

# PAYS BASQUE 2010

## La prospective participative dans un territoire d'exception

<b>PAYS BASQUE 2010</b>	<b>1</b>
<b>La prospective participative dans un territoire d'exception</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Note liminaire sur le vocabulaire</b>	<b>6</b>
1 – La désignation des territoires	6
2 – Quelques mots basques couramment utilisés, même par les non-bascophones	7
<b>Première partie : le contexte</b>	<b>8</b>
<b>1 - Le Pays</b>	<b>8</b>
1.1 – Contrastes géographiques et démographiques	8
1.2 - Des liens, des réseaux, des voisins	8
1.3 – Une langue, une culture, une religion	10
1.4 – Bayonne : de BAB à l'eurocité	10
<b>2 – Économie : une région semblable à beaucoup d'autres</b>	<b>11</b>
<b>3 – Une croissance démographique globalement satisfaisante, mais avec de fortes disparités.</b>	<b>12</b>
<b>Deuxième partie : les institutions. La question récurrente du département</b>	<b>14</b>
<b>1 – Les rattachements administratifs du Pays basque</b>	<b>14</b>
<b>2 – Deux cents ans de revendications récurrentes</b>	<b>14</b>
2.1 – De la contestation des Basses-Pyrénées à la promesse de François Mitterrand (1790-1981)	14
2.2 – L'embaras du Président : de la mission Ravail (1982) au discours de Bayonne (1984)	15
2.3 - Pays basque 2010 et la question du département	17
2.4 – Une revendication raisonnée et relativisée	17
2.5 – Un coup de chapeau à Pays basque 2010	18
2.6 – Une revendication insubmersible	19
2.7 – Les alternatives au département	20
<b>Troisième partie - l'exercice de prospective : fabriquer du consensus avec de la connaissance</b>	<b>22</b>
<b>1 – Le contexte et les acteurs</b>	<b>22</b>
1.1 – Le contexte de 1992	22
1.2 – Les acteurs	22
<b>2 – La préparation, le lancement</b>	<b>24</b>
<b>3 – Le séminaire de Saint-Palais</b>	<b>28</b>
3.1 – Les participants	28
3.2 – Les documents préparatoires	28
3.3 – L'engagement du Président du Conseil général	28
3.4 – Les ateliers de prospective	29
<b>4 – Le diagnostic</b>	<b>41</b>
4.1 – L'apport des experts	41
4.2 – Le diagnostic	41
<b>5 - L'analyse structurelle</b>	<b>43</b>
5.1 – La création d'un « groupe transverse »	43
5.2 – Les cinquante-cinq déterminants du Pays basque	45
5.3 – Repérage des relations dans la matrice d'analyse structurelle	47

5.4 - Les plans influence-dépendance	50
<b>6 - Les scénarios</b>	<b>51</b>
6.1 - De l'analyse structurelle aux scénarios	51
6.2 - Les six scénarios d'évolution du Pays basque à l'horizon 2010	52
<b>7 - La communication et l'appropriation</b>	<b>55</b>
7.1 - La couverture médiatique : extraits de la revue de presse sur Pays basque 2010	55
7.2 - La communication, un souci constant du Conseil de développement et du Conseil des élus	56
<b>Quatrième partie – les outils et l'action</b>	<b>58</b>
<b>1 – Le « dispositif basque » : Conseil de développement et Conseil des élus</b>	<b>58</b>
1.1 – Le précédent de 1982	58
1.2 – Une formule originale : Conseil de développement et Conseil des élus	59
1.3 – Le pragmatisme, l'efficacité et la démocratie participative seront-ils suffisants pour répondre à une demande identitaire ?	64
<b>2 – Le projet de territoire : lurraldea</b>	<b>65</b>
<b>3 – Le Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque</b>	<b>67</b>
3.1 – Économie générale du Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque	67
3.2 – « Changer de registre »	68
3.3 – Les déclinaisons thématiques et territoriales du Schéma d'aménagement et de développement	69
<b>4 – La convention spécifique</b>	<b>71</b>
<b>5 – Les réalisations : Pays basque 2010 en actes</b>	<b>73</b>
<b>6 – Pays basque 2010 vu par ses acteurs</b>	<b>75</b>
<b>Cinquième partie – Analyse d'un succès</b>	<b>78</b>
<b>1 – Du bon usage de la prospective dans un territoire</b>	<b>78</b>
1.1 – Pourquoi (pour quoi) lance-t-on une opération de prospective ?	78
1.2 – Les deux grandes phases de l'exercice de prospective	79
1.3 – Les stratégies, les choix, les actions	79
<b>2 – Pays basque 2010 : six facteurs-clés de succès.</b>	<b>79</b>
<b>3 – Le Conseil de développement, carrefour indispensable</b>	<b>81</b>
<b>4 – Une expérience qui donne des réponses à ceux qui se posent des questions et apporte des questions à ceux qui ne s'en posent pas</b>	<b>82</b>
<b>Annexe : La mission Ravail</b>	<b>84</b>
<b>Les rapports</b>	<b>84</b>
<b>Les principales propositions de la Mission Ravail</b>	<b>85</b>
Langue	86
Culture	86
Mesures diverses	86
Conseil de développement	86
La coopération transfrontalière	87
La déconcentration et la décentralisation	87
Dossiers économiques : emploi, agriculture	87
<b>Bibliographie</b>	<b>89</b>

« *Le peuple basque a été un peuple muet ; il a su faire de grandes choses, mais n'a pas su les raconter. Voilà pourquoi il est passé inaperçu parmi les peuples tapageurs qui clament haut et fort leurs prouesses* »

**Miguel de Unamuno** (Bilbao, 1864 – Salamanque, 1936)

### Remerciements

Merci à Bernard Darretche, Battitta Boloquy, Jacqueline Elichondoborde, Ramuntxo Camblong, Aitor Arandia, Jean-Claude Iriart, Peio Olhagaray et François Maïtia qui m'ont reçu à Bayonne, Anglet et Ispoure et ont accepté de consacrer des heures à m'expliquer leur démarche. J'ai été frappé par la connaissance profonde qu'ils ont de leur pays, par la passion – qu'ils expriment avec retenue : les Basques ne sont guère expansifs – avec laquelle ils en parlent, et par la profondeur et la lucidité de leurs analyses.

Merci au Président Lasserre, qui a aidé le LIPSOR à réaliser ce cahier et a bien voulu me recevoir et me parler de Pays basque 2010, démarche dans laquelle il s'est impliqué depuis le premier jour et qui lui doit énormément.

Merci à Christian Sapède et à Jean-Pierre Duport, qui ont su faire confiance à l'intelligence des hommes du Pays basque, et ont pris le risque de lancer une opération qui a durablement changé la donne dans la région. Ils m'ont décrit Pays basque 2010 avec un peu plus de recul que ceux qui le vivent encore, ce qui m'a été fort utile.

Merci à Daniel Béhar, d'Acadie, à Cécile Chicoye et à Denis Chastenet de Géry, d'avoir accepté de répondre à mes questions.

Tous les acteurs de Pays basque 2010 sont reconnaissants à François Bourse d'avoir mis son énergie et son intelligence au service du Pays basque pendant deux ans. Je le remercie d'avoir bien voulu me raconter cette aventure, m'ouvrir ses dossiers et me donner la référence ou la précision que je lui demandais, à chaque fois que j'en avais besoin.

Et toute ma reconnaissance à Michel Godet, qui a su en 1992 galvaniser ses auditoires basques, et douze ans plus tard me donner très envie d'étudier de près une démarche qui lui tient à cœur, et dont il m'a si souvent parlé.

Après avoir été formateur, dirigeant de PME, directeur d'unité d'affaires et DRH, **Marc Mousli** est enseignant au CNAM et chercheur associé au LIPSOR. Derniers ouvrages parus : *Négociateur, l'art et la manière*, Maxima-Laurent du Mesnil, 2003 et *Diriger au-delà du conflit*, Mary Follett, pionnière du management, Village mondial, 2002.

*Ce Cahier du LIPSOR a été réalisé avec l'aide du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.*

## INTRODUCTION

La présente étude porte sur une démarche prospective réalisée au Pays basque de France. « Pays basque 2010 » est un cas extrêmement intéressant sous trois angles :

- la prospective : il s'agit d'une démarche aboutie : les participants se sont appropriés les méthodes et en ont fait, dans la durée, un usage efficace pour le développement de leur région ;
- la gouvernance, concept discuté auquel la prospective territoriale est très associée. Sous cet angle, les méthodes passent au second plan – ce qui ne signifie pas qu'elles n'ont plus d'importance, bien au contraire ; simplement, il y a une phase où les efforts ne portent plus sur leur application, mais sur ce que l'on peut construire en s'appuyant sur les résultats qu'elles ont permis d'obtenir. Ce sont alors le savoir faire politique et la capacité d'animation des hommes qui prennent le dessus. Là encore, Pays basque 2010 est un cas passionnant de mise en place d'un système local de gouvernance dans un environnement délicat ;
- le poids de la culture dans les organisations. Nous n'avons pas approfondi ce thème, notre sujet étant principalement la prospective. On connaît les travaux de Philippe d'Iribarne et de son équipe « Gestion et société » sur le management et la culture (d'Iribarne, Ph., 1989, 1998, 2003). Les entreprises nationales ou multinationales se donnent des principes et des règles sortis prêts à l'emploi de Harvard, de l'INSEAD ou d'HEC (ce sont d'ailleurs les mêmes pour ces trois écoles réputées) et les font appliquer aussi strictement qu'il est humainement possible à grand renfort de stages de formation, de *coaching* et d'« *incentives* » de toutes sortes. Ici ou là, les choses se passent mal, jusqu'à ce qu'un manager ou un sociologue suggère à la DG de laisser les dirigeants locaux adapter les règles en question à la culture locale.

La problématique est la même dans les territoires. Les lois s'appliquent théoriquement de façon identique, selon les mêmes décrets, les mêmes règlements, les mêmes circulaires, à l'intérieur des frontières nationales, et les tentatives d'adapter une règle à des coutumes, des mentalités voire des circonstances locales sont difficilement acceptées. Il y a à cela d'excellentes raisons, et il est évident qu'aucune solution n'est parfaite. Celles qu'ont su trouver les Basques sont néanmoins intéressantes et astucieuses, et l'on ne peut s'empêcher de penser que l'étude minutieuse des savoir-faire locaux pourrait remplacer avantageusement les discours incantatoires et les déclarations d'intention.

Pour qu'une opération de prospective territoriale laisse un bon souvenir dans l'esprit de ceux qui y ont participé, il faut quelques ingrédients, qui sont habituellement un consultant talentueux pour l'accompagner, un leader charismatique, un nombre suffisant de citoyens actifs et de militants convaincus, des circonstances politiques favorables. Nous montrerons que la réussite de Pays basque 2010 va bien au-delà. Tout au long de douze années de débats, de conflits et de réalisations concrètes, les enseignements de la démarche sont restés dans l'esprit des participants, qui s'y réfèrent constamment. Et si les actions publiques menées pendant ces années ne trouvent évidemment pas toutes leur source dans une démarche remontant au début des années 1990, beaucoup y puisent en tout cas une évidente cohérence.

Nous irons plus loin, en montrant qu'il n'y a pas de raison pour que le succès ne dure pas, puisque l'un des atouts du système mis en place est sa capacité à s'adapter à un environnement mouvant. Le sociologue Francis Jaureguiberry – qui a participé à la démarche

– pense que « *si le Pays basque a conservé jusqu'à ce jour nombre de ses pratiques culturelles et sociales, ce n'est pas en raison de l'immutabilité de ses principes organisateurs, mais plutôt à cause de sa capacité de gestion des dysfonctionnements internes, d'adaptation aux situations inédites* »<sup>1</sup>. Cette faculté d'adaptation, qui a permis à une majorité des participants de comprendre rapidement – enfin, plus ou moins rapidement selon les stratégies de pouvoir des uns et des autres – l'intérêt de la démarche et de son appareil méthodologique, nous paraît être l'une des clefs du succès. Il y en a d'autres. Pour les mettre en évidence, nous avons procédé à une analyse approfondie des archives et à des entretiens avec quatre types d'interlocuteurs :

- les protagonistes de la démarche, qui l'ont historiquement portée et sont pour la plupart aux commandes ou aux avant-postes, aujourd'hui encore,
- des acteurs n'ayant pas participé à l'ensemble de la démarche, dans laquelle ils sont entrés il y a quelques années,
- des observateurs connaissant bien le dossier et ayant un recul suffisant pour donner un avis critique,
- des « outsiders », concernés à des degrés divers par ce qui se passe au Pays basque, mais pas forcément impliqués dans Pays basque 2010.

---

<sup>1</sup> Club de prospective Pays basque 2010, *Diagnostic*, 4 décembre 1993, p.22.

## Note liminaire sur le vocabulaire

### 1 – La désignation des territoires

Le Pays basque est un territoire où se posent de très anciens problèmes politiques et identitaires. Les mots y sont chargés de connotations qui n'apparaissent pas comme évidentes au chercheur venu d'ailleurs, notamment lorsqu'il ignore tout de la langue (**Euskara**). Pour relater les débats, comptes-rendus, rapports de l'époque, nous avons pris comme règle de reprendre les termes utilisés par les acteurs eux-mêmes. Pour rendre compte de nos propres recherches, nous utilisons les mots dans leur sens ordinaire, en tenant compte des connotations locales dans les limites de nos connaissances<sup>2</sup>.

Nous utiliserons donc les termes ou expressions suivants :

Pour désigner le territoire étudié: « **Pays basque de France** », plutôt neutre, « **Pays basque français** », qui peut déplaire aux nationalistes basques, « **Pays basque nord** », qu'ils préfèrent, ou **Ipparalde**, traduction basque de l'expression précédente. Pour alléger le style, lorsque aucune ambiguïté ne sera à craindre, nous abrègerons en « Pays basque » sans autre précision.

Pour parler des territoires situés en Espagne, nous utiliserons indifféremment « **Pays basque sud** » et « **Pays basque espagnol** »<sup>3</sup> pour l'ensemble, nommé en basque **Helgoade**, des deux communautés autonomes :

- la **Communauté autonome basque (CAB)**, constituée par le Guipuzcoa (capitale : San-Sebastian/ Donostia), la Biscaye (capitale : Bilbao) et l'Alava (capitale : Vitoria/ Gasteiz, également capitale administrative de la CAB). Les Espagnols donnent aussi à cette entité le nom d'**Euskadi**, néologisme créé par Sabino de Arana Goiri à la fin du 19<sup>e</sup> siècle par lequel les nationalistes basques désignent plutôt, habituellement, l'ensemble des sept provinces basques<sup>4</sup> ;
- la **Communauté forale de Navarre** – partiellement bascophone (capitale : Pampelune/ Iruña). C'est une province autonome, au même titre que la CAB – mais avec un statut différent (et unique en Espagne).

**BAB** : l'agglomération bayonnaise (Bayonne-Anglet-Biarritz). Aujourd'hui Communauté d'agglomération, après avoir été district (créé en 1972). C'est de très loin la plus grosse concentration humaine du Pays basque. Les trois villes regroupent administrativement 105 000 habitants, mais l'« unité urbaine »<sup>5</sup> de Bayonne en compte 179 000 ; elle déborde sur les communes environnantes des Pyrénées-Atlantiques et du sud des Landes.

<sup>2</sup> Nous avons cherché à éviter les ambiguïtés, mais le fait que le même mot désigne des réalités différentes selon que l'on est d'un parti ou d'un autre complique la tâche.

<sup>3</sup> Naguère – avant 1978 – désigné par l'expression castillane « *Provincias vascongadas* » (Provinces basques), qui a vécu, mais peut encore être rencontrée dans des textes historiques.

<sup>4</sup> Dans sa législation, le Parlement basque (CAB) préfère l'expression « Territoire historique » au mot « province ».

<sup>5</sup> Unité statistique définie par l'INSEE, composée par une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, et dont les constructions sont séparées de leurs voisines par 200 mètres au plus. Chiffres du recensement de 1999.

## 2 – Quelques mots basques couramment utilisés, même par les non-bascophones

**Abertzale** se traduit habituellement par « patriote » ou « identitaire ». La traduction littérale qui m'a été donnée par Ramuntxo Camblong est « *celui qui aime le pays de ses ancêtres* ». C'est un terme « *politically correct* », couramment utilisé, sans doute parce qu'il évite de choisir parmi les traductions françaises qui obligent à préciser la nature des objectifs politiques de la personne ou du mouvement, étant entendu que les Basques, eux, savent parfaitement s'y retrouver dans le foisonnement des organisations et des positions personnelles. Dans les discours d'aujourd'hui, il remplace donc les termes de patriote, nationaliste, régionaliste, autonomiste, indépendantiste ... qui ont tous des connotations plus précises et parfois péjoratives.

**Etxe** : la maison. Imposante – et néanmoins élégante – bâtisse rurale faite pour abriter simultanément trois générations, avec jadis une partie du bétail et le matériel nécessaire à l'exploitation familiale, l'etxe est une composante essentielle de la culture traditionnelle basque<sup>6</sup>.

**Euskara** (ou **euskera**) : la langue basque. Et bien plus ... En 2004, il faut du temps à l'observateur extérieur, habitué à la diversité linguistique et culturelle des grandes métropoles, pour comprendre la place considérable que tient la langue dans l'imaginaire des « abertzale ». Pierre Bidart rapporte une belle expression : « Vivre en langue basque » (*eskuaraz bizi*) (Bidart, P. 2001, p.31). Le Basque, c'est *euskalduna* « celui qui maîtrise la langue basque ».

**Ikastola** : école où l'enseignement se fait en basque (le français étant enseigné comme une langue étrangère).

---

<sup>6</sup> Sur l'architecture basque, Cf. Loubergé, J (2002)

## PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE

### 1 - Le Pays

#### 1.1 – Contrastes géographiques et démographiques

Le Pays basque de France, c'est un territoire de 3 000 km<sup>2</sup> comptant aujourd'hui 262 000 habitants inégalement répartis dans ses trois anciennes « provinces ». Le Labourd est de loin la partie la plus importante, avec ses 215 000 habitants dans une zone littorale de 800 km<sup>2</sup> autour de Bayonne. La Basse-Navarre, dont la capitale est Saint-Palais, est la moins dense : 17 000 habitants sur 1300 km<sup>2</sup> de vallées de moyenne montagne. Enfin, plus à l'est, autour de Mauléon-Licharre, la Soule s'étend sur 800 km<sup>2</sup> et compte 30 000 habitants.

La douceur du climat et l'attrait de la côte atlantique expliquent la croissance démographique du Pays basque. L'augmentation de la population s'est faite de manière progressive : il comptait 205 000 habitants en 1960, 219 000 en 1970, 236 000 en 1980, 250 000 en 1990 ; elle est surtout due aux résidences secondaires et aux retraités qui s'installent à proximité de la côte. Si dans les régions agricoles de la Basse-Navarre et de la Soule plus de 80% de la population âgée de plus de 16 ans est native du territoire, le chiffre tombe à 57% dans le Labourd.

La progression du Labourd est également due, pour une part, au dynamisme de la seule agglomération importante du Pays basque. En 1999, la conurbation Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB), avec ses 175 000 habitants, abritait l'équivalent des deux tiers de la population du Pays basque et comptait dans son orbite la partie sud du département des Landes, jusqu'aux portes de Dax.

Soucieuse de « taille critique », Bayonne tente de constituer avec San Sebastián une « eurocité ». En gommant la frontière franco-espagnole, on peut voir se dessiner une agglomération européenne de 600 000 habitants répartis de façon assez lâche sur cinquante kilomètres. Les économistes se posent des questions sur sa viabilité : « *les éléments objectifs qui fondent la conurbation sont plutôt minces : les économies de part et d'autre de la frontière ne sont guère interdépendantes – le contraste entre le Pays basque du sud et celui du nord ne saurait être plus grand : densité, trafic et industrie du côté espagnol, espace, vocation touristique et résidentielle du côté français* » (Dubois-Taisne, G, 2000, p.71). Mais c'est un axe stratégique de la région, et il est toujours possible que la volonté politique surmonte les pesanteurs économiques.

#### 1.2 - Des liens, des réseaux, des voisins

Au sud : les cousins. Nombreux, dynamiques, remuants, avec une autre histoire et une autre économie. La CAB compte 2,1 millions d'habitants<sup>7</sup>, avec une densité de 288 habitants au km<sup>2</sup>. Son économie reste industrielle (33% de son PIB) et son niveau de vie est élevé : 25% de plus que la moyenne espagnole. La Navarre, avec 570 000 habitants et 55 habitants au km<sup>2</sup>, est moins présente dans la réalité et l'imaginaire des Basques de la côte, qui ont avec l'Euskadi une relation ambivalente. Ils sont fascinés par le dynamisme industriel et la vitalité culturelle de leur grand voisin, et les militants de la langue basque ont comme référence

---

<sup>7</sup> Huit fois le Pays basque de France. La population de l'ensemble des deux provinces, Navarre et CAB représente dix fois celle du Pays basque nord.

constante la politique volontariste de la Communauté Autonome Basque, qui a sauvé l'euskara d'une disparition annoncée ou pour le moins d'un dépérissement tel qu'elle serait devenue un simple objet d'étude. Dans le même temps, beaucoup sont effrayés par la violence<sup>8</sup> récurrente dont le gouvernement autonome dirigé par le Parti National Basque ne réussit pas plus à venir à bout que le gouvernement central espagnol. Il y aurait beaucoup à dire sur les relations entre Helgoade et Ipparalde, donnée de première importance pour le développement transfrontalier, qui est l'un des principaux axes de développement du Pays basque de France. Mais ce n'est pas notre sujet.

Au nord : le sud des Landes. Les Landais se veulent Gascons, pas Basques, mais il faut relativiser la réaction identitaire : Bayonne est historiquement une ville plus gasconne que basque, même si c'est dans ses vieux quartiers – le « Petit Bayonne » – que l'on trouve la concentration la plus voyante de militants de la cause basque.

À l'est : les Béarnais, avec qui les Basques – et une minorité non négligeable de Gascons<sup>9</sup> – partagent un département nettement bipolaire. Les Pyrénées-Atlantiques comptaient 600 000 habitants au recensement de 1999, dont 181 400 dans l'agglomération paloise, et 165 200 dans celle de Bayonne. Plus de 30% de la population à l'est, presque autant à l'ouest, et 100 km d'espaces ruraux peu denses entre les deux pôles urbains, qui se sont longtemps « tourné le dos » ; Pau regarde vers Toulouse et Bayonne vers le grand large, son activité étant dominée par les échanges maritimes. Sans sous-estimer le pouvoir fédérateur de l'institution départementale, objectif affiché des bâtisseurs de la République à l'automne 1789, il est certain que la tâche était difficile dans ce coin des Pyrénées. Il suffit de parcourir les routes de Bayonne à Pau en s'intéressant à l'architecture traditionnelle pour constater que la maison béarnaise ne ressemble pas à l'etxe basque. Pour être honnête, il faut ajouter que le Labourd, la Soule et la Basse-Navarre ont chacune leur style, et que les spécialistes du patrimoine recensent également des différences entre les constructions des différents « pays »<sup>10</sup> de ces provinces historiques.

À l'ouest : le grand large, le commerce et l'émigration. Une diaspora nombreuse (le Nevada<sup>11</sup>, le Québec<sup>12</sup>, Londres, Vancouver, l'Argentine ... le Chili : le général Pinochet et le Président Salvador Allende avaient tout deux des ancêtres basques). On ne doit ni ignorer ni surestimer cette diaspora active et souvent attachée à la culture de ses ancêtres, mais dont les racines sont très majoritairement au sud de la Bidassoa, ce qui est la conséquence logique du rapport démographique entre Basques de France et Basques d'Espagne ainsi que des dramatiques péripéties politiques et économiques qui ont marqué l'Espagne au dix-neuvième et au vingtième siècle. On se souvient que les Basques d'Espagne ont activement participé aux guerres carlistes et qu'ils ont été victimes de terribles persécutions sous Franco.

---

<sup>8</sup> En 2004, cette violence complexe, avec ses racines politiques et sociales et ses dérives crapuleuses, est totalement inhérente au contexte espagnol. Sans influence autre qu'une pollution limitée due au voisinage géographique, elle ne devrait guère peser, rationnellement, dans nos analyses. Nous verrons que ce n'est pas toujours le cas, et qu'il reste des préjugés et des méfiances vis-à-vis du « cas basque ».

<sup>9</sup> Depuis un millénaire, les Béarnais constituent un groupe distinct à l'intérieur de la grande famille gasconne.

<sup>10</sup> Le mot « pays » est devenu très polysémique. Il désigne ici des divisions traditionnelles (Baïgorri, Cize, Ostabarret, Mixe, etc.) et non les « pays » encouragés depuis une quinzaine d'années par les lois Pasqua et Voynet, entre autres, et dont nous reparlerons.

<sup>11</sup> L'Université de Reno abrite un Institut basque comptant une dizaine de chercheurs et de professeurs, avec un centre de documentation rassemblant 15 000 ouvrages et 400 périodiques.

<sup>12</sup> Il existe à Trois-Pistoles, au bord du Saint-Laurent, un parc de loisirs consacré aux Basques, le « Parc de l'aventure basque en Amérique ».

### 1.3 – Une langue, une culture, une religion

Ce qui constitue l'identité du Pays basque, c'est sa culture et avant tout sa langue. Les Basques ont réussi à la sauver au prix d'efforts considérables, et nombre d'associations continuent à se battre quotidiennement pour elle, bien qu'elle ne risque plus de disparaître : reconnue et aidée côté français, elle est imposée comme langue officielle à parité avec le castillan, côté espagnol, dans une Communauté autonome basque de plus de deux millions d'habitants. De ce côté de la frontière, un tiers de la population du Pays basque est bascophone, avec de fortes disparités locales : à peine plus d'un quart dans le Labourd, plus de la moitié en Basse-Navarre et les deux-tiers en Soule.<sup>13</sup>

L'originalité de la culture basque tient aussi à l'organisation sociale, basée sur la communauté familiale et locale plus que sur l'individu<sup>14</sup>. Les Basques, animés par un clergé conservateur (et souvent bascophone), ont longtemps résisté pour maintenir cette organisation face à la conception moderne, individualiste, de l'homme après les Lumières et du citoyen après la Révolution. C'est dans les campagnes que les traditions se maintenaient le mieux. Le visiteur du Musée basque de Bayonne constate que la majorité des pièces exposées sont des témoignages de la vie agro-pastorale, avec des films ethnographiques présentant la Fête-Dieu à Mendionde, une procession à Elizingurua, la tonte des brebis à la « force » ou la foire aux pottocks à Espelette<sup>15</sup>.

### 1.4 – Bayonne : de BAB à l'eurocité

Pays basque 2010 reflète la complexité d'une communauté humaine vivant depuis des temps immémoriaux sur un petit territoire d'une étonnante diversité. Mauléon ne ressemble pas à Saint-Jean Pied de Port et il n'y a pas grand-chose de commun entre le site merveilleusement pittoresque du petit port de Saint-Jean de Luz et l'austérité ruralo-montagnarde de Saint-Etienne de Baïgorry. Cela dit, le Pays basque, malgré toutes ses particularités, partage nombre de ses problèmes avec bien d'autres territoires. Par exemple, celui du dépeuplement des campagnes. Nous verrons que l'un des résultats les plus tangibles de la démarche prospective est son volet « aménagement et développement ». On sait que l'histoire officielle de l'aménagement du territoire en France commence avec *Paris et le désert français* (Gravier, J-F., 1947) et *Le scénario de l'inacceptable*<sup>16</sup>, exercice fait en 1970 et présentant une France de 2000 dans laquelle les deux tiers du territoire seraient devenus de quasi-déserts. Pallier les effets nocifs de la « métropolarisation »<sup>17</sup> a toujours été le premier souci des « aménageurs ».

<sup>13</sup> Par mesure de simplification, nous considérerons comme « bascophone » toute personne ayant au moins une compréhension passive de la langue. Mais la question du niveau de connaissance de la langue est très présente dans toute la démarche Pays basque 2010. Cf. le rapport intitulé *Le basque à l'école maternelle et élémentaire*, présenté aux groupes de travail par Francis Jauréguiberry en octobre 1993.

<sup>14</sup> Lors d'un entretien avec l'auteur, le 13 février 2004, Ramuntxo Camblong, qui fut le premier Président du Conseil de développement du Pays basque, mais aussi le fondateur et l'animateur du mouvement des Coopératives de production (SCOP) en Aquitaine, déplorait de n'avoir pu créer un groupe coopératif aussi puissant que celui de Mondragón (Euskadi). Il expliquait cet échec relatif par l'individualisme de ses compatriotes, alors que la vie communautaire est restée extrêmement active au Sud.

<sup>15</sup> Le pottock est un petit cheval du pays basque.

<sup>16</sup> *Une image de la France de l'an 2000*, Étude faite par l'Omnium technique d'aménagement, SEMA, pour le Schéma général d'aménagement de la France et publiée dans les *Travaux et recherches de prospective* n°20, juillet 1971, La documentation française.

<sup>17</sup> Mot-valise composé de métropolarisation (mouvement de concentration de la population dans les métropoles) et de polarisation, situation où un ensemble de territoires (banlieues, villes secondaires et villages) et de réseaux (de transport, de communications) sont tournés vers un point central. La métropolarisation fait donc converger fortement hommes et activités vers les métropoles.

Cette préoccupation générale est ici renforcée par la conscience qu'une désertification des vallées de la Soule ou de la Basse Navarre mettrait en péril la culture basque, dont nous avons vu qu'elle était avant tout rurale.

BAB, cette agglomération bayonnaise – de taille modeste si on la compare à ses consoeurs de l'« Arc atlantique », à commencer par la grande voisine, Bordeaux – est un pôle d'attraction majeur, dont les Basques aimeraient réussir à maîtriser la croissance. Ce qui n'est pas facile. Michel Godet rappelait, lors des études préalables que « *La dynamique des villes comme Bayonne a toujours été déconnectée des campagnes. Du temps de sa splendeur au XVI<sup>e</sup> siècle, Bayonne était surtout animée par des bourgeois béarnais, et aussi les commerçants juifs du quartier Saint-Esprit, chassés d'Espagne en 1492, et dont le réseau d'affaires couvrait toute l'Europe du Nord. L'atout du Pays basque de France était d'être la vitrine et la porte d'entrée de l'Europe du Nord pour l'Espagne* » (Godet, M., 1991). La relation complexe entre l'agglomération et les structures du Pays basque (nous reparlerons longuement des Conseils de développement et des élus) ne date pas d'hier.

## 2 – Économie : une région semblable à beaucoup d'autres

Le Pays basque, en ce début des années 1990, n'a rien d'une zone sinistrée. Certes, son taux de chômage est supérieur de deux points au taux moyen national mais paradoxalement c'est plutôt un signe de bonne santé : la zone littorale, active et attractive, attire plus de population active qu'elle ne peut en absorber. Il y a donc un problème d'ajustement, mais rien de grave, structurellement. De plus, dans certains des secteurs les plus dynamiques (tourisme, services marchands aux particuliers) une partie importante des emplois sont saisonniers et les employeurs « *pratiquent une gestion externalisée de leur main d'œuvre* », selon la belle formule du représentant de l'INSEE (*Diagnostic*, décembre 1993, p.118). Les caractéristiques de l'emploi ne diffèrent pas sensiblement des moyennes nationales, à deux exceptions près : le secteur primaire (agriculture, pêche) est surreprésenté, avec 8,5% de la population employée, contre 5,7% France entière, et l'industrie sous-représentée, avec 16,7% contre 22,8%. Pour le reste, on est proche des chiffres nationaux : les deux tiers des emplois sont tertiaires, et 8% des actifs sont employés dans le bâtiment.

En quinze ans (1975-1990), depuis le début de ce que l'on appelait encore « la crise », la population active ayant un emploi a augmenté de 13,5%, passant de 80 500 à 91 300 personnes. Les évolutions suivent les tendances nationales, avec les particularités locales dues à la situation géographique et climatique. L'emploi industriel régresse<sup>18</sup>, les services se développent. C'est le tourisme qui a le plus développé l'emploi (+ 40%) ainsi que les services marchands aux particuliers (+ 70%) et aux entreprises (+117%). Le commerce a progressé de 20%, tout comme les services non marchands.

L'emploi industriel a diminué de 4,5% en quinze ans, ce qui n'est pas considérable compte tenu des glissements statistiques déjà mentionnés. Il faut quand même souligner l'effondrement de l'industrie du cuir et de la chaussure, qui a vu ses effectifs divisés par trois pendant cette période. Les bourgs de l'intérieur, comme Hasparren ou Mauléon, sont particulièrement touchés par cette évolution. De son côté, l'aéronautique, l'une des industries « phares » du Pays basque, a perdu 11% de ses emplois. En revanche, la construction électrique et électronique progresse sensiblement.

---

<sup>18</sup> Cette appréciation et les chiffres qui l'illustrent sont à prendre avec précaution. On sait que la mode stratégique du « recentrage sur le cœur de métier » et les phénomènes d'externalisation qui en découlent transforment allègrement des emplois industriels en services aux entreprises ... sans aucun changement dans le contenu réel des activités.

Jusqu'au début des années 1980, le Pays basque était pauvre en personnel qualifié. En 1990, il a comblé une partie de ce déficit : la CSP qui a le plus progressé depuis 1982 est celle des cadres et professions intellectuelles supérieures (+ 46%) avec une mention spéciale pour les ingénieurs (+ 69%). Dans la même période, le nombre d'ouvriers non qualifié de l'industrie a baissé de 12%.

Ces années 1980 ont vu se poursuivre une tendance séculaire : la concentration des activités sur le littoral et le lent dépérissement des zones rurales de l'intérieur. L'emploi a diminué dans les cantons de Mauléon et de Tardets (- 17%) d'Hasparren et de La Bastide Clairence (- 9%), de Saint-Jean Pied de Port et de Saint-Etienne de Baïgorry (- 8%) et de Saint-Palais, d'Iholdy et de Bidache (- 7%). Parallèlement, l'agglomération BAB gagnait plus de 14%<sup>19</sup>.

Une particularité du Pays basque est la petite taille de ses entreprises. En 1991, dans le secteur marchand non agricole, 69% d'entre elles avaient moins de 50 salariés, contre 53% France entière.

### 3 – Une croissance démographique globalement satisfaisante, mais avec de fortes disparités.

<b>Population</b>	<b>1936</b>	<b>1982</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>
Zone littorale	99 872	154 530	165 230	174 520
Zone intermédiaire	37 452	40 407	44 688	49 755
Zone intérieure	53 046	41 552	39 723	38 036
<b>Pays basque</b>	<b>190 370</b>	<b>236 489</b>	<b>249 641</b>	<b>262 311</b>

De 1936 à 1990, la population du Pays basque a augmenté de 31%. Cette croissance, du même ordre que celle de l'ensemble de la France (+ 37% sur la même période), recouvre en fait de fortes disparités, avec des inflexions sensibles au fil du temps :

- sur le littoral la croissance a été de 65% sur la période, dont 55% acquis entre 1936 et 1982, soit en moyenne 0,95 % par an. Le taux annuel moyen d'accroissement a baissé entre 1982 et 1990 (0,84%). Il ralentira encore dans la période suivante : 0,61% par an de 1990 à 1999.
- La zone intérieure a perdu le quart de ses habitants entre 1936 et 1990, à un rythme régulier d'environ - 0,6% par an.
- La zone intermédiaire, qui avait peu varié de 1936 à 1982 (+ 0,17% par an), voit sa croissance s'accélérer fortement depuis 1982 avec un taux de croissance annuel moyen de 1,2%, à peu près identique sur les deux dernières périodes.

On voit que la croissance démographique la plus forte est celle de cette zone de l'arrière-pays le plus souvent définie « en creux » : ni le littoral, ni l'intérieur traditionnel. Ce phénomène devra être pris en compte. L'une des retombées de Pays basque 2010 sera le constat des

<sup>19</sup> Ces chiffres résultent de la combinaison de trois facteurs : le dépérissement des industries traditionnelles, la mutation agricole, même si au Pays basque les activités rurales gardent une place supérieure à la moyenne française, et le phénomène désormais classique de « métropolarisation » autour de Bayonne, qui touche aussi le Sud des Landes (- 6,5%).

caractéristiques propres<sup>20</sup> de cette zone, qui appellent des actions publiques spécifiques, la première étant de tenter de la désigner. L'appellation : « zone intermédiaire », est purement technocratique et n'a guère d'allure, mais la réalité qu'elle recouvre est prise en compte et étudiée. Elle comprend les cantons de La Bastide-Clairence, Bidache, Espelette, Hasparren et Ustaritz. Il est plus facile et moins onéreux de s'y loger que sur le littoral, et le réseau routier permet de se rendre facilement dans l'agglomération BAB pour travailler, se distraire ou faire des achats.

Entre 1982 et 1990, la croissance du Pays basque est due exclusivement au solde migratoire, le solde démographique naturel étant négatif dans toutes les zones. Le nombre relativement élevé d'entrées de personnes de plus de 60 ans accentue le vieillissement : elles représentaient, en 1990, 26,1% de la population (contre 20% France entière).

---

<sup>20</sup> Les statistiques établies pour le lancement de l'exercice de prospective distinguent la « zone côtière », les « collines » et la « montagne » (le spécialiste de l'agriculture, dans la mission Ravail, les désignait comme : « la zone de montagne, la zone de coteaux et la zone côtière » ; Cf. Annexe n°1). Ce sont les analyses faites à l'occasion de Pays basque 2010 qui modifieront le découpage traditionnel.

## DEUXIEME PARTIE : LES INSTITUTIONS. LA QUESTION RECURRENTE DU DEPARTEMENT

### 1 – Les rattachements administratifs du Pays basque

Le Pays basque fait partie de la Région Aquitaine et du département des Pyrénées-Atlantiques dont le chef-lieu est Pau, capitale du Béarn<sup>21</sup>.

La province basque la plus orientale, la Soule, relève de l'arrondissement béarnais d'Oloron Sainte-Marie.

Le Pays basque est divisé en trois circonscriptions électorales (4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>) dont une (la 4<sup>e</sup>, la plus à l'est) est en partie basque et en partie béarnaise.

Il n'y a qu'une Chambre d'agriculture pour l'ensemble du département, et le pôle universitaire de la Côte basque fait partie de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

### 2 – Deux cents ans de revendications récurrentes

#### 2.1 – De la contestation des Basses-Pyrénées à la promesse de François Mitterrand (1790-1981)

En 1790, le Comité de l'Assemblée nationale statuant sur le nouveau découpage du royaume regroupe, pour constituer le département des Basses-Pyrénées, le Béarn, le Pays basque (Labourd, Basse-Navarre et Soule) et les terres gasconnes de Bayonne et Bidache. Dominique Garat, député du Labourd, adjure – sans succès – le Comité de ne pas fusionner Béarn et Pays basque<sup>22</sup>.

En 1836, la Chambre de commerce adresse un *Mémoire au Roi pour obtenir la formation d'un nouveau département, sous le nom de l'Adour et l'établissement du chef-lieu de Préfecture à Bayonne* appuyé par les signatures de 904 notables. Elle réclame un département de l'Adour, qui aurait regroupé les arrondissements de Bayonne, Mauléon et Dax (soit une partie des Basses-Pyrénées et une partie des Landes).

On relève par la suite une proposition de loi, pour un département basque, de Jean Etcheverry-Ainchart, en 1945.

En 1963, le mouvement Enbata, nouvellement créé, inscrit dans son programme la création d'un département basque, considérée comme une étape en attendant l'autonomie.

La Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne crée, le 15 septembre 1975, l'*Association pour la création d'un nouveau département*.

Malgré ces demandes récurrentes, les différents gouvernements ne voudront jamais s'engager dans la voie de la départementalisation. Aucun dirigeant, aussi favorable qu'il soit à un développement de la langue et de la culture basques, ne parviendra à sauter le pas. La constitution d'une entité « ethnique » fait peur, et les gouvernants républicains l'ont toujours considérée comme un risque pour l'unité nationale même si la plupart des départementalistes revendiquent un département « Pays basque » (et non « basque ») pour éviter cet écueil. Cette appréciation a été renforcée par le spectacle des troubles qui n'ont jamais cessé de l'autre côté

<sup>21</sup> Il est courant que le Conseil général soit appelé « Parlement de Navarre », souvenir d'avant 1789.

<sup>22</sup> Le découpage ne fut pas réalisé de façon purement géométrique, comme le souhaitaient quelques députés, mais il répondait néanmoins au souci de « *fondre l'esprit local et particulier dans un esprit national et public [...] faire de tous les habitants de cet empire des Français, eux qui jusqu'ici n'ont été que des Provençaux, des Normands, des Parisiens* » (Adrien Duquesnoy, cité par Rosanvallon, P, 2004)

de la frontière, même après la mort de celui que l'on pouvait considérer comme l'ennemi numéro un des Basques : le général Franco.

Néanmoins, les hommes politiques ne pouvaient rester de marbre devant les arguments des départementalistes, partagés par une majorité des élus du Pays basque, qu'ils soient de droite, de gauche ou sans étiquette (Perrotin, C, 2002). Il faut d'ailleurs relativiser l'aspect révolutionnaire de la revendication : s'il y avait un Conseil général à Bayonne, il serait dirigé par une large majorité de centre droit.

Chaque refus formel d'accéder à la demande des Basques est donc suivi de mesures cherchant à l'atténuer. C'est ainsi qu'en 1976 le Ministre de l'Intérieur, soucieux de donner des gages de bonne volonté au monde socioprofessionnel basque, décide une série de déconcentrations administratives plaçant à Bayonne des services de l'État qui n'étaient jusqu'ici disponibles qu'à Pau. Il décide « *d'accroître les compétences du Sous-Préfet de Bayonne* », et demande pour cela au Préfet des Pyrénées-Atlantiques « *d'élargir la liste des délégations de pré-signature consenties aux sous-préfets* ». Ces mesures faciliteront la vie des chefs d'entreprise, des élus locaux et de tous ceux qui sont en relation avec les services administratifs, mais n'auront bien entendu aucun effet sur les aspects symboliques de la revendication.

Quelques années plus tard, l'offensive est relancée par l'Association des élus pour un département Pays basque (AÉ) créée le 21 juin 1980.

Lors de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, les partisans d'un nouveau découpage administratif passeront très près de la victoire. Avant même l'élection présidentielle, le 29 janvier 1981, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale avait déposé une proposition de loi portant création d'un département du Pays basque. Cette proposition présentait toutefois une différence de taille avec l'option retenue par l'Association pour un nouveau département et l'Association des élus. Ces dernières souhaitaient légitimer la création en s'appuyant uniquement sur l'expression directe des populations des trois arrondissements constituant le Pays basque, alors que les députés proposaient de recueillir l'avis du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, hostile à la scission.

Mais l'élément que les Basques croyaient décisif était l'engagement du candidat Mitterrand, de satisfaire deux des revendications qui leur tenaient le plus à cœur. En effet, parmi les 110 propositions de son programme, la 54<sup>e</sup> prévoyait la création du département, et la 56<sup>e</sup> la défense de l'usage de la langue basque.

Cet engagement électoral ne sera pas honoré. Le nouveau Président cède rapidement aux arguments de ceux qui continuent à voir dans le département la première étape vers l'autonomie. De plus, la situation au sud de la Bidassoa est préoccupante, et l'homme d'État est sensible aux pressions du gouvernement espagnol confronté à un terrorisme meurtrier. François Mitterrand va donc renoncer à la première de ses deux promesses. Dès le mois de juillet 1981, Gaston Defferre, ministre de la Décentralisation et de l'Intérieur, annonce qu'il n'est pas dans ses intentions de créer pour le moment un département basque. Le 9 janvier 1982, il déclare à la presse : « *La situation dans le Pays basque est très délicate, mais la solution ne sera pas fournie par la création d'un département basque. Je pense qu'il faut avant toute chose donner aux Basques la possibilité de faire enseigner leur langue, de tenir compte de leur histoire, de leurs traditions et de leur folklore. Il n'est pas certain du tout que la création d'un département basque soit conforme à l'intérêt des Basques eux-mêmes* ».

## 2.2 – L'embaras du Président : de la mission Ravail (1982) au discours de Bayonne (1984)

Conscient de la nécessité de donner aux Basques un signe de bonne volonté Gaston Defferre demande en 1982 à Jean Ravail, Inspecteur de l'administration, un rapport sur ces questions

culturelles et linguistiques. Le Premier ministre, Pierre Mauroy, élargit la commande, et fait constituer une mission interministérielle<sup>23</sup> chargée de « *procéder à l'étude des problèmes spécifiques du Pays basque et examiner les mesures concrètes de nature à faciliter la solution des questions en suspens dans les domaines de l'enseignement, de la culture et du développement économique et social* »<sup>24</sup>. Son travail est toutefois étroitement balisé : « ... *les solutions recherchées se situent dans le cadre de la structure administrative active, c'est-à-dire le département des Pyrénées Atlantiques* » (Cassan, 1997, p.113)

Parmi les propositions de la mission Ravail, on trouve l'engagement de l'État pour l'enseignement du basque de la maternelle à l'Université avec l'ouverture à Bayonne d'un département interuniversitaire d'études basques, la création d'un centre culturel basque, l'achèvement de l'autoroute A64, l'installation d'un observatoire économique du Pays basque, et « *la création d'un Conseil de développement du pays basque à compétence économique, sociale et culturelle* »<sup>25</sup>. À propos de ce dernier, le rapporteur considérait que son existence, « *compatible avec le cadre administratif actuel, [...] n'irait pas à l'encontre de la création éventuelle d'un département basque, dans lequel il s'intégrerait sans difficulté. L'avenir serait ainsi ménagé et peut-être préparé* »<sup>26</sup>.

Ce rapport provoque une vive réaction du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, présidé par Franz Duboscq (RPR), qui récusé le Conseil de développement avec autant de force qu'il s'opposait à la création du département. Il déclare le 27 juillet 1982 : « *De par les textes actuellement en vigueur, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques est la seule assemblée habilitée à traiter les questions basques. Tout autre organisme ne saurait être que consultatif et le Conseil Général que je préside ne tiendra aucun compte des avis émis par le comité, sauf dans la mesure où la composition de celui-ci sera fixée par ses soins* » (Chaussier, 1996).

Le ministre finit par confier au seul Conseil général le soin de décider de l'opportunité et des modalités de mise en place de cette instance. Ce qui se traduit par une proposition largement dévoyée de son sens originel, avec deux Conseils de développement culturel (l'un basco-gascon, l'autre béarnais)<sup>27</sup> et un Comité de développement économique et social pour l'ensemble du département.

Pour atténuer l'amertume des Basques en facilitant quelque peu leur vie quotidienne, le Conseil général déconcentrera des services, à partir de 1982, au gré de l'extension des

<sup>23</sup> Outre le ministère de l'Intérieur, on y trouve : le ministère de l'Éducation nationale, celui du Plan et de l'aménagement du territoire, de l'Agriculture, de la Culture, du Temps libre, de la Communication. Le ministère des Relations extérieures sera associé aux réunions préparatoires.

<sup>24</sup> Communiqué du 26 avril 1982 de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques (cité par Chaussier, 1994)

<sup>25</sup> On relève des propositions plus anecdotiques, comme la retransmission du championnat du monde de pelote basque organisé à Mexico pendant l'été 1982.

<sup>26</sup> Cf. annexe n° 1, dans laquelle nous présentons plus longuement le rapport de la mission interministérielle. La lecture de ce document prouve que tous les problèmes du Pays basque étaient parfaitement connus en 1982. Pourquoi les préconisations de Jean Ravail n'ont-elles pas été suivies ? Les réponses apportées par les pouvoirs publics n'ont pas été à la hauteur des problèmes et leur mise en œuvre s'est révélée assez calamiteuse. L'apport considérable de Pays basque 2010 (dix ans après) a été de faire partager largement la connaissance – qui, répétons-le, était déjà dans le rapport Ravail – par les intéressés, et de leur permettre de se l'approprier. Puis, grâce aux méthodes utilisées, de passer de l'appropriation à l'action en jouant sur la durée. La mission interministérielle n'avait eu que quelques semaines pour faire le travail. Il faudra huit ans (1992 – 2000) à Pays basque 2010 pour franchir les seuils qui en ont fait définitivement un succès.

<sup>27</sup> Signalons que dans un contexte nettement plus détendu, François Bayrou, Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques en 1992, lancera une démarche de prospective en Béarn pour faire pendant à Pays basque 2010...

compétences départementales. Mais il faudra attendre 1994 pour qu'il mette en place à Bayonne une véritable délégation<sup>28</sup>.

C'est à l'automne 1984, dans son discours de Bayonne, que le président François Mitterrand enterre définitivement le projet de département Pays basque, fermant la porte laissée entrouverte par Jean Ravail. Il faut dire que la conjoncture n'est guère favorable : recrudescence de violence du côté espagnol, exactions du mouvement clandestin GAL (Groupe anti-terroriste de libération), qui pourchasse les membres de l'ETA ou supposés tels jusqu'en France, et opposition persistante des élus et notables du département – sans compter celle de Madrid, attestée par tous les commentateurs mais sur laquelle nous ne disposons pas de textes précis.

### 2.3 - Pays basque 2010 et la question du département

En 1992, la question s'est donc posée, pour les partisans les plus convaincus d'un département basque, de participer ou non à Pays basque 2010. Ils sont venus à Saint-Palais et ont travaillé dans les groupes. Ils ont ensuite mis de côté – très provisoirement pour certains – les revendications les plus symboliques : département, chambre d'agriculture, Université de plein exercice, pour se consacrer au développement de leur région, tâche plus complexe, moins facilement médiatisable et demandant infiniment plus de travail et de réflexion, mais à laquelle ils ont apporté – et continuent d'apporter – un dynamisme et une compétence indéniables. Christian Sapède regrettait « *de voir les abertzale – souvent des gens remarquables, actifs et intelligents – s'épuiser sur la question, déjà archaïque à l'époque, du département* ». Mais il savait qu'il pouvait « *faire le pari de l'intelligence et les persuader de faire passer le projet (de développement et d'aménagement) avant la structure* »<sup>29</sup>.

La suite a montré que le Sous-préfet connaissait bien ses interlocuteurs. Leur connaissance fine du terrain, leur adhésion au projet de territoire – aux objectifs duquel nous verrons qu'ils auraient eu mauvaise grâce de ne pas adhérer – en ont fait des acteurs précieux de la démarche.

### 2.4 – Une revendication raisonnée et relativisée

Malgré cet investissement important dans le développement, les vieux slogans ressortent régulièrement des tiroirs, dès qu'un conflit se noue, dès que le grain à moudre se fait rare, que les projets piétinent, ou encore à la faveur d'opérations politiques qui sont autant d'occasions de ranimer l'ardeur militante. Le gouvernement avait organisé en 2002 une vaste campagne de débats pour préparer les lois sur la décentralisation votées en 2003<sup>30</sup> : les « Assises des libertés locales ». La contribution du Conseil des élus du Pays basque à ces assises ne manque pas de rappeler les revendications toujours en cours : « *Une solution institutionnelle ? Le Pays basque fait partie du petit nombre des régions françaises qui ressentent fortement le besoin d'une forme de reconnaissance de leur identité. Aussi ancien que la création du département des Basses-Pyrénées, ce sentiment s'est renforcé avec l'exemple donné par l'expérience de la Communauté Autonome d'Euskadi, et la concentration croissante de l'activité économique basque sur le littoral. Dans la période récente, des promesses politiques non suivies d'effet ont contribué à attiser la revendication. Il fait peu de doute qu'aujourd'hui, pour une partie importante des élus locaux comme pour l'opinion, la création d'une entité administrative*

<sup>28</sup> Dirigée par Jacqueline Élichondoborde, l'une des chevilles ouvrières de Pays basque 2010, cette délégation comptait en 2004 une soixantaine de personnes.

<sup>29</sup> Entretien avec l'auteur, 24 février 2004.

<sup>30</sup> Lois qui devraient contribuer à entretenir la revendication départementaliste, puisqu'elles confient de nouvelles missions à un échelon que beaucoup donnent pour dépassé (« archaïque », disait C. Sapède).

*spécifique serait la manière la plus simple et la plus symbolique de faire droit à l'attente identitaire »<sup>31</sup>.*

Les auteurs de cette déclaration placent la revendication sur son vrai terrain : « *la manière la plus simple et la plus symbolique de faire droit à l'attente identitaire* ». Ils ne se bercent pas d'illusions et savent que le découpage territorial de 1790 pourrait un jour disparaître : « *Jusqu'à présent, le débat local a porté sur la création d'un département de droit commun par simple scission des Pyrénées-Atlantiques. Les projets du gouvernement, notamment quant à l'avenir de la structure départementale en général et les solutions envisagées ailleurs sont-ils de nature à renouveler ce débat ?*<sup>32</sup> *Compte tenu des compétences départementales, éventuellement modifiées par la réforme d'ensemble, ce statut est-il celui qui répond au besoin ressenti ici ? Sinon, quelle serait l'alternative ? Et si oui, quelle serait la configuration géographique à recommander ? Sachant enfin que les institutions politiques ou administratives ne sont pas faites pour les élus mais pour les citoyens, faudrait-il consulter les populations intéressées, lesquelles et comment ?* » L'éventuelle (et improbable) décision de créer enfin un département poserait en effet de multiples problèmes politiques et techniques : quels contours lui donner ? Il serait fort peu judicieux, dans un nouveau découpage, de ne pas réunir Bayonne et les communes du sud des Landes qui font physiquement partie de l'agglomération et abritent une partie de l'industrie du port basque<sup>33</sup>. Qui consulter ? Il serait difficilement acceptable de ne prendre l'avis que des Basques, pour une opération qui concerne tout autant les Béarnais et les Gascons, notamment les Landais. Et l'on peut se demander si, à une question portant sur des structures, on ne risquerait pas d'avoir des réponses excessivement influencées par la conjoncture ... voire par l'actualité. Dans l'exercice de prospective, les rédacteurs du *Diagnostic* réalisé sur la base de l'analyse structurelle, remarquent que ces projets d'institution avortés ont tous portés une marque commune : « *celle du manque d'ancrage au sein d'une société civile dans sa grande majorité indifférente à ce type de débat institutionnel* »<sup>34</sup>

## 2.5 – Un coup de chapeau à Pays basque 2010

Ce qui est certain, dans cet océan de doutes, c'est que les auteurs du texte proposé aux Assises de 2002 rendent un hommage appuyé à la démarche Pays basque 2010, la rappelant en détail et soulignant que « *l'enchaînement logique de ces différentes étapes de développement territorial et leur aboutissement par la mise en œuvre des projets élaborés et souhaités par le Pays basque doivent certainement beaucoup aux modes opératoires choisis par les acteurs de*

<sup>31</sup> La contribution du Pays basque aux Assises des libertés locales. Note d'orientation, Conseil des élus, novembre 2002.

<sup>32</sup> Les Basques ont bien évidemment suivi avec attention l'expérience corse lancée par Lionel Jospin. Les deux territoires ont la même population (260 000 habitants) et si l'un revendique depuis plus de deux siècles un département, l'autre dispose d'une collectivité territoriale aux pouvoirs plus étendus qu'une Région et de deux départements !

<sup>33</sup> Les études menées pour Pays basque 2010 montraient qu'au début des années 1990, 2500 actifs de l'agglomération bayonnaise travaillaient dans le sud des Landes et 20% des habitants de cette dernière zone travaillaient au Pays basque. Dans le découpage en zones d'emploi effectué par l'INSEE au début des années 1980, trois cantons du sud des Landes (Soustons, Saint-Vincent de Tyrosse et Saint-Martin de Seignaux), et deux communes du canton de Peyrehorade (Pey et Saint-Etienne d'Orthe) forment une sous-zone d'emploi appelée « Zone sud des Landes », avec environ 15 000 habitants.

<sup>34</sup> *Diagnostic*, Club de prospective Pays basque 2010, 4 décembre 1993, p.156 [document provisoire – les documents de l'exercice de prospective sont à peu près tous « provisoires », ce qu'on peut expliquer de trois façons : a) les acteurs n'ont pas eu le temps ou l'envie de terminer ; b) ils ont été prudents, se laissant la possibilité d'amender un texte contesté ou erroné ; c) ce côté provisoire est dans l'esprit même de la démarche, où l'on cherche à avancer par le débat permanent, sans avoir l'ambition de graver dans le marbre des textes « définitifs »]

la démarche »<sup>35</sup>. Ils se déclarent attachés au montage mis en place : « *Quel que soit le choix retenu sur ce point, il paraît primordial de conserver les acquis de la démarche expérimentale engagée depuis dix ans. Il serait paradoxal de renoncer à des pratiques et des outils originaux qui ont fait leur preuve au Pays basque pour se couler dans un moule uniforme qui n'offrirait pas les mêmes possibilités dérogatoires du droit commun. La réponse au légitime besoin de reconnaissance doit s'appuyer sur cette démarche et non pas s'y substituer. Il serait également intéressant d'explorer la faisabilité d'autres scénarios tels que :*

- *la création d'un syndicat mixte ou d'un GIP<sup>36</sup> par transformation du Conseil des Élus,*
- *l'émergence d'une entité à statut particulier au sein de l'organisation départementale et régionale existante, mais disposant d'une compétence reconnue en matière de développement territorial ».*

## 2.6 – Une revendication insubmersible

Cette contribution plutôt modérée n'empêche pas les crispations, et à tout moment la revendication peut resurgir. Par exemple après une entrevue des élus du Pays basque avec le Premier ministre, en janvier 2003, au cours de laquelle J-P. Raffarin leur a signifié qu'il n'y aurait pas de département Pays basque. Le 13 février 2003, treize membres – abertzale – du Conseil de direction du Conseil de développement signent une motion dénonçant le fait que les avis formulés par ce dernier sont purement et simplement ignorés par le Conseil des élus. Ils exigent « *des avancées concrètes avant la fin 2003* » sur les dossiers de la Chambre d'agriculture<sup>37</sup>, de l'Université, de l'officialisation de la langue basque et du département Pays basque. Le 24 septembre 2003, les mêmes quittent la salle, au motif qu'il n'y a pas eu de progrès sur les quatre revendications objet de la pétition de février. Ce coup d'éclat est rapidement suivi par une manifestation, le 11 octobre 2003, à Bayonne, à laquelle appellent plusieurs organisations réunies dans la plateforme Batera (Ensemble) pour appuyer les revendications. Même si cette poussée de fièvre était probablement provoquée par une question de pouvoir au sein du Conseil de développement du Pays basque, à l'occasion du renouvellement triennal de ses membres, on voit qu'immédiatement la langue, le département et ses accessoires réapparaissent.

La réconciliation aura lieu en janvier 2004, après la visite du Ministre de l'intérieur, qui a lancé cinq chantiers importants pouvant déboucher sur des institutions ... mais pas sur un département. Il est donc certain que les salles de réunion des Conseils connaîtront d'autres débats houleux, et les rues de Bayonne d'autres défilés.

### Les arguments de ceux qui demandent un département basque

- une logique géographique : les Pyrénées-Atlantiques sont un département bipolaire. Il existe donc une raison pratique : faciliter les communications de sa partie occidentale avec l'administration,
- des raisons économiques : la place du Pays basque dans les échanges avec l'Espagne en général et dans la coopération transfrontalière en particulier (les voies d'échange « béarnaises » sont sans commune mesure avec les axes ferroviaire et routier du littoral), les enjeux industriels et commerciaux du port de Bayonne et ceux, touristiques, de la côte basque...

<sup>35</sup> Diagnostic (idem).

<sup>36</sup> GIP : groupement d'intérêt public ayant pour but de faciliter les partenariats et la coopération entre différents acteurs publics et privés sur des objectifs d'intérêt général.

<sup>37</sup> On est surpris de constater à quel point il est difficile de faire évoluer ce genre de dossier. En mai 1982, l'un des rapporteurs de la Mission Ravail, Roger Charles, Ingénieur Général de l'Agriculture, écrivait : « *La chambre départementale d'agriculture de Pau n'a pas actuellement d'organisation décentralisée. Elle est cependant très consciente du problème posé et son Vice-président estime qu'il faudrait « faire quelque chose à Bayonne », tandis que d'autres administrateurs auraient souhaité une implantation plus proche du Pays basque intérieur (Saint-Palais, par exemple) »*

- la facilité et la crédibilité nécessaires pour traiter avec d'autres régions européennes « de plein exercice » (comme la Communauté Autonome Basque) pour tout ce qui concerne les opérations et accords transfrontaliers,
- les questions spécifiques d'aménagement, avec la volonté et la nécessité d'une organisation attentive de la solidarité entre la côte et les zones rurales de l'intérieur,
- l'enseignement, la diffusion et la pratique de la langue basque,
- les particularismes culturels basques,
- les raisons politiques : la localisation à Pau du Conseil général et de la Préfecture fait craindre que les arbitrages soient trop systématiquement favorables aux voisins les plus proches,
- les particularités agricoles : le type d'agriculture dominant dans les plaines du Béarn est très différent de celui des coteaux basques, et ce ne sont pas les mêmes syndicats agricoles qui sont majoritaires en Béarn (FDSEA) et au Pays basque (ELB)<sup>38</sup>.

#### Les réticences de ceux qui s'y opposent

- la question de la taille critique (pourquoi créer une nouvelle entité de 250 000 habitants, en 2004, à l'heure de la mondialisation, des grandes régions européennes...),
- la menace réelle ou fantasmée du « grand Euskadi », la crainte de l'amputation à terme du territoire national, et de tous les désordres et soubresauts qui se produiraient d'ici là,
- le refus par le pouvoir central d'un conflit avec Pau,
- le refus d'un département ethnique, les risques de contagion ...Corses, Bretons, Normands, Alsaciens<sup>39</sup> ... etc.,
- la crainte d'offrir des facilités aux Etrangers, qui ont longtemps fait des Pyrénées-Atlantiques et des Landes leur base arrière,
- le dédain des autonomistes radicaux pour ce qui reste à leurs yeux une formule républicaine et française,
- les bouleversements politiques locaux pouvant remettre en question des positions acquises, des dynasties,
- la turbulence de la « société civile » diverse et remuante, face à des élus conservateurs.

## 2.7 – Les alternatives au département

Dès qu'on se lance dans le design institutionnel, l'imagination est au pouvoir et les idées foisonnent. On peut recenser quelques formules autres que le département :

### - une Région « Pays de l'Adour » ...

En juin 1994, à l'Assemblée nationale, Michel Inchauspé, député RPR, propose la création d'une Région Adour-Pyrénées regroupant « les 3 B » : Pays basque, Béarn, Bigorre<sup>40</sup>. Il revient à la charge le 19 novembre 1998 sans plus de succès : « *Il convient donc de créer une région Adour-Pyrénées, regroupant les départements frontaliers des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques, ce dernier devant être quant à lui divisé en deux départements : Béarn et Pays basque-Adour. Le ministre Edmond Michelet nous l'avait promis en 1959. Les deux*

<sup>38</sup> *Euskal Herriko Laborarien Batasuna*, syndicat agricole basque fondé en 1982 par des dissidents de la FDSEA, et affilié à la Confédération paysanne (bien qu'il soit, politiquement, plutôt à droite). Majoritaire en Pays basque lors des élections à la Chambre d'agriculture de 2001, il revendique la création d'une Chambre d'agriculture du Pays basque

<sup>39</sup> Nous citons un document : *Quelle formule de territoire pour le Pays basque ?* (supplément à *Atlantica* n°87, avril 2001) qui met sur le même plan tous les territoires ayant des revendications identitaires, alors que la Corse a deux départements et une Assemblée territoriale, et que la Normandie demande plutôt une réunification qu'une scission.

<sup>40</sup> Les « Pays de l'Adour » regroupent le Pays basque, la Chalosse (sud des Landes), l'Armagnac (partie du Gers), le Béarn (Pau) et la Bigorre (Tarbes), soit au total plus d'un million d'habitants,

*tiers des maires basques ont approuvé cette idée en 1997 par un vote à bulletins secrets et 65 à 70 % des électeurs concernés se sont prononcés en sa faveur au cours d'un référendum postal »<sup>41</sup>.*

- **une instance spécifique** : « Pays » renforcé, « Agence de développement »

- **une mesure purement organisationnelle** comme l'alternance Pays basque/Béarn à la présidence du Conseil général...

- **etc.** : des observateurs ont recensé une quinzaine de formules possibles<sup>42</sup>...

---

<sup>41</sup> Assemblée nationale, C.R. analytique officiel de la 3<sup>e</sup> séance du jeudi 19 novembre 1998.

<sup>42</sup> Cf. contributions de Jacques Saint-Martin et Jean-Daniel Chaussier au compte-rendu du colloque organisé par « Échanges Pays basque » le 30 novembre 2000 à Paris : *Quelle formule de territoire pour le Pays basque ?* publié dans le supplément à *Atlantica* n°87, avril 2001.

## TROISIEME PARTIE - L'EXERCICE DE PROSPECTIVE : FABRIQUER DU CONSENSUS AVEC DE LA CONNAISSANCE

### 1 – Le contexte et les acteurs

#### 1.1 – Le contexte de 1992

Au début des années 1990, après une période de tension entre Paris et Bayonne sur les questions sensibles de la culture et de la langue, les Basques avaient quelque peu fait avancer leurs revendications.

Pour l'enseignement du basque, d'abord. En 1989 un DEUG de langue basque est institué à Bayonne. En décembre de la même année, Seaska<sup>43</sup> et l'Éducation Nationale signent une convention de trois ans pour la prise en charge, à dater de janvier 1990, de 61 enseignants de maternelle et de primaire et la mise en place d'une évaluation à la fin du Cours moyen.

Même si l'enseignement secondaire (Seaska gère un lycée) reste hors contrat, les promoteurs de la langue basque remportent là une victoire indubitable, après vingt années de combat.

En 1990, la page est tournée sur l'échec du Centre culturel *Euskal Herriko Kultur Etxea*, deux ans plus tôt, et un accord est trouvé sur la mise en place d'un organisme plus conforme aux attentes des Basques que lors de la première tentative. Cet institut culturel est soutenu par un syndicat intercommunal auquel participent 135 communes sur les 158 que compte le Pays basque. Parallèlement, la création de la « Scène nationale de Bayonne » – lieu qui n'est pas spécialement consacré à la culture traditionnelle basque – renforce sensiblement l'équipement culturel de la grande ville du Labourd.

#### 1.2 – Les acteurs

##### Le Sous-préfet

L'un des acteurs majeurs de *Pays basque 2010* est le Sous-préfet de Bayonne, Christian Sapède. Au début de 1992, cet énarque de 45 ans est au Pays basque depuis deux ans. Il a parmi ses missions celle de faciliter le dialogue, voire de le renouer entre les différentes composantes de la société basque. Tous ceux qui comptent au Pays basque, quelles que soient leur sensibilité et leurs activités, défilent à sa table. En dehors de cette aptitude à multiplier les contacts et de l'arme diplomatique du dîner, il dispose de peu de leviers. Il est Président du CODIL (Comité de développement industriel et local) de l'arrondissement de Bayonne – dont il ne voit pas très bien l'utilité<sup>44</sup>.

##### La C.C.I. de Bayonne

De leur côté, les milieux socioprofessionnels manifestent clairement leurs attentes. En février 1992, la CCI de Bayonne<sup>45</sup> exprime le besoin de « *renouer le dialogue entre acteurs sur les*

<sup>43</sup> Association loi de 1901 créée en 1969 pour la promotion de la langue et de la culture basques par l'enseignement. L'association a fondé cette année-là sa première Iskatola à Andiarques. Elle avait 5 élèves.

<sup>44</sup> Entretien avec l'auteur, février 2004.

<sup>45</sup> La Chambre de commerce de Bayonne-Pays basque était dirigée par Antxon Lafont Mendizabal (né à San Sebastian d'un couple franco-espagnol), qui avait participé avec Michel Godet à *Prospektiker*, un travail de prospective mené en Euskadi. Le directeur du développement de la CCI, Bernard Darretche, avait été conseiller

*enjeux long terme de développement* ». Cet appel est entendu : en mars 1992, Jacques Andrieu, alors Préfet des Pyrénées-Atlantiques, parle de « *répondre à la demande d'un Schéma directeur d'aménagement « Pays basque* » ». Pour travailler à ce Schéma, il faut surmonter de nombreuses difficultés : il n'existe pas de références spécifiques au Pays basque, territoire culturellement vivant, mais statistiquement inexistant. Les premières statistiques détaillées et fiables seront construites « sur mesure » par l'INSEE à l'occasion de Pays basque 2010. Par ailleurs, il n'y a pas de syndicat intercommunal, peu de dialogue entre la côte et l'intérieur, entre les socioprofessionnels et les élus, et les services de l'État sont très dispersés.

### **Le Ministère de l'équipement**

La Direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU) venait de publier une circulaire sur les « espaces majeurs »<sup>46</sup>. Le Pays basque était l'un de ces espaces. Pour mener à bien le développement souhaité pour ces territoires, une procédure avait été prévue, qui impliquait de réaliser un Schéma d'aménagement. Les promoteurs de la démarche se sont appuyés sur ces directives ... l'intérêt ayant surtout été de faire payer une partie des frais par le Ministère de l'équipement !

### **La DATAR**

Jean-Pierre Duport, Délégué depuis 1989, a relancé la prospective territoriale<sup>47</sup>. Il a confié la réalisation d'un Guide de la prospective territoriale à Philippe Mirenowicz, qui participera aux côtés de Michel Godet à la première phase de la démarche (Mirenowicz, Ph., 1991).

### **Les élus<sup>48</sup>**

Quelques élus ont vite compris l'intérêt de la démarche. Au départ, ils étaient une poignée à y croire vraiment. Quelques autres, plus opportunistes, ont suivi par prudence « *on ne sait jamais, ça pourrait marcher, donc soyons-en* ». Une majorité étaient plutôt méfiants, et quelques-uns très opposés, pour des raisons d'ailleurs différentes : certains parce qu'ils étaient hostiles à toute forme d'expression démocratique autre que la démocratie représentative dont ils tiennent leur pouvoir, d'autres parce qu'ils craignaient que l'opération ne favorise la

---

technique au cabinet de Monory. C'était un ami de François Bayrou, alors Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, et il connaissait bien le Vice-Président de l'assemblée départementale, JJ Lasserre. Ces appuis lui furent utiles pour le lancement d'une opération politiquement risquée et peu conforme au credo de la majorité des conseillers généraux.

<sup>46</sup> Un « espace majeur », tel que défini par la circulaire du 7 mai 1992, était déterminé par une combinaison de facteurs, parmi les huit identifiés par le Ministère : l'irrigation par les grands courants de circulation, les influences d'un grand projet, la présence d'un corridor étroit de circulation, la prégnance transfrontalière, une région urbaine en devenir, les contrastes avec les territoires de proximité, la fragilisation économique, la forte fréquentation touristique. L'étude montrait que le Pays basque était concerné par six de ces facteurs.

<sup>47</sup> Jean-Pierre Duport avait dirigé la DAU de 1985 à 1987 (ce qui facilitera l'implication de cette Direction dans Pays basque 2010). Après avoir été Président de l'Agence foncière et technique de la région parisienne de 1987 à 1989, il est nommé Délégué à l'aménagement du territoire, poste qu'il quittera en 1993 pour celui de Préfet de Seine Saint-Denis. D'origine landaise, c'est un fin connaisseur du Pays basque, et il comprend immédiatement l'intérêt de la démarche, qu'il appuiera efficacement, tant par les ressources humaines de la DATAR que sur les plans financier et politique.

<sup>48</sup> La typologie est inspirée par les propos de Jean-Jacques Lasserre (entretien avec l'auteur, 5 mai 2004). Elle ressort de tous les entretiens avec les acteurs – et les noms l'illustrant (que nous ne donnerons pas) sont les mêmes ! Bien entendu, les commentaires sont de l'auteur, qui en est seul responsable.

revendication départementaliste, d'autre encore parce qu'ils avaient peur que ce soit une manœuvre de l'État français pour repousser cette même revendication ...

## Bayonne

La municipalité de Bayonne, dirigée à l'époque par Henri Grenet (père de l'actuel maire, Jean Grenet), reste relativement en retrait, comportement fréquent des grandes agglomérations dans les démarches de constitution de « Pays ».

## Les associations basques

Les mouvements associatifs, dont beaucoup ont une sensibilité abertzale, participent très sérieusement aux travaux, même s'il leur arrive d'exprimer leur scepticisme ou leur déception quand des décisions sur des sujets qui leur tiennent à cœur ne viennent pas ou pas assez vite. Au fil des années, le Conseil de développement deviendra pour certains d'entre eux un enjeu de pouvoir.

## 2 – La préparation, le lancement

L'occasion est fournie par l'élaboration d'un Schéma d'aménagement, qui doit, selon les textes en vigueur, être précédée par celle d'un projet de territoire. C'est une opération délicate, et surtout inédite. Peio Olhagaray<sup>49</sup>, qui sera chargé de le rédiger, résume sa perplexité, ex-post : « *la multiplicité des décideurs, la complexité des problèmes posés – le lien d'influence ou de dépendance des questions entre elles rend l'exercice d'élaboration d'un projet de territoire particulièrement sensible* » (Olhagaray, P, 1996).

C'est dans ce contexte que l'idée germe d'engager préalablement à la réalisation de ce Schéma une étude prospective et stratégique autour des enjeux de développement et d'aménagement du territoire. Le Sous-préfet s'en explique le 20 février 1992 devant le CODIL de l'arrondissement de Bayonne, après avoir déploré le manque d'initiative des communes basques. À propos du Schéma dont il souhaite voir le Pays basque se doter, il rappelle la nécessité d'inscrire les documents d'urbanisme dans une perspective plus large que la commune, et déplore qu'aucune collectivité locale ne s'engage dans cette voie, bien que la nécessité n'en soit contestée ni par les milieux socioprofessionnels ni par les principaux élus.

Les communes du littoral se sont bien constituées en association loi 1901 pour étudier un « Schéma d'aménagement du littoral », mais il paraît de plus en plus évident que cette démarche est vouée à l'échec, personne ne s'y impliquant vraiment.

De la même façon, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a pris la décision de créer une « Commission de l'aménagement rural » dont l'action « *paraît peu perceptible* », selon les termes diplomatiques du Sous-préfet.

Enfin la Région a proposé la création d'une Mission pour le développement du tourisme en Aquitaine, mais rien ne laisse supposer que cette proposition sera accueillie avec plus d'enthousiasme que les autres.

Christian Sapède annonce donc qu'il a l'intention de lancer une démarche : « *Interpellés, l'Etat, la Région Aquitaine et le département se doivent de répondre aux sollicitations dont ils sont l'objet et de choisir pour ce faire entre deux options : la première consisterait à répondre à la demande d'un Schéma directeur d'aménagement, c'est-à-dire d'un document d'urbanisme supracommunal. Une telle réponse est théoriquement possible. Il suffirait aux*

---

<sup>49</sup> Aujourd'hui (mai 2004) directeur du développement de la CCI de Bayonne-Pays basque, ancien secrétaire général du Conseil de développement du Pays basque.

*communes du Pays basque de constituer un syndicat intercommunal d'étude pour prescrire l'élaboration d'un tel document. Le Conseil Général et le Conseil Régional y seraient de droit associés. Il est peu probable, toutefois, que les communes prennent une telle initiative.*

*Aussi une seconde option paraît-elle préférable. Elle consisterait à faire précéder la phase d'élaboration du Schéma directeur d'une étude prospective et stratégique*

*La justification d'une telle démarche paraît superflue tant il est clair que les règlements d'urbanisme - quel que soit leur niveau - ne sont qu'un moyen au service d'une politique globale d'aménagement du territoire*

*La définition d'un projet collectif constitue, en Pays basque comme ailleurs, un préalable nécessaire à toute démarche réglementaire.*

*Le choix de cette option offrirait l'avantage de souligner la ligne de partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : à l'État la charge de proposer une vision prospective et une politique cohérente de l'évolution du territoire national au sein de l'ensemble européen en cours de constitution, aux collectivités locales celle d'être les architectes de l'aménagement, ainsi rendu nécessaire, des territoires locaux ».*

*Christian Sapède propose donc au CODIL que l'État, sans se substituer aux collectivités locales, les aide « à conduire une réflexion prospective et stratégique sur le devenir du Pays basque à un horizon temporel qui pourrait être celui de l'an 2010, soit dix-sept ans après la création du marché unique, événement dont l'importance pour le Pays basque n'est pas à souligner.*

*Le contenu et la méthode de cette étude devraient être définis avec le concours de la Datar. Il paraît nécessaire qu'elle repose sur une démarche participative impliquant un maximum d'acteurs locaux. Cet objectif pourrait être atteint en choisissant un comité de pilotage qui rassemblerait des membres des CODIL de Bayonne et d'Oloron, et en adoptant une approche intersectorielle des problèmes qui pourrait donner lieu à constitution d'autant de groupes de travail »*

*Le Sous-préfet se réfère à la démarche « Limousin 2007 », lancée en 1987 par le Conseil régional avec l'appui de la Préfecture de la Région Limousin. Il donne les grandes lignes de l'opération projetée : « L'Agence de Développement Économique du Pays basque (ADEPAB) pourrait être étroitement associée à cette démarche. Les élus régionaux, départementaux et communaux, ainsi que les présidents des assemblées consulaires et les responsables socioprofessionnels membres du CODIL seraient ainsi associés aux représentants des mouvements associatifs et coopératifs que fédère l'ADEPAB. Outre son aide financière, la Datar pourrait apporter une aide méthodologique, notamment pour le choix d'un cabinet d'études dont l'intervention serait garante de neutralité et d'efficacité. L'intervention d'un tel acteur extérieur est en outre de nature à garantir un délai d'étude qu'il paraît raisonnable de fixer à six mois après son lancement.*

*Le fruit de cette étude serait publié au début du 2<sup>e</sup> semestre 1992 et servirait de référence pour la mise en œuvre d'une politique du territoire du Pays basque français et d'un Schéma d'aménagement dont l'État suggérerait aux collectivités locales de prendre l'initiative »<sup>50</sup>.*

*Le 13 mai 1992, le Sous-préfet fait participer les consultants « dont l'État s'est attaché le concours pour accompagner les partenaires locaux dans la mise en place d'un club de prospective » à la réunion du CODIL. Michel Godet présente à l'assemblée « les grandes lignes de la réflexion prospective » et Philippe Mirenowicz explique « les raisons qui peuvent*

---

<sup>50</sup> *Les origines, le présent - Proposition d'une étude prospective et participative de l'aménagement du territoire du Pays basque français.* Ce document, remis aux membres du CODIL le 20 février 1992, marque une étape dans le lancement de Pays basque 2010. Précisons dès maintenant – nous y reviendrons longuement – que les scénarios marquant la fin de l'exercice de prospective proprement dit seront présentés en décembre 1993, et ne seront qu'une étape, certes décisive, mais suivie de beaucoup d'autres, de Pays basque 2010.

*conduire des collectivités à s'engager dans une démarche de prospective appliquée à un territoire* », exemples à l'appui : Limousin 2007, Alsace 2005, Lorraine 2003 ...

Michel Godet propose un séminaire de prospective (formule des « ateliers de prospective » qu'il pratique depuis deux ans avec succès<sup>51</sup>). Le Sous-préfet réussit à le faire financer partiellement par la Datar et la DAU. François Bayrou, président du Conseil général, accepte la démarche.

En juin 1992, Christian Sapède, qui avait promis aux maires, lors des biltzars<sup>52</sup> de Basse-Navarre et de Soule, puis du Labourd, la tenue d'assises sur le devenir du Pays basque, est donc en mesure d'annoncer au CODIL l'organisation du séminaire de prospective. Le 29 juillet, il lance aux élus politiques, aux représentants des milieux de l'enseignement, de la culture, du secteur économique et social, ainsi que de différents services publics une invitation officielle à « *entreprendre une réflexion prospective et participative sur l'avenir du territoire du Pays basque français à l'horizon 2010* ». Cette lettre est accompagnée de « *Pays basque 2010 : une charte pour mettre l'anticipation au service de l'action* », mise au point par Michel Godet.

### PAYS BASQUE 2010

#### Une Charte pour mettre l'anticipation au service de l'action.

##### Une nécessité, une volonté

Face à un monde en mutation, que voulons-nous pour le Pays basque ? Qu'il change avec nous, sans nous ou contre nous ? L'avenir n'est pas écrit, il est le fruit de la volonté.

L'attitude prospective ne consiste pas à attendre le changement pour réagir – la flexibilité seule ne mène nulle part – elle vise à maîtriser le changement dans le double sens de la pré-activité (se préparer à un changement attendu) et de la pro-activité (provoquer les changements souhaités) : c'est le désir, force productive d'avenir.

La prospective n'est plus le domaine réservé de quelques spécialistes ou l'apanage des seules grandes entreprises. Le Pays basque, comme les autres territoires, entend désormais ne pas subir son destin mais bien le maîtriser. Le foisonnement des exercices de prospective territoriale ne fait que commencer. Il répond à la nécessité d'y voir plus clair dans un monde chargé d'incertitudes car « *Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va* » (Sénèque).

En outre, la réflexion prospective sur l'avenir d'un territoire, d'une ville, d'un bassin de vie est une occasion unique pour dépasser les contraintes et contradictions du court terme et enclencher dans les esprits, à tous les niveaux, l'indispensable prise de conscience de la nécessité de changer les habitudes et les comportements pour faire face aux mutations.

La vision globale est nécessaire pour l'action locale, chacun à son niveau doit pouvoir comprendre le sens de ses actions, c'est à dire les resituer dans le projet plus global et à long terme dans lequel elles s'insèrent. Mobilisation des acteurs locaux et stratégie de développement sont donc deux objectifs

<sup>51</sup> L'une des premières opérations du genre s'était déroulée en juillet 1990, à la demande du nouveau maire de Vierzon. Pour une description de la méthode, voir encadré ci-après et Godet, M. (2004) p.30-56.

<sup>52</sup> Réunions traditionnelles des maires basques. Jadis structures démocratiques de gestion du pays ayant des attributions variées touchant à tous les aspects de la vie des habitants, ils sont devenus des forums de discussion qui réunissent, trois ou quatre fois par an, les maires, conseillers généraux, députés de la « province » (il y avait, jusqu'en 1994, deux biltzars : celui du Labourd, et celui de Basse-Navarre et Soule), ainsi que le préfet, le sous-préfet et parfois des directeurs de services extérieurs de l'État. N'ayant plus de pouvoir de décision, ces assemblées conviviales ont une fonction rituelle et permettent de régler par des contacts directs de multiples petits problèmes. Ils donnent en particulier l'occasion à des maires de villages de parler directement et sans protocole avec les détenteurs de l'autorité, qu'elle soit élective ou administrative.

indissociables qui ne peuvent être atteints séparément.

### Un état d'esprit

L'exercice Pays basque 2010, c'est aussi un état d'esprit inspiré de principes simples :

**Ouverture et anticipation** : mieux comprendre ce qui se passe autour de nous, savoir distinguer dans notre environnement les contraintes et les opportunités, de façon à les influencer ou à s'adapter pour y faire face...

**Pluralisme et concertation** : reconnaître et accepter nos différences, tenir compte des avis contradictoires, savoir écouter, telles sont les bases de la concertation. Savoir, dans la concertation, n'abandonner ni ses options, ni ses responsabilités, telle est la base des relations dans la vie sociale.

**Méthode et imagination** : bien poser les problèmes avant de chercher à les résoudre, favoriser l'expression de chacun, stimuler l'imagination et la créativité, mettre en évidence tous les choix possibles, leurs avantages et leurs inconvénients.

**Autonomie et responsabilité** : mieux tenir compte des aspirations et fonder l'autorité sur la capacité à animer les hommes, à rassembler leurs compétences.

### Les trois couleurs et les trois temps de la prospective territoriale.

C'est par l'appropriation que passe la réussite des projets locaux et régionaux, où l'anticipation éclaire l'action efficace. Les trois couleurs du triangle grec (le bleu de l'anticipation, le jaune de l'appropriation, le vert de l'action), permettent d'organiser la prospective territoriale en trois temps bien distincts caractérisés par trois types de documents :

- **un livre bleu**. Ce document a pour objet de fournir une vision globale de l'environnement passé, présent et futur du territoire. S'appuyant sur une synthèse de chiffres clés, il relève les points controversés et dégage les tendances probables, les incertitudes majeures et les risques de ruptures possibles. Ce document à vocation monographique peut en grande partie être sous-traité auprès d'un consultant extérieur ;

- **des livres jaunes** où chaque « groupe de prospective » formule ses propositions pour se préparer aux changements globaux pressentis dans le livre bleu (pré-activité), mais aussi pour aller dans le sens des objectifs stratégiques et des projets locaux (pro-activité). De tels livres jaunes peuvent émaner de quartiers, d'associations, d'entreprises ou de collectivités territoriales. Ils traduisent l'appropriation collective de la prospective territoriale.

- **un livre vert** qui propose un plan stratégique global du territoire de la région, du département, de la ville, etc. À chaque objectif sont associées des actions et vice-versa. Ce livre réalise une synthèse du livre bleu et des livres jaunes. Le plan doit vérifier les quatre conditions de pertinence, de cohérence, de vraisemblance et de transparence. Ce livre vert, à vocation stratégique, engage les dirigeants, les élus ...Il est donc produit sous leur seule responsabilité.

La démarche que nous vous proposons concerne essentiellement la préparation du livre bleu et des livres jaunes sur le Pays basque à l'horizon 2010. Initiée par le séminaire de Saint-Palais des 14 et 15 septembre 1992, elle pourrait se poursuivre, entretenue par la création de plusieurs groupes de réflexion prospective, jusqu'au printemps 1993 par un forum des groupes de prospective du Pays basque.

**Professeur Michel GODET**

### 3 – Le séminaire de Saint-Palais

#### 3.1 – Les participants

À ce séminaire de prospective, qui s'est déroulé les 14 et 15 septembre 1992 à Saint Palais, le Sous-préfet de Bayonne avait invité 152 personnes :

- 35% représentaient le monde économique : 21 chefs d'entreprise, 9 membres des chambres consulaires, 24 représentants d'organismes économiques et de syndicats, de l'Union patronale à la CGT et de la CGPME à la Confédération paysanne ;
- 32% étaient des élus locaux et nationaux : 3 députés, 3 sénateurs, le président du Conseil général, une députée au Parlement européen, 19 conseillers généraux, 3 conseillers régionaux, 12 maires de Chefs-lieux de canton, 6 autres élus (adjoints au maire, conseillers municipaux ...)
- 12% étaient des représentants de l'enseignement et de la culture (Université, associations...)
- 17% se trouvaient là au titre des services publics, y compris le sous-préfet d'Oloron Sainte-Marie, puisque le Pays basque est partagé entre deux arrondissements.

Le Délégué à l'Aménagement du territoire et une chargée de mission de la Datar figuraient sur la liste.

Sur les 152 invités, 115 participeront effectivement aux travaux.

#### 3.2 – Les documents préparatoires

Les participants au séminaire avaient entre les mains des documents préparatoires établis par Michel Godet<sup>53</sup> :

- « Pays basque 2010 : une charte pour mettre l'anticipation au service de l'action », que nous avons déjà présentée,
- « à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle : tendances probables, incertitudes majeures »
- « Horizon 2010 : quelques tendances probables pour la démographie, l'emploi, la formation »

Et surtout : « Pays basque 2010 : quelques réflexions libres pertinentes et impertinentes ».

#### 3.3 – L'engagement du Président du Conseil général

C'est le Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, François Bayrou, qui ouvre le séminaire. Il avait fallu le convaincre, et s'il avait accepté, c'est probablement surtout parce qu'il avait une confiance totale en son Vice-président, Jean-Jacques Lasserre. Malgré ses réticences initiales, son discours va au-delà de la simple allocution de circonstance : « ...je reconnais, j'approuve et je suis décidé à aider la démarche d'affirmation du Pays basque » « Je crois aux chances des pays qui ont une identité. Si les Béarnais, dont je suis, veulent m'entendre, ils entreprendront une démarche du même ordre<sup>54</sup>. Ce n'est pas parce que je crois à la solidarité du département que je peux imaginer que son avenir est dans la fusion des identités. Son avenir est au contraire dans l'affirmation de deux identités différentes et

<sup>53</sup> Ces textes inspireront plusieurs parties du volume « Diagnostic » publié en décembre 1993 par le Club de prospective Pays basque 2010.

<sup>54</sup> Une démarche Béarn 2010 sera lancée, sans succès.

*fortes, qui se respectent, qui connaissent leur point de rencontre et qui sont fortement décidées à travailler entre elles ».*

*« Les démarches des Assises départementales et celle que vous initiez aujourd'hui doivent se rencontrer ».*

Alors que les autorités de la Région Aquitaine resteront remarquablement discrètes, le Conseil général, avec Jean-Jacques Lasserre en première ligne, soutiendra effectivement une démarche qui est pourtant loin de faire l'unanimité en son sein.

### *3.4 – Les ateliers de prospective*

#### **A - L'organisation des travaux** (Cf. encadré)

À Saint-Palais, les participants se répartissent en sept ateliers : « anticiper et maîtriser le changement et les inerties » (3 groupes) ; « chasse aux idées reçues » (1 groupe) ; « les arbres de compétences » (3 groupes : un pour la Côte basque et le Labourd, un pour la Basse-Navarre et la Soule, un pour l'ensemble du Pays basque)

#### **Les ateliers de prospective**

Les ateliers constituent une étape très intéressante dans une démarche de prospective. On y utilise des méthodes simples, ce qui permet d'aller vite. Il est fréquent que l'animateur, qui doit se montrer ferme pour faire respecter les consignes de travail, constate au démarrage un certain scepticisme face à cette rusticité des méthodes. Les « esprits forts » ne sont pourtant pas les moins attentifs lors de la restitution des travaux. Les participants les plus blasés, les plus sceptiques, sont en effet surpris du rapport entre la qualité des résultats et le temps consacré à l'exercice. Et si le dirigeant qui commande l'opération sait entretenir l'élan provoqué par les quelques heures passées à parler en groupe de sujets qui tiennent au cœur de la plupart des participants, la partie est gagnée.

L'objectif des ateliers est de bien poser les problèmes, et de choisir ensemble la façon de poursuivre la démarche. Le groupe, à travers les travaux de plusieurs sous-groupes va répondre à cinq questions fondamentales : « Qui sommes nous ? » « Que peut-il advenir ? » « Que pouvons nous faire ? » « Qu'allons nous faire ? » et « Comment le faire ? »

En pratique, on n'aura guère plus que des pistes de réponses aux deux dernières questions, qui devront être plus longuement travaillées après le séminaire.

L'intérêt des ateliers de prospective, c'est le partage des informations, des idées, des problématiques, mais aussi l'acquisition d'un langage commun, l'occasion offerte, pendant deux jours, de se forcer à regarder ensemble son avenir, et d'en débattre collectivement en utilisant des méthodes qui permettent à tous de s'exprimer.

Le déroulement des ateliers est habituellement le suivant : un dirigeant de haut niveau – souvent le commanditaire – introduit les travaux. Il explique les raisons qui l'ont conduit à réunir les participants, et les objectifs poursuivis. Après un rappel de ce qu'est la prospective, l'équipe d'animation fait travailler les sous-groupes. Le premier jour est consacré à la phase exploratoire, avec trois types d'ateliers : « anticiper les facteurs de changement et les inerties », « chasser les idées reçues » et « construire les arbres de compétences du passé et du présent ». Le deuxième jour, chaque groupe poursuit son travail en passant à une phase normative : « des idées reçues aux actions », « des changements critiques aux actions », « l'arbre de compétences du futur ». On peut aussi ébaucher des scénarios exploratoires et/ou un travail sur le jeu des acteurs (MACTOR).

Le séminaire se termine par la mise en commun : les rapporteurs des sous-groupes exposent leurs résultats, avec l'appui de leurs collègues. Ces présentations donnent lieu à débat, en présence du commanditaire, qui conclut en prenant des engagements clairs pour la suite de la démarche, dont il

précise les modalités pratiques et le calendrier.

## **B - Les facteurs de changement et inerties recensés par les groupes**

### **Rappel de la méthode**

Dans cet atelier, les participants ont dressé, chacun pour soi puis collectivement, la liste des changements de toute nature : économiques, technologiques, sociétaux, etc., qui leur semblaient devoir affecter le Pays basque à l'horizon 2010. Ces changements pouvaient être redoutés, souhaités ou simplement pressentis. Ils ont également repéré les inerties, ce qui ne changerait pas à très long terme, qu'ils s'en félicitent ou qu'ils le déplorent.

Ils ont enfin classé ces facteurs en forces et faiblesses, tendances lourdes et germes de changement. Nous présentons ici les principaux résultats<sup>55</sup>.

#### *Forces et atouts du Pays basque*

- Un bien collectif inestimable : le Pays basque lui-même
- Un point de passage entre le Nord de l'Europe et la péninsule ibérique
- Une société rurale traditionnelle assez bien organisée (pastoralisme, production viticole, fort mouvement coopératif, des produits phares)
- Une culture singulière, vivante dans la Soule et la Basse Navarre, le sens de l'homme, un capital architectural renommé
- Des infrastructures de communication plutôt bien organisées, des équipements collectifs en général suffisants, (notamment sportifs et culturels)
- Un réseau d'enseignement secondaire dense
- Le rayonnement de Biarritz et de Bayonne
- Des organismes économiques actifs (CCI, ADEPAB)
- Un cadre de vie relativement préservé dans l'intérieur
- Une tradition commerciale
- Des services collectifs urbains de bonne qualité (sur la Côte surtout)

#### *Faiblesses et handicaps du Pays basque*

- Le suréquipement en centres commerciaux
- Une Université sous dimensionnée par rapport aux enjeux futurs
- Un tourisme trop tourné vers le 3<sup>e</sup> âge
- L'absence de réseaux de villes et une intercommunalité balbutiante
- Une expérience industrielle disparate
- Un cadre de vie menacé sur la Côte et le Labourd
- Une certaine faiblesse financière
- Un aménagement du territoire incohérent
- Aucune instance collective en charge du développement et de l'aménagement du territoire
- Pas d'interlocuteur institutionnel vis-à-vis de la Région, du département, de Pau, du Pays basque sud
- Le morcellement des propriétés, frein à la maîtrise du foncier

---

<sup>55</sup> Dans ces listes, on trouve tous les thèmes dont les Basques vont débattre pendant des années. Repris vingt fois, regroupés, détaillés, précisés, explicités, reformulés, ils constituent une matière première d'une richesse

*Tendances lourdes redoutées*

- Perspectives sombres du déclin démographique du Pays basque (vieillesse, perte de sa jeunesse par exode, perte de savoir-faire, abandon de villages ...)
- Surpeuplement, notamment l'été, de la Côte et dégradation (irréversible ?) de son cadre de vie
- Accentuation du déséquilibre côte/intérieur
- Transformation du Labourd en zone dortoir
- Disparition progressive des activités liées à la pêche
- Non-maîtrise du développement touristique
- Repli sur soi des principales villes relais au détriment de leur hinterland (voire repli sur soi général du Pays basque)
- Disparition de la culture basque (et de la langue) ou son contraire : hégémonie de celle-ci
- Perte de la volonté de travailler ensemble
- Ignorance du Pays basque sud ou crainte d'être « colonisé » par lui
- Non-maîtrise des questions foncières
- Renforcement du fatalisme et de la crise morale
- Disparition des exploitations agricoles (désertification de l'arrière-pays)
- Trop grande dépendance vis-à-vis des organes de décision extérieurs
- Ouverture des frontières avec l'Espagne (chance ou danger ?)

*Germes de changement*

- Un parc technologique
- Une recherche scientifique encore en gestation
- De nouvelles structures éducatives et associatives qui devraient permettre la poursuite de la « révolution culturelle » entreprise depuis les années 60
- Les modalités d'accueil touristique qui se diversifient et s'améliorent
- Une diversification industrielle en cours (notamment dans l'agroalimentaire)
- Une politique de « pays » expérimentée et appliquée dans l'intérieur du pays basque.

**C – Les enjeux partagés, à travers le classement des facteurs de changement et inerties recensés**

Les participants ont classé les facteurs de changement par importance décroissante, et les ont regroupés en deux ensembles : les facteurs externes, sur lesquels les acteurs du Pays basque n'ont guère de prise, et les facteurs internes qu'ils maîtrisent complètement ou partiellement, ou en tout cas sur lesquels ils peuvent peser directement.

Cet exercice fait apparaître deux préoccupations liées à des **facteurs externes** :

a) La crainte de la **marginalisation**, dans un monde qu'ils voient se recomposer selon de nouvelles lignes de fracture, de nouveaux pôles d'attraction, et où les repères vacillent devant les déformations de l'espace-temps. Le Pays basque va-t-il se rapprocher de certains grands centres ou s'enfoncer dans une situation périphérique ? Sur cette question vient se greffer celle des leviers d'action institutionnels dont les Basques s'estiment privés. Quid de l'intégration dans une nouvelle Région européenne, du statut départemental, voire régional ?

---

dont les participants de Saint-Palais n'étaient peut-être pas complètement conscients, mais qui frappe l'observateur ayant en tête l'ensemble des travaux menés pendant les douze ans qui ont suivi.

La mondialisation et l'évolution des marchés internationaux qui l'accompagne sont également perçus comme une menace pour un petit territoire.

b) Le voisinage de l'**Euskadi** (CAB), région riche et dynamique, est considéré principalement comme un atout – même si des problèmes de concurrence peuvent se poser entre les entreprises du nord et celles du sud de la Bidassoa. L'harmonisation des infrastructures et plus généralement des stratégies des Pays basques de France et d'Espagne apparaît comme un enjeu important dans l'optique du grand marché européen<sup>56</sup>.

Les enjeux que l'on peut considérer comme **internes** sont nettement plus nombreux.

a) les problèmes d'**aménagement** et de **développement**. Les participants considèrent que la concentration des activités économiques sur la Côte est excessive et qu'il faut chercher à revitaliser l'intérieur du Pays. La maîtrise du foncier, le logement – notamment le logement social – sont des questions préoccupantes.

b) la « **basquitude** », qui est un atout, la culture basque étant un facteur de cohésion sociale, mais qui peut aussi être un facteur d'immobilisme et d'isolement. Il y a là un enjeu important, qui doit inciter à travailler à une « revitalisation de l'authenticité basque », avec une nouvelle stratégie de promotion du Pays basque. Dans le même ordre d'idée, on trouve l'implantation d'une Université de plein exercice.

c) le problème du recours à la **violence** et de l'extrémisme, dont certains considèrent qu'il est encouragé par l'immobilisme de la classe politique locale. L'enjeu, sur ce point, est d'inventer de nouvelles formes de régulation sociale.

d) la demande croissante d'un **environnement de qualité**, la pression des contraintes d'environnement et le constat de la dégradation des milieux naturels, enjeux à rapprocher de ceux liés au **tourisme** (avec la promotion d'un tourisme vert).

e) Les questions de **pouvoir de décision local** sont un enjeu complexe, avec des aspects « externes » comme l'absence de marges de manœuvre dans le cadre de la décentralisation<sup>57</sup>, et d'autres plus inhérents au mode de fonctionnement de la société basque, comme le clivage entre acteurs politiques et socioprofessionnels, ou l'absence d'un projet mobilisateur ambitieux et cohérent.

f) L'enjeu du dynamisme des municipalités, dont l'insuffisance se traduit dans l'absence de communauté de ville, d'un SDAU<sup>58</sup> pour l'ensemble du Pays basque, est perçu comme de première importance. Et la création d'un Conseil de développement économique et social regroupant élus, socioprofessionnels et représentants de l'État apparaît comme une chance à saisir pour dynamiser le territoire.

---

<sup>56</sup> Rappelons que le séminaire Saint-Palais s'est tenu le lundi 14 et le mardi 15 septembre 1992. L'actualité européenne était très prégnante puisque cinq jours plus tard, le dimanche 20 septembre, avait lieu le référendum sur la ratification du Traité de Maastricht.

<sup>57</sup> Nous rapportons ici les apports d'un nombre significatif de participants, qui peuvent néanmoins être minoritaires. Il ressort des témoignages que d'une façon générale la décentralisation était bien vécue par ceux qui en étaient les principaux acteurs locaux, comme les maires.

<sup>58</sup> Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ; outil remplacé en 1983 par le Schéma directeur.

g) L'**esprit d'entreprise** et la **culture industrielle**<sup>59</sup> (insuffisamment développés), l'adaptation des formations aux besoins de l'économie locale, sont des enjeux pour le développement.

h) Enfin, l'avenir du monde rural et la compétitivité de l'agriculture basque sont préoccupants.

À côté de ces enjeux, sur lesquels se retrouvent un nombre significatif de participants, apparaissent des sujets plus limités mais qui peuvent être porteurs de crise : l'avenir du Port de Bayonne, la crise de l'aéronautique, la concentration de la grande distribution sur la Côte.

## D – L'atelier « Chasse aux idées reçues »

### Rappel de la méthode

Les idées reçues sont généralement admises sans qu'il soit nécessaire d'argumenter. Elles jouent un rôle dans les attitudes et les comportements. Les faire lister permet de dessiner un portrait du territoire en partant de trois points de vue : les idées reçues des Basques sur eux-mêmes et leur région, les idées reçues du Pays basque sur son environnement, et celles venant de l'environnement sur le Pays basque. Le groupe débat autour des premiers résultats et sélectionne les cinq à dix idées principales. Dans un deuxième temps, il cherche à identifier ce qui confirme ou infirme chacune, à déterminer si ces idées reçues peuvent être au moins partiellement considérées comme fondées, et enfin quelles leçons on peut en tirer, que faire pour tirer parti des idées reçues fondées, et comment organiser sa communication afin de combattre les idées reçues non fondées.

Le groupe a recensé une cinquantaine d'idées reçues. À titre d'illustration, nous donnons la liste de la vingtaine d'idées ayant recueilli le plus de suffrages lors de la sélection, par ordre décroissant d'approbation.

#### a) Idées reçues de l'extérieur sur le Pays basque

Pas de tradition industrielle	25
Pays basque terre de terrorisme	18
Les basques : foyer de séparatistes	13
Il y fait bon vivre	9
Peuple qui se prend en main	8
Pays basque terre de folklore et de contrebandiers	7
Pays conservateur	6
La langue basque n'y sert à rien	4

#### b) Idées reçues du Pays basque sur l'extérieur

<sup>59</sup> Comme dans nombre de territoires attachés à leur identité, le tourisme provoque au Pays basque des réactions ambivalentes. Personne ne peut nier son importance économique et la plupart des Basques comprennent que les atouts naturels de leur région, exploités de façon dynamique et intelligente, peuvent permettre son développement et son enrichissement, avec des retombées importantes en matière d'emploi et de revitalisation des zones en déclin. Mais certains – parfois les mêmes – ont du mal à accepter les conséquences de cette activité en termes de mode de vie, de valeurs, de types d'emploi (de service). D'où l'aspiration à des implantations industrielles, encore très forte en 1992. Si l'on recommençait Saint-Palais, il est probable que les cadets ou les enfants des participants de l'époque ne jureraient que par les hautes technologies.

Notre terre n'est pas à vendre	13
L'état jacobin a fait le malheur du Pays basque	12
Les Basques du sud vont nous bouffer	11
Méfiance vis-à-vis de l'étranger	10
Les Béarnais ne sont pas francs	8
Les gens nous connaissent mal	4

### c) Idées reçues du Pays basque sur lui-même

Ne pas parler basque est un handicap	18
Le tourisme nous fait perdre notre identité	15
Le Pays basque manque d'élites	10
Territorialité basque	9
Faire de la culture, c'est être terroriste	8
C'est le plus beau pays du monde	6
Nos élus sont anti-basques	6
Vie coopérative forte	5
On ne peut lier culture et économie	5

Il est impossible de reconstituer douze ans plus tard la chaleur des débats et de faire la part entre le sérieux – voire la crispation –, l'humour et l'autodérision, dans ces formules lapidaires et parfois ambiguës. Mais l'on peut dire que les résultats de cet atelier « idées reçues » recourent et confortent ceux des ateliers « facteurs de changement ».

Les participants ont trouvé cet exercice particulièrement bien adapté au contexte. L'un d'eux se souvient que dans ces ateliers, « on pouvait trouver côte à côte le Directeur de la Banque de France à Bayonne et celui d'une petite association culturelle de Saint-Palais. Rien n'aurait pu les amener à se rencontrer, autrement. Avec des gens ayant des horizons, des cultures, des regards, des ambitions aussi différents, j'ai trouvé que « chasser les idées reçues » était un exercice extraordinairement créatif et intelligent »<sup>60</sup>.

Lors du 2<sup>e</sup> atelier « idées reçues » (phase normative), le groupe a travaillé sur l'idée ayant rassemblé le plus de suffrages, en l'occurrence « pas de tradition industrielle », et a proposé neuf actions pour une relance de l'industrie au Pays basque.

## E – Les ateliers « Arbres de compétences »

### Rappel de la méthode

Avec ces ateliers, on cherche à stimuler la réflexion par une représentation du territoire sous une forme dynamique, la métaphore des racines, du tronc, des branches et des fruits étant particulièrement parlante et directement accessible.

On construit l'arbre de compétences d'il y a vingt ans, celui d'aujourd'hui, et l'arbre de compétences du futur. En utilisant les facteurs de changement déjà repérés, on détermine quelles parties de l'arbre risquent d'être touchées, et quelle allure pourrait avoir l'arbre, représentation métaphorique de l'organisation, dans vingt ans.

<sup>60</sup> Peio Olhagaray, entretien avec l'auteur, le 20 avril 2004.

## Les résultats

Les trois groupes ont eu une production assez différente, certains ayant eu du mal à surmonter les difficultés habituelles à ce genre d'exercice : racines fantasmées plutôt que réelles, souhaits ou revendications prenant le dessus sur l'analyse ... Malgré ces défauts difficilement évitables et dont on peut d'ailleurs tirer des enseignements intéressants lors de la restitution, ces arbres ont permis aux participants de réfléchir ensemble sur ce qu'ils étaient, sur ce dont ils disposaient en matière d'équipements culturels, d'infrastructures, d'outils de production. Ils leur ont également donné l'occasion de se projeter dans l'avenir.

Comme les exercices précédents, celui-ci fait ressortir avec force les préoccupations des Basques. Les trois groupes (Côte et Labourd, Soule et Basse Navarre, ensemble du Pays basque) ont produit neuf « arbres » : un du passé, un du présent, deux où passé et présent sont confondus, et cinq arbres du futur. Nous ne détaillerons pas ces neuf arbres et nous nous contenterons de donner les résultats les plus significatifs et les plus partagés.

### Les arbres de compétences du passé et du présent

#### Les racines

- Situation géographique (voie de passage entre l'Europe du nord et la péninsule ibérique)
- La mer (port, pêche)
- Une société rurale bien organisée, avec une expérience agricole ancienne
- Un cadre de vie préservé
- Une expérience industrielle variée (« disparate », selon un groupe)
- La culture

#### Le tronc

- L'espace naturel
- Les infrastructures de communication – globalement suffisantes
- Les équipements collectifs (commerciaux, sanitaires, sportifs, etc.) satisfaisants, sauf pour l'enseignement supérieur et la culture
- Les équipements institutionnels politiques (insuffisants), socioprofessionnels (satisfaisants) et culturels

#### Les branches

- Produits et services « basques ». Le groupe a tenu à placer dans les « produits » le Pays basque dans son ensemble, « service collectif indivisible ». On retrouve encore et toujours la volonté de ne pas le voir segmenter, sectoriser. Les groupes affirment et réaffirment que leur pays est un tout.

### Les arbres de compétences du futur

Deux groupes ont présenté chacun deux arbres : l'un souhaité, l'autre redouté. Le troisième groupe n'en a produit qu'un. Les résultats sont représentatifs des craintes et des espoirs des Basques.

#### Les craintes

- Dépeuplement, vieillissement
- Surpeuplement de la Côte, afflux d'immigrés, de touristes, de retraités
- Dégradation de l'environnement
- Le Pays basque « résidence secondaire »

- Déséquilibre entre le littoral et l'intérieur
- Désindustrialisation, déclin du port et de la pêche

### Les espoirs

- Le cadre de vie est préservé et valorisé
- Les relations sont fortes entre la Côte et l'intérieur
- L'Université est autonome et offre toute une palette d'enseignements
- Le Pays basque dispose d'institutions vivantes et adaptées : communauté de communes, département, voire collectivité territoriale sur le modèle corse<sup>61</sup>, Conseil de développement du Pays basque
- Une agence de développement
- Des élites qui s'impliquent dans le développement
- Une culture basque vivante et ouverte sur d'autres.

Pour l'anecdote, le groupe « ensemble du Pays basque » avait trouvé que son arbre du futur ressemblait à un pommier à cidre, boisson traditionnelle de la région (qui produit également un vin de qualité, dont le principal producteur participait au séminaire, et de la bière ...).

### F - Quelques options stratégiques proposées

La partie normative des ateliers a permis de poser quatre questions-clés :

1. Quelle complémentarité et quelle concurrence économique entre les Pays basques nord et sud ?
2. Quelle place pour le Pays basque dans le monde de demain ?
3. Quelle complémentarité, quel équilibre entre la Côte et l'intérieur du Pays basque ?
4. Comment revitaliser la tradition industrielle du Pays basque ?

Pour répondre à ces questions en proposant des actions cohérentes et pertinentes, les groupes ont utilisé la méthode des arbres de pertinence (voir encadré)

#### Arbres de pertinence

Méthode servant à aider à la sélection d'actions élémentaires ou à l'identification de projets cohérents. Elle consiste essentiellement à déterminer en commun, avec un outil de type Métaplan (ou des Post-it notes) les différents niveaux hiérarchiques, afin de dépasser la difficulté souvent rencontrée dans les groupes de travail : la confusion entre objectif, moyen et action

#### Exemple

- Niveau 1 : grands objectifs
- Niveau 2 : sous-objectifs
- Niveau 3 : éléments de mise en œuvre (Moyens)
- Actions

Pour construire l'arbre, on respecte quelques **règles** simples : il n'y a pas de liaison entre deux " nœuds " d'un même niveau, et il n'y a pas de liaison directe entre deux " nœuds " de niveaux non successifs

On fait une analyse complète du système, avec deux approches :

<sup>61</sup> La formulation de ce point était assortie de quelques bémols, le groupe étant partagé sur ce sujet politiquement sensible.

*a) descendante*

- on part des finalités dans le respect des valeurs (il doit y avoir cohérence entre les finalités et les valeurs)
- on analyse les moyens d'action permettant de les atteindre, les variables susceptibles de les modifier.

*b) ascendante*

- on part des actions recensées
- on analyse leurs effets
- on étudie les objectifs visés/atteints à travers les effets.

On peut hiérarchiser les actions, en pondérant le graphe

- chaque arête du graphe reçoit une note en fonction de sa contribution à la réalisation des actions du niveau immédiatement supérieur
- pour chaque niveau, on détermine un ensemble de critères spécifiques pour mesurer les performances des actions du niveau (N - 1) dans la réalisation de N, et l'on note chaque action (1, 2, ... i ... n) de 0 à 1 ( $\sum_i = 1$ );
- pertinence d'un chemin =  $\Sigma$  pertinences des nœuds rencontrés

Les réponses des participants aux deux premières questions – connexes – se résument en trois propositions :

- mieux se connaître, se comprendre d'abord entre Basques, développer le pouvoir de décision locale, ce qui est une étape préalable indispensable, avant l'ouverture à des partenaires extérieurs,
- mettre en place des instruments spécifiques du type club de prospective, observatoire des marchés et des techniques (veille stratégique), agence d'aménagement, d'environnement, comité économique et social, avec l'objectif d'avoir un meilleur accès aux informations pertinentes pour le développement futur du Pays basque et aux « bons » réseaux mondiaux,
- renforcer la spécificité basque, notamment par une Université de Bayonne de plein exercice, un Institut des études basques, une agence de maîtrise du foncier et une intercommunalité accrue.

Aux deux autres questions (relation entre le littoral et l'intérieur ; industrialisation), le groupe a répondu par la proposition d'un Schéma global et prospectif d'aménagement du Pays basque, basé sur un état des lieux qui pourrait être confié à un observatoire à caractère économique, social, écologique et technique, dont les contours restaient à préciser. En complément, il était proposé la création d'une structure ad hoc, regroupant les principaux acteurs du territoire : élus, socioprofessionnels, associations, fonctionnaires des services de l'État.

## G – Les questions clés pour le futur

- **la démographie** : comment rééquilibrer la démographie du Pays basque, et à quel horizon ?
- **l'ouverture et la complémentarité régionale dans l'Europe de demain** : le Pays basque, une Euro-Région ?
- **l'économie, l'emploi et la technologie** : comment développer le parc technologique de Bidart, dans quels créneaux (l'environnement ?) Quels transferts et essaimage en matière de technologies de pointe ? Comment renforcer le tissu des PME, développer l'esprit d'entreprise, aider les jeunes à rester au pays ? Les services doivent-ils se

substituer aux emplois industriels ? Dans quelle proportion ? Quels peuvent être les créneaux porteurs pour l'économie basque : électronique, informatique, tourisme ?

- **la culture, la formation** ; comment renforcer l'université ? Faut-il délocaliser les IUT, les instituts de formation, les BTS ? Comment renforcer l'identité basque alors que les disparités linguistiques s'accroissent ? Comment promouvoir une culture et une politique patrimoniale ?
- **l'aménagement du territoire et le devenir du monde rural** : comment valoriser le cadre de vie, atout du Pays basque ? Comment résorber la coupure entre la Côte et l'intérieur, entre le Nord et le Sud ? Quelles relations avec le Béarn, l'Aragon, les Landes ? Comment renforcer les infrastructures de transport et de communication ? Quel outil et quel financement pour une maîtrise foncière ? Comment concilier les usages résidentiels et productifs de l'espace ? Comment assurer la survie du monde rural et exploiter ses atouts ? Quid d'un Schéma global d'aménagement de l'ensemble du Pays basque ?
- **l'organisationnel** : comment réaliser l'intercommunalité, les réseaux de villes ? La création d'un département est-elle aussi efficace qu'une communauté de communes ? Peut-on mettre en place un organisme spécialisé dans l'aide au développement et aux PME ? Quel avenir pour les biltzars ? Faut-il améliorer le fonctionnement des structures existantes ou en créer de nouvelles (observatoire immobilier et foncier, Institut culturel basque, Conseil de développement) ?

## H - Propositions pour la suite de la démarche prospective

*a) approfondir la connaissance des problèmes : le livre bleu.*

Michel Godet avait présenté la démarche prospective sous les couleurs du triangle grec, avec trois types de « livres » : bleu, jaunes et vert. Le séminaire de Saint-Palais avait permis aux acteurs locaux d'élaborer collectivement la problématique. Ils avaient débattu des problèmes qui leur tenaient à cœur, procédé à un constat global, posé bon nombre de questions et fourni des pistes de recherche, voire de solutions. Pour valider le constat, apporter les éléments factuels de réponse aux questions et permettre de vérifier la validité des idées émises et des pistes proposées, il était nécessaire de poursuivre l'élaboration du « livre bleu ». L'INSEE, la DDA et le GERPA avaient d'ailleurs commencé ce travail en amont de la réunion.

Pour ce faire, les animateurs proposent donc :

- d'organiser une journée de réflexion stratégique<sup>62</sup> pour discuter, rendre cohérent et mettre en perspective le rapport de synthèse du séminaire et arrêter la liste des thèmes de travail pour la rédaction du « livre bleu » (une dizaine de thèmes de réflexion prioritaires sont proposés – voir encadré),
- de chercher les compétences locales, les hommes et les financements pour mener à bien ces études complémentaires.

### Quelques priorités possibles en matière de document « bleu »

*Il est ressorti du séminaire 10 thèmes, que l'on peut classer en quatre ensembles*

#### **1 - Les composantes sous-jacentes au fonctionnement du système économique basque**

<sup>62</sup> Qui se tiendra à Guéthary le 28 octobre 1992.

Thème 1	le territoire basque dans le contexte de son environnement géopolitique
Thème 2	la population : éléments de démographie et répartition sur le territoire
Thème 3	les paramètres socioéconomiques : niveaux et modes de vie, qualifications, inégalités
Thème 4	les infrastructures
Thème 5	la formation et la recherche
<b>2 - Le système économique du Pays basque</b>	
Thème 6	la structure de l'économie
Thème 7	les mouvements de recomposition de l'appareil économique
Thème 8	l'économie transfrontalière, analyse comparative avec le Pays basque sud
<b>3 - Aménagement et territoire</b>	
Thème 9	équilibre et déséquilibres du territoire en termes socioéconomiques et socioculturels. La ruralité, le cadre de vie, le devenir de la Côte, l'armature urbaine
<b>4 - L'identité basque entre tradition et modernité</b>	
Thème 10	l'identité, l'image, la capacité de rayonnement du Pays basque

*b) permettre l'appropriation : les livres jaunes*

Il s'agira de multiplier les groupes de prospective dans les diverses structures locales : organismes socioprofessionnels, bassins de vie, et de les réunir dans un forum où seront présentés leurs rapports d'activité, ainsi que les rapports d'études et les monographies des experts.

*c) mettre en place une organisation pour animer la suite de la démarche*

L'ampleur de la mobilisation souhaitée, le souci de travailler méthodiquement et d'approfondir les thèmes soulevés à Saint-Palais, imposaient la mise en place d'organes de pilotage de la démarche. Les promoteurs de la démarche vont donc créer un comité de pilotage dans lequel se retrouveront les acteurs du territoire : Conseil général, Région, État, biltzars, CCI, Chambre d'agriculture, Chambre des métiers. Ils mettent également en place un comité technique décidant des thèmes à approfondir et suivant les actions autour de ces thèmes, dont feront partie les animateurs et les rapporteurs des ateliers de prospective.

Le séminaire est clos par le Délégué à l'aménagement du territoire, Jean-Pierre Duport, qui fait habilement le lien entre les grands axes de la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, les actions lancées par la DATAR et les idées avancées dans le séminaire.

Il adresse quelques critiques aux groupes, leur reprochant de rester trop repliés sur leurs problèmes internes et leur relation avec le cousin du sud : « *il ne faut pas oublier qu'il y a aussi un Nord et un Est aux limites du Pays basque* ». À ses yeux, ils envisagent avec trop de pessimisme les évolutions démographiques, en particulier le vieillissement et l'arrivée sur le littoral de « seniors » d'autres régions qui peuvent offrir au Pays basque des occasions de développement et des ressources en compétences. Il trouve que les participants sous-estiment

les possibilités d'activité économique et d'emploi offertes par les services. Les résidents du week-end ou les retraités, que certains groupes ont relevé comme des handicaps ou des menaces, pourraient se révéler des atouts. C'est donc un message d'optimisme que délivre le représentant de l'État central.

## 4 – Le diagnostic

### 4.1 – L'apport des experts

L'ambition de Pays basque 2010 dépassait le simple exercice de démocratie participative. Les cent quinze participants du séminaire de Saint-Palais connaissaient bien leur territoire et étaient en mesure d'en donner une image fidèle, mais la formule même des ateliers de prospective génère un tableau pointilliste. Pour continuer le travail, il était indispensable de constituer une base de connaissances large et solide.

C'est ce à quoi se sont attaqués quinze experts basques ou travaillant au Pays basque et trois consultants accompagnant la démarche.

Parmi les quinze spécialistes « locaux » qui ont réalisé le document, on trouvait six universitaires, quatre représentants d'organismes consulaires (CCI, Chambre d'agriculture, Chambre des métiers), un directeur d'organisme HLM, un ingénieur des Ponts et chaussées, un dirigeant de centre de formation d'adultes et deux responsables d'associations culturelles (l'une consacrée au spectacle vivant, l'autre au patrimoine). Un tiers d'entre eux, ainsi que deux des trois consultants, avaient participé au séminaire de Saint-Palais.

S'appuyant sur les ressources de leurs propres organisations et sur celles des services publics (INSEE, ANPE, etc.), ces experts ont établi un diagnostic très complet de l'état du Pays basque, qu'ils ont présenté lors du forum de décembre 1993. Quatre cent quarante pages de données, de cartes, de Schémas, de tableaux et de graphiques, mais aussi des rappels historiques, des comparaisons – notamment avec l'Euskadi – documentant sérieusement un objet jusqu'ici mal défini (statistiquement du moins) : le Pays basque de France.

### 4.2 – Le diagnostic

Les contributions sont organisées en cinq chapitres d'importance inégale. Le cinquième, qui traite du territoire sous l'angle de l'organisation des espaces et de leur aménagement, représente près de la moitié du volume.

On trouvera dans l'encadré ci-après le sommaire général de l'ouvrage

#### **Le Diagnostic**

##### A – Entrées en Pays basque

- 1 – Leçons de l'histoire importantes pour l'avenir
- 2 – Variété et unité des représentations du Pays basque
- 3 – Le Pays basque un territoire charnière en Europe

##### B – Le système origine : société, culture, population

- 1 – Identité et sociétés, valeurs et volontés
- 2 – Culture et patrimoine
- 3 – Population, migrations, catégories socioprofessionnelles, qualifications et formation

##### C – Le Pays basque à travers les organisations institutionnelles et administratives d'hier et d'aujourd'hui

- 1 – Les provinces basques sous l'ancien régime
- 2 – La période révolutionnaire et sa suite
- 3 – Deux siècles d'appropriation réussie des outils de droit public
- 4 – Les évolutions institutionnelles : chronique de projets non aboutis

##### D – Les activités

- 1 – Le système économique basque : approche globale
- 2 – L'agriculture

3 – L’artisanat

E – Approches de l’espace basque

1 – Les dynamiques territoriales élargies

2 – Les espaces du Pays basque

3 – Le foncier et la gestion de l’espace

4 – Les infrastructures et les équipements

Ce qui frappe le lecteur, avant même d’entrer dans le détail des contributions, c’est la cohérence de l’ensemble et le lien fort avec les préoccupations majeures apparues à Saint-Palais :

- la culture et les hommes (chapitre B) : on y trouve des développements sur l’état de la langue basque, l’enseignement, les traditions et leur évolution, ainsi que sur le niveau d’éducation et de compétence des Basques en ce début des années 1990. On comprend au vu des chiffres, qui permettent de préciser les problématiques, les difficultés à maintenir cette culture très ancienne et parallèlement l’insuffisance de compétences « modernes » sur le territoire ;
- les institutions (C) : un exposé historique permet de mieux comprendre la demande institutionnelle récurrente des Basques, cette revendication du département qui reste aujourd’hui au premier plan des préoccupations de certains groupes militants, suivis avec plus ou moins d’ardeur par des couches plus larges de la population ;
- les activités (D) : chapitre incontournable sur l’économie locale, faisant ressortir les spécificités du territoire, et justifiant des actions de développement coordonnées et adaptées aux particularités décrites ;
- l’espace basque (E) : c’est un exposé complet de la problématique la plus complexe du Pays basque, ce territoire que les participants à la démarche ne veulent pas laisser se casser irrémédiablement en deux, avec un littoral dont la densité rattraperait rapidement celle des pires secteurs de la Côte d’Azur, tandis que l’intérieur finirait de dépérir. Dans ces deux cents pages très denses, on voit clairement les faiblesses, les pièges, les dangers, mais aussi les atouts et les pistes de redressement. Nous constaterons que douze ans plus tard, même si les Basques ont beaucoup travaillé, certains des problèmes restent posés avec la même acuité – par exemple la question foncière et celle, liée, du logement.

Le chapitre A, plus transverse, met en lumière avec suffisamment de recul<sup>63</sup> les principaux aspects structurels et historiques du Pays basque, qui resteront au premier plan de toute la démarche :

- le fait qu’historiquement, les « provinces » basques n’ont jamais constitué un ensemble identifié comme « basque », et que la langue, lien le plus fort de la communauté basque, n’était pas parlée par les élites des grandes villes. Ce sont les campagnes qui l’ont préservée, gardant aussi les traditions d’un système agropastoral semblable des deux côtés de la frontière. La dynamique des villes comme Bayonne a toujours été déconnectée des campagnes ;
- la coupure « *en deux entités inégales et divergentes à tous égards, la côte (deux tiers de la population du Pays basque en 1990 contre un quart en 1851) et l’intérieur (Basse Navarre et Soule : 16% en 1990 contre 46% en 1851). Le Labourd intérieur compte pour 18% du total en 1990 contre 28% en 1851* » ; l’afflux de populations aisées et souvent âgées sur la côte, et d’une façon générale l’attrait de la zone et les problèmes fonciers aigus ;

<sup>63</sup> Permis par la distance du consultant « parisien », puisqu’il a été rédigé par Michel Godet.

- la question institutionnelle – l’auteur ne croit guère à l’avantage qu’apporterait un département Pays basque, estimant qu’après la décentralisation, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques « *fait maintenant le poids face à la Région et à l’État* ». Sa préférence irait à une Région Adour ;
- l’importance de la dimension frontalière et du caractère historique des échanges de toute nature avec le Pays basque sud et l’Espagne.

Il ne suffit pas de poser des questions pour que les réponses arrivent. Mais dans un exercice consistant en tout premier lieu à se mettre d’accord sur les problèmes et sur leurs évolutions possibles, même si l’on doit ensuite diverger sur les solutions, ce type de travail est d’un intérêt majeur. D’autant qu’il a été fait par de fins connaisseurs de la réalité et de la culture basques, spécialistes ou intellectuels réputés<sup>64</sup>, militants pour certains, praticiens solidement formés pour d’autres. Nous verrons que dans les phases ultérieures de la démarche cette base de données a permis d’effectuer un travail de grande qualité.

Les difficultés seront nombreuses lorsqu’il s’agira de trouver les moyens financiers et humains permettant d’agir, de peser sur les tendances. Mais à ce stade les participants de Pays basque 2010 avaient les idées claires sur les finalités. Ils risquaient moins, après ce travail, de confondre des rêves chimériques et des objectifs, même ambitieux !

## 5 - L’analyse structurelle

### 5.1 – La création d’un « groupe transverse »

Malgré une activité soutenue entre décembre et avril 1993, la pression retombe et l’on assiste à un début de démotivation.

Le consultant propose alors la création d’un « groupe transverse » de 20 à 25 personnes pour réaliser une analyse structurelle. Constitué en juin 1993, il comprendra 34 membres : 8 élus (3 députés, le Vice-président du Conseil général, deux maires, dont le président du Bilzar labourdin, un conseiller général et un conseiller régional), 5 représentants de l’Administration (le Sous-préfet de Bayonne et les Directeurs départementaux de l’agriculture, de l’équipement, de l’emploi et de l’ANPE), 16 personnalités qualifiées (universitaires, fonctionnaires territoriaux, entrepreneurs, membres d’associations culturelles, etc.) et cinq représentants des compagnies consulaires. On a cherché à réunir le maximum de compétences dans les domaines couverts par les travaux et à prendre en compte l’ensemble des sensibilités de la société civile basque.

---

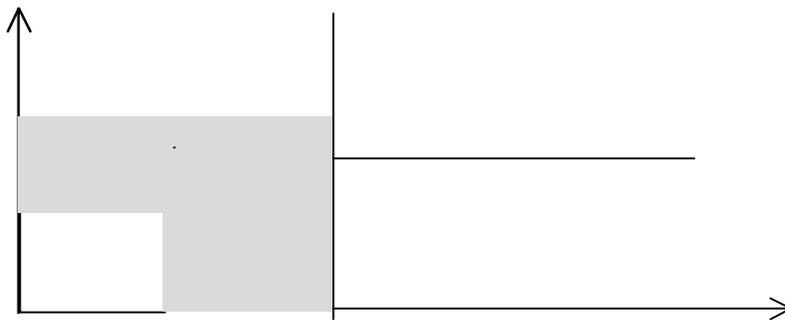
<sup>64</sup> On peut citer l’économiste François Fourquet, le sociologue Francis Jaureguiberry ou le musicien et homme de théâtre, spécialiste de la culture basque, Txomin Heguy.

**L'analyse structurelle** (Godet M., 2004, p.137-175) est un outil fait pour aider un groupe à se poser les bonnes questions et à structurer sa réflexion. Elle peut être utilisée de plusieurs façons. Dans le cas de « Pays basque 2010 », elle a constitué une étape dans la démarche commencée avec les ateliers de Saint-Palais et l'écriture du « livre bleu », qui s'est ensuite poursuivie, comme nous le verrons, par la construction de scénarios. Dans ce cadre, elle permet à un groupe de mettre en évidence les relations entre les variables-clés d'un système complexe. La matrice des influences directes est produite par le groupe, puis traitée par un programme informatique (méthode Micmac<sup>65</sup>), qui permet de faire apparaître les relations indirectes entre les variables et de réévaluer les classements d'influence et de dépendance réalisés manuellement. On aboutit ainsi à trois classements : direct, indirect (tout deux se rapportant au présent et au passé) et potentiel, qui intègre des relations dont on estime qu'elles ont de bonnes chances de se réaliser à moyen/ long terme – l'horizon retenu, en 1993, était 2005-2010.

Le groupe transverse « Pays basque 2010 », composé majoritairement de personnes engagées dans l'action - fonctionnaires, élus, socioprofessionnels, militants - a de plus repéré spécifiquement les relations potentielles « décisionnelles », celles qui supposent pour exister la mise en œuvre de moyens et l'implication d'acteurs.

Une fois établies les influences directes, on va faire apparaître les influences indirectes par Micmac. Il s'agit d'élever la matrice au carré, puis à la puissance 3, 4, 5 ... jusqu'à ce que le classement des variables les plus influentes (en colonne) et des plus dépendantes (en ligne) devienne stable – ce qui se produit ordinairement à la 4<sup>e</sup> ou 5<sup>e</sup> itération.

En positionnant les variables, en fonction de leur classement, dans un plan influence/dépendance, il est facile de repérer cinq groupes :



Les variables :

- ❑ d'entrée (secteur 1) sont très influentes et peu dépendantes. Explicatives, elles conditionnent le reste du système ;
- ❑ relais (secteur 2) sont à la fois très influentes et très dépendantes. Par nature instables, elles sont un terrain d'action de première importance, puisque toute action sur elles aura des répercussions sur les autres – ainsi qu'une rétroaction sur elles-mêmes. C'est dans ce secteur que se trouvent le plus souvent les enjeux du système ;
- ❑ résultats (secteur 3) sont peu influentes et très dépendantes. Leur évolution s'explique par leurs relations avec les variables d'entrée (secteur 1) et relais (secteur 2)
- ❑ exclues (secteur 4) sont peu influentes et peu dépendantes. On trouve là des tendances lourdes, sur lesquelles les acteurs n'ont habituellement que peu de prise, et des facteurs autonomes. Il arrive que l'on puisse agir sur ces variables, mais sans grandes répercussions sur le reste du système
- ❑ « du peloton » (secteur 5) sont moyennement influentes et dépendantes. On ne peut rien en dire a priori.

<sup>65</sup> Micmac : Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliquée à un Classement (Godet M., 2004, p.150).

## 5.2 – Les cinquante-cinq déterminants du Pays basque

Le groupe a commencé par recenser les variables descriptives du système et à les définir, en utilisant les résultats des travaux des ateliers de Saint-Palais complétés par des entretiens avec des experts.

La première liste comptait 130 variables. Elle sera retravaillée dans le but de ramener leur nombre entre 40 et 80, fourchette à l'intérieur de laquelle on a intérêt à rester. En effet, s'il y a trop de déterminants, on a du mal à éviter les redondances, et s'il n'y en a pas assez on est confronté à des imprécisions ou à des confusions.

En fin de compte, ce sont 55 variables qui serviront à l'analyse. Il est utile de les classer en sous-ensembles, d'une part pour clarifier les travaux de définition et d'autre part pour distinguer les variables internes, éléments du système, des variables externes qui en constituent l'environnement.

Les 55 déterminants du Pays basque ont été classés en huit groupes :

### A – Variables d'environnement

1. immigrations massives en provenance du Sud (et de l'Est)
2. évolution des régions frontalières du Pays basque français (Euskadi, Navarre)
3. évolution des territoires de proximité (sud des Landes, Béarn)
4. équilibre et répartition des compétences et des pouvoirs nationaux, européens, régionaux et locaux
5. différence de traitement des territoires dans les politiques communautaires régionales (vis-à-vis du Pays basque français)
6. confrontation et coordination des politiques de développement Pays basque nord / Pays basque sud
7. dynamique de la façade atlantique

### B – Aménagement et dynamique territoriale

8. politique et modalités de l'aménagement du territoire au Pays basque français
9. désenclavement (infrastructures et mentalités) du Pays basque intérieur
10. disparités de développement dans le territoire du Pays basque
11. attractivité de l'agglomération bayonnaise (vis-à-vis du Pays basque intérieur et de l'extérieur)
12. maintien des services collectifs en zone rurale
13. niveau de développement des réseaux de villes

### C – Population et société civile

14. évolution du solde naturel
15. évolution du solde migratoire
16. rôle et importance du troisième âge dans la société du Pays basque
17. évolution des catégories socioprofessionnelles
18. rôle et importance des jeunes dans la société du Pays basque
19. répartition spatiale de la population
20. existence de poches d'exclusion
21. mobilité géographique de la population active

### D - Institutions et régulation

22. évolution du rôle des institutions existantes

23. émergence d'organe(s) collectif(s) de développement et d'aménagement du Pays basque français
24. création d'outils de droit public de développement et d'aménagement au Pays basque français
25. existence d'une connaissance et d'une vision partagée du Pays basque français
26. évolution de la violence politique au Pays basque français
27. capacité de décision des acteurs économiques (et culturels) locaux
28. poids du mouvement associatif dans la régulation

#### E - Cultures, valeurs et volontés

29. échanges des cultures au Pays basque (perméabilité, capacité d'intégration)
30. actions culturelles au Pays basque français
31. utilisation des systèmes de communication et d'information pour et par le Pays basque français
32. mode de transmission et de gestion des patrimoines
33. évolution des sentiments d'appartenance (à la culture, au territoire)
34. rôle du fonds culturel basque
35. valeurs et aspirations des agriculteurs et des ruraux
36. évolution du statut de la langue basque

#### F - Système productif

37. évolution des activités locales sous dépendance de logiques extérieures
38. niveau et orientation des investissements extérieurs au Pays basque français
39. évolution de la recherche-développement au Pays basque français
40. émergence d'un bassin d'activités et d'échanges transfrontaliers
41. capacité d'initiative et esprit d'entreprise au Pays basque français
42. maîtrise, orientation et consolidation des activités touristiques
43. évolution des filières agroalimentaires
44. modification des activités et des sources de revenus en milieu rural
45. développement des services marchands aux personnes et aux entreprises
46. évolution des activités industrielles et artisanales traditionnelles
47. utilisation et maîtrise de l'image « Pays basque » pour les activités économiques

#### G - Éducation, formation, qualification

48. développement de l'enseignement supérieur
49. fuite et retour des cerveaux
50. adéquation du système de formation initiale et continue aux besoins
51. contribution de la formation-développement aux changements en milieu rural

#### H – Environnement et cadre de vie

52. capacité de valorisation et de protection de l'environnement (eau, air, forêts...)
53. évolution de la pression immobilière et foncière
54. aménagement et qualité de vie des centres urbains
55. politiques de gestion de l'eau et des déchets

### 5.3 – Repérage des relations dans la matrice d'analyse structurelle

Après être parvenu à un consensus sur la liste, le groupe a repéré les relations entre les 55 variables et en a apprécié l'intensité sur une échelle à 4 niveaux (0 à 3)<sup>66</sup>.

Deux matrices ont été remplies :

- une matrice structurelle simple repérant l'existence et l'intensité des relations d'influence présentes,
- une matrice « potentielle » évaluant les relations vraisemblables à l'horizon 2005-2010.

Cette dernière matrice a été complétée par le repérage des relations « décisionnelles », qui supposaient la mise en œuvre de moyens et l'implication d'acteurs, pour donner une matrice « potentielle-décisionnelle ».

Après traitement, le groupe disposait donc de quatre classements :

1. direct, décrivant le système tel qu'il était,
2. indirect, réajusté compte tenu des influences révélées par Micmac,
3. potentiel, traduisant l'influence des facteurs de changement à l'horizon 2010,
4. potentiel-décisionnel, permettant de combiner les effets des évolutions des facteurs de changement et ceux des décisions des acteurs sur le système au même horizon.

Nous avons choisi de donner in extenso les quatre classements des variables influentes, qui sont très intéressants. Quant aux variables dépendantes, nous nous contenterons de les commenter.<sup>67</sup>

#### 1 – Classement direct (*relations décrites par les participants*)

Les douze variables les plus influentes telles qu'elles ressortaient du classement direct étaient, dans l'ordre décroissant :

1. l'attractivité de l'agglomération bayonnaise
2. les sentiments d'appartenance (culture, territoire)
3. les valeurs et aspirations des agriculteurs et des ruraux
4. le rôle et l'importance des jeunes dans la société du Pays basque
5. l'évolution des régions frontalières (Euskadi, Navarre)
6. le rôle du fonds culturel basque
7. la capacité de décision des acteurs économiques et culturels locaux
8. les disparités du développement infra-territorial
9. le poids du mouvement associatif dans la régulation
10. le désenclavement du Pays basque français intérieur
11. la fuite et le retour des cerveaux
12. l'évolution des territoires de proximité (sud des Landes, Béarn)

#### 2 – Classement indirect (*relations actuelles, révélées par MICMAC*)

<sup>66</sup> Ce travail, qui consiste à répondre en groupe à près de 3000 questions par matrice, a été réalisé en 6 réunions d'une demi-journée.

<sup>67</sup> L'ensemble de la démarche, avec tous les résultats, fait l'objet d'un document intitulé *Analyse structurelle*, imprimé par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et publié en décembre 1993 par le *Club de prospective Pays basque 2010*. Les différentes versions dont nous disposons – dont celle, de 86 pages, accessible au public au centre de documentation de la DATAR – sont des « documents provisoires ».

1. l'attractivité de l'agglomération bayonnaise
2. les sentiments d'appartenance (culture, territoire)
3. les valeurs et aspirations des agriculteurs et des ruraux
4. le rôle du fonds culturel basque
5. le rôle et l'importance des jeunes dans la société du Pays basque
6. les disparités du développement infra-territorial
7. le désenclavement du Pays basque français intérieur
8. le poids du mouvement associatif dans la régulation
9. l'évolution des régions frontalières (Euskadi, Navarre)
10. la capacité de décision des acteurs économiques et culturels locaux
11. le rôle et l'importance du troisième âge dans la société du Pays basque
12. la confrontation et la coordination des politiques de développement du Pays basque du nord et de celui du sud.

Les deux variables soulignées ne figuraient pas dans le classement précédent. Elles ont remplacé les variables 11 et 12 du classement direct.

Les deux classements sont en fait très proches. On remarquera la place des facteurs culturels – un tiers des variables – et surtout la première place donnée à l'attractivité de l'agglomération bayonnaise. Rien de surprenant, compte tenu de son poids démographique et de l'importance de son port et de ses zones d'activités. Les Basques sont certes préoccupés par le fossé qui s'est creusé au fil des années entre l'intérieur et la côte, la ville et les campagnes, par « *les disparités du développement infra-territorial* ». Ils mettent en bonne place « *les valeurs et les aspirations des agriculteurs et des ruraux* », facteur dont la formulation même montre qu'il ne s'agit pas seulement de questions économiques. La tradition basque est peut-être mieux conservée dans les villages de Soule et de Basse Navarre, mais le développement de la région passe forcément par la renommée et l'activité du port de Bayonne, par les équipements culturels et les établissements d'enseignement supérieur de BAB et par les zones industrielles à cheval sur le sud des Landes et le nord-ouest des Pyrénées-Atlantiques.

### 3 – Classement potentiel (*relations futures, révélées par MICMAC*)

1. l'attractivité de l'agglomération bayonnaise
2. le développement de l'enseignement supérieur
3. les sentiments d'appartenance (culture, territoire)
4. l'émergence d'un bassin d'activités et d'échanges transfrontaliers
5. le rôle et l'importance des jeunes dans la société du Pays basque
6. la confrontation et la coordination des politiques de développement du Pays basque du nord et de celui du sud.
7. les valeurs et aspirations des agriculteurs et des ruraux
8. la capacité de décision des acteurs économiques et culturels locaux
9. l'évolution des régions frontalières (Euskadi, Navarre)
10. les disparités du développement infra-territorial
11. la fuite et le retour des cerveaux
12. le désenclavement du Pays basque français intérieur

Les variables soulignées ne figuraient pas parmi celles retenues dans le classement direct. Elles ont remplacé les variables 4 et 11 du classement indirect, ce qui n'a rien de surprenant : les facteurs culturels restent très présents mais la référence au « fonds culturel » est remplacée par une variable plus tournée vers l'avenir : le développement de l'enseignement supérieur,

qui traduit la revendication des Basques de disposer à Bayonne d'une Université « de plein exercice ». On ne sera pas non plus surpris de voir réapparaître « la fuite et le retour des cerveaux ». En l'occurrence, l'important pour les participants était le « retour », ce qui était un signe d'optimisme !

#### 4 - Classement potentiel-décisionnel (*relations futures, avec actions volontaristes*)

1. l'attractivité de l'agglomération bayonnaise
2. l'émergence d'un bassin d'activités et d'échanges transfrontaliers
3. les sentiments d'appartenance (culture, territoire)
4. le développement de l'enseignement supérieur
5. la politique et les modalités de l'aménagement du territoire du Pays basque français
6. la confrontation et la coordination des politiques de développement du Pays basque du nord et de celui du sud.
7. l'évolution du rôle des institutions existantes
8. l'existence d'une connaissance et d'une vision partagée du Pays basque français
9. les valeurs et aspirations des agriculteurs et des ruraux
10. le rôle et l'importance des jeunes dans la société du Pays basque
11. les disparités du développement infra-territorial
12. la capacité de décision des acteurs économiques et culturels locaux

L'apparition dans le dernier classement (potentiel-décisionnel) des trois variables qui ne figuraient pas dans le précédent est liée à la question complémentaire posée pour introduire un aspect volontariste : « *quels sont les facteurs qui dépendent le plus de moyens et de décisions des acteurs ?* ». Cette opération fait ressortir trois clefs pour orienter le système dans un sens désiré : la politique d'aménagement du territoire, l'évolution du rôle des institutions, une connaissance et une vision partagée du Pays basque.

#### Les classements des variables dépendantes par degré de dépendance

On remarque aussi la dépendance élevée de variables caractérisant l'ouverture du Pays basque :

- la maîtrise, l'orientation et la consolidation des activités touristiques
- l'utilisation et la maîtrise de l'image « Pays basque » pour les activités économiques
- les échanges entre les cultures

Dans les classements potentiel et potentiel-décisionnel, les enjeux sont :

- l'attractivité de l'agglomération bayonnaise (encore et toujours)
- l'émergence d'un bassin d'activités et d'échanges transfrontaliers
- les sentiments d'appartenance (culture, territoire)
- le développement de l'enseignement supérieur
- la politique et les modalités de l'aménagement du territoire du Pays basque français
- la confrontation et la coordination des politiques de développement du Pays basque nord et du Pays basque sud
- l'existence d'une connaissance et d'une vision partagée du Pays basque français.

On remarquera que « *l'évolution du rôle des institutions existantes* », qui avait été repérée comme une variable influente (en 7<sup>e</sup> position dans le classement potentiel-décisionnel) ne figure pas dans les classements de variables dépendantes.

Parmi les enseignements que l'on peut en tirer, il y a d'abord le repérage, dans les classements direct et indirect (ce qui structure le système actuel) de variables à la fois dépendantes et influentes – des enjeux du système, donc :

- l'attractivité de l'agglomération bayonnaise,
- les sentiments d'appartenance
- une connaissance et une vision partagée du Pays basque français

#### *5.4 - Les plans influence-dépendance*

À titre d'illustration, nous reproduisons dans les pages qui suivent les plans influence-dépendance

- indirect (situation présente)
- potentiel-décisionnel (situation future avec actions volontaristes)

## 6 - Les scénarios

### 6.1 – De l'analyse structurelle aux scénarios

Les scénarios s'appuient sur les évolutions des variables-clés de l'analyse structurelle, dans une optique prévisionnelle ou exploratoire en matière d'identité, d'évolution des sentiments d'appartenance, d'aménagement et de développement du territoire. Nous avons vu qu'après traitement des 55 items retenus, quatre groupes de variables structuraient fortement le système :

- l'attractivité de l'agglomération bayonnaise
- le développement inégal des différentes zones du pays basque nord
- les facteurs culturels : sentiment d'appartenance, langue et culture
- les relations avec les territoires de proximité, les échanges transfrontaliers

Étaient venus s'ajouter, dans les classements potentiels et décisionnels :

- l'enseignement supérieur
- les questions institutionnelles

#### *Les composantes des scénarios*

Pour construire les scénarios, le groupe « transverse » a retenu 15 composantes (Cf. tableau synoptique ci-après). Nous ne commenterons pas les items qui figurent assez classiquement dans tout scénario s'appliquant à un territoire :

- contexte économique (item n°1)
- environnement (n°7)
- démographie (n°8)
- économie (n°9)

Notons simplement que certains déterminants importants de l'analyse structurelle (place des jeunes, rôle et importance du troisième âge par exemple) relèvent logiquement de ce type de variables.

Les onze autres composantes sont spécifiques. Elles découlent directement de l'analyse structurelle, mais ont fait l'objet d'un travail de recombinaison

**1 - L'agglomération bayonnaise** est étudiée sous l'angle :

- de l'urbanisme (n°2). Comment s'étendra-t-elle ? Les Basques réussiront-ils à en maîtriser le développement ?
- de la pression foncière (n°3), qui justifie une ligne particulière car elle dépasse largement l'agglomération BAB et concerne tout le littoral, ainsi qu'une grande partie du Labourd et du sud des Landes.

**2 - Le développement inégal des différentes parties du territoire** fait logiquement l'objet d'un item par type de zone :

- Côte basque (n°4)
- arrière-pays côtier (n°5)
- coteaux et montagnes (n°6)

ainsi que d'une composante par type d'activité posant problème :

- agriculture (n°10)
- tourisme (n°11)
- industrie (n°12).

**3 - Les facteurs culturels** sont limités à un item capital : le sentiment d'appartenance (n°14). En fait, ils réapparaîtront dans l'étude de plusieurs autres composantes : tourisme, agriculture, relations avec les territoires « de proximité ».

**4 – Les territoires de proximité** (n°15), rubrique sous laquelle seront traitées principalement, selon les scénarios, les relations avec le Béarn et les Landes ou celles avec le Pays basque sud.

À ces quatre groupes principaux, les participants ont ajouté **le développement de l'enseignement supérieur**, qui, dans l'analyse structurelle, n'avait rejoint la tête du classement des variables que dans les classements potentiel et décisionnel. Il nous semble qu'il aurait été plus logique de traiter ce point dans la phase stratégique, puisque c'est une solution, une orientation, une volonté, plus qu'un élément d'environnement. Mais la prégnance de ce problème, tant du côté de ceux qui revendiquent une Université de plein exercice au Pays basque que de ceux qui cherchent à développer l'enseignement supérieur autrement, et la composition du groupe, qui comportait plusieurs enseignants dont trois universitaires, interdisaient probablement de ne pas le mettre en avant à ce stade de la réflexion. En revanche, la seconde variable apparue dans le classement « potentiel-décisionnel » : l'évolution du rôle des institutions, ne figure pas dans les composantes retenues pour la construction des scénarios. Elle sera traitée par un groupe ad hoc dans les travaux ultérieurs.

#### ***Le complément « Pays basque sud »***

Le groupe a construit trois scénarios purement littéraires – apparemment sans travail préparatoire spécifique – sur les évolutions possibles du Pays basque sud :

- scénario 1, tendanciel
- scénario 2, pessimiste
- scénario 3, optimiste

Quatre composantes ont été retenues : politique et société, démographie, économie, environnement et territoire. La première surdétermine les trois autres.

Il n'apparaît pas que ces spéculations aient été systématiquement utilisées dans le travail sur les scénarios « Pays basque 2010 », mais elles ont alimenté les débats.

#### ***Cinq critères de rigueur pour l'élaboration des scénarios***

1. la pertinence des enjeux pour l'avenir du Pays basque français
2. la cohérence des visions de son devenir
3. le souci de vraisemblance des situations
4. la transparence des travaux, nécessaires à leur appropriation par les acteurs
5. l'opérationnalité des réflexions pour dégager des orientations stratégiques

### ***6.2 - Les six scénarios d'évolution du Pays basque à l'horizon 2010***

Trois types de scénarios ont été construits en combinant les évolutions possibles de ces quinze composantes (Cf. tableau synoptique) :

- **tendanciel 2000** : un scénario mettant en cohérence les tendances lourdes à un horizon rapproché

- **tendanciels** 2010 : trois cheminements possibles, dans le prolongement du tendancier 2000, les variables évoluant principalement sous l'effet de l'environnement, des actions déjà lancées ou programmées et des réactions prévisibles aux changements externes,
- **volontaristes** : deux scénarios dans lesquels le caractère pro-actif des actions est prépondérant.

**Tableau synoptique des scénarios Pays basque 2010**

N°	variable	SCENARIO 1 TENDANCIEL	SCENARIO 2 CRISPATION	SCENARIO 3 EXTENSION URBAINE	SCENARIO 4 REDEPLOIEMENT RURAL	SCENARIO 5 DEVELOP-PEMENT INTÉGRÉ	SCENARIO 6 EURO-REGION
1	CONTEXTE ÉCONOMIQUE	Incertitude économique	Crise économique durable	Situation plus favorable	Changement social	Croissance économique	Forte croissance économique
2	AGGLOMERATION BAB	Densification de l'habitat	Extension en tache d'huile	Fonctionnalisation de l'espace	Influence décroissante	Maîtrise planifiée	Extension jusqu'à San Sebastian
3	PRESSION FONCIÈRE	Labourd et Sud des Landes	Forte sur la côte	Agglomération	Répartie sur l'intérieur	Sur le périurbain	Sur la côte
4	CÔTE BASQUE	Forte immigration	Concentre toute la population	Sous l'emprise urbaine	Rééquilibrage / intérieur	PLH <sup>68</sup> / Logements sociaux	Conurbation Bayonne - San Sebastian
5	ARRIERE PAYS CÔTIER	Développement pavillonnaire lâche	Mitage pavillonnaire	Zone dortoir	Réseau de bourgs-centres	Plus de logements sociaux	Implantation industrielle
6	COTEAUX ET MONTAGNE	Désertification	Abandonnés	Fort regain d'intérêt	Aide/préservation active	Développement des infrastructures	Statu quo
7	ENVIRONNEMENT	Non maîtrisé	Actions ponctuelles	Maîtrisé	Maîtrisé/ subventions	Budgets renforcés	Gestion partagée
8	DÉMOGRAPHIE	Vieillesse et immigration	90% de la population sur la côte	Immigration vers urbain	Immigration vers rural	Équilibrée	Forte immigration <sup>o</sup>
9	ÉCONOMIE	Fragilisée / Industrie	Dans l'impasse	Tertiarisation croissante	Retour vers agroalimentaire	Politique / Tourisme	Industrielle
10	AGRICULTURE	Opposition entre traditions et industries	Abandon du caractère familial <sup>p</sup>	Dynamique	Relancée / Aides directes	Pluriactivité	Modernisation
11	TOURISME	Baisse de la fréquentation	Crise majeure	Activités sans cohérence	« Tout vert » prépondérant	Regroupement /acteurs	Espagnol et Européen
12	INDUSTRIE	Concentrée /côte	Peu ou pas	85% tertiaire	Plutôt Artisanat	Statu quo	Internationalisation
13	ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	Peu reconnu (sauf IDLS <sup>69</sup> )	Statu quo	Inadéquation emploi formation	Sans grande cohérence	Apprentissage orienté vers le tourisme	Université, Institut Polytechnique
14	SENTIMENT D'APPARTENANCE	Indifférence /motivation	Disparaissant	Disparaissant	Restauré	Renforcé et élargi	Élargi au Pays basque Sud
15	TERRITOIRES DE PROXIMITÉ	Difficultés culturelles	Repli	Sud Landes/ Béarn	Béarn	Béarn/Sud Landes	Espagne

## 7 – La communication et l'appropriation

### 7.1 – La couverture médiatique : extraits de la revue de presse sur Pays basque 2010

La démarche Pays basque 2010 a bénéficié d'une couverture médiatique importante. Dès le lancement, dans *Sud-Ouest* du 10 juin 1992, Pierre Sein publie sous le titre « *Réfléchir librement et ensemble* ». Il rappelait la promesse faite aux Préfets, de tenir des Assises sur le devenir du Pays basque, et annonçait l'existence d'une réflexion prospective à l'horizon 2010, avec un premier séminaire à la rentrée. La parole au Préfet Andrieu sur les grands thèmes à aborder : le littoral, l'agriculture, le milieu rural, etc. et sur la méthode : « *l'un des intérêts de cette démarche est de réunir les méthodes et des experts. Quand on a listé les questions, on n'a rien fait. On a plutôt problématisé, les étudier avec beaucoup d'opiniâtreté et de soin, ce qui demande des compétences* ». Le journaliste rapporte le souci du préfet de « *sortir du strict cadre de l'aménagement du territoire* » et de « *mener une réflexion libre mais rigoureuse* » : passage des réticences d'un « grand élu » (Didier Borotra), qui aura beaucoup de mal à adhérer à la démarche.

Le séminaire de Saint-Palais sera bien couvert : deux doubles pages dans *Sud-Ouest* reportages et interviews : le 27 octobre 1992 on trouve la description du séminaire, tous les participants ... et une petite pique : « *sans journaliste* ». Le lendemain les participants<sup>70</sup> seront interviewés.

De la même façon, *Sud-Ouest* sera au forum du 7 décembre 1993. Pierre Sein intitulera son article sur la prospective « *scénarios de l'avenir : de la catastrophe ... au projet* » son article sur la prospective par François Bourse. Le journaliste décrit les scénarios 1 (tendanciel) et 2 (région). C'est avec quelques jours de retard que la presse nationale prendra le relais. Le numéro du *Monde* daté 9-10 janvier 1994, Michel Garicoix publie un article intitulé « *basque à l'horizon 2010* », dans lequel il définit les institutions qui verront le jour comme « *un lieu permanent pour réfléchir et dialoguer avec nos partenaires* ». Michèle Alliot-Marie y voit « *un Comité économique et social* » ; Alain Lamassoure parle de statut juridique : « *administrative spécifique, un GIP* ». C'est Jean-Jacques Lasserre qui décrit avec précision le futur Conseil de développement du Pays basque : « *une structure associative et responsables socio-économiques, une sorte de comité de développement* ».

Lorsque le Conseil est mis en place, *Sud-Ouest* titre, le 8 juillet 1994, sur « *Un consultatif basque* », et donne la parole à Jean-Jacques Lasserre, heureux de constater que « *la mayonnaise a pris [...] Nous avons réussi à faire travailler ensemble des gens vers les horizons possibles mais tous animés par une véritable volonté de réfléchir en vue de mieux préparer l'avenir de ce pays* ». Bernard Darretche, cheville ouvrière de la démarche prospective Pays basque 2010 (et à l'époque adjoint au maire d'Hasparren) rapporte que l'appropriation faite avec la population : « *les réunions que nous avons faites dans les communes ont porté* ».

---

<sup>70</sup> Ramuntxo Camblong, Leopold Darritchon, professeur à l'IUT de Bayonne, maire de Labastide, ancien conseiller général du même canton, et Maurice Touraton, Président du Syndicat national de la presse.

La presse abertzale parle également de l'événement avec satisfaction : le numéro du 14 juillet 1994 d'*Enbata* se félicite : « *On reprend les analyses et le vocabulaire des abertzale* », et dans *Hemen*<sup>71</sup> d'août 1994, Patxi Noblia, chef d'entreprise et militant, actif dans la démarche, en souligne l'intérêt, même s'il regrette que la composition du Conseil de développement fasse peu de place aux femmes et aux moins de 35 ans : « *Pays basque 2010 a ouvert quelques portes, oxygéné quelques neurones, modifié un peu des dialectiques stériles, donner l'impression que l'on pouvait au moins parler, sinon convenir, de l'intérêt général ou public...* »

Les différentes étapes ultérieures seront rapportées aussi bien par les médias régionaux que par la presse nationale : le 12 février 1997, *Le Monde* signale l'Arrêté faisant du Pays basque un « pays » au sens de la LOADT de 1995 (loi Pasqua). Le 16 décembre 1997, *Les Échos* annoncent que « *le Pays basque bénéficie de la première convention de développement* ». Le quotidien économique donne un bon résumé de la Convention, expliquant qu'elle se traduit par une « *enveloppe de 23 MF pour un « pays », avec des dispositions hautement symboliques en faveur de la langue et de la culture basques (notamment un institut de formation des maîtres enseignant en basque) et des clauses plus classiquement économiques sur la pêche, l'agriculture, les infrastructures. Enfin, un sujet qui touche autant au symbole qu'à l'économie : les échanges transfrontaliers* »<sup>72</sup>.

La création d'une agence départementale d'urbanisme, justifiée par la mise en œuvre du Schéma d'aménagement, conduit le journaliste à poser la question de la compatibilité de ce montage avec le système en place : « *Cette démarche politico-administrative risque de mettre au second plan le Conseil de développement du Pays basque [...] ainsi que les liens entre la conurbation côtière et le Pays basque intérieur, plus rural* ».

Nous terminerons cette rapide revue de presse par un journal spécialisé attentif à ce qui peut se passer au Pays basque : *Le Moniteur des Travaux publics* a consacré des articles ou du moins des « brèves » à toutes les étapes de l'aménagement du Pays basque, depuis la Convention spécifique en 1997 jusqu'à l'établissement public foncier encore à l'étude en 2004.

## 7.2 – La communication, un souci constant du Conseil de développement et du Conseil des élus

On ne réussira jamais à faire s'approprier une démarche politique complexe par les 250 000 habitants d'un territoire. Ce qui n'empêche pas de communiquer aussi largement qu'il est physiquement et financièrement possible. Les Conseils basques ont fait et font toujours de très sérieux efforts. En plus de leur communication via les médias traditionnels, qui couvrent volontiers les événements mais ne s'intéressent que rarement aux travaux quotidiens, ils offrent une information riche et de qualité sur leur site : *lurralde.net*. On y trouve la présentation des deux Conseils, avec le rappel de la démarche prospective, la liste des membres, les missions de chacun des organismes et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Toutes les réunions statutaires donnent lieu à PV, placé rapidement sur le site. Et pour ce qui n'est pas statutaire, il y a des communiqués. Les rapports des groupes de travail sont

<sup>71</sup> Bulletin de *Hemen*, association loi 1901 créée en 1979 pour l'animation économique et la création d'emplois au Pays basque. *Hemen* accueille et conseille les porteurs de projet. Elle anime des réseaux de compétences et d'expertises en économie sociale et solidaire, et est à l'origine de la société d'investissement en capital-risque *Herrikoa*. Plusieurs dirigeants de *Hemen* participent très activement à Pays basque 2010.

<sup>72</sup> Dont le « tram-train », projet qui n'a guère avancé, et a peut-être même régressé depuis !

téléchargeables dès qu'ils ont été approuvés par le Conseil de développement. Chacun peut donc disposer du schéma de développement, du texte de la Convention spécifique et de toutes les réunions de suivi, du rapport sur la montagne ou sur l'aide à l'enseignement de la langue gasconne.

En dehors de ces travaux plus ou moins ponctuels, les Conseils font connaître l'ensemble de la démarche, avec la publication – sous forme papier et numérique – de documents comme « *10 ans déjà, 10 ans après* », présentant au grand public les réalisations depuis le lancement de Pays basque 2010. Le Conseil de développement a aussi publié un rapport « *Le Pays basque à mi-parcours entre 1992 et 2010* », qui fait le point sur les principales données démographiques et économiques, reprenant pour les actualiser et les comparer avec les chiffres actuels les données établies lors de l'exercice de prospective en 1992-94.

## QUATRIEME PARTIE – LES OUTILS ET L’ACTION

### 1 – Le « dispositif basque » : Conseil de développement et Conseil des élus

#### 1.1 – Le précédent de 1982

Nous avons vu que « l'évolution du rôle des institutions existantes », l'une des variables placées en tête du classement « potentiel-décisionnel » de l'analyse structurelle, n'avait pas été retenue parmi les composantes des scénarios. Un groupe ad hoc avait été constitué pour élaborer des propositions. En février 1994, François Bourse présente huit solutions possibles. Celle qui est retenue comprend un Conseil de développement rappelant celui proposé en son temps par Jean Ravail. Rappelons que le rapport de cet Inspecteur général de l'administration préconisait « *la création d'un Conseil de développement du pays basque à compétence économique, sociale et culturelle* ». « *Ce Conseil pourrait constituer l'instance délibérative d'un organisme plus vaste dont la forme reste à déterminer, chargé de participer à la planification du développement du Pays basque et de conduire des actions d'animation économique, sociale et culturelle. Pour en faire une instance vivante, orientée vers l'action, le Conseil aurait aussi une triple compétence :*

- *Initiative de propositions tendant à l'expansion du Pays basque,*
- *Consultation et avis sur les projets d'intérêt général,*
- *Intervention dans des dossiers ponctuels ».*<sup>73</sup>

L'une des originalités de la formule était de donner la majorité des postes de conseillers à des représentants de ce que l'on n'appelait pas encore la « société civile ». La mission Ravail, en 1982, proposait que le Conseil comportât 12 socioprofessionnels, 8 représentants d'associations et 10 élus.

Nous avons déjà vu comment le Président de la République, confronté aux réalités du moment, avait dû revenir sur les engagements du candidat. François Mitterrand et son gouvernement étaient néanmoins soucieux de trouver d'autres réponses aux questions – reconnues comme légitimes – posées par les Basques. Missionné par un Premier ministre et un Ministre de l'Intérieur opposés à un découpage des Pyrénées-Atlantiques, Jean Ravail n'en gardait pas moins sa liberté de plume, écrivant que « *compatible avec le cadre administratif actuel, l'existence d'un Conseil n'irait pas à l'encontre de la création éventuelle d'un département basque, dans lequel il s'intégrerait sans difficulté. L'avenir serait ainsi ménagé et peut-être préparé* ».

Cette conception du Conseil de développement précurseur d'une institution plus large et plus officielle n'a jamais été absente des esprits. De façon très variée, d'ailleurs : elle a pu provoquer la méfiance des anti-département, ou au contraire les rassurer de voir une solution de substitution mise en place. Aux départementalistes, elle a pu donner l'espoir d'avoir fait un pas vers la satisfaction de leur vieille revendication, ou au contraire leur faire craindre que la réussite du Conseil ne la rende plus difficile...

Quoi qu'il en soit, on sait que cette première tentative de mise en place d'un Conseil de développement buta sur l'opposition ferme du Conseil général, à qui Gaston Defferre avait laissé le soin de conduire le projet.

---

<sup>73</sup> *Rapport de synthèse de la mission interministérielle d'étude des problèmes du Pays basque, mai-juin 1982.*

## 1.2 – Une formule originale : Conseil de développement et Conseil des élus

La proposition du Club de prospective Pays basque 2010, entérinée par les autorités départementales, et nationales, est ingénieuse. Elle combine le Conseil de développement du Pays basque – sensiblement élargi par rapport à la proposition du rapport Ravail – avec un Conseil des élus, formule inédite<sup>74</sup>. D'après François Maïtia, pilier de la démarche depuis son lancement, « *c'est par une réflexion théorique sur le processus de décision qu'on est arrivé à imaginer le Conseil des élus* »<sup>75</sup>.

### A - Le Conseil de développement<sup>76</sup>

Installé officiellement le 9 juillet 1994, le Conseil de développement du Pays basque « *a pour objet de contribuer au développement global, cohérent et harmonieux du Pays basque, à l'aménagement de son territoire et à la coopération transfrontalière* » (art. 2 des statuts du CDPB).

« *Agissant sur saisine du Conseil des élus du Pays basque ou de sa propre initiative, il a pour mission de :*

- *Réaliser ou faire réaliser des études et recherches,*
- *Identifier et faire connaître les enjeux du développement,*
- *Proposer des orientations*
- *Formuler un avis sur les projets et sur les décisions à prendre* » (art.3 des statuts).

Cette création a été bien accueillie par toutes les parties prenantes – y compris les abertzale, notamment grâce au poids de Jean Haritschelhar (Président de l'Académie basque) et de Ramuntxo Camblong. Citons la réaction du Directeur de l'Institut culturel basque, Txomin Heguy : « *Dernier exemple significatif d'une période fertile en initiatives nouvelles : la création en juin 1994 (douze ans après les recommandations de la mission Ravail) d'un Conseil de développement du Pays basque [...] suite à une passionnante analyse prospective intitulée Pays basque 2010 sous la direction de François Bourse, directeur d'études au GERPA* » (Heguy, T., 1995)

Le Conseil de développement comprend 108 membres<sup>77</sup>. Effectif relativement important, qui travaille le plus souvent en formation réduite : le Conseil de direction, avec 35 membres désignés par les six collèges de l'Assemblée plénière, et le Bureau, composé statutairement d'au moins 4 conseillers – ils sont huit, actuellement.

Les six collèges de l'assemblée générale sont :

1 – le collège des élus : 15 membres désignés par le Conseil des élus du Pays basque ;

<sup>74</sup> L'originalité du montage Conseil des élus/ Conseil de développement est désormais relative : l'expérience du Pays basque a fait école et l'on retrouve ce type de binôme un peu partout. La particularité, ici, c'est que les élus appartiennent à plusieurs institutions, ce qui est rarement le cas ailleurs.

<sup>75</sup> François Maïtia, Conseiller régional d'Aquitaine, Conseiller général des Pyrénées-Atlantiques, membre des organes de direction du Conseil des élus et du Conseil de développement ; entretien avec l'auteur le 5 mai 2004.

<sup>76</sup> Notre ambition n'étant pas de retracer minutieusement l'histoire des instances mises en place, nous les décrirons dans leur configuration actuelle. Le nombre de membres et leur répartition a varié – et continuera à le faire, ce qui fait partie du montage, comme nous le verrons –, mais les principes et les modes de fonctionnement sont restés ce qu'ils étaient en 1994.

<sup>77</sup> En avril 2004, après intégration de représentants des PCD (Projets Collectifs de Développement lancés par la Région Aquitaine, ayant comme objectif de mettre en commun les initiatives locales pour développer les richesses d'un territoire et maintenir la vie en milieu rural).

2 – le collège des membres de droit : 5 membres représentant les trois chambres consulaires, l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (dont dépend le Pôle universitaire de Bayonne) et l'Institut culturel basque ;

3 – le collège des activités économiques et sociales (29 à 35 membres), où l'on trouve des représentants des syndicats ouvriers et agricoles, d'associations de défense de l'environnement ou de développement de l'agriculture, du comité des pêches, des coopératives de production, de sociétés de gestion du logement social, de structures de financement de l'économie sociale, de banques, etc. Aucun secteur ne manque et aucune sensibilité n'a été négligée ;

4 – le collège formation, enseignement et culture (20 à 25 membres) réunit l'enseignement catholique, les parents d'élèves, des associations d'enseignement de la langue basque aux enfants et aux adultes, le club de la presse, la faculté pluridisciplinaire et l'IUT de Bayonne, la ligue de pelote basque, diverses associations culturelles basques, une association de culture gasconne, la Scène nationale de Bayonne, etc.

5 – le collège des administrations, comprenant 15 représentants des services des collectivités publiques : Etat, Région, Département, Communauté d'agglomération BAB et communes ;

6 – le collège des personnalités qualifiées (12 à 14) réunit des experts – des hommes et des femmes qui ne sont pas désignés par une organisation, mais dont on tient à ce qu'ils fassent partie du Conseil pour diverses raisons, dont leur compétence dans des domaines variés : chant et culture basques, développement agricole et rural, finance et développement économique, patrimoine, urbanisme, enseignement de la langue basque, sociologie, nouvelles technologies.

Chaque collège participe au prorata de ses membres au Conseil de direction, qui désigne le bureau. Le Président du Conseil de développement est choisi au sein du groupe des acteurs socioprofessionnels et associatifs.

Le lieu de débat le plus permanent est donc le Conseil de direction, et le bureau joue un rôle important. On y trouve, autour du Président : le Sous-préfet, la Directrice générale adjointe du Conseil général, responsable de la délégation de Bayonne, deux conseillers généraux piliers de la démarche depuis l'origine, le Directeur général de la Communauté d'agglomération BAB et le représentant de la Chambre des métiers. Pour faire bonne mesure, siège également celui qui fut le premier président du Conseil, un *abertzale* respecté, conseiller municipal d'Anglet<sup>78</sup>.

La composition de ce bureau, dont cinq membres sur huit ont participé à la démarche depuis l'origine et ont connu douze ans de travaux, de débats, de conflits, de réalisations, d'aléas, illustre l'une des forces de Pays basque 2010 : ne négliger aucun aspect important de la réalité sur laquelle on travaille. En France, dans un territoire, on ne peut rien réaliser de solide sans l'administration, les hommes politiques et le temps. Il est indispensable aujourd'hui d'« écouter » la société civile et surtout de lui permettre de s'exprimer. Mais la complexité des mécanismes institutionnels, des circuits de décision et des rapports de force font que cette expression n'est que *vox clamantis in deserto* si des corps intermédiaires ne s'en emparent pas pour la faire participer à l'action publique.

Les deux descriptions que nous venons de faire : celle, rapide, de l'assemblée générale, et celle, plus minutieuse, du bureau, montrent l'une des caractéristiques majeures de Pays basque 2010 : prendre le territoire comme il est, et faire travailler ensemble tous ceux qui détiennent une parcelle d'autorité, de compétence ou d'influence, sans exclusive idéologique.

<sup>78</sup> En 2004, le Président est Bernard Darretche, Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne-Pays basque. Les deux conseillers généraux sont François Maïtia, également conseiller régional, socialiste et Max Brisson, maire-adjoint de Biarritz, UMP, et le premier président du Conseil est Ramuntxo Camblong.

La composition de l'Assemblée générale traduit la volonté de donner la parole à tous ceux qui ont quelque chose à dire. On est loin des trente membres proposés par la mission Ravail. Tout ce qui fait la tradition culturelle est représenté, depuis la langue jusqu'à la pelote basque en passant par le chant et le patrimoine architectural. Les activités économiques ne sont pas oubliées, avec une surreprésentation des agriculteurs, cohérente avec l'objectif de tout faire pour éviter que ne se creuse encore l'écart entre l'intérieur et le littoral.

On voit que la mobilisation autour du Conseil de développement peut être très large, si les conseillers représentant des organisations (syndicats, associations, écoles, coopératives) rendent compte à leurs mandants et les associent aux travaux ou aux débats.

Pour compléter le tableau, il faut ajouter aux effectifs impliqués dans les organes « statutaires » les commissions ou groupes de travail. Pendant la période 2001-2003, onze chantiers ont fonctionné, réunissant au total 545 participants, dont 215 extérieurs au Conseil<sup>79</sup>. Un groupe travaille habituellement huit mois environ. Il fait un diagnostic, formule des préconisations ou des orientations et soumet son rapport au Conseil de direction. Si ce dernier l'adopte, il le transmet au Conseil des élus. Le groupe est alors dissous.

Le nombre n'est pas tout : combien d'entre nous font partie de Conseils d'administration ou de comités scientifiques qui ne se réunissent jamais ou presque ! Pour le Conseil de développement du Pays basque, la cadence des travaux est soutenue. Pendant la dernière mandature (2001-2003), l'Assemblée générale s'est réunie 6 fois, avec un taux de participation moyen de 70%, et le Conseil de Direction a tenu 22 réunions, avec un taux de participation qui aurait été du même ordre s'il n'y avait eu le conflit de l'automne 2003, avec grève de la participation d'une douzaine de membres. Quant au Bureau, il s'est réuni 16 fois.

Il faut replacer ces chiffres dans leur contexte : les participations croisées, les doubles ou triples appartenances, font jouer à plein l'effet réseau. En additionnant les Assemblées générales, les réunions du Conseil de direction et du bureau, les séances des groupes de travail, on voit que les membres les plus actifs du Conseil peuvent se rencontrer, à ce seul titre, deux fois par mois en moyenne sur une période de trois ans. Bayonne est une petite ville de 40 000 habitants, et aucun village du Pays basque n'en est à plus de 80 km. Un mouchoir de poche pour des gens actifs qui ont chaque semaine plusieurs occasions de se voir dans des réunions organisées par l'une ou l'autre mairie (plusieurs membres du Conseil de développement siégeant dans des collèges autres que celui des élus n'en sont pas moins des élus municipaux), la sous-préfecture, le Conseil général, la Chambre de commerce, le port ou l'Université, les « bassins de massif », les réunions de PDC, d'EPCI (Établissement public de coopération intercommunale), les multiples associations culturelles, sportives, caritatives, sans parler des rencontres d'affaires ou des relations privées<sup>80</sup>.

## **B - Le Conseil des élus<sup>81</sup>**

Le Conseil de développement est une association sans but lucratif (loi de 1901) qui a pour rôle de « a) Réaliser ou faire réaliser des études et recherches ; b) Identifier et faire connaître

<sup>79</sup> Conseil de développement du Pays basque, Bilan 2001-2003.

<sup>80</sup> On connaît depuis les travaux d'A. Marshall dans les années 1920 l'importance des externalités sur le développement. En matière de développement local, « *la cohésion culturelle non quantifiable des acteurs sur un territoire donné est bien aujourd'hui une variable qui agit positivement sur l'activité de production et qui peut être considéré comme un puissant effet externe* » (Pecqueur, B, 2000)

<sup>81</sup> Même remarque que pour le Conseil de développement : nous décrivons le Conseil des élus dans sa configuration actuelle. Le nombre de membres et leur répartition ont varié pour des raisons étrangères au système mis en place – notamment le développement des intercommunalités – mais les principes et les modes de fonctionnement sont restés ce qu'ils étaient en 1994.

*les enjeux du développement ; c) Proposer des orientations ; d) Formuler un avis sur les projets et sur les décisions à prendre ».*

Malgré sa remarquable représentativité et sa non moins remarquable activité, il n'a pas de pouvoirs propres, et aucune décision opérationnelle ne peut y être prise. Comme le souligne Roger Sue dans son livre sur la société civile et le pouvoir, « *donner une représentation sociale et une voix à la société civile ne suffit pas [...] Ce sont les modalités d'articulation entre la représentation sociale et la représentation politique proprement dite qui sont essentielles* » (Sue, R, 2003, p. 105). Les animateurs de Pays basque 2010 avaient compris qu'il fallait un relais, des « porteurs de projet » capables de faire entériner par les autorités compétentes les avis donnés par le Conseil de développement.

Ce relais, c'est le Conseil des élus, qui a expressément pour rôle : « *la promotion du projet de territoire du Pays basque, et pour cela :*

- *d'élaborer et de faire évoluer les orientations stratégiques et le projet de développement du Pays basque,*
- *de contractualiser avec l'Europe, l'État, la Région et le Département sur les principales politiques publiques qui concourent au développement du Pays basque,*
- *de veiller à la bonne cohérence des politiques publiques sur le Pays basque, notamment avec les EPCI<sup>82</sup> de développement et la communauté d'Agglomération du BAB » (Statuts, art.2).*

Installé le 9 février 1995, sept mois après le Conseil de développement, il rassemble soixante-seize élus choisis pour assurer une entrée à tous les niveaux des institutions républicaines : vingt-trois représentants d'EPCI, dix pour la Communauté d'agglomération du BAB, onze pour les communes non encore membres d'EPCI, vingt et un conseillers généraux, six conseillers régionaux, quatre parlementaires, un membre du gouvernement.

D'après les statuts, sont membres de droit du Conseil des élus : tous les conseillers généraux des cantons du Pays basque, tous les conseillers régionaux, tous les parlementaires nationaux et européens, tous les membres du gouvernement en exercice élus du Pays basque. Les représentants des communes sont désignés par les intercommunalités.

Juridiquement, le Conseil des élus est également une association loi de 1901. Nous ne nous attarderons pas sur ses instances.

Le fonctionnement des deux Conseils est étroitement imbriqué. Parmi les 15 membres du collège des élus au Conseil de développement, deux sont à la fois membres du bureau de cet organisme et administrateurs du Conseil des élus. Le Président et le Directeur (salaire) de chacun des Conseils sont invités d'office à participer à toutes les réunions des organes de direction de l'autre. Enfin, leurs équipes permanentes partagent les mêmes bureaux et leur site Internet est commun.

Cette organisation présente des avantages par rapport à d'autres formules, par exemple confier les questions de développement à une instance élue existante. « *À un moment, on s'est demandé si, au lieu de créer un Conseil des élus ou un GIP, on ne confierait pas le dispositif au biltzar des maires. Ce n'est pas le choix qui a été fait. Je considère qu'il aurait été dommage comme l'a fait la Loi Voynet de ne pas associer aux élus communaux ou intercommunaux leurs collègues des autres collectivités (Région, département, députés ...) pour gérer les Pays.*

*Le développement territorial est l'affaire de l'ensemble des élus. De plus, cela a donné au Conseil des élus une fluidité et un socle de stabilité. Les échéances électorales ne sont pas les mêmes pour les députés, les conseillers régionaux, généraux, les maires ...ce qui permet d'avoir toujours un fonds de personnes épargnées par les préoccupations de campagne et*

---

<sup>82</sup> EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

*d'élection, et des entrées et des sorties marginales. L'une des raisons pour lesquelles le Conseil des élus a survécu, c'est qu'il n'a pas d'enjeux existentiels. De plus, on a de cette façon différents angles de vue sur un territoire. L'élu local a forcément une vision un peu focalisée sur sa commune ou son canton : la coopération des différents niveaux électifs permet l'imbrication des différents angles d'analyse»<sup>83</sup>.*

Pendant plusieurs années, l'initiative et le dynamisme étaient du côté du Conseil de développement. Un participant (critique) estime que « *Le Conseil des élus a toujours eu un fonctionnement très limité. L'AG ne se réunit jamais. C'est le Conseil d'Administration qui jusqu'ici traitait les dossiers. Lui-même ne se réunit que trois ou quatre fois par an. Ce qui était d'ailleurs suffisant pour traiter les affaires, tant que le Conseil de développement n'a pas évoqué de dossiers trop sensibles* »<sup>84</sup>. La critique est sans doute partielle, mais le changement de rythme constaté par ce membre du Conseil de direction du CDPB est bien réel. Il n'est pas dû à un dysfonctionnement. Simplement, les travaux incombant à chaque organisme et la relation entre eux ont évolué : pendant la phase d'élaboration du Schéma d'aménagement et de développement, le Conseil des élus avait un rôle de pilotage politique demandant peu de temps et de réunions, d'autant qu'en pratique les affaires étaient suivies par une poignée d'élus particulièrement impliqués. La réflexion et la concertation étaient assurées par le Conseil de développement, qui a fourni un travail important et bénéficié d'une plus grande visibilité pendant cette période. Une fois le Schéma établi, il a fallu négocier, et c'est le Conseil des élus qui s'est retrouvé en première ligne pour les nécessaires actions de lobbying. C'est encore lui qui anime la mise en œuvre de la convention spécifique ; cette activité est le pain quotidien des opérationnels du Conseil (le Directeur salarié et son équipe) et de quelques élus très impliqués. Il lui incombe également de préparer l'après 2006 : comment donner une suite à la Convention spécifique ?

Enfin, une nouvelle étape a été franchie à la fin de 2003 avec la visite à Bayonne du Ministre de l'intérieur de l'époque. Nicolas Sarkozy a lancé cinq chantiers qui devraient déboucher sur des innovations institutionnelles, avec la création envisagée :

- d'un établissement public de coopération universitaire,
- d'un GIP en charge de la politique culturelle et linguistique,
- d'une conférence euro-régionale, pour la coopération transfrontalière
- d'un établissement public foncier.<sup>85</sup>

Le Conseil des élus s'est évidemment saisi de ces dossiers éminemment politiques. On est bien passé du temps des études et des débats à celui des décisions, ce qui relativise le rôle du CDPB, mais peut être considéré comme une situation démocratiquement orthodoxe, où « *les élus de la nation doivent avoir le dernier mot* », même si « *ils doivent aussi adosser le travail législatif en partant de l'élaboration des projets de réforme par les acteurs sociaux et leurs représentants* ». (Sue, R, 2003, p.110).

Le Conseil de développement conserve donc ses trois grandes missions, mais leur importance relative a changé : la préparation des grands projets est passée au second plan, au profit de

---

<sup>83</sup> Jacqueline Elichondorborde, Directrice Générale adjointe du Conseil général des Pyrénées Atlantiques, directrice de la délégation de Bayonne, membre du bureau du Conseil de développement du Pays basque. Entretien avec l'auteur, le 12 février 2004.

<sup>84</sup> Aïtor Arandia, conseiller municipal de Bayonne, membre du conseil de direction du CDPB. Entretien avec l'auteur, le 18 mars 2004.

<sup>85</sup> Le cinquième chantier est celui de l'agriculture au Pays basque.

l'évaluation des politiques publiques. Quant au rôle de tribune et de lieu de débat, il reste capital<sup>86</sup>.

### *1.3 – Le pragmatisme, l'efficacité et la démocratie participative seront-ils suffisants pour répondre à une demande identitaire ?*

Dès sa création, le Conseil des élus devient gestionnaire des fonds européens du programme d'initiative communautaire *Leader 2*, visant à soutenir les espaces ruraux qui mettent en œuvre des stratégies de développement territorial. C'est une chance pour sa crédibilité et sa pérennité, puisque, avant toute contractualisation avec les institutions régionales et nationales détentrices de budgets, il va gérer une enveloppe de 17,5 millions de francs (2,7 M d'euros), utilisés à une série d'opérations dans l'intérieur du Pays basque : appui aux petites entreprises, à l'animation culturelle et à l'agro-pastoralisme, mise en place de « maisons des services publics » et réhabilitation du patrimoine jacquaire<sup>87</sup>. Il animera par la suite les PCD lancés par la Région Aquitaine, ainsi que le programme *Leader 3*. Ses dirigeants estiment que pour qu'un organisme soit reconnu, il faut qu'il prouve son utilité en cherchant toujours du « grain à moudre ». Ce qui lui permettra de passer les périodes de doute, de piétinement de la démarche, sans que son fonctionnement ne soit sérieusement remis en cause.

La plupart des commentateurs ont de l'estime, voire de l'admiration, pour le travail effectué par le « dispositif Pays basque » depuis sa création. Il arrive que les opposants les plus critiques insinuent qu'il a bénéficié de circonstances favorables – avec le programme européen *Leader* - voire de coups de chance, avec l'attribution des fonds de la Convention de développement. Même s'il est vrai que des circonstances et des hasards favorables sont nécessaires pour réussir, il n'est pas possible de compter sur la chance pendant dix ans : il faut aider le destin. Il est d'ailleurs facile de vérifier que les réalisations financées par la Convention répondent bien aux programmes proposés par le Schéma d'aménagement et de développement. Ce sont effectivement les résultats des groupes de travail animés par le Conseil de développement et validés par le Conseil des élus. Ce qui ne signifie évidemment pas que rien ne se serait fait sans la Convention. Mais la valeur ajoutée du dispositif et le mode d'élaboration participatif sont clairement à l'origine de cette maîtrise par les Basques de leur programme de développement.

Le soin avec lequel les membres du Conseil de développement sont choisis, avec le souci de n'exclure aucune composante significative de la société basque et d'ouvrir largement les groupes de travail sur les différents sujets dont le Conseil s'est saisi ou a été chargé, font que la « société civile » se reconnaît dans cette instance<sup>88</sup>. De même, le Conseil des élus réunit des maires, des députés, des conseillers, parfaitement représentatifs des choix électoraux des habitants. La combinaison des deux assemblées permet une expression et un contrôle démocratiques assez peu fréquents dans un monde où, de Washington à Genève et Davos, de Porto Alegre à Saint Denis et Mumbai, l'on se pose beaucoup de questions sur le rôle de la société civile, sa légitimité et la manière de l'associer à la gouvernance mondiale. Et la mise en ligne systématique des rapports, des comptes rendus de réunions et de l'agenda du Conseil

<sup>86</sup> Entre 2001 et 2003, l'évaluation a mobilisé neuf ateliers auxquels cent quarante personnes ont participé. Quant au débat, nous avons vu que sur la même période le Conseil avait ouvert onze chantiers de sa propre initiative.

<sup>87</sup> Plusieurs « chemins de Saint-Jacques de Compostelle » traversent le Pays basque, notamment les trois grands : celui de Puy-en Velay, celui de Vézelay et celui de Tours, qui convergent vers Saint-Jean Pied de Port.

<sup>88</sup> « Il est remarquable que depuis 1994, tout le monde soit resté dans le bateau : pour chaque départ, il y a eu plusieurs arrivées » Jean-Claude Iriart, Directeur du Conseil des élus, entretien avec l'auteur, 20 avril 2004.

de développement<sup>89</sup> offre un excellent niveau de transparence, à l'aune des pratiques courantes. Même s'il est illusoire de croire que l'on touchera une majorité des citoyens, les plus actifs et les plus intéressés d'entre eux ont un accès facile à une information sérieuse et complète.

Cela étant, le binôme Conseil de développement-Conseil des élus du Pays basque peut-il être un substitut à un département ? Même si ces deux instances ne sont que des associations loi de 1901, leur légitimité n'est pas contestée, et le montage est unanimement salué comme astucieux et efficace. Ce qui n'empêchera jamais les partisans du département de faire valoir que les moyens des Conseils et leur place dans la hiérarchie des institutions ne sont pas ceux d'un département disposant d'un exécutif élu, d'une préfecture et de tous les services qui vont avec. À chaque contretemps, voire à chaque menace de contretemps, la revendication ressurgit. Par exemple, trois mois après avoir lancé les cinq chantiers que nous avons évoqués, Nicolas Sarkozy change de portefeuille à l'occasion du remaniement ministériel d'avril 2004. L'éditorial du journal abertzale *Enbata* pronostique aussitôt l'enterrement de ces dossiers, et s'indigne par avance : « *Le Pays basque, dont la démarche de prospective collective est souvent citée en exemple, ne mérite pas un tel mépris. Privé d'une collectivité territoriale propre, il a dû se doter de structures palliatives, tels le Conseil de développement et le Conseil des élus qui organisent le dialogue avec les pouvoirs publics et sur lesquels s'est appuyé Nicolas Sarkozy* »<sup>90</sup>.

Mais revenons à la démarche Pays basque 2010. L'une des premières tâches du « dispositif » a été de bâtir le projet de territoire. L'ambition était de ne pas se limiter à un Schéma d'aménagement et d'urbanisme, mais de construire un vrai projet sur les bases de l'exercice de prospective, avec en tête l'équation « *un territoire + un projet = un contrat* » qui sera la quelques années plus tard la base de la Loi Voynet<sup>91</sup>.

## 2 – Le projet de territoire : *lurraldea*

Le 3 février 1996, l'A.G. du Conseil de développement adopte le « Projet stratégique de territoire » *lurraldea*, qui avait été approuvé le 2 octobre 1995 par le Conseil des élus. Cette décision de principe fait entrer Pays basque 2010 dans sa deuxième phase. La première avait été celle des constats et des analyses partagées. Lancée par les travaux préalables du

<sup>89</sup> Cf. troisième partie du présent ouvrage, point 7.

<sup>90</sup> *Enbata*, n° 1824 du 15 avril 2004, p.2.

<sup>91</sup> « *C'est aussi autour des termes de cette équation que - localement - s'est cristallisé le sentiment d'appartenance (au territoire), l'engagement de la société civile (autour du projet) et l'engagement politique (autour des financements directs) ; restait donc pour nous à déterminer :*

1. *le périmètre du territoire, ses composantes (d'où les 3 zones identifiées), ses relations (d'où le concept de respiration territoriale: expiration pour la relation à l'extérieur, inspiration pour la structuration à l'intérieur du périmètre).....*
2. *le projet: d'où le principe des alliances stratégiques, les 30 thématiques retenues, et la spatialisation des effets attendus*
3. *le contrat: qui suppose signataire (d'où les conventions spécifiques) mais aussi suppose maquette financière (d'où la définition d'un quasi contrat de plan local avec identification des maitresd'ouvrage, des partenaires associés, des objectifs opérationnels, des évaluations financières des opérations, des calendriers de mise en oeuvre.....)*

*Ces questions restent encore et toujours d'actualité : quelle territorialité avec ses pendants, reconnaissance institutionnelle et modalités de collaboration (nouveau SCOT) ? Quel projet et notamment quelles dynamiques de développement ? Quel contrat et notamment quelles ressources, quels signataires, quelles responsabilités ? »* (extrait d'une correspondance de Peio Olhagaray avec l'auteur, 26 mai 2004).

printemps et de l'été 1992, elle avait connu son point d'orgue avec le séminaire de Saint-Palais en septembre 1992, et s'était terminée sur la présentation des scénarios au forum de Bayonne en décembre 1993. Il fallait ensuite passer à l'action, et construire pour ce faire un Schéma d'aménagement et de développement. Les premières ébauches de ce Schéma avaient été présentées à la sous-préfecture le 3 février 1994. Elles seront approfondies par des groupes de travail composés d'experts en mars et avril et débattues avec la population au cours d'une série de réunions sur le terrain, en mai et juin. Le Conseil de développement, mis en place officiellement le 9 juillet 1994, va ensuite animer les travaux<sup>92</sup>, qui déboucheront sur un document court : 12 pages (six en français, six en basque).

Le projet part des six scénarios proposés, sans pouvoir en choisir clairement un comme référence. Il constate qu'une « *lecture approfondie de chaque scénario, prenant en considération les enjeux, les contraintes, les déclinaisons qu'ils supposent, ne permet pas de répondre complètement aux aspirations des acteurs, aux défis que devront relever les hommes de ce territoire, aux opportunités qu'ils pourront valoriser, aux handicaps qu'ils devront supporter* ». Il est toutefois évident qu'« *un consensus se dégage autour d'idées et d'axes stratégiques forts contenus ou esquissés dans les scénarios 5 et 6* »<sup>93</sup>. Le Conseil choisit donc de retenir partiellement, en les combinant, les deux scénarios « volontaristes » : S 5, « Gestion globale et solidarité », et S 6, « Eurorégion ouverte ».

La première fonction du document est d'assurer la transition entre la phase de prospective et la phase de construction. Il commence donc par rappeler que « *La démarche Pays basque 2010 [...] aura entraîné un débat, une dynamique forte appuyée par une abondante production d'études, d'avis, de propositions, de tribunes libres mettant en évidence une exigence de débat public.*

*Associer experts, professionnels, acteurs du développement, institutions, associations et administrations aux côtés d'élus locaux était le premier pas vers la réalisation des objectifs visés.*

*Reconnaître la multiplicité des identités, prendre en considération les problématiques extérieures, relativiser sa propre lecture de l'espace et des flux auront été quelques uns des apports intellectuels et méthodologiques essentiels de l'effort de réflexion prospective engagé pendant deux ans.*

*À l'issue, une image forte, un territoire homogène, une ambition partagée, un langage commun et la conscience que le Pays basque est un bien collectif exigeant un projet collectif* ».

Suit la présentation détaillée des « *nouvelles structures de concertation* » : Conseil de développement et Conseil des élus. Le document devant être largement diffusé auprès de la population, il était nécessaire d'expliquer l'ensemble de la démarche et surtout le rôle et la mission des deux Conseils.

Ce n'est qu'après ces rappels historiques que commence le « projet » proprement dit. Il expose les quatre enjeux « *qui structurent la démarche Pays basque 2010 et balisent le cadre de référence d'un projet de territoire en cours d'élaboration* » :

- l'alliance de la culture et de la modernité, enjeu de pérennité,
- l'alliance de l'attractivité et de la solidarité, un enjeu de responsabilité,
- l'alliance des hommes, des espaces, des activités, un enjeu d'efficacité
- l'alliance entre ouverture et collaborations croisées, un enjeu de proximité.

Il se termine par un appel à l'action, soulignant que l'avenir dépend de la réponse à quatre questions clefs :

<sup>92</sup> En août et septembre 1994, ces travaux portent principalement sur un « livre blanc » ou projet d'agglomération BAB.

<sup>93</sup> *Lurraldea*, Projet stratégique de territoire, Document du Conseil de développement, AG du 3/02/1996, p.4

- « l'acceptation formelle par les gestionnaires de ce pays des principes d'organisation et de développement esquissés dans le présent projet
- la mobilisation des moyens financiers nécessaires à la validation des orientations proposées et de leur application au terrain,
- l'invention ou la création de dispositifs institutionnels devant accueillir et organiser ces nouvelles coopérations,
- les concrétisations immédiates impératives pour crédibiliser la démarche générale, maintenir un haut degré d'implication et permettre l'appropriation par chacun des ambitions collectives »

Avec ces quatre « alliances » présentées comme des enjeux majeurs, ainsi que les quatre « questions clés » qui les accompagnent un peu comme un mode d'emploi, on est encore dans une phase très consensuelle. Il va falloir passer aux réalisations concrètes, et le rédacteur du projet invite « les gestionnaires de ce pays » à s'attaquer à la mise en œuvre des principes d'organisation et de développement proposés, à la négociation des financements et à l'évolution des dispositifs institutionnels. Tout cela sans tarder, avec des « concrétisations tangibles, visibles et fédératrices », « sous peine de désillusion<sup>94</sup>.

Dans un même mouvement, le Conseil des élus approuve *lurralde* et demande au Conseil de développement de lui faire des propositions pour un Schéma d'aménagement global du Pays basque.

### 3 – Le Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque

#### 3.1 – Économie générale du Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque<sup>95</sup>

L'année 1996 va être consacrée à l'élaboration de ce Schéma, dont les orientations générales seront approuvées par l'Assemblée générale du Conseil de développement du Pays basque le 26 octobre 1996. Les trois objectifs annoncés sont :

- « *Expliciter et faire partager une dynamique de transformation volontaire du Pays basque* ». Il est hors de question, en 1996, de rédiger des directives dans le cadre d'un « Plan d'aménagement » autoritaire. Il faut expliquer, montrer les voies possibles de la cohérence, donner du sens aux différentes actions, en s'appuyant sur l'outil de premier plan qu'est Pays basque 2010.
- « *Garantir une mobilisation collective et durable des acteurs locaux* ». Sans portée juridique, le Schéma initie et oriente les documents à venir, qui auront, eux, valeur réglementaire ou contractuelle.
- « *Impulser une contractualisation globale* » qui devra déboucher sur un « *Contrat Pays basque composé d'un accord-cadre rappelant les orientations, les déclinaisons thématiques et les modalités de mise en œuvre, et de conventions d'application distinguant, par projets ou programmes, les objectifs, les systèmes de maîtrise d'ouvrage, les échéances et les maquettes financières* ».

Le Schéma prend place « dans un contexte où de multiples actions concourent d'ores et déjà au développement du Pays basque, et a pour seule, mais ambitieuse, prétention de fournir à

<sup>94</sup> Lurralde, Projet stratégique de territoire, Document du Conseil de développement approuvé en Assemblée générale le 3 février 1996.

<sup>95</sup> Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque, orientations générales, document approuvé par l'Assemblée générale du Conseil de développement du Pays basque le 26 octobre 1996, édition de juillet 1997.

*la diversité des acteurs et de leurs projets un cadre d'interpellation et de mise en cohérence, d'un point de vue spécifique, unique : la globalité du Pays basque ».*

Les auteurs soulignent que s'il peut avoir cette prétention, c'est parce qu'il est le fruit d'une élaboration collective, d'une « *implication de la plupart des acteurs – institutionnels, associatifs, expressions diverses de la société civile locale – qui agissent aujourd'hui sur ce territoire* ». Ils rappellent les enjeux majeurs du Pays basque, affirment les orientations stratégiques du projet *Lurraldea*, que le Schéma doit inscrire dans l'espace de façon cohérente, puis déclinent ces orientations pour les différents espaces et domaines de la vie au Pays basque.

### 3.2 – « *Changer de registre* »

Le Conseil rappelle : « *On dispose aujourd'hui à la fois des travaux issus de l'exercice de prospective territoriale « Pays basque 2010 » qui fournissent un état des lieux et une analyse fouillée de la situation et de « lurraldea », projet de territoire qui énonce les grands principes à même de structurer le devenir du Pays basque. Sur cette base, le Conseil des élus du Pays basque a commandé au Conseil de développement l'élaboration d'un Schéma d'aménagement et de développement. Dans le prolongement des travaux antérieurs, la fonction de ce document consiste à passer du registre de la réflexion à celui de l'action, sans pour autant se contenter d'inventorier un programme d'opérations à court terme.*

*En ce sens, tout en s'appuyant sur les analyses, la connaissance produite par Pays basque 2010 et sur les principes de lurraldea, ce Schéma change de registre. À une approche sectorielle, il privilégie une approche spatiale, au sein du Pays basque et vis-à-vis de l'extérieur ».*

Pour le consultant qui a accompagné l'élaboration du Schéma, il s'agissait en effet de changer complètement de registre<sup>96</sup>. L'opération de prospective territoriale qui venait de se dérouler était une démarche fondatrice par le « *consensus mobilisateur* » qu'elle avait su créer.

Le consensus avait été construit grâce au séminaire de Saint-Palais, puis tout au long de l'analyse structurelle. Il s'était renforcé dans les travaux de diagnostic et d'analyse. Ces trois exercices importants avaient établi les données qui permettaient de fonder des raisonnements cohérents, et ils avaient fait ressortir clairement les valeurs sur lesquelles tous les participants se retrouvaient. Quant à la mobilisation, elle était permise par les scénarios, qui avaient mis en lumière les risques courus par le territoire.

Appelé pour aider à construire un Schéma réellement stratégique, c'est-à-dire proposant des choix tranchés, des réponses alternatives à toutes les grandes questions, le consultant, Daniel Béhar constatait qu'entre valeurs partagées et risques il n'était pas facile de progresser, car d'une certaine façon le consensus empêchait d'aller plus avant dans la mobilisation. L'étape suivante allait donc être de « *se décaler des évidences* » et de jouer sur les ruptures. D'où une présentation du Schéma qui peut surprendre avec, en regard de chaque « *solution évidente* » - telle qu'elle découle directement de Pays basque 2010 et de Lurraldea, une « *relecture du constat* », souvent plus complexe, et en tout cas « *décalée* ».

#### **Un exemple de « relecture du constat » et de vision « décalée »**

Une question cruciale, soulevée par les ateliers de Saint Palais et mise en exergue par l'analyse structurelle, est celle de la cohésion territoriale du Pays basque. Parmi les 12 variables les plus

<sup>96</sup> Les paragraphes qui suivent sont largement inspirés de l'entretien de l'auteur avec Daniel Béhar, Directeur du Cabinet ACADIE, le 15 mars 2004.

influentes, dans les quatre classements résultant de l'analyse structurelle que nous avons présentés, figuraient systématiquement les deux questions clefs de l'organisation des territoires basques : « l'attractivité de l'agglomération bayonnaise » et « les disparités du développement infra-territorial ». On trouvait aussi, dans trois classements sur quatre, un facteur quelque peu redondant avec le précédent « le désenclavement du Pays basque intérieur ». Cette question du développement inégal des différentes parties du territoire alimentait largement les scénarios.

Sur ce point, le Schéma pose la question : *Comment organiser la cohésion territoriale du Pays basque ?* Il y répond d'abord avec la « solution évidente », puis avec une « relecture du constat » :

#### **Solution évidente**

« Il faut « **réduire la fracture entre le littoral et le Pays basque intérieur** ». Autrement dit, le Pays basque serait d'abord structuré par une dualité Littoral/Pays basque intérieur, qui susciterait une évolution divergente, voire disjointe de ces deux entités ».

#### **Relecture du constat**

« Au-delà des apparences premières, une lecture attentive des travaux Pays basque 2010 conduit à requestionner les considérants de cette hypothèse stratégique. On constate, en effet, que l'évolution de l'organisation interne du Pays basque est marquée par deux processus simultanés, mais contradictoires. Certes on observe une amplification du découplage entre littoral et intérieur, entre territoires urbains et ruraux. Pourtant, sur nombre de plans, on constate dans le même temps une imbrication, une interdépendance croissante entre ces espaces, qu'il s'agisse du registre foncier, de celui de la protection de l'eau, ou même de l'enseignement de la langue basque.

Cette interdépendance conduit à reformuler la vision d'ensemble de l'organisation du territoire basque : celle-ci serait moins duale que ternaire. En effet, l'imbrication croissante des espaces fait émerger, entre les pôles urbain et intérieur, une « zone intermédiaire » (les bourgs du Labourd), espace de fragilités et de potentiels où se jouent aujourd'hui les tensions et recompositions majeures, en regard de la globalité du territoire basque »

#### **Orientations stratégiques**

Cette nouvelle analyse conduit à proposer des orientations stratégiques « *fortement décalées en regard de l'habituelle injonction à la réduction de la fracture littoral/intérieur* » :

- fonder le devenir du Pays basque sur ses trois composantes territoriales
- construire la troisième composante territoriale du Pays basque : la zone intermédiaire.

La démarche de construction du Schéma d'aménagement et de développement a mobilisé quatre cents personnes, au sein de groupes de travail les uns thématiques, les autres transverses. Cette mobilisation considérable a été permise par tout l'acquis de Pays basque 2010. Les consultants d'Acadie ont, par exemple, été surpris de voir comment les services de l'État jouaient le jeu, avec des fonctionnaires qui s'impliquaient beaucoup dans les travaux.

### *3.3 – Les déclinaisons thématiques et territoriales du Schéma d'aménagement et de développement*

On trouve dans le Schéma la déclinaison territoriale des principes. Il propose un traitement différencié des trois grands espaces : le littoral, avec sa possible conurbation Bayonne–San Sebastian, la zone intermédiaire, territoire « en creux » auquel il s'agit de donner une véritable identité en jouant à la fois sur sa complémentarité évidente avec le littoral et sur une possibilité de dynamique propre, et enfin le Pays basque intérieur, où il est nécessaire d'aider chaque bourg et chaque village à identifier ses avantages comparatifs et à les valoriser. Les travaux ont montré qu'il était illusoire de vouloir implanter ou réactiver tous les services nécessaires à la population dans chaque bourg. L'alternative était donc soit de développer un centre fort dont l'attractivité finirait par satelliser ou vider les petites villes, soit de constituer

un ensemble multipolaire, en mettant en réseau les services et les activités et en veillant au maillage des infrastructures. C'est cette deuxième orientation qui a été retenue.

Les déclinaisons thématiques portent sur l'infrastructure et les déplacements, la formation et l'enseignement supérieur, l'aménagement culturel, l'aménagement linguistique, l'habitat et la vie quotidienne, le développement économique, l'environnement.

Assorties de propositions précises, ces déclinaisons supposent que des moyens soient mis en place : Conseil de la langue, Observatoire de l'eau, Établissement public foncier, et que soient renforcés le rôle et les moyens du Conseil de développement, qui pourrait avoir une fonction d'Agence d'urbanisme et de développement. Leur mise en œuvre demande également une contractualisation, par un « Contrat Pays basque » comportant trois volets :

- un rappel des orientations stratégiques du Schéma d'aménagement du Pays basque et leurs déclinaisons thématiques et territoriales,
- les conditions de mise en œuvre et de suivi des préconisations du Schéma par un Comité de pilotage permanent et un dispositif technique d'animation globale
- les modalités des conventions d'application, axées sur l'optimisation des mesures et des procédures existantes et l'identification des programmes prioritaires.

#### 4 – La convention spécifique

Le Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque a été traduit, concrètement, en programmes opérationnels présentant sous forme de fiches-actions les 94 opérations retenues, validées par le Conseil des élus le 22 mars 1997. Les négociations s'engagent alors avec les institutions ayant compétence pour les financer ou du moins pour participer à leur financement.

En décembre, le Conseil général se prononce favorablement sur les programmes opérationnels. C'est le 15 décembre 1997 que les animateurs de Pays basque 2010 vont marquer un point capital qui amènera les derniers sceptiques – en particulier quelques « grands élus » – à se rallier à la démarche et à reconnaître sa réussite. Ce jour-là, le Comité Interministériel d'Aménagement et de développement du Territoire valide les propositions portées par le Conseil des élus, et l'État s'engage sur « *une convention de développement pour initier les opérations susceptibles d'être immédiatement réalisées, dans l'attente du Contrat de plan État-Région 2000-2006* ». Sont prises en compte une vingtaine d'opérations pour 6,4 millions d'euros.

*« Le CIADT décide d'accompagner la mise en oeuvre du Schéma d'aménagement du Pays basque au moyen d'une Convention de développement regroupant des actions susceptibles d'être prochainement engagées. En conséquence, les engagements de l'État, pour les années 1998 et 1999, sont fixés et mandat est donné au préfet de la région Aquitaine et au préfet des Pyrénées-Atlantiques pour négocier la signature de la convention avec les collectivités concernées.*

*Cinq domaines d'intervention ont été retenus : le patrimoine et les actions culturelles ; le développement portuaire et les dessertes terrestres (l'État approuve les grandes orientations de la charte portuaire de Bayonne) ; la diversification de l'offre d'enseignement supérieur et l'enseignement de la langue basque ; l'organisation touristique ; l'appui au développement agricole et à la pêche.*

*L'ensemble des actions ainsi regroupées représente un montant total de 32 MF (4,9 millions d'Euros) dont 16 MF (2,44 millions d'Euros) financés par le FNADT (section générale). La convention de développement devrait être relayée par de nouvelles actions à négocier dans le cadre général du prochain contrat de plan État-Région de l'Aquitaine »<sup>97</sup>*

Nous reviendrons sur la question du temps, mais il faut rappeler, à ce stade du déblocage des premiers crédits par les institutions nationales (rappelons que l'Europe avait permis au Conseil des élus d'avoir du « grain à moudre » grâce au programme *Leader*), que la démarche prospective a été lancée au premier semestre 1992. Près de six années de travaux ont été nécessaires pour que les institutions nationales et régionales (dans l'ordre) acceptent de participer financièrement au développement du territoire. Et il a fallu une forte pression des élus du Pays basque pour que l'État adopte une procédure dérogatoire pour 1998-99. En effet, le financement du développement d'un territoire infra-régional passe normalement par le Contrat de Plan État Région (CPER). Le troisième CPER de la Région Aquitaine était alors au milieu du gué : il se terminait en 1999. Quant au quatrième, couvrant la période 2000-2006, il était en préparation. Sur ce dernier front, les négociations se poursuivent, et le 28 mars 2000 le Conseil régional approuve le CPER, qui prévoit le financement de trois opérations importantes du Schéma d'aménagement :

- l'accompagnement du développement du port de Bayonne,

<sup>97</sup> Document Datar présentant la synthèse de la Convention de développement.

- le développement du campus universitaire bayonnais,
- la mise en place d'un fonds régional sur la transmission et le développement des langues régionales.

Il est prévu que l'État apporte 20% des 77 millions d'euros prévus, et la Région 23%.

L'aide au financement des autres programmes prévus par le Schéma d'aménagement doit être acté dans une « *Charte de pays et/ou d'agglomération* », pour respecter la toute nouvelle loi Voynet.<sup>98</sup> Le périmètre des « pays » et la « charte de pays » doivent, selon l'article 25 de la loi, être décidés par l'ensemble des communes impliquées. Cette démarche « ascendante » n'avait pas été celle de Pays basque 2010. Le biltzar des maires avait bien été associé, et c'est lui qui avait désigné les représentants des communes au Conseil des élus. Mais se mettre en conformité avec la Loi supposait de reprendre à zéro toute la procédure, ce qui condamnait à coup sûr l'ensemble de la démarche, pour au moins trois raisons. La première : on était en 2000, et le projet de territoire avait été bouclé en 1997. L'impatience concurrençait alors la lassitude et l'incrédulité sur l'issue des travaux. La deuxième : il aurait fallu des mois pour faire délibérer tous les Conseils municipaux, ce qui retirait toute chance au projet, mis hors délai. Enfin, *last but not least*, comment mobiliser en faveur de l'objet non identifié que constituait pour la plupart d'entre eux un « pays » des maires qui venaient de se prononcer majoritairement pour la création d'un département basque ?<sup>99</sup>

Devant les tergiversations du gouvernement Jean-Jacques Lasserre, Président du Conseil des élus, tape du poing sur la table. Le 30 mars 2000, il demande au Préfet de Région de contractualiser avant juin 2000. Il menace, sinon, d'arrêter les Conseils des élus et de développement.

« *La Convention économique, qui sortait des procédures normales, a été « le fruit d'un miracle » : dans la préparation du Contrat de Plan État-Région, les dossiers n'avaient pas avancé. J-J. Lasserre a menacé de tout arrêter, et c'est Nicole Péry<sup>100</sup> qui a débloqué la situation et est venue annoncer la nouvelle au Pays basque* »<sup>101</sup>.

Les obstacles légaux seront rapidement levés, et le 18 mai 2000, le CIADT confirme son soutien à Pays basque 2010 par le biais d'une « Convention spécifique » qui reconnaît que le territoire est engagé dans une démarche qui a en fait servi de modèle à la Loi, et qu'il serait absurde qu'il soit victime de son succès.

« *En outre, en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », le volet territorial du CPER propose une politique contractuelle et globale de soutien aux territoires de projet : le Pays basque a largement anticipé cette démarche de constitution des pays, et dispose déjà d'un périmètre reconnu par l'État en 1997, et d'un Schéma d'aménagement et de développement cohérent.*

*Le CIADT du 18 mai 2000 a donc donné mandat au Préfet de la Région Aquitaine et au Préfet du département des Pyrénées-Atlantiques d'élaborer et de négocier avec la Région, le Département et le Conseil des Élus du Pays basque, une Convention spécifique d'application du Contrat de plan pour le Pays basque* ».

<sup>98</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, dite LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) ou Loi Voynet.

<sup>99</sup> Le 30 octobre 1996, plus de 60% des maires réunis en biltzar s'étaient prononcés pour le département.

<sup>100</sup> Nicole Péry, élue PS des Pyrénées-Atlantiques, était alors Secrétaire d'état aux droits des femmes et à la formation professionnelle. C'est elle qui a obtenu un arbitrage favorable de Matignon, en s'adressant directement au Premier ministre, Lionel Jospin. Jean-Pierre Duport, qui avait soutenu la démarche lorsqu'il était Délégué à l'aménagement du territoire, était alors directeur du cabinet de Jean-Pierre Chevènement. Il a appuyé l'intervention de la parlementaire européenne auprès de son ministre.

<sup>101</sup> Ramuntxo Camblong, entretien avec l'auteur, le 13 février 2004.

Le 22 décembre 2000, l'État, la Région, le Département, la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et le Conseil des élus signent donc la Convention spécifique Pays basque pour un montant de 400 millions d'euros. Elle porte sur neuf thèmes approuvés par le CIADT, déclinés en soixante-dix opérations touchant à la politique linguistique, la culture, l'environnement, l'agriculture, la pêche, l'industrie et la formation professionnelle, le tourisme, les infrastructures et l'urbanisme, le transfrontalier<sup>102</sup>.

Le coût global des opérations est estimé à 397 millions d'euros. L'État est engagé à hauteur de 31 millions d'euros, le Conseil régional d'Aquitaine 26 millions d'euros et le Conseil général 124 millions d'euros.

## 5 – Les réalisations : Pays basque 2010 en actes

Nous avons vu qu'aujourd'hui, l'un des rôles principaux du Conseil des élus est d'assurer le suivi des actions décidées, dont il anime la mise en œuvre.

*« Depuis 2001, c'est le Conseil des élus qui met en œuvre. Le CDPB est devenu la « vigie » du système. Il contrôle la cohérence, le respect des orientations, le rythme d'avancement des travaux. La convention spécifique est une réponse de grande ampleur, principalement nourrie par le Schéma d'aménagement [...] Elle reprend, dans le choix des opérations, le Schéma, qui a été un exercice inégalé par l'ampleur de la mobilisation. La grande majorité des soixante-dix opérations sont issues du Schéma.*

*Il y a une bonne coopération des institutions, et la mise en œuvre se passe bien, même s'il faut que le Conseil des élus déploie beaucoup d'énergie »<sup>103</sup>.*

Ce travail du Conseil des élus n'est pas toujours compris par la population, qui a eu tendance à « surinvestir dans le Conseil de développement. Les gens ne se rendent pas compte que pour faire appliquer les « Avis », il n'y a pas un bras exécutif unique, mais de multiples institutions qu'il faut convaincre, remuer, mobiliser ... »<sup>104</sup>

Avant d'examiner quels enseignements nous pouvons tirer de la démarche, il nous faut en faire un bilan succinct<sup>105</sup>. Même s'il y a d'autres enjeux, sur lesquels nous reviendrons, ces réalisations concrètes sont capitales pour la population et pour les centaines de participants aux travaux.

Nous dresserons ce bilan dans sept domaines. Il faut admettre que les résultats soient plus ou moins bons selon les programmes : il est plus facile de progresser lorsque la décision ne dépend que des dirigeants locaux que lorsqu'il est nécessaire de mobiliser de nombreux partenaires extérieurs. Les actions non maîtrisées localement se heurtent aux difficultés habituelles de coordination, de priorités différentes, etc.

### 1 – Infrastructures et déplacements

<sup>102</sup> Ce dernier thème regroupe des actions visant au développement de l'Eurocité Bayonne-San-Sebastian, à l'avancement du projet de tram-train transfrontalier (en fait, la prolongation côté français du Topo, petit train qui relie San Sebastian à Hendaye), et au financement de collaborations scientifiques (CNRS-Etniker<sup>102</sup>), économiques (technopoles de Bidart et Miramón) et sanitaires (hôpitaux de Bayonne et San-Sebastian).

<sup>103</sup> Jean-Claude Iriart, entretien avec l'auteur, 20 avril 2004.

<sup>104</sup> Bernard Darretche, entretien avec l'auteur, 12 février 2004.

<sup>105</sup> Pour un bilan détaillé, Cf. *Le Pays basque à mi parcours entre 1992 et 2010*, rapport adopté en Conseil de direction le 13 février 2003, Conseil de développement du Pays basque, disponible sur [www.lurraldea.net](http://www.lurraldea.net). Par ailleurs, le Conseil des élus publiera un bilan complet de la Convention. Le travail était en cours en mai 2004.

Les progrès les plus notables ont été réalisés sur les sites logistiques : port de Bayonne, Centre européen de fret, aménagement de la zone ferroviaire d'Hendaye-Irun. Les grands axes routiers et autoroutiers, le franchissement des Pyrénées, dont l'ampleur dépasse largement le territoire basque, ne sont qu'au stade des études.

## 2 – Formation et enseignement supérieur

En dix ans, le nombre des étudiants a augmenté de 80%, et le pôle de Bayonne regroupait en 2002 19% des inscrits à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, contre 14,5% en 1992. Des écoles d'ingénieurs et de commerce ont été créées, ainsi que des bourses de recherche.

## 3 – Culture

Les résultats sont tangibles dans tous les domaines : spectacle vivant, patrimoine, activité de l'Institut basque, équipements (salles de cinéma, de danse, bibliothèques et médiathèques). Les acteurs locaux sont particulièrement attentifs à ces questions, et pointent volontiers du doigt la vulnérabilité des opérateurs, notamment de ceux qui travaillent dans l'arrière-pays. L'observateur extérieur relativise cette situation, qui n'a hélas rien de spécifique au Pays basque, dans la France de 2004.

## 4 – Langue

En peu d'années, l'enseignement du basque a fortement progressé : + 43% en primaire entre 1993 et 1999, + 25% dans le secondaire entre 1995 et 1999. Une Maîtrise d'ouvrage publique a été instituée en juin 2001, dotant le Pays basque d'un lieu de décision pour l'élaboration et le suivi d'une politique linguistique. Un Conseil de la langue assiste cette maîtrise d'ouvrage. Un GIP devrait remplacer la MOP en 2005. Il est en cours d'approbation.

## 5 – L'habitat et la vie quotidienne

La question du logement est l'une des plus difficiles auxquelles se heurtent les aménageurs au Pays basque. Les enjeux financiers sont tels, la demande est si forte et l'offre si limitée, que les autorités locales n'ont jusqu'ici pas réussi à maîtriser les problèmes fonciers et immobiliers, qui perturbent la vie régionale, en particulier en chassant les jeunes actifs du littoral. Un établissement public foncier devrait être créé. Il est probable qu'une réflexion devra à nouveau être menée sur la segmentation proposée par le Schéma d'aménagement et de développement, car la zone intermédiaire se développe en « tache d'huile », en tant que zone résidentielle du littoral, ce que l'on aurait voulu éviter.

## 6 – Le transfrontalier

Cet axe de première importance pour les Basques, cité en bonne place dans l'analyse structurelle et les scénarios, se concrétise difficilement. *« Il y a une coopération entre entreprises, des pratiques de consommation transfrontalières, les associations sportives s'organisent, la saison culturelle est programmée des deux côtés de la frontière, mais il n'y a pas assez d'action publique transfrontalière. Il faut dire que ce n'est pas simple : pour un sujet déterminé, il n'est pas rare que là où la CAB peut décider seule, les Français doivent mobiliser Bayonne, Pau, Bordeaux et Paris (qui ne vient de toute façon que s'il y a Madrid !) »*<sup>106</sup>

<sup>106</sup> Jean-Claude Iriart, entretien avec l'auteur, 20 avril 2004.

Ce n'est pas faute de bonne volonté ni de structures. Il existe depuis plus de 20 ans une CTP (Communauté de travail des Pyrénées) entre quatre autonomies espagnoles : Aragon, Catalogne, Euskadi et Navarre, trois régions françaises (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) et la principauté d'Andorre. Cet organisme n'est pas beaucoup plus qu'un lieu de rencontres, d'échanges d'informations. Il arrive qu'on y aplanisse quelque difficulté. Mais il n'est pas très actif. Le Traité de Bayonne<sup>107</sup> a donné des outils pour coopérer. Un consorcio pour la maîtrise d'ouvrage publique de la langue est en cours de création : sa conformité est actuellement vérifiée en Conseil d'État. Par ailleurs le département des Pyrénées-Atlantiques préside le Comité territorial de pré-programmation pour *Interreg III* (2000-2006).

On pourrait multiplier les micro-exemples. Mais les choses avancent lentement. La conférence euro-régionale pour la coopération transfrontalière, dont le principe a été acté par Nicolas Sarkozy en décembre 2003, permettra peut-être de faire progresser les projets.

## 7 – Le développement économique et l'aménagement du territoire

En dix ans, le territoire a gagné 7 300 emplois, avec une perte nette dans les secteurs primaire et secondaire et un gain important dans le tertiaire.

Les pouvoirs publics et les chambres consulaires ont mené des actions sur l'environnement des entreprises : centres d'appui au développement, dispositif de reconversion industrielle de la Soule, Institut de Concertation agricole compensant partiellement l'absence d'une Chambre d'agriculture, structuration de l'offre touristique. Mais le volet économique n'est pas le plus développé, dans Pays basque 2010. Qu'on le déplore ou qu'on s'en réjouisse, la région est emblématique de la montée en puissance de l'économie résidentielle<sup>108</sup>. Nombre d'acteurs locaux ont mis du temps à l'accepter, et la vision qu'avaient du tourisme les participants au séminaire de Saint-Palais reste encore celle d'une partie de la population. Par ailleurs, la solidarité entre le littoral et l'intérieur est difficile à réaliser, et la zone intermédiaire n'a pas vraiment trouvé sa dynamique propre, depuis 10 ans.

## 6 – Pays basque 2010 vu par ses acteurs

Lorsqu'on pose la question du bilan de Pays basque 2010 à ses acteurs, ils se montrent habituellement satisfaits du travail réalisé, tout en déclarant qu'il reste beaucoup à faire. On comprend leur point de vue, même si cette dernière formulation n'a en fait pas beaucoup de sens : dans un territoire, les questions et les problèmes se renouvellent sans fin. Mais les hommes qui se sont engagés dans Pays basque 2010 portent naturellement un regard sur ce qu'ils ont fait pendant ces douze ans, sur les réussites et les échecs, les progrès et les inerties. Il nous a paru intéressant de donner quelques extraits significatifs de ces témoignages ... en choisissant de faire parler les acteurs des « sujets qui fâchent » : langue, Université, chambre d'agriculture, opposition abertzale.

---

<sup>107</sup> Le Traité de Bayonne (Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995) permet aux quatre autonomies espagnoles : Aragón, Cataluña, Euskadi, Navarra, et aux trois régions françaises qui bordent les Pyrénées (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) de conclure des conventions de coopération transfrontalière, constituer des GIP et des SEML (Sociétés d'économie mixte locales) ou de créer un consorcio (Structure juridique de droit espagnol). Les acteurs peuvent aussi s'associer sous des formes relevant du droit privé : GEIE ou association.

<sup>108</sup> En grande partie alimentée par les revenus des transferts, l'économie résidentielle recouvre l'éducation, la santé, la culture, les loisirs, le tourisme, le logement, et les activités de service qui leur sont nécessaires.

« Le Conseil de développement travaille dans deux grands domaines : l'aménagement de l'espace et l'identité basque. Il a obtenu d'incontestables succès dans le premier, et avance dans le second, mais sans parvenir à satisfaire absolument toutes les attentes en matière de langue, de culture, d'enseignement et d'institutions.

L'une des revendications est « l'Université de plein exercice ». Dès le départ, l'enseignement supérieur était un enjeu important. Certains considèrent que s'il n'y a pas d'Université autonome, on ne fait rien pour les Basques. En fait, le Conseil de développement a travaillé sur les filières, en cherchant à mettre en place et à développer des filières d'excellence, le développement en réseau, en s'associant avec plusieurs universités : Bordeaux, Pau, Bilbao, Cranfield,<sup>109</sup> Manchester.<sup>110</sup> Il cherche à réaliser un minimum de coordination de l'ensemble des écoles et formations, qui pourrait se traduire par la création d'un établissement public de coopération universitaire visant à donner de la cohérence<sup>111</sup>

Un autre sujet brûlant est l'agriculture : des membres de l'ELB ont été très présents dans la démarche Pays basque 2010. Créer une chambre d'agriculture du Pays basque satisfait une demande forte de reconnaissance qui dépasse le monde paysan : au Pays basque nord, le nationalisme est d'origine rurale. Les militants des villes sont les fils et les filles de ruraux. Et sur le plan technique, il y a une spécificité de l'agriculture basque. Le département des Pyrénées-Atlantiques comporte en effet deux zones distinctes : la culture du maïs dans les grandes vallées autour de Pau, et l'élevage dans le sud et le sud-ouest du département. 80% du cheptel ovin se trouve en Pays basque. La Chambre départementale d'agriculture, dominée par les maïsiculteurs du Béarn, n'a pas su intégrer cette spécificité. Les éleveurs de brebis ont donc créé leurs propres outils, avec un centre ovin<sup>112</sup> qui compte 60 salariés. Par ailleurs, il y a une dynamique particulière au Pays basque, basée d'une part sur les traditions (relations avec la maison), et d'autre part sur l'innovation, avec de nombreux jeunes qui veulent s'installer et innover.

Dans les années 1960, le Pays basque est resté 15 ans de plus que le reste du département sous le contrôle des notables. Quand la génération bloquée entre 1960 et 1975 s'est réveillée, elle est entrée en conflit avec le Béarn, qui avait de l'avance.

Le poids de la coopération paysanne est faible, sauf dans l'enclave de maïsiculture (Lur Berrri) où l'on trouve des fermiers, alors que dans tout le reste du Pays basque les paysans étaient des petits propriétaires.

Enfin, les variables de l'analyse structurelles sont toujours pertinentes. Par exemple, la question des jeunes reste posée aujourd'hui. »<sup>113</sup>

« Les débats dans les groupes de travail permettaient d'objectiver, de sortir du discours politique manichéen. Ils permettaient la production d'un point de vue partagé. Le territoire en avait besoin.

<sup>109</sup> Située à 80 km au nord de Londres, Cranfield a été, dans les années 1930, un centre de formation de la Royal Air Force, puis un Institut de technologie avant de devenir une Université qui a gardé de ses origines une orientation scientifique (médecine, biotechnologies...) et technique (aéronautique, notamment).

<sup>110</sup> Par exemple, le DESS « sports de glisse » a été créé par Bordeaux 2, qui en assure la direction pédagogique. L'école d'ingénieurs Estia (Ecole Supérieure des technologies industrielles avancées), implantée sur la Technopole Izarbel à Bidart, a des accords avec Cranfield, Bilbao et Manchester.

<sup>111</sup> Le chantier a été ouvert par Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, lors de sa visite au Pays basque, le 20 décembre 2003.

<sup>112</sup> Centre départemental de l'élevage ovin (CDEO), à Ordiarp.

<sup>113</sup> Bernard Darretche et Battitta Boloquy, entretien avec l'auteur, le 12 février 2004.

*La question était de sortir le Pays basque de sa revendication identitaire, de l'amener sur une logique de développement. L'opération a réussi : aujourd'hui, une partie des abertzale ont basculé et s'intéressent au développement de leur région »<sup>114</sup>.*

*« Pays basque 2010 a été une révolution tranquille : les abertzale ont été intégrés au débat public, les « grands élus » s'intéressent plus au Pays basque qu'à l'époque, et la double identité, basque et française, est collectivement mieux assumée. La réussite, le principal acquis, c'est un territoire pacifié, sans violence politique, où l'on a expérimenté des modes de construction collective. La situation serait tout à fait différente s'il n'y avait pas eu cet électrochoc. Pays basque 2010 a eu deux effets : chez les représentants des opinions politiques dominantes<sup>115</sup>, on trouve dans chaque parti des leaders qui ont intégré les préoccupations culturelles et linguistiques, et qui sont capables de militer à la fois pour la République et pour la culture et la langue basques, et les abertzale se sont impliqués dans l'action et la gestion publiques. Tout le monde se connaît mieux, et les préjugés sont moins forts. Enfin, avant Pays basque 2010, le Pays basque n'existait pas en tant que territoire. La démarche a construit la territorialité.<sup>116</sup>*

Nous terminerons ce florilège par une appréciation plus personnelle que politique du Président Lasserre, que beaucoup d'acteurs de Pays basque 2010 m'ont exprimée dans des termes identiques ou très proches :

*« Pays basque 2010, c'est une des expériences les plus passionnantes auxquelles j'aie jamais participé »<sup>117</sup>*

C'est sur ce rapide bilan que nous concluons la présentation de la démarche Pays basque 2010. Par son ampleur, par la possibilité offerte au chercheur d'étudier avec les acteurs un parcours de douze années pendant lesquelles la référence à l'exercice de prospective a été constante, c'est un cas d'une richesse exceptionnelle.

Nous allons tenter d'en tirer quelques enseignements dont nous espérons qu'ils pourront être utiles aux prospectivistes.

---

<sup>114</sup> Jacqueline Elichondoborde, entretien avec l'auteur, le 12 février 2004.

<sup>115</sup> Autrement dit, les grands partis nationaux.

<sup>116</sup> Jean-Claude Iriart, entretien avec l'auteur, 20 avril 2004.

<sup>117</sup> Jean-Jacques Lasserre, entretien avec l'auteur, 5 mai 2004.

## CINQUIEME PARTIE – ANALYSE D’UN SUCCES

### 1 – Du bon usage de la prospective dans un territoire

#### 1.1 – Pourquoi (pour quoi) lance-t-on une opération de prospective ?

Placé devant des choix devant affecter durablement la vie quotidienne sur un territoire, le demandeur peut souhaiter :

- communiquer de façon interactive sur des actions déjà décidées dans leurs grandes lignes
- associer un certain nombre de citoyens actifs à des recherches de solutions sur des problématiques établies
- faire partager des problématiques, avant toute décision
- associer les représentants de la population à la réflexion préalable afin de leur faire prendre conscience de problèmes déjà connus mais sur lesquels les opinions divergent,
- faire émerger des questions inédites ou sous-estimées par les experts

La démarche peut être empreinte de modestie devant un avenir dont on ne distingue que les péripéties à court terme et les inerties à moyen terme, et sur lequel on voudrait influencer dans un sens favorable.

Il arrive qu’elle soit moins « pure », et proche de la manipulation, lorsqu’il s’agit avant tout de nourrir un dossier destiné à des bailleurs de fonds. Sans l’ignorer, nous ne nous attarderons pas sur cette deuxième dimension, et nous nous concentrerons sur l’utilité objective d’une telle opération.

Nous prendrons comme hypothèse que le demandeur souhaite faire autre chose qu’une simple opération de communication. Le cœur de la démarche est alors une réflexion collective, s’appuyant sur des méthodes solides, avec cinq objectifs.

1 - Construire une représentation commune du territoire, en s’appuyant à la fois sur les différentes visions qu’en ont les multiples acteurs et sur des données « objectives » recueillies et mises en forme par des experts. La démarche aura un impact d’autant plus fort que les deux types de représentation ne seront pas disjoints, qu’il n’y aura pas d’un côté les cahiers de revendications et de l’autre les rapports d’experts, mais bien des apports divers qui s’alimentent les uns les autres dans une démarche dialectique.

2 - Imaginer les avènements possibles et souhaitables en utilisant les connaissances de tous, les espoirs et les craintes de chacun. Exercice délicat où le pragmatisme et le rêve doivent avoir leur part et trouver une voie entre le scepticisme de ceux qui sont revenus de tout, et le délire de ceux qui se laissent entraîner par leur enthousiasme et leur imagination.

3 - Identifier les risques et les enjeux et surtout tenter tous ensemble de les désigner avec les mêmes mots, une grande partie des débats servant justement à préciser ce que chacun met derrière ces mots.

4 - Déterminer collectivement quels sont les avènements vers lesquels on veut aller, et les décrire de façon équilibrée : suffisamment conceptuelle pour que ces visions puissent, au fil des mois et des années, résister aux péripéties et aux contretemps, suffisamment détaillée pour qu’elles aient un contenu bien réel, compréhensible par ceux qui devront se mobiliser pour les faire advenir.

5 - Traduire ces visions en objectifs et mettre en place les organisations et les programmes d’action donnant les meilleures chances de les réaliser.

## 1.2 – Les deux grandes phases de l'exercice de prospective

A – Les ateliers de prospective et l'analyse structurelle ont pour rôle de faire émerger toutes les idées des participants, et de les faire s'exprimer de telle façon qu'ils ressortent de ces phases de l'exercice avec une vision claire et partagée de leur identité, de leurs aspirations, des changements à venir, des risques qu'ils courent collectivement et des chances à ne pas laisser passer.

C'est une phase de connaissance et de consensus : on cherche à comprendre, à expliciter et à partager des connaissances ou des idées. L'un des animateurs de Pays basque 2010, qui découvrait ces méthodes se souvient : *« les membres du groupe transverse ont découvert et apprécié l'analyse structurelle : elle leur a toujours permis de faire des choix consensuels. Il n'a jamais été nécessaire de recourir au vote »*<sup>118</sup>

B – La construction collective des futurs possibles. Dans Pays basque 2010, ce fut l'élaboration des scénarios<sup>119</sup>. Cette phase est celle de la prise de conscience et de la formulation des menaces et des opportunités, des ruptures possibles, ainsi que de l'expression des souhaits et des volontés.

## 1.3 – Les stratégies, les choix, les actions

Avec en main une base de connaissances solide et partagée, une vision des risques et des ruptures possibles, il faut ensuite faire des choix. Cette phase, dans Pays basque 2010, a été très participative (élaboration du Schéma d'aménagement et de développement). Et la phase « finale », capitale, celle des choix financiers, s'est déroulée dans des assemblées ou des services dont faisaient partie des participants à la démarche : les Conseils régional et général, voire la Datar.

## 2 – Pays basque 2010 : six facteurs-clés de succès.

Le praticien aura fait une lecture critique des trois points précédents. Chacun recèle en effet de multiples pièges. Mais avec de l'expérience et du bon sens, en s'appuyant sur des méthodes éprouvées, simples et robustes, la réussite est possible. Réussite relative et provisoire, bien entendu. C'est Mary Parker Follett qui écrivait que lorsqu'on sort d'un conflit, et qu'on l'a bien traité, à la satisfaction des deux parties, on est heureux de pouvoir se dire : *« ce conflit-là est réglé et le prochain se produira à un niveau plus élevé »* (Follett, M, 2002).

Des analyses que nous avons faites des documents et des entretiens, ressortent clairement six facteurs de succès :

### 1 - L'implication des participants et le « consensus fort »

D'une part, les initiateurs de la démarche en ont vite confié la conduite et l'animation à des hommes et à des femmes plus attachés à leur territoire qu'à un « destin national »<sup>120</sup>. D'autre part, une forte majorité des participants avaient quelque chose de fort en commun : leur ancrage territorial, leur identité basque.<sup>121</sup> Il leur a été assez facile, à partir

<sup>118</sup> Bernard Darretche. Entretien avec l'auteur, le 12 février 2004.

<sup>119</sup> Méthode du plus haut intérêt, mais qui n'est évidemment pas la seule possible.

<sup>120</sup> Ce qui ne signifie évidemment pas qu'ils étaient sans ambition. Mais ils préféraient être « le premier dans son village plutôt que le second à Rome »

<sup>121</sup> En étant conscient qu'il ne présente pas que des avantages. Si l'on compare avec la stratégie d'entreprise, tous les stratèges savent qu'être concentré sur son cœur de métier est à la fois une force et une faiblesse. Dans

du moment où ils travaillaient ensemble avec des méthodes leur permettant de se parler, de découvrir collectivement ce que tous connaissaient, imaginaient, espéraient, craignaient mais qu'ils n'avaient jamais eu l'occasion de se dire, de fabriquer du « consensus fort » - pour le distinguer du « consensus mou » des « groupes de parole » ou « de libre d'expression ». Implication des leaders, implication des participants, c'est sur ces bases que s'est construite la démarche.

## 2 - Le pragmatisme et la cohérence

Dans un territoire sensible, les tensions multiples imposent qu'il y ait parmi les animateurs une proportion suffisante de gens capables d'écouter tous les points de vue et d'imaginer des réponses acceptables à toutes les questions, même idéologiques. La participation active du monde économique, les qualités intellectuelles et humaines des responsables d'associations ont permis cette écoute. Pays basque 2010 a résisté aux inévitables conflits, qui ont toujours été traités de façon « civilisée ». De plus, lorsque suffisamment de gens de tous horizons ont été intégrés à la démarche, ont participé à l'un ou l'autre des ateliers, groupes de travail, commissions, il finit par se créer un langage commun. Le souvenir des travaux, les méthodes apportées par la prospective, « ont introduit du sens dans des opérations qui auraient pu paraître désordonnées »<sup>122</sup>. Pays basque 2010 a produit de la cohérence.

## 3 - La durée

Agir sur un système complexe en ayant à sa disposition un pourcentage infime des leviers de commande nécessaires prend du temps. Les animateurs de Pays basque 2010 ont su installer leur action dans la durée, et c'est un facteur de succès décisif.

## 4 - L'élaboration soignée des problématiques

Dans Pays basque 2010, experts et praticiens ont consacré beaucoup de temps à établir le diagnostic, à réunir les données, à les analyser, à chercher à dégager des options possibles, à formuler des propositions. En regardant la chronologie de l'opération, certains estimeront qu'ils y ont passé plus de temps qu'il n'était strictement nécessaire. Ex post, on constate que ce « défaut » est devenu un atout de première grandeur. Pour agir sur un territoire, il faut en avoir une excellente connaissance. Ce qui ne suffit pas : pour élaborer des projets il est nécessaire que cette connaissance soit collective, qu'elle ait été construite par les acteurs impliqués au cours d'un processus de mise en commun et de débat. Les journées consacrées à cette accumulation et à ce partage de connaissances ne sont pas du temps perdu, mais un placement qui a rapporté de formidables dividendes. Parmi ces retombées positives, je placerai la pédagogie : en observant comment le Pays basque a abordé ses problèmes depuis douze ans, on est frappé par l'implication et le sérieux de tous les participants à des groupes de travail qui peuvent durer des mois, parce qu'il n'est pas simple, par exemple, de trouver des formules intelligentes pour concilier et développer sur un même territoire de moyenne montagne l'agro-pastoralisme, le tourisme, la chasse et la forêt<sup>123</sup>.

---

Pays basque 2010, la polarisation sur l'identité basque donnait un sens très clair à la démarche, mais fermait probablement des possibilités de développement tout aussi intéressantes que celles qui ont été retenues.

<sup>122</sup> Jean-Jacques Lasserre, parlant notamment des divers programmes européens, opérations lancées par la région Aquitaine et autres, auxquels le Pays basque a activement participé. Entretien avec l'auteur le 5 mai 2004.

<sup>123</sup> *Concilier l'agropastoralisme, la forêt et les activités de loisirs dans la montagne basque*, rapport adopté par le Conseil de direction le 15 décembre 2003. La durée est d'autant plus nécessaire qu'un tel travail, difficile mais

### **5 - La mise en œuvre d'outils et de méthodes appropriées<sup>124</sup>**

Jamais les responsables de la démarche n'ont reculé devant les méthodes, depuis les « ateliers de prospective », l'analyse structurelle et les scénarios exploratoires animés par Michel Godet et le GERPA (François Bourse et Philippe Mirenowicz) jusqu'à l'approche des territoires par la distribution spatiale des revenus (Daniel Béhar, Laurent Davezies). L'analyse des résultats est éloquent : utiliser avec rigueur et intelligence des méthodes et outils appropriés est un incontestable facteur de succès.

### **6 - La volonté de communiquer et la maîtrise de la communication**

Depuis les réunions-débats dans les petites villes du Pays basque pour présenter la démarche jusqu'au site web *lurraldea*, la volonté de communiquer a été et reste manifeste. Nous avons vu que chacun peut consulter sur Internet ou télécharger les rapports et avis du Conseil de développement, son agenda, les comptes-rendus de réunion. Plus traditionnellement, la presse quotidienne régionale, les bulletins locaux, les radios et télévisions basques rendent compte des événements importants. Il serait illusoire de vouloir faire participer directement plusieurs milliers de personnes à une démarche exigeante, et ce pendant des mois et des années<sup>125</sup>. Mais tous ceux qui se sentent un jour ou l'autre concernés peuvent s'informer facilement.

## **3 – Le Conseil de développement, carrefour indispensable**

Le Conseil de développement est la pierre angulaire du dispositif issu de Pays basque 2010. C'est le lieu où se rencontrent toutes les sensibilités, et la seule enceinte publique où plusieurs d'entre elles peuvent se faire entendre.

Une majorité de ses membres ont en effet accès à diverses tribunes. Les socioprofessionnels ont les moyens du pouvoir économique, et les caisses de résonance des institutions consulaires. Les universitaires peuvent toucher par la plume et la parole des auditoires variés, et les médias régionaux – voire nationaux – leur ouvrent assez facilement leurs colonnes. Les fonctionnaires ont le pouvoir administratif et technique, parfois renforcé par leur appartenance à un grand corps de l'État. Quant aux élus, en plus des moyens qui leur sont donnés par la loi pour s'adresser aux citoyens, ils disposent des tribunes offertes par les institutions dont ils font partie (Conseils municipaux, Conseil général ou régional). Ils ont également accès à divers bulletins, journaux municipaux et autres, ainsi qu'aux médias grand public, régionaux ou nationaux selon leur notoriété personnelle.

---

important pour le Pays basque, pose les problèmes, mais ne les résout pas : il faut ensuite que les préconisations soient appliquées, et pour cela convaincre les décideurs et surtout les faire agir. En effet, « *personne n'est en charge de « la montagne » : il y a des conseils de vallées, des communes, etc.* » (Bernard Darretche, entretien avec l'auteur, 12 février 2004).

<sup>124</sup> « *Le choix d'une méthode n'est pas imposé a priori, mais est indispensable pour l'efficacité des réunions ; sans méthode, pas de langage commun, d'échange, de cohérence, ni de structuration des idées. Cependant, la méthode n'est pas une fin en soi, et il ne faut pas être prisonnier de ses résultats, il s'agit seulement d'une aide à la pertinence de la réflexion* » (Michel Godet, *Prospective et dynamique des territoires : quelques leçons d'expériences*, in *Futuribles*, nov. 2001, p.25-34). Nous avons tenu à présenter et décrire les méthodes et outils utilisés, qui ont prouvé leur pertinence.

<sup>125</sup> Nous ne développerons pas plus avant ce point, qui nécessiterait une autre étude. Nous avons eu plusieurs fois l'occasion d'écrire que le rôle et l'action des Conseils n'étaient pas toujours parfaitement compris, ce qui pose le problème de la stratégie de communication des acteurs publics : comment rendre lisibles les organisations, faire comprendre les actions, maintenir l'intérêt dans la durée ? Vaste programme !

En revanche, la « société civile », représentée ici par des responsables d'associations culturelles ou sportives, des enseignants du secondaire ou du technique, des syndicalistes sans grands leviers de mobilisation, trouve au Conseil de développement un endroit où elle peut s'exprimer avec de bonnes chances d'être entendue.

Certains militants basques sont parfois exaspérés par le peu d'écho que trouvent à Paris, Pau ou Bordeaux leurs campagnes pour la réimplantation de leur langue ou pour la revitalisation de tous les aspects de la culture basque, ils protestent contre les choix des élus – qu'ils présentent comme des pannes de transmission entre le Conseil de développement et celui des élus, refusant d'admettre la liberté de choix de ces derniers – mais ils savent que faire couler le navire les priverait d'un lieu de débat où ils sont écoutés et où ils ont du poids.

De leur côté, les techniciens, fonctionnaires et experts du service public apprécient ce lieu transverse par nature, où les problèmes nécessitant une approche horizontale peuvent être débattus dans des groupes de travail réunissant une palette suffisante de compétences (dans les deux sens du mot : cognitif et organisationnel) et trouver, par construction, le relais des politiques.

Enfin, même si certains élus viscéralement attachés à une forme de démocratie représentative refusent l'adjuvant que lui apporte la démocratie participative et supportent mal les corps intermédiaires, ils n'auraient rien à gagner à voir les plus actifs – et les plus remuants – de leurs administrés privés de tribune officielle<sup>126</sup>. Même sur des thèmes conflictuels, la prise de parole est plus nuancée et plus facilement constructive dans une assemblée conçue et organisée pour discuter et confronter des idées que dans la rue.

Toutes les parties concernées ont donc intérêt à ce que ce lieu de débat démocratique perdure.

#### **4 – Une expérience qui donne des réponses à ceux qui se posent des questions et apporte des questions à ceux qui ne s'en posent pas**

Depuis la mise en place du Conseil de développement du Pays basque, la Loi a généralisé la formule. Chaque « pays » doit se doter d'une telle structure, dont les responsables se posent de multiples questions auxquelles les Basques ont répondu depuis dix ans. Par exemple, des tenants de la démocratie participative refusent que les élus et les fonctionnaires entrent au Conseil<sup>127</sup>. Il nous semble que c'est une bonne recette pour échouer : éviter d'associer tout technicien compétent et toute personne ayant accès à un levier de pouvoir. Nous avons vu que les relations étroites et multiples entre le Conseil de développement, le Conseil des élus et l'ensemble des assemblées : Conseils municipaux, Conseil général, Parlement européen, Conseil régional et Assemblée nationale, faciliteraient l'avancement des dossiers (tout en laissant beaucoup de travail à ceux qui ont pour mission de les faire aboutir !). Ce plaidoyer pour une grande proximité de tous ceux qui contribuent à la gestion et au développement d'un territoire n'est pas dû à la nostalgie d'un fonctionnement radical-socialiste, d'un temps où les décisions politiques se prenaient autour d'un cassoulet. Les travaux les plus récents démontrent que dans les entreprises « globales » faisant travailler des milliers d'hommes dans des dizaines de pays, et qui disposent des réseaux de télécommunication les plus performants, les décisions importantes se prennent entre individus qui se côtoient quotidiennement ou

<sup>126</sup> Cette réticence des « élus du peuple » à écouter la « société civile » n'est pas propre au Pays basque : « *Le politique [...] n'est pas encore prêt à remettre en question les conditions d'exercice du pouvoir et encore moins à envisager de le partager avec de nouveaux acteurs issus de la société civile* ». (Sue, R, 2003, p.26)

<sup>127</sup> « *éviter toute désignation autoritaire de membres de droit, à plus forte raison d'élus et de fonctionnaires* » (Varine (de), H, 2000, p. 20)

presque, se parlent dans de multiples circonstances et échangent sur plusieurs plans (Cf. Sassen, S, 2001).

En plus des six facteurs-clefs que nous avons repérés et du mode de fonctionnement des structures, toutes choses assez techniques, la réussite de Pays basque 2010 – et la prospective n’y est pas étrangère – a été de situer les thèmes étudiés au bon niveau. On y a certes traité de nombreuses questions « sectorielles », voire ponctuelles, depuis les infrastructures de transport ou de télécommunications jusqu’à l’avenir de la montagne basque ou le traitement des déchets flottants. Mais tous les sujets, même s’ils peuvent paraître limités, pointus, « sectoriels », sont traités dans le cadre d’une approche « globale » à laquelle les animateurs de la démarche sont extrêmement attachés. C’est important à deux niveaux. D’abord parce que la prospective n’a de sens que si l’on ne restreint pas son champ. Il faut « voir large ». Ensuite, parce qu’il existe au Pays basque une demande explicite de « reconnaissance » à laquelle les gouvernements successifs n’ont jamais su répondre autrement que par des actions sectorielles. Les premières structures qui aient considéré le Pays basque dans sa globalité, qui se soient intéressées aussi bien à l’emploi industriel qu’à la culture, aux relations transfrontalières qu’au port de Bayonne, à la langue basque qu’aux problèmes fonciers, ce sont les Conseils : « *Le Conseil de développement a pour objet de contribuer au développement **global, cohérent et harmonieux** du Pays basque* »<sup>128</sup>.

L’étude de l’expérience du Conseil de développement du Pays basque peut donc améliorer la prise en compte par d’autres Conseils de l’approche globale du territoire, les aider à ne pas être simplement la reconversion d’un Comité de bassin d’emploi ou d’un Comité économique et social, mais à s’intéresser à la culture (aux cultures : Bayonne n’est pas la seule ville « métissée »), à l’environnement, au patrimoine. S’il est nécessaire qu’au niveau européen ou national les politiques soient sectorielles, le « pays », avec ses quelques dizaines de milliers d’habitants, est encore un lieu à dimension humaine, où l’on peut faire le lien entre les différentes dimensions des individus et des groupes, « faire société », combiner, pour reprendre les distinctions établies par Robert Putnam, les liens forts et les liens faibles<sup>129</sup>, les relations économiques, sociales, culturelles et conviviales.

La qualité de la communication, le travail très sérieux des groupes ad hoc, l’appel à des compétences extérieures chaque fois que nécessaire, le souci de rester représentatif, au fil des années, en étant attentif aux créations et aux disparitions d’associations sur le territoire, sont des points forts méritant d’être étudiés par les Conseils de développement qui se cherchent encore.

---

<sup>128</sup> Statuts du Conseil de développement, art. 2 ; c’est nous qui soulignons.

<sup>129</sup> Les liens forts sont ceux de l’individu avec sa communauté d’appartenance, son réseau proche ; les liens faibles, souvent informels, le relient à d’autres réseaux. Plus lâches, ils permettent de « faire société ». Putnam soutient que les indispensables liens faibles n’ont la force nécessaire pour « faire société » que si les « liens forts » sont solides (Cf. Putnam, R, 2000). L’analyse du sociologue américain nous paraît particulièrement pertinente au Pays basque, avec son organisation familiale traditionnelle fortement structurée autour de la maison rurale et du village ou de la vallée – liens forts – et la multiplicité des manifestations collectives plus larges : processions, fêtes religieuses, sportives ou culturelles – liens faibles.

## ANNEXE : LA MISSION RAVAIL

Au début de 1982, Gaston Defferre, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, et Pierre Mauroy, Premier ministre, désignent une « Mission interministérielle d'étude des problèmes spécifiques au Pays basque en vue de présenter au Gouvernement un ensemble de mesures concrètes de nature à les résoudre, dans le cadre du département actuel »<sup>130</sup>

Par lettre du 21 avril 1982, le Premier ministre désigne comme « missionnaires » six représentants de différents ministères : Plan et aménagement du territoire, Agriculture, Éducation nationale, Temps libre, Culture, Communication, ainsi que le Président de la mission Grand Sud-Ouest.

Jean Ravail, inspecteur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur, est désigné pour animer et coordonner cette mission, avec l'aide de Jean-François Rocchi, également Inspecteur général de l'Administration au ministère de l'Intérieur.

### Les rapports

Après deux mois de travaux, dont une grande part sur le terrain, la mission Ravail remet ses conclusions au Premier ministre. Elles ne seront pas publiées, ce qui ne les empêchera pas d'avoir un certain écho au Pays basque.

Le rapport final est composé d'une synthèse signée par tous les missionnaires, et de rapports sectoriels :

- sur l'enseignement du basque : un « *plan triennal pour l'enseignement des langues et cultures régionales en Pays basque* » (Jean Gasol, Chef de cabinet du Ministre de l'Éducation nationale),
- sur l'agriculture, Roger Charles, Ingénieur Général de l'Agriculture, présente les problèmes particuliers au Pays basque, en distinguant la zone de montagne, la zone de coteaux et la zone côtière, et évoque le problème, encore brûlant aujourd'hui, de la Chambre d'agriculture : « *La Chambre départementale d'agriculture de Pau n'a pas actuellement d'organisation décentralisée. Elle est cependant très consciente du problème posé et son Vice-président estime qu'il faudrait « faire quelque chose à Bayonne* », tandis que d'autres administrateurs auraient souhaité une implantation plus proche du Pays basque intérieur (Saint-Palais, par exemple) »
- sur la culture, par Marcel Ricard, administrateur civil, Mission de développement culturel au Ministère de la culture,
- sur le développement, par Martine Bidegain, conseiller technique au cabinet du ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, et Jacques Guiu, Président de la Mission du Grand Sud-Ouest, qui préconisent une approche globale du développement économique et du développement culturel comportant plusieurs types d'actions :
  - une politique de « pays », avec la création d'un Conseil de développement et le développement de la coopération économique transfrontalière ;
  - une ouverture large à la langue basque (« *ne pas « viser court* » »)
  - diverses mesures plus limitées, mais visibles et symboliques : tracé de l'autoroute A64, dossiers industriels (coopérative fromagère Berria,

<sup>130</sup> Rapport de synthèse de la Mission interministérielle d'étude des problèmes du Pays basque, Premier ministre, mai 1982

implantation de la S.A.T., développement du port de Bayonne, appui à l'ARDEPI<sup>131</sup>), création d'un département d'opto-électronique à l'IUT de Bayonne, amélioration des conditions de passage de la frontière pour les transporteurs français ;

- sur le sport, par Jacques Le Guillou, Inspecteur de la Jeunesse et des sports.

La première partie du rapport de synthèse fait un rapide état des lieux. Le rapporteur constate qu'« *il y a un malaise* », ce que les interlocuteurs basques traduisent de façon un peu dramatique : « *Le Pays basque se meurt* ». Les préoccupations touchent la langue, dont l'usage se perd tout comme les traditions, et l'isolement ressenti par rapport aux centres de décisions départementaux.

Jean Ravail explique comment il a été accueilli. La première réaction est le scepticisme, bien sûr : les Basques perçoivent la mission comme une réponse dilatoire à la demande de création d'un département. Malgré ce préjugé défavorable, ils éprouvent ensuite une certaine satisfaction d'être écoutés.

Le rapporteur présente une typologie de ses interlocuteurs. Il relève des clivages forts : les « grands » élus sont très réticents face à tout ce qui pourrait renforcer le particularisme basque. Ils sont en particulier hostiles à un département – et sans doute à toute structure dérogeant à l'ordre institutionnel établi, comme la suite le montrera, avec le torpillage du Conseil de développement par le Conseil général.

Les maires et autres élus locaux sont partagés. Jean Ravail distingue les Souletins, « *attirés par Pau, en raison de la proximité du chef-lieu de département* », et les Labourdins, « *très à l'écoute de leurs « frères » basques espagnols* ». Enfin les représentants des associations<sup>132</sup> sont sur une ligne plus dure, et réclament fermement la création du département promise par le candidat Mitterrand.

S'appuyant sur les statistiques électorales, le rapporteur considère comme quasiment négligeable – moins de 4% – la proportion de Basques susceptibles de recourir à des actions violentes ou même les partisans d'une entité juridique séparée (département basque, de l'Adour ou autre).

Malgré ces chiffres, « *même les adversaires de la création d'un département basque – et ils constituent la majorité des élus – la considèrent comme inéluctable à terme dans un délai maximum de dix ans* ».

Pour « parer au feu qui couve », le rapporteur considère que la voie est déjà tracée : c'est la décentralisation.

## Les principales propositions de la Mission Ravail

Les propositions sont regroupées sous deux grands thèmes : langue et culture basques, et développement économique et social. Le rapporteur souligne que ce classement, suggéré par mesure d'ordre, ne doit toutefois pas faire oublier qu'il est nécessaire de donner une réponse globale aux questions posées, et de doter le Pays basque d'une « *structure administrative appropriée, de nature à fournir un cadre d'action où la spécificité du Pays basque trouverait à s'épanouir* ».

<sup>131</sup> Association pour le développement des relations industrielles entre l'Aquitaine et l'Espagne.

<sup>132</sup> La Mission a rencontré, à Bayonne, les représentants d'une soixantaine d'« associations culturelles ».

## Langue

Le rapport affirme que « *la publication d'un statut particulier à l'enseignement de la langue et de la culture basques constitue l'une des pièces essentielles de la réforme proposée* ». Il fixe six principes directeurs à la réforme :

- l'engagement de l'État pour l'enseignement du basque de la maternelle à l'Université, au sein du service public de l'éducation nationale. Il écarte la double filière,
- la liberté pour les enfants et les parents, de suivre ou non cet enseignement,
- la formation du personnel qualifié correspondant sur la base du volontariat,
- le prolongement des études dans le domaine de l'enseignement et de la recherche,
- l'intensification de l'action pédagogique et culturelle,
- une collaboration entre le service public et les ikastolas.

Il propose une traduction de ces principes dans un plan triennal, avec des mesures appropriées à tous les niveaux d'enseignement : primaire, secondaire et supérieur.

## Culture

La mission préconise :

- la création d'un centre culturel basque polyvalent (danse, musique, chants, théâtre, poésie, arts et traditions, pelote),
- l'ouverture d'un centre du patrimoine historique (avec dépôt archéologique),
- la construction d'une médiathèque basque et de moyens de production audiovisuelle,
- la mise en place d'une station radio bilingue par la transformation de F.R. 3 Bayonne.

## Mesures diverses

L'achèvement de l'autoroute A64 (Pau-Orthez-littoral), la participation à la construction d'une liaison Hasparren–Saint Palais–Molien;

- en matière culturelle, la retransmission des championnats du monde de pelote basque organisés à Mexico au cours de l'été 1982.
- l'élargissement des filières universitaires (IUT),
- la création d'un observatoire économique du Pays basque.

## Conseil de développement

(Cf. organigramme ci-après)

L'une des mesures les plus intéressantes de la liste – par ailleurs assez hétéroclite, il faut bien le dire – est « *la création d'un Conseil de développement du pays basque à compétence économique, sociale et culturelle* ». Cette structure est présentée par le rapporteur comme « *l'instrument de travail de concertation, de coordination et d'impulsion qui leur fait aujourd'hui défaut* ».

Il ajoute, ce qui peut sembler curieux compte tenu des termes mêmes de sa mission et de la position officielle sur la départementalisation, que « *compatible avec le cadre administratif actuel, l'existence d'un Conseil n'irait pas à l'encontre de la création éventuelle d'un département basque, dans lequel il s'intégrerait sans difficulté. L'avenir serait ainsi ménagé et peut-être préparé* »

Ce « Conseil de développement du Pays basque » regrouperait des représentants des collectivités locales et une majorité de représentants d'associations et de partenaires socio-économiques (syndicats, patronat, chambres consulaires et mouvements coopératifs). Il pourrait compter 10 élus, 12 personnalités socioprofessionnelles et 8 représentants d'associations, et s'assurer en tant que de besoin l'aide des administrations.

« Ce Conseil pourrait constituer l'instance délibérative d'un organisme plus vaste dont la forme juridique reste à déterminer, chargé de participer à la planification du développement du Pays basque et de conduire des actions d'animation économique, sociale et culturelle ».

Conscient de la nécessité de mettre à la disposition du Conseil des moyens, en particulier financiers, le rapporteur propose la création d'un « établissement particulier chargé du financement des opérations retenues », tourné vers les PME, et qui pourrait avoir comme base l'association existante, *Herrikoa*, renforcée par « une participation de l'ensemble des organismes financiers traditionnels intervenant au Pays basque » (p.13). L'État et la Région pourraient contribuer financièrement à la mise en place de cette structure.

### *La coopération transfrontalière*

À tort ou à raison, les Basques fondent de grands espoirs sur la coopération transfrontalière. La mission reprend cet axe de développement en suggérant que le gouvernement, en application de l'art. 65 de la loi du 2 mars 1982, autorise « le Conseil régional à organiser à des fins de concertation et dans la cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées du Pays basque espagnol ».

### *La déconcentration et la décentralisation*

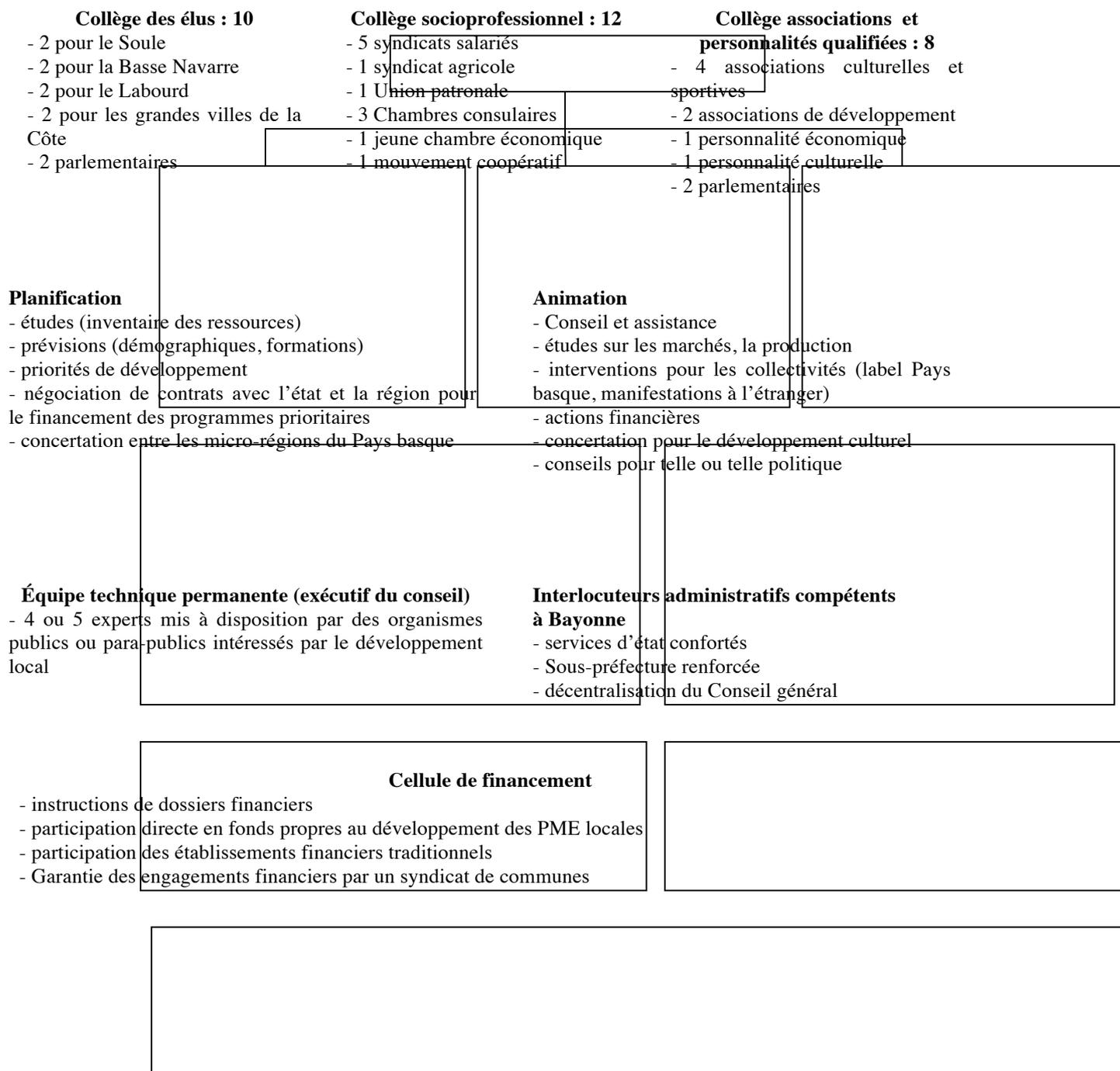
Le rapport préconise de placer à Bayonne « des moyens administratifs adéquats », avec présence sur place de représentants de l'ensemble des administrations de l'État, et création d'un « mini SCAE » (*Service de la Coordination et de l'Action économique*). Il « paraît acquis » au rapporteur qu'un Vice-président du Conseil général, doté de pouvoirs délégués, s'installera à Bayonne<sup>133</sup>

### *Dossiers économiques : emploi, agriculture*

Les mesures préconisées ne présentent pas de particularité notable, à l'exception de la création de la coopérative fromagère Berria. Elles résument les rapports de Roger Charles, Martine Bidegain et Jacques Guiu (Cf. supra).

---

<sup>133</sup> En fait, douze ans plus tard, c'est une fonctionnaire (qui sera nommée au début des années 2000 DGA du Conseil général) qui dirigera la délégation de Bayonne. La personnalité de cette déléguée et la confiance que place en elle le Président du Conseil général, lui-même pilier de la démarche Pays basque 2010, font que cette solution a probablement la même portée pratique que celle préconisée par Jean Ravail. On peut se poser la question de sa portée symbolique.



**Schéma du Conseil de développement tel qu'il apparaît dans le rapport du représentant du ministère du Plan. (Chaussier, J-D, 1994)**

**BIBLIOGRAPHIE****Documents de travail et comptes-rendus de Pays basque 2010**

*Pays basque 2010, quelques réflexions, pertinentes et impertinentes sur l'avenir du Pays basque face à l'évolution de son environnement*, Michel Godet

*Les origines, le présent - Proposition d'une étude prospective et participative de l'aménagement du territoire du PB Français*, Michel Godet, dossier remis le 20/02/1992 aux membres du CODIL

*Document de synthèse du séminaire de prospective des 14 et 15 septembre 1992 à Saint Palais*, GERPA, Octobre 1992

*Le basque à l'école maternelle et élémentaire*, Francis Jauréguiberry, Octobre 1993, CNRS UR 911, Université de Pau et des Pays de l'Adour

*L'analyse structurelle des déterminants du Pays basque français*, Club de prospective Pays basque 2010, F. Bourse/GERPA, novembre 1993 (doc. provisoire)

*Scénarios- 6 scénarios pour raisonner les évolutions du Pays basque de France*, F. Bourse/GERPA/ Club de prospective Pays basque 2010, novembre 1993 (doc. provisoire)

*Diagnostic*, Club de prospective Pays basque 2010, 4 décembre 1993 (doc. provisoire)

*Le Pays basque en perspective*, Club de prospective Pays basque 2010, Bayonne, juin 1994

*Projets pour un Schéma d'aménagement du Pays basque français – II – Pistes de travail pour le projet d'agglomération du grand BAB – GERPA/FB ; novembre 1994*

*Schéma d'aménagement et de développement du Pays basque*, Acadie/Reflex/ Conseil de développement, 1997, 3 vol. 155 p. + cartes

*10 ans déjà, 10 ans après, lurralde*, brochure du Conseil de développement et du Conseil des élus du Pays basque (2003)

*Le Pays basque à mi-parcours entre 1992 et 2010*, rapport adopté le 13 février 2003 par le Conseil de direction, Conseil de développement du Pays basque

**Articles de revues ou chapitres d'ouvrages**

Béhar D, Boloquy B, Epstein R, *Évaluation et Pays : les enseignements du Pays-Basque*, in, Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale, Rapport d'activité 2000-2002 du Conseil national de l'évaluation La Documentation française, 2003.

Chaussier, Jean-Daniel *L'échec du projet de création d'un département en Pays basque : l'enfermement du localisme culturel par le pouvoir central*, in Bulletin du Musée basque, Bayonne, n°120, 1988, p.57-72

Chaussier, Jean-Daniel *La mission Ravail au Pays basque – Pouvoir du discours identitaire ou discours du pouvoir sur l'identité*, in Bulletin du Musée basque, Bayonne, n°138, 1994, p.113-144

Estebe, Philippe, *L'exemple du Pays basque*, in Prospective et développement territorial – Les séminaires de la Caisse des dépôts, La documentation française, 2003.

Godet, Michel, *Prospective et dynamique des territoires*, in *Futuribles*, nov. 2001 p.25-34

Gorgeu, Yves, *Les recompositions territoriales à l'épreuve de la démocratie locale*, in *Territoires* n° 412, novembre 2000

Heguy, Txomin, *Langue et culture basques*, in Saez, Jean-Pierre (dir.), *Identités, cultures et territoires*, Desclée de Brouwer, Paris, 1995

Jauréguyberry, Francis, *Identité basque et stratégie atlantique*, in *Sciences de la société*, n°34, février 1995, p.149-157

Olhagaray, Peio, *Projet lurraldea<sup>134</sup> : pour une modernité lucide*, in Claveranne, Jean-Pierre, Larrasquet, Jean Michel et Jayaratna, Nimal (dir.) *Projectique, à la recherche du sens perdu*, Économica, 1996.

Varine (de), Hugues, *Le Conseil de développement ... alibi ou outil de démocratie locale ?* in *Territoires* n° 412, novembre 2000

### Colloques et rapports, brochures

Alliot-Marie, Michèle & Larrousset, Albert (dir.), *SCOT infos Sud Pays basque*, N° 1, 02/2003, Saint-Jean-de-Luz 64500, Mairie, Syndicat d'études du SCOT Sud Pays basque.

Dubois-Taisne, Geneviève (dir.) *Le régime de l'aire urbaine de Bayonne, pluralisme des représentations et nouvelles logiques politiques dans la ville émergente*, Ministère de l'équipement, Juillet 2000.

Échanges Pays basque (Association) *Quelle formule de territoire pour le Pays basque ?* CR du colloque organisé le 30 novembre 2000 à Paris. Supplément au magazine *Atlantica* n° 87, Biarritz, avril 2001

Itçaina, Xabier, *L'économie sociale et solidaire à l'épreuve du territoire, pistes de recherches et exemples basques*, novembre 2002, Rencontres de l'économie sociale Atlantique, Île de Ré, 17 octobre 2002. Chambre régionale de l'économie sociale Poitou-Charentes.

Itçaina Xabier, *L'intégration du référentiel alter-mondialiste dans un référentiel militant. L'exemple du syndicat paysan basque ELB*, colloque du GERMM (Groupe d'Etudes et de Recherches sur les Mutations du Militantisme) : « Les mobilisations alter-mondialistes » 3 au 5 décembre 2003, MIRE-DRESS, Bordeaux, CERVL, janvier 2003, p.437-484.

### Ouvrages

Dictionnaire thématique de culture et civilisation basques, Urrugne, Pimientos, 2001

*Histoire du Pays basque*, 2<sup>e</sup> édition, Décembre 1998, Association Pitzu, Bayonne

Allières, Jacques, *Les Basques*, Paris, PUF, 1977 (7<sup>e</sup> édition, 2003)

Bidart, Pierre, *La singularité basque. Généalogie et usage*, PUF 2001

Cassan, Patrick, *Le pouvoir français et la question basque (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997

Chaussier, Jean-Daniel *Quel territoire pour le Pays basque ? Les cartes de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1996

---

<sup>134</sup> Territoire, en basque.

- Delamarre Alette, *La prospective territoriale*, La documentation française/DATAR, Paris 2002
- Follett, Mary, *Diriger au-delà du conflit*, Paris, Village mondial, 2002,
- Gabastou, André (dir.) *Nations basques, Peuple mythique, aventure universelle*, Éd. Autrement, 1994
- Godet, Michel, *L'avenir autrement*, Paris, Armand Colin, 1991
- Godet, Michel, *Manuel de prospective stratégique (T.1 :Une indiscipline intellectuelle, T.2 :L'art et la méthode)*, Paris, Dunod, 2004
- Gravier, Jean-François *Paris et le désert français Décentralisation-Equipement-Population*, Paris, Le Portulan, 1947
- D'Iribarne, Philippe, *La logique de l'honneur*, Paris, Seuil, 1989
- D'Iribarne, Philippe, *Culture et mondialisation*, Paris, Seuil, 1998
- D'Iribarne, Philippe, *Le tiers-monde qui réussit*, Paris, Odile Jacob, 2003
- Izquierdo, Jean-Marie, *La question basque*, Paris, Complexe, 2000
- Izquierdo, Jean-Marie, *Le Pays basque de France, La difficile maturation d'un sentiment nationaliste basque*, Paris, L'Harmattan, 2001
- Letamendia, Francisco, *Les Basques : un peuple contre les États*, Paris, Seuil 1977
- Loubergé, Jean, *La maison rurale en Pays basque, contribution à un inventaire régional*, Nonette en Auvergne (Puy-de-Dôme), éditions Créer, 2002
- Mirenowicz, Philippe, *Guide pour les actions et études de prospective territoriale / DATAR, Ministère de la ville et de l'aménagement du territoire*, Paris, DATAR, avril 1991
- Oronos, Michel, *Le mouvement culturel basque, 1951-2001*, Donostia et Bayonne, éd. Elkar, 2002
- Pecqueur, Bernard, *Le développement local*, Paris, Syros, 2000 (2<sup>e</sup> édition)
- Perrotin, Claude, *Pays basque, un département, 100 réponses*, Anglet, Atlantica, 2002
- Putman, Robert D., *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- Rosanvallon, Pierre, *Le modèle politique français - La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.
- Sassen, Saskia, *The Global City*, Princeton U.P., Princeton, N.J., 2001 (2<sup>d</sup> edition)
- Sue, Roger, *La société civile face au pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003