

Territoire Pays Basque

Un vaste territoire, fortement polarisé

Situé à l'extrême Sud-Ouest de la région, à la frontière espagnole, le territoire de contractualisation du Pays Basque est un vaste espace de 158 communes constitué depuis janvier 2017 en une communauté d'agglomération fusionnant 10 intercommunalités et qui compte 302 980 habitants en 2015.

Il s'organise autour du grand pôle de Bayonne¹, qui englobe la totalité de la partie littorale du territoire, et qui concentre 72 % de la population du Pays Basque et les ¾ de ses emplois. Six pôles secondaires, maillant la partie piémont et montagne du territoire, rassemblent 11 % de la population et 1 % de l'emploi : Saint-Palais, Mauléon-Licharre, Saint-Jean-Pied-de-Port à l'est, Cambo-les-Bains, Hasparren, Saint-Pée-sur-Nivelle dans la couronne périurbaine du pôle bayonnais.

Le territoire bénéficie d'un réseau important d'infrastructures de transport structurantes. Il est traversé par l'A63 qui le relie à Bordeaux et à l'Espagne et le positionne sur un axe de fret européen Belgique-Espagne, l'A64 qui l'ouvre vers Pau, Tarbes et Toulouse. Une ligne ferroviaire mixte (TGV-grandes lignes-TER-fret) relie Bayonne à Dax, Bordeaux et Hendaye (raccordée au réseau ferré espagnol). Bayonne est reliée à Pau par le réseau grande ligne via Dax et par TER. Enfin une ligne TER Bayonne-Saint-Jean-Pied-de-Port complète le réseau intérieur. Le territoire bénéficie de l'aéroport de Biarritz-Pays Basque qui le connecte à plusieurs villes françaises et capitales européennes, et de la présence du port de commerce de Bayonne et du port de pêche de Ciboure/Saint-Jean-de-Luz.

Un modèle de développement porteur, plutôt diversifié

Le Pays Basque dispose d'un modèle de développement de type « Touristique » mis en évidence par la nette surreprésentation des dépenses touristiques dans le processus de captation de revenus extérieurs au territoire. Il traduit la forte vocation touristique du territoire qui repose sur de multiples atouts naturels, paysagers, patrimoniaux, architecturaux, culturels, gastronomiques, sites remarquables et sur la présence de nombreux équipements touristiques sur l'espace littoral et dans le Pays Basque intérieur. Les capacités d'accueil y sont près de deux fois plus importantes qu'en Nouvelle-Aquitaine, que ce soit en hébergement marchand ou non marchand (résidences secondaires). L'offre des hôtels et campings est majoritairement haut de gamme.

Si le modèle de développement apparaît a priori très spécialisé, la réalité est en fait plus nuancée. Les revenus productifs exportateurs, bien que sous-représentés dans le

¹ Le grand pôle de Bayonne englobe toute la partie littorale du territoire de contractualisation du Pays Basque mais en dépasse les limites : une partie se situe dans la CC du Seignanx au nord, une autre partie se situe sur la côte espagnole.

processus de captation de revenus, sont significatifs comparés à ceux d'autres territoires à vocation touristique, et se singularisent par leur progression. Les pensions de retraite pèsent d'un poids conséquent, même s'il est moins élevé qu'en moyenne dans les territoires de structure comparable². Cette sous-représentation résulte de l'importance du poids relatif des dépenses touristiques et non d'un effet démographique : les retraités occupent en effet une place importante au sein de la population. Les revenus pendulaires, importés par les actifs qui résident sur le territoire et travaillent à l'extérieur, se situent quant à eux dans la moyenne. 11,6 % des actifs vont travailler hors de son périmètre. Les flux les plus importants se font en direction du Sud des Landes (4 000 actifs vont dans la CC Maremne Adour Côte Sud ou la CC du Seignanx), de l'Espagne (3 000) ainsi que vers les CC du Béarn des Gaves et du Haut Béarn à l'est. Les flux à moyenne et longue distance, vers Pau, Bordeaux Métropole, l'Ile-de-France sont également significatifs. Le rôle de centralité du pôle bayonnais génère logiquement un solde négatif pour le territoire entre flux sortants (14 000 actifs) qui occasionnent une captation de revenus et flux entrants (15 000 actifs) qui occasionnent une évasion de revenus. Il n'est cependant que légèrement négatif, le territoire tirant notamment profit de ses échanges avec l'Espagne, avec des pôles distants et avec celui d'Oloron-Sainte-Marie à l'est.

Les revenus productifs, les revenus pendulaires et les pensions de retraite constituent donc d'importants leviers complémentaires, aux côtés des dépenses touristiques. Le modèle de développement du territoire traduit ainsi des modalités de fonctionnement plutôt diversifiées. Il apparaît porteur sur le plan économique et social, comme en témoigne la relativement faible dépendance aux mécanismes de redistribution nationaux (revenus sociaux, revenus publics), significativement sous-représentés.

Autre signe de l'équilibre relatif du modèle de développement : la très forte captation de revenu par habitant qu'il génère. Malgré une propension à consommer localement plutôt faible suggérant un phénomène significatif d'évasion commerciale, elle stimule l'économie locale et assure un développement soutenu de la sphère présentielle sur le territoire.

Une économie dont l'orientation présentielle se renforce et qui se révèle très résiliente face à la crise

Le tissu économique du Pays Basque a connu une mutation importante depuis 1975. A l'image des territoires de structure comparable, son orientation présentielle s'est renforcée. Le poids de la sphère présentielle, tournée vers la satisfaction des populations présentes, atteint 70,3 % de l'emploi du territoire en 2015 (contre 57,8 % en 1975), grâce à l'explosion de ces activités (leurs emplois ont progressé de 84 % entre 1975 et 2015). Autre fait marquant : sur la même période, la sphère productive exportatrice a gagné des emplois (+6,4 %), contrairement aux tendances générales. Le dynamisme des deux sphères a engendré une progression globale de l'emploi deux fois plus importante sur le Pays Basque qu'en région et en France de province.

² Les territoires de référence sont la région Nouvelle-Aquitaine, la province (France métropolitaine hors Ile-de-France) et la moyenne des territoires de contractualisation néo-aquitains autour de pôles de 40 000 emplois et plus.

La spécialisation du tissu économique porte majoritairement sur des secteurs d'activités présentes, pour la plupart liées à la vocation touristique du territoire (l'« hébergement-restauration », le « Commerce-réparation-automobiles », les « activités immobilières », les « arts, spectacles et activités récréatives ») auxquelles s'ajoutent « l'hébergement médico-social - action sociale » et la « construction ». L'industrie « textile-habillement-cuir-chaussure » est le seul secteur productif qui distingue le territoire. L'agriculture, sans spécialiser le tissu économique, demeure importante et ses productions, dont plusieurs bénéficient d'un signe de qualité (dont l'Ossau-Iraty, le Piment d'Espelette, le vignoble Irouleguy, le Porc Basque Kintoa, etc.) marquent l'identité du territoire et contribuent à sa renommée.

Sur la période récente, le Pays Basque a montré une certaine résistance face à aux épisodes de crise et une importante capacité de rebond. Touché par les phases récessives de 2008-2009 et 2011-2014 avec une intensité moindre que les territoires de référence, le territoire a tiré profit des périodes de reprise pour créer de l'emploi, plus intensément. Cela se traduit sur l'ensemble de la période 2008-2017 par une progression de l'emploi salarié privé de + 9,7 %, parmi les plus élevées des territoires de contractualisation néo-aquitains. Le « Commerce, réparation, automobiles », l'« hébergement médico-social - action sociale », les « activités de services administratifs & soutien » et l'« hébergement-restauration » ont créé le plus d'emplois salariés. Inversement, les activités industrielles de « Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique », et de « Travail du bois, industries du papier et imprimerie » sont touchés par les pertes d'emploi les plus importantes. Au sein du territoire, l'emploi salarié progresse deux fois plus vite dans l'aire urbaine de Bayonne que dans l'arrière-pays.

La dynamique de création d'emploi du Pays Basque provient de son orientation économique mais surtout d'un « effet local » favorable. Si chacun des secteurs d'activité qui composent le tissu économique local avait évolué comme au niveau national, l'emploi salarié privé n'aurait en effet progressé que de +3,3 % au lieu de +9,7 % dans la réalité. L'important effet local, qui explique le différentiel, résulte des capacités du territoire à tirer profit des ressources locales (aménités, coordination des acteurs, capacité d'innovation, etc.).

La vitalité économique est aussi perceptible dans la dynamique de création d'établissements qui, après avoir baissé comme partout, progresse à nouveau depuis 2016, et plus fortement que dans les territoires de structures comparables.

Une situation sociale plutôt favorable

Le fonctionnement socio-économique du territoire et sa dynamique économique engendrent une situation sociale globalement favorable sur le territoire.

Le niveau de qualification de la population est élevé : les habitants ne disposant d'aucun diplôme qualifiant sont nettement sous-représentés et les diplômés de l'enseignement supérieur nettement surreprésentés.

La pauvreté est moins répandue que dans les territoires de références. Le niveau de revenu des ménages est supérieur à celui qui est observé en Nouvelle-Aquitaine et dans les territoires de structure comparable, notamment pour les catégories les moins favorisées et les catégories les plus aisées. Ce niveau de vie est favorable à la consommation locale et au développement de l'économie présente sur le territoire. Une nuance à ces constats : la structure sociale se révèle plus inégalitaire qu'en région. L'intensité du chômage est inférieure à celle des territoires de référence et progresse moins entre 2010 et 2015. Elle est cependant plus forte dans l'aire urbaine de Bayonne et très réduite dans le reste du territoire.

La situation relative au niveau de précarité de l'emploi apparaît mitigée. Les contrats précaires, malgré le profil touristique du territoire, sont sous-représentés mais la part des actifs à temps partiel demeure plus forte qu'en région.

Une attractivité résidentielle et touristique à maîtriser

Le dynamisme démographique du Pays Basque est remarquable. Il ne cesse de s'accroître depuis les années 90, y compris sur la période récente au cours de laquelle la tendance générale est au ralentissement. Il est porté par un solde migratoire soutenu et croissant qui situe le Pays Basque parmi les territoires de contractualisation néo-aquitains les plus attractifs. Ce dernier attire notamment des jeunes retraités et des jeunes actifs. Cela lui vaut une progression importante de sa population active et assure un renouvellement de son potentiel en main d'œuvre, favorable à son développement. Cette attractivité semble aussi contribuer à limiter le vieillissement de la population : la structure par âge des habitants montre un équilibre entre le poids des plus de 60 ans et celui des moins de 30 ans.

Outre les aménités naturelles qui servent son attractivité résidentielle et touristique, le territoire dispose d'un niveau d'équipements particulièrement élevé, qu'ils soient de proximité, intermédiaires ou supérieurs. Le parc de logement progresse fortement, et apparaît relativement récent.

Mais le très faible taux de vacance dans l'aire urbaine de Bayonne montre l'existence de tensions sur le marché du logement, confirmées par le niveau élevé des prix du foncier et de l'immobilier. Autres conséquences de cette forte attractivité : les flux de mobilité sont intenses, qu'ils soient occasionnés par les déplacements domicile-travail ou par les flux touristiques particulièrement en période estivale.

Ces éléments appellent à maîtriser l'attractivité du territoire pour en limiter les effets néfastes et préserver les équilibres sociaux et environnementaux. Ils alourdissent en effet la facture énergétique et les émissions de gaz à effet de serre. Ils sont de nature à porter atteinte à la biodiversité et aux paysages qui font la richesse et l'attrait du territoire. Sans compter les risques de submersion marine induits par les changements climatiques. Il convient de rester vigilant pour que la consommation foncière et l'artificialisation des sols reste contenue et que les populations défavorisées ne soient pas évincées des zones où le marché immobilier est tendu.

Des disparités territoriales entre l'est et l'ouest

Les dynamiques infra révèlent des disparités territoriales entre l'est et l'ouest. Des fragilités socio-économiques affectent l'est du territoire, particulièrement le bassin de vie de Mauléon-Licharre. Il se démarque par un déclin démographique depuis les années 1960 lié à un déficit naturel intense et à un manque d'attractivité, dont résulte l'important vieillissement de la population. Il est touché par une déprise économique dû à un effondrement des activités productives exportatrices de 1975 à 2015 et par un faible renouvellement de son tissu économique éclaté. Le faible niveau de qualification de la population et le niveau de vie relativement bas marque une situation sociale moins favorable dans cette partie du territoire.

Des pistes d'enjeux

Le modèle de développement du Pays Basque semble inscrire le territoire dans une trajectoire porteuse sur le plan économique et social grâce à sa spécialisation touristique combinée à des activités productives concurrentielles dynamiques, aux poids significatifs des pensions de retraites et aux relations importantes qu'il entretient avec les autres territoires. Cependant, le dynamisme démographique remarquable du territoire et sa très forte attractivité touristique pourraient à terme lui nuire en provoquant une altération des conditions environnementales et sociales du territoire.

Il apparaît donc essentiel de maîtriser l'exceptionnelle attractivité du territoire pour en préserver les atouts environnementaux. Cela peut passer par :

- viser un meilleur équilibre de l'attractivité touristique : par l'allongement de la saison touristique, et/ou par le déplacement d'une partie de cette attractivité vers le pays basque intérieur ;
- en limitant les effets négatifs de l'attractivité résidentielle sur le marché du logement (tensions), la consommation d'espace, et les éventuels conflits d'usages ;
- en stabilisant le volume des flux pendulaires (notamment sur la partie littorale du territoire, où ils sont particulièrement élevés) et en favorisant des solutions de mobilités alternatives décarbonées.

Un deuxième enjeu réside dans la réduction des disparités entre l'est et l'ouest du territoire, par le développement de pôle d'équilibre au sein du pays basque intérieur, et en contribuant au renouvellement du tissu économique local et à la croissance des entreprises.

Il conviendrait par ailleurs de consolider le dynamisme des activités productives concurrentielles du territoire, essentiel à la diversification de ses moteurs de développement.

Contenir l'évasion commerciale apparaît aussi nécessaire pour préserver le dynamisme de l'économie présente du Pays Basque.

Enfin développer les coopérations avec les territoires environnants (comme le sud des Landes, sur le littoral ; le Haut Béarn, Pau Béarn Pyrénées à l'est) en termes de mobilités, de développement économique et touristique peut aussi constituer un enjeu pour ce territoire.