

# Contrats d'axes

## Le cas de Grenoble

### L'auteur :

**Martine Meunier-Chabert**

Chargée de mission déplacements urbanisme, Certu

Le « contrat d'axe », dont l'objet est l'articulation entre transport et urbanisme, est apparu la première fois dans les années 1990<sup>1</sup>. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 a donné un cadre à ces objectifs, qui doivent être traduits dans le cadre des outils de planification, SCoT et PLU<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte (qui vise à un développement dit durable) que se situent plusieurs expériences<sup>3</sup> de contractualisation et de programmation autour de projets de TCSP, tram, métro, etc. Renouveler la ville tout en favorisant le développement de modes déplacements alternatifs à la voiture n'est toutefois pas aisé. Les transports collectifs ne seront financés par les collectivités que s'ils desservent des quartiers denses, favorables aux modes « doux » (piétons et vélos).

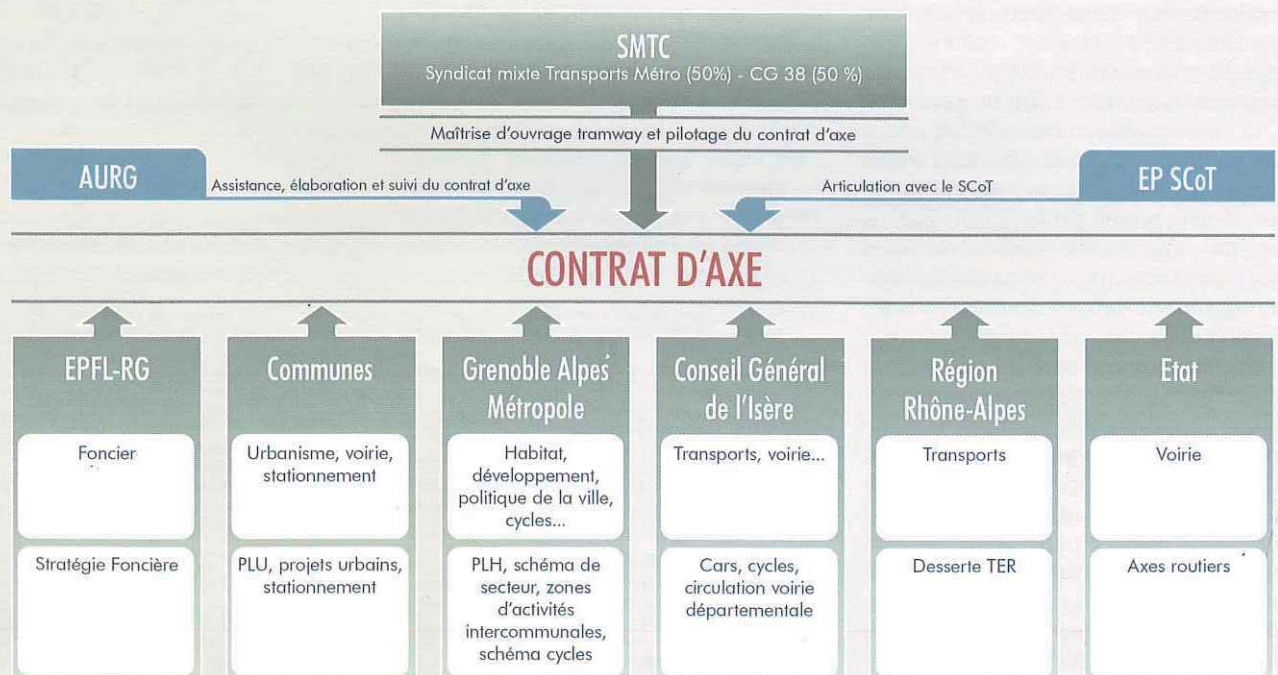
Comment, par ailleurs, coordonner les différentes parties prenantes, aux logiques, moyens et calendriers souvent différents ? Et comment passer des principes du SCoT et des règles du PLU (qui ne sont pas remis en cause en tant que tels), à la mise en œuvre concrète d'opérations ? Telle est la question à laquelle le contrat d'axe vise à répondre, au moment où les financements sont rares pour créer du transport collectif.

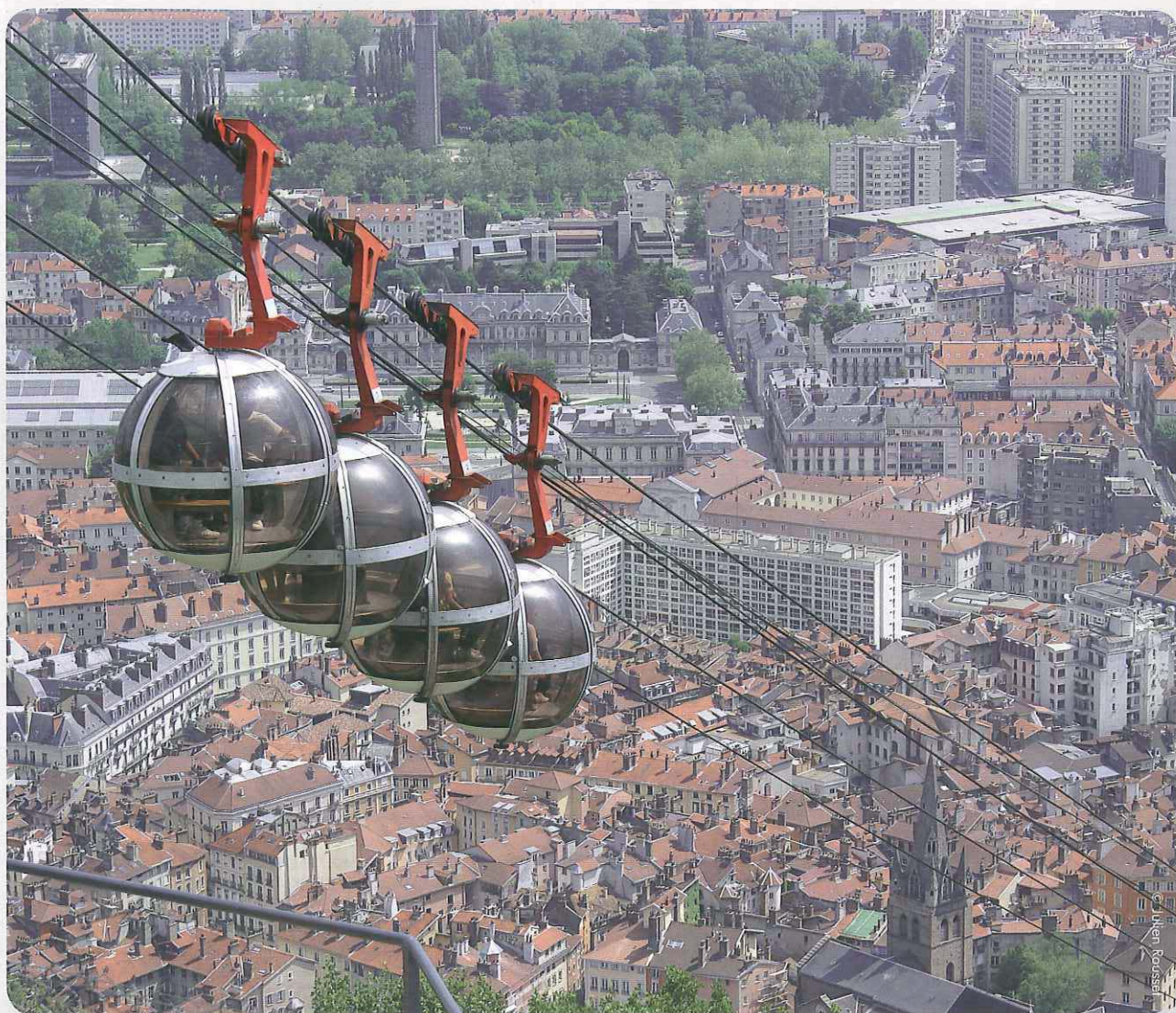
Le contrat d'axe<sup>4</sup> n'est pas juridiquement obligatoire, ni normatif. C'est un accord, entre partenaires, sur un échéancier de réalisations d'opérations d'aménagement, qui permet de coordonner les acteurs du transport et de l'urbanisme. Cet engagement peut comporter des aides financières aux études urbaines. L'objectif est d'aboutir à la coproduction de projet de Transport en Commun en Site Propre (TCSP), en cohérence avec des projets d'urbanisme.

Plusieurs villes sont en cours d'expérimentation de ces contrats d'axe.

A Grenoble, où l'expérimentation est la plus avancée, le contrat d'axe concerne la réalisation de la nouvelle ligne E du tramway, qui relie le centre au Fontanil-Cornillon au Nord Ouest de la ville. C'est une mise en œuvre de la « charte Urbanisme et Transport », annexée au Plan de Déplacement Urbain et préalablement élaborée par le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) et l'agence d'urbanisme. Fondée sur 12 principes, cette charte s'applique pour tout le territoire et a pour thèmes principaux : l'anticipation et la planification, l'aménagement et la programmation, l'organisation des quartiers, l'intermodalité et la gestion du stationnement.

Chaque ligne de TCSP fait l'objet d'un contrat d'axe qui décline les principes de la charte. Car, suite à la réalisation de la 3<sup>ème</sup> ligne de tramway et aux aménagements « de façade à façade » très coûteux, le SMTC a cherché, grâce à cette charte, à mieux répartir les financements entre la nouvelle offre de transport et les aménagements liés à l'urbanisation générée. Les plus-values foncières et





immobilières échappent encore à la puissance publique. Pour les gros projets urbains, le SMTC utilise le plan local de déplacements, non prévu par la loi, mais qui permet d'aider les communes à territorialiser les actions du PDU<sup>5</sup>. De cette pratique est sans doute né aussi le contrat d'axe.

Ainsi, pour cette ligne E, le SMTC a conduit à la fois les études liées au projet de transport et à l'urbanisme, réalisées par une équipe mixte (bureau d'étude transport et cabinet d'urbanistes). Ces études ont montré, que ce secteur, au tissu urbain de densité variable, a de fortes potentialités de développement. Dans une bande de 500 m de part et d'autre du projet, des sites mutables et gisements fonciers ont été identifiés par l'EPFL RG<sup>6</sup>. Puis, en faisant varier les règles des PLU, deux scénarios d'urbanisation (PLU actuel et PLU dense) ont été modélisés, pour mesurer leur impact sur le trafic et la fréquentation de la ligne. Il est possible de doubler la capacité d'accueil de population (20 000 habitants) et d'emplois (2 600) supplémentaires, sans changer la forme urbaine existante du secteur (63 000 habitants et 20 000 emplois).

Une remarquable ingénierie de projet<sup>7</sup> a été mise en place pour mener la négociation entre acteurs et aboutir au contrat. Ce dernier définit, à l'horizon des 5 à 10 ans suivant la mise en service du Tramway, les engagements de tous les partenaires concernés : les communes desservies, la communauté d'agglomération, le conseil général de l'Isère, la région Rhône-Alpes, l'EPFL-RG, l'EPCI du SCoT et l'Etat.

- ✓ Pour le SMTC, les engagements portent sur le calendrier de réalisation de la ligne, son itinéraire, la localisation des stations, des parcs relais et leur financement. Il s'engage sur la qualité du service (fréquences et amplitude), sur la nature des aménagements de l'espace public qu'il finance, et sur les services aux usagers (vélo). Il aide financièrement les communes dans leurs études urbaines. Le montant global de subvention, de 11,5 millions d'euros, prévoit de financer, sur 3 ans : le salaire d'un référent communal chargé de suivre le contrat d'axe ; une partie des études sur l'intensification urbaine ; et certains aménagements pour les piétons aux arrêts. Concernant le calendrier de réalisation du tramway et des aménagements associés, une grille d'indicateurs permet de suivre et d'évaluer le niveau d'atteinte des objectifs du contrat.
- ✓ Les communes s'engagent à mettre en œuvre les objectifs d'intensification urbaine via la modification des PLU, une politique volontariste d'anticipation foncière et la réalisation des opérations identifiées pour le court terme (qui intègrent les liaisons piétonnes vers les arrêts). Elles participent au financement des espaces publics autour du tramway et y organisent le stationnement.
- ✓ Les autres partenaires, EPFL-RG, Département, Région, Etat, propriétaires fonciers publics et promoteurs de logements sociaux sont aussi concernés par les engagements écrits dans le contrat. Pour la constitution de réserves foncières, l'EPFL-RG a une action



de coordination entre le SMTC, les communes et la Communauté d'agglomération. Dans un périmètre de vigilance, plus large que la bande des 500 m, ce groupe technique urbanisme-foncier examine les permis de construire, afin de saisir les opportunités et de garantir la mise en œuvre de la charte. Enfin, le contrat prévoit le maillage piétonnier et vélo des quartiers traversés et leur modalité d'aménagement à répartir entre les différentes maîtrises d'ouvrage. Les conditions d'un plus grand report modal, de la voiture vers les transports non polluants, sont étudiées avec le Département, la communauté d'agglomération et l'État.

Au final, le contrat d'axe permet de centraliser toutes les études de faisabilité, d'une maîtrise foncière, de l'évaluation de l'équilibre des futures opérations, d'une articulation avec les politiques sectorielles (Plan Local de l'Habitat et PDU) et les documents de planification, SCoT et PLU. Même si la programmation urbaine, la concertation avec la population, la négociation avec les opérateurs et les entreprises, restent la prérogative des communes, le SMTC se sent légitime pour parler de densité. Il initie ainsi les communes à des stratégies favorisant les opérations de renouvellement urbain le long des axes de transport, au détriment d'extensions urbaines plus lointaines.

Cette expérience grenobloise, bien qu'elle ne soit pas encore achevée<sup>8</sup>, permet de montrer que le contrat d'axe peut produire de la cohésion entre acteurs, pour peu que du temps y soit consacré. Le contrat d'axe comble les lacunes du jeu des institutions et encourage un portage politique fort. C'est un processus, une « ingénierie de la relation », qui pourrait être transposé dans d'autres contextes, aux abords des gares par exemple. ■

1. Publié en 1994, le rapport du sénateur Dupont (transcrit partiellement dans l'article L111-1-4 du code de l'urbanisme) proposait de mener des politiques contractuelles entre les communes, la Région, l'Etat et le Département, afin d'agir sur ces axes.

2. Les récentes lois de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement incitent les collectivités, à travers ces outils, à « conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement des infrastructures de transport ». Elles leur fixent aussi des objectifs « de diminution des obligations de se déplacer » et de développement des transports collectifs.

3. Ouvrage Certu paru en septembre 2010 « Articuler urbanisme et transports : chartes, contrat d'axe etc. Retour d'expériences » Recueil d'une série de 5 fiches monographiques - Divat à Lille, PACA à Genève, prolongement de la ligne 11 du métro en île de France, contrat d'axe à Toulouse et contrat d'axe Grenoble - et synthèse »

4. Ces démarches s'inscrivent dans une tendance générale à la contractualisation, par exemple, la région Rhône-Alpes met en œuvre les « Contrats de développement durable en Rhône-Alpes (CDDRA) » qui fixent les objectifs à poursuivre à l'échelle de chaque territoire et les types d'aide, comme l'ingénierie.

5. Grenoble est une des premières agglomérations à avoir élaboré un PDU, dans les années 1980.

6. Etablissement Public Foncier Local de la Région Grenobloise

7. Un dispositif de travail constitué d'un « noyau dur » technique qui assure le suivi de la démarche, un comité technique qui rend compte de l'avancement du travail, un groupe thématique urbanisme-foncier qui suit les permis de construire dans un périmètre de vigilance, des ateliers de « traitement d'axe » qui définissent la nature des aménagements, les maîtrises d'ouvrages et des experts notamment sur les enjeux environnementaux

8. La signature du contrat est imminente, l'enquête publique du projet de transport vient d'être terminée.