



CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE
IPAR EUSKAL HERRIKO GARAPEN KONTSEILUA

CONTRIBUTION « EXPRESS »

ADOPTÉE PAR LE CONSEIL DE DIRECTION
DU 20 SEPTEMBRE 2023

PLUi & SCoT : des outils pour garantir le potentiel de développement du Pays Basque intérieur !

Dans le cadre des réflexions sur le SCoT¹ et les PLUi², le CDPB a mené plusieurs débats avec les acteurs et actrices de la société civile, ainsi qu'avec les élu·es concerné·es par ces outils de planification³. Le Conseil de développement a tiré les enseignements du débat actuel et identifié un certain nombre de points de vigilance. Le CDPB souhaite réaffirmer dans cette « contribution express » l'importance du changement de trajectoire pour le Pays Basque intérieur que ces outils de planification doivent traduire.

Alors que la Charte d'aménagement durable de la CAPB⁴ a fixé comme cap stratégique « une autre répartition, quantitative et qualitative, de l'attractivité résidentielle et économique » et que le SCoT se fixe comme grand objectif un « nouvel équilibre territorial » au profit du Pays Basque intérieur, le CDPB interpelle les décideurs publics afin de transformer ces intentions en choix stratégiques assumés. Les PLUi de Soule et de Basse-Navarre doivent incarner cette réorientation du développement territorial, et le SCoT doit guider sa mise en œuvre par une différenciation territoriale de la répartition de l'effort de sobriété foncière. Sans quoi l'écart de développement entre le littoral et le Pays Basque intérieur se poursuivra...

¹ Fin 2021, le CDPB a rendu publique une contribution au « projet d'aménagement stratégique du SCoT : « De la Géographie des modes de vie au Projet stratégique d'aménagement » : https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2021/12/Contribution_projetstratSCOT_adopteCD141221.pdf

² En janvier 2023, le CDPB rendu publique une contribution à l'élaboration des PLUi de Soule et Basse-Navarre : « Un projet de territoire pour (a)ménager le Pays Basque intérieur » : https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2023/02/Soak_Pays-Basque-interieur.pdf

³ Participation aux différents séminaires du SCoT entre 2021 et 2023, séminaire croisé entre CDPB et SCoT, intervention au conseil syndical du SCoT, rencontres avec les élu·es des trois territoires PLUi (dans chaque territoire et à la CAPB)...

⁴ Charte d'aménagement et de développement durables du Pays Basque (2020, Communauté d'agglomération Pays Basque) : https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/kiosque/Charte_d_amenagement_et_de_developpement_durables_Pays_Basque.pdf

Un débat au milieu du gué

Ces derniers mois ont montré que les élu·es et la société civile du Pays Basque intérieur **partagent une vision des enjeux et défis du territoire**, et de l'importance d'un « rééquilibrage » du développement en faveur de la Soule et de la Basse-Navarre.

Ils-elles partagent également **des inquiétudes sur la nature du développement futur**, sans cependant clarifier complètement la trajectoire idéale pour le Pays Basque intérieur. Ces craintes cachent sans doute des **craintes sur le modèle social**, sur le choc culturel que représente l'arrivée trop importante de nouveaux et nouvelles arrivant·es. **L'attractivité rurale est pourtant un enjeu d'avenir**, pour la jeunesse, pour le maintien de villages habités et vivants, comme pour le maintien de l'agriculture dans le territoire.

En Soule comme en Basse-Navarre, les échanges ont montré que **le débat sur le PLUi esquisse un projet de territoire, mais qu'il ne permet pas d'aller au bout de cette question du projet qui nécessite une approche plus globale** : intégrer d'autres dimensions sociétales, économiques, culturelles, les relations avec les territoires voisins, etc.

Ne confondons pas urbanisation et projet de développement

Beaucoup en Pays Basque intérieur ont peur du « développement » car il renvoie à une urbanisation qui échapperait au territoire. Pour le CDPB, il ne s'agit pas de faire de la Soule et de la Basse-Navarre des territoires « dortoirs » de la côte, mais bien qu'ils deviennent **des territoires de développement** où on crée des activités, des emplois, et pour cela du logement pour les actifs... en premier lieu pour les jeunes.

Comme le CDPB l'a exprimé dans ses contributions : le BAB n'est pas le seul poumon économique du Pays Basque. **Le Pays Basque intérieur est très dynamique sur le plan économique**, comme en attestent les données⁵. **Il s'agit de décider s'il doit le rester, voire le devenir encore plus, ou au contraire devenir de plus en plus dépendant de la dynamique du littoral, dont il serait le poumon vert ou l'aire de loisirs. Cette question est centrale dans la réflexion sur la trajectoire que l'on veut donner au Pays Basque intérieur**, et elle se déclinera dans la répartition des efforts fonciers et des investissements publics.

C'est dans cet esprit que le CDPB invite à faire **le pari de la jeunesse**, à créer des lieux d'accueil pour que des jeunes du territoire, formé·es à l'extérieur, puissent revenir sur leur territoire et y apporter leurs compétences, renforçant ainsi les services aux entreprises et aux habitant·es. Une jeunesse impliquée dans la vie socio-économique l'est aussi dans la vie culturelle, sportive, dans la dynamique des villages.

Il n'y aura pas de vrai développement du Pays Basque intérieur sans que certains choix soient assumés. Voulons-nous donc réellement permettre au territoire de se développer ? Plus d'entreprises, plus d'emplois et de jeunes salarié·es implique aussi plus de logements. Est-on prêt à faire, par exemple, de Saint-Palais et de Mauléon de vraies petites villes structurantes ?

⁵ Données (CAPB, AUDAP, CCI...) attestant d'un taux d'économie productive 2 fois supérieure à la moyenne du Pays Basque, d'une création d'emplois importante, du taux de chômage le plus bas, d'une population vivant et travaillant majoritairement sur le territoire...

Un urbanisme rural est à réinventer, qui assume à certains paris (sur la densité, l'habitat collectif, etc.) et reste en phase avec le modèle social et culturel local. C'est un défi d'innovation pour le Pays Basque intérieur !

Le « zéro artificialisation » n'est pas un indicateur de résilience

Résilience, sobriété foncière et ZAN, sont trop souvent mélangés dans les débats et ne permettent pas toujours de clarifier les enjeux. Il a ainsi parfois été renvoyé aux territoires ruraux que l'urbanisation est plus dense sur le littoral et qu'ils devraient s'en inspirer. Pourtant, les situations ne peuvent être comparées que ce soit sur l'habitat ou l'activité économique. Comment apprécier l'activité d'une start-up tournée vers le marché international, qui occupe quelques mètres carrés dans une pépinière sur la côte, et une entreprise de fabrication artisanale, tournée vers une clientèle locale, qui a besoin d'espaces de construction et de stockage ? Comment différencier, pour l'habitat individuel, des terrains qui sont d'un côté maintenus en prairie naturelle, avec de la biodiversité, quand d'autres sont enrobés de bitume... ?

La sobriété ne peut être mesurée sur des critères quantitatifs, mais bien sur des critères qualitatifs : dans la façon de produire de l'habitat, de l'activité économique, d'avoir un impact social et environnemental positif ou pas, de créer de l'emploi local et durable, de réduire les externalités (impact dans ce qu'on exporte ou ce que l'on importe sur le territoire). La résilience des activités et des hommes fera aussi celles de nos territoires !

Freiner la construction de nouveaux logements est un risque pour l'avenir

Partant sur l'hypothèse d'une inflexion de la croissance démographique, le projet de SCoT prévoit de moins produire de logements dans les prochaines années. **A moins d'orienter plus de 80 % de la production vers du logement social, la baisse de la production de logements se traduira par une difficulté encore plus importante pour la population locale de se loger.**

Les premiers écrits sur le SCoT et les PLUi tablent sur une part importante (jusqu'à 50%) de **production de logement à partir de l'existant** (bâti ancien, logement vacant...). **Le CDPB partage cette ambition mais s'interroge sur les leviers dont disposent les élu.es locaux pour relever un tel pari** (réglementation, fiscalité, financements publics...), et sur les échéances auxquelles ils seraient disponibles. **La construction de nouveaux logements apparaît être la solution actuelle la plus rapidement mobilisable** pour répondre aux besoins de la population locale, la remobilisation des logements vacants s'inscrivant dans le plus long terme.

Il semble également nécessaire de rappeler que le problème n'est pas qu'on ait trop ou pas assez construit, mais qu'on ait « mal » construit, en laissant la quasi-totalité du marché à la promotion privée... sans parler bien entendu des formes urbaines qui ont été produites, avec plus ou moins d'adaptation aux besoins et aux défis environnementaux. C'est donc **la question de la maîtrise publique de la production du logement qui est plus que jamais à interroger**, derrière les prévisions des documents de planification.

Dans le contexte actuel de tension immobilière, qui gagne l'ensemble du territoire, le débat des élu.es sur la production de logements renvoie à une **intention de limitation de l'attractivité**. Mais le CDPB s'interroge : **le territoire a-t-il décidé de s'emparer de cet**

enjeu, s'en donne-t-il les moyens par une stratégie globale (revisitant les questions de marketing territorial, de tourisme, d'équipements...)? Ce débat n'a pas encore eu lieu.

La planification ne résoudra pas les défis de développement territorial

Les choix de planification peuvent contribuer à répondre aux attentes du territoire, mais ils nécessitent de mettre en place **d'autres politiques publiques qui accompagnent les dynamiques et initiatives locales** permettant la mobilisation du tissu social, la vitalité des villages et des vallées, le développement de projets collectifs, la transmission culturelle et linguistique, la valorisation des produits locaux... Cette animation locale sera essentielle, notamment en Soule où le fort besoin de déployer une **stratégie d'attractivité et d'accueil** se fait sentir. C'est aussi par une animation locale que s'opèrent les mutations et les « changements de mentalité » pour répondre aux nouveaux besoins des territoires (appréhender de façon nouvelle l'habitat, par exemple).

Un travail spécifique d'animation est à mener sur l'agriculture, dont l'activité est centrale en Pays Basque intérieur. L'activité agricole modèle tout le système économique, social mais aussi culturel. Il s'agit de relever le défi des exploitations et du patrimoine familial. Trop de fermes partent à l'agrandissement en l'absence d'une reprise familiale, ce qui induit une perte d'activités, d'habitant·es, des maisons vides, des paysages qui se ferment... Alors qu'il existe une réelle demande de jeunes « hors cadres familiaux » pour s'installer.

Le travail à mener est dans la proximité, dans la médiation auprès des propriétaires, pour aborder des questions primordiales comme celles des logements vacants, des litiges familiaux sur les successions, de l'acceptation de l'accueil de jeunes paysan·nes extérieur·es, de partager une vision collective de l'agriculture de demain dans la vie des vallées. Des « médiateurs territoriaux » pourraient mener ce travail de fond, qui est essentiel.

De façon synthétique, le CDPB rappelle ses principaux messages :

- Derrière les documents d'urbanisme et de planification en cours d'élaboration (PLUi, SCoT), c'est bel et bien **la question du « projet de territoire »** qui se pose, avec, au cœur du projet, **le modèle de développement** du territoire.
- **Il est attendu de l'action publique qu'elle mette la priorité sur le développement du Pays Basque intérieur,** afin d'inverser les tendances de ces 20 dernières années (concentration de l'attractivité, de la création d'activités et d'emplois autour du littoral...).
- **Les scénarii envisagés et débattus dans les instances du SCoT et des PLUi, ne permettront pas d'inverser ces tendances** (même s'il est souhaité une réduction de l'écart de population entre la côte et l'intérieur).
- **La question économique et sociale est centrale.** Il faut poursuivre et développer des activités productives variées (agricoles, artisanales, industrielles), qui ont le plus fort effet multiplicateur en matière d'emplois directs et indirects, d'activités de services associées et de pluralité d'emplois qualifiés. C'est ainsi qu'on pourra répondre aux besoins de transmission agricole, de développement des entreprises, et aux besoins des actifs et actives (notamment les jeunes) pour se loger.

- Contrairement aux idées reçues, **ce développement n'est pas contradictoire avec la nécessaire transition écologique & énergétique, et à la sobriété foncière**. Au contraire, **c'est par la résilience économique qu'on peut minimiser les impacts environnementaux**, en privilégiant des activités aux marchés locaux/régionaux, par exemple.
- **Une stratégie d'attractivité et d'accueil doit se structurer en Pays Basque intérieur** pour accompagner cette dynamique, dans une **logique de développement local** (implication du tissu social et culturel, intégration d'hors cadre familiaux, etc.).

Le développement du Pays Basque intérieur ne se fera pas sans apporter des marges foncières importantes à la Soule et à la Basse-Navarre. Pour le CDPB, le SCoT devra traduire ce choix par une différenciation territoriale de l'effort de sobriété foncière demandé dans le cadre du « ZAN »⁶ (-50 à -55%) afin que cet effort repose essentiellement sur le Labourd.

⁶ ZAN ou zéro artificialisation nette, objectif fixé par la loi "Climat et résilience".