métropolitiques

Quartiers de gare du Grand Paris Express : la complexité n'empêche pas d'avancer

Guillaume Cantillon

Qui aménage les quartiers de gare du Grand Paris Express ? Pour Guillaume Cantillon, les transformations à l'œuvre en Île-de-France montrent qu'il ne faut pas faire trop vite le procès du « mille-feuille administratif » si l'on veut un aménagement adapté aux territoires.

La réalisation du Grand Paris Express (GPE) est régulièrement qualifiée de « chantier du siècle » : 200 kilomètres de lignes, 68 stations nouvelles et, au-delà du tunnel et des gares, 68 nouveaux quartiers. La Société des Grands Projets en est l'opératrice principale, conférant un rôle central à l'État. Pour autant, dans ces territoires où prédomine le « déjà-là », le mille-feuille est la règle en matière d'aménagement et d'urbanisme[1].

Dès le lancement du projet, l'État a renoncé à unifier et piloter l'action foncière comme les opérations d'aménagement (Veltz, 2024). Pourtant, les chiffres de la construction autour des 68 quartiers de gare montrent une dynamique forte. Entre 2010 et 2021, près de 17 millions de mètres carrés de surfaces de plancher ont été autorisés à la construction dans ces quartiers, avec une production de logements par hectare deux fois plus élevée que dans le reste de l'Île-de-France et un ratio logements–activités qui suggère que le GPE favorise les rapprochements domicile–travail[2]. Au final, près d'un tiers des permis de construire franciliens des années 2010 ont été délivrés dans des secteurs qui représentent moins de 15 % de la surface urbanisée de la métropole[3].

Loin des discours sur les « grands projets centralisés », nous avons sous les yeux un cas d'école montrant l'adaptabilité et la malléabilité des gouvernances multicouches.

L'aménagement des quartiers de gare : sac de nœuds institutionnel

Sur le papier, la complexité est manifeste : État, région, départements, communes, établissements publics territoriaux, Métropole du Grand Paris… Six collectivités publiques, chacune dotées de pouvoirs prescriptifs entrelacés : les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) des établissements publics territoriaux (EPT) doivent intégrer les prescriptions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Métropole du Grand Paris, qui doit lui-même se conformer à celles du schéma directeur de la région (SDRIF), délibéré par l'assemblée régionale mais arrêté par décret gouvernemental… Sachant qu'à la fin, avec la délivrance du permis de construire, ce sont toujours les maires qui ont le dernier mot.

Au total, une quarantaine d'opérateurs publics d'aménagement aux statuts divers sont concernés : établissements publics d'aménagement (EPA), sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), sociétés d'économie mixte (SEM), et sociétés publiques locales (SPL) ; ils

[1] Pour leurs regards qui m'ont guidé dans la rédaction de cet article, je remercie vivement Sabine Baillarguet, Ariane Bouleau, Alexandre Fremiot, Sandrine Gély, Frédéric Gilli, Alexandre Labasse, Thierry Lajoie, Patricia Pelloux, Laetitia Conreau, Séverine Rommé et Fabien Tastet.

[2] Alors qu'en Île-de-France le ratio de constructions neuves est orienté à 60 % logements et 40 % activités, autour des gares du GPE il est de 45 % pour le logement et 55 % pour l'activité.

[3] Voir : www.apur.org/fr/open-data-cartes/observatoire/observatoire-quartiers-gare-grand-paris-express.

sont le bras armé des maires bâtisseurs et d'un État qui, malgré la décentralisation, n'a pas abdiqué son rôle d'aménageur de la région capitale. S'ajoutent l'éclatement de la compétence pour les mobilités douces et un débat non résolu sur l'organisation de la compétence logement (Gilli 2024). Le temps des opérations peut aussi se trouver allongé par la nécessité d'adapter la « boîte à outils » à chaque projet… On comprend combien cette gouvernance multiscalaire et multipolaire peut générer de difficultés d'adaptation, voire de concurrence entre quartiers.

Et pourtant ça construit !

En réalité, loin de l'enchevêtrement que laisse augurer ce mikado administratif, l'abandon par l'État de l'idée d'une opération d'intérêt national (OIN) multi-sites a entraîné une territorialisation différenciée de l'action publique particulièrement pragmatique. Malgré le transfert de la compétence aménagement aux EPT ou à la MGP, les villes sont ainsi restées en première ligne : la conduite des projets devant s'adapter à des situations chaque fois singulières, les maires ont continué à maîtriser le développement urbain de leur commune. Ils ont souvent pesé pour garantir aux classes moyennes et populaires[4] un accès aux logements construits à proximité des futures gares du GPE. Ils ont aussi pu s'assurer de la bonne adéquation entre la livraison des logements et l'ouverture de services publics, comme du lien avec les politiques de la ville et de renouvellement urbain qu'ils menaient déjà par ailleurs.

Nés d'une infrastructure réticulaire pilotée de façon centralisée dans des villes déjà constituées, la greffe des quartiers de gare s'est ainsi opérée sous l'autorité de maires restant décisionnaires de leur projet d'aménagement. Loin d'engendrer des doublons administratifs, l'aménagement des quartiers de gare a même permis de structurer des compétences par nature collectives, comme la mobilité[5], au service d'un travail fin sur le rabattement vélo[6] et la marche[7], de courte et moyenne distance.

Cinq exemples précis permettent d'illustrer la façon dont la diversité des situations territoriales a suscité des modèles locaux–métropolitains chaque fois singuliers, chacun concourant à la même dynamique globale.

Cas 1. Val de Fontenay : gouvernance communale pour une porte métropolitaine

Pôle de transport majeur de l'Est parisien, Val de Fontenay doit accueillir 250 000 voyageurs par jour à horizon 2030 grâce à l'interconnexion du RER A, du RER E, du tramway T1, de la ligne 15 du GPE et de plusieurs lignes de bus – un débit proche de celui de la Défense. Aujourd'hui simple hub de transferts de voyageurs, la gare doit devenir un véritable pôle de développement de l'est de l'agglomération parisienne.

Malgré cette dimension métropolitaine, c'est dans les faits au niveau communal qu'est piloté l'aménagement. Le secteur Val de Fontenay–Alouettes recouvre trois ZAC (Péripôle, Marais–Pointe –Joncs Marins et Auchan–Gare), toutes opérées par la SPL Marne-au-Bois présidée par le maire de Fontenay-sous-Bois. Ce dernier a ainsi gardé une maîtrise forte des choix d'aménagement au sein d'un EPT, Paris-Est Marne et Bois, qui fonctionne encore comme une coopérative de villes et de

---

4 Voir : www.apur.org/fr/amenagement-urbain/quartier-gare/mixite-sociale-segregation-quartiers-gare-grand-paris-express.

5 Une « compétence collective » repose sur une association de ressources juridiques, matérielles et financières telle qu'elle entraîne une forme de co-responsabilité entre plusieurs niveaux de collectivités (Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2021, p. 575).

6 Réseau vélo d'Île-de-France, Plan vélo Métropolitain, Schémas directeurs vélo départementaux, projets des EPT et schémas vélo communaux. Sur un territoire où l'autorité organisatrice des mobilités, IDFM, est à la maille régionale, l'intervention combinée des départements et des trois échelons du bloc communal permet une action fine pour élargir l'aire d'influence, et donc le bénéfice, des gares pour les habitants. Voir : www.apur.org/fr/mobilites-espace-public/evolution-mobilites/rabattement-velo-aux-gares-grand-paris.

7 En partenariat avec l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), *Enlarge Your Paris* a ainsi étudié la marchabilité autour des futurs quartiers de gare. Voir : www.enlargeyourparis.fr/balades/fin-aout-faites-le-tour-du-grand-paris-a-pied-avec-le-tour-pieton-du-grand-paris-express.

maires. La cohérence globale et la dimension métropolitaine de ces trois quartiers sont garanties par le pilotage technique intégré de la SPL et par deux contrats avec l'État (opération de revitalisation territoriale ; ORT) et la région (pôle d'échanges multimodal) sans se substituer au pouvoir des villes.

Cas 2. Noisy–Champs : gouvernance État–MGP pour (enfin) rééquilibrer à l'est

Le secteur de projets Noisy–Champs regroupe plusieurs opérations d'aménagement à cheval sur la Seine-Saint-Denis et la Seine-et-Marne, au milieu desquelles la gare du GPE formera une nouvelle centralité métropolitaine.

La gare de Noisy–Champs est la seule du GPE intégrée dans une opération d'intérêt métropolitain (OIM, votée en 2019)[8] : le traité de concession entre la SPLA-IN « Noisy Est » rattachée à l'EpaMarne et la Ville de Noisy-le-Grand a été transféré à la MGP en 2020. Par ailleurs, le site bénéficie d'une opération de revitalisation territoriale qui implique directement l'État et les territoires.

Dans ce projet, l'EpaMarne joue donc un rôle central sans pour autant être l'aménageur unique comme ce fut le cas dans les années 1970. La coordination globale repose sur l'articulation entre l'OIM et le projet partenarial d'aménagement (PPA ; cadre d'action conjoint de l'État et des acteurs locaux des deux départements, des communes concernées, de l'EPT et de la MGP).

Cette organisation illustre l'intervention de la MGP sur des projets complexes. Elle montre aussi la capacité qu'ont eu certains EPA à opérer un repositionnement stratégique à travers les quartiers de gare : n'étant plus les démiurges des villes nouvelles, ils sont devenus les porteurs de projets urbains stimulés par le Grand Paris Express mais décidés par les élus locaux.

Cas 3. Les Ardoines : gouvernance fédérative pour un secteur en mutation

Sur le secteur de l'OIN Orly–Rungis–Seine Amont (ORSA), site industriel en mutation, l'État continue d'assurer le pilotage stratégique. Il intervient en relation étroite avec la Ville de Vitry-sur-Seine, tandis que l'aménagement opérationnel est confié à l'EPA ORSA, maître d'ouvrage de la ZAC Gare des Ardoines, appuyé sur Grand Paris Aménagement (GPA) pour son expertise technique. La région Île-de-France est un partenaire clé sur ce secteur via l'action de l'établissement public foncier de la région Île-de-France (EPFIF), mais aussi via la gouvernance de GPA et le financement du pôle d'échanges multimodal. Le département du Val-de-Marne, la commune de Vitry-sur-Seine et l'EPT Grand Orly–Seine–Bièvre participent, quant à eux, aux orientations stratégiques du projet *via* le conseil d'administration de l'EPA ORSA et au travers de leurs compétences respectives en matière de développement urbain et économique. Le PLUI adopté en décembre 2025 incorpore ainsi les orientations de l'OIN Ardoines.

Au total, une gouvernance très partenariale émerge, dans laquelle GPA joue un rôle pivot articulant les enjeux nationaux de réindustrialisation et de mixité fonctionnelle du territoire.

Cas 4. Saint-Denis–Pleyel : gouvernance territoriale pour projets d'« intérêt quasi national »

Point d'interconnexion de quatre lignes du GPE avec un franchissement des voies ferrées reliant le site au Stade de France et au RER D, la gare de Saint-Denis–Pleyel est appelée à devenir le Châtelet–Les Halles du Grand Paris. Le quartier de gare se situe au cœur d'un secteur de projets que l'on peut qualifier d'intérêt métropolitain, voire national, comme l'ont révélé les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

La ZAC Cœur Pleyel est pilotée par l'EPT Plaine Commune, qui a mandaté la SPL Plaine Commune Développement. Ce pilotage territorial s'explique d'abord par la volonté d'élus qui, de l'accueil du Stade de France aux JOP 2024, ont toujours porté le projet de leur territoire. Il

[8] On notera par ailleurs que le PPA Marne Est, dont la MGP est co-signataire, pave le chemin pour une éventuelle OIM autour de la gare de Bry–Villiers–Champigny.

s'explique aussi par les interfaces avec plusieurs quartiers NPNRU[9] (le Franc-Moisin, la Plaine, Landy) qui appellent des compétences *ad hoc* du territoire liées à la politique de la ville. En l'absence de cadre stratégique global unique, de type OIN, la coordination entre maîtres d'ouvrage est assurée par des conventions spécifiques. La convention relative au franchissement urbain entre Pleyel et les quartiers de la Plaine Saint-Denis associe ainsi l'État, l'EPT, la Ville de Saint-Denis, la MGP, le département de la Seine-Saint-Denis et la Société des Grands Projets.

Ce quartier de gare illustre la possibilité d'une gouvernance territoriale affirmée, dans laquelle le binôme EPT–SPL organise la convergence d'acteurs multiples autour d'une ambition métropolitaine structurée.

Cas 5. Nanterre–La Folie : gouvernance décentralisée pour un pilotage intégré

La gouvernance de l'aménagement du quartier de gare de Nanterre–La Folie s'inscrit, lui, dans un territoire de projet historique et permanent : l'OIN de la Défense.

La décentralisation de l'établissement public d'aménagement de la Défense, avec la création en 2018 de l'établissement public local Paris la Défense (PLD), a renforcé le rôle décisionnel des collectivités territoriales, mais sans remettre en cause la forte intégration du pilotage stratégique et opérationnel de l'aménagement du secteur. L'ensemble des collectivités concernées étant réunies au sein du conseil d'administration de PLD, aucune contractualisation (de type PPA ou ORT) ni recours à un opérateur tiers (de type entreprises publiques locales) ne sont nécessaires pour assurer la coordination de l'action publique d'aménagement.

Les modalités d'aménagement du quartier de gare de Nanterre–La Folie préfigurent en réalité les perspectives ouvertes par le rapport de Patrick Bédier[10], en renforçant le rôle des collectivités dans la gouvernance du quartier d'affaires et en accompagnant la diversification de ses fonctions.

Un concert de l'aménagement dans lequel chaque collectivité apporte sa touche

Si l'État n'intervient plus de façon verticale comme du temps des villes nouvelles, ces exemples montrent qu'il continue d'agir à un niveau opérationnel avec ses EPA et qu'il a gardé une place significative de financeur comme d'animateur. Il agit *via* une palette d'outils contractuels ou financiers[11], dont la « Charte de vitalisation des quartiers de gare »[12] forme le chapeau[13], qui lui permettent d'être aux côtés des maires.

Mais ces exemples montrent aussi (surtout !) la montée en puissance des collectivités territoriales dans l'aménagement du Grand Paris et leur capacité à assumer un rôle de chef de file, y compris dans des secteurs d'intérêt national.

- La région active trois leviers cohérents avec ses compétences : le financement des transports (Contrat de plan État–région [CPER], contrats de pôles), mais aussi l'EPFIF et Grand Paris Aménagement, deux établissements publics de l'État au sein desquels elle dispose aujourd'hui d'un rôle structurant en matière de stratégie foncière et d'orientation des projets.
- La MGP, s'appuyant sur sa compétence aménagement, est entrée au conseil d'administration de l'ensemble des EPA présents dans son périmètre. En écho à la gouvernance partagée (qui lui a permis d'adopter son SCoT), la MGP a aussi développé une approche pragmatique au service de projets complexes : appels à projets urbains innovants (APUI), implication

[9] NPNRU : Nouveau Programme national de renouvellement urbain.

[10] Voir : www.lejournaldugrandparis.fr/le-rapport-bedier-propose-une-nouvelle-dynamique-pour-la-defense.

[11] Voir: www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/vitalisation-des-quartiers-de-gare-du-grand-paris-a12285.html.

[12] Voir : www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/vitalisation-des-quartiers-de-gare-du-grand-paris-a12285.html.

[13] Le Comité stratégique du GPE, présidé par le maire de Massy depuis 2021 et qui réunit acteurs politiques et économiques locaux, peut appuyer ses travaux sur cette démarche.

opérationnelle dans certaines ZAC, vote de dix OIM, co-signature de six PPA, création de la SPLA-IN Métropolitaine, prises de participation dans plusieurs EPL structurantes…

- L'action des EPT se manifeste, elle, au plan réglementaire, avec l'adoption des PLUI qui permettent la mise en œuvre des projets. Ils agissent aussi opérationnellement *via* les projets de renouvellement urbain situés à proximité des quartiers de gare, le soutien au mobilités douces (rabattements cyclables ou piétons vers les gares[14]) et le pilotage des opérations d'aménagement afin que l'arrivée du GPE facilite l'accueil de nouveaux logements, commerces et équipements publics.
- Les communes gardent, quant à elles, un rôle central lié au poids politique des maires, dans un Grand Paris où l'intercommunalité à deux niveaux créée en 2016 construit progressivement les outils de son action. Si juridiquement les maires n'ont plus la compétence aménagement, dans les faits ils détiennent toujours le pouvoir de décision.
- La Ville de Paris, enfin, joue un rôle singulier dans cette dynamique. Si, avec le Grand Paris Express, la petite couronne est au centre des politiques d'aménagement métropolitaines, la Ville de Paris est restée prescriptrice de certains modèles d'action (l'APUI Réinventer Paris a inspiré les APUI Inventer la Métropole[15]) ; surtout, la Ville de Paris a mis son ingénierie au service de ces aménagements avec notamment le pilotage de l'Observatoire des quartiers de gare par l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) ou les expositions du Pavillon de l'Arsenal.

Entreprises publiques locales et établissements publics d'aménagement, rhizomes de l'aménagement du Grand Paris

Au-delà des instances politiques, l'éclatement institutionnel a été contrebalancé par une consolidation fonctionnelle de l'ingénierie publique. Tout en laissant aux maires leurs outils d'ingénierie (SEM, SPL), les grands opérateurs techniques (Grand Paris Aménagement, SPLA-IN) ont créé de nouvelles passerelles entre l'État et les collectivités.

La création de SPLA-IN permet notamment de donner plus de place aux élus locaux dans le pilotage des projets, tout en valorisant l'ingénierie des EPA et de leurs équipes, qui restent le plus souvent en place, assurant une continuité[16]. Grand Paris Aménagement a trouvé un positionnement médian d'opérateur de l'État au service des territoires. Ce subtil équilibre politique, qui repose sur un dialogue fin avec les territoires et leurs EPL, lui assure un rôle pivot.

Les EPL ont, quant à eux, connu un double mouvement de fragmentation (avec la création de nouvelles EPL) et de consolidation (à travers des transferts d'opérations ou la création d'outils de mutualisation – groupements d'intérêt économique [GIE], co-maîtrises d'ouvrage, conventions de mandats croisées). Cette dialectique a donné naissance à quelques EPL « clés de voûte »[17] partageant plusieurs caractéristiques communes : ils interviennent sur plusieurs territoires, portent différents types d'opérations, sont juridiquement substituables et savent animer le dialogue entre parties prenantes publiques et privées. Après avoir été fortement concurrencés par la vague des APUI, ils ont su retrouver une place centrale[18].

---

[14] Aux PLUI s'ajoutent ainsi les Plans climats et les Plans locaux de mobilités.

[15] Sur les 97 projets lauréats des trois éditions, près d'un tiers sont liés aux quartiers de gare du GPE.

[16] Rappelons que la création de ces EPL, qui rassemblent l'État et les collectivités territoriales, a été proposée dans le rapport rendu par M. Thierry Lajoie, alors président directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) devenue ensuite Grand Paris Aménagement (GPA), à la ministre du Logement en septembre 2015.

[17] Nous classons dans cette catégorie notamment les SPL suivantes : Plaine Commune Développement ; SEQANO ; Ensemble ; SADEV ; Paris & Métropole Aménagement ; Marne-au-Bois ; Avenir Développement ; Vallée Sud Aménagement ; et Citallios-Citallia (Plaine Commune Développement, la SADEV, Marne-au-Bois et Vallée Sud Aménagement intervenant directement dans l'aménagement de quartiers de gare du GPE).

[18] Cette analyse se fonde notamment sur les échanges d'un atelier du Club Ville Hybride–Grand Paris, et particulièrement l'intervention de Séverine Rommé, directrice générale des services d'Est Ensemble : www.clubvillehybridegrandparis.villehybride.fr/2025/11/05/epl-quel-nouveau-positionnement-dans-la-chaleur-de-

Au général de Gaulle qui disait « Mettez-moi de l'ordre dans ce foutoir ! »[19], nous répondrions donc que le foisonnement institutionnel du Grand Paris n'est pas la chienlit. Plutôt une anarchie organisée (Artioli et Le Galès 2023) qui reflète une gouvernance polycentrique, protéiforme. Cet équilibre, qui s'avère protecteur de la diversité des territoires, de la mixité sociale et du rôle des élus locaux, pourrait inspirer les réflexions permanentes sur la bonne gouvernance de la politique du logement pour ce territoire capital. À ce titre, une question demeure, préoccupante à maints égards : les habitants du Grand Paris restent trop souvent les grands absents de ce meccano territorial.

Bibliographie

Artioli F. et Le Galès, P. (dir). 2023. *La Métropole parisienne, une anarchie organisée*, Paris : Presses de Sciences Po.

Enon, D., Fleury, A., Maillot, S. et Trévelo, P.-A. 2022. « Les espaces publics, un impensé du Grand Paris ? », *Métropolitiques*, 12 mai. URL : https://metropolitiques.eu/Les-espaces-publics-un-impense-du-Grand-Paris.html.

Gilli, F. 2024. « Le Logement en région parisienne : une faillite institutionnelle et un enjeu démocratique », *Revue Hérodote*, n° 193, « Géopolitique du Grand Paris », p. 127.

Gilli, F. 2013. « Le Grand Paris, une métropole en marche ? », *Métropolitiques*, 30 janvier. URL : https://metropolitiques.eu/Le-Grand-Paris-une-metropole-en.html.

Le Goff, T. 2023. « Grand Paris Sud : l'aménagement sous influence d'État », *Métropolitiques*, 28 septembre. URL : https://metropolitiques.eu/Grand-Paris-Sud-l-amenagement-sous-influence-d-Etat.html.

Lorthiois, J et Smit, H. 2019. « Les écueils du Grand Paris Express », *Métropolitiques*, 27 juin. URL : https://metropolitiques.eu/Les-ecueils-du-Grand-Paris-Express.html.

Loscheider, F. 2018. « La Vallée scientifique de la Bièvre : l'aménagement du Grand Paris entre public et privé », *Métropolitiques*, 2 juillet. URL : https://metropolitiques.eu/La-Vallee-scientifique-de-la-Bievre-l-amenagement-du-Grand-Paris-entre-public.html.

Veltz, P. 2024. « Il faut créer une région/métropole capable de piloter l'aménagement dans toutes ses dimensions », *Revue Hérodote*, n° 193, « Géopolitique du Grand Paris », p. 197.

Guillaume Cantillon est directeur de projets à la Métropole du Grand Paris. Il a auparavant été délégué général au Grand Paris à la mairie de Paris, après y avoir été conseiller de la maire, et fut avant cela conseiller environnement–aménagement du président de la région Île-de-France.

Pour citer cet article :

Guillaume Cantillon, « Quartiers de gare du Grand Paris Express : la complexité n'empêche pas d'avancer », *Métropolitiques*, 4 novembre 2026. URL : https://metropolitiques.eu/Quartiers-de-gare-du-Grand-Paris-Express-la-complexite-n-empeche-pas-d-avancer.html.

valeur-6-janvier-2026.

[19] Ou « ce bordel », selon les versions, aurait dit le général de Gaulle au grand commis de l'État Paul Delouvrier, en survolant l'Île-de-France en hélicoptère au début des années 60.