

Dessine-moi le Pays Basque de demain

« Le scénario joué »

TRAJECTOIRE TERRITORIALES ET STRATEGIE D'ACTION
PUBLIQUE
UNE ANALYSE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

Groupe **reflex_**

Acadie, Paris

Aceif.st, Strasbourg

Adeus, Marseille

Aures, Nantes

Cerur, Rennes

Place, Bordeaux et Toulouse

Trajectoires, Lyon



Place

groupe **reflex_**

Acadie, Paris
Aceif.st, Strasbourg
Adeus, Marseille
Aures, Nantes
Cerur, Rennes
Place, Bordeaux et Toulouse
Trajectoires, Lyon

SOMMAIRE

Introduction générale	3
I. Le scénario joué par les trajectoires territoriales : attractivité globale et tri territorial	5
1.1 La Littoralisation : une dynamique d'accueil qui stimule le developpement économique	7
1.2 L'Entrée dans la logique métropolitaine	9
1.3 Divergences et spécialisations territoriales	11
II. Le scénario joué par la stratégie d'action publique : du Pays Basque stratège aux stratèges du Pays Basque	13
500 millions d'investissements qui ont servi à 80% la zone littorale	14
Une affirmation des territoires qui autonomise leur stratégie	17
Trois alternatives pas encore jouées	19
Synthèse de la premiere phase	21

INTRODUCTION GENERALE

La première question à poser à un territoire qui se demande où il va, est de lui demander d'où il vient. Le futur n'est pas fait d'évènements incongrus qui arrivent par hasard. Moins que beaucoup d'autres territoires le Pays Basque n'est pas le jouet de forces extérieures qui lui imposent des orientations imprévisibles : il a, grâce à la mobilisation de ses acteurs depuis le début des années 1990, les moyens de sa politique, dans une large mesure. Ce qui lui arrivera demain, sera, pour une bonne part, ce qu'il mettra en œuvre, de façon certes plus ou moins concertée, plus ou moins cohérente, plus ou moins satisfaisante.

Il n'y a pas de fatalité. Ce que le Pays Basque est en train de devenir, pour ce que chacun peut juger être le meilleur ou le pire, est d'abord le résultat de l'action quotidienne de tous ses acteurs, petits et grands, publics et privés, très autocentrés sur leur Pays ou au contraire très extravertis et connectés aux autres acteurs environnants, régionaux, européens, mondiaux.

La notion de « scénario joué » veut rendre compte de cette conviction : le Pays Basque ne se laisse pas aller « au fil de l'eau », il agit tous les jours, il investit, il aménage, il accueille, il développe, et c'est l'ensemble de ces décisions de tous les jours, bien entendu prises dans des contextes globaux dont il n'est pas maître, qui font la trajectoire qui est la sienne.

Regarder « en tendancier » ce qui pourrait advenir du Pays Basque à l'horizon d'une génération, aux alentours de 2030-2040, indépendamment de toute bifurcation possible, c'est regarder d'abord ce que le système complexe des acteurs produit depuis une dizaine d'années, et comment son organisation, ses logiques, la répartition de ses forces et capacités d'action, est comptable des évolutions probables pour

demain. C'est pourquoi, dans un premier temps, avant d'imaginer des scénarios de rupture ou d'inflexion, la prospective se fonde d'abord sur une bonne rétrospective.

Cette rétrospective sera proposée selon deux éclairages complémentaires :

- Le scénario joué par les trajectoires territoriales, c'est-à-dire par les ménages et les entreprises qui sont entrés, sortis ou qui ont fait mouvement dans le Pays Basque depuis une dizaine d'années. Ils représentent les acteurs non institutionnels de l'aménagement et du développement des territoires, ceux dont les stratégies ne sont jamais complètement contrôlables par les acteurs publics et dont les choix peuvent venir confirmer, ou au contraire infirmer, les orientations proposées par ces derniers. Le « scénario joué », c'est d'abord celui des habitants, actifs et entrepreneurs et investisseurs du Pays Basque eux-mêmes, anciens, nouveaux, de retour, de passage ou d'adoption.
- Le scénario joué par la stratégie d'action publique, c'est-à-dire par l'intense effort conduit par l'ensemble des collectivités territoriales intervenant dans le Pays Basque, des communes jusqu'à l'Europe, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie « Pays Basque 2010 » (Projet de territoire, Schéma d'aménagement, Convention spécifique puis Contrat territorial, ainsi que l'ensemble des politiques liées à cette démarche : programmes Leader, Programmes Communautaires de Développement, etc.).

La principale leçon de cette rétrospective, c'est que la remarquable attractivité du Pays Basque est aujourd'hui facteur d'une dissociation des territoires qui le composent, d'autant plus paradoxale qu'il est de plus en plus unifié dans une même logique de fonctionnement, de type métropolitain pour toute sa moitié ouest. La stratégie « Pays Basque

2010 » est victime de son succès : elle a créé les conditions dans lesquelles chaque territoire peut être tenté aujourd'hui de conduire sa propre stratégie, en fonction de sa propre trajectoire dans le système basque en voie de métropolisation.

En fin de compte, dans une vision prospective, ce n'est pas tant les formes et les impacts de l'aménagement et du développement du Pays Basque qui interpellent : ces formes et ces impacts sont *grosso modo* les mêmes que partout ailleurs en France, et souvent aussi en Europe, en particulier en zones littorales. Elles posent des problèmes de fond, mais les exigences d'un changement radical de modèle d'aménagement et de développement sont aujourd'hui bien connues, à tous les niveaux d'action publique et privée. Ce qui est beaucoup moins connu, c'est la capacité du Pays Basque à continuer à s'affirmer comme un acteur d'aménagement et de développement unifié en tant que tel, dans un « scénario joué » qui tend à ne plus lui accorder le rôle stratégique qui était le sien à l'origine.

Compte tenu de l'ambition de la démarche « Pays Basque 2020 », on conçoit l'importance de cette interpellation, issue de la rétrospective ici présentée.

I. LE SCENARIO JOUE PAR LES TRAJECTOIRES TERRITORIALES : ATTRACTIVITE GLOBALE ET TRI TERRITORIAL

L'analyse statistique et cartographique de la dernière décennie du Pays Basque pourrait se résumer en trois mots : littoralisation, métropolisation, divergences. Triptyque à prendre d'autant plus au sérieux qu'on voit assez bien comment, à 10 ans à coup sûr, à 20 ans peut-être, ces trois logiques peuvent continuer à exercer leur puissance. Le « scénario joué » apparaît alors assez simple : un Pays Basque dont l'unique moteur est littoral, produisant une saturation de la bande côtière proportionnelle à son attractivité, avec des effets redistributifs en profondeur vers l'intérieur, mais aussi un tri territorial de plus en plus net et fin par fonctions des activités et revenus des ménages.

On peut certes imaginer qu'à court terme, la saturation littorale épuise les conditions de l'attractivité et que ce modèle de développement par agrégation entre en crise, pour des raisons environnementales, sociales et fonctionnelles. Cette perspective inquiétante pourrait avoir des vertus remobilisatrices. Elle ne nous semble « malheureusement » pas avérée, au moins à court et moyen termes, pour trois raisons :

- la première raison est que le Pays Basque est certes dans une situation de compétition sur l'espace et ses ressources de plus en plus vive, avec de tensions pour l'allocation de ces ressources de plus en plus pénalisantes pour beaucoup, mais il reste un territoire riche, voire exceptionnellement riche dans son contexte régional, grâce à la conjonction de ses atouts (tourisme, agriculture, industrie, commerce). La géographie mondiale des zones côtières n'est pas avare d'exemples de littoraux gravement saturés, pris d'assaut depuis des

générations, mais qui demeurent très attractifs pour les *happy few*, tout en étant de plus en plus répulsifs pour ceux qui les accueillent. Cette logique est certes cruelle, mais elle peut s'alimenter longtemps encore.

- La deuxième raison, plus positive, est que l'accumulation littorale est aussi inscrite dans une logique de promotion métropolitaine. Entendons par là, l'affirmation dans un espace urbain élargi, de fonctions sociales et économiques qui permettent la connexion à l'économie-monde et à la société-monde : fonctions culturelles et universitaires cruciales pour la société de la connaissance, fonctions d'intermédiation économique (services, commerce, transport, logistique), fonctions d'innovation sous toute ses formes. Pour le Pays Basque, l'espace métropolitain s'appuie, et s'appuiera de plus en plus, sur son cœur économique à savoir l'aire urbaine de Saint-Sébastien. Mais les fonctions métropolitaines du BAB ne font que commencer à se dessiner et la logique métropolitaine est certainement une logique de fond.
- La troisième raison ramène à des perspectives plus négatives. La métropolisation s'accompagne partout dans le monde de phénomènes de report des ménages et entreprises les moins dotés vers des périphéries de plus en plus éloignées, le tout induisant des mobilités pendulaires croissantes. Là encore, cette logique de report métropolitain, avec sa périurbanisation, son urbanisation dans un premier temps diffuse, sa boulimie d'équipements en réseaux de circulation, a beau être négative sur bien des plans, elle peut durer longtemps, en dépit des contraintes globales qui pourraient, dans un proche avenir, modifier les conditions de son expression.

Au total, on voit bien comment les trois logiques de littoralisation, de métropolisation et de divergences se combinent dans un même processus

d'attractivité global et de tri territorial. Tel est le scénario actuellement joué par les acteurs du Pays Basque, y compris, comme on pourra le constater dans la deuxième partie de ce texte, par les acteurs publics eux-mêmes. A court et moyen termes, ce scénario peut continuer à se déployer, en particulier parce que la richesse locale s'évertuera longtemps encore à corriger les effets négatifs engendrés par le processus décrit. C'est très précisément ce qui s'est passé lors de la décennie écoulée.

A plus long terme, à l'horizon 2030-40, on peut imaginer que des changements profonds d'orientation stratégique de la part des acteurs, notamment publics, produisent des effets de bifurcation ou d'infléchissement. C'est tout l'intérêt de réfléchir au-delà du « scénario joué » aux « scénarios souhaitables » puis au scénario souhaité.

Mais c'est parce que nous considérons que ceux-ci ne pourront pas s'affranchir radicalement des tendances riches et contradictoires du « scénario joué » que nous proposons d'aller plus loin dans l'analyse et la compréhension de ce dernier.

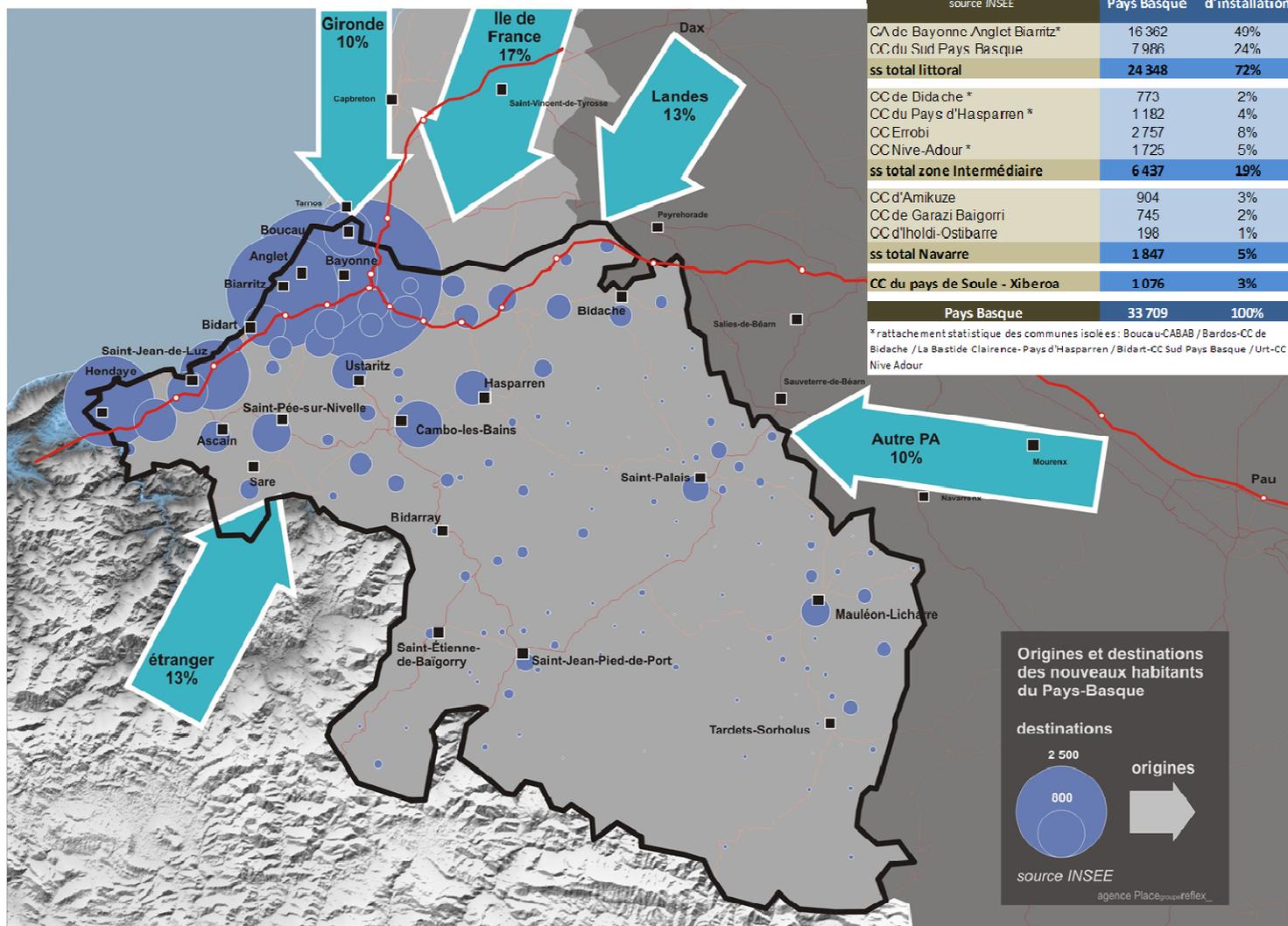
1.1 LA LITTORALISATION : UNE DYNAMIQUE D'ACCUEIL QUI STIMULE LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La littoralisation n'est pas un phénomène nouveau au Pays Basque. Depuis plusieurs décennies déjà, le développement résidentiel se concentre fortement sur la bande côtière. Aujourd'hui, près des deux tiers des habitants du Pays Basque réside le long de la bande côtière entre Hendaye et Bayonne.

A l'exception notoire de la ville de Biarritz, les communes littorales connaissent une progression structurelle de leur population autour de 0,7% de croissance annuelle de sa population. Cette littoralisation s'étend à l'espace rétro-littoral appelé zone « intermédiaire » dont la démographie croit chaque année de 2%. Ce chiffre atteint 2.7% pour le Sud des Landes, véritable espace de déversement de l'agglomération bayonnaise.

Cette attractivité du territoire basque, aussi favorable soit-elle au littoral, profite également aux territoires plus ruraux de l'intérieur, qui connaissent ainsi un nouvel élan. Pour la première fois depuis 1975, la Basse-

Navarre gagne des habitants. L'érosion de la Soule ralentit quant à elle assez nettement - au rythme de - 0,5 % par an- et sa population se maintient autour de 13 000 habitants.



Sans surprises, le solde migratoire est le principal moteur de la croissance démographique au Pays Basque. En attirant 72% des nouveaux arrivants, le littoral, et notamment le BAB, continue d'être la porte d'entrée du Pays Basque.

Ces nouveaux habitants proviennent essentiellement de la région Aquitaine et de l'Île-de-France mais l'apport des résidents étrangers n'est pas négligeable : ils représentent près de 13% des entrants sur le territoire.

Dans l'ensemble, ces nouveaux habitants ne remettent pas fondamentalement en cause la sociologie de la population locale. En nombre absolu, toutes les catégories socioprofessionnelles y gagnent. Elle est cependant variable en valeur relative et elle s'organise dans un jeu de sédimentation sociodémographique. Autrement dit, cette croissance des flux migratoires dans le territoire ne semble pas relever d'une dynamique de substitution, c'est-à-dire de remplacement des habitants déjà résidents dans le territoire par l'arrivée d'une nouvelle population « différente ».

Cet afflux de nouveaux emplois n'a pas pour effet de modifier profondément les caractéristiques de la population au Pays Basque. Lorsqu'on compare les données du recensement INSEE 1999 et 2006, on constate plutôt l'émergence d'une strate d'habitants supplémentaires, venant se sédimer avec ceux traditionnellement implantés dans le territoire. Cela se vérifie tout particulièrement pour deux catégories sociales:

- les retraités : ils représentent 29% de la population en 2006 et 30% des flux entrants-sortants au sein du Pays Basque ;
- les actifs des CSP supérieurs (cadres, professions intermédiaires et employés) : ils composent 36% de la population en 2006 et 43% des flux entrants-sortants au sein du Pays Basque)

Néanmoins, il faut nuancer ce constat pour les ouvriers représentant 19% de la population basque en 2006 contre 8% des nouveaux arrivants.

Le processus de littoralisation est encore plus prononcé dans le domaine économique : la création d'emplois se concentre très fortement en zone littorale – alors que les évolutions démographiques profitaient davantage aux territoires rétro-littoraux.

En 2006, le littoral représente près de 60 % des emplois tandis qu'il continue de capter 55% des nouveaux emplois depuis 1990.

A l'inverse, la Basse-Navarre ne capte plus que 3% des gains d'emplois et ne détient plus que 7% des emplois du Pays Basque. Le phénomène est encore plus marqué pour la Soule qui perd des emplois depuis 1990 notamment à Mauléon qui constituait pourtant le plus gros bassin économique de la province.

D'autres études, on pense notamment à la présentation de Jacques Godron sur les défis économiques du Pays Basque au groupe prospectif¹, ont montré l'importance de l'économie résidentielle au Pays Basque.

Cette économie repose essentiellement sur les dépenses des populations résidentes et sur la captation des revenus des personnes de passages : touristes, retraités, migrants alternants, etc.

Le Pays Basque est donc fortement concerné par cette économie :

- L'activité de services est la première activité économique du Pays Basque (46,4% du total des emplois) avec une spécialisation dans la santé et l'immobilier.
- La construction est le premier employeur artisanal

¹ http://amenageons.lurraldea.net/files/2009/09/note_intro_gp_eco_2206.pdf

- Le commerce est le deuxième employeur du Pays Basque (avec 17,9% du total des emplois).

La dynamique d'accueil constitue ainsi le principal moteur du Pays Basque. Mais comme nous le verrons dans le 1.3, ce processus de littoralisation, en même temps qu'il est porteur de développement, amène avec lui son lot de mauvaises nouvelles : fragilité environnementale, exclusion du marché de l'habitat notamment pour les primo-accédants, entrave aux mobilités en raison de la saturation des principaux axes, etc.

1.2 L'ENTREE DANS LA LOGIQUE METROPOLITAINE

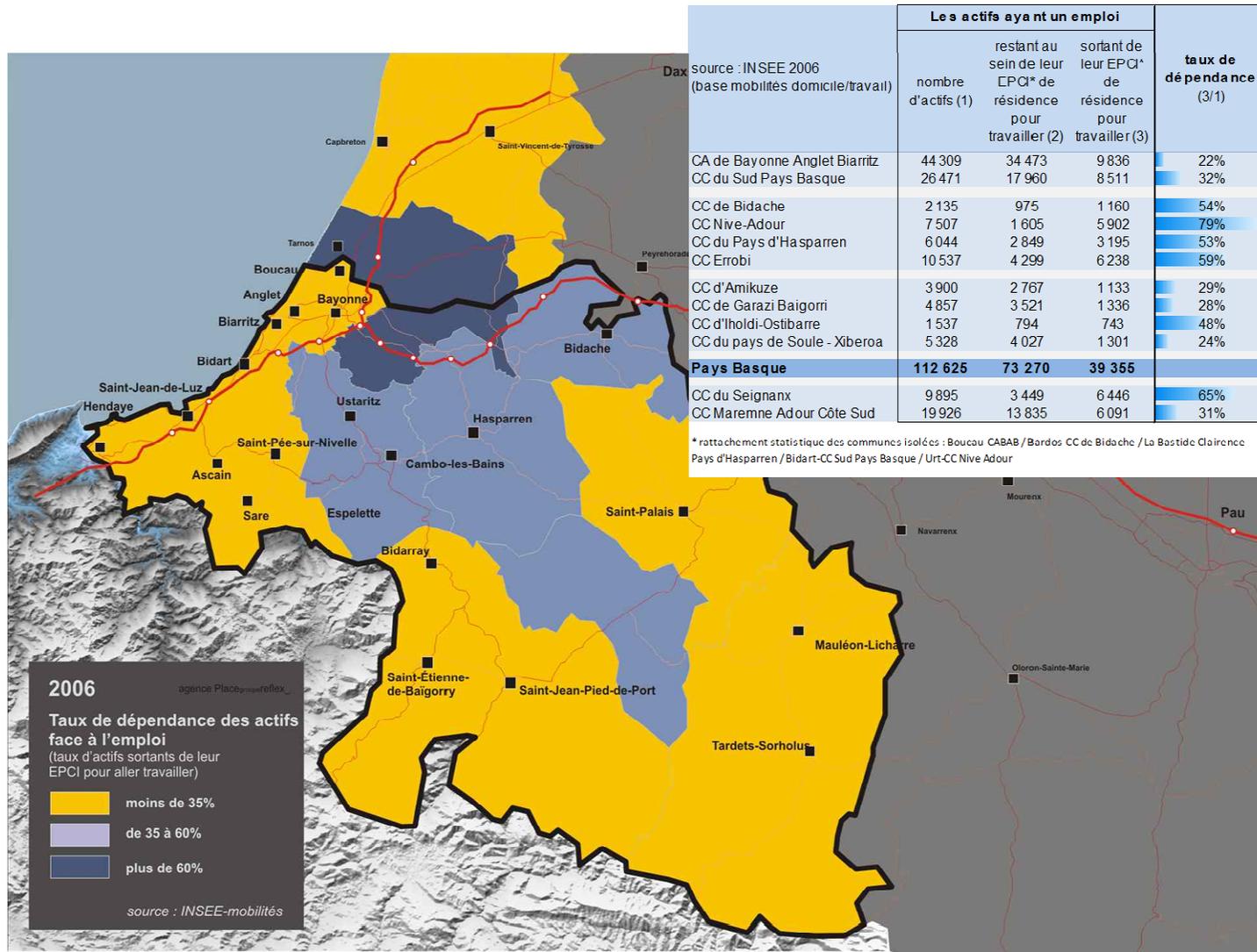
Pour quoi parler de métropole pour l'agglomération bayonnaise alors que celle-ci ne constitue que la 40^e aire urbaine de France selon l'INSEE ?

Le taux des emplois métropolitains supérieurs dépasse à peine 5% quand des agglomérations comme Montpellier ou Grenoble affichent des taux de l'ordre de 15%.

Sur le plan urbain, on constate d'ailleurs une dilatation de l'agglomération dans un processus « banal » de périurbanisation notamment vers la partie landaise qui s'accompagne du desserrement de fonctions supports (logistique, centre de traitements, etc.).

En même temps, on assiste aussi à une rupture dans les dynamiques socioéconomiques et territoriales. L'entrée dans la logique métropolitaine donne à voir de nouvelles relations entre les territoires dans lesquelles se jouent des formes de spécialisation et d'interdépendance qui ne sont pas simplement réductibles à des rapports centre/périphérie ou littoral/intérieur. De nouvelles polarités se créent à Hendaye, Hasparren, Tarnos ou Saint Palais qui entrent en complémentarité avec le BAB.

Mais le fait majeur de ce processus de métropolisation réside dans l'intégration croissante des territoires basques dans un grand marché du travail basque qui va bien au-delà de l'aire urbaine bayonnaise comme l'illustre la figure 2.



La société basque toute entière est devenue extrêmement mobile et conforte la centralité de la CABAB.

Ce rayonnement métropolitain –et c’est là une spécificité basque- est exacerbé dans le domaine culturel, festif et sportif. Fêtes de Bayonne, Festival international des programmes audiovisuels (FIPA), présence des clubs de Biarritz et de Bayonne dans l’élite du rugby national et européen, etc. : ces faits constituent autant d’atouts qui placent la côte basque dans le concert des métropoles régionales. La politique des grands équipements métropolitains –Cité du Surf, Technocité, Izarbel, etc.- contribuera d’ailleurs à la conforter dans ce statut dans les prochaines années.

Par exemple, 4/5^e et 2/3 des actifs des communautés de communes Nive Adour et du Seignanx travaillent à l’extérieur de leur territoire de résidence.

1.3 DIVERGENCES ET SPECIALISATIONS TERRITORIALES

Ce double processus, littoralisation et métropolisation, engendre ses propres contradictions entre relégation et intégration sociale et territoriale.

Tout d'abord, cette attractivité résidentielle n'est pas sans incidence sur le marché local de l'habitat. On assiste depuis le début des années 2000 à une explosion des prix du foncier. Le prix moyen des terrains au Pays Basque est plus de deux fois supérieur à la moyenne régionale. Sur la zone littorale, le prix du m² de terrain atteint même 180 euros.

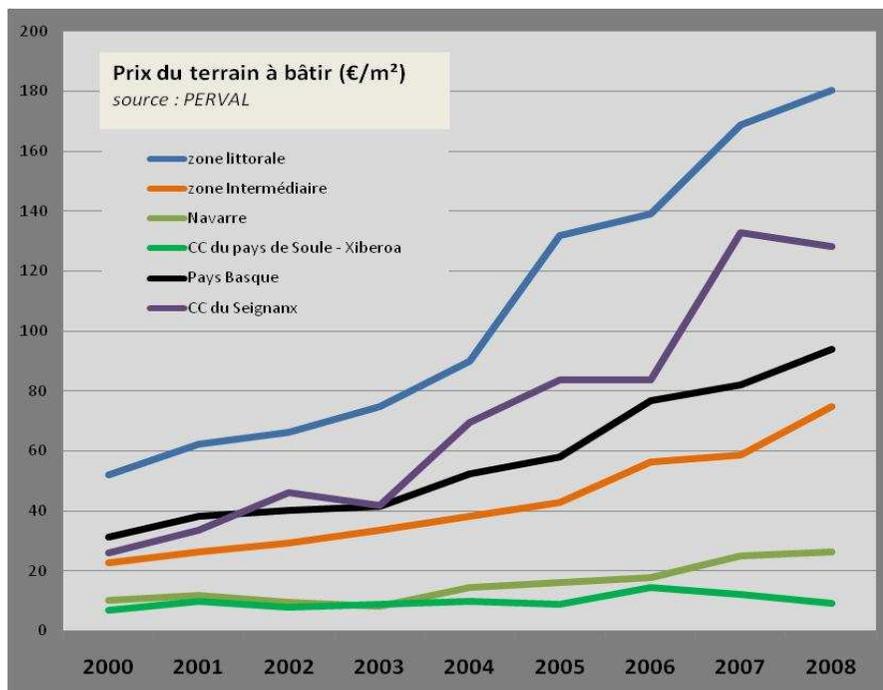


Figure 3: évolution des prix des terrains à bâtir

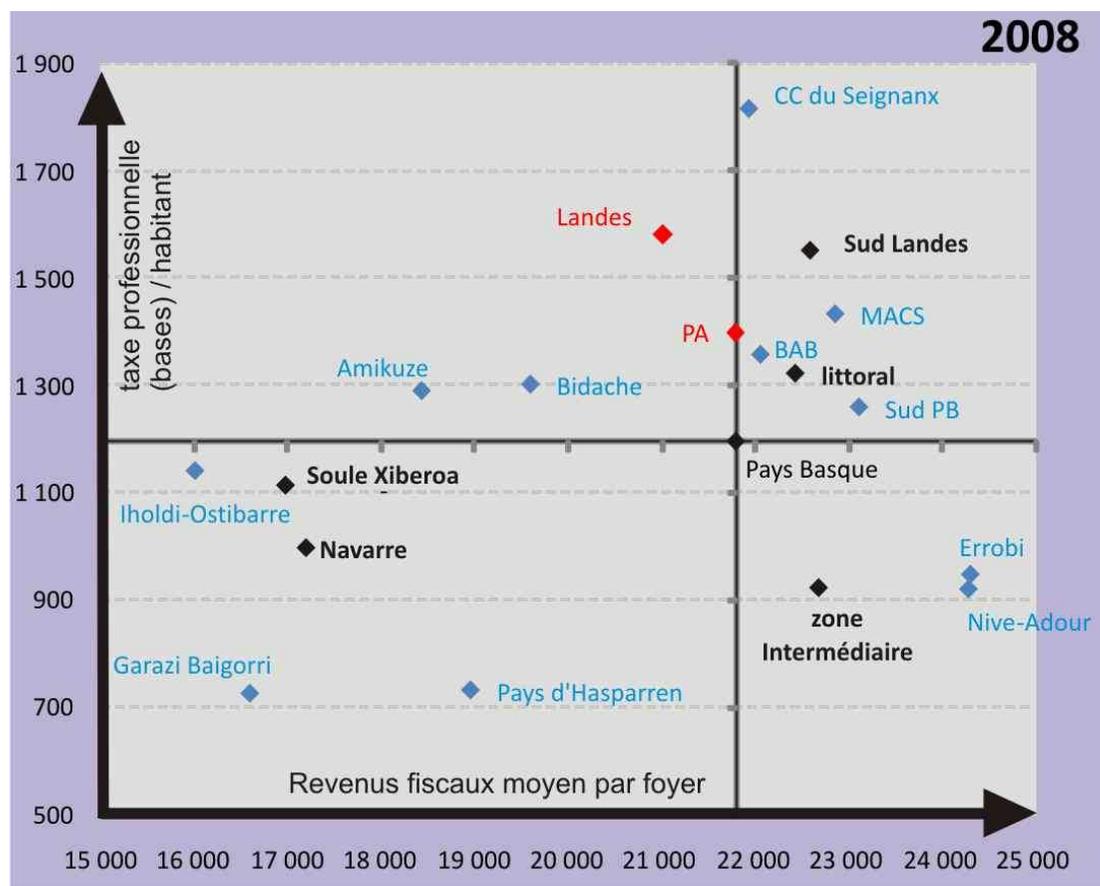
Les ménages les plus modestes n'ont donc d'autres choix que de s'éloigner des territoires les plus attractifs, qui sont aussi les pôles d'emplois.

A termes, le risque est d'assister à une spécialisation sociale des territoires où chacun contribuerait à accueillir un seul profil de ménages.

Un autre graphique (en figure 4) vise à mettre en parallèle la richesse des territoires, mesurée à partir de la taxe professionnelle de chaque EPCI, et la richesse des habitants, basée à partir des revenus moyens par foyer fiscaux.

On distingue ainsi 4 types de territoires :

- des territoires « riches » avec des habitants « riches » : c'est le cas notamment du BAB et du Sud des Landes qui ont à la fois une base TP élevée et des revenus moyens supérieurs à la moyenne du territoire
- des territoires « riches » mais des habitants aux revenus « modestes » : deux communautés de communes se retrouvent dans cette catégorie, Amikuze et le Pays de Bidache
- des territoires « pauvres » en ressource TP mais riches du point de vue du revenu moyen : Errobi et Nive-Adour en sont l'illustration
- des territoires « pauvres » et des habitants « pauvres » par rapport à la moyenne du Pays Basque : on retrouve principalement des EPCI de la Navarre et de la Soule.



La dynamique de croissance des dernières années ne garantit nullement des retombées sociales et économiques à l'ensemble du territoire basque. Au contraire, les inégalités territoriales se creusent et posent plus que jamais la question du rôle des politiques publiques dans ce contexte.

II. LE SCENARIO JOUE PAR LA STRATEGIE D'ACTION PUBLIQUE : DU PAYS BASQUE STRATEGIE AUX STRATEGES DU PAYS BASQUE

En mars 1997, le Conseil des élus du Pays Basque adoptait un Schéma d'aménagement et de développement élaboré par le Conseil de Développement, traduisant le projet Pays Basque 2010 « Lurralde », et définissant 9 grandes orientations stratégiques, déclinées par territoire et par thématiques.

Les 9 orientations stratégiques (O.S.) de 1997 étaient :

O.S.1	STRUCTURATION	« Diversifier et qualifier des axes structurants (Nord/Sud ; Adour ; vers la Navarre) »
O.S.2	METROPOLISATION	« Faire de l'agglomération capitale une rotule entre ces axes »
O.S.3	HIERARCHIE	« Passer d'une continuité urbaine littorale à une véritable conurbation interdépendante et hiérarchisée »
O.S.4	DIVERSITE	« Fonder le devenir du Pays Basque sur ses trois composantes territoriales »
O.S.5	IDENTITE TERRITORIALE	« Construire la 3 ^{ème} composante : la zone intermédiaire »
O.S.6	POLARISATION INTERIEURE	« Faire émerger des points d'appui au développement urbain »
O.S.7	SPECIALISATION	« Qualifier ces points d'appui selon des dominantes fonctionnelles »
O.S.8	ACCESSIBILITE	« Rendre accessible à tout le Pays Basque les grandes fonctions localisées sur la bande côtière »
O.S.9	RECIPROCITE	« Faire de la complémentarité et de la réciprocité un objectif majeur de développement »

Sur cette base, a été signée, puis appliquée pour l'essentiel, une Convention Spécifique Pays Basque (2000-2006), suivie à son tour d'un Contrat territorial (2007-2013). C'est également sur cette lancée qu'une série d'autres dispositifs d'action et de programmation (Leader +, PCD, contrats d'agglomération, etc.) ont été menés à bien tout au long de la décennie 2000-2010.

Le Pays Basque est une collectivité agissante, bien que non institutionnelle. Durant cette période, c'est plus de 500 millions d'euros qui ont été investis dans le territoire par l'action publique sous toutes ses formes : politique des grands équipements, infrastructures nouvelles, disséminations de nouveaux centres de services, soutiens aux filières économiques, travaux d'aménagement et de gestion environnementale, etc. Au Pays Basque, « aménager » n'est pas un vain mot, et la puissance publique s'exerce résolument.

Réaliser ici un état des dynamiques en cours, c'est-à-dire un diagnostic de « ce qui est en train de se jouer », c'est en passer nécessairement par un examen du sens de cette action publique et des effets globaux qu'on peut lui attribuer. Ces effets sont-ils :

- cohérents entre eux, convergents, d'un champ thématique d'intervention à l'autre, ou bien au contraire contradictoires et divergents ?
- tendanciels avec les dynamiques plus globales qui s'exercent sur le territoire, telles que nous les avons décrites précédemment, ou bien contre-tendanciels et correcteurs de ces dynamiques globales ?
- conformes à grands traits aux orientations stratégiques de Pays Basque 2010, ou bien plus ou moins éloignés de ces orientations initiales ?

simples aux trois questions ci-dessus, et à partir d'elle à formuler un point de vue sur le sens de l'évolution récente du Pays Basque, telle qu'elle relève aussi de l'action publique et des efforts collectifs.

Point de méthode.

L'analyse qui suit se propose de répondre aussi nettement que possible à ces questions, afin de définir quelle a été la contribution de l'action publique au « scénario joué ». Cette analyse se base sur l'inventaire des principales opérations d'aménagement et de développement du Pays Basque, toutes collectivités confondues, pour la période 2000-2010, telles qu'elles apparaissent dans la Convention Spécifique, le Contrat Territorial, le programme Leader +, les PCD, l'action des principales intercommunalités, etc.

Cet inventaire ne prétend nullement à l'exhaustivité, objectif d'autant plus difficile à garantir que beaucoup d'opérations croisent les financements de différents niveaux et risquent alors d'être comptabilisées à partir de différentes collectivités contributrices. Il est vraisemblablement entaché de lacunes et d'erreurs. Pour autant, il nous a semblé une base suffisamment significative en l'état pour en tirer quelques observations majeures.

Un complément d'appréciations a été apporté par un petit nombre d'entretiens téléphoniques auprès d'acteurs des collectivités locales concernés permettant de vérifier l'inventaire dans ses grandes lignes, de revenir sur les orientations stratégiques de 1997, et d'entendre un avis global et résolument empirique sur le sens de l'action collective tissé de tous les efforts qui ont été listés.

En aucun cas il ne faut lire ce qui suit comme une évaluation de la mise en œuvre des programmes d'action et des projets de territoire susnommés. Une telle évaluation n'entraîne pas dans notre mission et aurait requis une méthodologie spécifique, sur la base d'un cahier de charges bien précis. Nous nous sommes limités à apporter des réponses

500 MILLIONS D'INVESTISSEMENTS QUI ONT SERVI A 80% LA ZONE LITTORALE

En synthèse des informations récoltées, nous apporterons trois réponses volontairement tranchées aux questions de l'introduction, propres à interpeller les acteurs de l'aménagement et du développement du Pays Basque :

- les actions publiques de tous types et de tous niveaux de la dernière décennie sont globalement cohérentes entre elles et convergent dans un modèle de croissance voué à un développement à la fois extensif et intensif. Bien entendu, ce modèle de croissance génère ses propres contradictions, en particulier au plan des effets sur la qualité environnementale globale, laquelle est pourtant un des moteurs de l'attractivité. Mais il génère aussi des réponses puissantes à ces contradictions, par des efforts correctifs d'ampleur – lesquels n'avaient d'ailleurs pas été explicitement prévus dans Pays Basque 2010. La course dans la zone littorale et rétro-littorale entre l'urbanisation extensive d'une part, et la dépollution des eaux balnéaires d'autre part, est exemplaire de ce qu'on nous estimons être une action globalement cohérente, y compris dans ses contradictions.
- les actions publiques de tous types et de tous niveaux de la dernière décennie sont globalement tendancielle avec les

dynamiques globales qui bousculent le Pays Basque. On peut sans doute relever des différences de stratégies locales, par exemple entre Bayonne et Biarritz au plan du développement urbain, mais la tendance collective est de toute évidence d'accueillir le développement, son redéversement de proche en proche à partir des zones les plus saturées, et sa diffusion de plus en plus en profondeur vers l'intérieur du Pays Basque et surtout au-delà de lui. S'il y a des intentions correctives et régulatrices – et elles existent certainement dans les documents d'orientation et de planification – elles sont de peu d'effets au regard des efforts d'investissements concrets qui ont été consentis dans le territoire pour accompagner voire alimenter le développement. On ne surprendra personne en constatant par l'inventaire cartographié que, dans une écrasante majorité, ces efforts ont porté sur la zone littorale, confirmant là l'attractivité de l'espace moteur du Pays Basque.

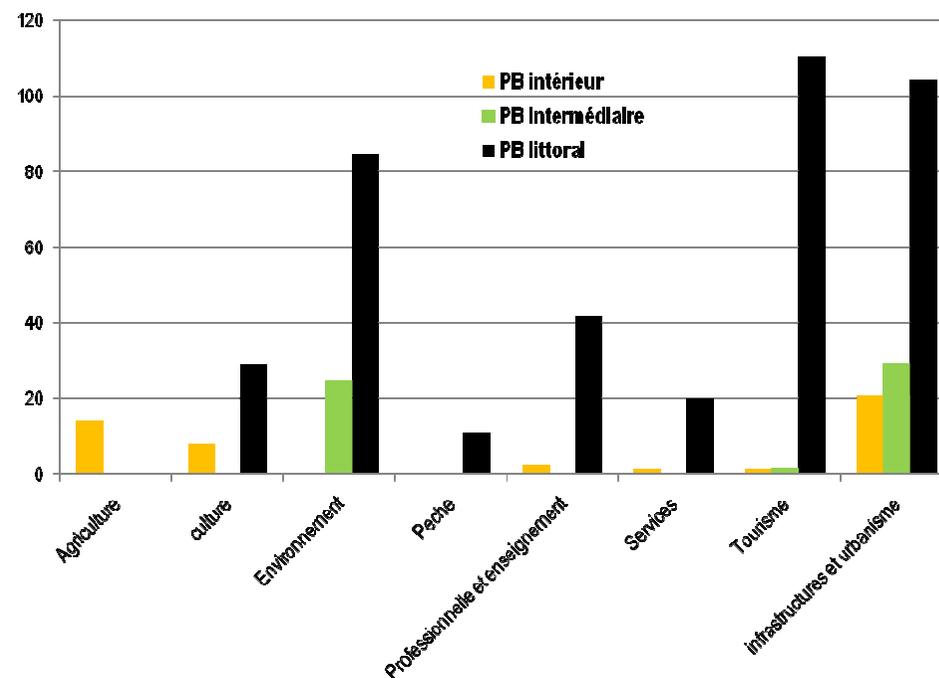


Figure 5: classement des principales opérations d'aménagement en fonction des catégories de la Convention Spécifique (2000-2006)

- les actions publiques de tous types et de tous niveaux de la dernière décennie sont en partie conforme aux orientations stratégiques de Pays Basque 2010, mais en partie seulement. Bouteille à moitié pleine ou à moitié vide : on peut se réjouir que la plupart des orientations stratégiques concernant la zone littorale (STRUCTURATION, METROPOLISATION, HIERARCHISATION) aient été aussi bien servies, avec des succès évidents ; mais constatant la faiblesse relative des actions en faveur des autres orientations, en particulier les trois dernières du Schéma de 2010, plus explicitement dédiées au Pays Basque

intérieur et à la montagne (SPECIALISATION, ACCESSIBILITE, RECIPROCITE), on est enclin à douter du résultat global. Nonobstant, on ne peut en être surpris, compte tenu du cadre nouveau de l'action publique territoriale en Pays Basque.

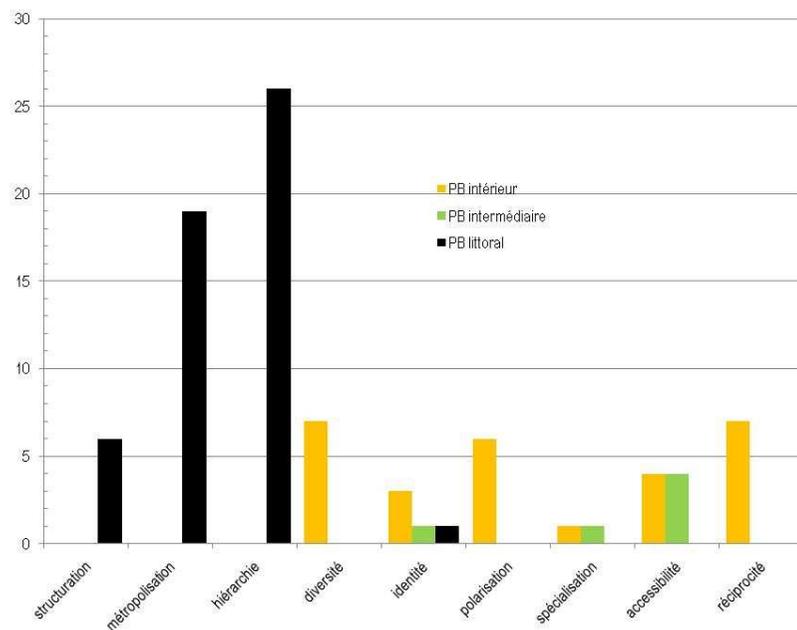
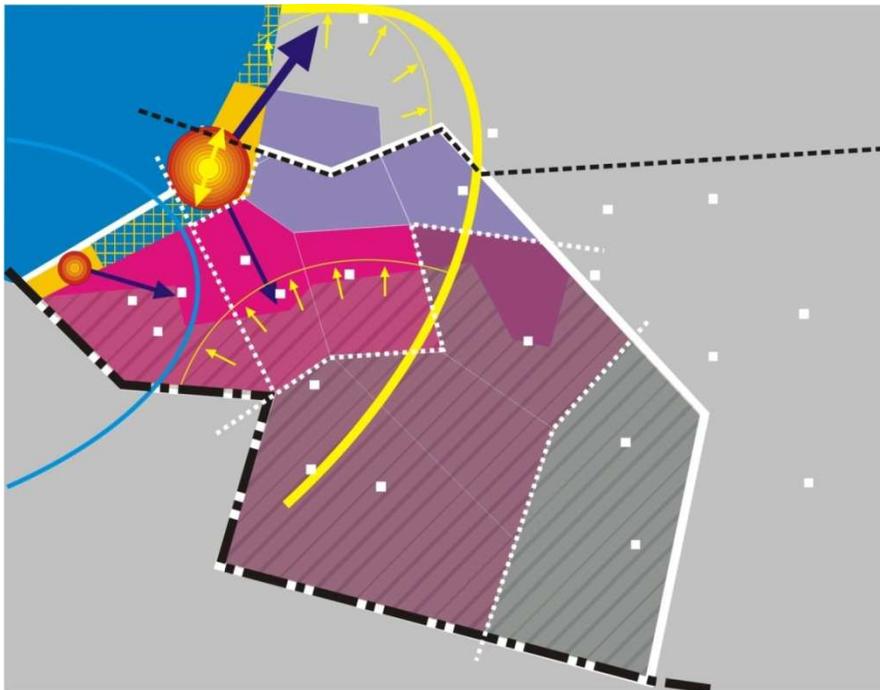


Figure 6: classement des principales opérations d'aménagements en fonction des objectifs du précédent Schéma d'aménagement et de développement

UNE AFFIRMATION DES TERRITOIRES QUI AUTONOMISE LEUR STRATEGIE

En effet, si la période 2000-2010 se caractérise par la construction vertueuse des nouveaux cadres intercommunaux et des territoires de projet qui les fédèrent, elle explique aussi pourquoi cette construction a relayé une action plus concurrentielle qu'économise des ressources collectives. Les constats faits précédemment s'inscrivent dans la logique de la carte des cadres de l'action territoriale :



- une communauté d'agglomération capitale réduite à trois communes et bloquée sur sa frontière départementale, alors que le gros de son espace de croissance se reporte sur le département voisin des Landes (Seignanx) ;
- une « zone intermédiaire » certes mieux identifiée grâce à l'exercice de Pays Basque 2010, mais dont la reconnaissance territoriale s'est traduite par un morcellement intercommunal, d'ailleurs plus ou moins conforme à la carte cantonale comme souvent en France : du coup, l'autre espace de report de l'agglomération capitale est structuré par de petites communautés de communes enclines à se vivre comme étant sous la pression urbaine, sans les moyens de leur stratégie collectives ;
- un espace intérieur moins morcelé, avec ses quatre intercommunalités (pour six cantons), mais qui ne peut pas pour autant trouver les ressources de son développement sur la base de sa propre économie et dans son propre champ fiscal, à l'instar de la Soule qui, en dépit de ses efforts, n'est pas à la dimension d'action des problèmes qui lui sont posés.

En outre, ce système d'action, dont la structuration est un résultat malgré tout positif des dix dernières années, s'il a su se saisir pleinement des orientations collectivement adoptées par Pays Basque 2010, n'a pas pu vérifier tout aussi collectivement le bon déroulé de leur mise en œuvre. Logiquement, les acteurs les plus puissants, c'est-à-dire ceux de la zone littorale sous pression, ont porté plus vigoureusement leurs propres orientations stratégiques – non sans rivalité interne – tandis que les petites communautés de l'intérieur ont progressé à leur rythme : le différentiel s'est accru, alors même que tous les territoires peuvent avoir le sentiment légitime d'avoir « bien travaillé ».

En somme, Pays Basque 2010 a donné à ses territoires une feuille de route commune, mais pas les moyens équitables de sa mise en œuvre, et les résultats sont donc un accroissement des écarts entre eux, comme on a pu le vérifier par l'analyse stato-cartographique.

On voit bien ce que, par prolongement, cette situation peut produire à plus long terme. La littoralisation et la métropolisation alimenteront d'abord une construction politique plus ou moins laborieuse sur la zone littorale qui absorbera le gros des efforts de coordination entre BAB et le Seignanx d'une part, BAB et le Sud Pays Basque d'autre part. Les rivalités entre communes et entre communautés seront suffisamment nombreuses pour capter l'attention des stratèges territoriaux, qui n'auront guère de raisons objectives de se consacrer à l'unité de vue de l'aménagement du Pays Basque dans son ensemble. Réciproquement, les territoires de l'intérieur, quelle que soit la vitesse de leur unification par grandes entités (Navarre, Soule), se voudront d'autant plus autonomes, qu'ils auront affaire à un littoral de plus en plus intégré et puissant, et cela en dépit des liens de plus en plus étroits qu'ils développeront avec lui.

En outre, l'affirmation croissante des capacités stratégiques de chaque territoire, les prédisposera à construire pour chacun d'eux leur propre stratégie d'interterritorialité. On voit bien comment, à l'horizon 2040, et en l'absence d'un chef-de-file pour le Pays Basque, la Soule aura eu intérêt à se lier au Béarn (Oloron-Ste-Marie, voire Pau), le BAB aura trouvé dans les Landes l'espace de son expansion, le Sud littoral aura progressé vers une agglomération transfrontalière, etc.

TROIS ALTERNATIVES PAS ENCORE JOUEES

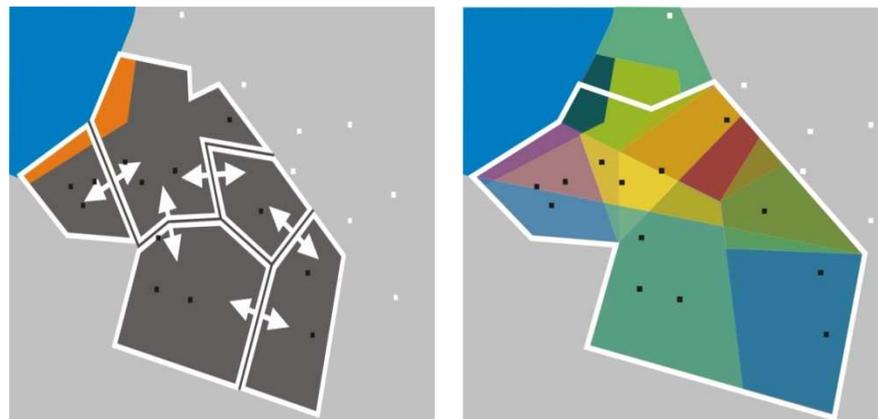
Notre analyse du « scénario joué » nous conduit au final à partager l'inquiétude constatée sur le terrain auprès des acteurs, mais pas tout à fait pour les mêmes raisons qu'eux. On peut certes s'inquiéter des logiques non durables du développement urbain tel qu'il se poursuit sur la côte basque comme un peu partout en France, ailleurs souvent en bien pire. Mais ce serait faire peu de cas de l'action résolue des acteurs territoriaux qui, dans le cadre de leurs territoires, intercommunalités ou autres, sont généralement tout à fait conscients des problèmes posés par le modèle d'aménagement et de développement à l'œuvre. Globalement, si l'on devait considérer que le Pays Basque va mal, alors peu de territoires en France supporteraient la comparaison.

Le problème est évidemment dans les inégalités et les tensions que génère ce modèle d'aménagement et de développement typique des territoires sous haute pression attractive. Or le « scénario joué » est assez clair : on s'achemine vers un système d'acteurs moins solidaires, après une période favorable à l'unité de vues. Cette tendance peut, comme celles de la littoralisation et de la métropolisation, s'alimenter elle-même, surtout dans le contexte de fortes incertitudes institutionnelles et de rivalités des échelles ouvert par la réforme de la fiscalité locale d'une part, par la réforme territoriale d'autre part. A terme, la perspective n'est pas bonne pour le Pays Basque en tant qu'acteur de l'aménagement de son territoire.

Cependant, le « scénario joué » exprime encore des alternatives, et, fort heureusement, tout n'est pas joué dans le scénario joué, loin s'en faut.

Le Pays Basque, entre autonomisation des trajectoires de ses trois (ou quatre) composantes territoriales, et mise en système global de ces composantes.

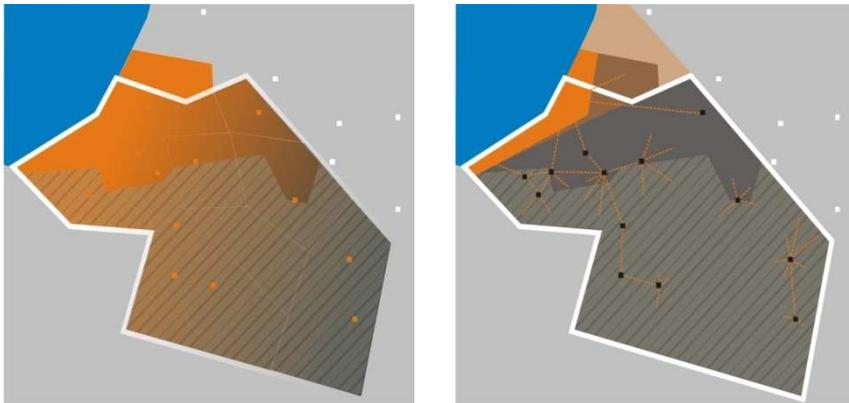
La dynamique du développement est-elle une machine à fractionner le Pays Basque ou bien à l'unifier socio-économiquement, par déploiement des interdépendances ?



Dans l'état actuel de notre observation, nous réservons encore notre diagnostic, estimant que si une large fraction ouest du territoire est bel et bien prise dans le système métropolitain littoral avec son « ombre » de plus en plus large, une autre fraction pourrait s'en décrocher assez profondément. Il est d'ailleurs possible que ce décrochage vaille moins pour la Soule dans son entier que pour la haute-Soule. Dans l'ensemble, le rapport autonome de fractions de Pays Basque avec l'extérieur est peu apparent, mais nous en conservons l'hypothèse en particulier pour tenir compte de l'attractivité résidentielle saisonnière de la montagne, qui peut se perpétuer indépendamment de tout ce qui se passe par ailleurs sur la côte. A suivre donc.

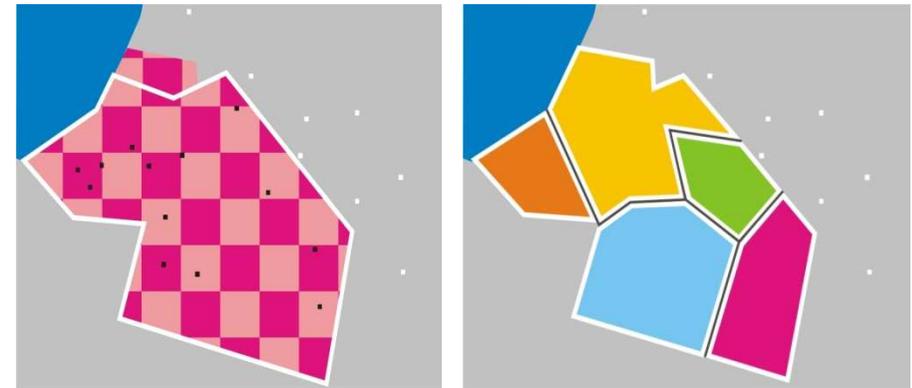
Le Pays Basque, entre métropolisation diffuse à partir du littoral et multipolarisation fine en appui sur son agglomération capitale.

Le modèle d'organisation de l'espace en cours de déploiement est-il un modèle en « nappe », classique dans les contextes balnéaires sous très forte pression touristique (de la Côte d'Azur fractionnée, à la Ligurie densifiée), ou bien s'appuie-t-il ici sur une trame discrète mais notable de petits centres urbains d'appui qui garde notamment des fonctions identitaires profondes ?



Là aussi, dans l'état actuel de nos observations, on constate que les deux analyses peuvent se défendre, avec par exemple un redéversement vers les Landes qui est l'exutoire banalisé d'une dynamique urbaine de plus en plus sélective et ségrégative, et un arrière-littoral basque qui, lui, accueille des stratégies résidentielles beaucoup plus qualitatives, en appui sur les petites villes en question. Si cette analyse devait se confirmer, c'est vers une lecture beaucoup plus fine que le Pays Basque en trois entités qu'il faudrait aller, pour tenir compte de cette différenciation fine avant qu'elle ne tende à une fragmentation fine.

Le Pays Basque, entre convergence socio-économique des populations (statuts, emplois, revenus) et spécialisation par entités géographiques.



Les réponses aux deux premières alternatives induisent cette dernière. Si la mise en système et la métropolisation diffuse l'emporte, il devient difficile d'identifier territorialement des caractéristiques socio-économiques significatives. La grande question de la cohésion ne serait plus alors une question territoriale, ce qui signifierait qu'un schéma d'aménagement et de développement du territoire n'aurait pas tant à résoudre des déséquilibres et des inégalités entre espaces, qu'à corriger des dysfonctionnements sociaux, économiques ou environnementaux partout où ils seraient constatés. Dans le cas contraire, c'est bien une politique régulant la différenciation spatiale qu'il faut imaginer.

Comme on le voit, ces trois alternatives ne sont pas minces, et de leurs réponses plus abouties dépendra la nature même du document stratégique attendu.

SYNTHESE DE LA PREMIERE PHASE

A quoi ressemblera le Pays Basque à l'horizon 2030-40 ?

Conformément au principe qui guide notre travail général pour « Pays Basque 2020 », nous formulons une partie de la réponse à travers le « scénario joué », qui procède à la fois d'une rétrospective 2000-2010 et d'une prospective pour 2010-2020. Au-delà, rien n'est joué, et parler de scénario tendanciel relèverait de l'imposture plutôt que de la prospective.

Pour prétendre répondre à la question à plus long terme, il faut accepter d'en passer par un travail d'exploration des ruptures et inflexions possibles, et pas seulement probables. On n'est plus alors dans le « scénario joué », mais plutôt dans la déclinaison de divers scénarios tels qu'ils pourraient advenir des intentions des acteurs : les « scénarios du souhaitable » en somme, qui seront l'objet de la deuxième étape de notre travail.

Cependant, les inflexions, voire même les ruptures, de demain ne seront pas étrangères à ce qui se joue actuellement dans le Pays Basque, et ce qui continuera de s'y jouer à court terme. Les « scénarios du souhaitable » divergent à partir du « scénario joué », mais ils en sont issus. Quel que soit le scénario qui dominera à terme, et sous réserve du travail qui va se poursuivre, le Pays Basque de 2030-40 a toute chance d'être :

- une zone littorale qui conservera tout ou partie de son attractivité, en fonction de ses capacités à avoir régulé les handicaps qu'elle produit. Le monde se littoralise inexorablement, et quoi qu'on dise des modifications du trait de côte dû à la montée planétaire des eaux, on ne se fondera pas ici sur l'hypothèse d'un renversement de cette tendance plus que séculaire. Ceci ne dit rien du monde socio-économique qui sera alors celui de la côte basque, mais dessine une

certitude : à l'horizon de 30 ans, il faudra avoir appris à gérer ici la forte densité littorale, l'agglutinement des fonctions et des usages en même temps que les passages, le métabolisme d'un espace de haute valeur naturel et sous haute pression spéculative. De ce point de vue, 2040 c'est déjà demain ;

- une fraction d'une aire métropolitaine euro-régionale dont le cœur sera en Espagne, mais qui aura très vraisemblablement une dimension plus multipolaire qu'agglutinante, du fait de l'entrée du Pays Basque dans la grande vitesse terrestre. Là encore, on peut discuter des perspectives de développement à long terme des aires urbaines moyennes comme celle du BAB, on prendra ici le risque de parier sur elles, au Pays basque comme ailleurs, estimant qu'elles sont complémentaires, et non pas pénalisées, par celles des grands pôles européens plus lointains ;
- un territoire très différencié, entre cette zone littorale métropolitaine et l'intérieur pyrénéen, avec une segmentation des territoires qui pourrait venir confirmer à sa façon l'actuelle marqueterie des petits pays du Pays Basque, territoire morcelé s'il en est. Cependant, sur cette perspective, on restera prudent, tant il est possible ici d'imaginer des scénarios significativement différents dans l'ordre du système des territoires. Toute la question demeurant de savoir qu'est-ce qui fera alors système et qu'est-ce qui permettra de le reconnaître.

Car au fond, la véritable incertitude pour le Pays Basque en 2030-40 n'est ni foncièrement environnementale ni fondamentalement sociale, elle est d'abord de nature politique. Rien ne permet de dire qu'au-delà d'un Pays Basque comme entité culturelle et linguistique bien vivante – et peut-être même plus vivante que jamais – il existera alors encore un Pays Basque acteur unifié de son aménagement et de son développement, et pas plutôt une série d'acteurs de tous ordres, territoriaux ou non, qui

constitueront un espace d'action fragmenté et sans référentiel commun. Si le « scénario joué » dit quelque chose à l'horizon 2030-40, ce serait la conséquence de cet état de fait signifiant l'effacement définitif du Pays Basque tel qu'on l'entend ici au profit d'autres acteurs, métropolitains, euro-régionaux, interterritoriaux, etc.

Autrement dit, et au risque de froisser, à la question « à quoi ressemblera le Pays Basque en 2030-40 », on pourrait répondre, à l'appui du « scénario joué », « quel Pays Basque ? », sous-entendant par là non pas la disparition de l'identité territoriale et de tout ce qui la fonde depuis plusieurs millénaires, mais bien son affaiblissement en tant qu'acteur unifié d'aménagement et de développement territorial, ce qui, de ce point de vue, serait beaucoup plus concevable historiquement.

Dans la mesure où la cible de « Pays Basque 2020 » est précisément de réaffirmer un référentiel partagé pour l'aménagement du Pays Basque de demain, on comprendra que le « scénario joué » est, dans sa dimension politique au moins, le scénario de l'inacceptable.