



Université
Gustave Eiffel

ÉCOLE
D'URBANISME
DE
PARIS

CHAIRE
AMÉNAGER
le GRAND
PARIS

LVMT
Laboratoire
Ville
Mobilité
Transport

SYNTHESE DU RAPPORT DE RECHERCHE

**ANTICIPER ET PREPARER L'ARRIVÉE D'UN RÉSEAU DE TRANSPORT. UNE
ANALYSE DES DISPOSITIFS DE COORDINATION AMÉNAGEMENT-TRANSPORT
AUTOUR DES GARES DU GRAND PARIS EXPRESS**

Matthieu Schorung

Docteur en géographie (Université Paris-Est)

Post-doctorant Chaire Aménager le Grand Paris (2019-2020)

Ecole d'Urbanisme de Paris

Laboratoire Ville Mobilité Transport

Université Gustave Eiffel

Courriel : matthieu.schorung@gmail.com

L'articulation entre l'urbanisme et les réseaux de transports collectifs se trouve plus que jamais au centre des préoccupations et des attentes des acteurs de l'aménagement et des transports. L'intérêt est très marqué de la part des milieux de la recherche et des professionnels pour les questions relatives à la conception de modes d'urbanisation plus durables, moins coûteux en déplacements et moins dépendants de l'automobile. La promotion d'une ville structurée autour des réseaux de transports mêle le schéma d'une organisation urbaine polycentrique à celui de la ville compacte, permettant à celle-ci de sortir d'une représentation limitée aux espaces centraux. Cette évolution des doctrines urbanistiques s'est accompagnée d'un foisonnement de nouveaux outils d'action publique élaborés par les institutions étatiques, les gouvernements métropolitains, les collectivités locales voire les autorités en charge des transports afin de favoriser la coordination urbanisme-transport (quartiers *transit-oriented development* (TOD), *Transit Development Areas*, périmètres d'aménagement concerté, contrats d'axe, etc.).

Cette recherche questionne l'application de l'injonction à la coordination urbanisme-transport à partir d'une analyse des pratiques, des instruments et des processus concrets d'élaboration de coordination autour des gares du Grand Paris Express. **Deux questionnements principaux** émergent par conséquent. Le **premier** porte sur la compréhension des enjeux soulevés par la coordination des politiques d'aménagement urbain et la construction d'un nouveau réseau ferré métropolitain (GPE). Comment sont construites et mises en œuvre les politiques de transport et d'aménagement au regard des enjeux d'articulation urbanisme-transport ? Comment se construisent les articulations et la coordination entre deux champs d'action et entre les acteurs dans l'anticipation et la préparation par les acteurs locaux de l'arrivée du Grand Paris Express ? Le **second** porte sur le changement des pratiques. La mise à l'agenda politique d'un nouvel impératif de cohérence urbanisme-transport induit-elle un changement des pratiques et du contenu des politiques de transports et d'aménagement et d'urbanisme ? Quelle est la nature des accords construits entre les acteurs dans le cadre de ces dispositifs et de leur traduction concrète en termes de principes d'aménagement et de production urbaine ?

L'inventaire des dispositifs de coordination formels ou informels dans l'aménagement des quartiers de gare : l'analyse des comités de pôle de la Société du Grand Paris (SGP) et d'IDF Mobilités.

En Ile-de-France, l'aménagement des gares et des quartiers de gare liés au projet du Grand Paris Express a donné lieu à la mise en place de « comités de pôle » qui visent à surmonter la pluralité des domanialités, des maîtrises d'ouvrage et des opérateurs, et à construire des accords sur la base desquels les acteurs s'appuient pour mettre en œuvre l'action collective. Le premier objectif de cette recherche postdoctorale était d'interroger l'existence, la forme et le rôle des dispositifs de coordination urbanisme-transport dans la préparation de l'arrivée du Grand Paris Express (GPE). La conduite de cette recherche nous a permis d'infirmer une hypothèse de départ selon laquelle l'arrivée d'une nouvelle infrastructure conduirait à l'émergence ou au renforcement le cas échéant de dispositifs ou d'outils formels ou informels portant

une meilleure coordination urbanisme-transport. Dans le cadre du GPE porté la Société du Grand Paris, un dispositif a été développé et ce pour l'ensemble des nouvelles gares du GPE : le comité de pôle. Certains acteurs rencontrés font mention qu'il y a des expériences passées de dispositif autour des pôles d'échanges ou d'infrastructures – tels que les comités de site du Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France (PDUIF) ou les comités de ligne portés par la SNCF et par IDF Mobilités autour de certaines lignes de transilien – mais que ces expériences n'englobaient pas la dimension de la coordination urbanisme-transport. Ce nouveau dispositif fait suite à un précédent dispositif de coordination, celui des Contrats de Développement Territorial (CDT), qui a été mis en place suite à la loi sur le Grand Paris de 2010. Le CDT, outil partenarial entre la norme et le contrat, visait notamment à élaborer un projet de territoire en dépassant les limites administratives classiques et à inscrire les objectifs de construction de logements neufs de la TOL (Territorialisation de l'Offre de Logement). Les CDT pouvaient dès lors servir de base conceptuelle et pratique à des stratégies de coordination urbanisme-transport sur des territoires au périmètre intermédiaire entre la municipalité et la métropole – périmètre intermédiaire matérialisé par les Etablissements Publics Territoriaux (EPT).

Les comités de pôle portés par la SGP et IDF Mobilités constituent donc une initiative intéressante dans la façon de penser et d'envisager l'aménagement des pôles de gares, des environs immédiats de la gare et du quartier de gare (dans la limite d'un rayon de 300m autour de la gare). Ces comités de pôle sont arrivés tardivement, à partir de 2015, alors que le projet d'infrastructure est lancé à partir d'août 2011 avec la publication du décret validant le schéma d'ensemble du transport public du Grand Paris. Il s'agit donc, pour les responsables de la Société du Grand Paris interrogés, d'un ratrappage de la SGP et des acteurs politiques impliqués pour adjoindre à ce projet technique une vision territoriale. **Les comités de pôle constituent une expérience intéressante pour plusieurs raisons :**

- 1)** ils font émerger un processus de collaboration entre les différents acteurs dans l'aménagement des pôles de gares : les comités de pôle, dont la composition est définie uniformément, réunissent à la fois les grands acteurs institutionnels (région, SGP, département, Etablissement Public Territorial, EPFIF), les acteurs locaux (municipalité, société locale d'aménagement), les opérateurs impliqués dans le pôle (SNCF, RATP) et toutes les entités possédant du foncier ;
- 2)** les comités de pôle garantissent, par leur focalisation prioritaire sur l'intermodalité et sur la qualité des espaces publics, des projets urbains autour des gares qui relèvent dans leur ensemble des principes communément admis pour qualifier un quartier de gare durable, sur la partie organisation des mobilités. La démarche des comités de pôle, qui s'applique aux projets d'aménagement des espaces publics, a permis de diffuser et d'appliquer un certain nombre de « bonnes » pratiques d'aménagement qui relèvent de l'urbanisme durable et de l'urbanisme orienté vers le rail ;
- 3)** pour la première fois dans un instrument d'action collective à l'échelle du Grand Paris, le périmètre de la boîte gare et du parvis est dépassé et les études de pôle s'appliquent sur un périmètre correspondant à un rayon de 300 mètres autour de la boîte gare. Au-delà de la définition *stricto sensu* d'un périmètre, cela signifie que

la gare ne porte pas qu'une fonction de transport et qu'une dimension technique, y compris dans l'insertion dans le tissu urbain mais qu'on lui adjoint collectivement d'autres fonctions et d'autres dimensions notamment territoriales ;

4) les comités de pôle sont l'outil qui organise les modalités d'échange et de négociation entre les acteurs institutionnels, les maîtres d'ouvrage et les opérateurs en charge des transports et de l'aménagement dans le cadre du Grand Paris Express. Cependant cet instrument d'action publique s'accompagne d'une réflexion collective forte initiée par la SGP à travers son initiative sur l'Atelier des Places du Grand Paris. Les responsables de la SGP interrogés estiment que c'est parce qu'il y a cet effort de réflexion et de mobilisation collectives et parce qu'il y a un effort financier conséquent que les acteurs se sont vraiment emparés de cet instrument ;

5) l'évolution que représentent les comités de pôle ne peut pas être dissociée de cette action publique collective autour des pôles de gare visant à faire des 68 nouvelles gares du GPE de nouvelles centralités du Grand Paris. L'utilisation de l'expression « places du Grand Paris », faisant partie du titre de l'ouvrage rédigé conjointement par la SGP et par Ile-de-France Mobilités (*Places du Grand Paris, principes de conception des espaces publics du Grand Paris Express*, 2019), témoigne d'une volonté d'uniformiser l'action collective autour de l'aménagement des pôles de gare du GPE et de fournir un ensemble de principes d'aménagement permettant de guider les maîtres d'ouvrage ;

6) les études de pôle, qui doivent conclure les travaux des comités de pôle et faire émerger une vision partagée de l'aménagement du pôle, sont multi-facettes et recouvrent divers objets de l'aménagement des gares et des quartiers de gare : l'aménagement de la gare des alentours adjacents, l'organisation de l'intermodalité et du rabattement, le réaménagement de la voirie et de la trame routière, l'interconnexion des réseaux, la conception et l'organisation des espaces publics, l'animation des quartiers de gare – toujours dans cet objectif d'en faire des lieux de centralité et de vie métropolitaines – ou encore le développement des modes doux (vélo, marche). Les comités de pôle s'inscrivent dans les orientations du Schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF).

Toutefois, cette recherche postdoctorale a permis d'identifier également les principales limites de ce dispositif :

1) les comités de pôle apportent une vision territoriale du pôle de gare mais l'étude de pôle n'est pas prescriptive. Elle relève de la présentation d'une vision partagée mais n'a aucune valeur juridique. Les municipalités, par le biais de leurs compétences en matière d'urbanisme, sont les seules décisionnaires des actions et des opérations d'urbanisme sur le territoire communal au nom du respect du principe de liberté communale ;

2) le périmètre de référence des 300 mètres autour de la gare constitue à la fois une solution mais démontre également une vision trop limitée de l'organisation des mobilités dans une aire urbaine polycentrique aussi complexe que le Grand Paris. Des expériences mettant en œuvre d'autres dispositifs se réfèrent à des échelles ou des périmètres différents comme les contrats d'axe (appliqués à une ligne de transport régional à l'échelle d'une aire urbaine comme à Nantes ou à Toulouse), les projets TOD (appliqués à l'échelle du Grand Montréal dans le cadre du Plan

métropolitain d'aménagement et de déplacement – PMAD). Deux questions se posent dès lors : la question de l'« acteur-porteur » de cette stratégie des comités de pôle et celle de l'absence de vision métropolitaine. En effet, les comités de pôle ont été initiés par la SGP, un EPIC qui a pour mission première de réaliser le Grand Paris Express, et par Ile-de-France Mobilités, l'Autorité organisatrice des transports à l'échelle de la région. Ces deux acteurs n'ont pas vocation à intervenir dans l'aménagement urbain et dans l'urbanisme, cela relève de la région pour la planification stratégique et l'aménagement du territoire via le SDRIF et de la commune pour la définition et la validation des opérations d'aménagement et des règles d'urbanisme via les documents d'urbanisme locaux. Par ailleurs, et cela est corrélé à la question précédente, l'absence de vision métropolitaine dans le Grand Paris paraît problématique à plusieurs acteurs interrogés. Il apparaît, d'après de nombreux chercheurs et des praticiens de l'aménagement et de l'urbanisme, que les exemples considérés comme aboutis de coordination urbanisme-transport se sont systématiquement appuyés sur l'échelle métropolitaine pour (re)penser la question des mobilités, du système de transport, de l'intermodalité, de l'urbanisme, de la densification et de l'usage des sols : à Copenhague avec l'ambitieux et précoce « *Fingerplan* », en Suisse avec les projets d'agglomération (Berne, Genève, Lausanne, Zurich), à Portland (Oregon) avec l'institutionnalisation de l'intégration entre les politiques d'usage des sols, d'urbanisme et de transport au sein de Metro, à Montréal avec le PMAD qui est décliné ensuite dans des opérations d'aménagement. Plusieurs acteurs interrogés dans le cadre de cette recherche considèrent qu'il faut penser « métropole » et ce surtout dans les grandes aires urbaines polycentriques dont le développement et l'étalement finissent par poser la question de leur gouvernabilité ;

3) la dernière limite que l'on peut identifier suite à cette recherche est que ce dispositif, à la différence des CDT, ne porte pas sur le contenu des opérations de logement et de développement économique mais il porte essentiellement sur les aménagements urbains autour des gares et sur l'amélioration de l'intermodalité.

Le rôle de ce dispositif de coordination dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement.

La première hypothèse élaborée au début de cette recherche postdoctorale portait sur la possibilité pour ce dispositif de coordination de confronter et d'ajuster les calendriers d'intervention des acteurs, qui suivent *a priori* différentes logiques propres aux conditions de réalisation technique, au financement, au plan de charge des opérateurs et des entreprises, etc. Cette hypothèse est infirmée en partie car les comités de pôle portent sur les doctrines, les principes et les modes d'application de l'aménagement des gares et des environs de la gare, des espaces publics dans un rayon de 300 mètres et d'amélioration de l'intermodalité. Ces doctrines, ces principes et ces pratiques visent à faire émerger une vision collective partagée du futur quartier de gare respectant les grands principes-guides élaborés par la SGP et par Ile-de-France Mobilités : ce qui constitue en soi une évolution intéressante par rapport à la manière dont se concevaient les gares et les quartiers de gare en Ile-de-France jusqu'alors avec une séparation nette entre le monde de l'aménagement, le monde du transport et les acteurs institutionnels qui ont la responsabilité de

l'urbanisme et de l'usage des sols. Implanter une gare ou une station de métro ou de tramway relevait d'abord de l'acte technique avec une intervention des aménageurs limitée à la restructuration de la voirie et de la trame viaire – les premières générations de gares RER ou les stations de tramway en petite couronne (T1, T2, T3) en sont des exemples symboliques. Concernant les calendriers, les comités de pôle semblent suivre le calendrier général de livraison des lignes du GPE. Il apparaît toutefois que leur déroulé se fasse indépendamment des évolutions du calendrier de livraison et notamment des retards déjà actés d'achèvement des lignes 15 et 16. L'idée est donc d'obtenir un accord collectif « clé en mains » sur l'aménagement de la gare et du quartier de gare jusqu'à attendre l'arrivée effective de l'infrastructure : il y a donc bien un effet d'anticipation fort des acteurs. Il ressort également de divers entretiens que le comité de pôle sert d'« arène » de discussions, de débats et de confrontations de diverses visions territoriales et ce dans un double objectif : mettre en œuvre concrètement la territorialisation de l'infrastructure du Grand Paris Express et s'assurer que les élus locaux et les acteurs de l'aménagement, du foncier et des transports soient entraînés collectivement dans cet exercice de conceptualisation des futurs quartiers de gare/des futures places du Grand Paris. Cela sert l'objectif de rattrapage de la SGP suite au lancement en 2015 de l'initiative des comités de pôle. En effet, de nombreux élus locaux, essentiellement des maires, étaient particulièrement dubitatifs voire hostiles au départ au projet du Grand Paris Express et surtout à ses effets sur les territoires communaux concernés. Certains maires ne voulant pas se voir dessaisir de l'aménagement d'un morceau de « leur » ville au profit de ce grand projet d'infrastructure. Les comités de pôle ont donc servi à la fois d'« arène » et de « zone de rencontre » jouant un rôle d'entremetteur entre des personnes et des institutions dont les objectifs, le fonctionnement, les modes de production et les plans de charge différents.

La seconde hypothèse était que ce dispositif constitue des lieux de négociation des articulations entre la réalisation du métro et le contenu des opérations d'aménagement. Cette hypothèse est infirmée en grande partie car les comités de pôle ne couvrent pas le domaine de l'aménagement urbain et donc les opérations d'aménagement et d'urbanisme – en dehors de ce qui relève de l'intermodalité et des espaces publics à proximité de la gare – et qu'il y a une déconnexion entre le contenu des opérations d'aménagement, les programmes immobiliers et les comités de pôle. Ce choix, certes peu efficace au regard de l'objectif de coordination urbanisme-transport, est somme toute cohérent eu égard aux compétences de la SGP et à la segmentation en Ile-de-France entre les compétences de transport, d'aménagement et d'usage des sols. Le dispositif des comités de pôle ne constitue pas l'arène de référence pour des ajustements des programmes d'aménagement, que ce soit dans la réalisation temporelle comme dans le contenu des opérations. La discussion directe sur la composition du programme d'aménagement d'un quartier de gare du GPE se fait entre la SGP, la municipalité, l'aménageur et les maîtres d'ouvrage, suivant une pratique classique de l'aménagement urbain. Il apparaît que la plupart des grandes opérations, comme celle de Campus Grand Parc à Villejuif-Institut Gustave Roussy ou celle de Noisy Champs, ou des opérations d'envergure moyenne comme celle d'Issy RER, sont intégrées dans une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC). À

l'échelle du projet urbain, les acteurs locaux, la municipalité et l'intercommunalité, disposent déjà d'un dispositif juridique leur permettant de modifier ou corriger un programme d'aménagement et d'en déterminer le contenu (volumes de construction de logement, de bureaux, aménagement d'espaces commerciaux, équipements publics, espaces verts, organisation des circulations, règles d'urbanisme concernant la hauteur des bâtiments ou l'occupation des sols, etc.). Au-delà des différences liées aux agencements territoriaux préexistants, au contexte socio-économique de chaque municipalité et de chaque quartier de gare, à la disponibilité du foncier, à la présence de grands équipements ou d'infrastructures moteurs, l'existence d'une opération d'aménagement d'envergure s'explique aussi par le fait que la municipalité dispose de l'ingénierie technique et financière, de l'expérience de la conduite de grands projets urbains et de la confiance déjà établie des investisseurs et des promoteurs – dans le cas du quartier de gare GPE d'Issy RER la municipalité n'a aucun mal à construire une opération d'envergure tout en accueillant des bâtiments iconiques et un projet issu de l'APUI Inventons la Métropole du Grand Paris. Dans d'autres cas (communes enclavées avec des caractéristiques socio-économiques compliquées, communes avec un important périmètre de quartiers relevant de la politique de la Ville), la complexité et la nature d'un tel projet d'aménagement devant anticiper l'accueil, sur près d'une décennie, d'une gare GPE, aurait pu nécessiter la création d'un véritable dispositif de coordination urbanisme-transport qui puisse s'occuper d'urbanisme et d'aménagement en soutenant la municipalité. Le cas de la gare des Ardoines à Vitry-sur-Seine est éclairant de ce point de vue-là : une gare sur la ligne 15 sud qui sera la première à être livrée (en 2025 a priori) dont le projet urbain attenant de grande envergure, qui comprend en autres un projet APUI IMGP (les Ardoines), n'est pas stabilisé et soulève des interrogations quant à la perspective d'une réalisation effective et complète des programmes immobiliers. Le projet urbain paraît avoir été surdimensionné par rapport au marché immobilier local et à la demande en équipements tertiaires dans ce territoire. Inversement, y compris dans des territoires en grande difficulté économique et sociale, la présence d'un « acteur-meneur » fort qui dispose de l'ingénierie, de l'expérience, des ressources humaines et techniques et d'une bonne assise territoriale peut accélérer la coordination des différents acteurs. A La Courneuve-Carrefour des Six Routes, par exemple, territoire enclavé en détresse économique et sociale, le comité de pôle apparaît comme l'un des plus mobilisés et est le premier des 68 comités à avoir atteint sa phase finale de publication de l'étude de pôle – le pilotage du comité de pôle étant assuré par l'Etablissement Public Territorial Plaine Commune.

Cette absence de dispositif de concertation, de discussion voire de décision concernant le contenu des opérations d'aménagement dans les quartiers de gare se remarque également dans le décalage entre les différents agendas d'intervention et lorsqu'il y a un retard annoncé dans la réalisation et la livraison des lignes et des gares. Certaines municipalités se retrouvent dès lors confrontées aux effets de l'incertitude en urbanisme et au brusque décalage dans le temps de la livraison de la ligne et de la gare particulièrement sur les futures lignes 17 et 18 dont l'horizon de réalisation ne cesse de reculer. À Antony (ligne 18), y compris avec un marché immobilier local favorable et porteur et avec une municipalité qui est engagée de longue date dans des projets urbains complexes et

d'envergure, l'incertitude liée à la réalisation de la ligne 18 place la municipalité dans une situation délicate par rapport à son grand projet Antonypole. Celle-ci devant reconnaître une position attentiste indépassable puisque ce grand projet urbain a été façonné par et pour la gare.

La SGP comme acteur de l'aménagement ?

La Société du Grand Paris est un établissement public qui a comme charge première de conduire la construction du réseau du Grand Paris Express tel que défini par décret en 2011. Toutefois, la SGP n'est pas absente de la programmation d'opérations urbaines autour des gares du GPE. Son rôle est triple : l'acquisition de foncier pour la construction des gares et pour l'ensemble des équipements nécessaires à la réalisation du réseau (emprises pour les chantiers et pour les ouvrages techniques, emprises pour les futurs centres de maintenance, etc.) ; l'intervention urbaine par la cession de droits à construire permettant de valoriser les emprises acquises et libérées. La SGP n'a pas une fonction d'aménageur *stricto sensu* dans les textes législatives et réglementaires qui définissent ses missions mais, de fait, elle apparaît comme l'un des acteurs de l'aménagement des quartiers de gare du GPE quand ses emprises foncières sont concernées. Cette nouvelle facette de son action s'exprime de diverses manières :

- l'augmentation de ses capacités d'acquisition foncière
- la cession de droits à construire qui apparaît comme l'action la plus importante et la plus visible dans l'aménagement des emprises à proximité des gares
- la planification du contenu du projet urbain autour d'une gare en lien avec la municipalité et le (les) aménageur(s) pour définir, par exemple, les surfaces dédiées aux activités commerciales, aux bureaux, etc.

Le potentiel de valorisation autour des gares GPE est important – la SGP recense au total 125 sites de toutes tailles (de 1 000 m² à 20 000 m²) dont 50 % se trouvent sur les sites de gares – et représente au total près d'1,5 million de m² (surface de plancher) potentiels. Néanmoins, la SGP n'a pas été pensée au départ comme un acteur de l'aménagement, dans un fonctionnement en silo encore classique avec une séparation entre la fonction technique de construction d'un réseau et la fonction urbaine d'aménagement et dans une volonté manifeste d'éviter un conflit avec des collectivités locales soucieuses de préserver leurs compétences. La loi portant création de la Société du Grand Paris (2010) ne donnait pas la possibilité à la Société nouvellement créée d'intervenir dans le champ de l'aménagement et de la conduite de projets urbains – la seule possibilité réglementaire résidait dans l'acquisition d'emprises pour les chantiers puis la valorisation de celles-ci et la vente des droits à construire. Le but n'était alors qu'un but financier visant à faire de la valorisation foncière et immobilière afin de récupérer des recettes et de limiter la charge de la dette de la SGP.

Les « projets connexes » de la SGP, expression abandonnée désormais pour « projets immobiliers », représentent la partie la plus visible de l'action foncière, immobilière et aménagiste de la SGP. Il s'agit de produits immobiliers construits sur des parcelles (généralement une emprise de taille modeste) appartenant à la

SGP ou construits au-dessus de la gare souterraine – environ 1/5 de ces projets immobiliers se trouvent en surplomb d'une gare. Ces derniers sont les plus visibles y compris dans la presse grand public ou dans la presse professionnelle mais ils ne représentent finalement qu'une petite partie des potentialités de projets. L'action de la SGP en matière d'aménagement connaît une évolution décisive depuis 2017 : en 2017, l'unité « développement urbain » et l'unité « mobilité-intermodalité » fusionne au sein d'un même département pour décloisonner l'action urbaine globale de l'établissement ; en 2019, la LOM (loi d'Orientation des Mobilités) porte une disposition réglementaire permettant à la SGP de mener des opérations de promotion immobilière. En effet, la SGP peut désormais, pour valoriser le patrimoine foncier au-delà de la simple vente des droits à construire, assurer elle-même le portage ou le co-portage de ces opérations par la création de filiales. Cette évolution d'ensemble s'accompagne d'une montée en puissance des ressources humaines au sein de la SGP – signe d'une nouvelle étape assumée dans l'aménagement urbain et dans la valorisation foncière et immobilière. L'objectif principal reste, même après le passage de la disposition de la LOM, de récupérer des recettes sur la valorisation immobilière pour limiter la charge de la dette de la SGP, suivant là une stratégie désormais largement partagée dans le monde – par des opérateurs, des autorités en charge des transports, par des gestionnaires d'infrastructures – de captation de la valeur foncière et immobilière pour participer au financement d'un projet de transport. Cette stratégie se fonde d'abord sur une logique économique de rentabilisation financière des projets de transport et non sur une logique territoriale : cela conduit souvent à surestimer les bénéfices pouvant être tirés d'opérations de valorisation foncière et immobilière qui ne pourront pas supplanter l'investissement public nécessaire et le fait d'assumer que développer un projet de transport collectif a un coût net pour la collectivité – le rapport Carrez sur les ressources de la Société du Grand Paris (2018) accorde une place démesurée à la captation de valeur.

Les quartiers de gare du Grand Paris Express : un enjeu politique en pointillés.

La loi d'aménagement sur le Grand Paris de 2010 connecte partiellement, grâce aux CDT, la construction du nouveau réseau et sa territorialisation au-delà de la constitution et de la liaison des clusters économiques par une infrastructure lourde.

L'enjeu de la densification autour des gares est par ailleurs considéré comme une priorité de la région Ile-de-France qui a inscrit dans le SDRIF révisé de 2013 un objectif de densification autour des nœuds de transport. Cette politisation à l'échelle régionale de l'enjeu de densification et de coordination urbanisme-transport autour des gares est importante mais se limite au fait que le SDRIF est un document général, point d'appui de la planification stratégique régionale. L'action de la SGP dans l'aménagement des gares et des quartiers de gare et l'engagement des comités de pôle s'inscrivent de manière générale dans le SDRIF mais la région est *in fine* relativement absente de l'aménagement des quartiers de gare du Grand Paris Express. Les acteurs interrogés témoignent de cette déconnexion manifeste entre l'échelon régional et la conduite de l'aménagement du Grand

Paris, en dehors des actions de l'autorité régionale organisatrice des transports, IDF Mobilités.

Il apparaît dès lors que l'un des problèmes dans la coordination urbanisme-transport autour des gares du GPE à l'échelle du Grand Paris, suite aux entretiens conduits auprès de professionnels de la SGP et de la région Ile-de-France, résiderait dans l'absence d'instruments d'action publique territorialisés et dans l'absence d'une planification à l'échelle de la métropole. La loi de 2010 n'a pas pensé une forme de gouvernance à l'échelle métropolitaine et en déconnectant le projet du Grand Paris de la région pour des raisons politiques. Il faut attendre les lois MAPTAM (2013) et NOTRe (2015) pour voir émerger un mécano institutionnel spécifique pour le Grand Paris avec la naissance de la Métropole du Grand Paris (MGP) au 1^{er} janvier 2016. Suite aux débats parlementaires particulièrement nourris pendant l'examen de la loi NOTRe, la MGP est dotée d'un certain nombre de compétences (habitat, logement, climat, énergie, grands équipements métropolitains, certaines opérations d'aménagement reconnues d'intérêt métropolitain) mais est exclue de toute compétence directe sur le Grand Paris Express et l'aménagement des quartiers de gare du GPE. De nombreux acteurs interrogés déplorent cette absence de planification métropolitaine et d'une vision à l'échelle du Grand Paris de coordination urbanisme-transport alors que l'échelle métropolitaine est présente dans nombre d'aires urbaines qui ont élaboré des politiques de coordination (Montréal, Portland, agglomérations suisses, Copenhague, Stockholm, etc.). La question de l'échelon métropolitain demeure donc en suspens.

L'enjeu politique de l'aménagement des quartiers de gare peut être qualifié de « pointillés » notamment au regard du destin des CDT. Les CDT – 14 contrats ont été signés de 2013 à 2016 – ont constitué un moment et un dispositif puissants d'élaboration d'un schéma de développement économique, de logement et d'aménagement cohérent à l'échelle d'un territoire et une arène de discussion et de collaboration entre de nombreux acteurs territoriaux. Néanmoins, les CDT, dans lesquels un mécanisme de pilotage et de suivi sur quinze ans était prévu, ont progressivement été abandonnés et ne constituent plus un cadre d'action publique dans le Grand Paris. Les contrats ont été signés, leur application n'est plus suivie mais ils continuent néanmoins à constituer une référence en matière de coordination de la part des acteurs interrogés. Leur abandon formel ne signifie pas que leurs actions et leur héritage ne continuent pas à influencer les réflexions et les pratiques d'aménagement et de planification. Cet abandon n'a pas été suivi ou rattrapé par l'activation d'un nouveau dispositif en faveur de la coordination urbanisme-transport et de l'aménagement global des quartiers de gare notamment : les comités de pôle constituent un dispositif innovant mais limité aux questions de l'intermodalité et des espaces publics. En 2019, l'ancien préfet d'Ile-de-France, Michel Cadot, a lancé un groupe de travail sur « la vitalité des quartiers de gare » qui constitue une rupture par rapport à ces dernières années. L'aménagement des quartiers de gare est à nouveau considéré comme un enjeu politique de premier plan. Ce groupe de travail rassemble la Société du Grand Paris, GPA (Grand Paris Aménagement), la DRIEA d'Ile-de-France, l'EPFIF (Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France), l'APUR, la Préfecture de la région à travers le SGAP (Secrétariat Général des Politiques Publiques) qui vise à

réfléchir à un système d'organisation de la métropole pour faire émerger une métropole multipolaire structurée autour du Grand Paris Express et qui cherche à construire un nouvel outil d'action publique locale facilitant l'aménagement global des quartiers de gare et privilégiant une approche transversale (transport, aménagement urbain, urbanisme, foncier, commerce, logement, habitat, espaces publics, etc.) et collaborative. Ce groupe de travail devrait faire aboutir ses travaux dans les temps à venir.

Quelles réalités de la coordination urbanisme-transport à l'échelle du Grand Paris ?

Se pose finalement la question de la réalité de la coordination urbanisme-transport au sein du Grand Paris. A l'échelle du projet urbain, la plupart des futurs quartiers de gare multifonctionnels ou à dominante résidentielle respectent les principes ou les bonnes pratiques urbanistiques de l'urbanisme orienté vers le rail. Les comités de pôle permettent d'harmoniser les principes, les doctrines et les pratiques d'aménagement concernant l'intermodalité autour du pôle de gare, l'insertion urbaine de la gare (et pas seulement le parvis) et la conception des espaces publics à l'intérieur et à proximité de la gare. C'est la première fois en Ile-de-France qu'est mise en place une stratégie aussi intégrée et globale concernant les gares : l'idée de la SGP et d'IDF Mobilités n'est donc plus seulement de « poser » un équipement gare sur un tissu urbain mais d'anticiper réellement l'arrivée de cet équipement et de modifier structurellement ce tissu urbain. De multiples principes de l'urbanisme orienté vers le rail sont pris en compte et appliqués : insertion urbaine de la gare, densification, végétalisation des espaces publics, encouragement de l'utilisation des transports collectifs, intermodalité, multifonctionnalité, etc. Bien que le dispositif des comités de pôle soit appliqué uniformément à toutes les gares du GPE, cela ne correspond en rien à une planification à l'échelle du Grand Paris qui prendrait en compte l'entièreté de l'écosystème urbain et économique et de la métropole. De cette recherche postdoctorale découlent également trois autres constats : l'importance de l'intervention foncière dans la conception et la programmation des quartiers de gare dans le contexte d'une action renforcée de l'EPFIF ; la déconnexion entre les projets *Inventons la Métropole du Grand Paris* et la coordination urbanisme-transport puisque ces projets sont essentiellement les vitrines architecturales et urbanistiques du Grand Paris – dans certains cas les projets IMGP liés aux gares du GPE sont incertains voire remis en cause (Les Ardoines, Villejuif-Institut Gustave Roussy) ; l'impensé des inégalités territoriales au sein du Grand Paris – les quartiers de gare dans les territoires déjà développés et bien dotés de l'Ouest francilien sont les plus en avance dans la réalisation des programmes immobiliers et d'aménagement par rapport à l'Est francilien.

Référence complète du rapport : Matthieu Schorung, 2021, *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, Chaire Aménager le Grand Paris, Ecole d'Urbanisme de Paris, Université Gustave Eiffel. Disponible sur HAL-ShS : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-03117086>