



LE CONTRAT D'AXE DU BÉARN, OUTIL DE DENSIFICATION AUTOUR DU FERROVIAIRE : BILAN ET PERSPECTIVES 10 ANS APRÈS SA MISE EN PLACE

Cédric Fandio, postdoctorant
Nathan VEZINAUD, doctorant

Etude postdoctorale et doctorale Contrat
d'axe

Train en stationnement, Bedous, fin de ligne en Vallée d'Aspe

1. Contexte sociétal et scientifique

- ❖ Enjeux liés aux **problématiques environnementale et à la transition écologique** (démotorisation et décarbonation, adaptation des villes au changement climatique). Loi Grenelle II de 2010, Loi ELAN 2018, Loi Climat et résilience de 2021
- ❖ Enjeux liés à viabilité économique des systèmes de transport, notamment des Lignes de Desserte Fine du Territoire (Rapport Spinetta 2018)
- ❖ Enjeux liés à l'aménagement des territoires : **risque d'« assignation territoriale »** pour certaines catégories de population dans des espaces de faible densité (Le Breton, 2005), notamment celles impactées par **les questions du coût du transport, des difficultés d'accès aux zones d'emploi, aux services de la société** (culture, éducation, santé), ou encore par **des difficultés d'accès au système de transport en commun** (problématiques des Gilets jaunes, Rapport Philizot 2020).
- ❖ **Encore peu de travaux scientifiques** depuis 2015 portant sur le bilan des contrats d'axe ferroviaire (Haro et Duvic, 2021; Bentayou et al., 2015 ; Maulat, 2015 et 2016; Meunier-Chabert, 2014). Tous les travaux de 2012 à 2015 du Cerema (Certu+Cete) et la CNFTP

2. Contexte territorial : Un département attractif avec deux polarités

- Le Béarn, une situation privilégiée entre océan et montagne
- Un territoire privilégié, riche en ressources et marqué par le développement industriel

Safran Helicopter Engines	2 000 à 2 999 salariés	Bordes
Total Energies	1 500 à 1 999 salariés	Pau
Lindt et Sprungli	500 à 749 salariés	Oloron-Sainte-Marie
Safran landing systems	750 à 999 salariés	Bidos



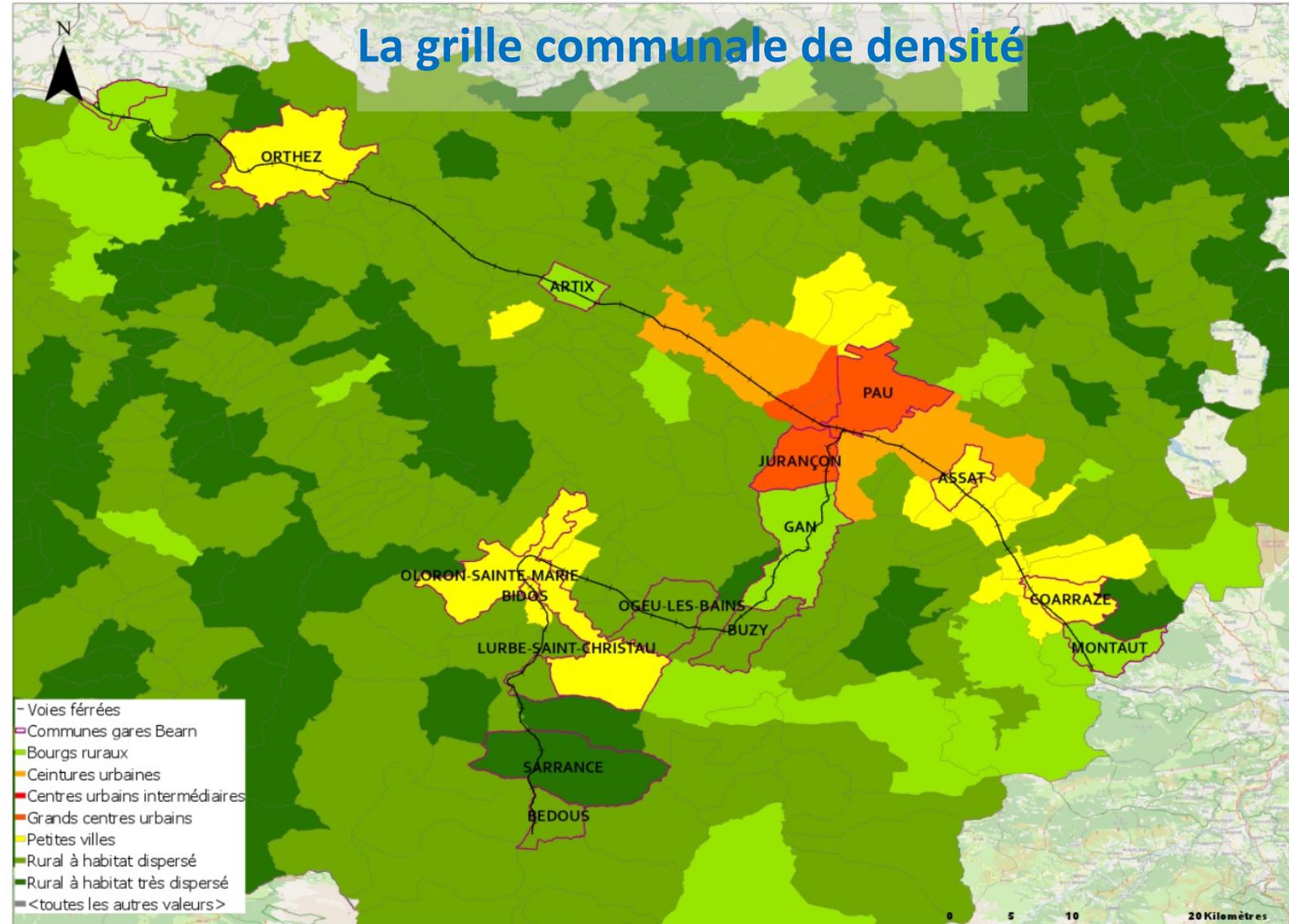
Sources : Base des aires d'attraction des villes 2020 Insee. BD Route 500, Admin Express, fond OSM. Nathan Vezinaud 06/2023

2. Contexte territorial : Un département attractif avec deux polarités

Une grille à 7 niveaux issue d'une subdivision de la grille à 3 catégories :

- les communes densément peuplées
- les communes de densité intermédiaire
- les communes rurales

94 % de la population vit dans l'une des 13 aires d'attraction des villes et seulement 6 % en dehors de l'influence d'une ville contre 12,8 % en Nouvelle-Aquitaine.

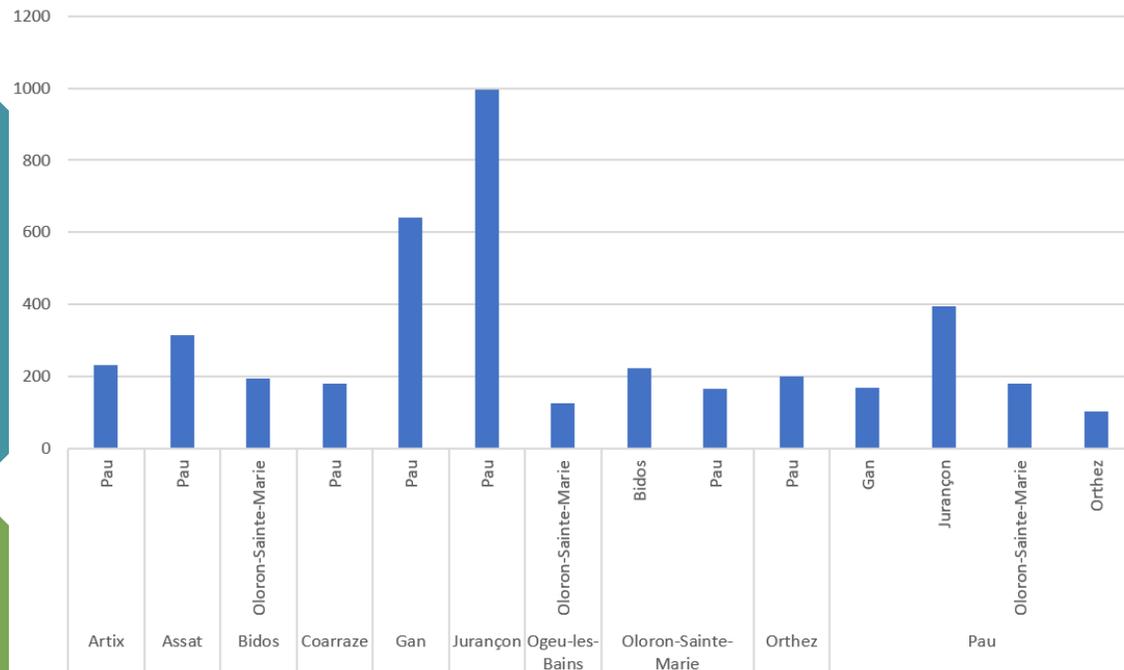


- Source : Insee, Grille communale de densité à 7 niveaux au 1er janvier 2023, Admin Express, Bd Route 500

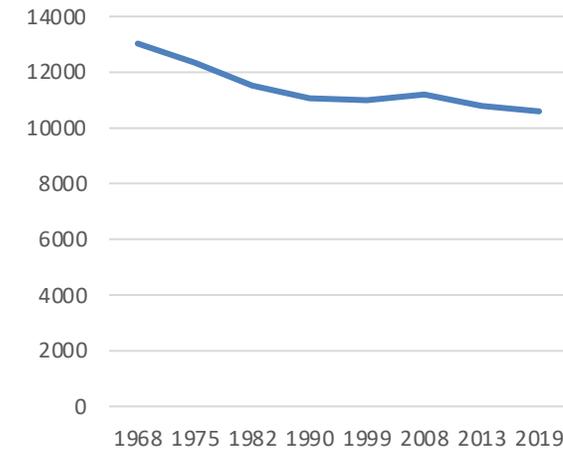
2. Contexte territorial : Deux pôles d'attraction importants

➤ Malgré une attractivité, une réalité locale différente, (territoire du contrat d'axe)

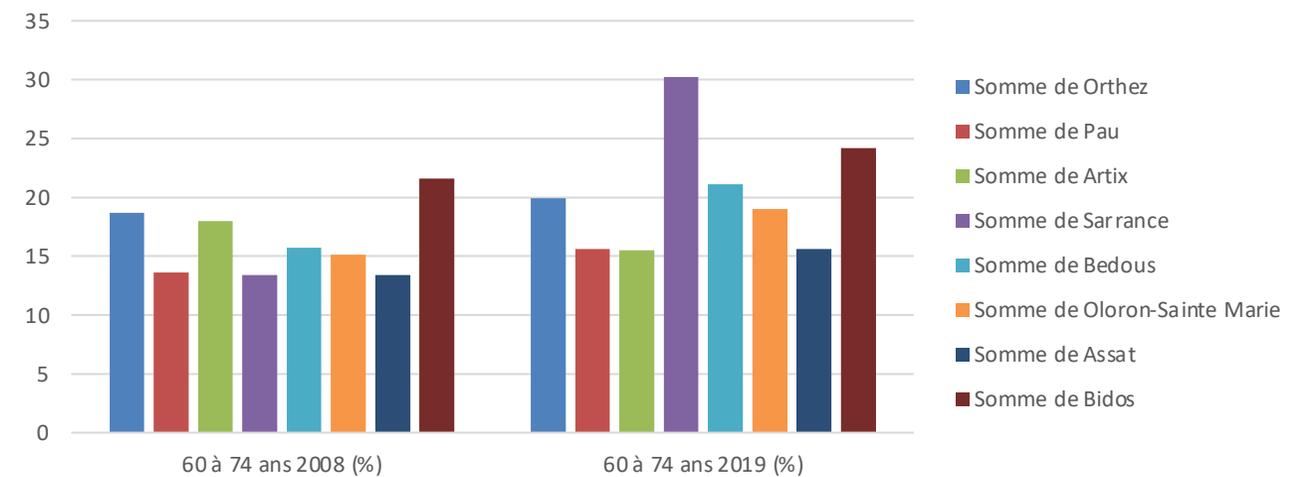
Nombre de Flux: Contrat d'axe du Béarn



Evolution de la population d'Oloron



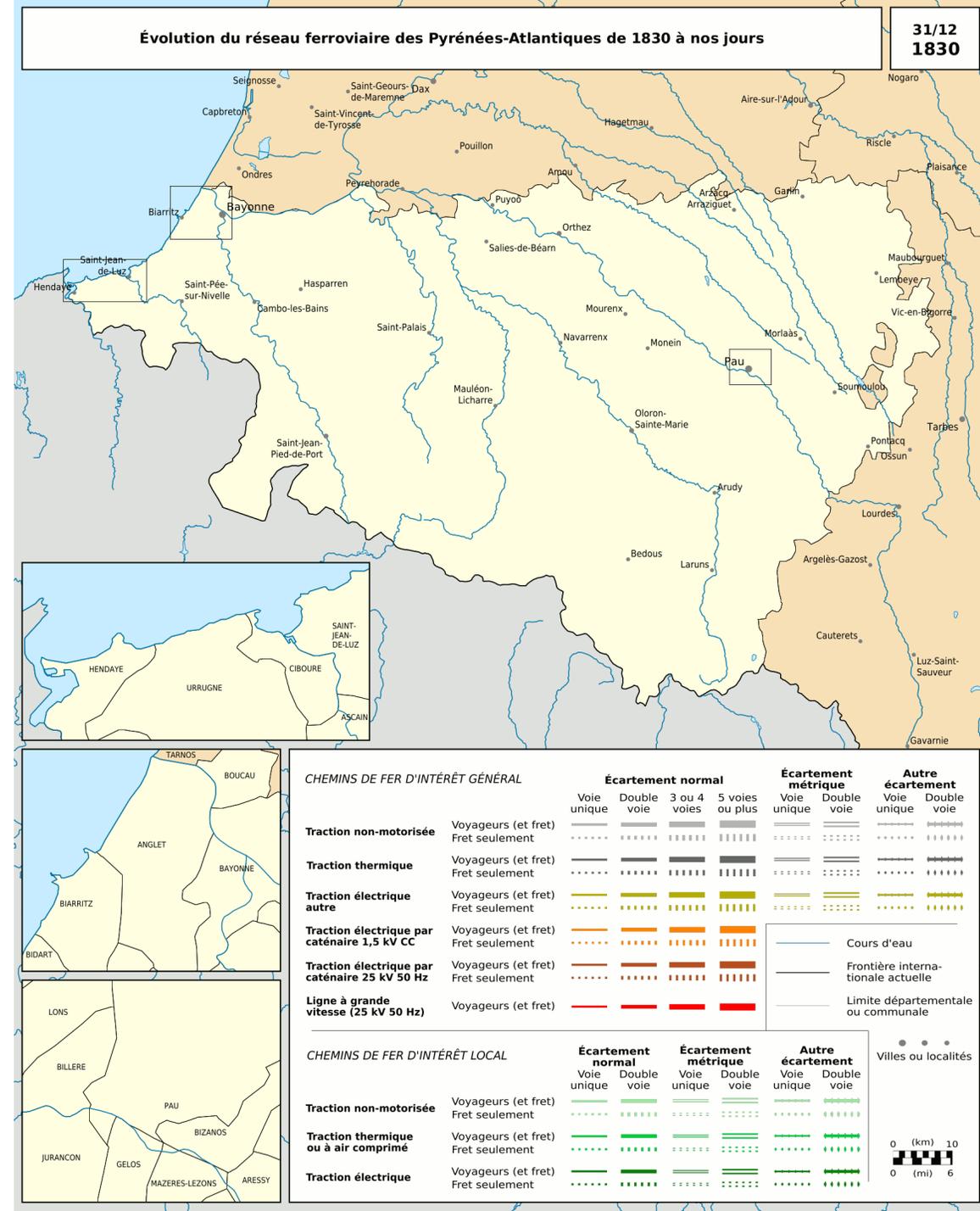
Evolution des tranches d'âges



2. Contexte territorial : Un patrimoine ferroviaire réduit aux routes principales

- D'un réseau dense, à un réseau privilégiant la vitesse
- D'un réseau moderne, à une certaine régression
- 27/03/1970 : accident au pont de l'Estanguet
- Un trafic du tunnel Somport relativement important

➤ Une accidentologie comme argument pour la réouverture de la ligne Pau-Canfranc



3. Questions de recherche et hypothèses

- ❖ **QUESTION 1** : Comment les acteurs du territoire du Béarn se sont-ils appropriés le contrat d'axe ferroviaire et quel bilan peut-on tirer de son application ?

HYPOTHÈSE 1 : Les acteurs du territoire du Béarn s'approprient le contrat d'axe ferroviaire de manière différenciée suivant la lecture qu'ils font de leurs compétences telles définies par le législateur (la loi LOM de décembre 2019, loi Climat et Résilience du 22 août 2021), et suivant les enjeux territoriaux qui leur sont propres.

- ❖ **QUESTION 2** : Comment peut-on analyser les leviers d'action que ces acteurs mobilisent pour assurer à la fois une densification autour du ferroviaire et une utilisation plus accrue du train en zone peu dense ?

HYPOTHÈSE 2 : Les leviers d'action que les acteurs du Béarn mobilisent peuvent être analysés suivant 6 piliers que sont le **renforcement de l'offre ferroviaire** (fréquence, tarification combinée incitative, amplitude horaire), et **management de la mobilité** (stationnement, incitation au report modal), **l'amélioration de l'attractivité des gares**, la **densification aux alentours de celles-ci**, le **développement d'un projet de territoire en lien avec l'axe ferroviaire**, et la **gouvernance autour du contrat d'axe** (concertation et suivi de la planification)

4. Méthodologie de recherche

- **Analyse bibliographique**

Maulat (2015) : Quatre contrats d'axe (Béarn, Avignon-Carpentras, Nîmes-Alès, et Grand Toulouse) et enjeux de gouvernance urbanisme – transport.

Bentayou et al., (2015) : Mise en perspective des TOD (Transit Oriented Development) et contrats d'axe.

Projet Bahn.Ville sur un urbanisme orienté vers le rail (2001-2004 et 2007-2009) portant sur les villes allemandes et françaises,

Région Aquitaine et Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (2015). Rapport d'avancement du Contrat d'axe ferroviaire du Béarn Puyoô – Pau – Montaut-Bétharram / Pau – Oloron – Bedous.

- **Grille d'analyse territoriale** : Bibliographie aide à développer une grille d'analyse territoriale fondée sur 6 piliers (Renforcement de l'offre ferroviaire, amélioration de l'attractivité des gares, densification autour des gares, management de la mobilité, développement d'un projet de territoire en lien avec l'axe ferroviaire, et la gouvernance)

- **Entretiens avec les acteurs locaux (Guide d'entretien) et Observation de terrain avec prise de photos :**

1 élu local et régional, 5 techniciens locaux, 1 technicien régional (Nouvelle-Aquitaine), 2 acteurs associatifs, 1 chercheure et 1 expert

5. Le contrat d'axe du Béarn

	Territoires concernés	Années d'adoption	Pilotes	Acteurs publics et privés impliqués	Synthèse
<p>Contrat d'axe de Béarn : lignes Puyoo-Pau-Montaut-Bétharram et Pau-Oloron-Bedous (2 axes autour de Pau)</p>	<p>Béarn 135 km, 13 arrêts</p>	<p>2010 Délibération de la Région sur les principes de réalisation des contrats d'axe, et 2013 adoption</p>	<p>Région Aquitaine (Direction des Transports) /Dispositif repris au sein du Schéma Régional des transports de 2009 (fort portage politique de la Région)</p>	<p>Région Aquitaine, Agence d'Urbanisme Pyrénées Atlantiques, communes et intercommunalités (CA Pau Pyrénées, CC Pays de Nay, CC Haut-Béarn, CC Lacq Orthez), les AOT et État, département (Pyrénées-Atlantiques), Syndicat mixte du Grand Pau, Syndicat Mixte des Transports Urbains de l'agglomération paloise</p>	<p>4 objectifs (Dvper l'offre de transport, améliorer l'attractivité des gares et haltes et leur accès, Focaliser le développement des territoires autour des gares et haltes, valoriser les quartiers de gare et halte)</p> <p>105 engagements pour le contrat du Béarn,</p> <p>Objectif de freq de 30 min, nouvelles haltes à l'étude;</p> <p>Projet Pau-Caufran (Oloron-Bedou), 700 – 1500 M€ prévu pour l'amélioration de la desserte ferroviaire du Béarn,</p> <p>Ré-ouverture de la ligne Pau Canfranc : 280 M€ d'investissements prévus entre 2010-2020</p>

6. 1er Résultats

Donc, il y a un vrai dynamisme économique qui repose sur l'industrie en Béarn, mais il y a aussi des territoires très ruraux, où il y a une problématique de vieillissement de la population, et où la mobilité est un enjeu de lutte contre l'exclusion sociale, et où la problématique de ces territoires ruraux, c'est comment je finance, comment je permets le maintien à domicile de populations qui vieillissent, de jeunes qui n'ont pas accès encore à la mobilité motorisée, individuelle. Comment je leur permets de faire des démarches administratives, des démarches de santé, d'aller au marché, alors qu'ils ne peuvent plus conduire, ou qu'ils ne peuvent pas encore conduire. Donc là, d'où les logiques de transport à la demande. Tout le travail était ramené, justement, de répartir, de faire exprimer tous ces élus-là qui découvraient le monde du transport public. »
EB7, technicien territorial de CAPP

« Il faut essayer d'améliorer le cadencement. Premier point, à partir de là, si on veut s'en sortir, il faut arrêter de raisonner avec Contrat d'axe de Lacq-Orthez, d'Artix, Contrat d'axe de l'Agglomération avec Lescar, Contrat d'axe du Pays de Nay avec Bordes pour ceux qui restent. Il faut raisonner collectivement sur un schéma de desserte et de cadencement qui va d'Orthez jusqu'à Lourdes. Tardes, ou en tout cas jusqu'à ici » EB9, technicien territorial de la CC Pays de Nay

« On est tous convaincus qu'il faut que l'Etat français revioie sa doctrine et les outils qu'il met en place, tant au niveau des régions qu'au niveau des agglomérations, sur les leviers de financement du transport public, de voyageurs. On sait que c'est un enjeu de société. On a vécu une crise des gilets jaunes qui est quand même liée à cette dépendance à la voiture et à la hausse du coût de l'énergie. » EB7, technicien territorial de CAPP

Propositions :

Contrat d'axe ferroviaire du Béarn

Peu d'aménagements aux abords des gares réalisés par les collectivités, en dehors des objectifs fixés et sans référence au contrat d'axe (gare de Montaut-Bétharam par exemple dans la CC du Pays de Nay, ou encore gare d'Artix dans CC Lacq-Orthez dans lesquelles étaient définies un objectif de 25 à 50 logements par hectare, également la gare de Gan avec son projet de renouvellement urbain de sa Bastide qui s'est heurté à des problèmes techniques d'accessibilité et celle de Bedous)

Appropriation différenciée du contrat d'axe par les collectivités et les acteurs qui ne font pas preuve du même volontarisme (certaines intercommunalités en font toujours référence aujourd'hui et d'autres pas) : projet de déplacement de la halte d'Assat près de de Safran à Bordes dans le Pays de Nay et acquisition foncière par celle-ci, volonté de parachever l'axe Pau-Bedous - Canfranc - Saragosse pour la CC Haut Béarn, priorité davantage portée sur les transports urbains et la connexion avec les grandes métropoles et villes moyennes, notamment Paris, Bordeaux, Bayonne, qu'au déplacements de proximité pour CC Pau Pyrénées, notamment le Président du syndicat mixte de l'agglomération paloise qui ne serait pas favorable à une solution ferroviaire de proximité, ou le maire d'Assat qui ne croit pas au projet de déplacement de l'halte à Bordes

Zone d'activités autour de la gare d'Artix (d'Eurolaq 2) peu attractives, dont plusieurs lots restent invendus, et peu connectée à la gare du fait de problème de disponibilité foncière notamment et de manque d'une politique mobilisatrice

Priorité par dépit sur l'organisation des mobilités en général et le développement des mobilités alternatives à la voiture en particulier par rapport au ferroviaire, au travers des contrats opérationnelles de mobilité (loi LOM de décembre 2019), et suivant les compétences de la collectivité puisque depuis 2013 que le contrat d'axe a été signé les collectivités ont fait le constat lors de la signature du livre blanc sur les mobilités dans le Béarn en avril 2023 que la région n'a pas respecté ses engagements de faire évoluer l'offre ferroviaire

Facilitation de l'accessibilité globale du territoire, en particulier des zones d'emploi, renforçant son dynamisme économique

« Vous verrez nos documents, ça commence par la densification autour des gares. Cas pratique, Montaut-Bétharam, on y est à moitié et ça s'est fait tout seul. Coaraze, bada boum, rien du tout. Et ici, à Bordes on devrait y être. Logiquement. Et parce qu'il y a une volonté politique aussi. Qu'est-ce qu'ils vont faire d'autres ? Le centre-bourg va être là. Ils vont créer des liaisons. Ici, il y a un point gare, ils vont faire de l'habitat. Ils parlaient aussi de commerce et de service, pourquoi pas. Donc là, on y serait dans ce que vous avez dit, et on serait dans ce qu'était le contrat d'axe au départ. » EB9, technicien territorial de la CC Pays de Nay

« Il s'agissait de permettre aux habitants de ces secteurs-là de pouvoir rallier la gare la plus proche avec si possible des moyens mis en place par les collectivités, style navette, style couloirage, style aménagement urbain, de manière qu'il ait des parkings gratuits et sécurisés pour pouvoir prendre le train. En gros, que les collectivités mènent des politiques de rabattement vers les gares. Et il s'agissait de permettre à des personnes d'Oloron ou des environs qui allaient travailler à Pau de pouvoir y aller en train. Mais pas uniquement à la gare, comme c'était le cas avant, mais également sur la périphérie de Pau grâce à des systèmes de mobilité mis en place par les collectivités et les agglomérations concernées. Et tout ça, si possible, avec un même billet et avec des horaires adaptés aux horaires de boulot. Donc, on est resté un petit peu au milieu du guet, et tout cela n'a pas abouti à quelque chose de terminer. »

EB10 (Élu local de la CC Haut Béarn et conseiller régional)

Densification autour des gares

Renforcement de l'offre ferroviaire

Amélioration de l'attractivité des gares

Développement d'un projet de territoire en lien avec l'axe ferroviaire

Gouvernance (concertation et suivi)

Difficultés à améliorer l'offre ferroviaire par la Région Nouvelle-Aquitaine (insuffisance de ressources financières et humaines face aux besoins exprimés des collectivités, Réforme du 16 janvier 2015 sur la fusion des Régions. Les nouvelles compétences acquises avec la loi Notre du 7 août 2015, Infrastructure vieillissante à voie unique avec des taux de fiabilité du TER parmi les plus faibles selon les acteurs, Faible investissement sur le patrimoine ferroviaire et ses abords avec des possibles éboulements de terrain)

Aménagement de certaines gares et son renforcement en tant que pôle d'intermodalité (gare d'Artix, de Puyoô, Montaut-Bétharam, Coaraze, Oloron, Pau)

Potentiel économique : Safran sur l'axe Pau - Oloron, sur l'axe Pau - Bordes, et Lindt sur Pau - Buzy, Total à Pau, bassin de l'industrie chimique à Lacq-Orthez, Safran Helicopters Engine (2500 collaborateurs), Safran Landing Systems et PCC

Potentiel touristique : tourisme de montagne en lien avec l'axe Pau - Bedous - Canfranc - Saragosse

Difficultés à discuter avec la SNCF qui selon les acteurs ne participeraient pas au financement du renforcement de l'offre ferroviaire

Non implication dans la démarche des entreprises locales et des représentants d'usagers et autres associations de défense de la ligne

Pas de suivi des actions prévues : travaux du Comité de suivi interrompu en 2016

« On a le contrat d'axe parce qu'on évoquait aussi un renforcement assez important de la mise en place d'un cadencement ferroviaire avec des trains censé passer de façon très régulière et qui nous permettrait d'avoir un moyen d'accéder à notre territoire qui est très attractif au niveau de l'emploi, plus aisé. Et quand on accède à un territoire de façon plus aisée, il y a tout un tas de choses qui s'organisent autour. Et donc on prend le fil conducteur de ce renforcement pour faire bien d'autres choses en termes d'habitat, commercial etc. Là, le renforcement à la desserte des gares d'Artix, d'Orthez et de Puyoô n'a pas été effectué. » EB5, technicienne territoriale de la CC Lacq-Orthez

« Ça n'a pas été monstrueux, ça a bien été financé. Comme les projets étaient maudiques financièrement, ça n'a pas soulevé les questions. C'est à dire, 50% la région, 50% nous, mais à 210 000 euros. Il n'y a pas eu d'observation. Vous les avez vus. Par rapport à certains aspects que vous avez repérés, la densification, les solutions, les choses sont ce qu'elles sont. Coaraze, ce n'était pas le cas, Montaut-Bétharam, de fait, il y a de l'habitat autour. Ici, à Bordes qu'est-ce qu'on fait ? Nous, on poursuit. On relance l'étude. On n'a pas de soucis avec le fait que le contrat d'axe. Moi, je ne m'en préoccupe même pas, qu'il n'existe ou qu'il n'existe pas. Il a été signé. Le contrat qu'on a avec la région, 2023-2026, qu'on a signé en décembre. On a remis tel quel, le projet de Halte-Ferroviaire. Il y a exactement les mêmes engagements de la région, 50% avec poursuite du projet. Moi, je m'en fiche un peu que ce soit contrat. Mais c'est vraiment sur le terme contrat d'axe. » EB9, technicien territorial de la CC Pays de Nay. -> Projet d'Halte de Bordes réintroduit dans le PLU Bordes 2030

« Sur Bedous, j'ai l'impression qu'en tout cas, en local, sur les excursionnistes, pas sur les touristes venant de l'extérieur, il y a un attrait de plus en plus important sur cette ligne-là. Que ce soit pour la randonnée, pour le vélo, pour aller visiter, des petits villages » EB8, acteur associatif de l'association Courte Échelle

"On n'est jamais sollicité. C'est nous-mêmes qui allons forcer un peu les portes pour nous faire entendre. Voilà. Malheureusement" EB5, acteur associatif de l'association CODE BEARN

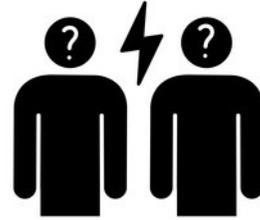
7. Bilan



- « Un outil de mise en récit »



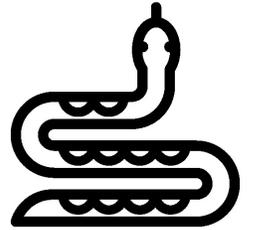
- Modernisation des infrastructures
- Projet de halte (Sarrance cas particulier)



- Communication rompue avec la région



- Coût élevé pour le service proposé.
- Difficile équilibre économique



- Pau Canfranc, une envergure européenne .
- Service dégradé



Commune de Sarrance, contrainte géographique et patrimoniale



Projet Eurolack 2



Nouvelle Halte de Sarrance



Commune d'Oloron, travaux de modernisation de la gare et réhabilitation du bâti autour de la gare



Gare d'Artix



Gare de Montaut-Betharam



Ancien bâtiment de la gare de Bedous

7. Bibliographie

Bentayou G, Perrin E, Richer C (2015) Contrat d'axe et Transit-Oriented Development : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ? (Point de vue d'acteurs). Flux N° 101-102, P.111-123.

Fandio C., Maheu M., Déprés Ch., Bouzouina L., Nicolas J.-P., 2020. « La prise en compte de l'équité dans les politiques de mobilité urbaine : Les cas de Clermont-Ferrand et Lyon ». Revue Canadienne des Sciences Régionales, Vol 43, N°1, pp 28-38.

Le Breton E., 2005. Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale. Armand Colin. Paris.

Maulat J (2015) Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires. Flux N° 101-102, P.82-98.

Rapport d'avancement du Contrat d'axe du Béarn, 2015. Contrat d'axes ferroviaires Puyoô – Pau – Montaut-Bétharram / Pau – Oloron – Bedous. Région Aquitaine et Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées.

Rapport d'étude, Pour un aménagement et un urbanisme orientés vers le rail en Picardie : Le fonctionnement territorial des gares et points d'arrêts ferroviaire de Picardie, Cete Nord Picardie, avril 2011.

Merci

Cédric Fandio et Nathan Vezinaud
cedric.fandio@railenium.eu
nathan.vezinaud@railenium.eu

Postdoctorant et doctorant Projet
« Train Léger Innovant » Railenium

TRAIN LÉGER
innovant

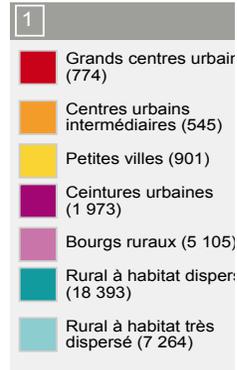
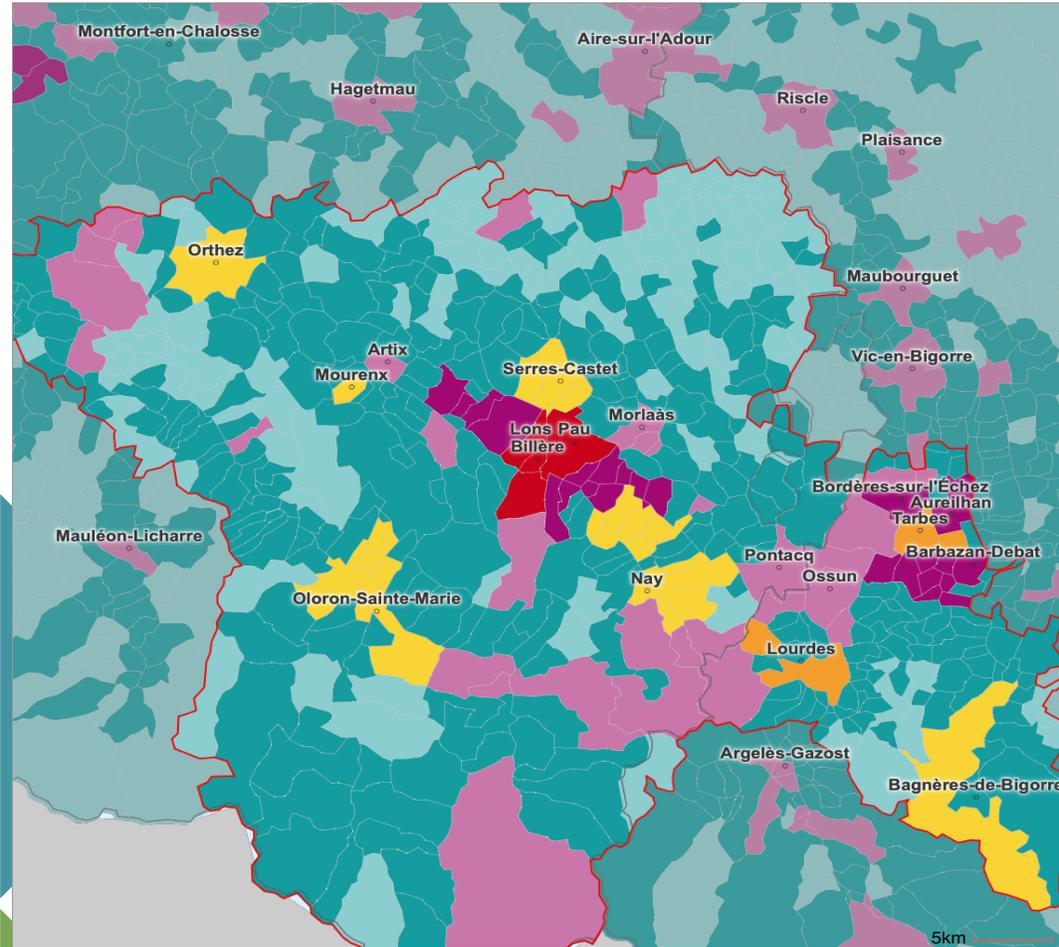


8. Annexes

Communes (2022)

1 Grille communale de densité en 7 niveaux

Source : Insee

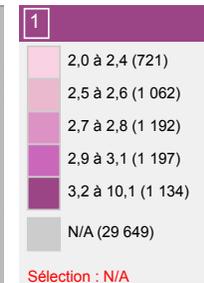
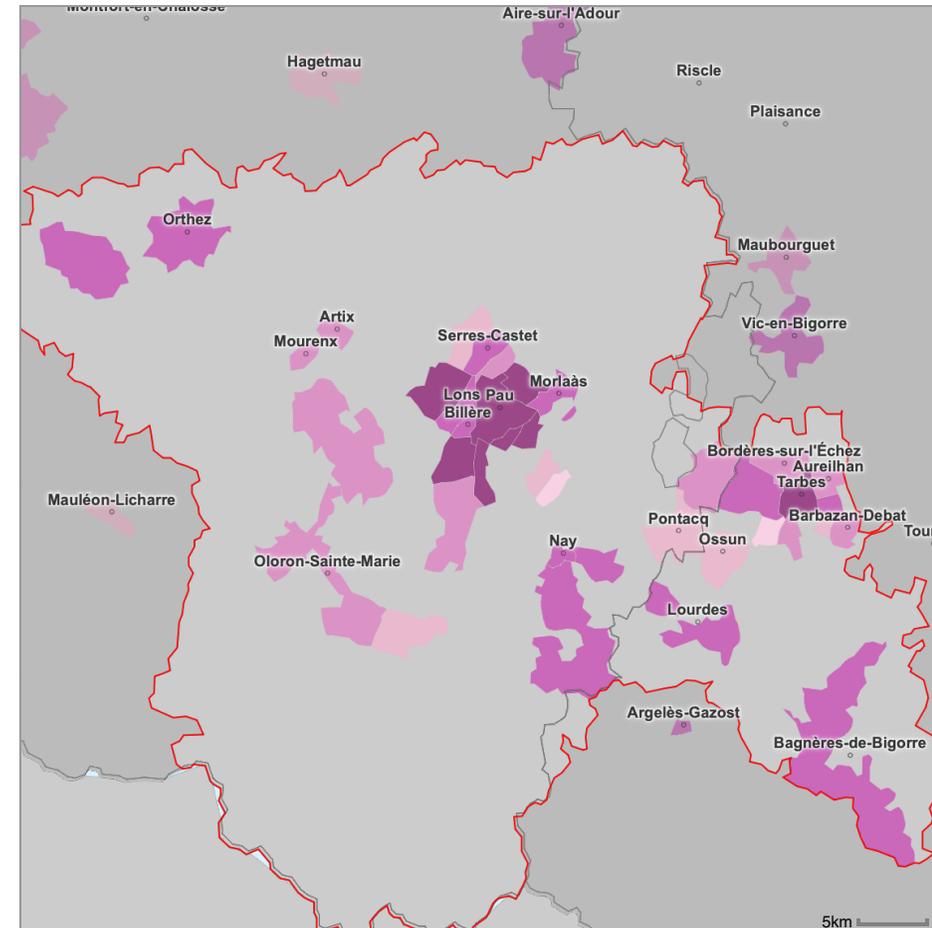


© Observatoire des territoires, ANCT 2023 - [IGN Admin Express](#)

Communes (2022)

1 Rapport interdécile du revenu disponible par UC 2020

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi), 2020



Sélection : N/A

© Observatoire des territoires, ANCT 2023 - [IGN Admin Express](#)

8. Annexes

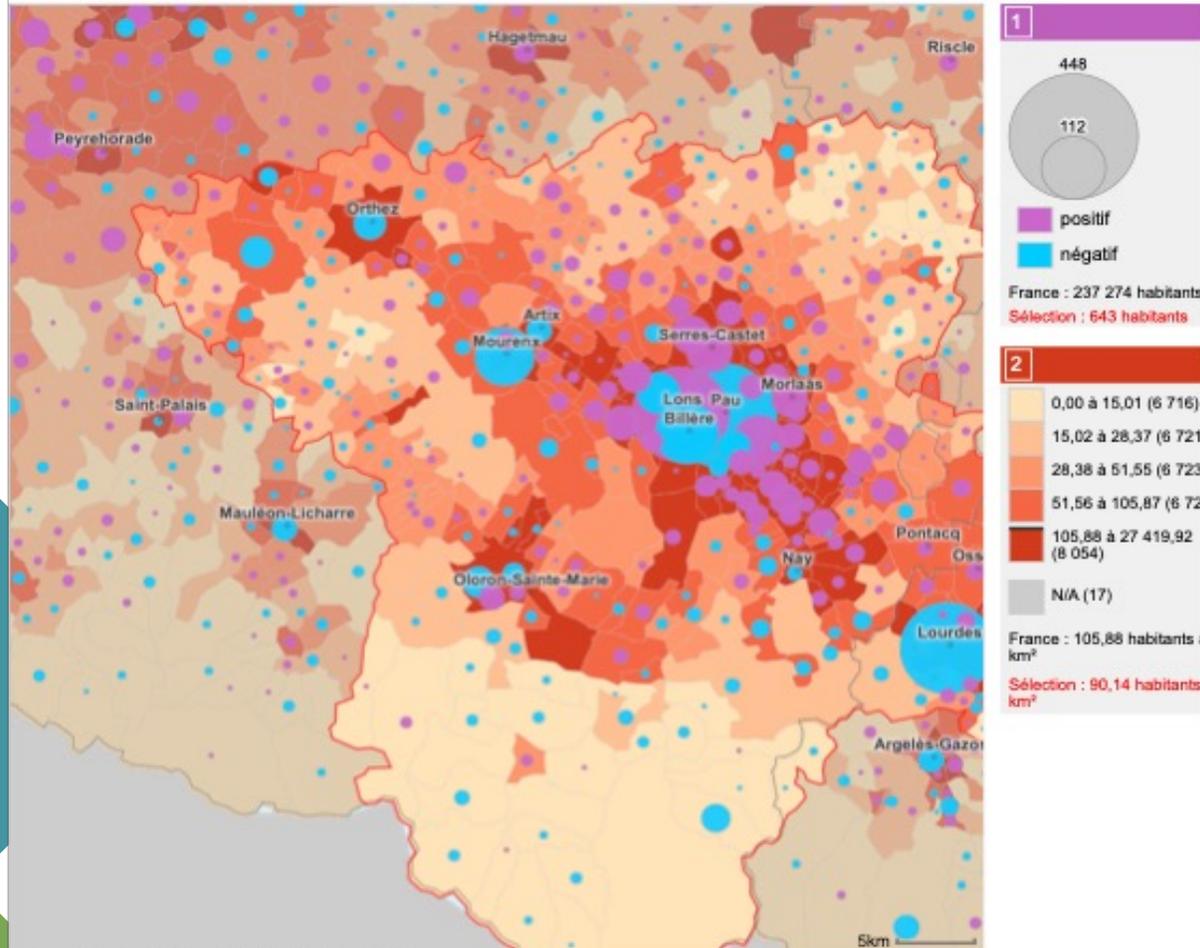
Communes (2022)

1 Variation annuelle de la population (habitants), 2013-2019

Source : Insee, RP 1968-2018

2 Densité de population (habitants au km²), 2019

Source : Insee, RP 1968-2019

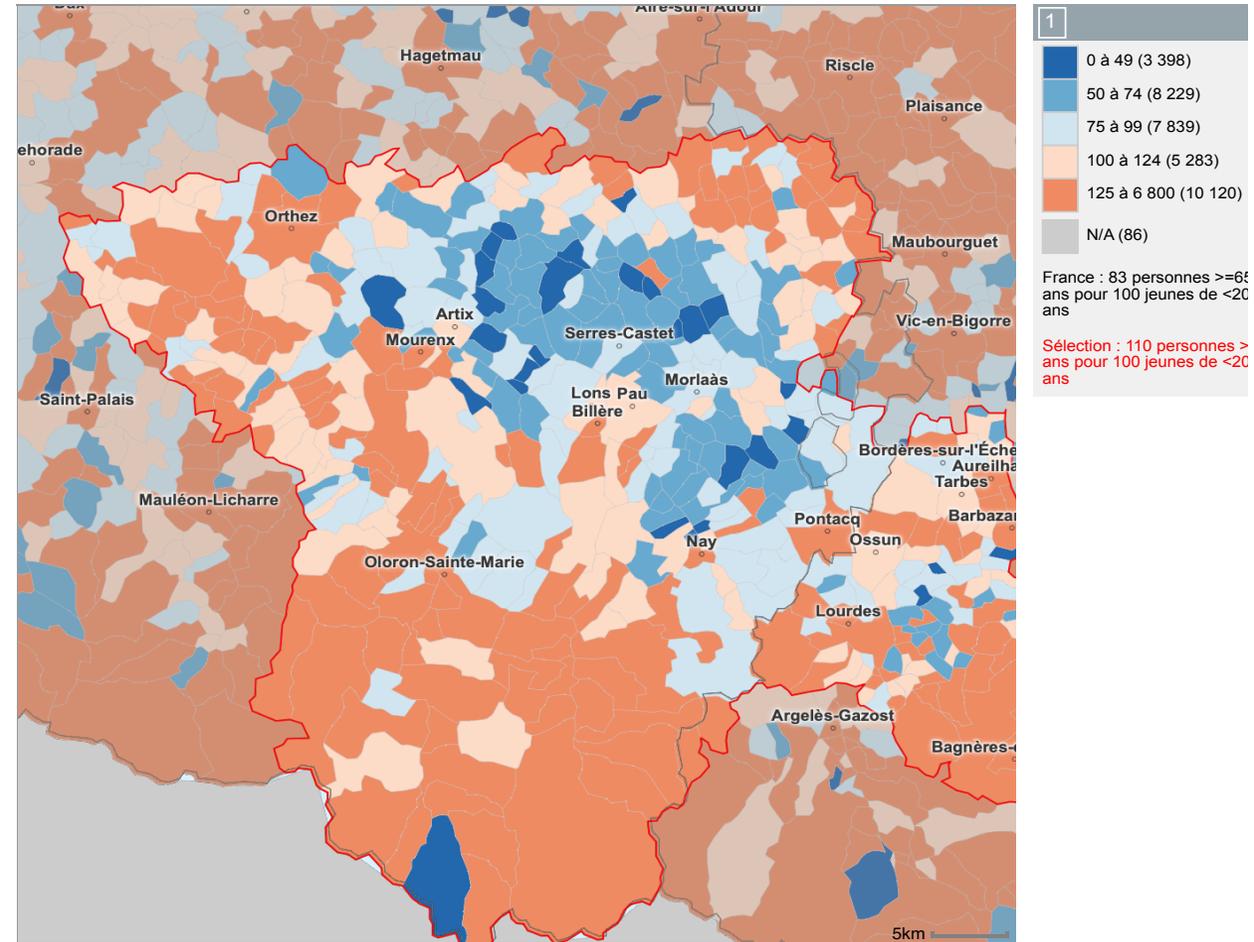


© Observatoire des territoires, ANCT 2023 - IGN Admin Express

Communes (2022)

1 Indice de vieillissement (personnes >=65 ans pour 100 jeunes de <20 ans), 2019

Source : Insee, RP 1968-2019



© Observatoire des territoires, ANCT 2023 - IGN Admin Express