

➤ **Introduction**

Le contrat d'axe est une démarche négociée entre différents partenaires pour permettre l'articulation fine entre un projet de transport collectif et l'aménagement du territoire desservi. Il définit ainsi un certain nombre d'engagements partenariaux concrets qui permettent d'inscrire la réalisation de l'axe de transport dans une dynamique de densification et d'amélioration de la qualité urbaine. Si les partenaires essentiels du contrat d'axe sont l'autorité organisatrice chargée de la réalisation de l'axe de transport et les collectivités desservies, ces contrats peuvent être élargis à d'autres acteurs.

➤ **Régime juridique de l'outil**

Le contrat d'axe est une démarche **volontaire**, non codifiée a priori. Il est souvent présenté comme un **outil souple** qui vise à **décliner les objectifs généraux** des documents de planification territoriale ou de planification des déplacements, en définissant un certain nombre d'engagements opérationnels que chaque acteur signataire se propose de respecter.

➤ **Objectifs et contenu**

Afin de trouver toute sa pertinence et d'optimiser l'efficacité socio-économique des investissements réalisés, la mise en service d'une ligne transport collectif suppose un certain niveau de densité d'habitants et d'emplois dans le corridor desservi. Toutefois, l'expérience montre qu'il ne suffit pas d'implanter un nouveau TCSP, de prolonger une ligne ou d'en améliorer la performance, pour générer automatiquement une dynamique nouvelle d'urbanisation ou de densification autour de cette ligne. La coordination de l'aménagement et du transport collectif repose plutôt sur la **capacité des acteurs locaux à élaborer un projet commun** et à **définir des engagements réciproques pour le mettre en œuvre**. Le contrat d'axe est l'un des supports de cette dynamique d'action collective. Il repose avant tout sur deux grands types d'engagements :

- celui d'une **autorité organisatrice de la mobilité**, qui s'engage sur un projet de transport collectif (mise en service d'une ligne nouvelle, d'une extension, redynamisation d'une ligne existante) ;
- celui (ou plutôt ceux) des **communes et intercommunalités desservies**, qui s'engagent à densifier le territoire concerné par la ligne et à aménager les accès aux stations pour valoriser le nouveau système de transport et inciter à son usage.

Plusieurs autres partenaires peuvent s'inscrire dans la démarche et être signataires du contrat : établissements publics fonciers (qui permettent la maîtrise foncière préalable), autres autorités organisatrices de mobilité, gestionnaires de voirie, structures d'études (agences d'urbanisme), etc. Si les modalités de formalisation peuvent varier, il est important que le contrat d'axe présente **le projet élaboré en commun** pour le territoire desservi, **les grandes échéances** de mise en œuvre de ce projet ainsi que **les engagements successifs** de chacun des partenaires signataires. Au-delà de cet accord formalisé (contractualisé) entre partenaires, le contrat d'axe doit aussi se concevoir comme une **véritable démarche partenariale**, menée et **structurée dans la durée**, qui permet de produire en commun un diagnostic intégré du territoire, de définir un projet partagé pour ce territoire et de le mettre en œuvre en assurant son suivi.

➤ Intérêt de l'outil et domaine de pertinence

Le contrat d'axe est un outil très adapté aux configurations territoriales marquées par le **morcellement des compétences en matière de mobilité et d'aménagement**, comme par exemple lorsque l'AOM est distincte de l'autorité chargée de la planification territoriale, ou lorsque le corridor desservi est couvert par plusieurs EPCI ou documents d'urbanisme. Né dans l'univers des transports urbains et dans certaines grandes agglomérations, le contrat d'axe a aussi trouvé un terrain d'application dans certaines régions pour accompagner la redynamisation de lignes ferroviaires TER. Il est de toute manière pertinent dès lors qu'une coordination s'impose à l'échelle d'un territoire qui dépasse les limites administratives traditionnelles.

Les démarches de contrats d'axe permettent ainsi « *une articulation effective de l'urbanisme et des transports en fédérant des stratégies, des territoires, des échelles et des acteurs hétérogènes sur des projets locaux, suffisamment précis pour expliciter la répartition des tâches, des responsabilités et des coûts entre les partenaires* » (Certu, 2010, p.11). Par la négociation et par un important travail de pédagogie, ces démarches permettent de donner une **traduction concrète à de grands principes** éprouvés pour l'aménagement de la ville autour du transport collectif : densité, mixité des fonctions, qualité des espaces publics, aménagement de la voirie favorisant la marche et le vélo, limitation du stationnement public et privé le long de la ligne, optimisation de l'intermodalité, etc.

➤ Limites de l'outil

Trois principales limites des contrats d'axes sont souvent évoquées. Le fait d'abord qu'ils impliquent, comme toute démarche partenariale, un important **effort d'animation et de coordination** et que l'ampleur de cette tâche ne doit pas être sous-estimée. L'élaboration de contrats d'axes mobilise par ailleurs une ingénierie dotée d'une **forte capacité d'expertise pluri-thématique** (aménagement, mobilité, espace publics, foncier...) – les agences d'urbanisme ont d'ailleurs très souvent été les chevilles ouvrières de telles démarches. Le caractère au fond peu contraignant des contrats d'axes est également souvent déploré, dans la mesure où les engagements pris par les partenaires signataires ne font l'objet d'aucune obligation légale et n'ont **aucun caractère opposable**. Il est de ce fait conseillé de veiller à ce que les engagements qui peuvent l'être soient traduits ensuite dans des outils plus prescriptifs (le PLU par exemple), et il est essentiel que l'animation de la démarche permette de créer une dynamique positive d'engagement volontaire des acteurs en présence. Enfin, les contrats d'axe existants ont pour l'instant toujours associé des acteurs publics ou parapublics – rien ne s'oppose pourtant à ce que des **acteurs privés** (propriétaires fonciers, opérateurs ou promoteurs de logement...) soient intégrés à ces démarches.

➤ Illustrations

L'agglomération grenobloise a vu la signature du premier contrat d'axe en France (2011), celui accompagnant la **mise en service de la ligne E du tramway**. Ce projet visait à desservir des secteurs périphériques stratégiques pour l'accès au centre-ville depuis le nord-ouest, mais dont le potentiel d'intensification (par l'accueil de nouvelles populations et activités) pouvait être optimisé. Le contrat d'axe a alors permis de définir des objectifs de production de logements par les communes et de faire évoluer les PLU (alors communaux) pour inscrire des principes d'intensification urbaine. Des engagements relatifs à l'insertion urbaine du tramway, aux aménagements des espaces publics ou encore aux itinéraires pour les modes actifs avaient également été proposés. Dix ans après la signature du contrat, et alors que la ligne E a été mise en service en totalité en 2015, un récent rapport de l'agence d'urbanisme fait état d'un **bilan globalement positif**. Si les **objectifs de construction de logements** sont en léger retrait par rapport aux prévisions (près de 5 000 sur un peu plus de 6 000 prévus), ils devraient être atteints rapidement au vu des logements en projet fin 2020. En parallèle, les centralités existantes et les activités commerciales ont été confortées, et un **report modal important**

de la voiture vers le transport collectif a été remarqué chez les résidents des communes périphériques desservies ou chez les personnes qui y travaillent et résident à Grenoble. La **baisse du trafic voiture** a été réelle, supérieure aux prévisions, sans reports significatifs sur d'autres axes.

L'agglomération toulousaine est un autre territoire sur lequel les contrats d'axes ont été expérimentés depuis le début des années 2000. Il s'agissait ici, pour le syndicat mixte de transports, de **favoriser la réalisation de projets** d'aménagement sur les territoires de « cohérence urbanisme / transport identifiés » par le SCoT, au sein desquels l'ouverture de nouvelles urbanisations était conditionnée à la desserte par le transport collectif. Cinq premiers contrats d'axes avaient été signés en 2012-2014, avant l'alternance politique (2014) et la remise à plat de plusieurs projets de transport au sein de l'agglomération toulousaine. Le SCoT a par ailleurs été attaqué et partiellement annulé en 2015 pour différents motifs dont le fait que les contrats d'axe ne devaient pas être obligatoires pour l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires. La révision du SCoT, tout comme le PDU approuvé en 2018, ont toutefois remis l'accent sur l'intérêt de ces démarches partenariales, mais sous un angle moins prescriptif et sous une autre appellation, celle de « **pacte urbain** ». Cet outil est conçu désormais **dans une optique élargie** : les pactes urbains concerneront les territoires desservis par l'ensemble des lignes structurantes (métro, tramway, BHNS Linéo), que ces lignes soient existantes ou futures, et ils ont vocation à traiter de nouvelles urbanisations comme de renouvellement urbain. Deux pactes urbains étaient très avancés et sur le point d'être finalisés et signés mi-2021 :

- le pacte urbain nord, autour de la future ligne de BHNS Linéo 10 ;
- Le pacte urbain de la future 3^e ligne de métro, qui a constitué un terrain de choix pour l'expérimentation d'une démarche intensive conduite sous la houlette de l'agence d'urbanisme, avec des workshops inter-services qui ont permis de faire évoluer le tracé de la ligne en définissant des scénarios de mutation, de renouvellement urbain, d'accueil d'équipements... autour des 28 futures stations.



➤ Liens vers d'autres ressources

Certu, 2010, [Articuler urbanisme et transport : chartes, contrats d'axe, etc. Retours d'expériences](#).

Cerema, 2015, [Articuler urbanisme et transport. Les contrats d'axe français à la lumière du Transit-Oriented Development \(TOD\)](#).

Maulat J., 2015, « [Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires](#) », *Flux*, n°101-102, pp.82-98.

Tisséo Collectivités, 2018, [Le Projet Mobilités 2020.2025.2030](#), 238 p.

Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise, Agence d'urbanisme de la région grenobloise, 2021, [Bilan LOTI du tram E](#), 137 p.

➤ Le point de vue de...

« Les démarches de contrats d'axes ou de pactes urbains permettent de mettre autour d'une même table l'ensemble des institutions concernées par un corridor desservi par un transport en commun structurant. Les pactes urbains permettent aujourd'hui de créer une scène de discussion autour des enjeux de structuration du territoire, et cette scène est parfois déjà très utile pour le dialogue entre services d'une même collectivité ! Mais le pacte urbain n'est jamais qu'un début, il reste à le faire vivre une fois signé. La démarche donne une longueur d'avance qu'il faut pouvoir conserver à mesure que les projets se réalisent. »

Frédéric TOUPIN et Jérôme IONESCO
(agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine,
juillet 2021)