pas de la même manière et ne poursuivent pas exactement les mêmes fins.

(1) Suite à l'accord intervenu le 26 janvier 2011 entre Maurice Leroy, alors ministre de la Ville, chargé du Grand Paris, et Jean-Paul Huchon, alors président du conseil régional d'Île-de-France et président du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

(2) Le 22 février 2018, le Premier ministre a affirmé « *la volonté de l'Etat de mener à bien ce projet [du Grand Paris Express] à l'horizon 2030 dans toutes les composantes initialement prévues et de le rendre totalement irréversible* », selon le calendrier qui suit. Les deux priorités à l'horizon 2024 sont la mise en service : « *des lignes bénéficiant au plus grand nombre de Franciliens* » d'une part (extension de la ligne 14 au Nord et au Sud jusqu'à l'aéroport d'Orly, réalisation du tronçon commun des lignes 16 et 17 entre Saint-Denis-Pleyel et Le Blanc-Mesnil et de la ligne 15 Sud), de la ligne 16 entre Le Bourget RER et Clichy-Montfermeil d'autre part. A l'horizon 2027 ou 2030 au maximum, le bouclage de ces lignes (15, 16, 17) et la mise en service des autres lignes (18) seront assurés.

(3) Pour ce faire, l'étude a favorisé les approches locales, tournées vers les spécificités des territoires, de leurs configurations socio-spatiales et de leurs jeux d'acteurs.

(4) Prager Jean-Claude (2015). La dynamique économique des territoires. Une introduction. *Revue de l'OFCE*, n° 143, pp. 13-74.

(5) Desjardins Xavier (2017). *Urbanisme et Mobilité. De nouvelles pistes pour l'action*. Paris : Editions La Sorbonne, 226 p.

(6) Offner Jean-Marc (1993). Les effets « structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique. *L'Espace géographique*, n° 3, pp. 233-242.



En savoir + | <http://www.cget.gouv.fr/grand-paris-express>

Auteur(s) | Julien Aldhuy (EUP), Cécile Altaber (CGET), Catherine Barbé (SGP), Adil Jazouli (CGET), Adeline Heitz (EUP) et Sandrine Wenglenski (EUP)

Couverture | conception CGET ; illustration © Société du Grand Paris – Agence Miralles Tagliabue EMBT

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Serge Morvan

NOUS SUIVRE



www.cget.gouv.fr

20 avenue de Ségur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00