

40 ANS D'AMÉNAGEMENT AUX ABORDS DES NOUVELLES GARES

QUELLES LEÇONS POUR DEMAIN ?



DÉCEMBRE 2018

1.14.026



www.iau-idf.fr



Société
du Grand
Paris

IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* Ile de France

40 ANS D'AMÉNAGEMENT AUX ABORDS DES NOUVELLES GARES QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Décembre 2018

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 15
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad AWADA

Département Habitat et Société : Martin OMHOVÈRE, directeur de département

Étude réalisée par : Martin OMHOVÈRE

Avec la collaboration de Barnabè DUPLAN-IVAL

Maquette : Stéphanie ROUSSEAU

Cartographie réalisée par Sylvie CASTANO, Valentin FLOCH, Stéphanie LESELLIER

Recherches iconographiques : Claire GALOPIN et Julie SARRIS

Remerciements : Barnabé DUPLAN-IVAL, Laure DUMAITRE, Mélanie MOUSSI, Valentin FLOCH

Sommaire

Introduction	5
Raisons et contexte d'arrivée des gares : une variété de situations	7
Des territoires desservis foncièrement différents	9
Des implantations au carrefour de plusieurs communes	9
Des territoires inégalement urbanisés	11
Anciennement urbanisés	11
Récemment urbanisés	13
En cours d'urbanisation	15
Des projets d'infrastructure aux origines diverses	17
Desservir des pôles structurants	19
Desservir la zone dense	19
Desservir par opportunité	20
L'arrivée d'une nouvelle desserte : une opportunité pour le développement urbain ?	21
Des infrastructures composantes de projets d'aménagement	21
Des projets appropriés par les collectivités	21
• <i>Val de Fontenay : un projet renégocié par la collectivité</i>	
• <i>Créteil-L'Échat : de la négociation à la réorientation du projet</i>	
• <i>Bobigny : un projet local conforté par la planification régionale</i>	
De l'importance de l'adhésion des collectivités pour la réussite des projets	28
• <i>Sevran-Beaudottes : alternance politique et rejet d'un projet porté par l'État</i>	
• <i>Fort d'Aubervilliers : l'émergence tardive d'un projet porté par la collectivité</i>	
Une desserte à l'origine de nouveaux projets	31
• <i>Châtillon-Montrouge : une amélioration de la desserte décisive pour l'émergence d'un nouveau quartier</i>	
• <i>Aubervilliers : des projets qui peinent à émerger, faute de moyens</i>	
Un effet catalyseur pour le développement urbain ?	34
• <i>La Plaine-Stade de France : un projet urbain dynamisé par la Coupe du Monde de football et l'afflux d'investissements publics</i>	
• <i>Villejuif et Vitry-sur-Seine : une accélération des mutations en diffus</i>	
• <i>Les Agnettes : politiques d'aménagement volontaristes et mutations en diffus, deux stratégies complémentaires</i>	
• <i>La Courneuve : une densification pernicieuse des tissus pavillonnaires</i>	
Une opportunité longtemps négligée	39
• <i>Montrouge : Châtillon-Montrouge, un site périphérique à l'échelle locale</i>	
• <i>La Courneuve-Quatre routes : un secteur longtemps relégué au second plan face à l'acuité des défis urbains du territoire</i>	

L'aménagement aux abords des gares : un exercice à la confluence d'enjeux d'acteurs, temporels et spatiaux	40
Un jeu d'acteurs central de l'émergence à la mise en œuvre des projets	40
Une relation État-collectivités reconfigurée par la décentralisation	40
La commune : échelon de définition, validation et réalisation des projets	41
Des projets au long cours	42
Préserver des voies de bifurcation pour le projet	42
L'aménagement urbain : un levier pour l'attractivité du territoire	42
Ancrer les projets dans leur territoire	43
Préserver les conditions du développement urbain du territoire	43
L'atterrissage spatial de l'infrastructure	43
Le pôle gare : concilier urbanité et fonctionnalité	46
Le territoire : promouvoir un aménagement facilitant l'accès à la gare	48
Conclusion	53

Introduction

Avec soixante-huit gares et 200 km de lignes nouvelles, le projet du Grand Paris Express (GPE) représente un doublement du réseau de métro actuel. Le métro qui, malgré quelques incursions en petite couronne, demeurait un mode de transport ontologiquement parisien, gagne ainsi l'agglomération dans son ensemble. En ce sens, le métro du Grand Paris incarne non seulement la promesse d'une égalité de traitement des territoires, mais aussi l'unité de l'espace métropolitain dans ses complémentarités, ses interdépendances et donc ses échanges. En visant le déploiement du métro en banlieue, ce projet d'infrastructure constitue l'assise la plus tangible de la construction du Grand Paris social et politique. Dans ce contexte, rien d'étonnant à ce que les quartiers des futures gares cristallisent l'attention des territoires et de la société civile. L'arrivée de l'infrastructure est souvent perçue comme un facteur d'attractivité et de développement urbain – comme en témoigne le succès des sites d'Inventons la Métropole du Grand Paris situés aux abords des gares – mais aussi comme un agent de perturbation des équilibres sociaux et économiques des territoires.

Cette ambivalence traduit un rapport idéalisé aux effets territoriaux de l'infrastructure. L'analyse du développement urbain aux abords des gares existantes révèle, on le verra, que la corrélation entre amélioration de la desserte et développement urbain n'est pas automatique. Il convient d'ailleurs ici de souligner la singularité du projet du Grand Paris Express : bien plus qu'une nouvelle infrastructure de transport, il apporte, au-delà de son seul tracé, des correspondances multiples avec les lignes de métro, RER et Transilien existantes, au bénéfice des mobilités des territoires franciliens dans leur ensemble. De ce fait, les gares du Grand Paris Express s'adosseront le plus souvent à des stations ou de gares déjà présentes. Une question s'impose alors : après leur création, ces dessertes antérieures ont-elles contribué au développement de ces territoires ? Et, si cela n'a pas été le cas, quelles conditions réunir pour que le nouveau métro suscite un dynamisme que les infrastructures actuelles n'auraient pu insuffler ? Car telle était l'intention des concepteurs du Grand Paris Express : faire en sorte que le projet déclenche un nouveau cycle de développement urbain et économique, forme de contrepartie aux investissements publics considérables apportés pour la construction du métro. Pour s'en assurer, le législateur avait veillé, de par la loi Grand Paris, à confier à la Société du Grand Paris (SGP) la compétence d'aménageur dans un rayon de 400 mètres aux abords des gares réalisées.

Pour répondre à ces questions et accompagner l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme, l'IAU et la SGP ont choisi d'adopter un regard rétrospectif permettant d'apprécier objectivement le développement urbain ayant eu lieu aux abords d'infrastructures ouvertes au public depuis les années 1970. L'objectif de cette démarche est double : non seulement éclairer les enjeux de l'aménagement aux abords des gares, mais aussi identifier les conditions à réunir pour sa mise en œuvre, tant en termes de gouvernance que d'outils opérationnels.

L'étude s'est penchée sur dix sites : tous ont connu l'ouverture d'une station de métro ou d'une gare RER entre les années 1970 et la fin des années 2000. Neuf de ces stations seront également en correspondance avec le GPE¹. Cet échantillon a été constitué avec le souci de représenter des territoires variés, tant par leur localisation que par leurs caractéristiques socio-économiques ou encore la date de mise en service des lignes. Chaque site a fait l'objet d'une monographie cherchant à restituer l'historique des politiques d'aménagement et des mutations urbaines depuis l'ouverture des nouvelles gares. Dans un souci de cohérence avec les travaux déjà menés par l'Observatoire des quartiers de gare², l'analyse a porté sur un rayon de 800 mètres autour des gares. Dans les fiches monographiques disponibles en ligne, l'accent a été mis sur l'analyse de données quantitatives, l'analyse des archives (plans locaux d'urbanisme, dossiers de zones d'aménagement concerté), mais aussi l'exploitation d'entretiens avec les collectivités. Alors que la desserte de ces territoires est sur le point d'être améliorée, il s'agissait tout d'abord d'identifier les raisons pour lesquelles chaque site avait été retenu pour y implanter une nouvelle gare.

1 - Sur la ligne 7, la station de La Courneuve-8 mai 1945 est la seule station étudiée qui ne sera pas en interconnexion avec le réseau du GPE.

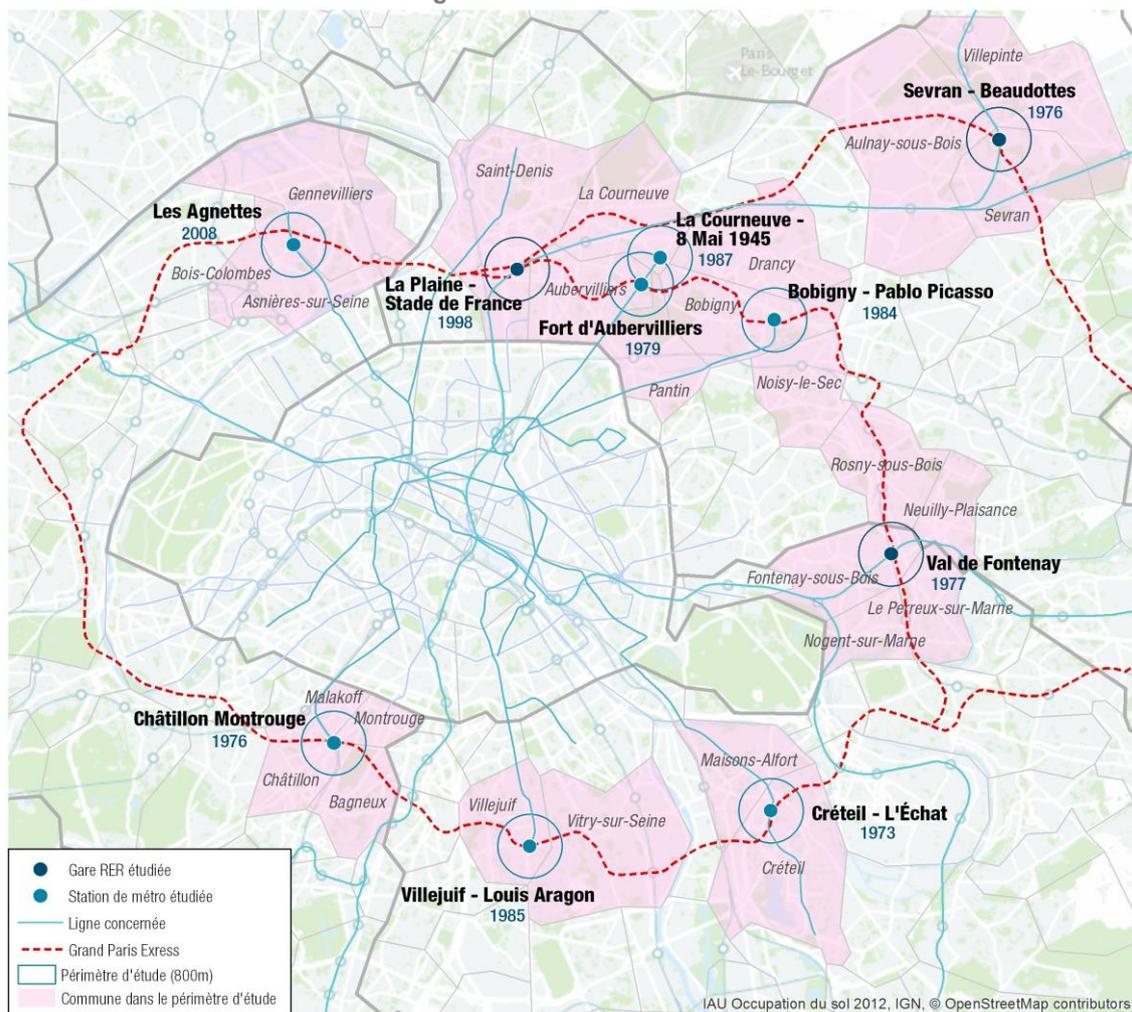
2 - Mis en place dès 2013 par la SGP en partenariat avec l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) et la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

Les données quantitatives (mode d'occupation des sols, fichiers fonciers) ont ensuite permis de mesurer l'ampleur du développement urbain. Les recherches d'archives et les entretiens ont enfin apporté un éclairage qualitatif sur les conditions politiques, techniques et financières ayant favorisé ou non l'émergence et la mise en œuvre de projets.

Cette étude propose une restitution synthétique et transversale des enseignements issus de ces monographies. Dans un premier temps, elle restitue les caractéristiques de chacun des dix territoires retenus, notamment au regard du lien entre leur histoire urbaine et l'émergence des projets de transport. L'analyse des dynamiques urbaines consécutives ou non à l'inauguration des nouvelles gares est au cœur de la seconde partie.

Enfin, le dernier volet de cette synthèse cherche à sérier les conditions politiques et urbaines à réunir pour favoriser une dynamique de développement pérenne aux abords des nouvelles gares.

Dates d'ouverture et localisation des gares et stations de métro étudiées

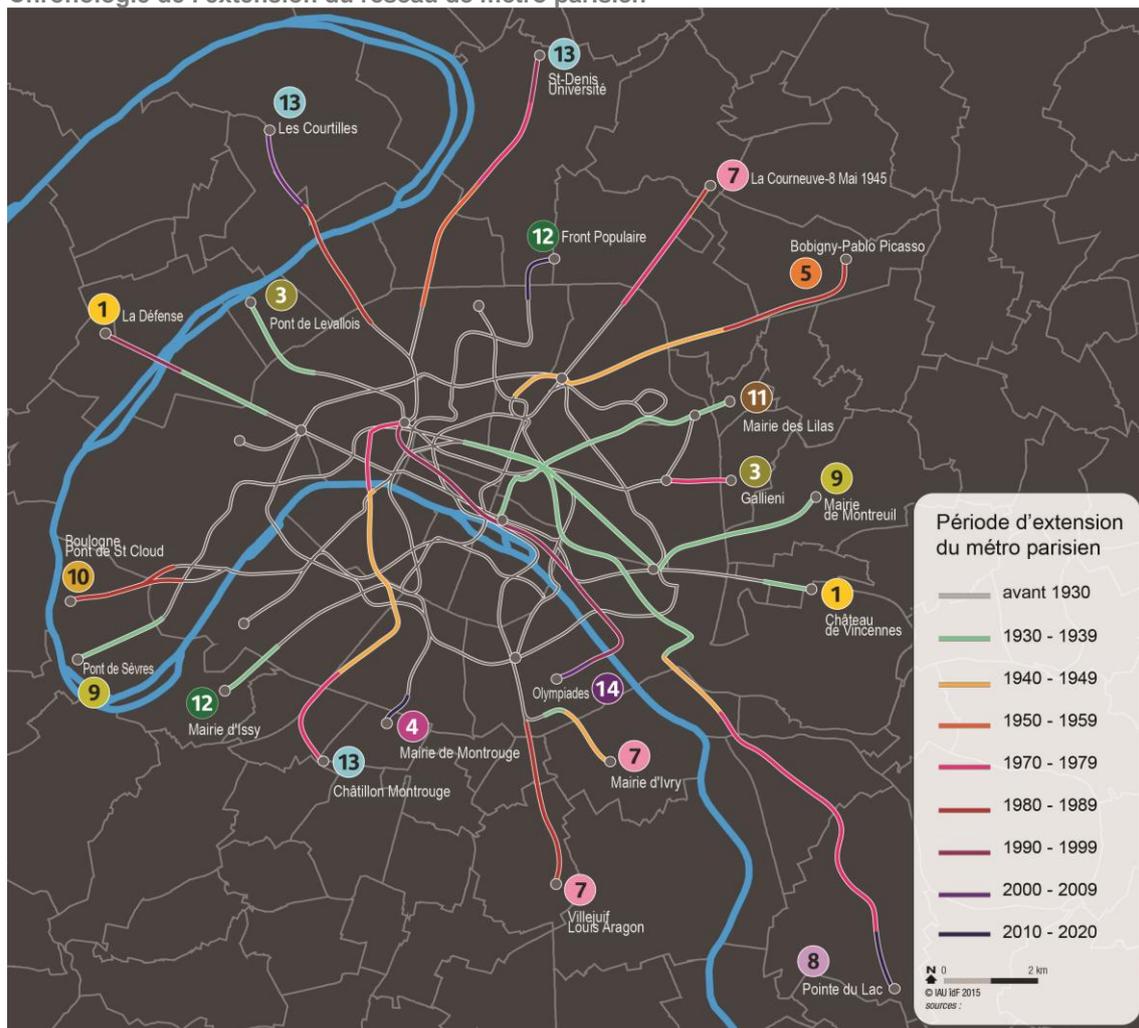


Raisons et contexte d'arrivée des gares : une variété de situations

Au fil des dix sites étudiés, sept desservis par le métro parisien et trois par le RER, une histoire partielle et impressionniste du réseau de transport de l'agglomération parisienne se dessine. Cette histoire commence par la constitution du réseau de métro intra-muros, conçu à la fin du XIX^e siècle pour desservir Paris, saturé de flux. Un réseau dense, maillé mais aussi impropre aux interconnexions avec le réseau ferré, choix délibéré pour le préserver des velléités expansionnistes des compagnies ferroviaires. Autant de caractéristiques qui freineront son extension.

Face à l'urbanisation rapide des banlieues, le besoin d'un prolongement du réseau au-delà de l'enceinte de Thiers se fait pourtant rapidement sentir. Si les lignes proprement parisiennes sont majoritairement achevées à la fin des années 1920, c'est dans les années 1930 qu'interviennent les premières extensions en petite couronne ; d'abord à l'ouest et au sud de Paris, tandis que, à l'est, l'achèvement des lignes 3, 8 et 9 offre une desserte des communes limitrophes de Paris. En revanche, le nord de la capitale, industriel, ne voit pas sa desserte améliorée. Après cette première phase d'extension du réseau, il faudra attendre les années 1970 pour voir à nouveau le réseau s'étendre en banlieue – à l'exception du prolongement de la ligne 13.

Chronologie de l'extension du réseau de métro parisien



La décennie 1970 marque la naissance du réseau de RER qui, fondé sur l'interconnexion de lignes ferrées existantes permet la desserte rapide de l'agglomération parisienne, alors en pleine extension.

L'étude se penche ainsi sur les abords de dix stations de métro et gares du RER construites à partir des années 1970 et jusqu'à la fin des années 2000. L'ouverture de chacune de ces nouvelles stations et gares fait écho à des projets de transports et des territoires différents. Quelles furent les intentions d'aménagement du territoire qui présidèrent à la construction de ces nouvelles infrastructures ?

Des territoires desservis foncièrement différents

Les dix sites étudiés présentent des contextes territoriaux variés, tant du point de vue de leur cadre urbain au moment de l'arrivée des nouvelles gares que de celui de leur gouvernance.

Des implantations au carrefour de plusieurs communes

Il est crucial d'identifier que la grande majorité des sites étudiés s'inscrit aux franges des territoires communaux :

- De nombreuses stations de métro sont implantées en limite de commune et leur rayonnement, considéré selon un rayon de 800 mètres, touche deux, voire trois ou quatre communes. Cette situation découle le plus souvent d'une implantation le long des routes nationales ou d'infrastructures radiales, rayonnant autour de Paris. Les stations de Châtillon-Montrouge (Châtillon, Malakoff, Montrouge, Bagneux), Fort d'Aubervilliers (Aubervilliers, La Courneuve, Pantin), La Courneuve-8 Mai 1945 (La Courneuve, Drancy, Bobigny, Pantin), les Agnettes (Asnières-sur-Seine et Gennevilliers) partagent cette caractéristique.
- La plupart des autres stations ou gares, bien qu'entièrement situées sur le territoire d'une commune, rayonnent plus largement : La Plaine-Stade de France (Saint-Denis et Aubervilliers), Villejuif-Louis Aragon (essentiellement Villejuif, mais aussi les coteaux de Vitry-sur-Seine à l'est), Créteil-L'Échat (majoritairement Créteil, mais le sud-ouest de Maisons-Alfort aussi), Val de Fontenay (Fontenay-sous-Bois et, aux franges sud-ouest, Le Perreux-sur-Marne), Sevrans-Beaudottes (essentiellement Sevrans, mais aussi Aulnay-sous-Bois et Villepinte au nord de la gare).
- Seule la station de Bobigny-Pablo Picasso s'inscrit dans un rayon de 800 m quasiment entièrement compris dans la commune.

Ce premier élément de contexte a de fortes incidences sur l'intégration urbaine des gares. Les recherches réalisées révèlent que l'attention portée à une même station varie considérablement d'une commune à l'autre. De ce fait, la localisation des gares et stations n'a pas toujours facilité l'émergence de « quartiers de gare » car, dans le temps et dans l'espace, les abords de la plupart de ces gares n'ont pas fait l'objet d'une vision commune, ni partagée. L'étude propose de préciser ce constat, d'introduire des nuances selon les territoires et leurs histoires urbaines, pour cerner mieux les ressorts de la dynamique d'aménagement aux abords des gares. Mais il faut d'ores-et-déjà reconnaître que l'implantation de ces infrastructures dans des contextes de franges, bien souvent en décalage avec les centralités historiques des communes et alors que le fait intercommunal n'existait pas, n'a pas toujours favorisé la mise en œuvre du lien « urbanisme-transport » tant plébiscité de nos jours.

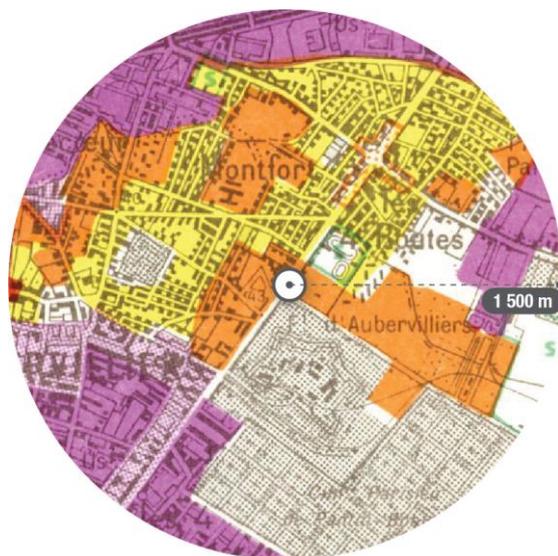
Avant d'approfondir l'analyse des dynamiques urbaines ayant suivi l'arrivée d'infrastructures de transport, le contexte urbain dans lequel les gares ont vu le jour doit être précisé tant son incidence est forte pour les politiques urbaines mises en œuvre.

1963 : occupation des sols dans un rayon de 800 m autour des gares à venir

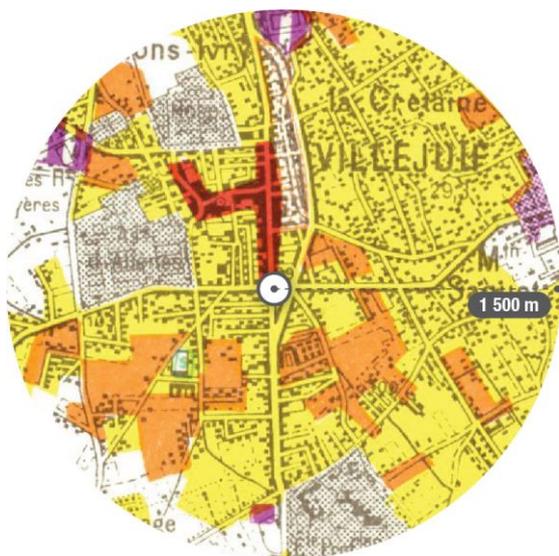
Châtillon-Montrouge — 1976



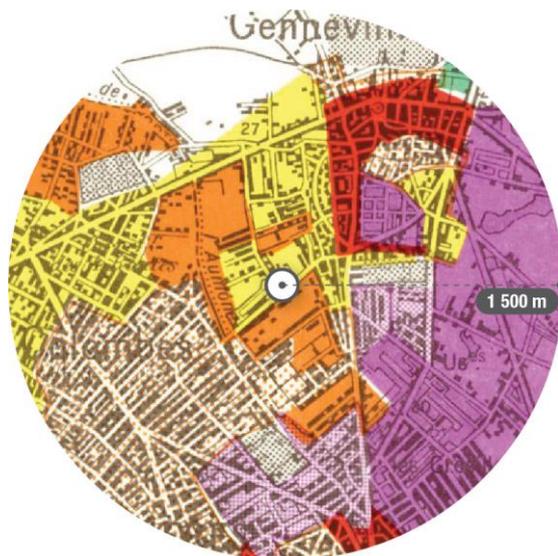
Fort d'Aubervilliers — 1979



Villejuif-Louis Aragon — 1985



Les Agnettes — 2008



**Types d'occupation du sol
enquête 1963**

- | | |
|---------------------------------|--|
| Habitat individuel | Industrie et entrepôts privés |
| Habitat individuel et collectif | Industrie et entrepôts publics |
| Habitat industrie et entrepôt | Grands équipements |
| Habitat bureaux et commerces | Espaces verts privés |
| Habitat aggloméré | Espaces verts à usage public |
| Ensemble de collectifs | Territoire agricole et emprises diverses |

0 500 m
© IAU idF 2015
sources : IAU RP 1963

Des territoires inégalement urbanisés

Avec une antériorité de dix ans par rapport à l'ouverture de la première station de métro étudiée, le mode d'occupation des sols graphique réalisé par l'aurif en 1963 permet d'apprécier le degré d'urbanisation des territoires d'étude avant l'ouverture de la nouvelle station de métro ou gare de RER.

Anciennement urbanisés

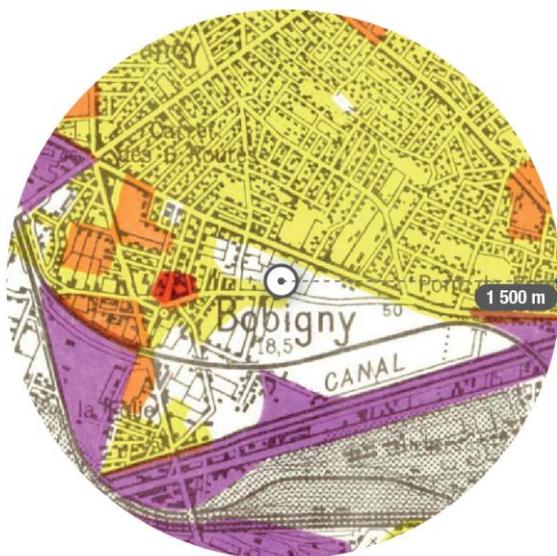
Parmi les secteurs étudiés, quatre sont représentatifs de territoires où l'arrivée du métro s'inscrit dans un environnement urbanisé, souvent de longue date :

- Châtillon-Montrouge : inaugurée en 1976, cette station s'insère dans un tissu urbain mixte comprenant de l'habitat, des emprises industrielles et d'entrepôt ; l'environnement du site est également marqué par le cimetière parisien de Bagneux au sud-est, le technicentre ferré, au sud, et le fort de Vanves, à l'est.
- Fort d'Aubervilliers : ouverte aux voyageurs en 1979, cette station s'inscrit dans un environnement urbain dominé, aux abords de la station, par des grands ensembles et de l'habitat individuel et, plus loin, des activités ; le fort d'Aubervilliers occupe une importante emprise immédiatement au sud-est de la station, prolongée par le cimetière parisien de Pantin.
- Villejuif-Louis Aragon : inaugurée en 1985, cette station voit le jour dans un environnement très résidentiel, caractérisé par le centre-ville ancien de Villejuif au nord-ouest, des quartiers d'habitat pavillonnaire et quelques ensembles d'habitat collectif moderne au sud et à l'est.
- Les Agnettes : la référence à la carte de 1963 révèle que le territoire était urbanisé bien avant l'arrivée du métro en 2008. La station s'inscrit dans un environnement immédiat marqué par les grands ensembles qui, à l'ouest, cèdent la place à un tissu résidentiel mêlant maisons et collectifs, tandis que l'ouest, auparavant industriel, est l'objet de plusieurs opérations d'aménagement lors de l'arrivée du métro.

1963 : occupation des sols dans un rayon de 800 m autour des gares à venir

Bobigny-Pablo Picasso — 1984

La Courneuve-8 mai 1945 — 1987



**Types d'occupation du sol
enquête 1963**

N 0 500 m
© IAU idF 2015
sources : IAURP 1963

- | | |
|---------------------------------|--|
| Habitat individuel | Industrie et entrepôts privés |
| Habitat individuel et collectif | Industrie et entrepôts publics |
| Habitat industrie et entrepôt | Grands équipements |
| Habitat bureaux et commerces | Espaces verts privés |
| Habitat aggloméré | Espaces verts à usage public |
| Ensemble de collectifs | Territoire agricole et emprises diverses |

Récemment urbanisés

Deux secteurs d'étude présentent un profil distinct du précédent dans la mesure où le prolongement du métro succède à une phase d'urbanisation récente ; pour autant, les ressorts de cette urbanisation méritent d'être distingués :

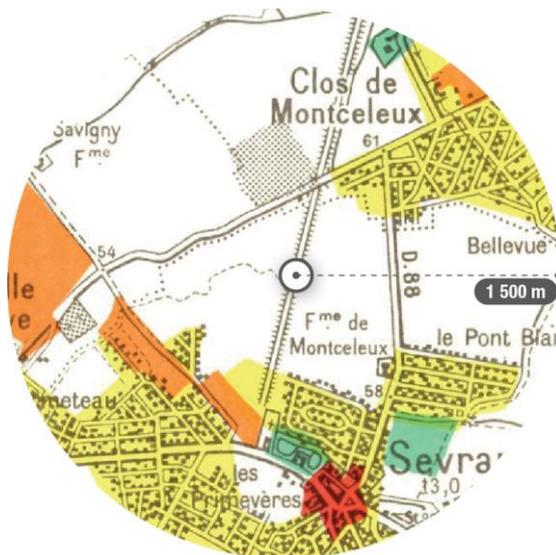
- Bobigny Pablo Picasso : ouverte aux voyageurs en 1984, cette station prend place au cœur d'un quartier de grands-ensembles construit des années soixante-dix au début des années quatre-vingt dans la plaine des Sablons, restée jusqu'alors agricole. Cette urbanisation fait l'objet d'un projet volontariste porté par l'État et la collectivité qui s'inscrit dans le cadre d'une Zup. Une urbanisation pavillonnaire plus ancienne caractérise le Nord de ce quartier tandis que les voies ferrées de la grande-ceinture marquent sa limite Sud.
- La Courneuve 8 Mai 1945 : inaugurée en 1987, cette station s'inscrit elle aussi dans un environnement récemment urbanisé mais selon des modalités bien plus spontanées. En effet, les tissus résidentiels situés aux abords de la station sont le fruit d'une urbanisation pavillonnaire débutant après-guerre et se poursuivant jusque dans les années soixante-dix par la construction de quelques immeubles modernes.

1963 : occupation des sols dans un rayon de 800 m autour des gares à venir

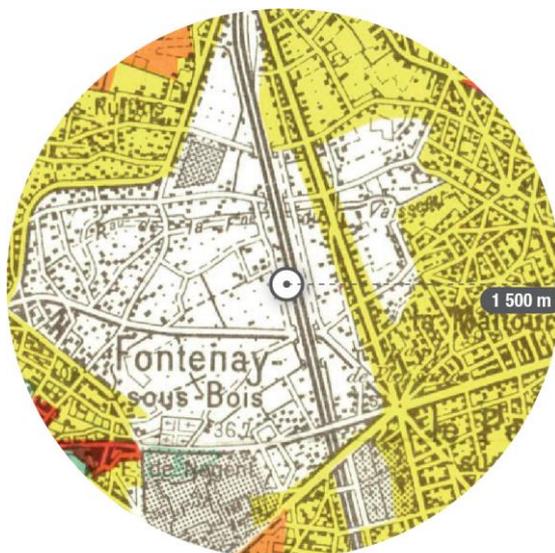
Créteil-L'Échat — 1973



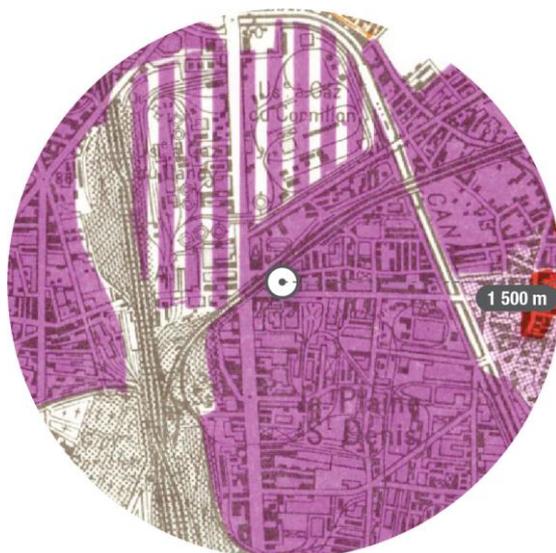
Sevran-Beaudottes — 1976



Val de Fontenay — 1977



La Plaine-Stade de France — 1998



**Types d'occupation du sol
enquête 1963**

- | | |
|---------------------------------|--|
| Habitat individuel | Industrie et entrepôts privés |
| Habitat individuel et collectif | Industrie et entrepôts publics |
| Habitat industrie et entrepôt | Grands équipements |
| Habitat bureaux et commerces | Espaces verts privés |
| Habitat aggloméré | Espaces verts à usage public |
| Ensemble de collectifs | Territoire agricole et emprises diverses |

0 500 m
© IAU idF 2015
sources : IAURP 1963

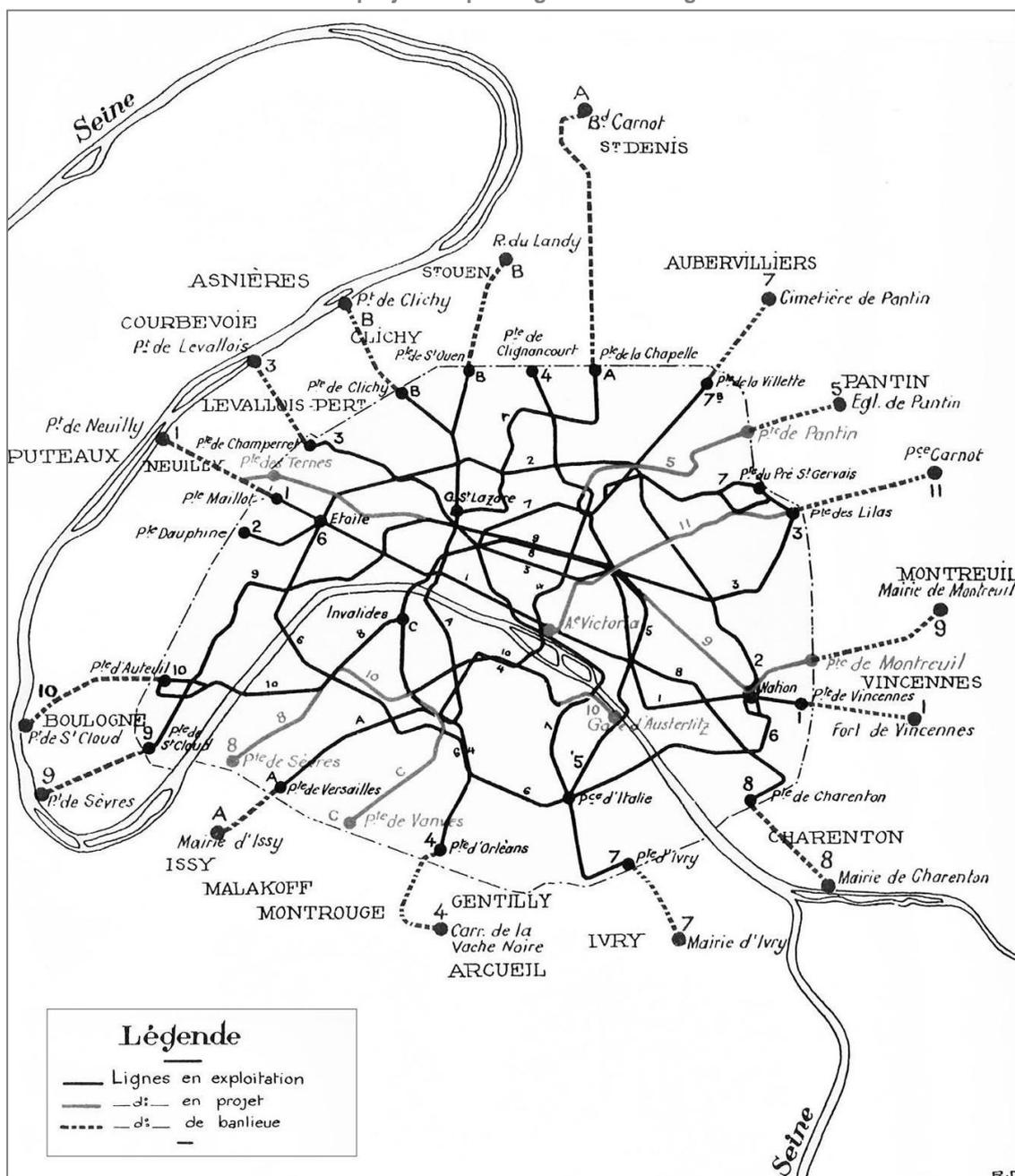
En cours d'urbanisation

Enfin, quatre secteurs témoignent d'une concomitance entre l'arrivée de la nouvelle desserte ferrée et le développement urbain :

- Créteil-L'Échat : inaugurée en 1973, cette station participe du projet du « Nouveau Créteil » et s'implante dans un environnement jusqu'alors non urbanisé. À cette époque, l'hôpital Henri Mondor, situé au nord, a ouvert ses portes depuis quatre ans. L'urbanisation des abords de la station de métro, et notamment celle du « quartier d'affaires » situé à l'ouest, interviendra dans les années suivant l'ouverture du métro.
- Val de Fontenay : mise en service en 1977, cette gare RER s'inscrit également dans une zone à urbaniser en priorité (Zup) en cours d'aménagement. La construction de ce quartier ayant débuté par l'ouest, les abords de la gare ne sont aménagés et construits qu'après son ouverture.
- Sevran-Beaudottes : ouverte aux voyageurs en 1976, la gare RER s'inscrit elle aussi dans un environnement encore agricole et doit desservir le quartier des Beaudottes situé dans la continuité de la Zup d'Aulnay-sous-Bois–Sevran dont l'urbanisation progresse d'est en ouest. L'ouverture du centre commercial au pied de la gare intervient trois ans après son ouverture et marque le début de l'aménagement de ses abords, aménagement qui se poursuit au cours des années 1980.
- La Plaine-Stade de France : inaugurée en 1998 pour le mondial de football, cette gare RER se distingue des trois cas précédents par deux aspects. Premièrement, elle résulte du déplacement d'une gare existante³. Deuxièmement, son environnement est déjà urbanisé. Elle s'inscrit dans un contexte de renouvellement urbain complet de l'industrielle plaine Saint-Denis qui entame sa mue en quartier urbain mixte.

³ - La gare actuelle remplace l'ancienne gare de « La Plaine-Voyageurs », jugée trop petite et inadaptée à la desserte du Stade de France. Cette gare était située 400 mètres plus au sud, au niveau où les voies franchissent l'avenue du président Wilson.

Le réseau du métro en 1930 et les projets de prolongements des lignes



Source : DÉSABRES, Pascal. Prolonger le métro en banlieue : débats, enjeux politiques et réalisations, 1919-1946 In : Agrandir Paris (1860-1970) [en ligne]. Paris : Éditions de la Sorbonne, 2012

Des projets d'infrastructure aux origines diverses

Dès 1929, la préfecture de la Seine projette l'extension du réseau de métro selon seize axes, afin de desservir la banlieue dont la population est en passe d'être plus nombreuse que celle de Paris⁴. Dans son diagnostic, le schéma d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) de 1965 constate que seuls onze de ces axes ont été partiellement mis en œuvre, alors même que les lignes de tramway qui desservaient la banlieue ont été démantelées au profit des transports routiers, collectifs et, surtout, individuels.

Le schéma de 1965 propose un plan de mobilité fondé sur le développement combiné des réseaux de transport routier et collectif. Certains projets d'extension du métro sont alors confortés dans leur utilité, tandis que naît, à l'échelle de la région, le principe d'un réseau express régional constitué de l'interconnexion de voies ferrées existantes complétées par de nouvelles branches. Les infrastructures de transports représentent un levier de mise en œuvre central de l'aménagement du territoire régional et doivent contribuer à l'émergence de nouveaux centres urbains dans les zones d'extension de l'agglomération, mais aussi à la structuration de nouveaux « pôles urbains » dans le tissu urbain existant.

Le Sdau de 1976 s'inscrit dans la continuité du schéma de 1965 — alors toujours en cours de mise en œuvre —, dont il reprend les grands principes d'aménagement. En à peine dix ans, la situation francilienne a néanmoins évolué, notamment sur le plan de l'emploi. En la matière, le développement économique se révèle moins dynamique que prévu et, surtout, la géographie de l'emploi, en pleine mutation du fait de la décentralisation des activités industrielles partiellement compensée par le développement du secteur tertiaire, fait apparaître les premiers déséquilibres habitat-emploi. Le Sdau approfondit et affine la stratégie de 1965. Afin d'améliorer les conditions de vie des Franciliens, il vise une nouvelle distribution des activités sur le territoire régional et une amélioration des conditions de transport. Cet objectif se traduit par deux priorités : d'une part la poursuite de la politique des villes nouvelles et des « pôles urbains de banlieue », d'autre part l'organisation de l'unité de la région urbaine de Paris pour permettre aux habitants de choisir leur lieu d'emploi et leur type de logement, grâce à des transports facilitant leurs déplacements. Ces orientations donnent lieu à la définition d'un programme prioritaire d'infrastructures de transport comportant plusieurs volets.

Tout d'abord l'interconnexion des transports devant permettre l'accès, et donc l'attractivité, des villes nouvelles. Trois liaisons régionales préfigurant le réseau de RER sont alors envisagées : la liaison nord-est/sud, nord-ouest/sud-est et, la plus avancée, la liaison est-ouest.

Dans la proche périphérie, densément peuplée, la priorité est donnée au développement de l'offre de transport en commun avec pour objectif la desserte des pôles urbains de banlieue, soit en tirant parti du développement des lignes RER, soit par des prolongements de lignes existantes. Plusieurs extensions de lignes de métro sont alors identifiées :

- La ligne 13 à Vélizy au sud-ouest et à Saint-Denis au nord
- La ligne 8 à Créteil, au sud-est
- La ligne 9 à Rosny-sous-Bois à l'est
- La ligne 7 à Rungis au sud
- La ligne 5 à Bobigny au nord

Les stations et gares construites entre 1973 et 2008 retenues pour cette étude découlent pour la plupart de ces deux premiers volets du programme prioritaire d'infrastructures. Avant d'entreprendre l'analyse, il faut souligner que le Sdau de 1976 prévoyait un troisième volet : trois liaisons tangentielles devant permettre les relations en rocade entre les centres urbains autres que Paris, prémices à ce que deviendra le réseau du Grand Paris Express.

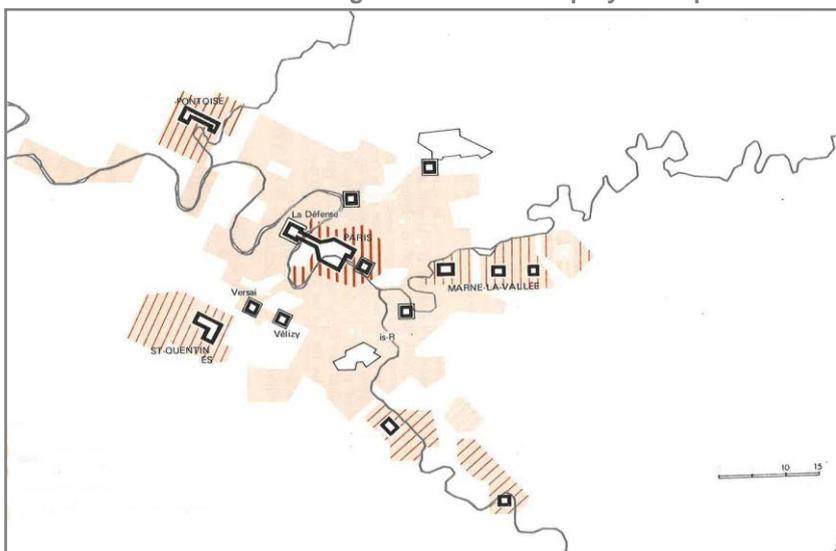
Si la construction des nouvelles infrastructures de transport est explicitement annoncée pour accompagner l'urbanisation et (re)structurer la banlieue, l'aménagement des nouvelles stations répond à des contextes urbains et des finalités variées qui méritent d'être éclairés.

4 - Un décret de décembre 1929 établit un programme de seize prolongements, dont quatre sont classés en première urgence et sont réalisés : Porte de Saint-Cloud > Pont de Sèvres ; Porte Champerret > Pont de Levallois ; Porte de Vincennes > Château de Vincennes ; Porte de Versailles > Mairie d'Issy.

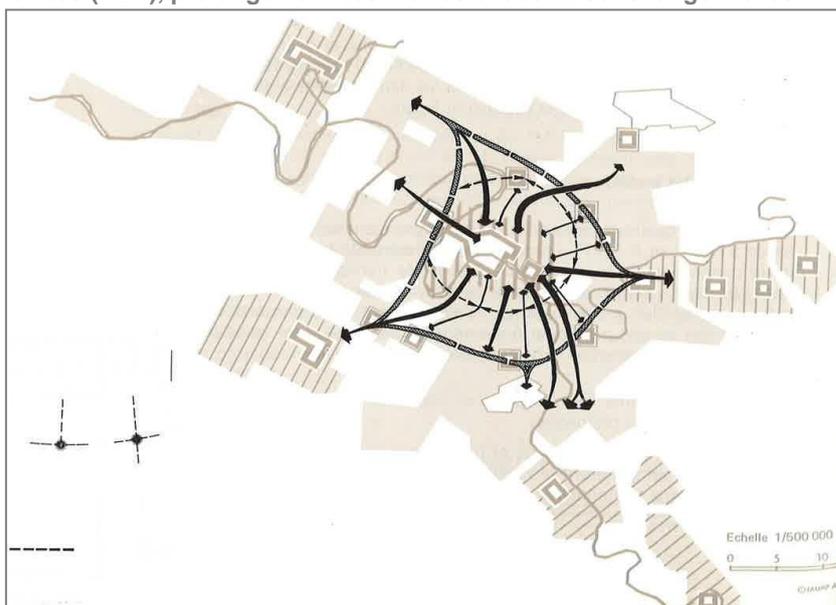
À cet égard, trois cas de figure méritent d'être distingués quant aux motivations présidant à la construction d'une nouvelle gare :

- Apporter une desserte structurante à des projets urbains qui le sont tout autant : Créteil-L'Échat, Bobigny-Pablo Picasso, Val de Fontenay et Saint-Denis - La Plaine ;
- Desservir des secteurs déjà urbanisés : Fort d'Aubervilliers, La Courneuve-8 mai 1945, Villejuif-Louis Aragon et Les Agnettes ;
- Tirer parti du tracé d'une nouvelle infrastructure pour desservir « au passage » le territoire : Sevran-Beaudottes et, dans une moindre mesure, Châtillon-Montrouge sont conçues comme des stations intermédiaires.

Sdau de 1975 : affirmer une organisation urbaine polycentrique



Les trois volets du programme prioritaire d'infrastructure de transport : interconnexion des lignes ferrées (RER), prolongement des métros et des liaisons tangentielles.



Desservir des pôles structurants

Si la plupart des dix stations et gares étudiées découlent du programme d'infrastructures de transport de 1976 qui avait pour ambition de voir émerger une agglomération polycentrique, trois gares répondent plus spécifiquement à cet objectif. Créteil-L'Échat, Bobigny-Pablo Picasso et la gare RER de Val de Fontenay partagent une vocation commune : desservir un « pôle de banlieue ». Dans chaque cas, l'arrivée du transport en commun s'inscrit dans un contexte de projet global avec lequel il s'articule. L'objectif est alors de faire émerger des centralités structurantes grâce à des quartiers rassemblant non seulement des logements, mais aussi des activités et des équipements. Le lien urbanisme-transport est ici plus prégnant que dans la plupart des autres sites. Il fait l'objet d'un portage politique au niveau de l'État, qui se traduit de façon stratégique dans le cadre du Sdau et de manière opérationnelle au travers de Zup.

Les trois gares de Créteil-L'Échat, Bobigny-Pablo Picasso et la gare RER de Val de Fontenay ont ainsi pour point commun de s'inscrire dans des projets où tout est à construire. Ce contexte aurait dû faciliter le lien entre le quartier et la nouvelle desserte, puisque les gares prennent place dans des secteurs jusqu'alors pas ou peu urbanisés et s'inscrivent dans de nouveaux projets d'urbanisme. Pourtant, les options urbanistiques retenues, marquées par le modernisme, tout comme l'organisation du système d'acteurs n'ont pas toujours permis de valoriser au mieux l'arrivée de la desserte.

La gare Stade de France - Saint-Denis mérite d'être rattachée à ce premier groupe tant sa construction s'inscrit dans une vision urbaine visant la reconversion de la plaine de Saint-Denis.

Desservir la zone dense

Dans cet essai de typologie, un autre groupe de stations peut être distingué : il s'agit de celles construites pour desservir des secteurs d'ores et déjà urbanisés. Pour ces dernières, le lien urbanisme-transport et la relation au quartier environnant se posent en des termes différents : la trame urbaine est constituée et les opportunités de développement urbain sont à trouver dans le diffus.

Au moment de leur construction, ces stations de métro s'inscrivent dans la droite ligne des axes identifiés comme prioritaires en 1929, mais non mis en œuvre. Ces stations ont une double vocation :

- desservir les secteurs les plus denses de la proche banlieue parisienne ;
- faciliter les rabattements vers Paris en désengorgeant les portes de la capitale qui accueillent les terminus des lignes existantes et où s'effectuent les rabattements depuis les grands axes routiers rayonnant autour de Paris.

Les prolongements sud et nord de la ligne 7 répondent à ces deux logiques. Au nord, le prolongement du métro suit la nationale 2 et désenclave l'est de la Plaine Saint-Denis et son tissu dense en activités et en emplois, grâce aux stations Fort d'Aubervilliers (1979) et La Courneuve-8 mai 1945 (1987). Au sud, le débranchement de ligne à Maison Blanche permet de desservir le plateau densément peuplé de Villejuif le long de la nationale 7, avec pour terminus la station Louis Aragon (1985). Les prolongements nord de la ligne 13, vers Saint-Denis et Asnières, répondent aux mêmes préoccupations.

Le tracé de ces prolongements n'est pas dû au hasard. En suivant des axes structurants d'accès à Paris, les nouvelles infrastructures doivent encourager les reports modaux, au-delà des populations riveraines desservies. Ainsi les stations intègrent-elles non seulement une gare routière de rabattement pour les bus de banlieue, mais aussi des parkings « d'intérêt régional » pour celles ayant été aménagées au cours des années 1970 et 1980. Ces parkings sont la matérialisation d'une stratégie d'aménagement régionale visant à articuler transports collectifs et transports routiers. Les stations sont conçues comme des pôles d'échanges, telles les articulations du métabolisme urbain devant faciliter la circulation des flux de voyageurs.

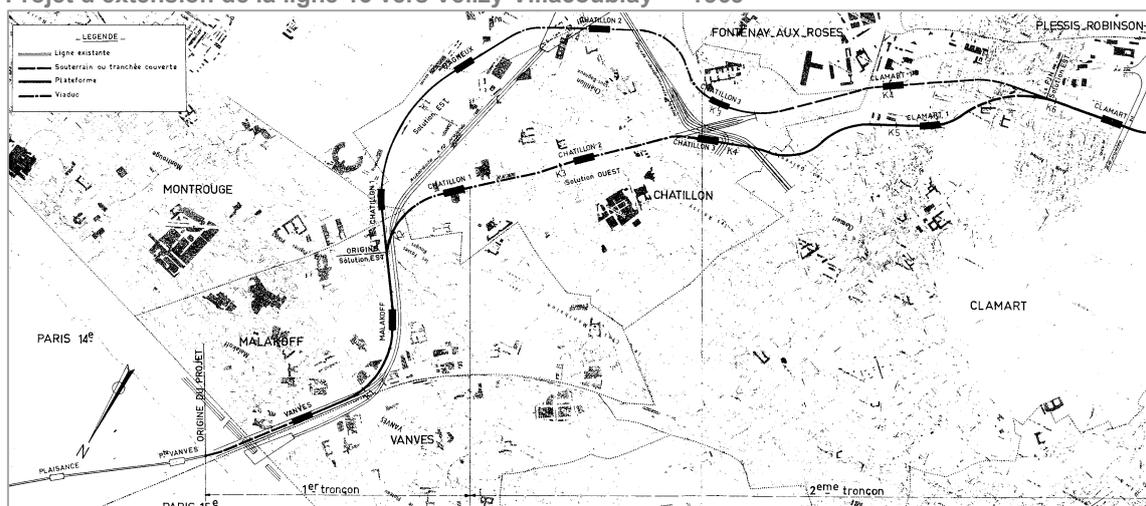
Desservir par opportunité

Alors que les deux premiers cas de figure présentés matérialisent soit l'extension du réseau pour « rattraper » une urbanisation déjà ancienne, soit son évolution comme partie intégrante d'un projet articulant le développement urbain à celui des transports, un troisième contexte, inattendu, mérite d'être introduit à la suite des enquêtes de terrain. Il s'agit des stations « d'opportunité » réalisées à l'occasion de la création d'une nouvelle ligne sans viser la desserte d'un secteur particulièrement dense, ni s'intégrer dans une démarche urbanisme-transport.

La gare RER de Sevrans-Beaudottes offre certainement le cas de figure la plus remarquable en la matière. Inaugurée en 1976, cette gare voit le jour à l'occasion de la construction de la branche du RER B destinée à desservir l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle. Le secteur de Sevrans-Beaudottes est alors déjà identifié comme un territoire de projet, puisque la Zup d'Aulnay-Sevrans a été créée dès 1964. Ces projets d'aménagement n'intègrent pas véritablement l'arrivée du RER en raison de calendriers déconnectés. En effet, l'aménagement d'un aéroport « Paris Nord » est décidé par décret interministériel en 1964, mais quand le premier terminal ouvre ses portes, en 1974, sa conception n'intègre pas d'autre moyen d'accès que la voiture. L'utilité publique et le tracé du débranchement du RER B, destiné à remédier à cette carence en desserte, n'interviennent qu'en 1973⁵. L'opportunité de desservir la plaine d'Aulnay et de Sevrans est saisie à cette occasion. Nous verrons que la mise en œuvre des projets d'aménagement peine à tirer profit de cette gare arrivée en « cours de route ».

Quoique s'inscrivant dans un territoire urbanisé de la petite couronne, la station de Châtillon-Montrouge mérite d'être rattachée à cette catégorie. Inaugurée en 1976, cette station marque depuis lors le terminus sud de la ligne 13. Pourtant, sa conception et l'aménagement de ses abords n'étaient initialement pas envisagés dans cette perspective. Identifié au Sdaup de 1975, le prolongement sud de la ligne 13 se substitue au projet initial de « diamétrale », RER qui devait relier Cergy-Pontoise à Trappes au sud-est. Ainsi, lors de l'ouverture au trafic de Châtillon-Montrouge, l'objectif est de fusionner les lignes 13 et (ex) 14⁶ du réseau de métro pour assurer une liaison allant de Stains vers Vélizy au sud. Encore d'actualité lors du Sdrif de 1994, ce projet positionne la station de Châtillon-Montrouge comme un point d'étape s'inscrivant dans un environnement peu dense et dont les potentialités urbaines, grevées par des emprises gelées pour la construction de l'autoroute A10 (avortée depuis), des dépôts de la ville de Paris et du cimetière parisien de Bagneux, ne sont pas encore mobilisées.

Projet d'extension de la ligne 13 vers Vélizy-Villacoublay — 1969



5 - Le principe d'une desserte était néanmoins identifié dès 1965 dans le Sdaup.

6 - À ne pas confondre avec la ligne 14 actuelle, inaugurée en 1998, qui reprend la numérotation de cette ancienne ligne desservant un itinéraire allant des Invalides à la porte de Vanves, incorporé depuis 1976 à la ligne 13.

L'arrivée d'une nouvelle desserte : une opportunité pour le développement urbain ?

L'infrastructure de transport est-elle par elle-même facteur de développement, en particulier de développement urbain ? Voici une question qui fait souvent l'objet d'un postulat dans les argumentations politiques et techniques en faveur de nouvelles infrastructures de transport. Cette figure récurrente des études d'opportunité se heurte pourtant aux nombreux travaux ayant « démystifié » les « effets structurants du transport », au premier rang desquels ceux de Jean-Marc Offner. Les études menées sur le sujet dressent le même constat : les tendances et dynamiques antérieures se poursuivent, s'accroissent au mieux.

S'il est donc simpliste d'établir un lien de causalité entre transport et développement urbain, comment nier toute relation entre infrastructure de transport et mutations du territoire ? À l'heure de la construction du Grand Paris Express, l'objectif est d'apporter des éléments d'éclairage sur les conditions à réunir pour que le lien urbanisme-transport trouve sa mise en œuvre opérationnelle.

Malgré un nombre de quartiers étudiés somme toute limité, la variété des situations et histoires urbaines ainsi que des contextes économiques sociaux et politiques permet d'identifier une diversité de conditions plus ou moins favorables à l'articulation entre urbanisme et transports.

Des infrastructures composantes de projets d'aménagement

La façon la plus radicale d'articuler développement urbain et des transports est de les appréhender conjointement. Parmi les sites étudiés, plusieurs s'inscrivent dans cette logique promue très en amont, dès la planification stratégique. Le développement urbain de Créteil, Bobigny ou encore Val de Fontenay s'inscrit dans une stratégie globale visant à faire émerger de nouvelles centralités en capacité de structurer la banlieue parisienne selon un modèle polycentrique intégrant les transports. D'autres territoires font l'objet de projets urbains portés de façon volontariste par l'État : la Zup d'Aulnay-Sevran ou encore le Fort d'Aubervilliers sont des projets pour lesquels la construction d'une gare constituaient une opportunité.

Au fil de ces différents exemples, le succès du lien urbanisme-transport varie selon l'appropriation locale qui en est faite, notamment par les élus et les populations.

Des projets appropriés par les collectivités

Val de Fontenay, Créteil et Bobigny voient leur développement urbain profondément articulé avec l'arrivée des infrastructures de transports. Si les formes urbaines, l'organisation spatiale et la programmation de ces quartiers sont tributaires de la culture architecturale et urbaine moderne prévalant à l'époque – on ne manquera pas de les interroger ultérieurement dans cette étude –, il faut souligner ici les conditions d'appropriation locale et de renégociation des projets portés par l'État qui, *in fine*, auront permis de tirer parti de la nouvelle desserte pour développer des projets urbains d'ampleur.

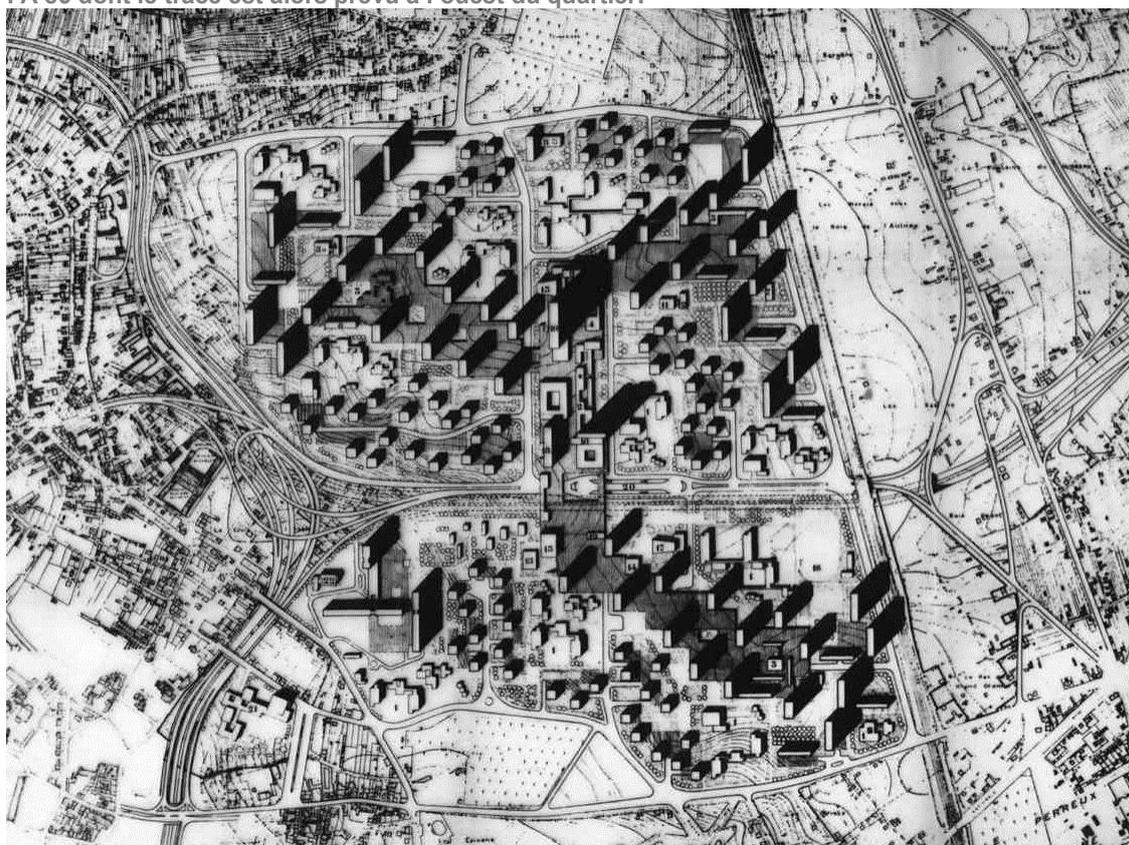
• **Val de Fontenay : un projet renégocié par la collectivité**

À l'échelle régionale, les travaux préalables à l'élaboration du Padog (plan directeur de 1960) envisagent un temps le site de la plaine de Fontenay pour y aménager un pôle restructurateur de banlieue. Si l'idée est écartée au profit de Créteil et Bobigny, l'urbanisation du coteau et de la plaine est jugée opportune. Le projet urbain est bien celui d'une nouvelle centralité disposant d'un accès privilégié à de nouvelles infrastructures de transport, tant ferrée que routières.

En 1960, la ZUP de Fontenay-sous-Bois est créée à l'initiative de l'État et son aménagement confié à la Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne. Un premier plan masse réalisé par l'architecte Marcel Lods est validé en 1964. Il réunit l'ensemble des ingrédients d'un urbanisme moderniste : zoning fonctionnel, aménagement sur dalle, barres, tours et, enfin, une desserte autoroutière de grande ampleur.

En 1965, Louis Bayeurte, nouveau maire communiste de Fontenay, prend le relai de la municipalité gaulliste ayant validé la ZUP. Le conseil municipal conteste alors le projet de ZUP tant pour sa programmation et son plan masse que pour les modalités d'attribution des nouveaux logements construits. Le maire de la commune voit son poids politique renforcé dès 1967 et devient vice-président du conseil général du Val-de-Marne. Il renforce par ailleurs l'ingénierie communale pour étayer son opposition et ses propositions. Après avoir fait appel à l'expertise urbaine d'un bureau d'études, les services municipaux s'étoffent avec la constitution d'une équipe composée d'architectes et d'ingénieurs au début des années 1970. Enfin, la mobilisation de la population donne de l'écho à la contestation municipale

Premier plan masse de la ZUP du Val de Fontenay de 1960 : les services de l'équipement de l'État prévoient le passage par l'A 17 assurant la liaison avec Paris et connectée grâce à un échangeur à l'A 86 dont le tracé est alors prévu à l'ouest du quartier.



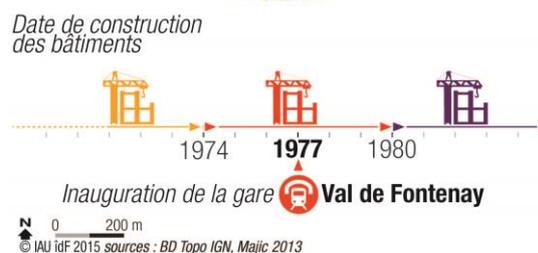
Source : Rapport de présentation du PLU de Fontenay-sous-Bois approuvé le 17 décembre 2015.

Les principales revendications de la municipalité portent sur le tracé et l'insertion des infrastructures de transport, tant routières que ferroviaires. Le projet d'A 17, qui devait relier le quartier à Paris, est finalement abandonné ; tandis que le tracé de l'A 86, initialement prévu entre le village ancien et la ZUP, voit son tracé déplacé vers l'Est, le long des voies ferrées. Les élus locaux obtiennent également l'enfouissement du RER A dans toute sa traversée de la ZUP alors que l'infrastructure devait initialement voir le jour en surface.

Le second terrain de revendication de la mairie porte sur la programmation de l'opération : refus des grandes hauteurs, rééquilibrage de la programmation en faveur des activités, part plus importante de logements sociaux, enrichissement et diffusion des équipements publics à l'ensemble de la ZUP et non plus à un seul secteur. Finalement, une zone tertiaire est créée à proximité de la gare du Val-de-Fontenay, tandis que la programmation en logements est revue à la baisse (6 400 logements sont programmés en lieu et place des 12 000 envisagés).

En fin de compte, la mobilisation de la commune de Fontenay-sous-Bois permet une réappropriation locale du projet qui aboutit non seulement à une diversification de la programmation et à une inflexion des partis pris architecturaux modernistes initialement adoptés, mais aussi à l'abandon d'un urbanisme de dalle systématique, à l'enfouissement du RER et à l'évolution de l'implantation des voies autoroutières, limitant de ce fait les coupures urbaines. Il semble aujourd'hui que le combat mené par la municipalité et sa population pour faire valoir leurs exigences, loin d'avoir compromis tout développement urbain, a favorisé l'émergence d'un projet ambitieux, tirant profit de la nouvelle gare. Et si le quartier n'est pas exempt des travers de l'époque (zoning très présent, maillage viaire peu lisible), il faut souligner la qualité de sa trame verte et du maillage piétonnier qui l'accompagne ainsi que le dynamisme de son pôle tertiaire.

Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare.



1974 : urbanisation du Val de Fontenay et aménagement de la trémie du RER.



Source : © Archives municipales Fontenay-sous-Bois

1977 : gare du Val de Fontenay avant l'urbanisation du quartier tertiaire et sortie de la trémie du RER.



Source : © Archives municipales Fontenay-sous-Bois

● **Créteil-L'Échat : de la négociation à la réorientation du projet**

Le cas de Créteil présente lui aussi une configuration particulière. La ZUP du nouveau Créteil, créée dès 1965 à l'initiative de l'État pour aménager une nouvelle centralité urbaine identifiée comme « pôle restructurateur de banlieue », fait en effet l'objet d'une négociation avec des élus locaux disposant de relais d'influence politique au niveau national. Les figures charismatiques de Pierre Billotte (député-maire gaulliste de 1965 à 1977), puis de Laurent Cathala (PS), maire de Créteil depuis 1977 et élu député depuis 1981, constituent un contexte politique singulier dans lequel l'exécutif communal dispose d'un pouvoir étendu dans la mise en œuvre de la ZUP, et ce avant la décentralisation.

Sous les mandats du général Pierre Billotte, proche du général de Gaulle, les ambitions portées par l'administration centrale (plans quinquennaux, Sdaurp, ZUP) sont partagées et amplifiées à l'initiative du député-maire. Dans les premiers temps du « nouveau Créteil », le territoire a ainsi bénéficié d'apports financiers de l'État plus importants que de ceux déployés pour d'autres pôles restructurateurs.

La puissance de pouvoir local se matérialise également dans la création, en 1966, de la Société d'économie mixte d'aménagement et d'équipement de Créteil (Semaec) présidée par Pierre Billotte. L'élu s'appuie dès lors sur la Semaec pour négocier la mise en œuvre du projet avec le pouvoir central.

À l'exception du CHU Henri Mondor non intégré au plan masse du quartier, l'aménagement du secteur de l'Échat s'articule avec l'ouverture de la station. L'attention portée à l'aménagement de Créteil par l'État se manifeste également dans la rapidité avec laquelle la ville bénéficie d'une desserte en transports en commun – contrairement à d'autres « pôles de banlieue », comme Bobigny. Grâce à cette mobilisation, le prolongement de la ligne 8 intervient en même temps que les premières livraisons d'ensembles immobiliers. La ville contribue par ailleurs à cette articulation

**1975 : quartier d'affaires « moderne » de l'Échat, av. du Général-de-Gaulle.
Les circulations des voitures, piétons et transports collectifs sont distinguées.**



Source : Archives de la ville de Créteil

« urbanisme-transport » par la construction des premiers équipements du quartier. Elle délibère en 1968 pour la création du parking d'intérêt régional, tandis que la gare routière rue Gustave-Eiffel est inaugurée en 1976.

Si Pierre Billotte a joué un rôle considérable dans la mise en œuvre coordonnée de l'aménagement d'un nouveau quartier et de la construction des infrastructures assurant son accessibilité, l'élection de Laurent Cathala suscite un réexamen des principes d'aménagement initialement adoptés. Le nouveau maire commence par infléchir la vocation monofonctionnelle du quartier. Dès 1979, des programmes de logements sociaux sont lancés dans le centre d'affaires de l'Échat. La véritable rupture réside dans la remise en cause du principe de dalle et de la vocation purement routière des voiries avec des réaménagements de certaines d'entre elles en mails piétonniers dès 1980.

Mais, alors que la construction du quartier de l'Échat est déjà bien avancée, la nouvelle municipalité devra longtemps composer avec les aménagements hérités. Si elle peut s'appuyer sur une ingénierie développée dès la fin des années 1960 et renforcée dans les années 1980, son attention se concentre sur la poursuite de l'urbanisation du nouveau Créteil. Ce n'est qu'au cours des années 2000 que des réaménagements plus significatifs interviennent, marquant une tentative de retour à « l'urbanisme de rue ». L'avenue du Général-de-Gaulle est réaménagée pour infléchir son caractère routier et rendre leur place aux piétons. Les passerelles qui permettaient l'accès à la dalle depuis l'avenue du Général-de-Gaulle (côté centre commercial) sont démolies, l'accès étant désormais assuré par un escalier. Puis, en 2008, un parvis est aménagé le long du centre commercial réhabilité, pour améliorer l'accès au métro depuis l'avenue du Général-de-Gaulle – même si la traversée du centre commercial demeure nécessaire.

Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1973)



Date de construction des bâtiments



Inauguration de la gare  Créteil l'Échat

N 0 200 m
© IAU idF 2015 sources : BD Topo IGN, Majic 2013

2008 : quartier de l'Échat, l'avenue du G^o-de-Gaulle réaménagée au profit d'une place plus importante accordée aux piétons, suppression des passerelles et construction de logements.



Source : Archives de la ville de Créteil

● **Bobigny : un projet local conforté par la planification régionale**

Le projet d'urbanisation des Sablons est porté par Bobigny dès le début des années 1960. C'est à cette même époque que l'État entreprend sa réflexion quant à la planification du développement de l'Île-de-France et son aménagement. La création de la ZUP des Sablons est décidée en 1961, avant même que Bobigny ne soit désignée comme pôle restructurateur de la banlieue et préfecture de Seine-Saint-Denis. Ce nouveau statut suscite un remaniement profond du projet qui, d'un « grand ensemble traditionnel », selon les dires de son architecte, devient un « centre-ville moderne » associant tours, dalles et séparation des flux. La ZUP est mise en place conjointement par l'État et la municipalité, portée par le maire bâtisseur et partisan du projet Georges Valbon (PCF), élu en 1965 après avoir été adjoint en charge de l'urbanisme et du logement.

Entre la future A 86 et la voie ferrée de la grande ceinture, la manifestation du summum de l'urbanisme d'alors prend forme de la fin des années 1960 aux années 1970. Tant et si bien que le quartier est pratiquement achevé lors de l'inauguration du prolongement de la ligne 5 du métro, en 1985.

L'arrivée du métro coïncide étonnamment avec une inflexion significative dans la mise en œuvre du projet. Face aux critiques et premiers dysfonctionnements de l'urbanisme de dalle, aux difficultés sociales et à la décentralisation qui s'accompagne d'une baisse des financements publics et de retards dans la livraison d'équipements, un coup d'arrêt est donné à l'aménagement du quartier. Au cours des années 1980, seuls quelques équipements d'ampleur sont construits au nord de l'emplacement réservé pour l'A 86 (tribunal de grande instance et conseil de prud'hommes, chambre de commerce) et les terrains non aménagés sont classés en zone d'urbanisation future.

À partir de cette période, les moyens humains et financiers de la ville sont largement mobilisés pour amender les réalisations antérieures. Aux abords de la station, une ZAC est créée en 1987 pour requalifier l'avenue et améliorer son urbanité dans la perspective de l'arrivée du tramway

Au premier plan, le quartier du Chemin vert et son urbanisme de dalle, au second la mairie, le centre commercial, à l'arrière-plan la cité Paul-Éluard, le cimetière et la future gare routière (1983).

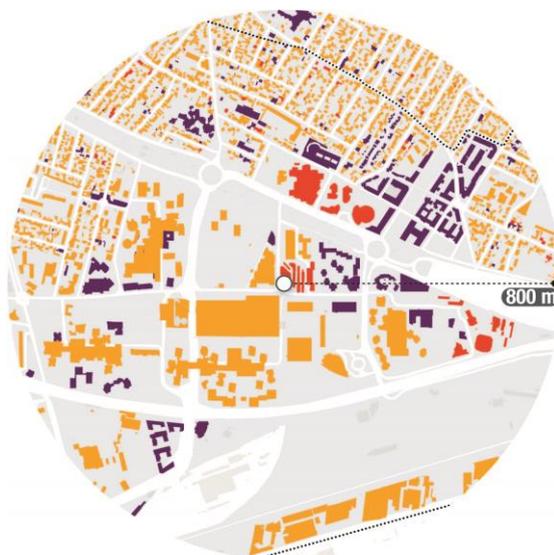


Source : DRIEA/GUIHO

(1992). Une autre opération, achevée en 2012, partage les mêmes objectifs pour embellir l'entrée de ville, à l'est de la station de métro. Mais le réaménagement du quartier sur dalle constitue la principale priorité de la ville qui entreprend une concertation avec les habitants à cette fin dès 1995. La démarche aboutit à la conception d'un projet comportant de lourdes interventions sur trois ensembles sur dalle (quartiers Karl-Marx, Paul-Éluard, Chemin vert) pour rénover l'habitat et leurs espaces publics. Le projet englobe ainsi la restructuration du mail de l'hôtel de ville et la reconfiguration de la mairie, le réaménagement de l'interface entre les cités Karl-Marx et Chemin vert, mais aussi le réaménagement du centre commercial Bobigny 2. Pour la mise en œuvre, la ville s'appuie conjointement sur un plan de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (quartier Karl-Marx) et sur une ZAC pour traiter les espaces publics et entreprendre des remembrements fonciers propices à une densification. Ces opérations permettent la démolition de la dalle et d'une partie des tours, le renforcement de la trame viaire, la rénovation d'espaces et d'équipements publics, notamment pour faciliter les continuités urbaines entre quartiers.

À l'exception des quelques équipements déjà mentionnés, l'urbanisation des terrains situés au nord la ZUP n'intervient qu'au cours des années 2000. La ville fixe comme préalable au développement du secteur l'ouverture de l'A 86 et, surtout, sa couverture pour éviter la constitution d'une nouvelle coupure urbaine. Cette posture traduit une prise de conscience quant aux obstacles au développement et au fonctionnement urbain constitués par les voies ferroviaires de la grande ceinture ou les dénivelés de l'urbanisme de dalle. Créée en 1992, la ZAC Jean-Rostand n'est approuvée qu'en 2000, deux ans après la finalisation des aménagements de l'A 86. Achevé en 2015, le nouveau quartier marque un retour à l'urbanisme de rue, développant une programmation mêlant logements et activités tertiaires, associés autour d'espaces publics généreusement dimensionnés

Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1985).



Date de construction des bâtiments



Inauguration de la gare Bobigny Pablo Picasso

N 0 200 m
© IAU îdF 2015 sources : BD Topo IGN, Majic 2013

Le quartier Jean-Rostand, un retour à l'urbanisme de rue.



Source : PLU de Bobigny

De l'importance de l'adhésion des collectivités pour la réussite des projets

● **Sevran-Beaudottes : alternance politique et rejet d'un projet porté par l'État**

Le cas de Sevran-Beaudottes offre un contrepoint intéressant à ceux de Créteil et Val de Fontenay car le projet d'aménagement de l'État ne fait pas l'objet d'une réappropriation locale. Plusieurs raisons à cela. Premièrement, le projet élaboré par l'État dès les années 1960 et enclenché en 1964 par la création d'une Zup d'État de 460 hectares pour 18 000 logements concerne non seulement Sevran, mais aussi Aulnay-sous-Bois et Villepinte. Or ces communes ne partagent pas les mêmes couleurs politiques, ni les mêmes intérêts, et aucun maire ne dispose de mandat national⁷.

Le second paramètre, temporel et spatial, renforce les divisions de la gouvernance : l'aménagement de la ZUP débute par l'ouest, à Aulnay-sous-Bois, dans le prolongement de l'espace déjà aggloméré. Or la Société d'aménagement économique et social (SAES) est présidée par le maire SFIO de Sevran, d'autant plus enclin à mettre en œuvre les orientations de l'État que sa commune n'est pas directement concernée. Autre élément de calendrier : la construction d'une gare RER n'est pas connue lors de l'élaboration du projet. Rappelons que le projet d'un débranchement RER pour desservir l'aéroport n'est déclaré d'utilité publique qu'en 1973. Cela éclaire en partie le choix de conception urbaine « moderne » tournée vers la voiture (quatre voies, nombreux parkings, absence de véritables rues au profit d'une dissociation des circulations motorisées et piétonnes). Pour l'ensemble de ces raisons, le projet proposé par l'État n'est ni interrogé dans les formes urbaines qu'il propose, ni dans sa trame viaire, ni dans sa relation à la gare.

Sevran-Beaudottes en 1975 : au premier-plan, les « Vieilles Beaudottes » avec les parkings et sentes piétonnes, au second plan à gauche, les voies RER, à droite le centre commercial en cours de construction et, devant, l'emplacement de la future gare.



Source : DRIEA/GUIHO

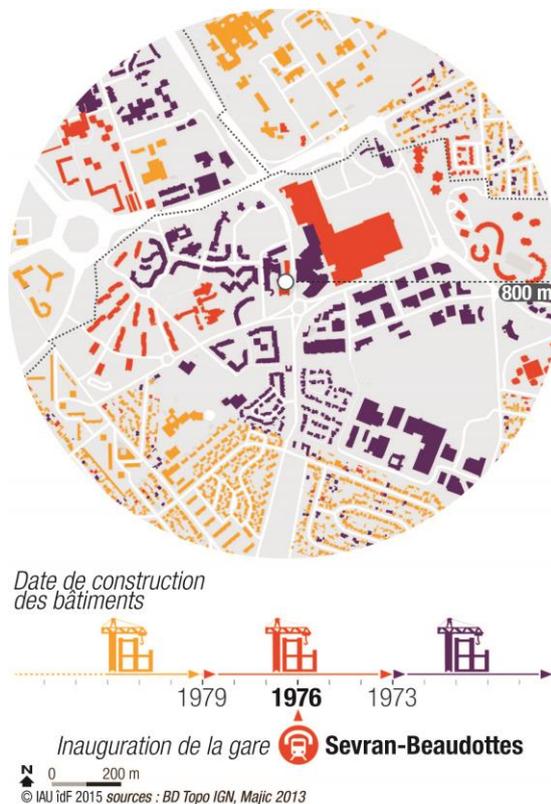
7 - André Toutain est maire (PS) de Sevran de 1959 à 1977, Bernard Vergnaud (PCF) lui succède de 1977 à 1995 ; à Aulnay-sous-Bois, les maires se succèdent sous l'étiquette PCF : Louis Solbès (1965-1971), Robert Ballanger (1971-1977) Pierre Thomas (1977-1983) avant Jean-Claude Abrioux (RPR, 1983-2003) ; à Villepinte, Albert Dauvergne, agriculteur apparenté SFIO, est maire de 1941 à 1968, avant Roger Lefort (RPR, 1968-1977, puis de 1984-1995) qui encadre le mandat d'Ange Baraglioli (PCF 1977-1984).

Pourtant, lors de l'inauguration de la gare RER de Sevrans-Beaudottes en 1976, les jeux sont encore largement ouverts, puisque la gare prend place à l'écart des espaces déjà urbanisés et s'intègre dans une tranchée couverte, préservant l'espace de toute coupure urbaine. Une situation qui aurait pu se révéler opportune pour intégrer la gare dans un quartier en devenir.

Or, 1977 voit Bernard Vergnaud (PCF) succéder au précédent maire. Au terme d'une concertation avec les Sevransais, le nouveau maire réoriente radicalement la politique de développement urbain de la commune selon deux priorités. Premièrement, le renforcement du centre-ville historique, plus au sud, pour contrebalancer l'importance prise par le « pôle intercommunal » de Sevrans-Beaudottes, alors en grande partie situé sur les communes d'Aulnay et Villepinte. Deuxièmement, ralentir le rythme de construction de logements aux Beaudottes au profit d'un renforcement du développement de l'activité, des services et des équipements. L'objectif est ainsi de contrer le développement d'une « banlieue dortoir », le chômage en hausse, la croissance rapide d'une population et un peuplement mal maîtrisé.

Prévu auparavant, un centre commercial est inauguré au pied de la station de RER en 1979 et, en 1980, une ZAC est créée à Sevrans en lieu et place de la ZUP sous le nom évocateur de « Nouvelles Beaudottes ». Cette ZAC intègre un nombre important d'équipements sur de grandes emprises, du logement social mais aussi en accession. Elle vise à faciliter l'articulation entre la gare et le reste de la ZUP située à l'ouest et au nord. À l'ouest de la gare, le projet reconduit pourtant une trame viaire très lâche et les vastes emprises dédiées aux équipements créent de nouvelles coupures urbaines. L'urbanisation des abords de la gare se poursuit au sud-est avec la création d'une zone d'activités qui, éloignée des grands axes de circulation, peine à rencontrer le succès escompté. Une partie du site est finalement aménagée en espace vert, peu accessible du reste du quartier, tandis que les derniers lots, situés à 200 mètres de la gare RER, accueillent un lotissement pavillonnaire au tournant des années 2000.

Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1973).



Débuts de la ZUP : un aménagement tourné vers la route.



Barnabé DUPLAN-IVAL

Fin de l'urbanisation du quartier : un lotissement au pied du RER.



Barnabé DUPLAN-IVAL

● **Fort d'Aubervilliers : l'émergence tardive d'un projet porté par la collectivité**

En 1969, soit dix ans avant l'ouverture de la station de métro Fort d'Aubervilliers, un protocole est signé entre différents ministères de l'État (éducation supérieure, équipement) et l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris pour racheter l'emprise du fort au ministère de la Défense et confier son portage à l'Agence foncière technique de la région parisienne (AFTRP) – également signataire du protocole. L'émergence d'une vision commune à l'ensemble des propriétaires s'avérant laborieuse, l'AFTRP devient pleinement propriétaire du fort en 1973.

Alors que le fort constitue une emprise stratégique au pied de la nouvelle station de métro, sa valorisation urbaine connaît les vicissitudes d'une succession de projets structurants qui n'aboutissent pas : la relocalisation de l'hôpital Bichat est un temps envisagée et intégrée au plan d'occupation des sols d'Aubervilliers en 1982, puis la candidature de la ville à l'installation d'un vélodrome en vue de l'accueil des JO de 2008 (finalement construit dans les Yvelines), la construction d'un grand équipement culturel, là aussi sans succès. En 2004, la nouvelle délégation à l'action foncière et immobilière de l'État fait le constat de l'absence de projet et enclenche la négociation d'un projet urbain mixte en copilotage avec l'AFTRP et en partenariat avec la ville d'Aubervilliers et Plaine Commune qui valident le principe. Cette démarche, aboutit à un projet mixte comportant 2 000 logements et à la création d'une ZAC en 2014. La même année, Pascal Beudet (PCF) succède à Jacques Salvador (PS) à la mairie d'Aubervilliers et enclenche une renégociation du projet qui n'est lancé que deux ans plus tard.

Si la pollution du site est souvent invoquée pour expliquer ces échecs, les visions concurrentes des ministères d'État sur l'avenir du site puis l'incertitude entourant l'implantation d'équipements structurants ont certainement joué tout autant dans l'émergence tardive d'une démarche de projet globale. Le cas du Fort d'Aubervilliers éclaire à la fois le rôle incontournable des acteurs locaux pour voir éclore les projets – et donc la nécessité de leur association – que la prise en compte du temps long pour envisager l'aménagement des quartiers de gare.

Le grand ensemble des Courtilières, ici en 1964, jouxte l'emprise du Fort d'Aubervilliers, visible au second plan, qui verra l'implantation de la station de métro du même nom en 1979.



Source : J. Bruchet / ©IAU îdF

Une desserte à l'origine de nouveaux projets

Tous les sites étudiés ne présentent pas une configuration où l'arrivée de l'infrastructure de transport était liée à un projet d'aménagement global ou dans lequel elle pouvait s'intégrer. Dans les secteurs déjà urbanisés, l'amélioration de la desserte peut néanmoins susciter une réflexion de la part des collectivités sur le renouvellement des tissus urbains, leur densification et donc l'émergence de nouveaux projets urbains. Le volontarisme manifesté par les territoires pour initier des projets aux abords des nouvelles stations dépend évidemment des caractéristiques urbaines de leurs abords – notamment des opportunités foncières –, mais aussi de leur capacité de les porter tant sur le plan financier que sur celui de leur ingénierie.

● **Châtillon-Montrouge : une amélioration de la desserte décisive pour l'émergence d'un nouveau quartier**

Inaugurée en 1976, la station Châtillon-Montrouge améliore considérablement la desserte d'un secteur qui concerne essentiellement trois communes : Malakoff au nord-ouest, Montrouge au nord-est et Châtillon au sud-ouest. La station joue un rôle plus stratégique pour cette dernière commune que pour les autres, car elle constitue son principal point d'accès à Paris. La commune se trouve en outre dans une situation singulière car, depuis les années 1960, l'État y a acquis d'importantes emprises foncières pour aménager l'autoroute A 10 jusqu'à Montparnasse. Il en résulte une situation de gel urbain ; et les abords de l'avenue de Paris, axe principal de la commune, sont dégradés lors de l'arrivée du métro. Or l'ouverture du prolongement de la ligne 13 coïncide avec l'abandon du projet autoroutier.

L'emprise réservée au projet est d'abord maintenue pour aménager un boulevard urbain avant qu'un nouveau projet de ville ne soit impulsé par le maire Jean-Pierre Schosteck, élu en 1983. Le projet promeut le principe d'un transport en commun en site propre sur l'avenue (future ligne 6 du tramway), ainsi que la création d'un maillage vert associant des aménagements cyclables (future coulée verte).

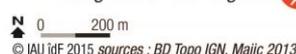
Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1979).



Date de construction des bâtiments



Inauguration de la gare Fort d'Aubervilliers



Époque de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1976).



Date de construction des bâtiments



Inauguration de la gare Châtillon-Montrouge



La maîtrise foncière des abords de la gare est étendue grâce au rachat des dépôts de la ville de Paris. Suite aux études pré-opérationnelles, une ZAC est créée en 1990 pour développer le projet « Porte Nord-Maison Blanche ». Concédé à la SEM municipale, le projet vise la création d'un quartier multifonctionnel, associant logements, commerces et bureaux. La requalification des espaces publics et l'amélioration des déplacements font partie des priorités de l'opération pour renforcer l'urbanité de l'avenue de Paris et permettre le développement du quartier autour de la station. L'avenue est élargie – anticipant l'aménagement du tramway –, un réseau viaire secondaire est aménagé pour desservir l'ancienne réserve foncière. En marge de la ZAC, la levée de l'emprise réservée incite les mutations foncières en diffus et la densification du secteur : immeubles de logements et de bureaux voient ainsi le jour sur d'anciennes emprises industrielles et quelques terrains restés vacants. La ZAC est aujourd'hui pratiquement achevée et le recyclage urbain, porté par la dynamique de marché enclenchée, gagne la zone industrielle des Arues située plus au sud.

Si la dynamique de projet est amorcée rapidement après l'arrivée du projet, la mise en œuvre des aménagements aura duré plus de vingt ans. Châtillon présente pourtant un contexte favorable : un territoire attractif des Hauts-de-Seine, une ingénierie locale structurée et, surtout, un portage politique fort et continu (Jean-Pierre Schosteck est encore maire de Châtillon).

À Châtillon, la dynamique urbaine lancée par la ZAC Porte Nord-Maison Blanche se poursuit par la mutation de la zone des Arues.



Source : © Bridot & Willerval

● **Aubervilliers : des projets qui peinent à émerger faute de moyens**

Après avoir longtemps cherché à préserver les conditions de développement de son tissu d'activités, la ville d'Aubervilliers saisit l'occasion de l'arrivée du métro en 1979 pour entamer une politique de renouvellement urbain aux abords de la station. Au cours des années 1980, la stratégie de la ville consiste à articuler un règlement d'urbanisme restrictif quant à la constructibilité autorisée, d'une part, et la création de ZAC dérogatoires pour la réalisation des projets. Cette approche vise non seulement à réguler la mutation du territoire, mais aussi à concentrer la demande du marché sur quelques sites pour en faciliter la concrétisation. La deuxième moitié des années 1980 voit plusieurs opérations de renouvellement urbain initiées pour résorber des poches d'habitat insalubre (quartier de la Maladrerie) et développer l'offre de logement.

En 1986, la ZAC multi-sites Émile Dubois est créée aux abords de la station, mais elle tarde à entrer dans sa phase opérationnelle pour des raisons financières et d'ingénierie. Finalement, l'intégration du projet au premier programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) va permettre de mobiliser des financements additionnels et les propriétaires bailleurs (OPH d'Aubervilliers, France Habitation) pour relancer l'opération sous l'égide de l'aménageur Sequano Aménagement. Cette opération donne lieu en 2015, trente ans après son initiation, aux premiers réaménagements des abords nord-ouest de la station.

Aux environs de la station Fort d'Aubervilliers, d'autres projets d'aménagement connaissent la même trajectoire que la ZAC Émile Dubois. À Bobigny, le plan de rénovation urbaine du Grand Quadrilatère, lancé en 2004, permet de sortir de l'impasse la ZAC qui y avait été créée en 1989. Les financements apportés par l'Anru contribuent à rééquilibrer le bilan de l'opération, notamment pour les dépenses de voiries et réseaux divers, et permettent de mettre en œuvre le programme de construction de logements ainsi que le renouvellement des locaux d'activités.

À Aubervilliers, les premières réalisations de l'opération Émile Dubois apparaissent en 2015 et contribuent à l'aménagement des abords de la station de métro.



Source : © S. Grazia

L'illustration apportée avec les opérations menées aux abords des stations Châtillon-Montrouge et Fort d'Aubervilliers pourrait être complétée par de nombreux autres projets décryptés dans les monographies. Tous révèlent que, en zone déjà urbanisée, l'aménagement d'un « quartier de gare » s'inscrit dans le temps long. Ces exemples traduisent aussi un constat qui, s'il peut paraître trivial, mérite d'être formulé : dans des secteurs de marché atone, la seule desserte ne permet pas d'enclencher les projets. Des financements annexes, ici apportés par la rénovation urbaine, sont souvent indispensables pour entreprendre des opérations d'aménagement à même d'entraîner un nouveau dynamisme urbain.

Un effet catalyseur pour le développement urbain ?

Au-delà des projets nés à l'occasion de l'arrivée d'un nouveau métro ou RER, il est également attendu que l'amélioration de la desserte d'un territoire apportée par ce type d'infrastructure ait un effet accélérateur sur sa mutation urbaine. Qu'en est-il pour les territoires étudiés ?

• **La Plaine-Stade de France : un projet urbain dynamisé par la Coupe du monde de football et l'afflux d'investissements publics**

La Plaine-Stade de France se singularise des autres territoires étudiés à de multiples égards. Non seulement la nouvelle gare est le fruit du déplacement d'une gare⁸ qui voit sa desserte s'améliorer substantiellement, mais aussi parce qu'elle est la seule à s'insérer dans un tissu urbain très industriel, dont la mutation est portée par les collectivités locales bien avant l'émergence du projet de transport.

En effet, les communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers, associées avec le conseil général dans le cadre du syndicat Plaine Renaissance, initient la réflexion sur la mutation de la plaine dès le début des années 1980. Les premières ZAC sont créées à la fin de cette décennie.

Le Stade de France en 1997 et la ZAC d'État du Cornillon Nord en cours d'aménagement ; au second plan, l'A 86 et, à l'arrière-plan en limite d'image gauche, la gare de La Plaine-Stade de France.



Source : © DRIEA / GAUTHIER

8 - La gare actuelle remplace l'ancienne gare de « La Plaine-Voyageurs », jugée trop petite et inadaptée à la desserte du Stade de France. Cette gare était située 400 mètres plus au sud, au niveau où les voies franchissent l'avenue du Président-Wilson.

En 1991, un groupement d'intérêt économique, Hippodamos 93, composé d'un paysagiste, d'architectes et d'urbanistes (Michel Corajoud, Pierre Riboulet, Yves Lion et Philippe Robert) est constitué pour concevoir le projet urbain pour l'ensemble de la plaine tandis que les collectivités se dotent d'un outil dédié à la conduite d'études et à l'aménagement du secteur : la SEM Plaine Commune Développement. Le projet porté par les collectivités précise les conditions de la restructuration du territoire :

- La mise en valeur de l'existant au travers des « horizons paysages »
- L'espace public, le maillage viaire et la trame végétale
- Le logement et la mixité fonctionnelle des quartiers

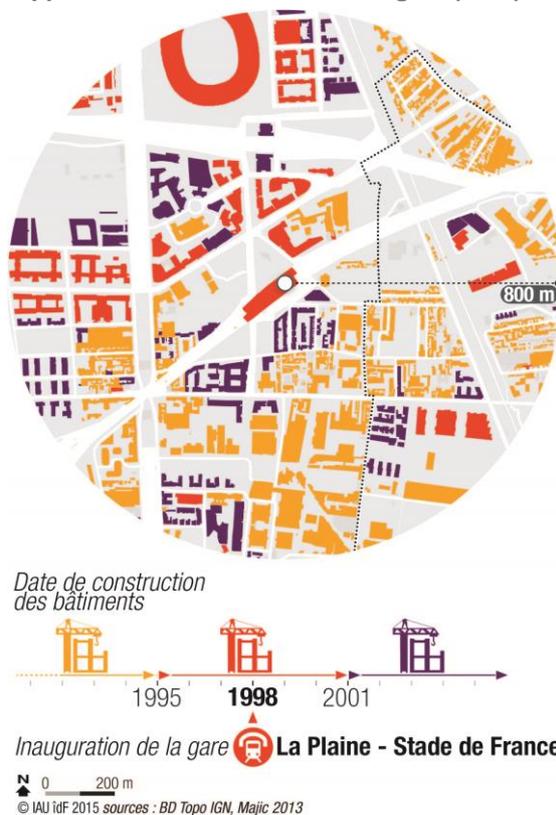
Plus que l'amélioration de la desserte grâce à la nouvelle gare, celle de l'accessibilité et du désenclavement grâce au traitement des coupures urbaines apparaît comme un préalable à l'attractivité d'un territoire marqué par l'industrie, condition *sine qua non* de sa mutation vers plus de mixité.

Le choix de Saint-Denis pour accueillir le Stade de France en 1993 va permettre de réunir les financements indispensables à la réalisation des infrastructures et des espaces publics du projet. Les « accords Stade de France » signés par l'État, le concessionnaire du stade et les collectivités ainsi que le contrat de plan État-Région se traduisent par le financement de multiples aménagements dont, évidemment, la nouvelle gare du RER B et le franchissement des voies ferrées aux abords de la gare, mais aussi, la couverture de l'A 1 et son aménagement en promenade plantée, les passerelles traversant le canal Saint-Denis, l'aménagement de l'avenue du Stade de France et de l'avenue François-Mitterrand (accès au stade depuis la gare RER D), etc.

Ce contexte exceptionnel donne un nouveau souffle au réaménagement de la Plaine Saint-Denis. L'organisation de la Coupe du monde de football en 1998 offre une exposition médiatique unique au territoire, qui amorce son changement d'image auprès du grand public et des investisseurs. Après la tenue de l'événement mondial, la conduite du projet urbain s'inscrit dans un plus grand partenariat entre les acteurs publics et privés. En 2000, la création de la ZAC Landy-Pleyel illustre ce changement : l'opération vise à aménager un quartier presque entièrement dédié aux bureaux entre le Stade et la gare du RER D. Au sud du Landy, une autre ZAC voit rapidement le jour pour développer l'offre résidentielle.

Mais la mutation du territoire de la Plaine ne tient pas seulement à une attractivité autant liée à sa nouvelle desserte que sa nouvelle notoriété. Traiter un foncier complexe, souvent occupé, et des emprises d'habitat dégradé demeure extrêmement coûteux et mobilise des financements publics. Au sud de la gare, une convention publique de renouvellement urbain est signée entre Plaine Commune et Plaine Commune Développement en 2002 pour accompagner l'ensemble des opérations du secteur du Landy (ZAC Cristino-Garcia, ZAC Landy-Lamy, ZAC du Landy), tandis qu'une convention est signée avec l'Anru en 2007 pour résorber l'habitat insalubre.

Époques de construction des bâtiments par rapport à la mise en service de la gare (1998).



● **Villejuif et Vitry-sur-Seine : une accélération des mutations en diffus**

L'amélioration de la desserte d'un territoire consécutive à l'arrivée d'une station de métro ou de RER se traduit très fréquemment par de nombreuses mutations « en diffus » de son tissu urbain : urbanisation de dents creuses, divisions parcellaires pour créer de nouveaux terrains à bâtir, voire démolition de bâti ancien au profit de constructions nouvelles. Cette dynamique s'observe pour la plupart des sites anciennement urbanisés étudiés et, si ses effets ne sont pas comparables à ceux de grands projets d'aménagement, les collectivités se montrent très attentives à ces processus, qu'il s'agisse de les encourager ou, à l'inverse, de les freiner.

À Villejuif, le regard porté par la collectivité sur les tissus pavillonnaires situés à l'est et au sud-ouest de la station de métro Louis-Aragon a varié au cours du temps. Villejuif a longtemps cherché à limiter la constructibilité dans ces secteurs comme dans l'ensemble des tissus urbanisés. Cette stratégie, portée par le plan d'occupation des sols (POS) de 1979, visait à restreindre l'urbanisation aux secteurs portés par la collectivité dans le cadre de ZAC. L'objectif est alors moins de figer le tissu que de maîtriser les opérations menées et d'orienter la demande vers les projets urbains en cours de réalisation.

Ce positionnement explique qu'il faille attendre le début des années 2000, alors que le métro est arrivé depuis 1985, pour que la ville ouvre les droits à construire de son plan local d'urbanisme (PLU) : suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) et hauteur rehaussée à 21 mètres le long de grands axes, rehaussement des COS dans les secteurs pavillonnaires. La logique est la même plus à l'ouest, sur le territoire de Vitry-sur-Seine, où le passage du POS au PLU en 2006 traduit une volonté d'ouverture à la densification des tissus pavillonnaires dans certains secteurs du coteau. Ces évolutions réglementaires, couplées à l'augmentation des prix immobiliers, particulièrement marquée au sud de Paris au cours de la décennie 2000, concourent à l'attractivité des abords de la station Louis-Aragon. Les tissus pavillonnaires font l'objet de nouvelles opérations de construction valorisant leur potentiel foncier. Les enquêtes de terrain témoignent d'un processus de densification pavillonnaire qui fait la part belle aux opérations initiées par des particuliers. Les exemples de divisions parcellaires, démolitions-reconstructions, extensions et surélévations émaillent le tissu pavillonnaire. Côté vitriot, la collectivité accompagne le processus de densification spontanée pour valoriser au mieux les emprises stratégiques : une opération est ainsi menée avec l'appui du SAF 94 (syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne) pour construire de petits collectifs et des espaces publics permettant de compléter le maillage viaire. À partir de 2013, la commune cherche également à organiser et réguler les opérations spontanées en rendant inconstructibles les fonds de parcelles de manière à favoriser les implantations nouvelles sur rue et préserver les cœurs d'îlots végétalisés des effets délétères des divisions parcellaires « en drapeau »⁹.

Densification par division parcellaire et opération d'ensemble à Villejuif et Vitry-sur-Seine



Barnabé DUPLAN-IVAL

9 - Ce qualificatif fait écho à la forme des divisions de parcelles qui isolent une bande de terrain latérale étroite pour aménager un accès à l'arrière d'un jardin et, ainsi, l'urbaniser.

• **Les Agnettes : politiques d'aménagement volontaristes et mutations en diffus, deux stratégies complémentaires**

Depuis l'inauguration de la station des Agnettes en 2008, les communes d'Asnières et de Gennevilliers se montrent volontaristes quant à l'évolution des tissus urbains aux abords de la station de métro des Agnettes, mais elles ne recourent pas aux mêmes leviers pour y parvenir. Gennevilliers a formalisé un schéma directeur d'aménagement dont la mise en œuvre opérationnelle s'appuie sur des ZAC, tandis que la ville d'Asnières fait plus volontiers appel à la mutation spontanée des tissus urbains au travers d'un PLU incitatif.

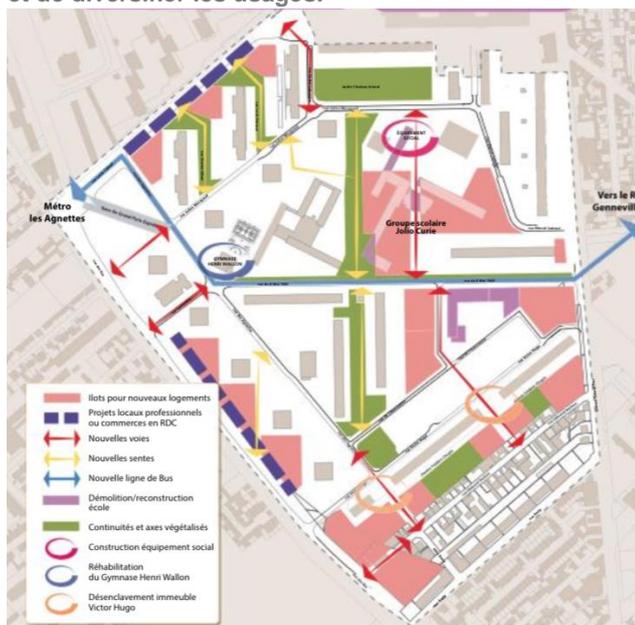
La ville de Gennevilliers détient une culture de l'aménagement constituée de longue date. Dans un contexte de désindustrialisation, la ville mène depuis les années 1990 des projets urbains ambitieux, le plus souvent au travers de ZAC concédées à la SEM communale (Semag 92).

Au cours des années 2000, après avoir accompagné la mutation de plusieurs emprises industrielles, l'attention de la ville se reporte sur son centre administratif situé à proximité de l'actuelle station des Agnettes. En 2012, Gennevilliers a ainsi approuvé un schéma directeur d'aménagement communal visant à structurer une centralité urbaine à l'est de la station de métro, avec pour ambition de retravailler le grand ensemble des Agnettes, mais aussi celui de la mairie en transformant les espaces publics et en promouvant une plus grande mixité fonctionnelle. Cette orientation trouve sa première traduction opérationnelle en 2013 avec la création de la ZAC centre-ville qui prévoit plus de 1 000 logements et 9 100 m² d'activités. En 2015, à l'occasion du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le quartier des Agnettes est par ailleurs retenu comme quartier d'intérêt national, grâce à la proposition d'un projet qui, dans la continuité de la planification élaborée par la ville, vise à diffuser au mieux la desserte apportée par la ligne 13 et à anticiper l'arrivée de la ligne 15 du Grand Paris Express.

À Asnières, l'ouverture de la station des Agnettes coïncide en 2008 avec un changement de majorité municipale¹⁰. Cette dernière propose une réorientation des projets d'aménagement, modifie le PLU approuvé deux ans plus tôt pour identifier de nouveaux secteurs de projets. À proximité de la station de métro, l'emprise occupée par les services techniques communaux est ainsi identifiée pour construire de nouveaux logements ainsi que des équipements publics. Mais les élections municipales de 2014 voient l'ancienne majorité¹¹ revenir au pouvoir, qui, à son tour, remet à plat l'ensemble des projets.

La ville définit alors une stratégie d'aménagement différenciée selon les secteurs de la commune : l'intervention publique est privilégiée pour les quartiers en difficulté – notamment ceux d'habitat social –, tandis que le recours aux opérateurs privés est privilégié pour la densification des tissus résidentiels, notamment aux abords de la station des Agnettes. Il en va ainsi de l'emprise occupée par les services techniques de la ville qui, après déplacement des locaux techniques, pourrait être cédée à un promoteur pour développer l'offre de logement. Selon la même logique, la rue reliant la station de métro au centre-ville de la commune verrait également son zonage évoluer de celui d'une zone pavillonnaire vers celui d'une zone dense de centre-ville pour inciter les développeurs privés à enclencher sa mutation.

Pour le quartier des Agnettes, la stratégie d'Aubervilliers est d'améliorer le maillage viaire et de diversifier les usages.



10 - Sébastien Pietrasanta (PS) est élu maire et prend la suite de Manuel Aeschlimann (UMP).

11 - Manuel Aeschlimann redevient maire (UMP, LR).

• **La Courneuve : une densification pernicieuse des tissus pavillonnaires**

À La Courneuve, les quartiers situés aux abords de la station de métro et du carrefour des Quatre-Routes sont essentiellement pavillonnaires. Ce territoire a fait l'objet d'une densification urbaine engagée depuis longtemps : de petits immeubles collectifs de trois à quatre étages s'insèrent entre des pavillons et les divisions parcellaires ont favorisé la densification pavillonnaire. Les ressorts de la densification de ces quartiers sont d'autant plus spontanés que la collectivité, mobilisée par les enjeux urbains et sociaux de la cité des 4 000, peine à enclencher des projets urbains structurants aux abords de la station de métro.

Depuis l'arrivée du métro (1987), la ville est confrontée à une nouvelle dynamique spontanée dont elle aurait su se passer. Alertée par la pression démographique pesant sur les équipements publics, et notamment scolaires, elle constate de nombreuses extensions et constructions nouvelles, mais aussi des divisions de maisons en appartements qui contribuent à la densification du quartier. Dans un contexte de marché atone, l'amélioration de l'accessibilité de ce territoire l'expose au développement du logement indigne. Directement connectée à Paris qui poursuit une politique volontariste d'amélioration de l'habitat dégradé, le pavillonnaire déprécié de La Courneuve constitue alors un nouvel horizon pour des investisseurs peu scrupuleux, tirant profit des besoins en logement des ménages les plus précaires.

Dès les années 1990, La Courneuve introduit des règles visant à contraindre une densification incontrôlée, qui s'opère au détriment des conditions d'habitabilité. À partir de 1993, par exemple, les pièces sous combles d'une hauteur inférieure à 1,80 m sont interdites, et des places de stationnement supplémentaires sont exigées dans le cas de travaux sur les constructions existantes qui aboutissent à la création de nouveaux logements. Des recours réglementaires aux effets limités face à des initiatives qui se passent d'autorisation d'urbanisme.

Les exemples de Villejuif et La Courneuve montre à quel point l'arrivée d'une nouvelle gare peut avoir des effets contrastés sur l'évolution des tissus urbains. Si les collectivités disposent d'outils d'orientation des mutations urbaines au travers de leurs documents d'urbanisme, elles demeurent tributaires du dynamisme des marchés immobiliers et, notamment, des attributs de la demande qui s'exprime localement. Ces paramètres conditionnent l'ampleur et la nature du processus de densification spontanée. Pour ces raisons, ils appellent la vigilance des collectivités.

Processus de division pavillonnaire à La Courneuve
(ici visible à la multiplication des boîtes aux lettres en façade).



Barnabé DUPLAN-IVAL

Une opportunité longtemps négligée

L'analyse rétrospective de l'urbanisation et des politiques menées par les collectivités montre que toutes ne saisissent par l'arrivée d'une nouvelle gare comme une opportunité pour leur développement. Deux raisons principales président à ce positionnement. La première est géographique : l'implantation de la gare en frange du territoire communal, éloignée de leur centralité historique n'incite pas à considérer le site comme stratégique. La seconde, financière, renforce la dimension géographique : certaines collectivités voient leur ingénierie et leurs moyens financiers concentrés sur d'autres quartiers.

● **Montrouge : Châtillon-Montrouge, un site périphérique à l'échelle locale**

Lors du prolongement de la ligne 13 à Châtillon-Montrouge, la commune de Montrouge mène une politique urbaine volontariste ciblant le nord de son territoire, limitrophe de Paris. Son centre-ville et les quartiers adjacents font l'objet d'opérations de renouvellement urbain pour reconvertir d'anciennes emprises d'activités et homogénéiser les fronts urbains. Le sud-ouest du territoire communal, proche de la station Châtillon-Montrouge, n'est pas au cœur du projet urbain porté par la ville et ce d'autant plus que les formes urbaines constituées des années 1950 à 1970 sont complexes à faire évoluer. Aujourd'hui, l'interconnexion prochaine avec la ligne 15 sud du métro du Grand Paris suscite toutefois une attention nouvelle de la commune pour l'avenir du quartier.

● **La Courneuve Quatre-Routes : un secteur longtemps relégué au second plan face à l'acuité des défis urbains du territoire**

À La Courneuve, plusieurs terrains situés aux abords du métro 8-mai-1945, sont identifiés pour leur potentiel foncier avant l'arrivée du métro et font l'objet d'une politique d'acquisition foncière par la ville. Malgré une identification ancienne, le lancement des projets s'avère long et laborieux : une première ZAC est créée en 1984 avant que sa programmation et son périmètre ne soient revus ; une nouvelle ZAC est créée en 1993, puis abandonnée. Le projet est remis à l'étude et élargi au début des années 2000. Une partie est lancée par voie d'urbanisme réglementaire, tandis qu'une concession d'aménagement est attribuée à la SEM Plaine Commune Développement. Ainsi, depuis 2013 la concession d'aménagement des Quatre Routes et l'opération des Pointes ont permis la construction de 400 logements et la livraison de plusieurs équipements publics par la commune.

Plusieurs facteurs expliquent ces tentatives avortées, changements de périmètres, révision des projets qui retardent l'aménagement urbain aux abords de la gare. Dans un contexte financier contraint, à partir des années 1980, la ville de La Courneuve donne la priorité à d'autres enjeux d'aménagement, au premier rang desquels la cité des 4 000, dont l'ampleur et l'urgence mobilisent l'ensemble des moyens humains et financiers de la collectivité. Enfin, au cours des années 1980 et 1990, l'atonie puis la crise du marché immobilier a joué un rôle dans la difficulté à engager ces opérations.

L'aboutissement des projets urbains doit beaucoup au réaménagement carrefour des Quatre Routes. Envisagé dès le début des années 2000 et concrétisé en 2015 grâce aux financements réunis dans le cadre d'un « contrat de pôle¹² », les études urbaines et l'amélioration de la qualité espaces publics ont contribué à la dynamique de projet aux abords du métro.

12 - Contrat de pôle signé en 2008 entre l'Etat, Plaine Commune, le Conseil Régional, le STIF (aujourd'hui Ile-de-France mobilités) et la RATP.

L'aménagement aux abords des gares : un exercice à la confluence d'enjeux d'acteurs, temporels et spatiaux

Au regard des différents cas étudiés, quels enseignements peut-on retenir quant aux conditions favorables à l'impulsion d'une dynamique urbaine consécutives à l'arrivée d'une gare ? Telle est la question abordée par cette étude pour, à l'avenir, faire prospérer les effets positifs des lignes du Grand Paris Express pour le développement urbain. À cet effet, trois types d'enjeux méritent d'être abordés par les acteurs locaux de l'aménagement, en lien avec l'autorité en charge de la réalisation de l'infrastructure : la structuration d'un jeu d'acteurs investis dans l'élaboration de projets urbains, la prise en considération du temps de l'aménagement et, enfin, l'appréhension des singularités des territoires desservis.

Un jeu d'acteurs central, de l'émergence à la mise en œuvre des projets

Les monographies réalisées pour les dix sites traduisent une diversité de configuration en matière de jeux d'acteurs et révèlent leur rôle crucial dans l'émergence des projets ainsi que dans leur mise en œuvre. Deux scènes peuvent être schématiquement distinguées : la première est verticale et correspond aux liens entre l'État et les collectivités ; la seconde est horizontale et traduit les enjeux propres au paysage politique local et à l'ingénierie du territoire.

Une relation État-collectivités reconfigurée par la décentralisation

Alors que les inaugurations des gares étudiées s'échelonnent des années 1970 aux années 2000, les monographies réalisées retracent en filigrane l'évolution du positionnement de l'État et de celui des collectivités au fur et à mesure de la mise en œuvre de la décentralisation. La configuration des relations État-collectivités varie selon les périodes – de l'urbanisme étatisé à l'urbanisme de projet – et selon les territoires en fonction, notamment, des mandats nationaux exercés par certains maires, qui leur confèrent un pouvoir d'influence plus ou moins fort sur l'orientation des projets portés par l'État. Alors que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions marque, tel un basculement, le transfert de l'urbanisme aux collectivités, l'histoire urbaine des territoires étudiés traduit la mise en œuvre laborieuse et inégale de ce changement de culture. Car la décentralisation de l'urbanisme requiert, pour être mise en œuvre, l'affirmation d'un pouvoir local en capacité d'enclencher une nouvelle impulsion urbaine. À cet égard, plusieurs cas se distinguent :

- Les collectivités qui s'affirment face à l'État avant la mise en œuvre de la décentralisation, dès les années 1960 : à Créteil et Fontenay-sous-Bois, les maires se mobilisent pour réorienter et se réapproprient des projets portés par l'État, permettant ainsi leur réalisation.
- Les collectivités qui, dans les années 1980, héritent des projets d'urbanisation portés par l'État pour les infléchir (Bobigny), voire s'inscrire en rupture (Sevran, Aubervilliers).
- Après la décentralisation, les collectivités porteuses de projets urbains et développant l'ingénierie pour les conduire (Villejuif, Châtillon, Saint-Denis).
- Des collectivités qui peinent à prendre le relai de l'État et à enclencher une dynamique de projet aux abords des nouvelles gares, soit pour des raisons de stratégie spatiale (Montrouge), soit en raison d'un manque de moyens (La Courneuve).

Face à ces situations, le positionnement de l'État dans la prise en considération des revendications locales, puis l'accompagnement qu'il apporte, ou pas, aux collectivités dans la mise en œuvre de leurs projets a une incidence notable sur l'aménagement des quartiers de gare. Son rôle direct, ou indirect via ses opérateurs et ses agences, se révèle d'autant plus crucial pour impulser et concrétiser les politiques urbaines que certaines collectivités n'y parviennent pas sans son appui financier ou technique. Aussi faut-il souligner l'évolution de la posture de l'État

qui, progressivement, endosse un nouveau rôle d'appui aux collectivités, notamment dans le cadre de la rénovation urbaine.

À partir du milieu des années 2000, elle permet de sortir de l'ornière des projets que certaines collectivités ne parvenaient pas à porter depuis plusieurs dizaines d'années (La Courneuve, Drancy, Les Agnettes). L'aménagement de la plaine Saint-Denis offre une illustration complémentaire de l'importance du concours financier de l'État et de la Région pour enclencher une dynamique d'aménagement ambitieuse aux abords de nouvelles infrastructures de transport.

La commune : échelon de définition, validation et réalisation des projets

À l'échelle locale, les jeux d'acteurs ont une incidence toute aussi forte sur la dynamique de développement urbain. Deux facteurs influent fortement sur la dynamique de projet : le volontarisme politique d'une part, et les aléas électoraux d'autre part.

Pour l'ensemble des territoires étudiés, l'accompagnement de l'amélioration de la desserte par une dynamique urbaine repose systématiquement sur le volontarisme des élus. Quels que soient les partis pris d'aménagement, la mutation urbaine des territoires est d'autant plus significative et pérenne que la collectivité l'impulse selon une vision et une stratégie maîtrisée (articulant opérations d'aménagement et mutations en diffus). Dans des contextes aussi différents que ceux de Saint-Denis, Créteil, Villejuif ou Châtillon, ayant connu une véritable dynamique d'aménagement, cela repose sur le portage politique du maire et se traduit par la structuration d'une ingénierie *ad hoc*, tant dans les services communaux, qu'au travers de SEM locales d'aménagement. Le cas de la Plaine Saint-Denis témoigne en outre des effets bénéfiques de la montée en puissance de l'intercommunalité pour consolider la vision du projet urbain à une échelle élargie et conforter sa mise en œuvre grâce à une ingénierie renforcée.

Même si l'aménagement urbain constitue un enjeu électoral et de mobilisation citoyenne avant la décentralisation (Val de Fontenay, Sevran), le transfert des compétences d'urbanisme aux communes renforce la responsabilité du maire face aux électeurs. L'urbanisme devient un thème clé des élections municipales, où se jouent, de scrutin en scrutin, la validation ou la remise en cause de la politique urbaine portée par le maire. Au fil des territoires étudiés, les exemples d'alternance politique liés à la contestation des projets urbains – tant pour leur forme, leur ampleur, l'évolution démographique – sont nombreux (Créteil, Sevran, Aubervilliers, Villejuif) et se traduisent soit par l'arrêt, soit par la révision des projets. Au-delà des démarches de concertation permettant d'associer les populations à l'élaboration des projets développées par les collectivités, ce constat invite également à envisager l'aménagement comme un exercice incertain, devant intégrer l'aléa de son évolution dès sa conception.

À Sevran-Beaudottes, le paysage urbain est marqué par la réorientation du projet urbain au cours des années 1970.



Source : DRIEA/GUIHO

Des projets au long cours

Si, collectivement, acteurs publics, professionnels de l'aménagement, journalistes et société civile affichent une étonnante propension à se projeter dans un avenir proche constitué de projets urbains achevés, la vision rétrospective adoptée par l'étude rappelle à quel point l'aménagement s'inscrit dans le temps long. Les raisons de cette lenteur sont multiples : procédures administratives, complexité des opérations de renouvellement urbain, contraintes financières, profondeur limitée de la demande (en logements, en bureaux), intérêts concurrents des acteurs et aléas politiques, etc. Souvent perçue comme une contrainte, la longueur du processus d'aménagement constitue néanmoins une opportunité à partir du moment où elle est intégrée dès la conception des projets. Elle favorise alors l'ancrage du développement des territoires dans une dynamique de long terme.

Préserver des voies de bifurcation pour le projet

Sur les dix territoires d'étude, huit ont vu l'ouverture de leur gare entre le début des années 1970 et la fin des années 1980. Cela donne à l'analyse une profondeur temporelle allant de trente à cinquante ans, suffisamment pour constater que la concrétisation des aménagements est bien moins linéaire que ne le prévoyaient les projets initiaux. Les modifications apportées aux projets sont inhérentes à la durée nécessaire pour leur mise en œuvre. L'écoulement du temps ouvre en effet la voie à de multiples changements de contexte, d'ordre :

- politique, comme déjà évoqués ;
- socio-économique, avec des effets ambivalents selon les époques et les territoires — crise de la demande et paupérisation dans certains cas, dynamisme et attractivité renforcée dans d'autres ;
- culturel : évolution des conceptions architecturales et urbaines (retour à l'urbanisme de rue), évolution des modes de vie et de déplacement (attention renouvelée apportée aux modes de déplacement actifs tels que la marche et le vélo).

Ces ruptures sont par nature impossibles à anticiper, mais les choix retenus en matière d'aménagement peuvent préserver une latitude plus au moins grande pour l'évolution à venir des projets. S'il est souhaitable que les projets urbains posent les principes de grands invariants, il s'agit de ménager des possibilités d'évolutivité pour permettre aux acteurs à venir de composer avec les évolutions culturelles et économiques. À cet égard, plusieurs enseignements peuvent être retenus des analyses monographiques :

- privilégier les aménagements évolutifs, à l'opposé par exemple des dalles qui, malgré les efforts entrepris par des collectivités comme Créteil ou Bobigny, contraignent l'évolution des territoires ;
- éviter la constitution de plaques monofonctionnelles aux abords des gares, qui ont pour effet de segmenter l'espace et brident la valorisation à venir de secteurs stratégiques (grandes emprises dédiés aux équipements, zones commerciales, zones d'activités) ;
- ne pas préjuger des futurs modes de vie dans la conception urbaine.

L'attention portée à l'évolutivité des aménagements et des pièces urbaines apparaît d'autant plus importante que l'expérience de Créteil, Aubervilliers ou de Gennevilliers montre que le renouvellement des tissus intervient parfois très rapidement.

L'aménagement urbain : un levier pour l'attractivité du territoire

L'étude révèle que l'amélioration de la desserte consécutive à l'arrivée d'une gare ne constitue pas à elle seule un gage d'attractivité. À Sevran, la réorientation brutale de la programmation des projets vers plus de mixité ne rencontre par le succès escompté : la zone d'activités tertiaires et commerciales prévue aux abords immédiats de la gare de RER peine à attirer des investisseurs et, face à l'atonie de la demande, le projet demeure en partie vacant, en partie converti en lotissement pavillonnaire. À La Courneuve, les opérations d'aménagement restent au point mort faute de marché local porteur. À Créteil-L'Échat, les programmes tertiaires sont finalement largement occupés par des administrations et services publics.

L'accessibilité est certainement nécessaire pour le développement du territoire, mais en aucun cas suffisante. Plusieurs sites étudiés témoignent ainsi du rôle des projets d'aménagement pour faire progressivement émerger le territoire comme une destination désirable pour une population et des investisseurs nouveaux. Villejuif s'attache prioritairement à rénover son centre-ville, proche du métro, pour résorber l'habitat insalubre et préserver son urbanité grâce aux commerces et aux équipements avant d'entreprendre de nouveaux projets aux abords de la station. Châtillon engage dès l'arrivée du métro une opération qui vise à requalifier l'avenue principale de la ville avant de poursuivre par l'aménagement d'emprises foncières stratégiques, situées au sud de la gare. Saint-Denis capitalise sur la visibilité que lui confère la Coupe du monde pour, finalement, enclencher des opérations d'aménagement comprenant une importante programmation tertiaire. Au fil de ces exemples, plusieurs facteurs de réussite méritent d'être soulignés :

- à l'échelle supra-locale, s'appuyer sur les projets d'aménagement pour faire « exister » le territoire, afin qu'il devienne une destination identifiée par les investisseurs et les habitants futurs ;
- investir la pratique de l'aménagement pour conforter l'urbanité des territoires, notamment en accordant une attention première aux espaces publics et à leur animation par les commerces, services et équipements ;
- le séquençage des projets pour, d'une part, inscrire le territoire sur une trajectoire de développement en engageant, progressivement, une dynamique urbaine et, d'autre part, valoriser au mieux les sites les plus stratégiques lorsque le territoire a consolidé son attractivité.

De ce fait, la « lenteur » du processus d'aménagement peut être saisie comme une opportunité pour développer les conditions de l'attractivité du territoire et en récolter les fruits lorsque la dynamique de développement urbain est amorcée.

Ancrer les projets dans leur territoire

Au-delà de facteurs politiques ou temporels, l'amorce d'une dynamique urbaine aux abords des gares étudiées dépend pour beaucoup de l'ancrage territorial des projets et de la prise en considération de leurs spécificités.

Préserver les conditions du développement urbain du territoire

L'attention portée aux circulations et à l'accès à la nouvelle gare constitue naturellement une condition *sine qua non* de son rayonnement territorial et donc de la valorisation de la desserte pour le développement urbain. Une évidence ? La comparaison des isochrones d'accessibilité aux gares dévoile pourtant des situations très contrastées en la matière. Les monographies réalisées montrent en outre à quel point le succès de l'insertion urbaine de la gare est une gageure tant les échelles à considérer sont multiples.

L'atterrissage spatial de l'infrastructure

L'insertion urbaine de l'infrastructure a une incidence directe sur la cohérence et l'unité du quartier en devenir. À cet égard, l'étude révèle que le dialogue entre les transporteurs en charge de la construction des infrastructures et les autorités en charge de l'urbanisme n'est pas dénué de tensions. Si la plupart des sites étudiés concernent des lignes souterraines, certaines ont été obtenues de haute lutte, comme à Val de Fontenay pour la gare du RER A. D'autres sites n'ont pas bénéficié d'un tel traitement : soit que les voies se calquent sur le tracé d'une infrastructure préexistante comme à Châtillon-Montrouge, La Plaine-Stade de France ou Val de Fontenay (RER E), soit que le prolongement de la ligne soit volontairement construit en aérien comme à Créteil-l'Échat. Dans ces différentes situations, l'infrastructure de transport entraîne ou renforce une coupure urbaine qui, à défaut d'être atténuée par des aménagements *ad hoc*, nuit à l'unité du quartier et, parfois, à l'accès à la gare.

Pour les sites étudiés, les solutions proposées s'avèrent inégalement ambitieuses :

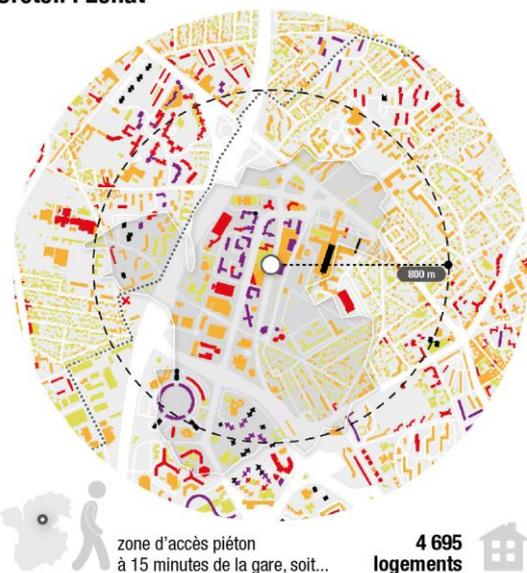
- Les franchissements ne concernent que la gare, grâce à des entrées situées de part et d'autre de l'infrastructure. Châtillon-Montrouge disposait initialement d'un unique accès côté Montrouge et Bagneux, la traversée du faisceau ferré s'effectuant par deux tunnels routiers

antérieurs ; un second accès est aménagé côté Châtillon pour faciliter les correspondances avec le tramway, il est prolongé par les sentes piétonnes de l'opération d'aménagement « Porte Nord-Maison Blanche » pour faciliter les cheminements vers le métro. À Val de Fontenay, la gare historique se situe à l'ouest du faisceau ferré et de l'A 86, côté ZUP ; depuis l'est, l'accès à la station est assuré par un étroit chemin enclavé entre voies ferrées et entrepôts, débouchant sur une quatre voies.

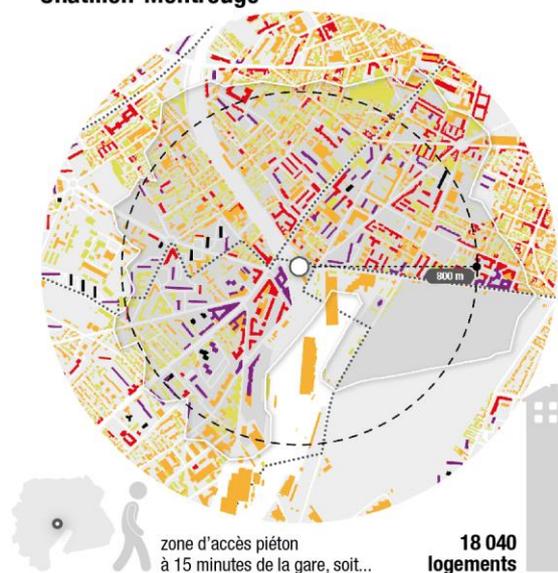
- À l'échelle du quartier, lorsque des solutions pour limiter l'incidence des coupures urbaines sont recherchées dans l'aménagement. À Créteil-l'Échat, le choix d'un urbanisme de dalle devait faciliter les circulations piétonnes à un niveau supérieur aux voies, mais, avec le retour à un urbanisme de rue, la dalle ne fait que renforcer la coupure urbaine introduite par le métro. À la Plaine-Stade de France, l'élargissement des franchissements souterrains du faisceau ferré a été réalisé en même temps que le déplacement de la gare s'ouvrant de part et d'autre de l'infrastructure, sur deux parvis.



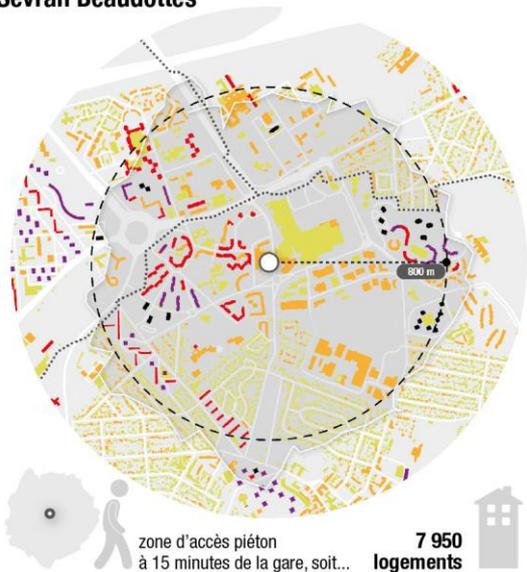
Créteil l'Echat



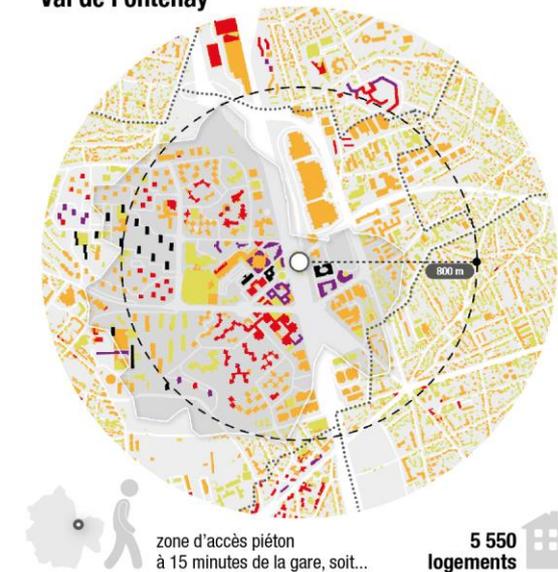
Châtillon-Montrouge



Sevran Beaudottes



Val de Fontenay



Fort d'Aubervilliers



zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
14 710 logements

Bobigny Pablo Picasso



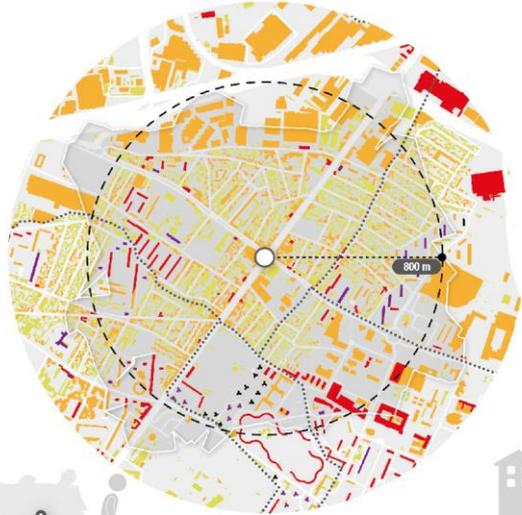
zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
9 240 logements

Villejuif Louis Aragon



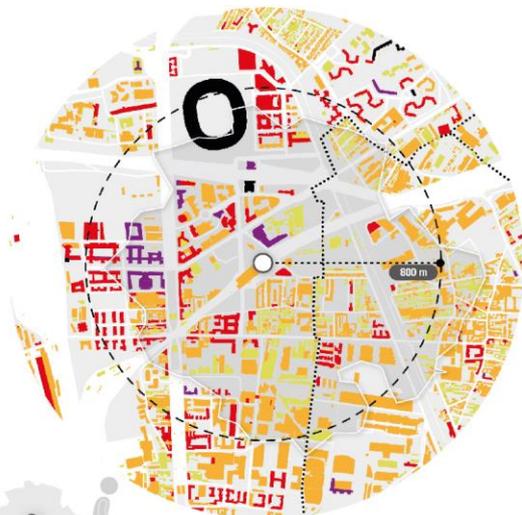
zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
14 322 logements

La Courneuve 8 mai 1945



zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
11 165 logements

La Plaine Stade de France



zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
4 575 logements

Les Agnettes



zone d'accès piéton
à 15 minutes de la gare, soit...
19 735 logements

Le pôle gare : concilier urbanité et fonctionnalité

L'aménagement du pôle gare pose à lui seul plusieurs défis, car il s'agit non seulement d'assurer la transition entre la gare et son environnement urbain immédiat, mais aussi d'organiser la circulation des flux. Ces deux objectifs se trouvent souvent en concurrence, notamment pour les gares adossées à des pôles d'échanges assurant les rabattements depuis le réseau de bus et la voiture, parfois le tramway. Concilier ces objectifs revient à résoudre la quadrature du cercle. Les solutions proposées traduisent une plus ou moins grande prise en considération des enjeux urbains :

- Le « quartier-gare » où la gare de métro ou du RER, la gare routière, les parkings se trouvent juxtaposés, tant et si bien qu'une ambiance très routière, dominée par les flux, prévaut aux abords de la gare. Ce type d'aménagement traduit la primauté accordée à l'intermodalité, souvent au détriment de l'urbanité et des relations entre la gare et le quartier environnant. À Val de Fontenay, Bobigny Pablo-Picasso, Fort d'Aubervilliers et, dans une moindre mesure, Châtillon-Montrouge (côté Montrouge), le voyageur a plus l'impression d'arriver dans une gare routière qu'à destination ;
- La « gare-ville » : pour éviter l'étalement de fonctions liées à la mobilité et la mise à distance du quartier environnant qui en découle, la conception de certaines gares vise à faire entrer la ville dans la station (notamment grâce à des galeries commerciales) et à dissimuler les parkings (souterrains ou aériens). Ce modèle se rencontre à Villejuif Louis-Aragon et à Créteil-L'Échat. Cette conception donne lieu à des formes urbaines plus denses et complexes qui ne simplifient pas l'insertion de la gare dans son environnement urbain ;
- La « gare dans la ville » : un dernier type de gare, au premier abord plus ordinaire, manifeste la volonté de fondre le pôle d'échange dans son environnement. Les gares des Agnettes, de Sevran-Beaudottes et, surtout, de la Plaine-Stade de France correspondent à cette conception. La gare s'y inscrit au cœur d'espaces publics « traditionnels », parvis, places, avenue qui, tout en accueillant les arrêts de bus en leur long, facilitent les circulations piétonnes ainsi que la perception de l'environnement urbain. Fonctionnellement, l'espace joue le même rôle que dans le « quartier-gare », mais il est avant tout conçu comme un espace public intégrant l'intermodalité et non comme une gare routière.

Ces différents modèles font écho à la relation entre les autorités maîtres d'ouvrage des gares et celles en charges de l'aménagement urbain. Si le dernier modèle semble être le plus satisfaisant quant à la relation qu'il permet de tisser entre la gare et le quartier environnant, il requiert une co-conception et un dialogue constant entre les acteurs du transport et ceux de la ville.



Val de Fontenay : sortie est.



Bobigny Pablo-Picasso : sortie du métro et gare routière.



Fort d'Aubervilliers : métro et gare routière



Val de Fontenay : sortie du métro et gare routière.



Villejuif Louis-Aragon : immeuble de la gare vu du ciel.



Créteil-L'Échat : accès à la gare par le centre commercial.



Sevran-Beaudottes : esplanade de la gare.



La Plaine-Stade de France : esplanade de la gare.

Le territoire : promouvoir un aménagement facilitant l'accès à la gare

Au-delà de l'implantation de l'infrastructure de transport et de l'aménagement des abords de la gare, la structure urbaine du territoire d'accueil importe elle aussi beaucoup pour accompagner le rayonnement de la gare.

À ce titre, force est de constater que les sites pour lesquels l'arrivée d'une gare participait d'un projet urbain global ne sont pas nécessairement ceux pour lesquels les retombées de la desserte pour le reste du territoire ont été les plus fortes. Par exemple, si les ZUP de Créteil et Val de Fontenay témoignent d'un développement urbain d'ampleur, simultané avec l'arrivée de la desserte, les projets urbains adoptés demeurent circonscrits à leur périmètre opérationnel, au détriment du lien avec le territoire environnant et, même en leur sein, les formes urbaines adoptées ne favorisent ni l'unité urbaine, ni les circulations (dalles, larges emprises routières, grands îlots, vastes emprises d'équipements publics ou commerciaux). Dans la durée, ces partis pris d'aménagement ont eu tendance à entraver l'émergence d'une dynamique urbaine plus étendue que celle des opérations.

À l'inverse, pour les sites qui étaient déjà urbanisés lors de l'ouverture de la gare, la préexistence d'un maillage viaire a favorisé l'accès à la nouvelle infrastructure depuis un large territoire. Sans négliger l'importance jouée par les acteurs locaux dans l'impulsion de projets urbains, ces contextes se sont révélés favorables à la diffusion d'un effet gare et aux mutations urbaines, notamment dans le diffus comme aux Agnettes, Villejuif Louis-Aragon ou encore Châtillon-Montrouge. Mais au-delà des situations urbaines héritées, certains territoires ont entrepris des actions d'aménagement visant à lever les coupures urbaines et accroître encore le maillage viaire.

La plaine Saint-Denis présente la démarche la plus ambitieuse en la matière, en proposant un plan guide axé sur les continuités urbaines, le traitement de l'espace public, le dimensionnement des voiries, les différents modes de transport, les déplacements et le mobilier urbain, tout en privilégiant la souplesse de la programmation urbaine. C'est surtout un projet qui s'attache à un site, à son histoire et dont on peut dire qu'il « part du sol » et non pas d'une conception « déterritorialisée ». Le plan directeur vise à ancrer certains invariants liés aux continuités urbaines et au maillage des espaces publics tout en ne figeant pas son évolutivité et en permettant son adaptabilité.

Plaine Saint-Denis : trame viaire en 1994 et plan guide Hippodamos visant à rétablir des continuités urbaines et un maillage des espaces publics pour désenclaver le territoire.



Source : Hippodamos 93 « Projet urbain pour la Plaine Saint-Denis

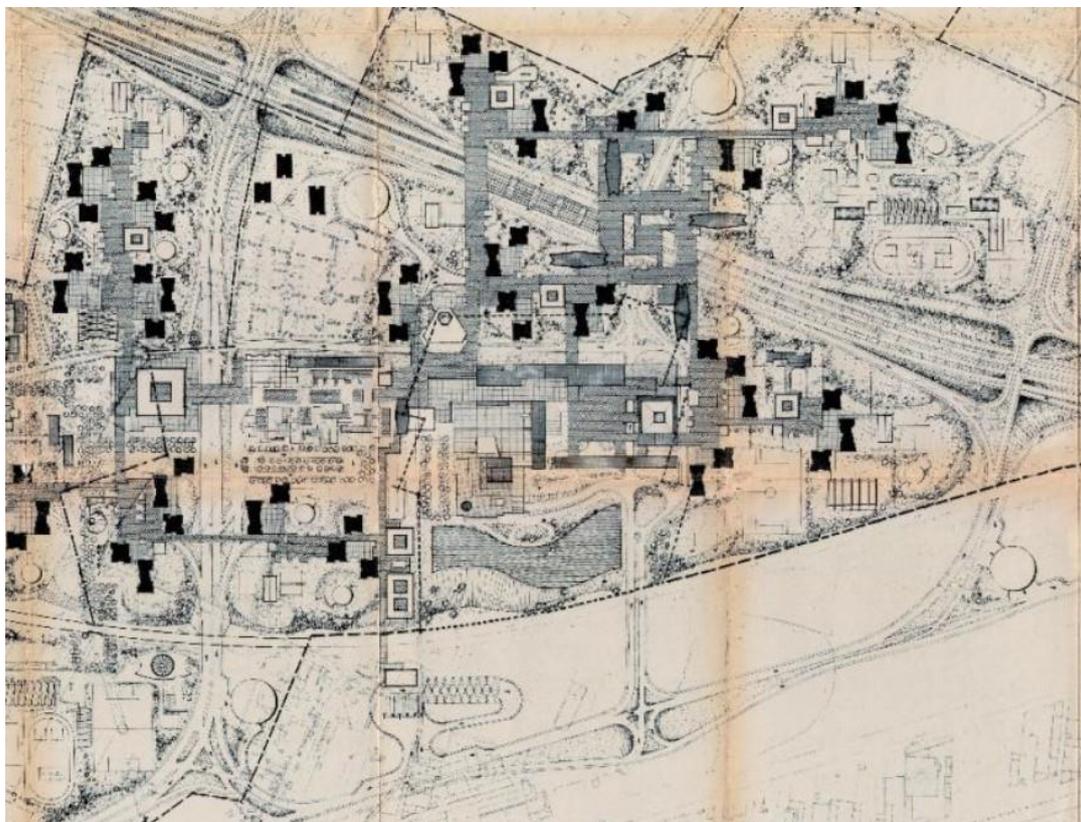
À une échelle plus modeste, l'exemple de Châtillon montre également les bénéfices d'une stratégie d'aménagement visant à développer un réseau d'espaces publics – rues, parcs, sentes – facilitant l'accès au métro depuis le sud du territoire communal. À Bobigny, l'aménagement de l'A 86 en tranchée couverte paysagée ouvre le nord du territoire communal vers la station de métro et permet d'y enclencher de nouveaux projets urbains tout en dynamisant la densification des tissus pavillonnaires.

À Saint-Denis, aux abords du Stade de France, le réaménagement des voiries préserve des espaces publics généreux qui facilitent le franchissement des infrastructures et coupures urbaines du territoire.



Source : Photo aérienne de 2003 – Archives municipales de Saint Denis©

Bobigny : plan masse de la ZUP (1966) et plan guide du réaménagement des espaces publics (2001). Sont visibles la couverture de l'A 86 et la volonté de réaménager les structures sur dalles au profit d'un urbanisme de rue.



Source : PLU de la ville de Bobigny

Asseoir les projets sur les potentialités du territoire

Une fois établi que l'aménagement des quartiers de gare est déterminant pour augmenter leur attractivité et engager une dynamique de développement, le véritable défi des territoires réside dans les leviers à enclencher pour engager les premiers projets. De la même façon que la desserte ne constitue pas, par elle seule, l'assise de l'attractivité, il n'existe évidemment pas de « recette » urbaine reproductible de gare en gare. L'histoire des sites étudiés rappelle que les quartiers de gare ne constituent pas un « archipel » porté par la même dynamique au sein de l'agglomération. Dans ce contexte, le réalisme économique et opérationnel des projets urbains est crucial pour leur mise en œuvre. Chaque quartier s'inscrit dans un territoire singulier porteur de contraintes et d'opportunités à prendre en considération dans la programmation des projets. Cet aspect constitue un facteur clé du démarrage d'une dynamique urbaine. Il n'est pourtant pas évident à appréhender, car il s'inscrit dans un double jeu d'échelles : celle du site de la station, d'une part, et celle des territoires avec lesquels le site se trouve mis en relation par l'infrastructure, d'autre part.

L'injonction à la mixité fonctionnelle et sociale mérite ainsi d'être interrogée au prisme des contextes locaux :

- Les territoires présentant d'ores et déjà une mixité de l'offre résidentielle ou fonctionnelle disposent d'un atout de taille, car leurs projets peuvent s'insérer dans la dynamique de marché existante avant de l'amplifier et de la diversifier comme en témoignent les exemples de Châtillon et Villejuif.
- Pour les territoires où tout à est à construire (Val de Fontenay, Créteil, La Plaine-Stade de France), les exemples étudiés tendent à préconiser un développement tourné vers une offre résidentielle mixte permettant d'amorcer les projets, avant d'entreprendre une éventuelle diversification vers le tertiaire, en fonction des opportunités de complémentarité ou de concurrence avec les autres territoires connectés au site par l'infrastructure de transport (par exemple Val de Fontenay, connecté avec La Défense via le RER A, a vu le transfert des équipes de *back-office* des banques alimenter le développement de son pôle tertiaire).
- Les territoires marqués par une spécialisation résidentielle et sociale affirmée requièrent à la fois le plus d'appui et de vigilance dans le positionnement et la mise en œuvre des projets. D'appui, car l'atonie qui caractérise habituellement leurs marchés résidentiels ne préserve que peu de marge de manœuvre pour l'équilibre économique des opérations. De vigilance, car, plus qu'ailleurs, les conditions de leur attractivité sont à bâtir, ce qui implique de s'appuyer sur la demande locale avant d'élargir les cibles d'habitants et d'investisseurs futurs. Les exemples de La Courneuve, d'Aubervilliers et des Agnettes montrent à ce titre que les programmes nationaux de rénovation urbaine ont joué un rôle crucial pour le réaménagement des espaces publics et l'introduction d'une diversification du parc de logements.

Conclusion

Au fil des dix sites étudiés, un demi-siècle de culture de l'aménagement se déroule sous nos yeux. Cette distance temporelle s'est avérée précieuse pour apprécier les dynamiques d'aménagement aux abords des nouvelles gares, et ce pour plusieurs raisons. Parce qu'elles se déroulent systématiquement sur plusieurs décennies, non seulement car la pratique de l'aménagement prend du temps, mais aussi parce que les mutations interviennent parfois longtemps après l'inauguration des métros, lorsque le territoire devient suffisamment attractif. Cette profondeur temporelle aura également permis d'apprécier la pérennité des aménagements réalisés aux abords des gares, au regard notamment des interventions parfois rapides pour corriger les erreurs de conception urbaine ou, du moins, tenter de les infléchir. Ainsi, même si ce travail n'a jamais aspiré à l'exhaustivité ou à la modélisation des effets de gare, il est possible d'en tirer quelques conclusions, des enseignements sous forme de bonnes pratiques et, enfin, une démarche à retenir : faire prospérer les opportunités offertes par cet ambitieux projet qu'est le Grand Paris Express.

Tout d'abord, du côté des conclusions, ce travail confirme – si cela était encore nécessaire tant le sujet est documenté par la recherche scientifique – qu'aucun lien systématique ne peut être établi entre l'ouverture d'une infrastructure de transport et le développement du territoire. Beaucoup d'autres facteurs doivent être réunis, au premier rang desquels une vision urbaine portée politiquement et ancrée territorialement, adossée à une ingénierie urbaine et de l'aménagement. Mais cela ne suffit pas, car faut-il encore que le territoire soit attractif, que la programmation des projets trouve preneur. En effet, la desserte n'apporte pas automatiquement l'attractivité au territoire. Sur ce point, l'étude montre que si l'infrastructure ouvre indubitablement des opportunités de développement à certains territoires, en les mettant en relation avec des espaces dynamiques et valorisés, il faut que le territoire soit identifié comme destination, et donc déjà désirable, pour tirer parti de cette nouvelle desserte. Ainsi, les territoires étudiés ayant connu un développement rapide étaient déjà caractérisés par une demande résidentielle et/ou tertiaire dynamique. Même dans un contexte marqué par un portage politique extrêmement fort, partagé depuis les élus locaux jusqu'au élus nationaux et au pouvoir central, l'attractivité de ne se décreète pas. En témoigne l'exemple des pôles restructurateurs de banlieue tels que ceux de Créteil ou de Bobigny. Il semble d'autant plus important d'insister sur ce point que, pour les périodes étudiées, chaque décennie voyait seulement quelques gares et stations inaugurées. Le Grand Paris Express promet d'en livrer soixante-huit en une dizaine d'années.

Grâce à la mise en perspective des projets urbains, l'étude suggère un certain nombre de bonnes pratiques pour l'aménagement de quartiers de gare. Celles-ci pourraient être résumées très rapidement : « laisser place au changement ». Trop souvent, la volonté ardente de voir émerger des quartiers de gare s'est traduite par des conceptions urbaines ambitieuses, mais dont la rigidité s'est révélée être un héritage lourd à porter pour les territoires. Si l'urbanisme moderniste, les dalles et la séparation des flux semblent être derrière nous, notre époque n'est pas exempte de modes urbaines qui exigent une vigilance extrême tant l'aménagement d'un territoire est engageant pour son avenir. En la matière, les études de cas nous invitent à considérer trois échelles : celle du pôle d'échange qui doit permettre de concilier urbanité et fonctionnalité du nœud de transport, celle des abords de la gare qui doivent être pensés conjointement avec le pôle pour faciliter les mobilités (piétons, cyclistes, voitures, bus) et, enfin, celle du quartier dont la trame viaire et le traitement des coupures urbaines devraient faciliter l'accessibilité aux transports depuis un territoire le plus vaste possible. Dans un contexte marqué par la multiplication des appels à projets qui permettent de traiter de la programmation, des usages et des conceptions architecturales à une échelle fine – mais parfois trop –, cette dernière préconisation plaide pour renforcer concomitamment les exercices de planification intercommunaux, voire métropolitains, lorsque les gares sont implantées aux limites de plusieurs communes. Les exemples étudiés révèlent à quel point les territoires ayant élaboré des plans guides ou des schémas directeurs d'aménagement disposent d'un avantage de taille dans la durée. Ces exercices offrent un cadre permettant de fixer les invariants de long terme dans le tracé des rues, le maillage en espaces publics et le traitement des coupures urbaines ; ensemble d'éléments définissant une trame au sein de laquelle les projets urbains peuvent se fondre à tout instant en intégrant les exigences architecturales et les programmations adaptées à chaque moment, chaque conjoncture.

L'étude comparative de ces dix sites suggère enfin de renouveler l'approche de l'attractivité des territoires. Une fois établi que celle-ci n'est pas automatique et qu'elle se décrète encore moins, elle invite les acteurs politiques et de l'aménagement à concevoir des stratégies de développement qui, plutôt que de se focaliser sur la captation de relais de croissance exogènes, et donc à favoriser la concurrence entre territoires, cherchent à identifier les ressources de développement endogènes, propres à chaque lieu, pour amorcer une dynamique urbaine envisagée comme une trajectoire de développement à long terme. Dit autrement, il convient de construire, progressivement et par étape les conditions propices à l'attractivité de chaque territoire. Il s'agit pour cela de bâtir à partir de la demande locale existante, souvent résidentielle, pour conforter les qualités urbaines (espaces publics, équipements, services) d'un site et contribuer à la structuration d'un marché, donc d'une demande solide. Une fois ces préalables assurés, le territoire pourra devenir attrayant et élargir la programmation des projets à d'autres usages, plus sélectifs territorialement. Cette démarche exige une connaissance fine des caractéristiques socio-économiques de chaque territoire pour cerner l'éventail des possibles. Les données rassemblées par l'Observatoire des quartiers de gare apportent d'ores et déjà de premiers éléments de caractérisation thématiques sur le cadre urbain, les structures démographiques et sociales, la composition du parc de logements, le tissu économique et les dynamiques de construction. À partir de ce socle, il conviendrait d'approfondir l'analyse des dynamiques de construction et des marchés pour en cerner les acteurs et les publics à qui s'adresse l'offre nouvelle. Ces éléments sont essentiels pour apprécier la profondeur du marché et les opportunités de diversification envisageables localement. Par ailleurs, si le nouveau métro est un gage d'accessibilité, il contribuera aussi à mettre en concurrence les territoires nouvellement mis en relation. Les analyses à venir gagneraient ainsi à positionner chaque quartier par rapport à ses voisins pour mieux apprécier ses singularités et les opportunités de développement qui lui sont propres.



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49