



Comment appréhender les pratiques et les usages des habitants ? Quels sont les besoins de proximité ?

Pour caractériser les interventions récurrentes des élus, concernant le « nécessaire équilibre », ou « rééquilibrage », à trouver sur notre territoire... les élus du Syndicat du SCoT ont été invités à s'exprimer sur les pratiques de leurs concitoyens, sur l'organisation souhaitable des services et équipements et sur l'évolution des modes de vie dans le cadre des ateliers du SCoT¹.

En quoi la nature des commerces, la répartition des services de santé ou l'offre de loisirs dessinent-elles des réseaux de villages et de villes qui répondent aux aspirations des habitants ? Quels rôles jouent des communes comme Mauléon, Larceveau ou Saint Martin de Seignanx dans l'organisation de notre territoire ?

Densité de l'offre et qualité de services au cœur des échanges

Pour les élus, l'accès facilité à des équipements et à des services de qualité contribue à la qualité du cadre de vie.

Si le territoire Pays Basque & Seignanx semble disposer d'un bon niveau d'équipements et de services, la répartition de cette offre révèle de grandes disparités entre les « espaces de vie² » qui le composent.

C'est donc un des premiers sujets auquel nous avons souhaité nous atteler pour engager l'élaboration du SCoT.

Face aux enjeux climatiques et environnementaux, peut-on encore répondre aux besoins des habitants avec le même logiciel ?

La qualité de notre cadre de vie, comme notre qualité de vie, est fragile. Nos pratiques, l'organisation de nos villes, de nos villages, de nos quartiers sont d'ores et déjà questionnées par le réchauffement climatique, les perspectives énergétiques et environnementales... (alimentation, services, énergies, déplacements...).

Comment prévenir et accompagner le changement ? Comment le SCoT doit-il - ou peut-il - anticiper, garantir, accompagner la résilience de notre territoire ?

Un premier niveau de contribution du Syndicat du SCoT aux réflexions qui traversent nos territoires et nos institutions

Cette synthèse pose les premiers jalons d'un diagnostic, en partie sensible, indispensable à l'élaboration du SCoT. Elle relève ce qui semble faire consensus, mais aussi des intuitions ou des questions qui méritent de continuer à être travaillées et mises en débat avec d'autres acteurs...

Marc Bérard

Président du Syndicat Mixte
du Schéma de Cohérence Territoriale
Pays Basque & Seignanx

¹ Les Ateliers du SCoT sont des espaces de dialogue et de travail où se développe une culture commune sur les enjeux qui nous occupent. Ces Ateliers, réunis à deux reprises au premier semestre 2019 ont essentiellement réuni les élus Syndicaux. Nous espérons pouvoir les ouvrir plus largement par la suite.

² Espaces de vies ou bassins de vie locaux... difficile de trouver les bons termes pour qualifier cet espace au sein duquel la plupart des habitants d'un lieu accèdent aux services courants.

**RÉSEAUX DE VIES, RÉSEAUX DE VILLES...
OU COMMENT LES PRATIQUES ET LES USAGES
DESSINENT NOS TERRITOIRES ?**



pour
comprendre

Extraits des cartes et données supports des ateliers

Les cartes ci-contre reprennent les supports utilisés au cours des ateliers du SCoT. Diverses thématiques ont été cartographiées et questionnées : diversité des équipements, niveaux d'offres, flux scolaires, répartition de la population, etc.

À partir des cartes, les élus ont pu s'exprimer très librement sur la pertinence des données retenues, leurs limites, leur propre vécu et ressenti sur les territoires ; ce qui a permis d'ouvrir la discussion sur des approches plus sensibles qui ont révélé l'importance des questions relatives à la santé et à l'accès aux soins, les attentes des jeunes et l'importance du maillage des villes et des bourgs pour répondre aux besoins.

L'accès au soin

La carte n°1 illustre un indice d'accessibilité potentielle à un médecin généraliste

Cet indice tient compte de la distance-temps entre le lieu de résidence du patient et le praticien, du nombre de consultations et visites réalisées sur une année, et enfin de la demande de soins en fonction de l'âge.

Les données utilisées (2015) proviennent de l'ARS, de la DREES (SNIIRAM, CNAMTS) et de l'INSEE.

Les élus du SCoT se sont beaucoup exprimés sur l'importance de pouvoir disposer facilement d'une offre médicale. Cette facilité s'incarne de différentes façons : elle doit être accessible physiquement, accessible financièrement et accessible rapidement en cas d'urgence.

Les déplacements domicile-travail

La carte n°2 illustre les principaux flux entre les lieux de résidence et d'emploi

Les données des flux entre le domicile et le lieu de travail sont calculés par l'INSEE dans le cadre du recensement 2015.

Pour les élus, le sujet des mobilités est central. Ils invitent à poursuivre les investigations en fonction des motifs de déplacements, donc de la fréquentation des équipements et services les plus structurants.

L'accès aux super et hypermarchés

La carte n°3 localise les hypermarchés et supermarchés et les temps d'accès moyen à cette offre

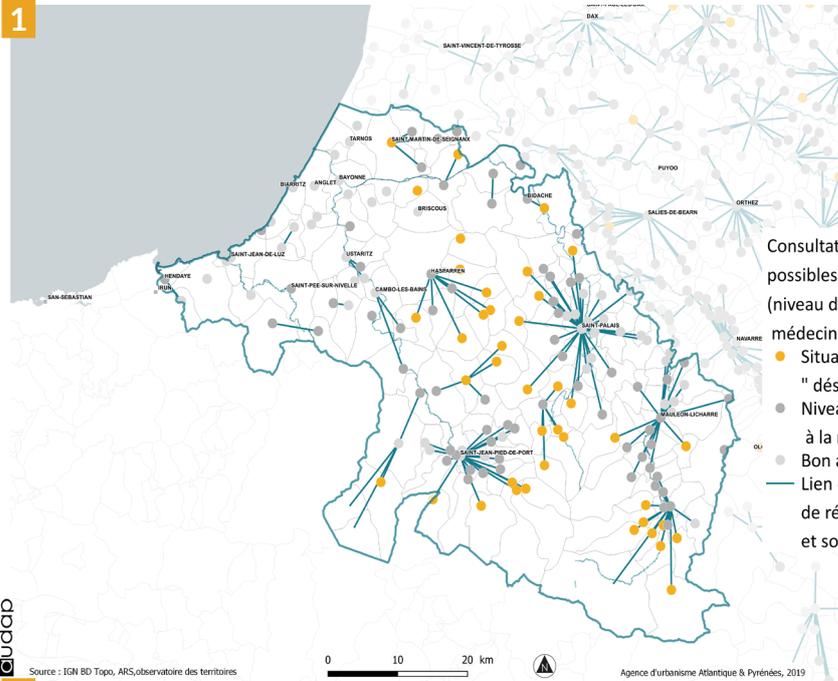
Les tâches grises détournent les zones où les supermarchés et/ou hypermarchés sont les plus faciles d'accès.

Les données des supermarchés et hypermarchés proviennent de la source LSA de 2018, et les commerces de proximité de la base SIRENE 2019.

Les élus sont très interrogatifs sur l'évolution des pratiques commerciales, constatant l'intérêt grandissant pour les circuits courts tout en s'inquiétant de l'impact des offres commerciales d'envergure sur la survie des commerces de proximité.

L'accès au soin

1



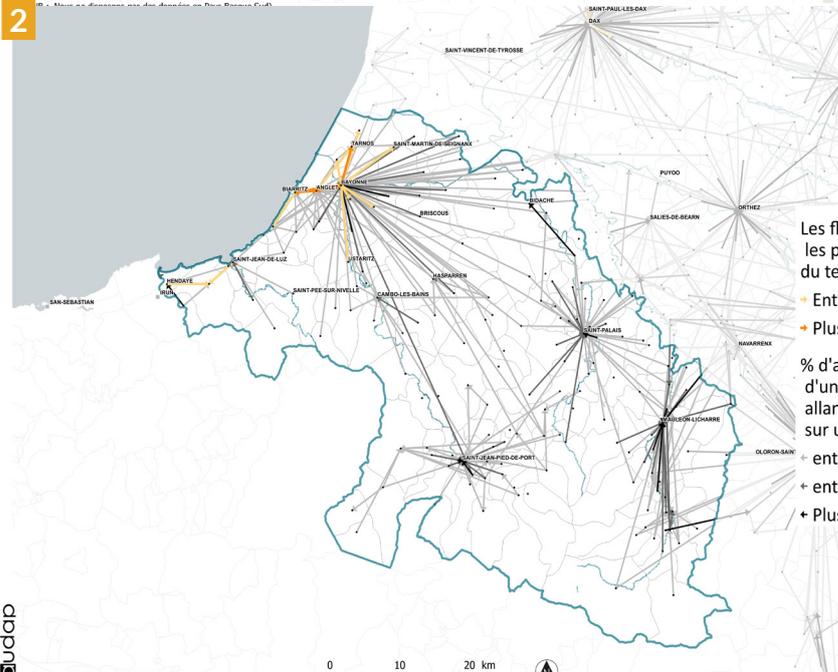
Consultations théoriques possibles par habitants par an (niveau d'accès potentiel à un médecin généraliste)

- Situation dite de "désert médical"
- Niveau d'accès inférieur à la moyenne française
- Bon accès au soin
- Lien entre la commune de résidence du patient et son médecin traitant

cludap

Les déplacements domicile-travail

2



Les flux domicile-travail les plus importants du territoire :

- Entre 500 et 1000 AR
- Plus de 1000 AR

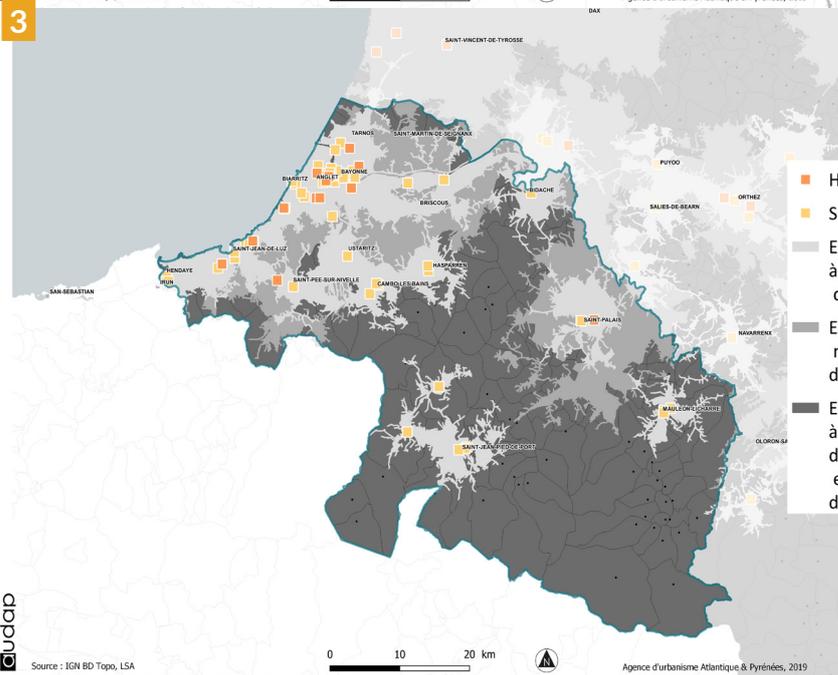
% d'actifs d'une commune allant travailler sur une autre commune :

- entre 10% et 20%
- + entre 20% et 30%
- + Plus de 30%

cludap

L'accès aux super et hypermarchés

3



- Hypermarchés
- Supermarchés
- Espaces situés à moins de 10 minutes d'un supermarché
- Espaces situés moins de 20 min d'un hypermarché
- Espaces situés à plus de 10 min d'un supermarché et à plus de 20 min d'un hypermarché

cludap

La proximité, une notion toute relative...

Que retenir des échanges ?

À l'échelle du SCoT, on trouve l'ensemble des équipements et des services nécessaires pour répondre à la diversité des besoins des habitants.

Cette offre s'est beaucoup développée et diversifiée en quelques décennies, mais elle reste très inégalement répartie sur le territoire.

Pour les élus, les équipements et services de proximité concernent essentiellement les commerces alimentaires de première nécessité, les services de santé (a minima un cabinet d'infirmiers), la crèche, l'école primaire...

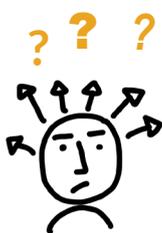
Lorsque l'offre est relativement dense en un même lieu, elle génère une polarité. Qu'il s'agisse d'un quartier, d'un bourg ou d'une ville, la taille de la polarité importe peu, c'est la fréquentation qui rend les équipements et services viables.

Or, la fréquentation dessine des espaces de vie, qui maillent le territoire. Chaque espace de vie fonctionne comme une sorte d'«aire de chalandise» de la polarité.

La représentation fine de ces réseaux de proximité peut difficilement être illustrée à l'échelle de l'entièreté du périmètre du SCoT. Mais chaque quartier, chaque bourg, chaque ville peut contribuer à l'organisation de l'offre, en particulier de l'offre de proximité.

Ce qui semble faire consensus

Proximité, accessibilité, qualité du service : l'importance pour l'usager d'avoir le choix



La notion de proximité fait écho à la distance ou au temps que chacun est prêt à consacrer pour accéder à tel ou tel service du quotidien.

Elle ne recouvre pas la même réalité en tous points du territoire :

- Dans le tissu urbain très constitué des villes et quartiers de l'agglomération littorale, « **la proximité c'est avoir une boulangerie au bout de la rue** »
- Dans les espaces de vie de l'intérieur (bourgs et petites villes structurantes de l'intérieur) « **la proximité c'est quand on peut trouver une boulangerie à 5 minutes en voiture de chez soi** »

Le rapport à la mobilité est donc essentiel, tout comme la qualité du service. Néanmoins la question de l'accessibilité ne doit pas être réduite à la mobilité ; elle renvoie à la facilité pour un usager d'accéder au service qui lui convient.

La nécessité, dans le SCoT, d'une approche adaptée à chaque spécificité territoriale

Par la mise en cohérence de principes d'aménagement, de mobilité et de développement, le SCoT doit contribuer à garantir, améliorer l'accès aux équipements et services en tout point du territoire, avec une attention particulière portée aux espaces déficitaires ou fragilisés.

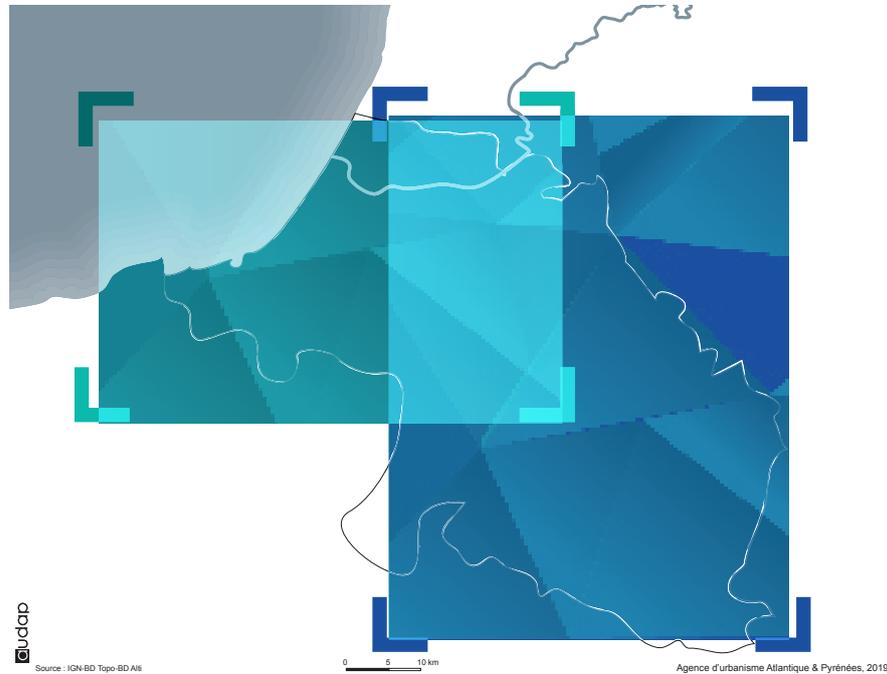
Si l'échelle de la proximité mobilise beaucoup les élus, elle est systématiquement traversée par l'idée que l'inégalité fondamentale est celle qui opposerait l'intérieur au littoral.

	La proximité		Le distant
la fréquence	plusieurs fois par semaine	plusieurs fois par mois	plusieurs fois par an
la distance/temps*	moins de 5 min	moins de 20 min	plus de 30 minutes
la singularité	offre ordinaire	offre spécialisée	offre exceptionnelle
la nécessité	besoins élémentaires (école, soins)	besoins secondaires	besoins accessoires

A

... d'où l'importance d'approches différenciées

Trois espaces de travail pour le SCoT



Les premières réponses des élus

Sortir de l'opposition littoral/intérieur et envisager trois espaces de travail à mettre en perspective et à articuler

Pour permettre aux élus de préciser leur propos, ils ont travaillé à partir d'un schéma représentant distinctement le « littoral » et « l'intérieur ».

À la question : « - Voyez-vous 2 ou 3 espaces de travail ? » Dans la diversité de leurs expressions, la réponse est unanime : les élus confortent le rôle essentiel d'un espace qui a longtemps été qualifié au Pays Basque de « zone intermédiaire », entre le littoral et l'intérieur ; les territoires de « franges », autour d'un axe Ainhoa, Cambo, Hasparren, Bardos vers Peyrehorade, étant représentés dans les deux cas.

Ce qui reste en débat

La nature de l'espace intermédiaire

Où situer le point de basculement entre « les espaces polarisés par l'agglomération littorale » et « les espaces de vie de l'intérieur » ? Faut-il fixer des limites, un périmètre à cet espace intermédiaire... ou faut-il accepter que cet espace puisse être à géométrie variable ? Quel rôle, quelles stratégies pour ce « tiers-espace » ?

Le débat n'est pas tranché.

Il révèle en filigrane, le rôle essentiel des franges, des espaces interstitiels, dans le bon fonctionnement des complémentarités entre les espaces. Il fait émerger le réseau des villes et des villages du Pays Basque et du Seignanx, comme un maillage efficace pour répondre aux besoins d'aujourd'hui et une opportunité pour anticiper les enjeux à venir, sans éluder le statut hyperpolarisant de « l'agglomération bayonnaise » qui fait ressentir ses effets sur tout le territoire.

« Rendre compte de toute cette diversité et fixer des règles adaptées à chaque situation, sans perdre de vue que nous devons être cohérents, c'est notre défi ! »

Quel réseau des bourgs et des villes pour guider...

Que retenir des échanges ?

Historiquement, certains équipements (scolaires, administratifs, de santé, etc...) se sont développés dans des sites stratégiques, qui étaient pour beaucoup des lieux de pouvoir.

Cet héritage dessine l'organisation de notre territoire, puisque la plupart des villes structurantes d'aujourd'hui l'étaient déjà au Moyen Âge.

Au fil du temps, ces villes ont naturellement continué à concentrer les services à la population en lien avec des activités marchandes. Cette offre attire de nouvelles populations, les villes grossissent et s'équipent de plus en plus, et ainsi de suite.

Cette croissance dépasse parfois les limites communales. Lorsqu'on dit que « Garazi » est une ville structurante pour une partie de la Basse-Navarre, il faut en réalité entendre « le chapelet de quartiers entre Uhart-Cize et Saint Jean le Vieux, traversés par la D918 et la D401 ».

Ce qui semble faire consensus

Des usages et des pratiques guidées par l'offre de services mais aussi par la géographie

Les villes et les bourgs qui réunissent un certain niveau d'offre de commerces et de services ont un effet structurant sur les communes alentours. Il est difficile de préciser les critères qui permettent d'atteindre ce statut de « bourg structurant » ou « ville structurante ».

La vallée de la Nive n'a pas développé le même type de maillage que l'organisation en Amikuze, très polarisée par Saint Palais.

Mauléon, Ossès, Larceveau ou Hendaye... tous sont des noeuds géographiques, qui connectent plusieurs espaces entre eux, les infrastructures ayant bien souvent accompagné leur développement.

Le relief et certaines discontinuités naturelles expliquent parfois un légitime sentiment d'isolement. Dans ces contextes, certains bourgs - Baïgorri ou Tardets - jouent un rôle central pour le maintien de l'activité dans les vallées.

Sur le littoral, les bassins versants semblent organiser des espaces de vie locaux, largement interconnectés entre eux, mais où subsiste une organisation spécifique. C'est également vrai à l'intérieur, autour du Saison ou de la Nive.

Les premières réponses des élus

Aucun réseau de villes, aucune organisation urbaine ne pourra entièrement refléter la diversité des usages et des pratiques

C'est un défi de réussir à concilier les enjeux de proximité, de qualité de vie au quotidien et d'accès aux équipements dont l'aire d'attractivité dépasse celle du Pays Basque et du Seignaux (centre hospitalier, enseignement supérieur, commerces ou installations sportives spécifiques...).

En effet, les besoins sont variables selon les habitants ; les jeunes actifs célibataires ne recherchent pas les mêmes équipements que les familles avec jeunes enfants.

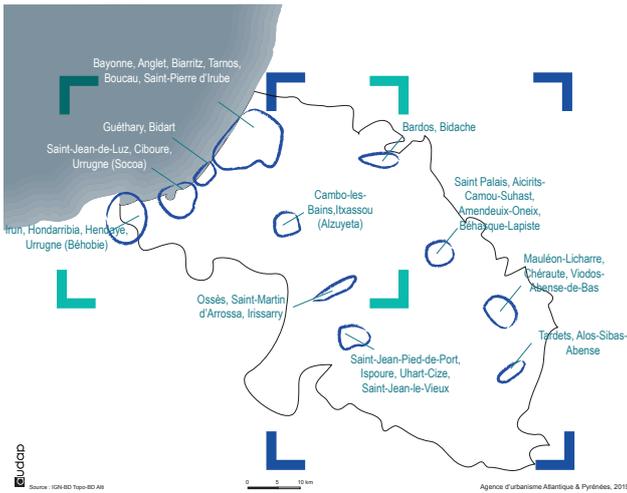
Dans ces conditions, aucun indicateur, aucune carte ne peut rendre compte à la fois de l'offre, de son niveau d'accessibilité, du nombre d'utilisateurs potentiels et réels et encore moins de la variabilité des besoins.

Il n'y a pas un mais des réseaux de villes. Aucune représentation, quelle qu'en soit l'échelle, ne peut restituer l'entière diversité des pratiques et des usages.

Le « rééquilibrage » territorial doit s'envisager à toutes les échelles. C'est dans le dialogue entre les échelles territoriales, entre les thématiques (santé, formation, commerce, culture et loisirs...), que les équipements et les services ont vocation à trouver place à tous les niveaux de la planification et du projet.

B

... la localisation préférentielle des équipements et services ?



Des systèmes de villes et bourgs

Ce qui reste en débat

Comment faire pour illustrer et répondre à la diversité des pratiques ?

Le confortement – voire la revitalisation - des villes structurantes, en particulier à l'intérieur, semble faire consensus. Mais la question des bourgs est plus délicate.

Peut-on conforter, développer des offres partout ou faut-il privilégier tel ou tel niveau de centralité ? Selon quels critères ?

Les modes de vie évoluent très vite, justifiant de nouveaux besoins... Comment accompagner les acteurs ?

D'autant plus que la demande est versatile et souvent contradictoire. Elle plébiscite les circuits courts et continue à faire vivre le grand commerce. Le développement de l'e-commerce, comme la dématérialisation des services

publics, soulèvent de nombreuses questions, et interrogent autant les stratégies des acteurs locaux et/ou des grands groupes que les institutions.

Face aux enjeux énergétiques et climatiques, quelles seront les réponses locales ?

Les stratégies bas carbone, le réchauffement climatique, les enjeux d'une alimentation locale ne manqueront pas de rebattre certaines cartes. En quelle mesure ces réponses seront-elles de nature à faire évoluer l'organisation des territoires, à toutes les échelles ?

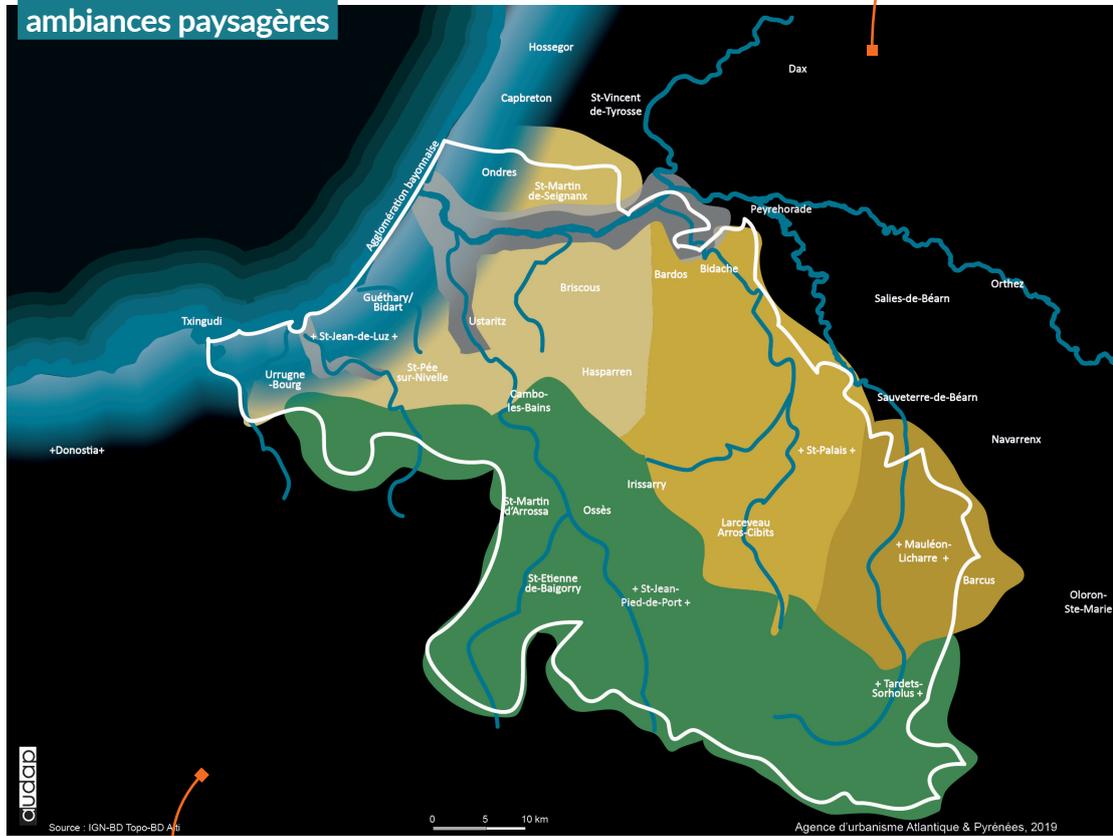
Comment adapter le réseau de vi-ll-es du Pays Basque et du Seignanx à ces nouveaux enjeux ?

C

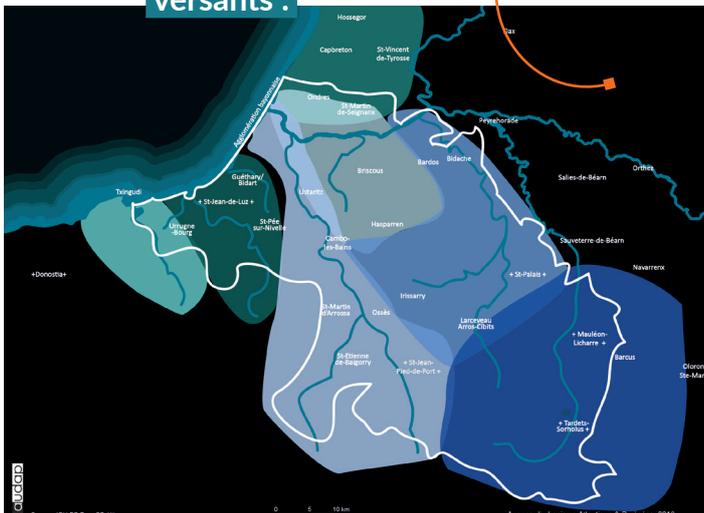
Le réseaux de vi(II)es du SCoT aux croisements de la géographie et des pratiques

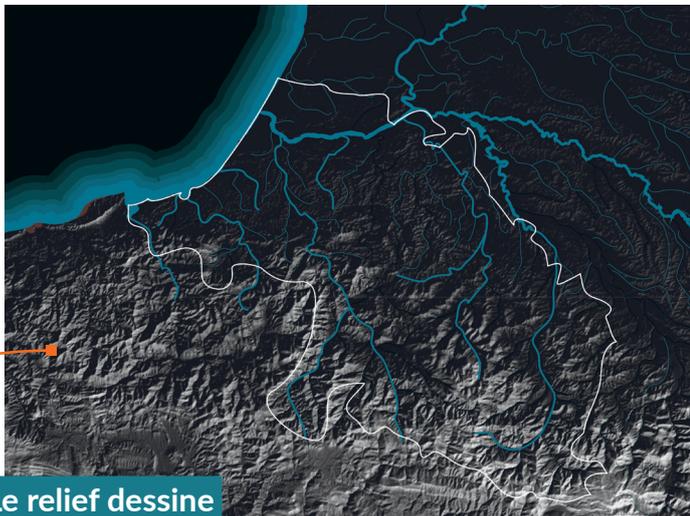
- La façade maritime dont l'influence se ressent au delà des seules communes littorales
- Les estuaires, à l'interface entre terre et mer jusque dans les vallées
- Les collines et plaines du Seignanx, du labourd intérieur, du Pays de Mixe et Bidouze et enfin de basse Soule qui façonnent les agricultures du territoire
- Le relief des montagnes basques marqué par l'agropastoralisme qui s'estompe petit à petit vers le nord

Littoral et montagne dessinent différentes ambiances paysagères



Le réseau hydrographique structure le territoire en différents bassins versants :





Le relief dessine un territoire de contrastes



Chaque commune chaque quartier joue un rôle...

... dans l'organisation du territoire :

- Les bourgs
- Les petites villes
- Les villes structurantes
- La mise en réseau des villes et des bourgs
- Effets de rayonnement des villes et certains bourgs
- Le réseau routier principal

Des niveaux de rayonnement différents...

... qui précisent l'organisation du territoire :

Plus ou moins grosses, plus ou moins proches, les communes du territoire se répartissent populations, emplois et équipements de façon inégale.

Certaines se distinguent par la diversité et la concentration de leurs activités.

Quelques communes fonctionnent ensemble, **en réseau**, du fait de leur proximité et de la complémentarité de l'offre en équipements et services.

Les **villes structurantes** rayonnent bien au delà de leurs limites, offrant une réponse aux besoins des habitants des « alentours ».

Loin d'être des entités isolées, les **villes et bourgs structurants** du territoire sont parfois connectés entre-eux. Cette mise en réseau accroît leur niveau d'offre et donc leur aire de rayonnement.



(ci-contre) Le rôle capital de l'agglomération bayonnaise...

... au bénéfice du territoire et dans la structuration du réseau Sud-Aquitain :



En terme de rayonnement, on peut souligner le rôle particulier de l'agglomération bayonnaise. Celle-ci, au delà de répondre à des besoins quotidiens, offre également une réponse à des besoins plus singuliers ou exceptionnels.



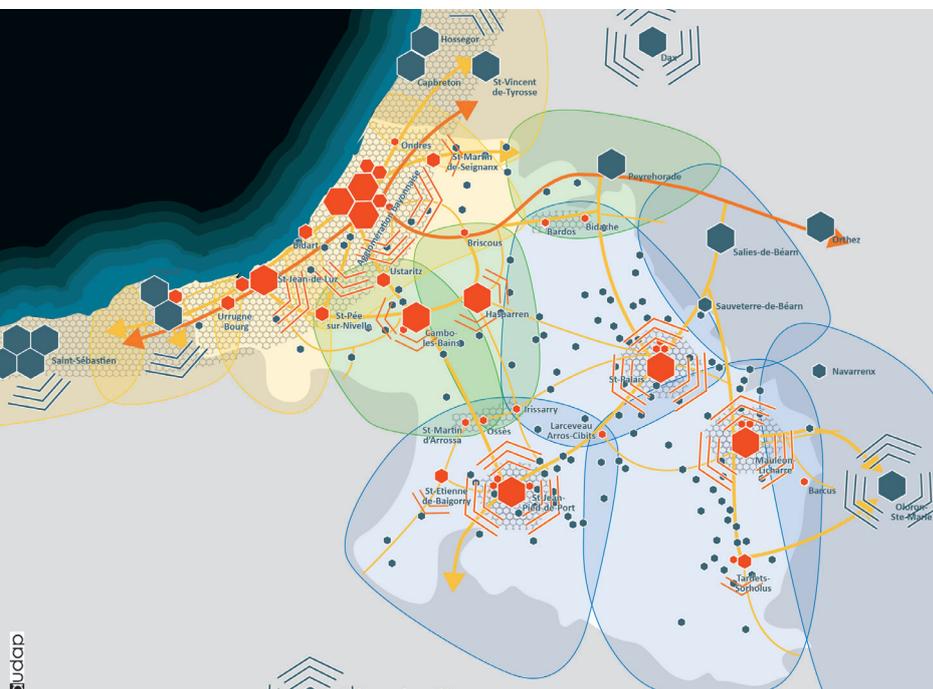
À l'image des autres agglomérations alentours telles que Pau ou Saint Sébastien, elles concentrent par exemple des équipements de santé, universitaires ou culturels uniques sur le territoire du SCOT.

L'impossible synthèse

- Les bourgs
- Les bourgs structurants
- Les petites villes
- Les villes structurantes
- Le réseau routier principal
- La mise en réseau des villes et des bourgs
- Effets de rayonnement des villes et certains bourgs

Les mailles de base

Les effets de réseau de proximité



- Les espaces de vies du littoral
- Les espaces de vies intermédiaires
- Les espaces de vies de l'intérieur





Conclusions

Aucune représentation cartographique ne peut restituer la diversité, voire la complexité, des pratiques et des usages.

Le besoin de proximité se décline dans toutes les sphères de la société.

Miser sur la proximité spatiale oblige à s'interroger sur l'organisation territoriale des services, des emplois et les formes urbaines les plus à même de garantir des courtes distances.

Toutes les échelles d'organisation cohabitent en même temps. La géographie conditionne l'accès aux centralités autant que la qualité des infrastructures. Les travaux menés avec les élus montrent à quel point la mobilité guide fortement les choix individuels et collectifs.

A l'épreuve de la transition, sans doute devons-nous considérer la mobilité, la vitesse, les distances de manière bien différente... **Dés à présent, il n'y a pas un mais des réseaux de vi-ll-es.**

La représentation de l'armature urbaine, celle des réseaux de villes, ne peut jamais représenter l'entièreté des pratiques et des enjeux en une seule carte...

La question de l'implication des citoyens dans les choix collectifs a directement traversé nos travaux

Par l'évolution de leurs modes de vies, les habitants interrogent les formes du commerce et sollicitent la montée en puissance des circuits courts... à partir de questions pragmatiques sur les formes du commerce alimentaire, la montée en puissance des circuits courts...

Le rôle des habitants est donc central. Par leurs initiatives, l'évolution de leurs pratiques, ils influencent voire influencent le modèle de développement et interrogent directement les questions d'aménagement.

Réfléchir à l'avenir du territoire doit désormais se faire en étroite coopération avec la société civile.

Ce premier travail sur les pratiques et les usages, laisse entrevoir des enjeux, qui seront autant de défis à relever dans le SCoT Pays Basque & Seignanx et dans les politiques publiques qui se déploient dès à présent.

Ce travail est une contribution, et le débat doit se poursuivre, sans freiner les initiatives et le passage à l'action.

L'urgence climatique et environnementale traverse nos réflexions, sans les balayer. Au contraire, elle exacerbe la responsabilité collective, l'urgence de nouvelles coopérations et l'importance du dialogue avec toutes les parties prenantes du territoire qui le façonnent chaque jour par leurs initiatives et leurs modes de vie.

«Le territoire de demain se dessine sous nos yeux. Nos choix d'aujourd'hui préfigurent la manière que nous aurons de le vivre demain.»

En collaboration avec



QU'ENTEND-ON PAR RÉSEAU DE VI(LL)ES ?

Quelle organisation urbaine se dessine quand on trace les liens entre les lieux que nous fréquentons chaque jour, chaque semaine ou de manière plus exceptionnelle ? Si chaque trajectoire est unique, la plupart se recoupent. Les équipements, services, lieux d'emplois se sont historiquement développés dans des endroits géographiquement stratégiques, qui concentraient les habitants et les flux. Qu'en sera-t-il demain ? Alors que les experts s'accordent sur le rôle décisif de l'aménagement du territoire, que doit-on faire évoluer pour que cette organisation historique réponde aux grands enjeux qui s'imposent à nous ?