



**HAL**  
open science

## Contrat d'axe et Transit-Oriented Development : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ?

Gilles Bentayou, Emmanuel Perrin, Cyprien Richer

### ► To cite this version:

Gilles Bentayou, Emmanuel Perrin, Cyprien Richer. Contrat d'axe et Transit-Oriented Development : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ?. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2015, 2 (101-102), pp.111-123. halshs-01386563

**HAL Id: halshs-01386563**

**<https://shs.hal.science/halshs-01386563>**

Submitted on 24 Oct 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Contrat d'axe et *Transit-Oriented Development* : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ?

Gilles Bentayou – Emmanuel Perrin – Cyprien Richer (Cerema)  
Version finale – 29 mai 2015

## Résumé

Le contrat d'axe, apparu en France en 2002, et le *Transit-Oriented Development* (TOD), né aux États-Unis en 1993, constituent deux outils visant à coordonner urbanisme et transports collectifs. Cet article propose une mise en perspective de ces démarches. Il aborde les formes de partenariat institutionnel sur lesquelles elles reposent, et la manière dont elles se positionnent par rapport aux dynamiques persistantes d'édification de la ville de l'automobile. Si ces deux instruments apparaissent au service d'une même ambition, produire une ville dense aux abords des stations de transport collectif, les moyens d'action mobilisés et la nature des acteurs impliqués constituent des différences fondamentales.

## Abstract

“Contrats d'axe”, that have appeared in France in 2002, and *Transit-Oriented Development* (TOD), born in the United States in 1993, are two ways to coordinate urban planning and public transport policies. This paper aims at comparing these two approaches. It analyzes the institutional partnerships on which they are based, and the ways through which they face the persistent dynamics of car-dependency in the urban development process. If these two instruments appear to serve a common objective (producing a dense city near transit stations and nodes), the means of action mobilized and the nature of the stakeholders involved are fundamental differences between them.

# Introduction

Congestion routière, pollution atmosphérique, dépendance énergétique, accidentologie, étalement urbain... le 20<sup>e</sup> siècle a vu l'automobile s'imposer comme le mode de transport dominant, avec les conséquences que l'on connaît aujourd'hui. La ville s'est peu à peu « diluée » dans ses périphéries (Le Jeannic, 1997), à mesure que les « doigts de gant » de l'urbanisation guidée par les voies ferrées ont laissé place à la « tache d'huile » de la ville automobile (Wiel, 2002 ; Beaucire, 2001). De nombreuses réflexions convergent aujourd'hui vers la nécessité de promouvoir de nouvelles formes de développement urbain s'appuyant sur les transports collectifs.

Alors qu'en Europe, Peter Hall et Carmen Hass-Klau se demandaient si « le rail peut sauver la ville » (Hall, Hass-Klau, 1985), quelques années plus tard, des urbanistes américains inventaient le concept de *Transit-Oriented Development* (TOD). Ce concept prône, aux abords des stations de transport public, un urbanisme caractérisé par la mixité fonctionnelle, par une forte densité et par une haute qualité d'aménagement des espaces publics<sup>1</sup>. Depuis, le *Transit-Oriented Development* (TOD) est devenu florissant aux États-Unis, et ses principes se sont diffusés sous ce même nom au Canada, au Mexique, en Australie, en Chine notamment.

En France, la question de l'interaction entre urbanisme et transport a été remise au goût du jour depuis les années 1990, dans la recherche comme dans les politiques territoriales. Parmi les initiatives locales s'inscrivant dans cette dynamique, les réflexions les plus opératoires ont pris forme au début des années 2000<sup>[BG-C1]</sup>, à Grenoble et Toulouse, avec les premiers « contrats d'axe ». L'expression désigne un engagement réciproque entre deux types de partenaires : d'une part, une autorité organisatrice de transports, qui s'engage sur la mise en service d'une ligne de transport nouvelle, l'extension, ou la redynamisation d'une ligne existante ; d'autre part, les communes desservies, qui s'engagent à densifier l'urbanisation le long du corridor et à aménager les accès aux stations (Certu, 2010). Ces dispositifs ont depuis lors inspiré d'autres territoires.

Cet article propose une mise en perspective de ces deux démarches, qui visent toutes deux à mieux articuler urbanisme et transports collectifs et qui interrogent de fait les processus de transformation de l'action publique dans ces domaines. Il restitue les principaux résultats d'un travail collectif associant praticiens et experts de différentes institutions, qui s'est déployé sur près de deux ans à l'initiative du Cerema<sup>2</sup> et qui a fait l'objet d'une publication récente (Cerema, 2015)<sup>3</sup>. Le contexte

---

<sup>1</sup> En anglais d'Amérique du Nord, *transit* désigne le transport public, *development* renvoie à l'aménagement urbain au sens où nous l'entendons en France, et *oriented* souligne l'idée d'une dépendance, d'une relation. Mot à mot, le TOD peut être traduit comme un « aménagement urbain qui favorise l'usage du transport public ».

<sup>2</sup> Organisme auquel appartiennent les trois auteurs de cet article, le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014, est issu de la fusion entre les huit Centres d'études techniques de l'Équipement (Cete), le Centre

même de la présente contribution, qui renvoie à la fois au positionnement des services d'ingénierie de l'État dans les politiques locales et à une volonté de participation aux débats scientifiques sur la coordination urbanisme – transport, est abordé dans un premier temps. L'article développe ensuite successivement les objectifs, les modalités d'action et les réalisations en matière de TOD, puis de contrats d'axe. Enfin, une lecture croisée des principaux enseignements des deux démarches permet de questionner un certain nombre de points-clés dans la manière dont se reconfigure aujourd'hui le couple ville – mobilité (Wiel, 2005).

---

d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques, maritimes et fluviales (Cetmef) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Setra).

<sup>3</sup> Réunis à l'initiative et sous le pilotage de Martine Meunier-Chabert de janvier 2013 à mi-2014, les participants à ce travail collectif étaient : Anne-Marie Maür et Julie Villard (agence d'urbanisme de Grenoble), Sophie Laurent (Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France), Richard Quincerot (urbaniste indépendant, Genève), Olivier Roy-Baillargeon (université de Montréal), Xun Yi (université de Saint-Étienne), Gilles Bentayou, Marion Cauhopé, Thierry Gouin, Emmanuel Perrin et Cyprien Richer (Cerema). Ces travaux se sont appuyés par ailleurs sur les stages de François Meyer et Jean-Benoît Nomblot, encadrés par E. Perrin et G. Bentayou. Richard Quincerot, décédé brutalement fin 2013, n'aura pas connu l'aboutissement d'une démarche à laquelle il avait pris une part active et enthousiaste. Les présentes lignes lui sont dédiées.

# 1. Un regard croisé TOD / contrat d'axe : quels enjeux ?

Si la cohérence entre urbanisme et déplacements est, au fond, une affaire ancienne, elle n'a été transcrite et affirmée dans la législation française que récemment, suite notamment à la loi Solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000 (Arsac, 2007). En 2001, le ministère de l'Équipement avait alors chargé le Certu de traduire ce souci de cohérence en documents méthodologiques à destination des collectivités. L'initiative récente du Cerema sur les TOD et les contrats d'axe s'inscrit dans la continuité de cette réflexion, qui a fait l'objet, en parallèle, d'importantes investigations dans le champ scientifique.

## **L'interface urbanisme – déplacements : un programme au long cours dans l'activité du Certu et du Cerema**

Dans la foulée de l'adoption de la loi SRU, le Certu et le réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement ont été chargés d'une mission de réflexion sur « l'interface urbanisme-déplacements ». L'objectif était de donner aux collectivités et services locaux de l'État des repères méthodologiques et des références sur divers sujets tels que la prise en compte des déplacements dans les SCOT ou dans les PLU, les impacts des tramways sur l'activité commerciale, les pôles d'échanges, le traitement de la mobilité dans les quartiers de la politique de la ville<sup>4</sup>...

Cette première mission s'est prolongée, après 2009, avec une coloration nouvelle liée au contexte du Grenelle de l'Environnement : sous l'appellation « déplacements-urbanisme-environnement » s'est perpétuée, au Certu d'abord, au Cerema ensuite, l'animation d'une réflexion soucieuse de transversalité des approches et des cultures professionnelles<sup>5</sup>. L'organisation d'un séminaire annuel, la publication de dossiers sur le thème des contrats d'axe (Certu, 2010), des déplacements dans les écoquartiers (Certu, 2012) ou encore sur la valorisation territoriale des gares périurbaines (Certu, 2014) ont été conduits dans ce cadre.

La publication de 2010 sur les contrats d'axe et dispositifs similaires répondait au souci de valoriser les premières expériences opérationnelles d'articulation transport-urbanisme à Toulouse, Grenoble, Paris, Lille, Genève. Quelques années après les ambitions portées par la loi SRU, le constat des difficultés concrètes de cette articulation dans la déclinaison des SCOT et des PDU était en effet partagé par plusieurs collectivités. Ce contexte explique sans doute que certaines agences

---

<sup>4</sup> Ces thèmes ont donné lieu à diverses publications au cours des années 2003-2009, à mesure qu'un certain nombre d'expériences et d'analyses locales permettaient d'alimenter les réflexions.

<sup>5</sup> Martine Meunier-Chabert est responsable de cette mission depuis sa création en 2009.

d'urbanisme, très directement concernées par les documents de planification et par les difficultés de leur traduction opérationnelle dans le droit des sols et l'aménagement, aient proposé de les décliner dans des dispositifs plus souples, inscrits dans une dynamique de négociation partenariale<sup>6</sup>.

Depuis la parution du premier ouvrage sur les contrats d'axe, divers moments d'échanges et de valorisation menés par le Certu auprès des professionnels de l'aménagement et des transports, en France et à l'étranger, tendaient à montrer que le TOD, pourtant bien documenté dans le monde anglo-saxon, était largement méconnu en France dans ses principes comme dans ses réalisations. Le Certu a alors décidé de conduire un travail visant à faire connaître le TOD nord-américain, en mettant en perspective les deux démarches. Financé par le ministère du Développement durable, le groupe réuni à cette occasion a rapidement confirmé l'intérêt de cette réflexion. Faire un bilan actualisé des démarches de contrats d'axe en France ; présenter, au-delà du principe générique, les enseignements et points de débat actuels sur le TOD aux États-Unis ; restituer quelques expériences témoignant de la diffusion du concept de TOD dans différents pays ; enfin, mettre en perspective les deux approches : tels ont été les objectifs assignés courant 2013 à l'ouvrage publié en 2015.

### **Quels enjeux scientifiques d'une comparaison TOD / contrats d'axe ?**

Parallèlement à son évolution dans les politiques locales ou nationales et dans les travaux du Certu/Cerema, la coordination urbanisme-transport a aussi pris une consistance renouvelée, au cours des années 2000, comme objet scientifique. Le Predit a joué un rôle de premier plan dans cette dynamique : parmi les thèmes abordés, on peut citer la gouvernance (Gallez, Menerault, 2005), la modélisation (Antoni, 2010), les modèles urbains (Brun, 2013) ou encore l'aide à la décision en matière d'urbanisme « orienté vers le rail » (projets Bahn.Ville et Bahn.Ville 2, cf. L'Hostis, 2009 ; Consortium Bahn.Ville, 2005).

Comme en atteste le présent numéro de *Flux*, l'articulation urbanisme-transports demeure un sujet scientifique de premier plan. Des pistes restent à explorer, notamment autour de l'intégration entre réseaux de transports publics et territoires, à travers les outils des politiques publiques et les formes de gouvernement qui leur sont associées (Desjardins, Maulat, Sykes, 2014). Ainsi, la lecture croisée des expériences de TOD et de contrats d'axe amène à questionner un certain nombre de points saillants : comment ces démarches concourent-elles à reconfigurer les relations entre institutions œuvrant dans ces deux grands domaines ? Comment ces mêmes institutions parviennent-elles à dépasser les obstacles à la mise en pratique de la coordination urbanisme-transport (Curtis, James, 2004 ; Stead, Meijers, 2009 ; Maulat, Krauss, 2014) ? Jusqu'où – i.e. dans quels territoires – peut-on appliquer les principes du développement urbain « orienté par », ou valorisant, le transport ferroviaire ? Quelle place attribuer à l'automobile dans des secteurs où elle a

---

<sup>6</sup> « La ville négociée » était d'ailleurs le thème des 28<sup>e</sup> rencontres des agences d'urbanisme, en octobre 2007.

constitué un puissant moteur de développement au cours des trois dernières décennies ? Et quelle « ville » ces deux démarches contribuent-elles à produire ?

Ainsi, si le Cerema ambitionne de tirer les enseignements pratiques de ces expériences locales, s'il propose de les mettre en perspective pour aider les acteurs locaux des politiques de mobilité et d'urbanisme à se les approprier, il entend également contribuer au dialogue avec la communauté scientifique sur ces mêmes sujets. Cette posture est au cœur du présent article, elle est aussi celle des trois auteurs ayant pris la plume pour l'écrire. Comme la plupart des participants au travail collectif qui a permis à cet article de voir le jour, ils ne sont ni acteurs directs des politiques locales, ni chercheurs académiques. Ils relèvent plutôt d'un monde professionnel hybride entre savoir et action : celui des études, du conseil, de la mise en relation d'expériences singulières au service d'un renouvellement de l'action publique<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Au-delà de leurs collaborations déjà anciennes au sein du Cerema, l'engagement des trois auteurs de la présente synthèse n'est pas totalement fortuit. Leurs recherches antérieures leur ont donné l'occasion d'aborder dans leurs thèses respectives des sujets que le présent article contribue à faire en partie converger : les liens entre ville et automobile (E. Perrin), l'inscription des réseaux de transport dans les dynamiques de l'intercommunalité (C. Richer) ou encore le rôle des études dans la production urbaine (G. Bentayou).

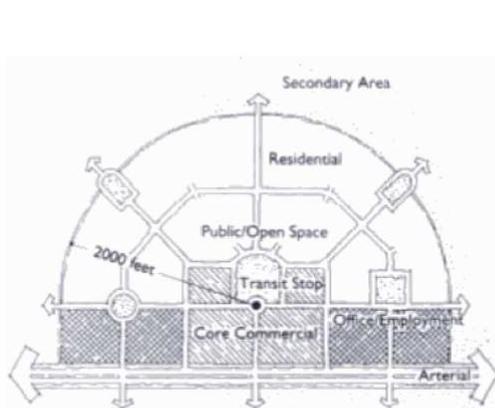
## 2. Le TOD : un concept aux multiples déclinaisons

Le *Transit-Oriented Development* est né de la volonté de proposer un modèle d'aménagement alternatif à la croissance sans fin des métropoles américaines, fondée depuis les années 1930 sur les réseaux routiers et l'usage de l'automobile. Ce concept s'est par la suite largement diffusé, à mesure qu'il s'incarnait dans des réalisations nombreuses, diversifiées dans leurs objectifs comme dans leurs aspects formels.

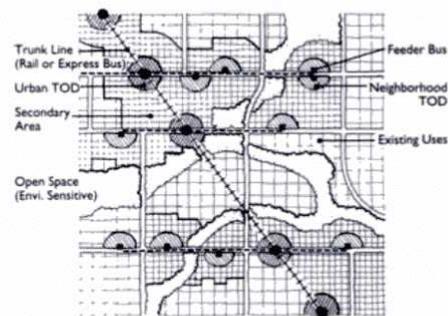
### **Aux origines du concept de TOD**

La paternité du concept de TOD est généralement attribuée à l'architecte-urbaniste californien Peter Calthorpe. Dans son ouvrage *The Next American Metropolis. Ecology, Community, and the American Dream* (Calthorpe, 1993), il propose un modèle d'aménagement permettant de concilier écologie et urbanisme<sup>8</sup>. Au cœur du modèle de Calthorpe réside l'idée qu'une composition urbaine judicieuse permettra de générer des pratiques de mobilité plus durables. Son célèbre schéma d'aménagement, inscrit dans un rayon de 600 mètres autour d'une station de transport public<sup>9</sup>, propose d'implanter commerces, activités et logements avec des densités décroissantes à mesure que l'on s'éloigne de la station.

**Figure 1. Le principe d'aménagement de Peter Calthorpe (1993, p. 56 et p. 62)**



**Le TOD selon Calthorpe : schéma de principe**  
(Calthorpe, 1993, p.56)



**Les TOD sur un réseau hiérarchisé**  
(Calthorpe, 1993, p.62)

<sup>8</sup> Le TOD est contemporain du *Smart Growth* et du *New Urbanism*, Peter Calthorpe étant d'ailleurs l'un des inspirateurs de la charte fondatrice de ce second mouvement ([www.cnu.org/charter](http://www.cnu.org/charter)). Voir Ouellet (2006).

<sup>9</sup> Soit 2 000 pieds, qui constituent selon Calthorpe une « *distance confortable pour une majorité de gens* ».

C'est à partir de ce modèle théorique « hors-sol » que les principes du TOD se sont largement diffusés. Par la suite, le périmètre de référence du TOD a été étendu à 800 mètres (le fameux « *half-a-mile radius* »). Robert Cervero, universitaire californien auteur de *The Transit Metropolis* (1998), a également affirmé le principe des « 3Ds » : *density, diversity, design*, c'est-à-dire respectivement la densité, la mixité des fonctions urbaines et de l'habitat, ainsi que la qualité globale de conception des espaces publics<sup>10</sup>.

Depuis lors, le concept de TOD s'est considérablement diffusé, notamment grâce à la création d'institutions chargées de sa promotion et de l'élaboration de méthodes : le *Center for TOD*<sup>11</sup>, principal centre de ressources en la matière, l'association *Reconnecting America*<sup>12</sup>, voire, dans une moindre mesure, le *Congress for Neighborhood Technology*<sup>13</sup>.

Le concept de TOD repose sur la référence à la ville européenne, dont la densité et la mixité apparaissent davantage compatibles avec les standards du développement durable (Newman, Kenworthy, 1989). Ironie de l'histoire, alors que dans les années 1960 les États-Unis étaient une référence, en France notamment, en matière d'ingénierie du trafic routier (Mazoyer, 2009 ; Guilloux, Rabaud, Richer, 2014), à la fin du 20<sup>e</sup> siècle, les architectes-urbanistes américains s'inspirent des exemples européens, de l'« *European-Style Planning* » selon la formule de Renne et Wells (2004).

### ***Diversité des réalisations, diversité des ambitions : la rançon du succès***

L'abondante littérature nord-américaine sur le TOD vise selon les cas à promouvoir le concept, à en mesurer les bénéfices ou les effets pervers, à en discuter les principes ou encore à apprécier de manière normative si telle ou telle réalisation mérite ou pas l'appellation de TOD. Une multitude de documents de retours d'expériences mettent en relief un petit nombre d'exemples emblématiques qui sont aujourd'hui au TOD américain ce que *Hammarby Sjöstad* ou *Bedzed 01* sont aux éco-quartiers européens. Le plus éminent exemple est le corridor Rosslyn-Ballston, tout près du centre de Washington, où une tradition de planification urbaine exercée sans discontinuer et de manière affirmée par le comté d'Arlington depuis cinquante ans a permis de réaliser à la fois une ligne de métro souterraine et, en surface, un aménagement urbain dense, multifonctionnel, aux normes de stationnement réduites, avec une grande qualité d'aménagement des espaces publics et des circulations (Vivre en Ville, 2013). Des municipalités ou autorités métropolitaines ont aujourd'hui instauré de véritables programmes planifiés de développement de quartiers TOD sur leur territoire : c'est le cas de Portland, avec 85 TOD prévus, de Dallas, de Montréal également, où 155 secteurs de TOD ont été inscrits dans le plan métropolitain.

---

<sup>10</sup> Il s'agit pour lui de trois leviers urbanistiques importants pour réguler la demande de transport et susciter des comportements de déplacements plus durables (Cervero, Kockelman, 1997).

<sup>11</sup> Créé en 2005 ([www.ctod.org](http://www.ctod.org)).

<sup>12</sup> [www.reconnectingamerica.org](http://www.reconnectingamerica.org)

<sup>13</sup> [www.cnt.org](http://www.cnt.org)

Aux États-Unis, en 2004, un rapport d'experts dénombrait une centaine de réalisations méritant à leurs yeux l'appellation de TOD (Cervero et al., 2004) ; dix ans plus tard, aucune source ne se hasarde à estimer ce que représentent les quartiers TOD sur le territoire américain... S'il y a assurément aujourd'hui une « étiquette » TOD, avec une impressionnante quantité de réalisations qui la revendiquent, il n'est pas toujours simple d'identifier comment et par qui cette étiquette a été attribuée. Il n'est pas davantage évident de savoir si ces réalisations sont achevées ou en projet, de distinguer la démarche de planification amont du « produit » immobilier livré, ou encore de vérifier si le label TOD n'a pas été utilisé après coup par les promoteurs du projet à la seule fin de faire connaître, voire de commercialiser, leur réalisation...

Le « catalogue » des projets se réclamant du TOD est d'une très grande diversité morphologique. L'imagerie usuelle des TOD montre parfois des corridors, le long de lignes de métro, marqués par des immeubles de grande hauteur contrastant avec l'environnement pavillonnaire. On trouve également des opérations immobilières très ponctuelles (n'occupant qu'une faible portion du fameux disque de 800 mètres de rayon). Concernant les typologies de bâti, la diversité est de mise même si l'on retrouve fréquemment une architecture d'inspiration néo-traditionnelle. Qu'elles soient adossées à des métros, des trains de banlieue, des tramways ou même des bus à haut niveau de service, ces diverses réalisations ont toujours pour points communs une certaine densité du bâti, la présence d'espaces publics aménagés pour la détente (squares, places, aires de jeux) ou la circulation des piétons et cycles (trottoirs, cheminements) et enfin une certaine qualité d'aménagement urbain (soin accordé aux matériaux, aux émergences diverses, à la lisibilité de l'espace).

La diversité formelle des TOD se double d'une grande diversité des objectifs poursuivis. Le TOD peut ainsi être mis au service de causes diverses<sup>14</sup> :

- environnementales (réduire l'usage de l'automobile, la pollution atmosphérique et les émissions de GES, préserver les espaces agricoles ou naturels aux portes des grandes agglomérations<sup>15</sup>) ;
- de santé publique (promouvoir des quartiers propices à la marche et aux modes actifs) ;
- économiques (accroître la clientèle, et donc les recettes, du transport public, contribuer à l'attractivité et à la valorisation immobilière de certains secteurs, accroître les ressources fiscales des collectivités par l'accueil de populations nouvelles)<sup>16</sup> ;
- sociales (diminuer les dépenses de mobilité quotidienne des ménages, offrir aux populations modestes un habitat abordable et permettant une bonne accessibilité aux emplois en transports collectifs)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Sur cette diversité des objectifs : voir [www.ctod.org](http://www.ctod.org) (rubrique « What is Transit-Oriented Development? ») ; Vivre en ville (2013) ; Arrington et Cervero (2008) ; Good Jobs First (2006).

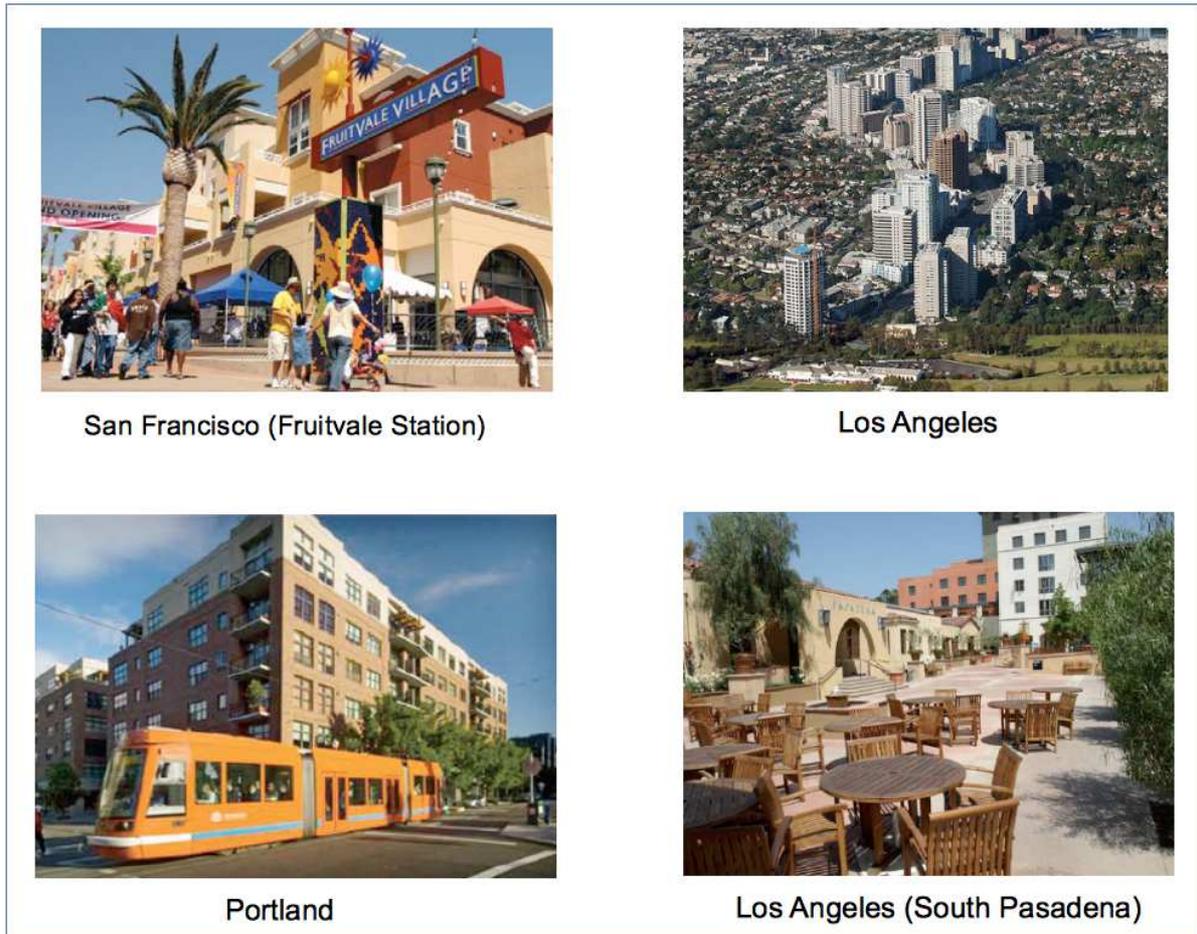
<sup>15</sup> Cette composante est très présente à Portland, ou encore à Montréal.

<sup>16</sup> Ces questions ont pris de l'importance suite à la crise financière de 2008.

<sup>17</sup> Ces objectifs sociaux se retrouvent dans les TOD de certaines agglomérations du sud de la Californie, par exemple (Good Jobs First, 2006).

La diffusion du TOD dans d'autres pays renouvelle de surcroît les objectifs qui lui sont assignés<sup>18</sup>. Après vingt ans de diffusion de doctrine et de réalisations, le TOD dispose aujourd'hui de fidèles apôtres comme de vigoureux contempteurs : vertueux et écologique pour les uns, trop ponctuel et isolé pour les autres, instrument de gentrification pour ses détracteurs ou aménagement favorisant le « vivre ensemble » pour ses promoteurs... Il demeure que la plasticité du concept de TOD et l'hétérogénéité des réalisations qui s'en réclament permettent de donner raison aux uns... comme aux autres !

**Figure 2. Un aperçu de la diversité des réalisations TOD**



Sources : Center for TOD / Barry Swenson Builder  
Reconnecting America / Moule & Polyzoides Architects & Urbanists

<sup>18</sup> Les promoteurs du TOD au Mexique insistent ainsi sur l'objectif de sécurisation des espaces publics. En Chine, la politique de TOD vise à permettre la déconcentration de la croissance urbaine en la répartissant sur des villes satellites (Cerema, 2015).

## **Public/privé : sur quels acteurs repose la mise en œuvre du TOD aux États-Unis ?**

S'il n'est pas dans l'objectif de cet article de présenter les termes du débat entre les vertus et les limites des TOD<sup>19</sup>, on peut cependant s'attacher aux conditions concrètes de sa mise en œuvre. Les situations sont là encore contrastées, mais on retrouve dans l'ensemble trois caractéristiques importantes. La première tient au rôle de la puissance publique. Qu'il s'agisse des *transit agencies* (équivalent de nos autorités organisatrices), des municipalités, des autorités métropolitaines ou des comtés, les autorités publiques ont toujours un rôle essentiel dans l'initiation et la mise en œuvre des projets. En plus de l'investissement sur la ligne de transport public, ce rôle peut se traduire par exemple par la définition de programmes de planification de TOD sur un territoire donné, par la définition de règles et normes de construction, par la fixation de bonus de densité pour les constructeurs en contrepartie de l'aménagement des espaces publics à proximité des stations...

La deuxième caractéristique tient à la mobilisation systématique des promoteurs privés. L'aménagement urbain américain (le *development*) donne une place et une capacité de négociation plus importantes à ces acteurs concernant le contenu des programmes, la réalisation et la commercialisation des projets. Les rapports entre autorités publiques et promoteurs privés sont toutefois variables d'un territoire à l'autre. Certaines autorités de transport ont ainsi défini des cadres précis de partenariat avec les promoteurs pour l'aménagement de terrains qu'elles possèdent, en contrepartie d'une répartition des plus-values<sup>20</sup>. D'autres autorités (municipalités, comtés) ont fixé des normes strictes de programmation (places de stationnement, répartition logements / bureaux), quitte parfois à laisser les promoteurs négocier en contrepartie, en-dehors des périmètres de TOD, des normes qui leur sont plus avantageuses<sup>21</sup>.

Enfin, plusieurs projets de TOD témoignent d'un rôle essentiel joué par une autre catégorie d'institutions, « hybrides », de statut privé mais poursuivant des objectifs d'intérêt public. Aux États-Unis, les organisations non-gouvernementales, associations à but non-lucratif ou fondations sont en effet une réponse institutionnelle fréquente à l'exercice de missions relevant plutôt, en France, des organismes publics ou parapublics. Il est courant que de telles institutions interviennent de manière conséquente sur un TOD, par exemple pour financer la production de logements à moindre coût, pour offrir des garanties d'emprunts ou des cautionnements à des ménages ou à des constructeurs, pour financer ou développer des programmes d'action sociale, éducative ou sanitaire auprès des populations du quartier, etc. De même, des organisations communautaires (coalitions composites de résidents, commerçants, employeurs, salariés, congrégations religieuses... d'un même

---

<sup>19</sup> Sujets développés dans l'ouvrage Cerema, 2015, pp. 75-90.

<sup>20</sup> Principe connu sous le nom de *Joint Development*.

<sup>21</sup> L'aménagement d'Orenco Station, en banlieue de Portland, témoigne de ce jeu de négociations mené par un promoteur, entre le TOD et sa périphérie proche (Vivre en Ville, 2013).

territoire) peuvent jouer un rôle essentiel dans la définition, voire le portage, d'un projet de TOD<sup>22</sup>.

En d'autres termes, si les acteurs privés jouent un rôle important dans la grande majorité des TOD, il faut rappeler, d'une part, que ce rôle cache une implication essentielle des institutions publiques et, d'autre part, que les frontières entre public et privé aux États-Unis procèdent de définitions très différentes de celles en vigueur en France. Quant au public touché par le TOD, et sans entrer ici dans le détail, la hausse sans précédent de l'usage des transports publics aux États-Unis ces dix dernières années et l'évolution des aspirations de la jeune génération tendent à montrer qu'il pourrait être de plus en plus nombreux à plébisciter les avantages de ces réalisations (U.S. PIRG Education Fund & Frontier Group, 2013).

---

<sup>22</sup> Le TOD de Fruitvale Village, à Oakland (Californie), est un exemple de TOD dont l'aménagement a été porté par une organisation communautaire soucieuse de préserver les intérêts des populations latino-américaines présentes dans le quartier.

### 3. Les contrats d'axe : une innovation française

À l'automne 2014, on dénombrait en France un peu plus d'une dizaine de contrats d'axe<sup>23</sup>. Les premières expérimentations, portées par des syndicats mixtes de transports urbains dans des grandes agglomérations, se sont progressivement propagées sur de nouveaux territoires, à l'initiative d'autres niveaux de collectivités, conseils généraux ou conseils régionaux, soucieux de valoriser leurs investissements sur des lignes nouvelles de transport routier ou ferroviaire.

#### ***Des expériences fondatrices (Toulouse, Grenoble)***

C'est aux agglomérations de Toulouse et de Grenoble que l'on doit d'avoir innové, au début des années 2000, en proposant les premiers contrats d'axe. La notion de contrat d'axe est en effet apparue en 2002 dans les travaux de révision du PDU de l'agglomération toulousaine. Pour aller plus loin dans la maîtrise de sa croissance urbaine et dans la mise en œuvre d'un principe de cohérence urbanisme/transport, l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Toulouse et Tisséo-SMTC, l'autorité organisatrice des transports urbains, ont alors élaboré un « guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe » (AUAT, Tisséo-SMTC, 2007)<sup>24</sup>. L'agglomération de Grenoble s'est lancée dans une démarche proche dans ses objectifs. Portée là encore par l'autorité organisatrice (SMTC) avec l'appui de l'agence d'urbanisme, elle s'est d'abord incarnée dans la signature d'une « Charte urbanisme et transports »<sup>25</sup> en 2007, élaborée en concertation avec la communauté d'agglomération et les communes du territoire. À Toulouse comme à Grenoble, ces engagements ont ensuite été repris dans le SCOT et traduits de façon plus opérationnelle dans un contrat.

La réalisation de la cinquième ligne du tramway grenoblois a été l'occasion de signer le premier contrat d'axe en France (juin 2011)<sup>26</sup>. Ce contrat précise, pour chaque commune, les objectifs de production de logements mais aussi de maillage et de requalification de l'espace public. De manière expérimentale, les communes traversées ont bénéficié d'aides financières du SMTC pour la conduite d'études urbaines complémentaires ou pour la réalisation d'aménagements urbains à

---

<sup>23</sup> Douze démarches étaient formalisées ou en cours de formalisation sous cette appellation. Cf. infra.

<sup>24</sup> Le SCOT de l'agglomération toulousaine (approuvé en 2012) a permis d'identifier 27 territoires de cohérence urbanisme/transport sur des corridors liés à des projets de TCSP, de prolongement de métro ou d'amélioration de l'offre de service ferroviaire par la région Midi-Pyrénées.

<sup>25</sup> Cette charte promeut les principes suivants : action foncière préalable le long du tracé de la ligne, densification et requalification des quartiers traversés, diversification des fonctions, des activités et des types de logements, requalification des voiries avec création de circulations pour piétons et cycles, information et sensibilisation des habitants aux modes alternatifs à l'automobile ([www.smtc-grenoble.org/la-mobilite-au-coeur-de-la-ville](http://www.smtc-grenoble.org/la-mobilite-au-coeur-de-la-ville)).

<sup>26</sup> Ses signataires sont la communauté d'agglomération, le SMTC, l'État, le conseil général, la région Rhône-Alpes et l'Établissement public foncier du Dauphiné.

proximité du tramway. Mi-2014, alors que l'ouverture totale de la ligne E est prévue pour mi-2015), cette démarche avait déjà porté ses fruits avec environ 1 500 logements en chantier ou livrés le long de la ligne, et la révision des PLU des trois communes périphériques afin d'y inscrire clairement les principes « d'intensification urbaine ».

Fin 2013, l'agglomération toulousaine comptait cinq contrats d'axe signés autour de projets de TCSP. Tous impliquent l'AOT urbaine, Tisséo. Quatre d'entre eux procèdent d'une contractualisation avec la seule communauté urbaine Toulouse-Métropole et le cinquième, portant sur la commune de Muret, implique Tisséo, la région Midi-Pyrénées, la commune et la communauté d'agglomération concernées<sup>27</sup>. Ces cinq contrats d'axe conditionnent toute ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires situés dans la zone d'influence des arrêts de TCSP et des gares à une réflexion préalable sur leurs conditions de desserte en transports collectifs, et sur l'intensification urbaine le long de l'axe desservi.

### ***Un contexte propice à la diffusion des premières expériences***

Ces deux expériences fondatrices, qui ont toutes deux abouti à la signature de « contrats d'axe » formalisés, s'inscrivent par ailleurs dans un contexte marqué par l'essor d'initiatives locales aux ambitions similaires. Le cas le plus proche est celui de l'Île-de-France. Il témoigne d'une même volonté d'expérimentation qu'à Grenoble, autour d'une ligne spécifique. Initiée par la région avec le soutien de l'agence d'urbanisme (IAU Île-de-France) et l'implication de l'autorité organisatrice des transports (STIF), la « Charte pour un territoire durable » autour du prolongement de la ligne de métro n°11 a été signée en 2010. Ce document intègre la vision des 13 partenaires signataires<sup>28</sup> pour le futur de ce territoire, et leurs engagements pour y parvenir. Il s'agit par ce biais de valoriser le potentiel urbain du territoire et d'en améliorer le cadre de vie. Cette charte a été récemment déclinée sous la forme d'un contrat aménagement-transport<sup>29</sup> qui précise le projet d'aménagement à un niveau opérationnel, *via* un programme d'actions sur lequel les signataires s'engagent. Bien que cette démarche soit expérimentale, la Région Île-de-France a voté en avril 2012 le déploiement des chartes aménagement-transport.

L'essor concomitant de ces expérimentations locales entre 2005 et 2011 n'a rien de fortuit. Un dénominateur commun à ces trois premières démarches résidait en effet dans l'implication des agences d'urbanisme. Aux vecteurs de diffusion de l'État, qui les avait associées à sa réflexion (Certu, 2010), s'ajoutait ainsi le réseau d'échange

---

<sup>27</sup> Ce contrat d'axe signé fin 2012 prévoit l'intensification urbaine de la commune en contrepartie de l'augmentation des fréquences des dessertes TER et des réseaux de bus de Tisséo et de la communauté d'agglomération de Muret.

<sup>28</sup> La Région Île-de-France, le STIF, l'IAU Île-de-France, l'Établissement public foncier d'Île-de-France, le conseil général de la Seine-Saint-Denis, la communauté d'agglomération Est Ensemble, les communes concernées, l'Association pour la promotion du prolongement de la ligne 11 (APPL11).

<sup>29</sup> Signé en janvier 2015.

d'expériences et de circulation des pratiques propre aux agences<sup>30</sup>. Les conditions étaient réunies pour que ces premières expérimentations fassent des émules.

Pourtant, jusqu'à ce jour, la démarche ne s'est pas davantage diffusée dans l'univers des transports urbains. Ce sont sur d'autres réseaux de transport, départementaux ou régionaux, que ces contrats ont connu leurs développements les plus récents. Le cas de l'Ain est un exemple très particulier en raison du contexte institutionnel et géographique. Le conseil général de l'Ain s'est en effet engagé dans la maîtrise d'ouvrage de deux projets de transport sur la partie française de l'agglomération genevoise, dans le Pays de Gex. L'agglomération franco-genevoise connaît en effet une forte croissance économique, démographique et urbaine, la répartition fonctionnelle très marquée entre emplois et habitat conduisant à une forte congestion routière aux postes frontières<sup>31</sup>. Le SCOT du Pays de Gex prévoit l'accueil de 25 000 nouveaux habitants à l'horizon 2030, ce qui rend indispensable une amélioration substantielle des conditions de déplacements. Investissant dans un projet de BHNS et un projet d'extension d'une ligne de tramway genevois sur la partie française de l'agglomération, le conseil général de l'Ain a souhaité « *inscrire ces projets de transport dans un processus de construction territoriale partagée par les différents acteurs de l'aménagement du territoire, afin d'optimiser leurs efficacités économique et sociale* » (délibération du 25 juin 2012, p.6). Ces deux projets font donc l'objet chacun d'un contrat d'axe, signé en août 2012 et impliquant, outre le conseil général, la communauté de communes du Pays de Gex et les communes concernées.

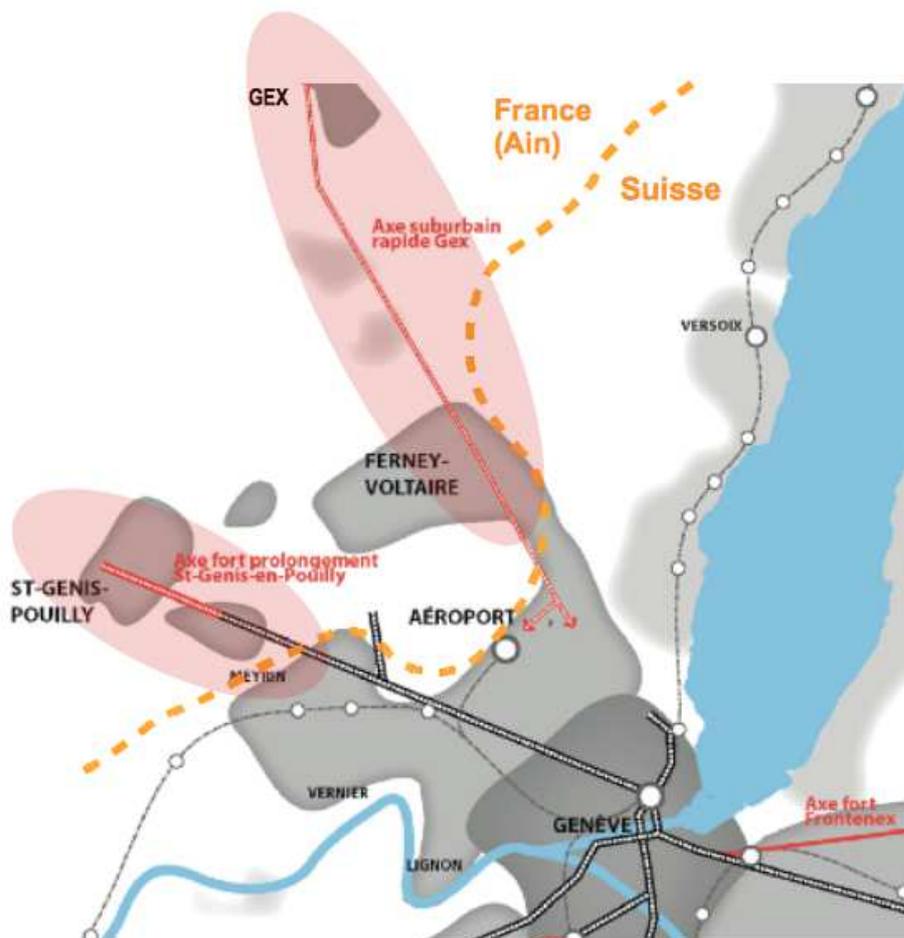
Au-delà de cet exemple très particulier, le récent développement de démarches du même type autour de lignes ferroviaires du TER participe de cette même tendance, et montre que les contrats d'axe s'inscrivent aujourd'hui dans les contextes périurbains.

---

<sup>30</sup> En 2010, par exemple, l'agence d'urbanisme de Bordeaux faisait un état des lieux des bonnes pratiques d'articulation transport/urbanisme pour le compte du conseil général de la Gironde, dans lequel les expériences de Toulouse, Grenoble, de l'Île-de-France et de Lille trouvaient un large écho (A'urba, 2010). L'année précédente, les agences d'urbanisme de Rhône-Alpes avaient conduit une démarche similaire sur les gares de la région (Réseau des agences d'urbanisme de Rhône-Alpes, 2009).

<sup>31</sup> La douane de Meyrin, par exemple, voit transiter 20 000 véhicules par jour.

**Figure 3. Carte des deux corridors concernés par les contrats d'axe du Genevois**  
 (d'après le document « Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Schéma d'agglomération 2012. Urbanisation, mobilité, paysage et environnement. Annexe 3 », juin 2012, p. 227)



### ***Nouveaux contrats d'axe, nouveaux territoires : le cas du transport ferroviaire***

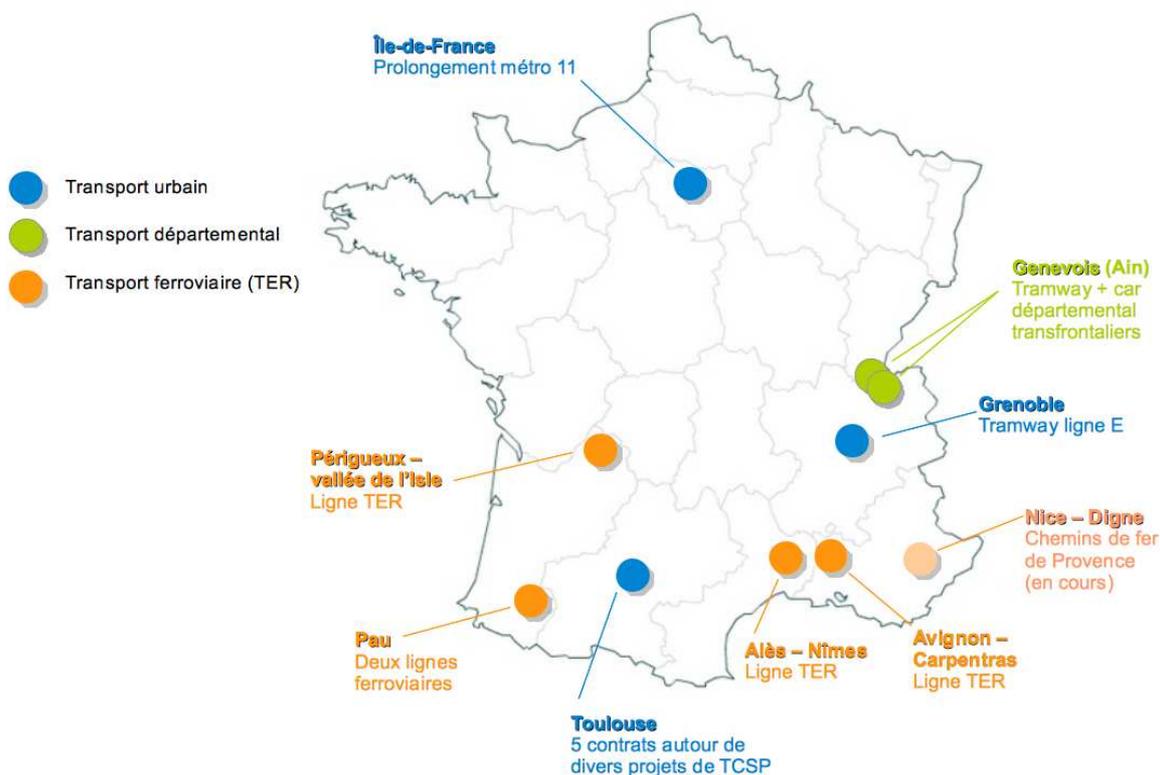
Trois contrats d'axe ferroviaires ont été formalisés en 2013. Le premier, initié par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, concerne la ligne Avignon – Carpentras, dans le Vaucluse. Les deux autres sont portés par la région Aquitaine, dans la vallée de l'Isle (Dordogne) et dans le Béarn (Pyrénées-Atlantiques). Un quatrième, le contrat d'axe Alès – Nîmes, dont les réflexions préliminaires remontent à 2009, pourrait être signé prochainement (cf. tableau).

	<b>Alès – Nîmes</b>	<b>Avignon – Carpentras</b>	<b>Béarn (2 axes)</b>	<b>Vallée de l'Isle</b>
<b>Porteur de la démarche</b>	Pôle métropolitain	Région PACA (direction de l'aménagement et de l'habitat)	Région Aquitaine (direction des transports)	
<b>Caractéristique de l'axe</b>	230 000 habitants 47 km, 6 arrêts aujourd'hui	180 000 habitants 27 km, 2 arrêts aujourd'hui	260 000 habitants 135 km, 13 arrêts aujourd'hui (sur 2 axes autour de Pau)	120 000 habitants 47 km, 11 arrêts aujourd'hui
<b>Niveau de desserte prévu sur l'axe ferroviaire</b>	Ligne redynamisée au printemps 2013  Fréquence de 30 min. (arrêts principaux), création de 3 nouvelles haltes	Ouverture de la ligne fin 2014 suite à la réouverture du tronçon Sorgues – Carpentras  Fréquence de 30 min, création ou réouverture de 4 arrêts	Redynamisations programmées à l'horizon 2020  Objectif de fréquence de 30 min., mise à l'étude de nouvelles haltes	Redynamisations programmées à l'horizon 2020  Objectif de fréquence de 30 min. (arrêts principaux), modification de la trame des arrêts
<b>Partenaires du contrat d'axe</b>	17 partenaires	17 partenaires	28 partenaires	20 partenaires
	Région Languedoc-Roussillon, État, département du Gard, EPCI, communes, syndicat mixte de SCOT, Pays, RFF, SNCF	Région PACA, État, département de Vaucluse, EPCI, communes, Établissement public foncier de PACA, agence d'urbanisme, agence de développement de Vaucluse	Région Aquitaine, État, département (Pyrénées-Atlantiques / Dordogne), EPCI, communes, structures chargées des SCOT	
<b>Éléments constitutifs du contrat d'axe</b>	Charte (document d'engagement, non signé)  Projet d'axe (scénario retenu, validé en 2012)  Fiches actions (en cours de finalisation)	Délibération-cadre de la région (avril 2011)  Accord-cadre (avril 2013)  Conventions opérationnelles (en cours, 7 sont signées)	Déclinaison du SRIT (2009)  Délibération cadre de lancement de la démarche (déc. 2010)  Contrats signés tous deux en décembre 2013 – 43 engagements pour les signataires du contrat de la vallée de l'Isle, 105 pour ceux du contrat d'axe du Béarn	

**Les quatre premiers contrats d'axe ferroviaires en France (mi-2014)**

Quelles sont les caractéristiques communes à ces quatre expériences de contrats d'axe ferroviaire<sup>32</sup> ? D'abord, elles marquent l'élargissement de ces démarches aux territoires périurbains, voire ruraux pour certains, autour de villes et agglomérations moyennes (Avignon, Pau, Périgueux, Alès...). Ensuite, les territoires concernés ont pour point commun un dynamisme démographique et économique réel au cours des dernières années, dynamisme qui a surtout profité aux espaces périurbains et qui a entraîné un recours massif à l'automobile pour les déplacements domicile-travail. Il y a de ce fait un vrai défi à relever pour ces contrats d'axe : faire en sorte qu'à l'avenir le train soit au cœur d'une dynamique territoriale à laquelle il a été jusqu'à présent complètement étranger. Sur ces territoires, pour l'essentiel largement façonnés par (et pour) l'usage de l'automobile, le train devra assurément « faire ses preuves » pour répondre aux exigences de la mobilité quotidienne. Enfin, l'autre trait commun à ces démarches tient à la complexité institutionnelle, complexité liée tant à l'étendue qu'au morcellement des territoires desservis : ces contrats d'axe concernent de 17 à 28 partenaires... Ce point constitue une différence notable avec les contrats d'axe de transports urbains et contribue à allonger le temps nécessaire au montage de la démarche et à la validation des principales étapes, ce qu'accréditent tous les porteurs de ces projets.

**Figure 4. Carte des contrats d'axe en France à mi-2014**  
(Réalisation : G. Bentayou – Cerema)



<sup>32</sup> Cette analyse des contrats d'axe ferroviaire s'est appuyée sur la consultation des principaux documents (études, délibérations, plaquettes) pour chacun des sites, et sur des temps d'échanges collectifs ou des entretiens individuels, principalement entre septembre 2013 et juin 2014, avec les personnes responsables de leur portage (au sein de l'agence d'urbanisme et de développement des régions nîmoise et alésienne, de la direction des transports de la région Aquitaine et de la direction de l'aménagement et de l'habitat de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur).

Au titre des principales différences entre ces expériences, il faut d'abord mentionner leurs conditions de portage : la démarche du contrat d'axe Alès – Nîmes est liée à la préfiguration puis à la constitution d'un pôle métropolitain tandis que les trois autres sont le fruit d'initiatives régionales. Le « périmètre » des signataires des contrats d'axe est également un point de divergence :

- les contrats d'axe de la région Aquitaine impliquent essentiellement les collectivités locales et leurs groupements (EPCI, syndicats mixtes de SCOT) ;
- celui d'Alès – Nîmes ajoute les acteurs ferroviaires (RFF et SNCF) à ce premier cercle ;
- le contrat porté par la région PACA repose sur un partenariat élargi pour le pilotage, puisqu'il comprend, en plus des collectivités, l'État, la SNCF, RFF, l'université, la SAFER, les trois chambres consulaires ainsi que des associations locales.

Enfin, ces quatre expériences diffèrent également par la nature et l'état d'avancement des projets ferroviaires. Sans entrer dans le détail, ces projets sont plus divers et plus complexes que dans le cas des contrats d'axe urbains. Ils sont également à des stades d'avancement très variables. Ainsi, lorsque s'élabore et se formalise chacun de ces contrats d'axe :

- la dynamisation ferroviaire est décidée et en cours sur Alès-Nîmes (terminée en 2013) et sur Avignon-Carpentras (mise en service initialement prévue fin 2014) ;
- elle est annoncée par la région Aquitaine sur la vallée de l'Isle et, sous condition de faisabilité<sup>33</sup>, sur l'un des deux axes du Béarn.

En corollaire, les termes du « contrat » diffèrent, tout comme les leviers d'action et les capacités qu'ont les régions de négocier un projet territorial en contrepartie des investissements sur le TER.

Quoi qu'il en soit, s'il est naturellement trop tôt pour tirer des enseignements de ces démarches, on peut relever quelques avancées substantielles qu'elles permettent, pour l'instant, en matière de conduite de l'action publique. D'abord, ces expériences ont pour vertu essentielle de faire exister un territoire de projet qui s'affranchit des limites administratives – voire des rivalités locales, ce qui n'est pas un mince défi. Elles contribuent de ce fait à créer un cadre de référence et de légitimité commun qui permet de fédérer des projets auparavant conduits de manière séparée, géographiquement et institutionnellement. Du point de vue des régions, les contrats d'axe permettent de sortir de la logique de guichet qui a longtemps prévalu dans le rapport aux plus petites collectivités. Les contrats d'axe les positionnent de fait en acteurs de l'aménagement, les mettent en responsabilité d'animer l'élaboration d'un projet territorial cohérent et de contribuer à sa mise en œuvre, au lieu de subir la pression locale exigeant toujours plus de trains, de vitesse, de régularité et d'arrêts... Pour les deux régions concernées, l'objectif affiché est d'ailleurs de conduire une première expérimentation, susceptible d'être renouvelée sur d'autres territoires, voire d'être généralisée comme mode d'intervention structurant des politiques régionales. Enfin, à écouter leurs principaux animateurs, il s'avère que ces expériences

---

<sup>33</sup> Liée notamment aux incertitudes sur les évolutions des dessertes nationales et aux contraintes qu'elles généreront sur l'exploitation des TER.

permettent en quelque sorte de « discuter l'indiscutable »<sup>34</sup> : la densité urbaine. En d'autres termes, elles constituent l'occasion de mettre en débat les enjeux d'une densification urbaine indispensable au fonctionnement économique du transport public, dans des territoires dont le développement a pris jusqu'à présent le parfait contre-pied de cette notion.

Les expériences françaises présentées dans cette partie montrent à quel point le principe des contrats d'axe s'est diffusé depuis quelques années tout en se renouvelant au contact de configurations locales toujours singulières. Initiés par des autorités organisatrices des transports urbains, expérimentés par un département dans un contexte transfrontalier, portés plus récemment par des régions autour de projets ferroviaires de nature très différente ou bien inscrits au cœur d'une coopération métropolitaine entre deux agglomérations dont les destinées s'ignoraient jusqu'à présent, ces démarches ont été appropriées au service de finalités similaires, mais dans des contextes et dans des cadres partenariaux divers<sup>35</sup>. Sous l'apparent mimétisme des démarches se cache, au fond, une part récurrente d'innovation.

---

<sup>34</sup> Cf. Desrosières, 1992.

<sup>35</sup> Cette dynamique de diffusion-renouvellement du modèle du contrat d'axe se perpétue : la région PACA a récemment initié une démarche de formalisation d'un second contrat d'axe, sur les 150 kilomètres de la ligne des Chemins de fer de Provence qui séparent Nice de Digne-les-Bains. Au-delà des enjeux de desserte périurbaine (autour de la métropole niçoise), cette évolution montre une volonté de porter, au moyen du contrat d'axe, un projet de valorisation du transport ferroviaire à vocation touristique au service de territoires ruraux et de moyenne montagne.

## 4. Une mise en perspective TOD / contrats d'axe : quels enseignements ?

Qu'ont finalement en commun les contrats d'axe français et les expériences étrangères se revendiquant du *Transit-Oriented Development* ? Au-delà de leur objectif commun, ces démarches constituent deux types de réponse de l'action publique, au fond assez contrastés par leurs modalités pratiques de mise en œuvre.

### ***Deux dynamiques au service d'une même ambition***

De prime abord, les projets de TOD comme les démarches de contrat d'axe apparaissent comme des outils au service d'une même ambition : densifier et concevoir des urbanisations compactes autour des axes de transports collectifs. Ce faisant, ils entendent participer à l'élaboration d'une « ville durable » que de nombreux acteurs appellent aujourd'hui de leurs vœux. Pour autant, les dynamiques qui animent ces deux démarches apparaissent résolument différentes.

Si le principe des contrats d'axe tend à se diffuser progressivement ces dernières années, il demeure fortement estampillé « produit – et consommé – en France ». La dynamique des contrats d'axe obéit visiblement à une logique d'expérimentation locale éminemment territorialisée : elle prend en général forme autour d'un projet de réalisation ou de redynamisation d'une ligne forte de transports collectifs, autour de laquelle la démarche est testée, avant éventuellement d'essaimer plus largement sur le territoire des collectivités pilotes.

A l'inverse, le concept de TOD formalisé en Amérique du Nord apparaît davantage comme un modèle théorique général qu'on cherche ensuite à appliquer dans différents contextes. Plutôt que d'émaner du territoire, la dynamique qui anime le TOD répond d'abord à une logique d'importation « d'images de ville idéale ». Ce concept tend alors à se diffuser dans de nombreux autres pays et sur différents continents.

### ***Gouverner ou aménager : deux approches distinctes***

Si la recherche d'une meilleure coordination entre transports et urbanisme apparaît comme l'antienne des contrats d'axe et du TOD, la façon de concrétiser cette orientation et la nature des acteurs impliqués dans ces deux démarches restent fondamentalement différentes. Alors que les contrats d'axe s'appliquent surtout à réinventer une gouvernance coordonnée des politiques publiques de transport et d'urbanisme, le TOD consiste à transformer plus directement les espaces proches des transports collectifs en territoires de projets urbains et à les aménager.

Dans le contexte français, ce qui fait clairement l'intérêt et le succès des contrats d'axe tient à leur statut d'instrument d'action publique. Ils viennent ainsi pallier une dissociation dans la conduite des politiques de transport public et d'urbanisme, qui doit autant à des logiques d'acteurs et de pilotage qu'à des spécificités en termes de programmation et de production technique. Le contrat d'axe permet d'instaurer un lieu de dialogue et de travail transversal entre le monde du transport et le monde de l'aménagement, au-delà des limites territoriales. En facilitant ainsi les échanges inter-institutionnels, il contribue à une dynamique de projets négociés à l'échelle des corridors de transports collectifs. Cette contractualisation se fait entre acteurs publics et formalise un certain nombre d'engagements communs destinés à valider et à sécuriser une planification coordonnée du projet de transport et d'urbanisme. Mais, si elle permet de programmer un certain nombre d'opérations en matière d'urbanisme et de transport, la concrétisation et le montage opérationnel des projets urbains restent pour l'essentiel un travail à entreprendre à la suite de la signature du contrat d'axe.

Le TOD repose sur une logique plus directement opérationnelle, qui en fait au final un produit immobilier. On peut habiter dans un quartier TOD en Amérique en Nord, un peu comme on peut décider de s'installer dans un écoquartier en France. C'est pourquoi les TOD apparaissent, davantage que les contrats d'axe, comme des outils de marketing territorial destinés à attirer la population sur un territoire. Plus qu'un parangon de mobilité durable, le TOD apparaît d'abord comme un produit immobilier qui se veut valorisant et attractif, notamment pour certaines populations aisées dont les références et modes de vies s'inspirent des villes européennes. D'où une plus forte implication des acteurs de la construction et de la promotion immobilières dans des projets de TOD, où les pouvoirs publics leur laissent davantage de responsabilité mais aussi davantage de liberté.

Une dernière différence importante tient à la faculté du TOD à organiser des transferts financiers directs de la sphère de l'urbanisme vers celle des transports. En effet, certains projets de TOD intègrent des dispositifs permettant de récupérer une partie de la plus-value d'opérations immobilières pour le financement du transport public<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Le *Joint Development*, qui permet une valorisation du foncier des autorités organisatrices de transport à proximité des stations, est l'un de ces outils parmi de nombreux autres (EPA, 2013).

# Conclusion

S'il est impossible aujourd'hui de faire une évaluation complète de ces deux démarches, on peut garder à l'esprit cette différence fondamentale : un contrat d'axe est un document que l'on signe, un projet de TOD est avant tout un morceau de ville que l'on construit, et dont on peut ensuite observer le fonctionnement.

Pour les contrats d'axe, les éléments de bilan renvoient donc à leur diffusion sur le territoire national, sachant qu'on dispose encore de peu de recul en la matière. Même si le nombre de contrats d'axe signés aujourd'hui en France n'a rien de spectaculaire en soi, plusieurs démarches se sont concrétisées au cours de ces dernières années et on observe une extension des territoires et des collectivités intéressées. Si ces expériences font donc des émules et confirment l'intérêt pour des dispositifs répondant à des besoins avérés de coordination entre acteurs des transports et de l'urbanisme, il reste maintenant à juger du contenu et de la substance opérationnelle de ces démarches : permettront-elles d'impulser des dynamiques d'action et de projet concertés ? Il est encore trop tôt pour savoir si les promesses des contrats d'axe en la matière seront tenues.

Le TOD offre davantage de recul et permet de collecter un certain nombre d'éléments d'évaluation sur ce dont il est finalement porteur. Plusieurs enquêtes auprès de la population indiquent ainsi qu'au-delà du lien proposé avec les transports collectifs, ce sont la qualité des aménagements, le *design* des espaces publics ainsi que les aménités offertes aux habitants (commerces, équipements, animation...), qui rendent les quartiers TOD attractifs par rapport aux autres territoires. En ce sens, le TOD favorise une création de valeur, qui constitue à la fois un des effets recherchés par les communes, une des raisons de son attrait pour les promoteurs immobiliers, mais aussi un risque d'exclusion pour certaines populations ou activités (Reconnecting America, Center for TOD, 2007, p.15).

Concernant l'impact du TOD sur les pratiques de déplacements, plusieurs méta-analyses portant sur les habitants de divers quartiers TOD témoignent d'une mobilité automobile sensiblement inférieure à d'autres quartiers ou encore d'une tendance à une diversification des modes de déplacements utilisés. Il semble néanmoins que, dans le contexte nord-américain, ce soient autant les modes actifs que les transports collectifs qui bénéficient d'éventuels changements de pratiques. Les résidents de quartiers TOD seraient dans l'ensemble des ménages moins motorisés que la moyenne nationale, mais les débats sont légion pour savoir si cette donnée témoigne d'une logique de « conversion » ou si elle procède plutôt d'une forme d'attraction de populations dont les pratiques de mobilité étaient déjà spécifiques avant leur emménagement dans le quartier (Arrington, Cervero, 2008 ; Evans, Pratt, 2007).

Enfin, pour les contrats d'axe comme pour le TOD, force est de constater que la proposition territoriale dont ces démarches sont porteuses pèse encore très peu dans une production urbaine globale, qui obéit toujours majoritairement, quoi qu'on

en disant, à une imbrication souvent étroite entre urbanisation et automobile. Dans ce contexte, la réarticulation partielle des politiques de transports collectifs et d'aménagement urbain n'a rien d'évident. C'est bien tout l'intérêt des contrats d'axe et du TOD de proposer différents moyens pour s'engager dans cette voie. Dans tous les cas, la mise en perspective de ces deux démarches invite à une approche complète d'une articulation entre urbanisme et modes alternatifs à la voiture particulière, qui doit se décliner à partir d'une planification et d'une conception de projets concertés – point fort des contrats d'axe – jusqu'à sa traduction opérationnelle et sa valorisation – un des atouts du TOD.

# Bibliographie

- A'Urba (Agence d'urbanisme de Bordeaux), 2010, *Outils d'articulation déplacements et urbanisme. Recueil de bonnes pratiques en France et en Europe. Enseignements pour les contextes girondins*, rapport pour le Conseil général de la Gironde, janvier.
- Antoni J.-Ph., 2010, *Modéliser la ville : Formes urbaines et politiques de transport*, Paris : éd. Economica, Coll. Méthodes et approches.
- Arrington G. B., Cervero R., 2008, *Effects of TOD on Housing, Parking, and Travel*, Transportation Research Board, Washington DC, TCRP Report 128.
- Arsac G., 2007, *Des utopies urbaines au gouvernement d'agglomération, les mutations de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements : le cas de Saint-Étienne, abordé par ses Plans de déplacements urbains*, thèse de géographie-aménagement, université Lyon 2.
- Auat, Tisséo-SMTC, 2007, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe. Des contrats d'axe : pourquoi ? Comment ?*, Toulouse, en ligne sur [http://www.auat-toulouse.org/IMG/pdf/080122\\_Methodo\\_contrat\\_axe\\_light-2.pdf](http://www.auat-toulouse.org/IMG/pdf/080122_Methodo_contrat_axe_light-2.pdf)
- Beaucire F., 2001, *Sur la relation transports urbanisme*, in *Mobilité, territoires*, DRAST.
- Brun G. (dir.), 2013, *Ville et mobilité. Nouveaux regards*, Paris : éd. Economica, Coll. Méthodes et approches.
- Calthorpe P., 1993, *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton: Princeton Architectural Press.
- Cerema, 2015, *Articuler urbanisme et transports : les contrats d'axe français à la lumière du Transit-Oriented Development*, Lyon : éd. Cerema.
- Certu, 2010, *Articuler urbanisme et transports : chartes, contrats d'axe, etc. Retour d'expériences*, Lyon : éd. du Certu.
- Certu, 2012, *Les déplacements dans les écoquartiers. De l'expérimentation aux bonnes pratiques*, Lyon : éd. du Certu.
- Certu, 2014, *Stratégies foncières autour des gares TER*, série de fiches téléchargeables.
- Cervero R. et al., 2004, *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*, Transportation Research Board, Washington DC, TCRP Report 102.
- Cervero R., 1998, *The Transit Metropolis. A Global Inquiry*, Washington: Island Press.
- Cervero R., Kochelman K., 1997, « Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity and Design », *Transportation Research Part D*, vol. 2, n° 3, pp. 199-219.
- Consortium Bahn.Ville, 2005, *Développement d'un urbanisme orienté vers le rail et intermodalité dans les régions urbaines allemandes et françaises. Enseignements du projet Bahn.Ville*.
- Curtis C., James B., 2004, « An institutional model for land use and transport integration », *Urban Policy and Research*, 22, pp. 277-297.

- Desjardins X., Maulat J., Sykes O., 2014, « Linking rail and urban development: reflections on French and British experience », *Town Planning Review*, vol. 85, n° 2, pp. 143-153.
- Desrosières A., 1992, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, 3 (Pouvoir et légitimité), pp. 131-154.
- Evans J. E., Pratt R. H., 2007, *Traveler Response to Transportation System Changes, Chapter 17 – Transit Oriented Development*, Transportation Research Board, Washington DC, TCRP Report 95.
- EPA (United-States Environmental Protection Agency), 2013, *Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development* ([www.epa.gov/smartgrowth/infra\\_financing.htm](http://www.epa.gov/smartgrowth/infra_financing.htm))
- Gallez C., Menerault Ph. (dir.), 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT (convention ADEME-INRETS).
- Good Jobs First, 2006, *Making the Connection: Transit-oriented Development and Jobs* ([www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/makingtheconnection.pdf](http://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/makingtheconnection.pdf))
- Guilloux T., Rabaud M., Richer C., 2014, « The Role of French Mobility Surveys in the Transport Policy-Making », *Transport Research Arena*, Paris, 14-17 avril 2014, 13 p.
- Hall P., Hass-Klau C., 1985, *Can Rail Save the City? Impacts of Rail Rapid Transit and Pedestrianisation on British and German Cities*, Aldershot: Ashgate.
- L'Hostis A. (dir.), 2009, *Concevoir la ville à partir des gares*, rapport final du projet Bahn.Ville 2.
- Le Jeannic T., 1997, « 30 ans de périurbanisation : extension et dilution des villes », *Économie et Statistique*, n° 307, pp. 24-25.
- Maulat J., Krauss A., 2014, « Using *contrats d'axe* to coordinate regional rail transport, stations and urban development: from concept to practice », *Town Planning Review*, vol. 85, n° 2, pp. 287-311.
- Mazoyer H., 2009, « Le rôle des expériences étrangères dans la fabrication d'une expertise locale en transports urbains. Les études du métro de Lyon (1963-1973) », *Métropoles*, n°6, novembre 2009, pp. 171-215.
- Newman P., Kenworthy J., 1989, *Cities and Automobile Dependence: a Sourcebook*, Victoria: Gower, Adelshot and Brookfields.
- Ouellet M., 2006, « Le *smart growth* et le nouvel urbanisme : synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 50, n° 140, pp. 175-193.
- Reconnecting America, Center for Transit-Oriented Development, 2007, *Why Transit-Oriented Development and Why Now ?*
- Renne J. L., Wells J. S., 2004, « Emerging European-style Planning in the USA: Transit-Oriented Development », *World Transport Policy & Practice*, vol. 10, n° 2, pp. 12-25.
- Réseau des agences d'urbanisme de Rhône-Alpes, 2009, *Vers de nouveaux contrats de gares en Rhône-Alpes. Un outil pour mieux articuler projets urbains et développement du TER*, rapport pour la région Rhône-Alpes, 67 p.
- Stead D., Meijers E., 2009, « Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators and inhibitors », *Planning Theory & Practice*, 10, pp. 317-332.
- U.S. PIRG Education Fund & Frontier Group, 2013, *A New Direction. Our Changing Relationship with Driving and the Implications for America's Future*.

Vivre en ville, 2013, *Retisser la ville. Leçons de cinq expériences de transit-oriented development*, Québec, coll. « Outiller le Québec ».

Wiel M., 2002, *Villes et automobile*, Paris : éd. Descartes et Cie, coll. « Les urbanités ».

Wiel M., 2005, *Ville et mobilité. Un couple infernal ?*, La Tour d'Aigues : éd. de l'Aube.