

Compte-rendu du Colloque organisé par Sciences Po et la Société du Grand Paris du 8 février 2018 à Sciences Po

« Aménager les quartiers de gare : regards croisés sur le Grand Paris, le Grand Londres et New York City »

Introduction de la journée

Patrick Le Galès (Directeur de recherche CNRS, Sciences Po, CEE, Doyen de l'École urbaine de Sciences Po) et **Catherine Barbé** (Directrice des partenariats stratégiques, Société du Grand Paris) introduisent la journée en rappelant les différents projets collaboratifs associant la SGP et Sciences Po (Ecole urbaine, CEE).

Clément Boisseuil (Chercheur postdoctoral, Sciences Po, CEE) présente ensuite les attendus de la journée et son déroulé. Deux éléments structurent le colloque qui a rassemblé un nombre important d'étudiant.e.s, de chercheur.e.s, de praticien.ne.s et tout simplement de citoyen.ne.s impliqués ou intéressés par les enjeux de transformations des quartiers de gare et notamment ceux du Grand Paris Express.

En premier lieu, la journée a été pensée de façon comparative. Il aurait été possible de seulement se focaliser sur le cas francilien ou au contraire sur un cas international. Cependant, la collaboration établie entre Sciences Po et la Société du Grand Paris, et illustrée par cette journée mais aussi par la série de séminaires mensuels mise en place depuis février 2017, a pour but d'éprouver la force explicative des démarches comparatives. La comparaison doit servir une analyse des processus semblables et dissimilaires présents dans les trois métropoles considérées. Il ne s'agit pas d'effectuer une analyse de bonnes pratiques ou un quelconque benchmark. Il ne s'agit pas non plus de porter un jugement sur qui a raison ou tort car cela constituerait un biais de subjectivité sans réelle plus-value.

Plusieurs questions communes sont dès lors posées à des métropoles différentes et qui pourtant se ressemblent à plusieurs égards. Tout d'abord, ces espaces métropolitains à la démographie et à la superficie proches s'inscrivent dans une compétition mondiale des grandes métropoles au sein de l'économie mondialisée. Ensuite, ces métropoles font face à des défis importants en termes de ségrégation urbaine et d'inégalités spatiales. La question du désenclavement par les transports constitue donc peut-être un des prérequis pour lutter contre l'isolement qui caractérise certaines zones, mais pour quelles incidences et quelles réelles dynamiques ? Enfin, ces trois aires métropolitaines disposent de réseaux ferroviaires relativement anciens. Leurs grands projets actuels (Grand Paris Express, Cross Rail I puis II à Londres ou encore les extensions de la ligne 7 ou le développement de la ligne de la seconde avenue à New York) forment à la fois : une réponse aux difficultés rencontrées par de nombreux habitants dans leur mobilité quotidienne ; une pierre à l'édifice des démarches de développement durable développées dans des métropoles cherchant à sortir du tout voiture ; ainsi que des leviers potentiels pour la mutation de quartiers entiers. C'est ce dernier point qui a été retenu pour la journée. **De quelles mutations territoriales parle-t-on ? Selon quelles modalités ? Au service de quelles populations ? Par le biais de quels types de politiques publiques ?**

En second lieu, l'idée à l'origine de ce colloque a émergé suite à l'expression d'un paradoxe relativement simple. D'un côté, le Grand Paris Express et plus largement les grands projets de transports sont généralement célébrés comme un moyen de lutter contre l'enclavement de certains territoires, villes ou quartiers. Il constituerait une pierre angulaire à la transformation de certains territoires délaissés, dégradés ou faisant face à un déficit d'attractivité ou de liaison urbaine. Toutefois, d'un autre côté, les mutations urbaines associées à ce désenclavement sont l'objet de fortes critiques en raison des risques potentiels qu'ils comportent. On pense alors au déplacement forcé par les dynamiques de marché des populations aux revenus les plus faibles en raison de la gentrification ou de l'embourgeoisement de certaines zones désenclavées nouvellement attractives. On peut penser aussi aux risques plus opérationnels qui traversent de nombreux projets d'aménagement tels que ceux des quartiers de gare. On peut finalement noter les risques financiers, bien que cette journée n'ait pas abordé cette question.

C'est à partir de ce paradoxe qu'a été pensé le colloque qui s'articule autour de deux axes de réflexion abordés dès le matin puis illustrés dans l'après-midi. Premièrement, l'aménagement des quartiers de gare favorise-t-il la formation de nouvelles centralités dans les grandes métropoles ? Deuxièmement, ces opérations de mutation urbaine entraînent-elles inéluctablement la transformation des populations y résidant, poussées par des processus de gentrification, d'embourgeoisement, voire d'éviction ?

On le sait, la Société du Grand Paris souhaite aller plus loin que son action en termes de transports. On peut illustrer ce point par le premier appel à projets urbains « Inventons la Métropole du Grand Paris » qui a associé l'institution nouvellement créée en 2016 et la Société du Grand Paris. Selon les termes mis en avant par la Société dans sa vision, disponibles sur son site, ces représentants déclarent : « *que le projet que nous portons doit aller au-delà de la construction de lignes et de gares. Le Grand Paris Express est une formidable opportunité de créer de nouveaux liens entre les territoires et les habitants. Il réinvente la métropole francilienne pour en faire une ville-monde accueillante, solidaire et exemplaire.* » Ainsi, quels types d'aménagement sont prévus dans ces quartiers de gare ? Pour qui aujourd'hui et pour qui demain ? Pour quelles fonctions aujourd'hui et quelles fonctions demain ? Pour quelles incidences pour les métropoles que nous considérons ?

En définitive, le thème de la centralité a été choisi afin d'interroger les évolutions polycentriques propres aux trois métropoles. Deux acceptions de la notion de centralité nous intéressent.

Tout d'abord, on peut penser à la centralité des gares actuelles ou futures dans leur environnement immédiat. Est-ce que les quartiers de gare seront des quartiers de vie et d'habitat avec des fonctions propres et pas uniquement résidentielles, ou resteront-ils simplement des quartiers de passage ?

Ensuite, on peut considérer cette notion de centralité à une autre échelle et imaginer l'ensemble des nœuds que peuvent constituer les quartiers de gare actuels et futurs dans un réseau plus large.

En outre, l'enjeu de la gentrification et de l'embourgeoisement a été sélectionné car il constitue un des premiers risques ou tout du moins une des premières inquiétudes relatives aux grands projets de transports et d'aménagement des quartiers de gare.

Cet enjeu est d'autant plus important que les problèmes de logement sont très largement connus à Paris, Londres et New York. Il est également prégnant si l'on considère que les grands projets tels *Cross Rail 2* ou le Grand Paris Express traversent de nombreux quartiers populaires. Ainsi, 37 des 68 quartiers de gare du Grand Paris Express sont concernés par un projet de renouvellement urbain dans le cadre du Programme national 2015-2024 de renouvellement des quartiers de la politique de la ville.

A la suite de cette introduction, une vidéo de présentation de plusieurs projets urbains et de transports des métropoles de Paris, Londres et New York a clos l'introduction et ouvert la journée.

Matinée : le Grand Paris Express, vecteur de mutations urbaines ?

La matinée a été dédiée au cas des quartiers de gare du Grand Paris Express. Pour cela, **Patricia Pelloux** (Directrice adjointe de l'APUR) a présenté en six grands points la synthèse des travaux produits entre 2014 et 2017 par l'Observatoire des quartiers de gare du Grand Paris et disponible à ce lien : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/synthese-observatoire-quartiers-gare-2014-2017>. Son intervention s'est ainsi axée sur 1) les densités de population et d'emplois ; 2) les centralités ; 3) le cadre urbain et paysager ; 4) les évolutions démographiques, familiales, sociales ; 5) la mobilité et les espaces publics et 6) les dynamiques de construction et les projets urbains. Sa présentation a en particulier insisté sur la diversité des territoires desservis par le Grand Paris Express et sur les trajectoires urbaines différenciées des sites impactés par les nouveaux réseaux de transports. Les aménagements en transports ne bouleversent parfois pas les morphologies urbaines, économiques et sociales des territoires, bien que certains sites fassent aujourd'hui l'objet de transformations significatives justifiant le suivi de ces opérations.

A sa suite, **Marie-Antoinette Basciani-Funestre** (Chargée de mission foncier et Déléguée de l'Etat à l'Observatoire Régional du Foncier, DRIEA) a fait le point sur l'évolution des prix fonciers et immobiliers autour des quartiers de gare du Grand Paris Express. Entre autres conclusions, elle souligne qu'il n'y a pas d'évolution différenciée entre les tendances de marché (surface et prix au m²) des communes traversées par le GPE et leur quartier de gare. Ainsi, il n'y aurait pas encore de grandes transformations ou anticipations des dynamiques de marché dans les quartiers de gare du Grand Paris Express. L'évolution à la hausse des prix foncier concerne l'ensemble des territoires franciliens et pas seulement les quartiers de gare.

Ces deux premières interventions ont offert un regard rétrospectif sur les évolutions urbaines et socio-économiques en cours au sein des quartiers de gare du GPE. Elles ont notamment introduit une table-ronde animée par **Pauline Prat** (Sciences Po, École urbaine) et mettant en dialogue **Marco Cremaschi** (Professeur et Directeur du Cycle d'urbanisme, Sciences Po, CEE), **Jean-Marc Offner** (Directeur général de l'agence d'urbanisme de la Métropole bordelaise et Président du Conseil stratégique de l'École urbaine de Sciences Po) et **Jérôme Durand** (Directeur délégué, Sogelym Dixence).

Le débat a débuté par une présentation du projet lauréat de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » sur le site de Saint-Denis Pleyel, illustrée par la vidéo suivante : https://www.youtube.com/watch?v=Zolh0Fk_xeo. Suite à cette présentation, J-M. Offner est revenu sur le mythe des « effets structurants » des transports, en référence à son article de 1993 dans *L'espace géographique*. Il a ensuite insisté sur les différentes fonctions associées aux quartiers de gare comme espaces de polarisation, comme hubs, comme lieux singuliers et enfin comme sites constitutifs de potentielles centralités.

En réponse aux deux interventions précédentes, Marco Cremaschi a souhaité inscrire le débat dans une perspective plus longue et a rappelé l'articulation nécessaire de deux questions majeures : l'enjeu de la régulation des politiques urbaines d'une part, et les défis relatifs au design et à l'aménagement urbains d'autre part. Il a proposé un regard rétrospectif sur la notion de centralité, insistant sur le développement des centres d'affaires depuis les années 1950, sur la recherche de nouveaux quartiers dans les années 1980 et 1990 et sur la volonté de polycentrisme actuelle où les quartiers s'inscrivent dans des métropoles en formation. Il a également souligné plusieurs défis associés à l'aménagement des quartiers de gare : leur taille et leur nature, la relation entre modèle économique et urbanité, l'ancrage de ces quartiers en mutation dans des réseaux plus larges, la compétition entre les échelles d'intervention publique et enfin le type de développement économique métropolitain qui encadre ces opérations.

A la suite de ces trois interventions, le débat a mis en avant la possibilité de mise en réseau des territoires métropolitains au travers des quartiers de gare tout en soulignant que cette situation n'est pas similaire d'un site à l'autre et n'est pas inéluctable. Il a également été rappelé que les attentes vis-à-vis de l'aménagement des quartiers de gare doivent être remises dans un contexte plus large d'aménagements métropolitains. Il ne s'agit là que d'un type d'opérations urbaines à rapporter à des enjeux de transformations métropolitaines plus globaux.

Après-midi : tables comparatives

Grand Paris / Grand Londres : de nouvelles centralités autour des quartiers de gare ?

Lors de la première table-ronde, **Martine Drozd** (Chargée de recherche CNRS, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, LATTs), **Mike Raco** (*Professor, Bartlett School of Planning, University College London*) et **Félix Adisson** (Maître de conférences, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, LATTs – École d'urbanisme de Paris) ont comparé les dynamiques urbaines, politiques et économiques de Paris et de Londres. Leurs interventions ont été animées par **Irène Mboumoua** (Sciences Po, École urbaine).

Martine Drozd a proposé une typologie diachronique des quartiers de gare londoniens et permis d'ouvrir le dialogue avec les cas franciliens. Elle met en évidence un premier type de quartier de gare dit « Entrepreneurial-commercial » tel Broadgate, puis un type « Néo-monumental civique » avec le développement des PPP, puis un type de « Troisième voie » comme King's Cross et enfin un type dit « XXL » comme Old Oak. Elle a ainsi introduit les deux présentations suivantes qui s'interrogent sur les incidences de l'urbanisme en temps d'austérité.

Mike Raco est revenu sur l'urbanisme londonien contemporain dans un contexte de réduction drastique des financements publics qui entraîne une focalisation grandissante sur les dynamiques de financiarisation des politiques urbaines au travers notamment des instruments de « *value capture* » permettant de financer les grands aménagements et équipements londoniens. Il rappelle par exemple que le budget du Département pour les communautés et les gouvernements locaux britanniques a été réduit de 80% entre 2007 et 2018, rendant nécessaire la recherche d'autres types de financements pour les projets urbains. Les acteurs locaux seraient dès lors contraints à développer des stratégies de valorisation extrême de leurs territoires dans une logique de « *value capture* ».

Enfin, Félix Adisson étudiant en particulier le projet de Clichy-Batignolles à Paris, a également interrogé les incidences de « l'urbanisme d'austérité ». Son intervention, intitulée « les effets de l'austérité sur la reconversion des emprises ferroviaires parisiennes : du régime urbain planificateur à celui *property-led* », a mis en évidence différents régimes urbains successifs à Paris. Premièrement, il insiste sur un régime planificateur de reconversion des sites ferroviaires de 1977 à 2000. Deuxièmement, il met en évidence les prolongements d'un régime planificateur dans les années 2000. Troisièmement, il émet l'hypothèse d'un régime *property-led* prenant appui sur une logique d'attractivité territoriale et d'anticipation des bénéfices financiers futurs liés à la transformation d'un territoire et à la valorisation du foncier. Ce régime serait caractéristique d'un urbanisme d'austérité à Paris qui s'expliquerait notamment par les « contraintes budgétaires » désengageant la ville de l'aménagement et la mettant dans une position de négociation de l'aménagement et des programmations, d'arbitre entre différents offres d'aménagements privés.

Grand Paris / New York City : l'amélioration des transports, une gentrification, voire un embourgeoisement, inéluctables ?

La seconde table-ronde animée par **Bruno Cousin** (*Assistant Professor, Sciences Po, CEE*) a mis en regard les cas du Grand Paris et de New York au travers des présentations de **Catherine Léger** (Directrice générale, SEM Plaine Commune Développement) puis de **Rick Bell** (Directeur exécutif, Département du Design et de la Construction, Ville de New York).

Catherine Léger a souhaité souligner que les termes utilisés dans le titre de la table-ronde sont polémiques et que les débats relatifs à la gentrification méritent un regard distant et non simplement critique. Elle est notamment revenue sur ses activités en tant que directrice d'une SEM sur un territoire aux multiples projets, Plaine Commune. Selon elle, les acteurs et politiques locaux font face à un défi significatif où ils doivent d'une part, accompagner la mutation du territoire et son développement et d'autre part, tâcher de maintenir et de préserver les populations locales dont une part importante se trouve en situation de pauvreté et sont donc les premières impactées par la croissance des prix immobiliers. Elle a en outre insisté sur la temporalité longue des projets urbains en rappelant que le projet du site Saint Denis Pleyel « *était dans les cartons depuis 2007 mais dans les esprits depuis les années 1990* ». Elle a enfin rappelé certains des dispositifs mis en place pour contrôler les mutations socio-économiques territoriales et préserver l'identité des quartiers de Plaine Commune.

Rick Bell a quant à lui présenté six quartiers de gare de New York : *Long Island City, East Midtown, Upper East Side, South Bronx, Far West Side* et *Lower Manhattan*. Il a mis en évidence la diversité des quartiers new-yorkais tout en montrant que les inégalités territoriales y sont très importantes. Il a également souligné que les acteurs politiques new-yorkais ne contrôlaient et ne régulaient pas les marchés immobiliers locaux. Les dynamiques de marché expliquent une grande partie des évolutions socio-économiques de la métropole. Les processus d'embourgeoisement sont ainsi un fait notable pour de nombreux quartiers. Le cas de *South Bronx* serait en cela exemplaire de l'amorce d'une dynamique de transformation socio-économique très importante et rapide sur un territoire jusqu'à présent populaire et concentrant des populations de bas revenu. Les politiques new-yorkais n'auraient pas pris les mesures nécessaires pour limiter les processus de gentrification et d'embourgeoisement alors que New York devrait, comme il l'exprime en conclusion de présenter, « être une ville pour tous ».

Conclusions de la journée

Catherine Barbé (Directrice des partenariats stratégiques, Société du Grand Paris) et **Clément Boisseuil** (Chercheur postdoctoral, Sciences Po, CEE) ont conclu la journée. Catherine Barbé a insisté sur la nécessité de « remettre du politique » dans les débats liés aux politiques urbaines afin de dissocier ce qui est de l'ordre du choix politique, de la capacité politique, et ce qui ne l'est pas. Clément Boisseuil a rappelé qu'une seconde conférence aurait lieu l'année prochaine et dont le sujet doit être déterminé prochainement.

En définitive, la confrontation des perspectives de praticien.ne.s ou de chercheur.e.s au cours de la journée a permis de souligner l'intérêt du dialogue pour comprendre les dynamiques antérieures et actuelles en vue d'une meilleure adaptation de l'aménagement à l'avenir. Les enjeux de régulation et de gouvernance d'un côté, et les problèmes de planification, de construction et de définition opérationnelle des projets urbains de l'autre, se sont entrecroisés au cours des débats. Plusieurs intervenants ont ainsi dénoncé les idées reçues associées à ces deux éléments qui se résument en des questions simples : d'un côté, qui produit ou qu'est-ce qui est, voire peut être, produit ? De l'autre, pour qui, pour quoi ?

Un enjeu politique est fortement ressorti des débats : celui de la prégnance de politiques de valorisation foncière dans un contexte d'urbanisme d'austérité. Le foncier devient une ressource de financement des politiques d'aménagement. Plus spécifiquement, c'est la question de la valorisation des quartiers de gare qui est en jeu, comme l'illustre le projet « Les Lumières Pleyel » présenté par Jérôme Durand. La notion de « valeur » mérite d'être mieux analysée car elle irrigue les processus de négociation, de projection, voire de contestation, urbaines. La dynamique de « *value capture* » et de « *calculabilité* » de la valeur définie par Mike Raco s'inscrit ainsi dans une conception générale de la valorisation et permet peut-être d'analyser et d'interpréter les données mises en avant par Patricia Pelloux et Marie-Antoinette Basciani-Funestre qui démontrent qu'il n'y a pas un grand bouleversement urbain ou socio-économique égal et équivalent sur l'ensemble des quartiers du GPE. Ce changement peut-il intervenir plus tard au sein du Grand Paris par rapport au Grand Londres ? Oui, si l'on suit l'hypothèse d'une transformation des régimes urbains parisiens développée par Félix Adisson ou si l'on se fie à l'évolution des types de quartiers de gare mise en avant par Martine Drozd ? Les investisseurs ont peut-être douté jusqu'à présent de la faisabilité du GPE, limitant ainsi les changements brutaux, ou peut-être simplement que la temporalité de ces transformations est plus complexe comme l'ont rappelé Jean-Marc Offner et Marco Cremaschi ? L'arsenal d'instruments d'action publique et la politique d'équilibre décrite par Catherine Léger seront-ils suffisants pour « tempérer » les dynamiques théoriques de marché afin que les « *habitants y trouvent leur compte* » comme elle l'exprime ? Arriveront-ils à contrer les risques relatifs à la gentrification et à l'embourgeoisement mis en évidence par Rick Bell ? Ce sont tant de questions qui demeurent incertaines, mais qui méritent notre attention et justifient en cela davantage de recherches partenariales à ce sujet.

Contact et information : Clément Boisseuil, chercheur postdoctoral, CEE, Sciences Po
clement.boisseuil@sciencespo.fr

Les présentations sont disponibles sur demande.