

«Dessine-moi le Pays Basque de demain»

Synthèse des scénarios

Document préparatoire aux rencontres
des 27 et 28 octobre 2010

Où en sommes-nous dans l'opération (a)ménageons le Pays Basque ?

Lancée en avril 2009, cette démarche de réflexion prospective et stratégique à l'échelle du Pays Basque, se déroule en 3 phases.

- Jusqu'en fin 2009, le travail s'est focalisé sur les principaux enjeux du Pays Basque et sur la diversité des aspects qu'il convient d'intégrer dans une démarche d'aménagement se voulant durable (cf. colloque de novembre 2009).
- Depuis début 2010, une nouvelle étape est activée, intitulée « dessine-moi le Pays Basque de demain ». Trois groupements d'experts interviennent -dont les chefs de file sont Acadie, Alphaville et RCT- pour nous soumettre des idées d'aménagement du territoire innovantes, et en particulier pour nous aider à voir et à comprendre :
 - les potentialités et les contraintes dont le Pays Basque est porteur à 20-30 ans,
 - les enjeux stratégiques et prospectifs pour un Pays Basque qui jouerait l'excellence en matière d'aménagement et de développement durable,
 - les formes possibles d'un aménagement durable de l'espace.

Le travail des équipes s'est tenu en plusieurs temps :

- **en mars**, exposé des problématiques et des scénarios joués ou tendanciels,
- **en mai et juillet**, exposé des scénarios de territoire souhaitables et jouables avec les orientations d'aménagement volontaristes correspondantes.

Cette seconde phase arrive à son terme. Le scénario proposé par chacun des trois cabinets est aujourd'hui finalisé.

Vous trouverez ci-après une synthèse réalisée par les équipes techniques de l'AUDAP et du CEPB/CDPB.

Les 27 et 28 octobre prochains, ces scénarios seront une nouvelle fois débattus, et chaque cabinet nous proposera sa vision de la mise en œuvre : quelles modalités opérationnelles, quels outils, quelle gouvernance... ?

- L'ensemble de ces travaux représente un matériau très riche à partir duquel pourrait s'élaborer un document stratégique de type Charte d'Aménagement du Territoire. Cette charte correspondrait à la troisième phase de la démarche (a)ménageons le Pays Basque.

La métropole-pays articule étroitement son espace urbain transfrontalier à ses espaces ruraux. C'est par la valorisation et la combinaison des qualités propres à chacun de ces territoires, et en maîtrisant son empreinte écologique, que le Pays Basque se hissera au rang des régions très dynamiques et attractives.

A l'horizon 2040 de nombreuses contraintes et incertitudes se profilent sur le plan climatique, énergétique, du vieillissement de la population, de la compétition internationale.... Comment le Pays Basque, qui bénéficie d'une « attractivité naturelle » mais qui présente aussi de nombreuses faiblesses (pressions sur l'environnement, disparités territoriales,...), peut-il anticiper et préparer cet horizon?

RCT propose une stratégie fondée sur la **résilience** : il s'agit de développer les capacités du territoire à s'adapter, à absorber les crises et à valoriser les opportunités induites par le changement.

Appliquée à notre territoire, cette stratégie passerait par trois axes de projet: le pari métropolitain, l'organisation d'une mobilité durable, et la symbiose avec l'environnement.

Ces trois axes sont à décliner par territoire : la Basse-Navarre, la Soule et le littoral. Car pour assurer la résilience, il convient d'entretenir les spécificités et la **diversité territoriale** qui en découlent.



Le pari métropolitain

RCT invite notre territoire à s'inscrire dans des ambitions métropolitaines pour le maintenir attractif dans un contexte de forte concurrence entre territoires. Ce pari métropolitain est à organiser à deux échelles :

- le transfrontalier :

Il s'agit d'une part, de travailler à l'intégration du continuum urbain allant du sud des Landes à Donostia/Saint-Sébastien, pour lui donner une envergure internationale, avec une visibilité accrue sur des fonctions supérieures (recherche, université, services, infrastructures de transport, grands équipements).

- le «pays» :

Il s'agit d'autre part de mobiliser toutes les ressources qui participent à la richesse du territoire et qui en font l'originalité. La Basse Navarre et la Soule avec leurs spécificités rurales, culturelles et naturelles, viendraient ainsi compléter les qualités de cet ensemble métropolitain.

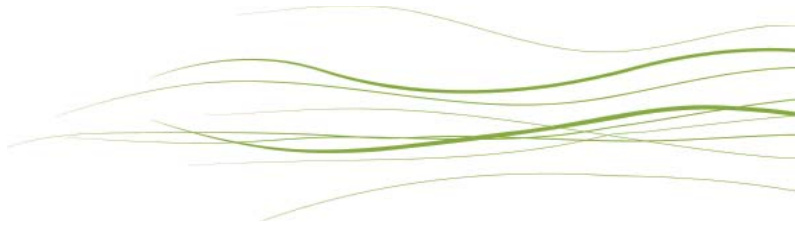
Dans ce scénario, les **rapports entre urbain et rural** ont changé. Selon RCT, le scénario «des campagnes intermittentes des systèmes métropolitains» développé par l'INRA*, correspondrait à la trajectoire du Pays Basque.

Ici, les échanges entre les espaces ruraux et urbains sont intenses et le milieu rural devient particulièrement attractif pour les citadins. Ces espaces ruraux tirent ainsi parti de cette valorisation et de leurs connexions aux systèmes métropolitains.

Pour RCT ce pari métropolitain intégrerait trois aspects:

- 1) **Une perspective « post carbone »** : le Pays Basque pourrait être la bonne échelle de cette transition impliquant le recours à de nouvelles formes de mo-

* Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030



bilité (cf. plus loin) en lien avec des pôles urbains et ruraux correctement structurés, et la mise en place de modes de production et de consommation plus responsables.

- 2) **Une diversité économique** : le nécessaire maintien d'une pluralité d'activités grâce notamment à une meilleure maîtrise des usages de l'espace, au soutien de l'activité productive et au développement des filières économiques durables (production énergétique, activités de récupération et recyclage, services à la personne et lien social, entretien des paysages...).
- 3) **L'investissement sur des espaces emblématiques** du territoire, porteurs de projet d'aménagement et de rayonnement. RCT repère ainsi six grands territoires de projets, notamment la Baie de Txingudi, et les différentes portes d'entrées du littoral (Adour, Nive, Landes,...)

La mobilité durable

La raréfaction des énergies fossiles et le changement climatique obligent à reconsidérer un système de mobilité particulièrement polluant et énergivore.

L'organisation d'un système de mobilité à l'échelle du Pays Basque est une condition essentielle pour l'émergence de la « métropole-pays ». Il suppose à la fois une politique volontariste des pouvoirs publics (par exemple la création d'une autorité unique d'organisation du transport) mais aussi **une nouvelle relation entre urbanisme et transport**.

Il s'agit de densifier les espaces urbains autour de pôles d'échanges, quels que soient les niveaux (gares, cen-

tres-bourgs, quartiers...), concentrant à la fois l'habitat, l'offre de transport, mais aussi les principaux services et activités. Cette approche s'applique en milieu urbain comme en milieu rural.

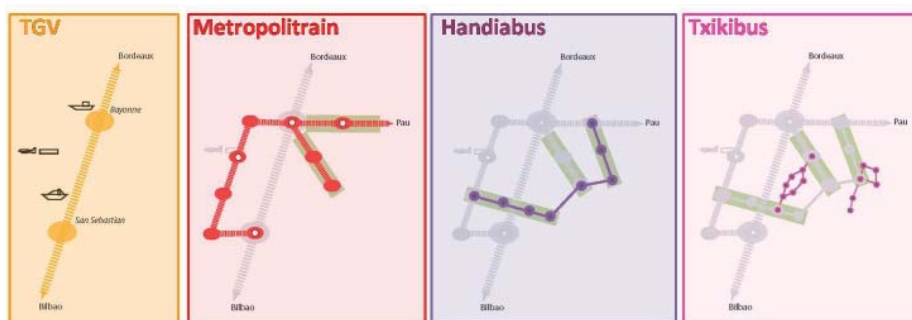
Cette nouvelle mobilité reposerait sur la notion de « **chaîne de transport** » c'est-à-dire l'articulation optimale de tous les modes de déplacements (voiture, marche à pied, vélo, train, bus), pour se déplacer aussi bien en local qu'en international, tant depuis la Soule que depuis le littoral.

La symbiose avec l'environnement

RCT invite à appréhender les ressources naturelles comme un capital précieux qu'il faut préserver pour leurs valeurs intrinsèques, mais aussi parce qu'elles contribuent au cadre de vie et à l'image du territoire, tous deux piliers du rayonnement métropolitain du pays.

Cela passe par une recherche d'**économie de l'espace** à travers des formes d'urbanisation plus compactes, et ce faisant, plus favorables à des modes de déplacements durables.

Cette symbiose consiste aussi à renforcer les liens ville-campagne c'est-à-dire à explorer toutes les **complémentarités** possibles entre les deux milieux. Un exemple est fourni à travers le cas de la **vallée de la Nive**, où l'occupation du territoire devrait s'attacher à articuler, de manière intégrée, les aspects de densité et de formes urbaines, les questions d'accès aux espaces de proximité, naturels ou agricoles, la biodiversité, la protection et le renouvellement de la ressource en eau, la promotion d'activités économiques respectueuses des équilibres naturels. Ainsi cette vallée pourrait-elle s'affirmer comme un haut lieu de la « métropole verte ».



La chaîne de transport de l'international jusqu'au local

Cette symbiose s'envisage enfin à l'échelle de l'ensemble du territoire Pays Basque où se jouent les **grands équilibres** liés par exemple à l'eau, aux grands paysages, ou à la biodiversité.

L'éco-territoire est une démarche de développement durable. Elle se décline dans un schéma d'aménagement intégré, tenant compte des dynamiques propres à chacun des grands milieux rencontrés : le littoral, la montagne et les vallées. Elle promeut une alliance avec les espaces voisins pour mieux affirmer la place du Pays Basque comme terre d'accueil, sur la façade atlantique.

Les cinq objectifs du scénario souhaitable

Pour préparer l'horizon 2030/2040, Alphaville propose de s'attacher à cinq objectifs:

- **L'interritorialité**, c'est-à-dire la nécessité de nouer des liens avec les territoires voisins, pour mieux s'affirmer face aux métropoles de Bordeaux, Toulouse, Bilbao et Saragosse.

Ainsi s'agit-il d'atteindre un seuil critique de ressources (population, équipements, activités, ...) en s'alliant avec Donostia/Saint-Sébastien, Dax et peut-être Mont-de-Marsan, Pau et peut-être Tarbes.

- **Améliorer l'accessibilité de TOUT le territoire**. Il y a le risque d'un Pays Basque à deux vitesses, avec un littoral que la LGV rendrait hyper-accessible et un Pays Basque Intérieur difficile d'accès, déconnecté des dynamiques du littoral. La réponse passe par une modernisation du transport collectif et plus particulièrement de l'ensemble des lignes ferroviaires existantes.
- **Assurer la cohésion sociale** en faisant en sorte que le territoire soit correctement équipé, et dans son ensemble, habitable. Il s'agit de faire face au risque d'une concentration des richesses sur le littoral, tandis que l'Intérieur poursuivrait sa déprise. Cela passe par une politique volontariste d'aménagement du territoire et par une production suffisante de logements (cf. «être terre d'accueil» p.5)
- **Adapter le tissu économique aux mutations**, et notamment au vieillissement des actifs. Il s'agit à la fois de préserver le tissu local des PME et de renouveler les activités par l'optimisation des ressources propres et non délocalisables : agricoles, énergétiques, naturelles, ...
- **Lutter contre la dégradation progressive de l'environnement**, première richesse du Pays Basque. En considérant le territoire dans son «métabolisme», il

s'agit de rechercher les solutions pour une plus grande autonomie énergétique et une meilleure valorisation des ressources internes.

Le schéma d'aménagement de l'éco-territoire

Le schéma d'aménagement conçu par Alphaville répond à ces objectifs. Il définit aussi des orientations spécifiques, tenant compte des dynamiques propres à chacun des grands milieux : du littoral, des vallées et de la montagne.

- La montagne

La montagne s'entend ici comme l'espace intégrant également la zone de piémont jusqu'aux villes d'Hasparren, de Saint-Palais et de Mauléon. L'objectif d'aménagement du territoire est double : éviter la désertification et valoriser la richesse environnementale de cet espace.

Parmi les orientations proposées figure celle de mailler le territoire par des polarités d'équipements et d'échanges correctement hiérarchisées, et qui assureraient les conditions minimales d'habitabilité de tout l'espace de la montagne. Pour ce faire, le principe est un maillage de «villes-bases», lieu du commerce et des services publics, et de «villages haltes», dotés de services à la personne et aux agriculteurs pour les hameaux et les fermes isolées.

«Le métabolisme territorial» au service de l'éco-territoire

Le «métabolisme territorial» est une méthode de gestion territoriale très rigoureuse, expérimentée dans de nombreux pays. Elle permet d'optimiser les ressources liées aux matières premières utilisées, et aux flux induits par les activités du territoire. L'objectif est de réduire les dépendances avec l'extérieur, en créant des «boucles locales» (entre entreprises, collectivités...) de réutilisation de flux (déchets industriels, énergie, eau..).



Les «villes-bases» (Saint-Palais, Saint-Jean-Pied-de-Port, Mauléon, ...) porteraient une croissance démographique modérée à soutenue. Les «villages-haltes» inscrits à l'interface des échanges en ressources premières, produits agricoles, énergie, eau,... auraient vocation à maintenir leur niveau de population stable, d'où l'expression «ménager la montagne».

- Les vallées...

...de la Nive et de l'Adour. Le leitmotiv qui sous-tend l'expression «aménager la vallée» est celui de la mobilité et des alternatives aux déplacements individuels, ici possibles. Ces deux vallées sont en effet équipées d'une infrastructure ferroviaire à l'heure actuelle sous-utilisée. Il s'agit de mobiliser ces lignes, en menant en parallèle une politique volontariste de développement urbain sur les coteaux et aux abords des gares.

Ce faisant, les autres éléments constitutifs de la vallée devront aussi être considérés : la valeur agricole des zones alluviales, ou leurs valeurs touristiques.

Ce projet signifie un changement de perception notable des bords d'Adour. Alphaville s'attache à rappeler l'intérêt d'un tel axe au contact des pôles d'emploi de Bayonne et de Pau.

- Le littoral

Sur les communes du front de mer et de deuxième ligne, l'enjeu est de préserver durablement l'attractivité du territoire sans hypothéquer ses valeurs naturelles, et en permettant au plus grand nombre un accès à ces aménités. L'expression «déménageons le littoral» exprime ainsi l'idée qu'il convient d'ores et déjà de préparer les effets du changement climatique et l'élévation du niveau de la mer en reculant les limites de référence autorisant l'implantation humaine.

Pour 2030, le développement démographique sur ce littoral doit ainsi s'envisager en deuxième ligne. Ici, les vallons d'estuaire dont la géographie reste peu révélée, gagneraient à être déjà pris en compte et inscrits dans les espaces constitutifs du linéaire urbain littoral. Leur rôle d'articulation entre les grands flux de circulation et d'échange doit aussi être anticipé (implantation de pôles d'échanges intermodaux).

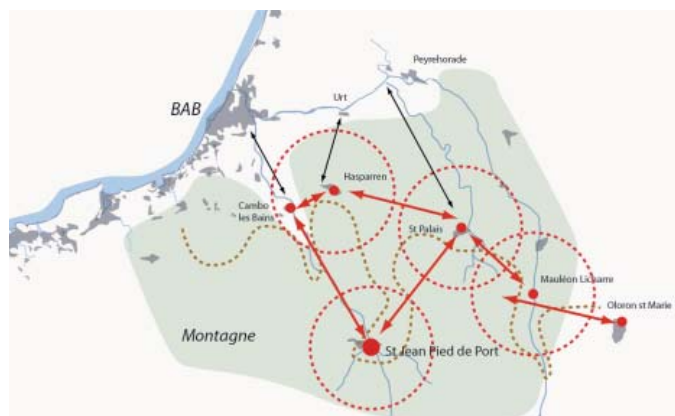
Etre terre d'accueil

Alphaville invite le territoire à assumer sa qualité de terre d'accueil et à l'organiser.

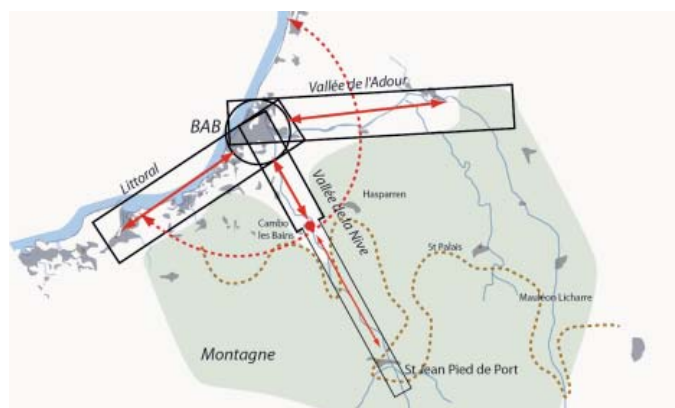
Rien ne sert de repousser l'attractivité, car elle pourrait exacerber les risques de ruptures sociales et de ségrégations spatiales. Mieux vaut au contraire prévoir une production de logements suffisante pour faire face aux besoins du territoire et des nouveaux arrivants. La production de 76 000 nouveaux logements (dont 30 % de social) serait ainsi nécessaire pour l'horizon 2030. Mais elle doit se porter sur des territoires ciblés :

- la Communauté d'agglomération du BAB,
- l'axe ferroviaire Bayonne/Pau,
- l'axe ferroviaire Bayonne/Saint-Jean-Pied-de-Port,
- l'arc intérieur de Saint-Jean-de-Luz à Saint-Vincent-de-Tyrosse, par Cambo, Hasparren, et Urt (cf. schéma ci-dessous)
- les «villes-bases» de la montagne, Saint-Palais, Saint-Jean-Pied-de-Port et Mauléon.

Les lieux privilégiés de l'accueil urbain :



les «villes bases» de la montagne, ...



... et les axes supports de transports collectifs,

Pour Acadie, le scénario jouable est avant tout un scénario d'action publique. Il faut construire un acteur aménageur plus apte à passer à l'action, donc renouveler la gouvernance locale pour que le Pays Basque demeure un acteur territorial à la fois « solidaire » en dedans, et « uni » du dehors. Le nouveau système d'acteurs se fédérerait autour de principes d'aménagement fondamentaux dont les effets pourraient être immédiats.

Les fondements de la démarche d'Acadie

L'unité dans l'action publique, qui a prévalu il y a quinze ans, est interpellée par la montée en puissance des stratégies locales (EPCI). On serait passé du « Pays Basque stratège, aux stratèges du Pays Basque ».

Acadie souligne les risques d'une accentuation des divergences territoriales, l'importance du passage à l'action et la nécessaire adaptation du système de gouvernance.

Sans minimiser les défis à relever (urbanisation, littoralisation, métropolisation, pressions environnementales...), cette équipe considère que le territoire est aujourd'hui moins confronté à des problèmes d'aménagement qu'à une question de gouvernance.

Les acteurs locaux ont-ils la volonté de « faire territoire » ensemble ? Souhaitent-ils répondre, ensemble, à des enjeux communs à l'échelle du Pays Basque ou à une échelle élargie ?

Acadie invite à inscrire progressivement de nouveaux cercles d'acteurs dans le management du scénario de « l'espace cardinal ». D'où la nécessité, dans un premier temps, d'un référentiel simple et accessible au plus grand nombre d'acteurs possibles.

Un référentiel fondé sur une double stratégie :

- une boussole pour l'interne : quatre principes d'urbanisme durable, applicables par tous et à toutes les échelles (les « pactes » ou stratégie du « tratu »)
- une boussole pour structurer les relations avec les différents territoires, en interne comme avec les voisins (les « alliances », ou stratégie du « lauburu »),

Les quatre pactes du « tratu »

- Le pacte de centralité

« Pas de nouveau développement urbain sans arbitrage collectif en faveur des centralités et polarités existantes... »

Ce pacte vise deux objectifs : partager le concept « d'intensité » pour structurer les espaces urbains ; hiérarchiser différents niveaux de centralité pour rendre lisible le fonctionnement du territoire et rendre possible une offre de mobilité alternative à la voiture individuelle (cf. *pacte suivant*).

Acadie distingue 3 niveaux de polarités :

- **les grappes des micro-centralités rurales**, autour des bourgs, pour lesquelles l'enjeu est de soutenir l'offre de services, l'accueil du résidentiel, l'autonomie énergétique et alimentaire via des actions exemplaires ;
- **les polarités intermédiaires** constituent autant de « quartiers » de la métropole. Ces polarités sont à la fois autonomes et interdépendantes, et celles dotées de gares sont structurantes dans le maillage général ;
- **les pôles métropolitains du littoral**. Réseau de villes qui doit affirmer des projets ambitieux liant accueil résidentiel, développement économique, enseignement supérieur et recherche pour revendiquer des fonctions métropolitaines d'excellence et s'inscrire avec Donostia/Saint-Sébastien dans la « métropole en réseau ».

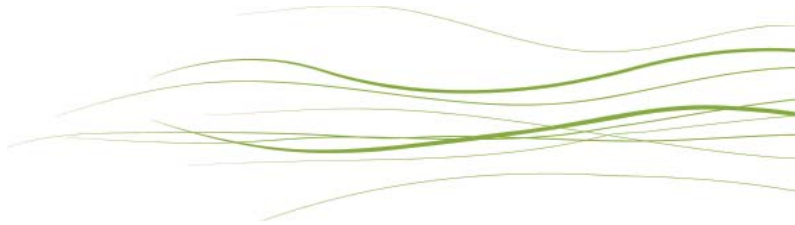
- Le pacte de mobilité

« Pas de nouveau développement urbain sans solution de connexion aux réseaux de transport collectif et de mobilité douce... »

L'objectif est d'augmenter significativement la part des transports collectifs (TC) et des mobilités douces dans les déplacements. Il s'agit d'optimiser les offres, les infrastructures, de prendre en compte des flux matériels et immatériels, d'innover...

Pour cela quelques axes d'intervention :

- Développer les offres de TC, adossées aux centralités dotées d'un fort potentiel d'intermodalité et améliorer les dessertes existantes ;



- Optimiser la chaîne de déplacements, en développant toutes les alternatives crédibles à la voiture individuelle.

Exemple de projet stratégique : le tram-train de la Nive, au service du pacte de la mobilité et de la réciprocité



- Le pacte de ruralité

« Chaque projet doit dépasser l'opposition rural-urbain, et promouvoir les meilleures complémentarités possibles »

Parce que la ruralité est une référence dans la culture locale, Acadie invite à penser systématiquement les articulations entre la ville et la campagne.

Le « jardin habité » illustre cette volonté de maintenir en milieu rural une diversité d'activités mais tout en répondant aux enjeux environnementaux.

Acadie fait des recommandations concrètes : création de services et d'équipements, aménagement de la campagne numérique, promotion d'une agriculture paysanne et la valorisation des paysages.



Exemple d'intervention dans la structuration de hameaux multifonctionnels en lien avec le bourg d'Etchary.

- Le pacte des biens communs

« Pas de nouvelles politiques publiques sans l'objectif de combiner plusieurs ressources de plusieurs territoires »

Les ressources locales sont vues ici au sens de ce qui relève des ancrages patrimoniaux, du capital social, culturel et environnemental du Pays Basque.

Ce pacte constitue un levier majeur pour anticiper de nouveaux champs d'action publique, combinant, entre autres, économie et ressources locales (exemple : gestion forestière & politique énergétique, gestion de l'eau & du littoral, patrimoine & tourisme...)

Les quatre alliances du « lauburu »

- **L'alliance au sud** : l'Eurocité ou comment passer du principe de coopération à l'engagement opérationnel. Les axes d'intervention potentiels sont clairement identifiés : jeter les bases d'un agenda commun sur les priorités et synergies à trouver entre les collectivités, mener une politique culturelle et événementielle à cette échelle, assurer la continuité de services en TC ...

- **L'alliance au nord** : Le couple basco-landais ou comment partager des fonctions et des équipements nécessaires à la performance du système métropolitain. La mise en place d'un Interscot doit incarner cette stratégie. De même, le portage commun des projets liés à la structuration des noeuds ferroviaires et des services TC est un axe d'intervention immédiatement opérationnel.

- **L'alliance à l'est** : La réciprocité territoriale. Le transfert de moyens du littoral vers l'intérieur doit s'adosser : à la création d'outils de mutualisation (à l'exemple de l'EPFL...) ; au traitement commun des grandes problématiques écologiques, voire d'alimentation et de la santé.

- **L'alliance à l'ouest** : L'atlantisme ou comment demain se tourner vers le reste du monde. Au-delà des opportunités immédiates liées à l'économie de la mer, aux projets d'aménagement emblématiques, l'atlantisme est une invitation à partager des valeurs, des compétences, une créativité...

NB. Cette équipe a proposé 9 projets emblématiques qui font lien entre les pactes et les alliances. Deux de ces projets sont exposés ici.

(a)ménageons le Pays Basque

est un projet soutenu par l'Union européenne,
l'Etat, le Conseil régional d'Aquitaine
et le Conseil général des Pyrénées Atlantiques



Projet cofinancé par l'Union européenne.
L'Europe s'engage en Aquitaine avec le Fonds
européen de développement régional.



Un Comité de pilotage, animé par le Conseil des élus du Pays Basque, qui réunit les représentants de l'Etat, du Conseil régional d'Aquitaine, du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Cabab) ; des communautés de communes de : Amikuze, Errobi, Garazi-Baigorri, Iholdi-Oztibarre, Nive Adour, Pays de Bidache, Pays d'Hasparren, Sud Pays Basque, Soule-Xiberoa, Seignanx ; il réunit aussi les représentants du Syndicat mixte du Scot de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes, du Scot Sud Pays Basque, du Syndicat mixte Baxe Nafarroa, de la Diputación foral du Gipuzkoa et du Conseil de développement du Pays Basque.

Un Groupe prospectif réunissant une centaine d'acteurs du territoire : élus, société civile, professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Une animation par le dispositif Conseil des élus / Conseil de développement du Pays Basque et l'Agence d'Urbanisme Atlantique & Pyrénées



Conseil des Elus du Pays Basque
Euskal Herriko Hautetsien Kontseilua



Conseil de Développement du Pays Basque
Euskal Herriko Garapen Kontseilua

www.amenageons.urralde.net