Conseil de développement du Pays Basque – Euskal Herriko Garapen Kontseilua

LES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES EN PAYS BASQUE

Rapport adopté au conseil de direction du 15 décembre 2003

TABLE DES MATIERES

TABLE DES ABREVIATIONS..... 5

PREMIERE PARTIE : ENCADREMENT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN PAYS BASQUE NORD..... 9

1.1. CADRE JURIDIQUE EUROPEEN 10

1.2. TRADUCTION NATIONALE DE CE CADRE POUR LE PAYS BASQUE NORD 11

1.2.1. Traité de Bayonne 11
1.2.2. Dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT) 13
1.2.3. Outils juridiques disponibles pour des projets transfrontaliers..... 13
1.2.3.1. Structures juridiques dédiées à la coopération transfrontalière..... 14
1.2.3.2. Structures juridiques généralistes..... 14

1.3. MOYENS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES 15

1.3.1. Fonds européens 15
1.3.1.1. Programme LACE..... 15
1.3.1.2. Programme d'intérêt communautaire INTERREG-A..... 15
1.3.2. Autres fonds..... 17
1.3.2.1. Les fonds communs de coopération 17
1.3.2.2. La Convention spécifique Pays Basque 18

DEUXIEME PARTIE : ETAT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN PAYS BASQUE..... 19

2.1. UN TERRITOIRE AU CŒUR D'UN ESPACE EURO-REGIONAL 20

2.2. UNE EMERGENCE DE COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES 21
2.2.1. Le Conseil régional d'Aquitaine..... 21
2.2.2. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques..... 22
2.2.3. Le GEIE Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián..... 22
2.2.4. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi (Hendaye, Irun et Hondarribia)..... 23

2.2.5. Les autres coopérations ... 24
2.2.5.1. Coopération entre les Commissions syndicales des vallées de Cize et d'Aezkoa ... 24
2.2.5.2. Xareta ... 25
2.2.5.3. Etude sur le renforcement juridique de la coopération transfrontalière intercommunale ... 25

2.3. DES DISPARITES IMPORTANTES ENTRE DIFFERENTES COLLECTIVITES TERRITORIALES CONCERNEES PAR LE TRANSFRONTALIER ... 26

2.3.1. Echelles territoriales et démographiques ... 26
2.3.2. Répartition de l'emploi ... 27
2.3.3. Compétences principales des collectivités ... 28
2.3.3.1. A l'échelle régionale ... 28
2.3.3.2. A l'échelle des départements et des des diputacións ... 29

2.4. DES AMBITIONS ET DES PRATIQUES DE COOPERATION DIFFERENTES SELON LES SECTEURS D'ACTIVITE ... 29

2.4.1. Infrastructures de communication : un enjeu transfrontalier majeur dépendant de décisions extérieures ... 30
2.4.2. Formation et enseignement supérieur : un potentiel de coopération qui demande à être activé ... 32
2.4.3. Domaine culturel : de nombreuses coopérations initiées principalement par les acteurs associatifs du Pays Basque nord ... 35
2.4.4. Domaine linguistique : un domaine clé pour le développement des relations transfrontalières où beaucoup reste à faire ... 39
2.4.5. Urbanisme : un domaine où la coopération transfrontalière trouve des limites en raison de pratiques urbaines différentes ... 42
2.4.6. Développement économique et social : un domaine où les coopérations sont guidées par des logiques de concurrence et d'opportunité ... 45
2.4.7. Domaine sanitaire et médico-social : des volontés de coopération contraintes par un cadre réglementaire rigide dans un domaine clé pour les populations ... 47
2.4.8. Environnement et développement durable : domaine porté par les collectivités publiques ... 49

2.5. EN CONCLUSION : NECESSITE D'UNE VOLONTE ET D'UNE STRATEGIE POUR IMPULSER UNE CITOYENNETE TRANSFRONTALIERE ENCORE PEU ABOUTIE ... 52

2.5.1. Manque de répercussions des actions transfrontalières sur les populations ... 52
2.5.2. Méconnaissance des voisins ... 53
2.5.3. Une coopération transfrontalière difficilement identifiable et une concentration des opérations sur la frange urbaine ... 53

TROISIEME PARTIE : POUR UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE 55

3.1 ENJEUX 56

3.1.1. Franchir un cap dans la nature des relations transfrontalières en affirmant une volonté politique forte pour passer des intentions à l'action 56
3.1.2. Construire un territoire de vie transfrontalier en facilitant la mobilité et en favorisant la connaissance mutuelle des acteurs de part et d'autre de la Bidasoa 56
3.1.3. Assouplir l'utilisation des règlements pour autoriser et faciliter les échanges 57

3.2. CONDITIONS DE REUSSITE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE 57

3.3. PRECONISATIONS 58

3.3.1. Développer les partenariats institutionnels 58
3.3.1.1. Mettre en place une conférence inter-institutionnelle de régulation et de stimulation des coopérations transfrontalières 58
3.3.1.2. Consolider les bases institutionnelles de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián 60
3.3.1.3. Concrétiser le partenariat entre la maîtrise d'ouvrage publique et la Communauté autonome d'Euskadi pour une politique en faveur de la langue basque 60
3.3.1.4. Encourager le développement des échanges entre les communes 60

3.3.2. Construire un territoire transfrontalier citoyen 61
3.3.2.1. Créer une cellule stratégique pour le développement des coopérations transfrontalières 61
3.3.2.2. Elaborer un programme d'actions pluriannuel 61
3.3.2.3. Mobiliser les moyens financiers en priorité sur ces opérations 63

3.3.3. Se doter des outils nécessaires dédiés au développement transfrontalier 63
3.3.3.1. Créer avec l'Euro-Institut, un lieu ressource favorisant la coopération transfrontalière dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche 63
3.3.3.2. Mettre en place un observatoire de la santé 64
3.3.3.3. Développer et coordonner une mission d'assistance statistique transfrontalière 64
3.3.3.4. Mettre en place une commission transfrontalière pour les coopérations artistiques et culturelles 65

3.3.4. Imaginer des dispositifs innovants permettant une meilleure articulation des réglementations 65
3.3.4.1. Examiner et traiter les situations réglementaires problématiques 65
3.3.4.2. Expérimenter sur Bidasoa-Txingudi un dispositif permettant l'articulation des réglementations 66

AMENDEMENTS PROPOSES ET NON INTEGRES I

TABLE DES ABREVIATIONS

AEK : Alfabetatze Euskalduntze Koordinakundea

ARFE : Association des régions frontalières d'Europe

ARH : Association régionale de l'hospitalisation

CABAB : Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz

CAE : Communauté autonome d'Euskadi

CC.OO. : Confederación sindical de comisiones obreras

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CDPB : Conseil de développement du Pays Basque

CEF Centre européen de fret

CEPB : Conseil des élus du Pays Basque

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGT : Confédération générale du travail

CHCB : Centre hospitalier de la Côte Basque

CHSS : Complexe hospitalier de Donostia-San Sebastián

CHU : Centre hospitalier universitaire

CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CPAU : Conférence permanente d'architecture et d'urbanisme

CPER : Contrat de Plan Etat-Région

CRPM : Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe

CSPB : Convention spécifique Pays Basque

CTP : Communauté de travail des Pyrénées

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

DOT : Directrices de ordenación territorial

EITB : Euskal Irrati Telebista

ELA : Euzko Langileen Alkartasuna

ESTIA : Ecole supérieure des technologies industrielles avancées

EUITI : Escuela universitaria de ingeniería técnica industrial

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

FSE : Fonds social européen

GEIE : Groupement européen d'intérêt économique

GIP : Groupement d'intérêt public

GOTI : Gestion opérationnelle des trafics internationaux

IAE : Institut d'administration des entreprises

ICB : Institut culturel basque

ISA-BTP Institut supérieur aquitain du bâtiment et des travaux publics

LAB : Langile abertzaleen batasuna

LACE : Linkage assistance and cooperation for european border regions

MOP : Maîtrise d'ouvrage publique

MOT : Mission opérationnelle transfrontalière

PIC : Programme d'initiative communautaire

PLH : Programme local de l'habitat

RENFE : Red Nacional de Ferrocarriles Españoles

SEML : Société d'économique mixte locale

SNCF : Société nationale des chemins de fer

SRU : Solidarité et renouvellement urbain

TCSP : Transport en commun en site propre

UE : Union européenne

UGT : Union General de trabajadores

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes

UPPA : Université de Pau et des Pays de l'Adour

UPV : Universidad del País Vasco

PREAMBULE

Lors de sa création en 1994, le Conseil de développement du Pays Basque s'est donné pour missions statutaires, outre l'aménagement et le développement du territoire, la coopération transfrontalière.

Depuis cette date, le volet transfrontalier a été abordé de deux manières complémentaires par notre instance :

- **de 1994 à 1996 :** les questions transfrontalières ont été traitées au sein d'une commission spécifique créée à cet effet. Divers thèmes ont fait l'objet d'études et de réflexions en partenariat avec des instances de la Communauté autonome d'Euskadi et de la Communauté forale de Navarre,
- **depuis 1996 :** en lien avec le Schéma d'aménagement et de développement, la coopération transfrontalière a été identifiée comme une problématique transversale à intégrer dans tous les volets du Schéma, des infrastructures à l'environnement en passant par la langue, la culture, l'économie, l'habitat et l'enseignement supérieur.

Après ces phases d'observations et de réflexions abordées par le Conseil de développement du Pays Basque, le conseil de direction du 18 juillet 2002 a jugé opportun de faire un bilan de la coopération transfrontalière en Pays Basque et, à cet effet, a mis en place un groupe de travail en vue d'élaborer une analyse et de formuler des préconisations dans ce domaine.

Ce groupe de travail s'est donné pour missions de :

- faire un état des lieux quantitatif et qualitatif de la coopération transfrontalière dans les principaux domaines de l'aménagement et du développement territorial,
- repérer les domaines qui fonctionnent bien, ceux qui posent problème et en analyser les raisons,
- formuler des préconisations pour développer les coopérations transfrontalières.

Le programme de travail s'est décliné en quatre étapes :

- Septembre-octobre 2002 : phase de cadrage général et d'état des lieux des coopérations transfrontalières menée sous la responsabilité du groupe de travail. Elle a débouché sur la mise en place de huit commissions thématiques : infrastructures, formation et enseignement supérieur, culture, langues, urbanisme, développement économique et social, santé et environnement,
- Janvier-mars 2003 : phase d'analyse qualitative des coopérations par domaine d'activité réalisée par chaque commission thématique composée d'acteurs transfrontaliers et de membres du groupe de travail,
- Avril-juin 2003 : sous la responsabilité du groupe de travail, élaboration d'une synthèse générale à partir des productions des commissions thématiques et comprenant un diagnostic global, les enjeux à traiter et les préconisations pour un développement des coopérations transfrontalières,
- Décembre 2003 : adoption de l'avis par le conseil de direction après examen des propositions du groupe de travail et communication au Conseil des élus du Pays Basque.

Ce document de synthèse qui reprend les réflexions des membres du groupe de travail repose sur trois parties qui permettent d'analyser la coopération transfrontalière en Pays Basque nord[1] en 2003 :

1. Encadrement de la coopération transfrontalière en Pays Basque nord : cadre juridique et moyens,

2. Etat de la coopération transfrontalière en Pays Basque nord,

3. Préconisations pour une coopération transfrontalière ambitieuse et pragmatique.

[1] Pays Basque nord : territoire composé des cantons basques du département des Pyrénées-Atlantiques et couvrant les territoires historiques du Labourd, de Basse-Navarre et de Soule (hormis Esquiule).

PREMIERE PARTIE : ENCADREMENT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN PAYS BASQUE NORD

A la fois dans une logique d'accompagnement et dans un souci d'intensification des relations entre des territoires limitrophes, le législateur tente depuis le début des années 1980 de définir un cadre juridique à la coopération transfrontalière et de mettre en place des structures adaptées pour porter des initiatives et des actions à caractère transfrontalier.

1.1. CADRE JURIDIQUE EUROPEEN

Le double processus d'intégration économique et européenne (concept de libre circulation entre les Etats membres de l'Union européenne, abolition des frontières depuis le traité de Maastricht en 1992), a favorisé le développement d'expériences de rapprochement entre régions frontalières.

Ainsi, les territoires autrefois considérés comme des espaces tampons s'affirment aujourd'hui comme de véritables charnières au sein de l'Europe. Pour J. Uerbeschlag[2], la frontière ne représente plus une *« coupure mais bel et bien une couture entre les Etats »*. Il note également que *« la coopération transfrontalière n'est pas spontanée. Elle résulte d'un effort de lucidité et de volonté »*

L'encadrement juridique européen et national suit cette évolution en adaptant les législations afin de doter les acteurs socio-économiques d'outils concrets de coopération.

On constate trois phases dans l'évolution de la coopération transfrontalière entre la France et les Etats limitrophes, notamment l'Espagne :

1) Jusqu'aux années 1970 : échanges internationaux classiques et relations bilatérales d'Etat à Etat,

2) Dans les années 1980 : décentralisation française qui a amorcé une vision régionaliste des thématiques transfrontalières et entrée de l'Espagne dans l'Union européenne qui ont permis d'initier véritablement de réelles politiques de coopération transfrontalière,

3) Depuis les années 1990 : nouvelle accélération de la coopération transfrontalière avec l'ouverture des frontières (traité de Maastricht) et la mise en place de nouveaux outils juridiques de coopération, de programmes et de fonds communautaires.

Depuis l'entrée de la France en 1959 et de l'Espagne[3] en 1986 dans l'Union européenne, les lois nationales sur la coopération transfrontalière s'insèrent dans le cadre législatif européen dont les principales étapes sont les suivantes :

27 février 1974 : Résolution du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération transfrontalière. Cette résolution insiste sur l'intérêt d'une coopération étroite entre collectivités territoriales voisines.

21 mai 1980 : Convention-cadre de Madrid élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe qui a été signée et ratifiée par vingt Etats. Elle pose les grands principes juridiques que doit revêtir la coopération entre collectivités ou autorités territoriales.

[2] Pour le compte d'Alain Juppé, alors Premier ministre de la France, il est l'auteur de la mission parlementaire « de la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière » en juin 1996
[3] Entrée accompagnée du Portugal.

Elle engage les Etats à *« faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales »* et à *« promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avèreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie »*.

Néanmoins, cette convention ne comporte aucun engagement précis. Elle ne reconnaît pas le droit des collectivités locales de conclure des accords de coopération transfrontalière et n'apporte pas de précision juridique permettant de décentraliser la coopération transfrontalière.

09 novembre 1995 : Face aux limites de la convention de Madrid, le Conseil de l'Europe a élaboré un protocole additionnel sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signé à Strasbourg. Ce protocole apporte des réponses juridiques aux problèmes soulevés par la coopération transfrontalière.

Ce protocole permet aux collectivités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière dans le respect de leurs domaines de compétences, des règles de légalité interne et des engagements internationaux de chaque Etat.

1.2. TRADUCTION NATIONALE DE CE CADRE POUR LE PAYS BASQUE NORD

Sur le territoire français, le cadre juridique de la coopération transfrontalière est complexe. Il est subordonné pour le Pays Basque nord comme pour la plupart des zones frontalières françaises à un accord bilatéral (convention internationale) et aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui régissent la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements.

1.2.1. Traité de Bayonne

Le traité de Bayonne fait partie des trois traités internationaux signés par la France dans les années 1990[4] dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Cet accord sert de base à la coopération transfrontalière entre les collectivités françaises et espagnoles : Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon côté français, Euskadi, Navarre, Aragon et Catalogne côté espagnol. L'Andorre ne figure pas dans ce traité.

Il a été signé le 10 mars 1995 entre la République française et le Royaume d'Espagne, relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. Ce traité a été légiféré le 30 décembre 1996 (loi n°96-1239) et ratifié le 02 avril 1997. Il fait suite à la création de la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière créée lors du sommet franco-espagnol de Foix du 21 octobre 1994.

Ce traité porte sur deux points essentiels :

1) La possibilité donnée aux collectivités d'intégrer une structure juridique commune soit française (GIP, SEML[5]) soit espagnole (consorcio) sous réserve de respecter le droit interne et les compétences de chaque collectivité.

[4] Le quatrième et dernier accord bilatéral, le traité franco-belge, a été signé en septembre 2002.

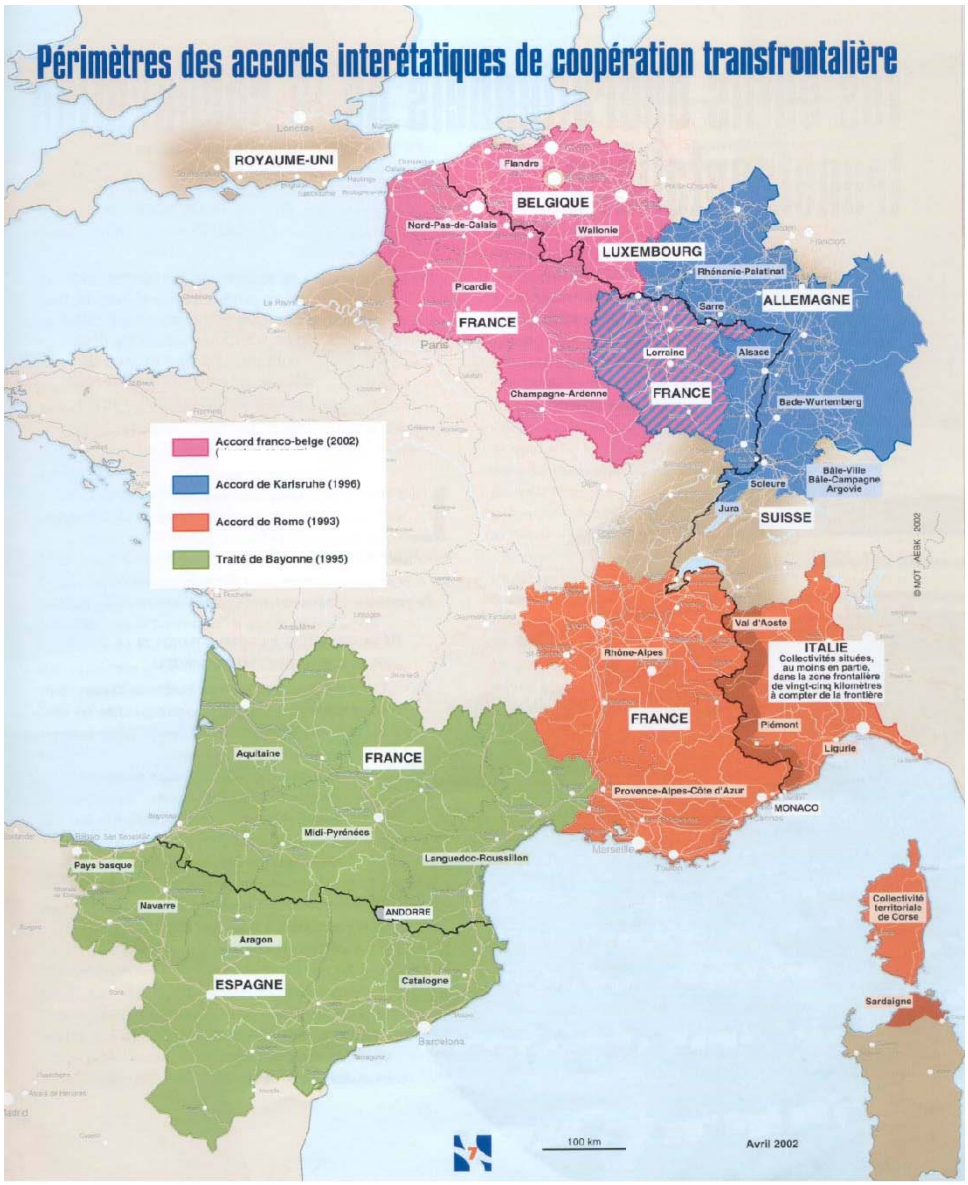
La participation des collectivités à une de ces structures doit faire l'objet préalable par voie de décret en Conseil d'Etat et la convention entre les collectivités exigée doit être soumise au contrôle de légalité du préfet, prévu par la loi de décentralisation de 1982.

2) Les modalités de mise en œuvre de la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière mise en place par échanges de lettres lors du sommet franco-espagnol de Foix du 21 octobre 1994 et ratifiée par le décret du 03 mars 1995. Le traité de Bayonne confère à cette commission une mission de suivi du traité.

Cette structure devait en effet se réunir quatre fois par an, avec pour missions principales :

- échanger des informations sur les initiatives de coopération transfrontalière,
- étudier les problèmes ayant trait à l'application de ce traité,
- proposer des solutions adaptées pour résoudre les problèmes d'application du traité.

Cette commission ne s'est réunie qu'une seule fois depuis la signature de ce traité.



[5] Dispositions de la loi Pasqua du 05 février 1995

1.2.2. Dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

La coopération transfrontalière des collectivités françaises tient compte des limites de leurs compétences et des engagements internationaux de la France. Elle repose, dans le droit français, sur les dispositions du CGCT qui ont été définies par une série de textes et de lois dont les principaux sont les suivants :

- 02 mars 1982 : loi de décentralisation relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Ce texte précurseur complétait la loi du 05 juillet 1972 relative aux Régions. Dans son article 65, ce texte permettait aux Conseils régionaux, avec l'autorisation du gouvernement, de nouer des contacts avec les collectivités locales étrangères limitrophes.

- 06 février 1992 : loi sur l'administration territoriale de la République (loi ATR). Cette loi donne une impulsion à la coopération transfrontalière en permettant *« aux collectivités territoriales de conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »*.

  Cette loi constitue l'acte fondateur de la coopération transfrontalière dans le droit français. Elle complète la loi du 02 mars 1982 en proposant des instruments juridiques appropriés à la coopération transfrontalière : GIP (groupement d'intérêt public) et SEML (société d'économie mixte locale).

- 04 février 1995 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua », qui complète la loi ATR. Elle autorise les collectivités territoriales françaises ou leur groupement à adhérer également à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger.

Ces lois ont défini les principes généraux de l'action des collectivités locales et territoriales en matière de coopération transfrontalière et créé les instruments juridiques encadrant cette coopération.

1.2.3. Outils juridiques disponibles pour des projets transfrontaliers

La coopération transfrontalière est insérée dans un cadre juridique qui est contradictoire. En effet, les Etats sont tenus par des accords internationaux d'accorder l'autonomie la plus large possible aux collectivités territoriales alors qu'elles ne peuvent coopérer que dans le respect strict des dispositions du droit interne de chaque pays (celles du CGCT pour les collectivités françaises).

Les mécanismes juridiques mis en œuvre dans le cadre de la coopération transfrontalière sont identiques à ceux de la législation française. La coopération transfrontalière organise seulement la confrontation de droits différents à travers des modalités communes de coopération sans prévoir de dispositions dérogeant au droit commun des collectivités locales. Sous le terme coopération transfrontalière, il n'existe pas de réels espaces de droit transfrontalier.

La démarche de coopération transfrontalière passe tout d'abord par la signature d'une convention entre collectivités étrangères. Cette convention est l'outil de droit commun qui permet de formaliser le partenariat transfrontalier, de définir les objectifs communs et les engagements réciproques.

La convention est très répandue entre acteurs socio-économiques car elle est rendue obligatoire pour toute éligibilité Interreg (source de financement communautaire des projets transfrontaliers) et permet de définir l'objet et les modes de coopération.

Cette convention peut donner lieu à une structure juridique autonome dans le cas où les collectivités souhaiteraient « externaliser » la gestion de leur projet. Cette démarche est généralement motivée par des raisons pratiques (gestion commune) mais également par des raisons symboliques (mise en avant et identification d'un territoire transfrontalier).

Le détail des structures juridiques suivantes couvre l'ensemble des outils dans lesquels les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques locaux peuvent organiser des relations transfrontalières.

1.2.3.1. Structures juridiques dédiées à la coopération transfrontalière

- **La société d'économie mixte locale (SEML) :** elle a une portée transfrontalière depuis la loi du 06 février 1992 qui autorise les collectivités étrangères à entrer dans le capital. Elle permet d'associer des personnes morales de droit privé et ont comme objectif d'exploiter des services publics d'intérêt commun.

  La loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 et la loi sur la modernisation du statut des SEML de 2002 ont permis d'assouplir le régime des SEML de coopération transfrontalière en l'alignant à celui des SEML de droit commun, permettant ainsi la participation paritaire des collectivités françaises et étrangères.

- **Le groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière (GIP) :** il peut depuis la loi du 06 février 1992 accueillir à son tour des collectivités étrangères. Cependant, cette participation est inscrite dans une durée limitée et doit être motivée par la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain.

- **Le consorcio :** cette structure juridique interne aux Communautés espagnoles (association) peut, depuis le traité de Bayonne, être intégrée par des collectivités françaises.

1.2.3.2. Structures juridiques généralistes

Les collectivités locales, face à la complexité de création et de gestion de structures juridiques dédiées à la coopération transfrontalière, encadrent leurs projets transfrontaliers dans des structures juridiques généralistes telles que :

- **l'association loi 1901 :** la facilité de création et la liberté de gestion qu'elle offre ont séduit nombre de responsables de la coopération transfrontalière. Cependant, un risque existe car l'utilisation d'une structure privée à des fins de gestion publique transfrontalière peut amener ses dirigeants à être imputés de gestion de fait.

  En effet, cette structure n'est pas adaptée à la gestion d'équipements ou à des services d'intérêt général : c'est un outil de droit privé conçu initialement pour faciliter des actions non lucratives de personnes privées. Comme le dit Henri Comte : *« les associations sont dépourvues des prérogatives de puissance publique et sont, en outre, souvent perçues comme un démembrement de la collectivité et un moyen d'échapper aux règles de la comptabilité et de la fonction publiques ».*

- **le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE[6]) :** c'est un outil de coopération transnationale qui permet à des personnes morales de droit public et de droit privé ainsi qu'à des personnes physiques exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, appartenant à des Etats de l'Union européenne, de pouvoir se regrouper et coopérer. Ils ont pour but de *« faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité »*.

1.3. MOYENS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES

1.3.1. Fonds européens

1.3.1.1. Programme LACE[7]

La création de l'ARFE[8] en 1971 a joué un rôle prépondérant dans la prise de conscience européenne des enjeux de la coopération transfrontalière. Sa principale mission a été la mise en œuvre en 1990 du programme communautaire LACE qui est un programme européen dédié à la création d'un observatoire pour la coopération transfrontalière.

La Commission européenne a prolongé l'action de ce programme par la création en septembre 1996 du programme LACE-TAP sur la période 1996-2001 qui s'appuyait sur un réseau de dix bureaux dédiés à l'assistance technique et à la promotion des projets transfrontaliers. L'antenne en charge des relations franco-espagnoles était basée à Saragosse.

1.3.1.2. Programme d'intérêt communautaire INTERREG-A

Le programme Interreg est un programme d'initiative communautaire (PIC) qui comporte trois volets[9] : le volet A est dédié à la coopération transfrontalière.

Ce programme a pour objectif de développer la coopération transfrontalière et d'aider les zones frontalières intérieures et extérieures de l'UE à surmonter les problèmes spécifiques découlant de leur isolement relatif dans les économies nationales et, par ailleurs, les connecter aux réseaux européens plus vastes.

Il permet concrètement de co-financer des actions de coopération entre agents socio-économiques français et étrangers pour la réalisation de projets communs, autour de quatre axes :

- 1) Structurer et renforcer les espaces transfrontaliers,
- 2) Développer les activités et l'emploi,
- 3) Favoriser les échanges, l'intégration sociale et l'égalité hommes/femmes,
- 4) Assister techniquement les actions de coopération transfrontalière.

---

[6] La traduction en droit espagnol est l'AEIE : agrupación europea de interés económico
[7] LACE : linkage assistance and cooperation for european border regions
[8] ARFE : association des régions frontalières d'Europe
[9] Le volet B concerne la coopération transnationale et le volet C, la coopération interrégionale.

Ce programme couvre les départements limitrophes des frontières nationales. Le Pays Basque est éligible à une zone Interreg franco-espagnole qui comprend côté français, les départements des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, de la Haute-Garonne, de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales et côté espagnol, la Communauté forale de Navarre, les provinces du Gipuzkoa, de Huesca, de Lerida et de Girona.

Le volet A du programme d'intérêt communautaire Interreg dédié à la coopération transfrontalière (accompagnement de son émergence et soutien de son développement) a démarré en 1989.

La première phase **Interreg I** (1989-1993) est restée très institutionnelle mais elle a eu le mérite de mettre en place le cadre de la coopération transfrontalière.

Interreg II (1994-1999) a permis d'étoffer le panel d'acteurs et de projets transfrontaliers. La gestion administrative de ce programme était confiée pour l'ensemble de la chaîne pyrénéenne, côté français, à la préfecture de Région Midi-Pyrénées. La création de l'antenne bayonnaise du Conseil général en 1996 et d'un poste dédié aux relations transfrontalières ont permis une meilleure gestion opérationnelle des dossiers transfrontaliers présentés aux préfectures de Région.

Interreg II a permis la réalisation de 646 opérations transfrontalières sur la zone franco-espagnole dont la majorité concerne des acteurs français (70% des opérations) relevant du secteur privé contre une forte proportion d'acteurs publics côté espagnol. La part de projets co-financés est faible : 8,8% (caractère transfrontalier des actions noté 3,3/5[10]). Ces constats ont permis de repositionner les objectifs d'Interreg pour la troisième phase.

Projets transfrontaliers des Pyrénées-Atlantiques initiés pour Interreg II-A (1994-1999)

	Nombre projets	Total engagé	Part des financeurs					
			UE	Etat	Région	CG	Autre publ.	Privé
Pays Basque	**53**	**4 667 476 €**	**39,4%**	**2,6%**	**5,7%**	**4,5%**	**23,9%**	**24,2%**
Béarn	18	5 329 320 €	11,6%	5,2%	2,6%	19,9%	32,3%	31,1%
Commun	14	909 524 €	47,0%		20,1%	20,3%	5,3%	7,3%
Pyrénées-Atlantiques	**85**	**10 906 320 €**	**26,4%**	**3,6%**	**5,4%**	**13,4%**	**26,4%**	**26,2%**

source : élaboré d'après le rapport final Interreg II-A de la Préfecture de Région Midi-Pyrénées.

Ce tableau montre l'importance des projets initiés ou portés par les acteurs socio-économiques du Pays Basque : 75% des projets initiés dans les Pyrénées-Atlantiques et 75% des financements européens (hors projets concernant l'ensemble du département), et 47% du montant total engagé par les différents partenaires.

Interreg III (2000-2006) a pour objectif de mobiliser de nouvelles catégories de partenaires et d'acteurs socio-économiques dans la mise en place de véritables projets transfrontaliers autour de thématiques, de filières ou de territoires communs. La première programmation des projets a eu lieu en juillet 2002.

[10] Ces conclusions sortent de l'« Etude d'évaluation finale du programme d'initiative communautaire Interreg II-A franco-espagnol 1994-1999 », Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, octobre 2000.

Lors des deux premières phases, de 1989 à 1999, ce programme a été financé par les fonds européens FEDER[11], FEOGA[12] et FSE[13]. Pour Interreg III-A, le FEDER est le fonds unique de financement des projets transfrontaliers initiés par les collectivités territoriales ou locales, les secteurs privés et associatifs et pouvant être financés jusqu'à 50%.

Pour les acteurs locaux, cette phase apporte des évolutions dans l'organisation et la gestion des aides.

Tout d'abord, les zones éligibles de part et d'autre des Pyrénées sont scindées en trois comités territoriaux de pré-programmation selon un découpage d'ouest en est. Cela permet de mieux prendre en compte les disparités entre les départements de basse et de haute altitude (les premiers sont beaucoup plus créateurs de projets transfrontaliers : passages « naturels ») :

- comité ouest : Pyrénées-Atlantiques, Gipuzkoa, Navarre et Huesca,
- comité centre : Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne et Huesca,
- comité est : Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales, Lerida et Girona.

Ensuite, Interreg III-A présente une décentralisation côté français : si l'autorité de paiement est située au Ministère des Finances de Madrid, l'autorité de gestion pour l'ensemble des comités a été accordée au Conseil régional d'Aquitaine après avis des provinces concernées. La cellule technique pour le comité territorial de pré-programmation ouest est revenue au Conseil général du fait de son expérience acquis lors d'Interreg II.

Enfin, le budget n'est pas réparti géographiquement côté français, contrairement à Interreg II où les Pyrénées-Atlantiques avaient consommé 22% du budget : si les fonds sont répartis par Communauté côté espagnol, côté français l'enveloppe budgétaire est globale.

Les fonds communautaires alloués aux acteurs transfrontaliers pyrénéens pour Interreg III sont supérieurs à ceux d'Interreg II : ils passent de 64,1 M€ à 84,3 M€ mais cette augmentation profite aux porteurs de projet espagnols puisque le budget consacré aux porteurs de projet français n'augmente pas (30 M€). De plus, il est possible dans cette programmation de cumuler les autres fonds disponibles pour les acteurs des projets transfrontaliers soit pour le Pays Basque nord les fonds communs de coopération Aquitaine-Euskadi ou Aquitaine-Navarre.

1.3.2. Autres fonds

1.3.2.1. Les fonds communs de coopération

Les porteurs de projets transfrontaliers bénéficient d'un fonds commun interrégional de coopération créé en 1990 entre la Région Aquitaine et la Communauté autonome d'Euskadi auxquels s'est jointe la Communauté forale de Navarre le 13 février 1992.

Le 21 janvier 2000, ce protocole de coopération tripartite a été remis en cause suite à des divergences politiques entre la Navarre et Euskadi. Depuis, l'Aquitaine a des relations distinctes avec chacune de ces entités, sous la forme de fonds bilatéraux.

[11] FEDER : fonds européen de développement régional.
[12] FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricole
[13] FSE : fonds social européen

Ces fonds ont été créés dans l'optique de financer des projets communs en faveur de la création d'activité et d'emplois. Le budget des fonds communs est constitué de dotations particulières de chaque Région (Aquitaine d'un côté, Euskadi ou Navarre de l'autre) et de crédits européens éventuellement affectés dans le cadre du programme Interreg.

Ces fonds permettent de développer trois secteurs :

1) le domaine scientifique : le fonds concourt de façon complémentaire au développement de projets scientifiques ou universitaires interrégionaux (recherche, développement technologique, enseignement supérieur, nouvelles techniques de communication),
2) le domaine économique : ce secteur est surtout porté par les chambres consulaires (CCI et Chambres de métiers),
3) le domaine culturel : les coopérations sont importantes avec la Communauté autonome d'Euskadi et permettent de développer des actions visant au développement de la culture basque au Pays Basque nord (formation, éducation, action sociale, linguistique).

Les fonds communs de coopération sont répartis par exercice budgétaire annuel. Le budget annuel du Conseil régional d'Aquitaine est de 500 000 € pour les projets avec Euskadi et de 260 000 € pour ceux avec la Navarre. Ce budget est en très forte augmentation depuis quelques années[14].

1.3.2.2. La Convention spécifique Pays Basque

Le CPER[15] pour la période 2000-2006 contient dans son volet territorial, en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT[16]), une politique contractuelle et globale de soutien aux territoires de projets.

Cette politique s'inscrit dans le cadre de la Convention spécifique Pays Basque (CSPB) signée le 22 décembre 2000 par l'Etat, la Région, le Département, le Conseil des élus et la Communauté d'agglomération du BAB[17].

Le volet transfrontalier est un des neuf volets retenus par le CIADT[18] et prévoit le financement d'opérations autour de quatre axes :

1) mise en valeur du patrimoine de la baie de Txingudi (104% des fonds validés),
2) réalisation d'études pré-opérationnelles du tram-train transfrontalier,
3) création d'un Euro-Institut,
4) création d'un fonds d'aide à la constitution de structures intercommunales transfrontalières (49,2% validés).

Sur les 9,16 millions d'euros inscrits au volet transfrontalier, 31,4% ont été validés à la date du 16 juillet 2003.

[14] Chiffres non communiqués
[15] CPER : Contrat de plan Etat-Région
[16] Dite aussi loi Voynet
[17] BAB : Bayonne-Anglet-Biarritz.
[18] CIADT : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire

DEUXIEME PARTIE : ETAT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE EN PAYS BASQUE

2.1. UN TERRITOIRE AU CŒUR D'UN ESPACE EURO-REGIONAL

L'espace transfrontalier du Pays Basque liant trois régions (Aquitaine, Euskadi , Navarre) est dynamisé par une polarité urbaine importante le long du littoral entre Bayonne et Donostia-San Sebastián (conurbation de 50 km de long, peuplée de 600 000 habitants) matérialisée par l'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque et par le Consorcio Bidasoa-Txingudi (Hendaye-Irun-Hondarribia).

Ce territoire transfrontalier bénéficie d'un positionnement géographique spécifique au sein de l'Europe au centre de l'Arc atlantique et au cœur des principaux axes trans-européens de communication. Il pourrait par une structuration des coopérations transfrontalières se positionner de manière compétitive vis-à-vis des quatre métropoles qui l'entourent : Bordeaux, Toulouse, Saragosse et Bilbao.

Pour le Conseil économique et social d'Aquitaine[19], la coopération transfrontalière entre l'Aquitaine, Euskadi, la Navarre et l'Aragon pourrait évoluer autour de trois hypothèses :

- un modèle maximal : la constitution d'une macro-région européenne, stratégie dans laquelle *« les ambitions politiques viseraient la constitution d'un véritable pôle atlantique dont on pourrait attendre qu'il puisse équilibrer la Catalogne et constituer un groupe de pression suffisamment puissant pour influencer l'Union européenne »* et ainsi gérer les risques de marginalisation au sein de l'Europe en construction,

- un modèle minimal : ce modèle entérine les conséquences de l'unification européenne en répondant aux enjeux consécutifs à la libre circulation des personnes et des biens, l'unification du marché, qui changeront les relations de proximité et feront naître des intérêts communs que les responsables locaux et nationaux devront gérer : infrastructures de transport, conurbation littorale, promotion touristique culturelle et protection de l'environnement,

- un modèle intermédiaire : *« tout se passe comme si, conscients des obstacles, les régions frontalières s'étaient ralliées à une politique basse avec cependant la volonté politique de mettre à l'épreuve des systèmes limités susceptibles à terme de lever les blocages. Ainsi, pourraient s'expliquer la création du fonds commun et celle de la Communauté de travail des Pyrénées ».*

2.2. UNE EMERGENCE DE COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES

2.2.1. Le Conseil régional d'Aquitaine

Depuis une dizaine d'années le Conseil régional d'Aquitaine a cherché à développer des coopérations dans un contexte de crainte de marginalisation des régions du sud-ouest de l'Europe vis-à-vis de la dorsale dynamique de l'Union européenne dite « banane bleue » (axe Londres-Milan).

A ce titre, le Conseil régional d'Aquitaine a intégré des structures telles que la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) et sa commission « Arc atlantique[20] ». Ces associations de concertation dont la vocation est de constituer un groupe de pression auprès des instances européennes, incitent une prise de conscience interrégionale du développement économique.

Afin de mieux positionner cet espace en prévision des politiques communautaires d'après 2006, les Régions de l'Arc atlantique préparent un Schéma polycentrique de développement de l'espace atlantique (SDEA) soutenu par le programme Interreg III-B.

---

[19] Rapport du Conseil économique et social d'Aquitaine « Les coopérations transfrontalières de l'Aquitaine : instruments juridiques et objectifs politiques » 26 juin 2000

[20] Créée le 20/04/1990, la commission « Arc Atlantique » réunit 29 Régions maritimes de la façade atlantique de l'Union européenne.

Le Conseil régional Aquitaine a également intégré la Communauté de travail des Pyrénées (CTP[21]) qui est un organe de coopération interrégionale et transfrontalière créé le 04 novembre 1983 (accord signé à Pau). La CTP ne peut pas prendre de décisions, c'est un organe de concertation qui lance des appels à projets dans les domaines des transports (traversée des Pyrénées), de la formation-recherche, de la culture et du sport, et du développement durable.

Ces structures font appel aux fonds Interreg volets B et C car les études concernent des problématiques transnationales ou interrégionales. Les fonds communs de coopération mis en place par le Conseil régional d'Aquitaine sont des fonds communs interrégionaux qui font appel également au volet A mais les problématiques transfrontalières sont traitées dans un cadre élargi.

Au sens strict du terme transfrontalier, les coopérations entre collectivités publiques concernent les structures suivantes :

2.2.2. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, conscient de l'intérêt de la coopération transfrontalière comme levier de développement territorial, affiche depuis 1996 une réelle ambition dans ce domaine. Son implication s'est accrue pour la troisième phase du programme d'intérêt communautaire européen Interreg (2000-2006) pour lequel l'antenne bayonnaise assure une fonction de cellule technique pour le comité de pré-programmation ouest (assistance des porteurs de projets et montage des dossiers)[22].

Cette implication du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques s'est intensifiée avec la signature en juin 2001 d'une convention de partenariat avec la Communauté forale de Navarre. Cette convention a permis de créer quatre groupes techniques thématiques : formation-coopération (échanges de fonctionnaires), tourisme, agriculture, environnement et infrastructures.

Son implication dans le développement transfrontalier et la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, ont permis de positionner le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques sur une stratégie territoriale supra-départementale intitulée *« Pyrénées-Atlantiques Européennes »* basée notamment sur une décentralisation de la compétence transfrontalière.

2.2.3. Le GEIE Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián

Au centre de la façade atlantique et au cœur des principaux axes transeuropéens de communication, l'agglomération du BAB et la Diputación de Gipuzkoa ont formalisé leur collaboration par la signature d'une convention de coopération, le 18 janvier 1993. Le but était de positionner la conurbation Bayonne-San Sebastián en situation compétitive dans le système urbain régional et européen.

---

[21] En 2000, un projet de consorcio a été lancé afin de donner un nouvel élan à cette structure mais aucune suite n'a été donnée à ce projet.
[22] Cf § 1.3.1.2.

Un nouvel accord de coopération transfrontalière, signé le 24 février 1997, donne naissance à l'« Observatoire transfrontalier de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián » sous la forme juridique d'un GEIE[23] qui a été reconnu par la DATAR en 1997 comme un des cinq sites pilotes transfrontaliers français. Ainsi, la MOT[24] assiste techniquement les actions de ce GEIE.

Les missions de cet observatoire sont :

- la réalisation d'études générales et thématiques,
- la centralisation et la mise en cohérence des données (observations statistiques),
- la coordination de l'action des deux parties,
- l'animation de la coopération transfrontalière avec suivi des commissions, définition des programmes de travail et des budgets consacrés.

L'observatoire transfrontalier a eu pour mission première d'élaborer un schéma territorial transfrontalier dont les propositions ont été rendues publiques en juin 2000 dans le *« Livre Blanc pour l'Eurocité Bayonne-San Sebastián »*.

Ce document prospectif a préconisé la création d'un cadre juridique pour l'Eurocité et a défini 25 actions qui sous-tendent trois objectifs majeurs :

1) la constitution d'une plate-forme atlantique d'intermodalité, de communication et d'information,
2) la structuration d'une nouvelle agglomération (métropole linéaire polycentrée en réseau),
3) la protection-valorisation de son patrimoine naturel (« métropole verte »).

Après cette phase d'observation et de diagnostic, le GEIE a changé de dénomination pour devenir *« Agence transfrontalière de développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián »*.

Les opérations réalisées par l'Eurocité découlent des préconisations du Livre Blanc. Elles ont notamment abouti à la constitution d'un atelier environnement, à la réalisation d'une étude « Déchets », à l'élaboration d'études sur les infrastructures de transport et les déplacements et à la création d'un observatoire transfrontalier de l'habitat.

Le budget de l'Eurocité s'élève à 450 000 € pour 2003.

2.2.4. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi (Hendaye, Irun et Hondarribia)

La coopération transfrontalière entre ces trois communes a débuté en avril 1990 avec la *« Déclaration institutionnelle du Bassin de la Bidasoa face au Marché unique »* qui a initié la mise en place d'une procédure d'analyse et de réflexion commune qui a permis l'élaboration en 1992 du *« Plan stratégique Bidasoa 1993 »* qui contenait des objectifs à moyen et long terme.

Un de ces objectifs était la création d'une structure juridique dans le but de coordonner les structures administratives et institutionnelles pour renforcer les coopérations transfrontalières entre ces trois communes.

[23] GEIE : groupement européen d'intérêt économique
[24] MOT : mission opérationnelle transfrontalière

Les modalités de création d'une telle structure ont démarré après la signature, le 15 janvier 1993, d'une convention pour la constitution d'un Eurodistrict Bidasoa-Txingudi. Cette convention a créé un comité permanent en charge du suivi des programmes d'actions et des projets en cours, et de la création de l'Eurodistrict.

Le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre Hendaye, Irun et Hondarribia est finalisé lors de la signature de la convention inter-administrative de coopération transfrontalière pour la création d'un consorcio[25], le 23 décembre 1998. Cette structure a été choisie car elle permet une représentation financière proportionnelle au poids démographique des communes et qu'elle inclut une présidence tournante. Le consorcio Bidasoa-Txingudi a intégré l'Eurocité basque le 16 novembre 2001.

Les principales actions organisées par Bidasoa-Txingudi sont :

- l'organisation de manifestations culturelles communes : Txingudi Eguna, Txingudi Korrika, échanges scolaires et sportifs, …
- l'urbanisme : rédaction d'un Plan local de l'habitat transfrontalier, organisation de services publics de transport sur toute l'agglomération, réflexions sur le développement de modes alternatifs de déplacement, …
- l'information au public : diffusion d'un mensuel d'information sur les actions du Consorcio, création d'un point information transfrontalier à Hendaye, édition d'un guide transfrontalier « Comment vivre et travailler à Bidasoa-Txingudi », …

Le budget du Consorcio s'élève à 484 000 € pour 2003.

2.2.5. Les autres coopérations

2.2.5.1. Coopération entre les Commissions syndicales des vallées de Cize et d'Aezkoa

Cette coopération est ancienne puisqu'elle remonte au traité des Pyrénées de 1856. Ce traité a accompagné la délimitation de la frontière administrative entre la Navarre et la Basse-Navarre par l'instauration d'une facerie perpétuelle entre le pays de Cize[26] et la Junta d'Aezkoa[27] en Navarre.

Cette coopération transfrontalière autorise les troupeaux à paître sur les terres des voisins, du lever au coucher du soleil. Pour des raisons pratiques, des accords supplémentaires bilatéraux sont intervenus afin de pouvoir laisser les bêtes sur place la nuit. Ces accords ont eu pendant très longtemps une durée quinquennale mais le paiement des taxes est aujourd'hui négocié chaque année : le montant versé par la commission syndicale de Cize à Aezkoa représente près de 47 000 € en 2003.

Il est à noter que cette coopération profite surtout aux bergers de Cize car peu de bêtes d'Aezkoa viennent paître sur les terres bas-navarraises.

[25] Structure juridique rendue possible suite à la signature du Traité de Bayonne en 1995.
[26] Représenté par la Commission syndicale de Cize comprenant le canton de St-Jean-Pied-de-Port et la commune de Suhescun
[27] La Junta d'Aezkoa comprend huit communes.

2.2.5.2. Xareta

Au début des années 1990, les communes de Sare, de Zugarramurdi, d'Urdazubi/Urdax puis d'Ainhoa[28] ont décidé de développer de manière commune des actions touristiques sur un territoire culturel, historique et géographique commun dénommé « Xareta ».

Deux opérations importantes sont pilotées par les communes de Xareta :

- l'aménagement de sites touristiques avec comme première réalisation, initiatrice de la coopération transfrontalière entre ces communes, la restauration du sentier historique reliant Sare à Zugarramurdi et à Urdax. Ce sentier, dit chemin du pottok, relie une série de grottes préhistoriques entre les communes de Sare et d'Urdax,
- la promotion de Xareta et des communes la composant sur un stand conjoint à la foire internationale de Bilbao.

En 1998, Xareta a lancé une étude sur la valorisation de la démarche collective de leur territoire transfrontalier qui a débouché sur la signature en 1999 d'un plan d'actions.

Le 30 juin 2002, une convention de coopération transfrontalière a permis d'officialiser le cadre de la coopération entre les communes de Xareta et de favoriser la coopération entre les agents économiques du territoire concerné.

Cette convention, reconductible annuellement, a étendu les actions d'intérêt commun dans les domaines du développement économique (agriculture, économie pastorale et promotion culturelle et touristique), des transports et communications, des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Elle a abouti à la création d'une commission institutionnelle qui a pour mission de définir un programme d'actions et d'assurer un suivi des objectifs de cette convention. Un fonds propre a été constitué avec la création d'un compte bancaire commun.

En mai 2003, les opérations en cours relèvent du patrimoine culturel avec la modernisation de l'éclairage des grottes de Sare, la rénovation de la maison des sorcières à Zugarramurdi et des stèles funéraires à Ainhoa.

2.2.5.3. Etude sur le renforcement juridique de la coopération transfrontalière intercommunale

Forts de leur expérience réussie mais limitée aux domaines culturels et touristiques, les responsables de Xareta s'interrogent sur le devenir de ce regroupement et sur la possibilité d'élargir les coopérations.

De son côté, la Commission syndicale de la vallée de Baigorri, dans une optique de développement local et d'ouverture sur les vallées de Navarre (Baztan, Esteribar, Erro, Auritz/Burguete et Luzaide/Valcarlos), a émis l'idée de lancer une réflexion sur la structuration des coopérations transfrontalières.

[28] Ainhoa s'est associée à la réflexion transfrontalière quelques années plus tard, en 1999.

Ainsi, dans le cadre de la Convention spécifique Pays Basque, le Conseil des élus du Pays Basque, en accord avec l'Etat, le Conseil régional Aquitaine et le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, a confié à la MOT[29] la réalisation d'une étude de faisabilité sur le renforcement de la coopération intercommunale transfrontalière sur ces deux secteurs ruraux : Xareta et Baigorri/Baztan.

Cette étude a débuté en janvier 2003 avec pour mission de rendre compte des attentes des différents acteurs et de proposer les modes de coopération adaptés (conventions ou structures juridiques). Les conclusions de cette étude ont été rendues publiques le 12 décembre 2003. Les préconisations de la MOT, en accord avec les élus concernés, sont les suivantes :

- constitution d'une association loi 1901 ayant son siège en France pour le territoire de Xareta,
- signature d'une convention de coopération et constitution d'une conférence transfrontalière pour le secteur de Baigorri/vallées navarraises afin de formaliser la coopération qui ne l'est pas actuellement, contrairement à Xareta.

2.3. DES DISPARITES IMPORTANTES ENTRE DIFFERENTES COLLECTIVITES TERRITORIALES CONCERNEES PAR LE TRANSFRONTALIER

On ne peut parler de coopération transfrontalière et analyser son évolution en Pays Basque sans évoquer les disparités qui existent sur des domaines tels que la population, l'économie ou la répartition des compétences publiques.

Les disparités visibles dans ces domaines expliquent en partie les difficultés à faire cohabiter des politiques communes transfrontalières et à faire émerger un sentiment transfrontalier tant le rapport de force est déséquilibré.

Si des disparités lourdes existent, elles ne peuvent être tenues tout de même pour seules responsables des difficultés de coopérations entre les différents acteurs frontaliers.

2.3.1. Echelles territoriales et démographiques

	Population	Superficie (km²)	Densité (Hab/km²)	Nombre de communes				
				Total	dont > 10 000 habitants			
					Total	10 000 à 50 000	50 000 à 100 000	>100 000
Aquitaine	2 908 359	41 308	70	2 292	40	36	3	1
Pyrénées-Atlantiques	600 018	7 645	78	545	10	9	1	0
Pays Basque nord	262 311	2 967	88	158	5	5	0	0
Euskadi	2 082 587	7 250	287	247	40	33	4	3
Gipuzkoa	673 563	1 986	339	88	19	17	1	1
Navarre	555 829	10 391	53	272	7	6	0	1

sources : Insee 1999-INE 2001

La taille et l'armature urbaine du Pays Basque nord sont sans pareil avec les provinces du Pays Basque sud, si ce n'est la Navarre dont le caractère rural prédomine. Le Pays Basque nord se démarque par un très grand nombre de communes de petite taille, par une faible densité et par un faible poids démographique.

[29] MOT : mission opérationnelle transfrontalière

La taille moyenne des communes en Gipuzkoa est près de cinq fois plus importante qu'en Pays Basque nord (respectivement 7 742 hab. et 1 650 hab.). Ce déséquilibre est également important, en terme de population, au sein de l'Eurocité basque et du Consorcio Bidasoa-Txingudi comme le montrent les tableaux suivants :

	Superficie	Population		Evolution 1999/1990		Part de population	
	km²	1990	1999	Nombre	%	1990	1999
EUROCITE BASQUE	899,2	578 232	598 991	20 759	3,6%		
Littoral français	437,6	175 211	186 433	11 222	6,4%	30,3%	31,1%
Littoral gipuzkoan	461,6	403 021	412 558	9 537	2,4%	69,7%	68,9%

sources : Insee 1999-INE 2001

	Population		Evolution 1999/1990		Part de population	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Consorcio Txingudi	78 377	84 269	5 892	7,5%		
Irun	53 276	56 601	3 325	6,2%	68,0%	67,2%
Hondarribia	13 524	15 044	1 520	11,2%	25,4%	26,6%
Hendaye	11 577	12 624	1 047	9,0%	14,8%	15,0%

sources : Insee 1999-INE 2001

Dans ces deux structures transfrontalières urbaines, le poids démographique des communes du Gipuzkoa est très important malgré une croissance de la population favorable au Pays Basque nord depuis une décennie.

2.3.2. Répartition de l'emploi

La physionomie de l'emploi montre également de grandes disparités entre le Pays Basque nord et le Pays Basque sud.

Répartition de l'emploi par secteurs d'activité

	Euskadi	Gipuzkoa	Navarre	Aquitaine	Pyrénées-Atlantiques	Pays Basque nord
Agriculture	1,4%	1,5%	4,7%	7,3%	6,2%	6,4%
Industrie	35,9%	39,0%	36,7%	14,8%	16,2%	14,3%
Construction	7,0%	6,0%	7,8%	6,7%	6,8%	6,7%
Services	55,7%	53,5%	50,8%	71,2%	70,8%	72,6%

sources : Insee 1999-INE 2001

Le Pays Basque nord est caractérisé par une présence d'emplois agricoles supérieure, un secteur industriel faible et un secteur tertiaire dominant.

Outre la Navarre qui dispose d'un secteur agricole important, les provinces d'Euskadi ont toutes le même profil d'emplois, c'est-à-dire : un secteur agricole très faible, une forte présence

d'emplois industriels et un secteur tertiaire majoritaire mais dont le niveau est faible comparé à celui du Pays Basque nord ou de l'Aquitaine (71,2% en 2001[30]).

2.3.3. Compétences principales des collectivités

2.3.3.1. A l'échelle régionale

Conseil régional d'Aquitaine	Communauté autonome d'Euskadi	
Développement économique, Santé, Culture, Recherche et développement, Transports collectifs de voyageurs, Amélioration des infrastructures de transport, Construction et entretien des lycées, Enseignement et formation supérieure.	***Compétences exclusives :*** - Législation, - Institutions basques - Fonction publique territoriale, - Economie : montagne, agriculture, pêche, coopératives, industrie, commerce, tourisme, … - Culture et patrimoine, - Condition féminine, - Institutions de crédit, - Bourses de commerce, - Santé, - Sécurité alimentaire, - Moyens de communication, - Urbanisme, - Transports terrestres, - Enseignement, - Intérieur (police autonome), - Recherche et développement,	***Application de la législation nationale :*** - Aménagement du territoire, - Environnement, - Pêche, - Banque, - Energie, - Relations du travail, - Propriété intellectuelle, - Gestion des ports et aéroports d'intérêt général, - Justice, - Ordres civil, pénal et administratif.

Au niveau régional, la Navarre et Euskadi disposent de compétences très importantes en comparaison avec l'Aquitaine. Le processus de décentralisation engagé en Espagne après le franquisme a permis à la Communauté autonome d'Euskadi et à la Navarre de disposer de compétences élargies.

L'Etat central n'exerce la plénitude des compétences que dans des domaines limités : défense, affaires étrangères, ordre public,[31] sécurité sociale, infrastructures et justice. Cette répartition des fonctions de type fédéral explique la grande marge de manœuvre dont disposent les gouvernements d'Euskadi et de Navarre avec notamment le pouvoir fiscal.

Cette différence de compétences se retrouve dans les budgets des collectivités territoriales.

COLLECTIVITES	BUDGET 2002 (euros)
Communauté autonome d'Euskadi	5 931 930 000

[30] Source Insee : estimations d'emplois au 01/01/2001, résultats provisoires.
[31] En Euskadi, cette compétence est partagée entre l'Etat et la CAE qui dispose d'une police régionale, la Ertzaintza.

(CAE)	
Communauté forale de Navarre	2 684 000 000
Conseil régional d'Aquitaine	660 600 000

Avec 5,9 milliards d'euros, la CAE (2 millions d'habitants) dispose d'un budget neuf fois supérieur à celui du Conseil régional d'Aquitaine (0,7 milliard d'euros pour 2,9 millions d'habitants). Cette différence s'explique par le fait que le budget de la CAE intègre les allocations des entités infra-régionales et la gestion des services publics (enseignement, police, hôpitaux … et des fonctionnaires y travaillant).

2.3.3.2. A l'échelle des départements et des des diputacións

Les départements ont des compétences différentes de celles des diputacións en Euskadi comme le montre la comparaison entre le département des Pyrénées-Atlantiques et la diputación de Gipuzkoa.

Conseil général des Pyrénées-Atlantiques (budget 2002 : 390 millions d'euros)	**Diputación de Gipuzkoa (budget 2002 : 531 millions d'euros)**
Maintien et développement des infrastructures, Equipements scolaires (second degré), Aides sociales, Développement économique : aides aux entreprises, à l'agriculture, au tourisme et à la culture	Services sociaux Travaux publics et planification de la construction, Planification des infrastructures de transport, Logement, Routes et autoroutes, Environnement : protection de la montagne, des forêts et des terres agricoles, Sport, Vie culturelle (bibliothèques, musées, institutions culturelles)

Au niveau budgétaire, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques dispose d'un budget de 390 M€ pour 600 000 habitants contre 530 M€ pour le Gipuzkoa et une population de 690 000 habitants.

2.4. DES AMBITIONS ET DES PRATIQUES DE COOPERATION DIFFERENTES SELON LES SECTEURS D'ACTIVITE

Outre les secteurs d'activités repérés par le groupe de travail, il est important de noter le rôle majeur joué par l'effet frontière dans les comportements transfrontaliers : on ne parle plus de coopérations transfrontalières mais plutôt d'échanges transfrontaliers créés par des opportunités :

- fiscales : création des sièges sociaux d'entreprises françaises en raison de la faiblesse des charges sociales en territoire espagnol,
- économiques :

- prix de produits de consommation tels que les carburants, le tabac et l'alcool favorables aux habitants du Pays Basque nord,
- prix des logements moins élevés en Pays Basque nord qu'en Gipuzkoa, d'où une forte proportion de basques espagnols résidant dans le canton d'Hendaye.

➥ réglementaires : apports d'une législation plus souple avec notamment l'exemple de la création d'une chaîne de télévision (tvpi),

➥ d'équipements et de services de soins de proximité : la population basque espagnole bénéficie ainsi d'une qualité de soins et d'une accessibilité qu'elle ne trouve pas chez elle, notamment pour certaines spécialités médicales,

➥ liées au cadre de vie : activité festive basque espagnole très appréciée par les habitants du Pays Basque nord.

Il semble important de distinguer le secteur privé où le transfrontalier ne voit le jour que s'il existe des intérêts partagés et le secteur public où cette condition est nécessaire mais pas exclusive ou suffisante ; elle doit être en effet souvent doublée d'une volonté politique forte.

La mise en place des huit commissions thématiques a permis de repérer les principaux acteurs de chaque secteur d'activité et d'identifier les principales limites aux coopérations transfrontalières en Pays Basque nord.

Il faut toutefois noter la non prise en compte dans ces commissions de deux domaines qui n'avaient pas été initialement traités par le groupe de travail mais qui participent à la croissance des échanges transfrontaliers. Ces secteurs d'activité, repérés au cours de la constitution de l'état des lieux de la coopération transfrontalière en Pays Basque, sont :

➥ le domaine du sport qui est un vecteur important dans le tissu des relations transfrontalières avec l'existence récente de nombreuses conventions ou rapprochements entre des clubs ou fédérations du Pays Basque nord et homologues du Pays Basque sud notamment dans les domaines du foot, de la pelote et du rugby.

➥ la presse, support de la diffusion notamment culturelle, avec de nombreuses coopérations qui existent via l'implantation de délégations de médias d'Euskadi en Pays Basque nord (Gara, Berria, Euskal-Telebista). L'information transfrontalière culturelle prend de l'importance également dans les colonnes des quotidiens locaux.

2.4.1. Infrastructures de communication : un enjeu transfrontalier majeur dépendant de décisions extérieures

Cette problématique représente un enjeu important pour le Pays Basque nord qui, de par sa position nodale entre les flux du nord de l'Europe et de la péninsule ibérique, voit converger sur son territoire des trafics importants. En effet, le territoire basque est confronté, en plus de flux internes et d'échanges importants, à des circulations de transit (traversée du territoire) très élevées et en croissance constante.

Les zones intermédiaire (Labourd intérieur) et intérieure (Basse-Navarre et Soule) disposent d'un réseau routier transfrontalier secondaire avec la Navarre.

L'état des lieux des infrastructures et le contexte économique européen font que l'espace frontalier a une position stratégique qui ne peut se traiter de façon isolée.

Cet espace est confronté :

- dans le domaine des infrastructures terrestres :
  - à une saturation du réseau littoral qui est l'un des deux seuls points de passage à grand débit des échanges entre l'Europe du nord et la péninsule ibérique,
  - à la discontinuité des réseaux ferroviaires (différence d'écartement),
  - à un retard pris en matière de ligne ferroviaire à grande vitesse,
- à un suréquipement aéroportuaire (Biarritz et Hondarribia à 35 km de distance),
- à une complémentarité ou concurrence portuaire (Bayonne et Pasaia à 45 km de distance).

Dans ce contexte, un certain nombre d'études ont été réalisées et des contacts sont établis afin de prendre en compte les projets frontaliers.

Compte tenu de l'importance de la localisation des infrastructures sur le littoral basque, la conurbation Bayonne/San-Sebastián est un territoire privilégié pour la problématique des infrastructures.

2.4.1.1. Les coopérations

Elles portent essentiellement sur des études :

- Réalisation en cours par l'Agence transfrontalière d'une étude prospective sur les infrastructures de transports de l'Eurocité. Cette étude va permettre d'identifier les enjeux et d'établir des orientations stratégiques pour le littoral,
- Etude sur la réalisation d'une plate-forme logistique Aquitaine-Euskadi, 2001,
- Situation en 2000 et présentation des projets des infrastructures ferroviaires et routières espagnoles en zones frontalières, CETE, 2002,
- Accord de coopération transfrontalière signé en 1998 entre le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le gouvernement de Navarre pour la réalisation d'une étude de faisabilité de nouveaux axes de communication entre la Navarre et le Pays Basque nord.

  Approuvée en 1999, cette étude de faisabilité aboutit en 2003 à la réalisation d'un avant-projet sommaire pour l'axe routier entre Pampelune et l'A64, la « transnavarraise » dont les conclusions seront connues fin 2005.

En terme de réalisation concrète, une seule structure transfrontalière existe actuellement avec la création en 1997 par la SNCF et la RENFE d'un bureau dédié à la gestion opérationnelle des trafics internationaux : le GOTI[32]. Installé en gare de marchandises d'Irun, le GOTI a pour mission d'optimiser la production fret sur le complexe d'Hendaye-Irun et apporte un gain de temps dans les prises de décision.

La principale limite est la différence d'adaptation aux évolutions européennes des entreprises nationales de chemin de fer (la séparation entre la maintenance et la commercialisation est

[32] GOTI composé de 3 salariés RENFE et de 3 salariés SNCF.

effective en France depuis novembre 1997 alors qu'en Espagne, elle est au stade de projet de loi). La perspective à terme du GOTI est la création d'un commandement unique.

2.4.1.2. Limites repérées

- Peu de pouvoir décisionnel local, ce qui ne favorise pas la concertation sur les principaux projets d'infrastructures (peu de coopérations opérationnelles). Ces derniers répondent à des logiques et des préoccupations nationales et européennes,
- Concurrence économique entre les différentes zones logistiques frontalières qui ne facilite pas la coopération transfrontalière dans la mise en place d'un réseau des zones logistiques pourtant initiée par le Conseil régional d'Aquitaine et le Gouvernement autonome basque.

Exemples :

- le centre routier de Zaisa à Irun s'agrandit et une nouvelle zone logistique de 50 ha située à Gaintxurizketa (Oiartzun) est créée sans concertation transfrontalière alors que le CEF de Mouguerre peut accueillir des activités de logistique terrestre (zone logistique créée elle-même sans concertation transfrontalière préalable),
- l'Autorité portuaire de Pasaia (Etat espagnol) a pour projet de développer les surfaces à quai du port par un développement aval sans qu'il y ait aucune concertation avec le Port de Bayonne qui, par voie de conséquence, risque de subir une forte concurrence dans un secteur où des complémentarités seraient à privilégier compte tenu de la proximité des équipements portuaires.

2.4.2. Formation et enseignement supérieur : un potentiel de coopération qui demande à être activé

Le Conseil de développement du Pays Basque s'est appuyé sur les expériences des établissements publics de l'agglomération bayonnaise pour repérer les principales coopérations transfrontalières qui existent dans le domaine de la formation et de l'enseignement supérieur.

Ces établissements sont :

- **l'UPPA**[33] **:** basé sur le campus de Bayonne, l'IAE (Institut d'administration des entreprises) entretient depuis des années des relations avec Deusto (université privée de Bilbao),

- **l'ESTIA (Ecole supérieure des technologies industrielles avancées) :** jeune école d'ingénieurs homologuée en 1996, l'ESTIA coopère avec l'UPV[34] (Ecole d'ingénieurs de Bilbao et Université technologique d'Arrasate-Mondragón). Les relations transfrontalières existaient déjà depuis 1992 avec la création de l'IDLS avec une formation proposée pour la préparation du diplôme d'ingénieurs de Bilbao,

[33] UPPA : Université de Pau et des pays de l'Adour
[34] UPV : universidad del Pais Vasco

- **l'ISA-BTP (Institut supérieur aquitain du bâtiment et des travaux publics) :** cette école d'ingénieurs noue de fortes relations avec l'EUITI (Escuela universitaria de Ingenería técnica industrial) de Donostia-San Sebastián (UPV),

- **l'IUT (Institut universitaire de technologie) :** cet institut a développé de nombreuses relations avec des écoles de niveau comparable situées notamment à Donostia-San Sebastián.

2.4.2.1. Types de coopération

En matière d'enseignement :

- délivrance depuis 1997[35] d'un co-diplôme *Ingénieur en organisation et gestion industrielle* à l'ESTIA et *Ingénieur industriel* à l'Ecole d'ingénieurs de Bilbao (UPV) avec une formation intensive de deux semaines d'espagnol à Bilbao afin de pouvoir suivre les cours donnés dans les deux langues, français et espagnol,

- dans le cursus d'ingénieur de l'ISA-BTP, les étudiants doivent obligatoirement réaliser un stage à l'étranger pour valider leur diplôme. Une liste d'entreprises d'Euskadi et de Navarre est proposée chaque année,

- convention entre l'IUT de Bayonne et l'Empresariales de Donostia-San Sebastián pour la reconnaissance mutuelle des diplômes,

- délivrance d'un DESS[36] *Mastaire de coopération transfrontalière et interrégionale* de l'UPPA en partenariat avec Deusto (université privée de Bilbao) depuis 2001-2002. Obligation est faite aux étudiants de réaliser un stage à l'étranger pour la validation du diplôme.

En matière de recherche :

- dans le cadre du programme Interreg III-A, les Ecoles d'ingénieurs ISA-BTP (UPPA) et ESTIA, le centre INASMET de Donostia-San Sebastián (chef de file du projet) et les chambres de commerce de Bayonne et de Gipuzkoa participent à un programme visant à créer un réseau transfrontalier de création et de commercialisation d'entreprises technologiques entre le Gipuzkoa et le département des Pyrénées-Atlantiques,

- l'ESTIA a constitué une équipe de recherche (laboratoire en ingénierie des processus et des services industriels) qui travaille en partenariat avec l'université technologique d'Arrasate-Mondragón (commande des éoliennes), l'université de Cranfield, l'ENSAM et Bordeaux I,

- l'IUT organise des colloques en commun avec la Faculté d'informatique de Donostia-San Sebastián, le BIWIT, l'Ecole internationale d'informatique et l'ITS,

- l'ESTIA et l'IUT organisent chacun des cotutelles de thèses avec des Ecoles d'Euskadi.

---

[35] Première promotion d'ingénieurs en 2000.
[36] Diplôme d'études supérieures spécialisées

2.4.2.2. Projets identifiés

➥ Création d'un Euro-institut sur le modèle de celui de Kehl avec la participation de l'UPPA et de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité. La Communauté d'agglomération du BAB, la Région et le Conseil général ont validé le projet dans le cadre de la Convention spécifique en décembre 2000.

En 2001, une étude de mise en œuvre d'un tel institut a été réalisée par la MOT permettant de définir le cadre de ses missions :

- centre de ressources permettant d'échanger des informations stratégiques,
- lieu d'assistance technique aux porteurs de projets transfrontaliers et internationaux,
- lieu de formation franco-espagnole.

Cet institut serait un outil d'accompagnement de la coopération transfrontalière et de ses acteurs : centre de recherches, de formation et d'ingénierie. Ce projet est, pour l'instant, dans l'attente d'un réel portage politique.

➥ Partenariat entre l'ISA-BTP et l'EUITI de Donostia-San Sebastián (UPV) dont les principaux objectifs sont de :

- permettre la mobilité d'étudiants et de professeurs entre les deux centres sur la base d'un nouveau diplôme proposé par l'EUITI : Arquitectura técnica y obras públicas,
- renforcer l'apprentissage et le développement du bilinguisme français/espagnol,
- étudier les possibilités d'offres de doubles diplômes ou de co-diplômes,
- établir des projets communs dans le domaine de la recherche.

Dans le cadre de ce partenariat, deux séminaires ont été organisés en 2003 pour les étudiants des deux Ecoles (l'un à Donostia-San Sebastián, l'autre à Anglet).

➥ Création d'un mastère de logistique et d'e-business pour la rentrée 2003 (formation par alternance) sur la base d'un partenariat entre l'ESTIA, l'université de Bordeaux IV et l'Ecole d'ingénieurs de Bilbao (UPV). Cela permet d'apporter le sceau de l'Ecole d'ingénieurs de Bilbao à un cycle de formation développé à Bidart.

2.4.2.3. Limites repérées

➥ Limite linguistique. En effet, la coopération transfrontalière se base, dans le domaine de formation, sur des cours donnés dans les deux langues. Or la pratique du français est faible en Euskadi et Navarre, ce qui ne favorise pas le développement et l'attrait de formations supérieures transfrontalières pour les basques espagnols,

➥ Limites réglementaires importantes, notamment en ce qui concerne :

- la position de la Commission des titres qui ne valide pas le diplôme d'ingénieurs si le mémoire de fin d'études est présenté hors du territoire français,
- le statut de doctorat européen qui est difficile à mettre en place donc qui complique actuellement la co-reconnaissance du doctorat par les instances nationales,

- le protectionnisme des commissions nationales d'homologation des titres qui ont du mal à reconnaître les diplômes supérieurs étrangers et à intégrer les diplômés dans leur cursus universitaire.

  Ce problème d'équivalence et de reconnaissance du co-diplôme limite l'intérêt des étudiants pour ce type de formation,

➥ Limite en terme d'image qui repose sur un attrait des responsables basques espagnols, des familles et des élèves pour les écoles d'ingénieur américaines plus « prestigieuses » que les écoles d'ingénieurs du Pays Basque nord,

➥ Déséquilibre d'intérêt entre les élèves du Pays Basque nord, demandeurs de formations intégrant des stages professionnalisants à l'étranger, et les élèves d'Euskadi et de Navarre qui n'ont pas la même perception de l'intérêt de tels stages. Cette pratique n'est pas ancrée dans les formations supérieures espagnoles et surtout chez les entrepreneurs,

➥ Problème d'exigence. Les formations supérieures espagnoles laissent beaucoup de liberté aux élèves tandis qu'en France, la capacité de travail (heures de formation) est beaucoup plus soutenue d'où une adaptation difficile des élèves basques espagnols au système d'enseignement supérieur français.

2.4.3. Domaine culturel : de nombreuses coopérations initiées principalement par les acteurs associatifs du Pays Basque nord

Au Pays Basque nord, les opérateurs culturels repérés ont permis d'identifier les principales réalisations transfrontalières existant dans le domaine de la culture.

Si en terme de compagnies ou d'associations culturelles, le Pays Basque nord est bien doté, le nombre de diffuseurs et de programmateurs est limité. La liste qui suit recense, selon les secteurs culturels ou l'activité, les principaux acteurs culturels engagés dans des actions de coopération transfrontalière.

Programmation de spectacles :

- Biarritz culture : cette association organise de nombreux festivals et spectacles (danse en partenariat avec Ballet Biarritz, cirque, musique, théâtre, culture basque),

- Scène nationale de Bayonne et du sud Aquitaine : cette structure organise notamment la programmation des spectacles au théâtre de Bayonne.

Formation et représentation de spectacles classiques :

- Ballet Biarritz : centre chorégraphique national créé en 1998 (seul centre d'Aquitaine ; 19 centres en France), Ballet Biarritz a pour vocation de créer et de diffuser des spectacles de danse mais également de sensibiliser les jeunes à la danse (milieu scolaire).

- Conservatoire et orchestre national de Région Bayonne/Côte Basque : école de formation de musiciens et de danseurs classiques qui entretient des relations avec le conservatoire supérieur de Donostia-San Sebastián (Musikene).

Diffusion de la culture basque :

- Institut culturel basque : créé en 1990, l'ICB regroupe 80 associations culturelles du Pays Basque nord et forme le lien entre ces associations et les institutions. Parmi ces associations, Garazikus et Uhaitza ont réalisé des opérations transfrontalières.

Coordination et incitation des collectivités locales

Les communes les plus actives en terme de coopération transfrontalière dans le domaine de la culture sont : Bayonne, Biarritz, Saint-Jean-de-Luz et le consorcio Bidasoa-Txingudi.

Au niveau des médias et de la diffusion de l'information culturelle, le principal support transfrontalier est la revue Artez qui liste tous les spectacles présentés en Euskadi et au Pays Basque nord. C'est la seule revue permettant aux responsables et acteurs culturels frontaliers de s'informer sur l'offre globale de spectacles de part et d'autre de la Bidasoa. Sa diffusion est destinée aux professionnels de la culture.

2.4.3.1. Types de coopération

La liste qui suit recense les principales expériences culturelles transfrontalières. Elle ne prétend à aucune exhaustivité, notamment en ce qui concerne les nombreuses relations qui existent entre les compagnies théâtrales du Pays Basque nord et sud, mais elle permet de cerner les différents domaines de la culture concernés par des relations transfrontalières.

Le secteur le plus opérationnel en terme de coopérations transfrontalières dans la durée et dans la multiplicité des coopérations est le domaine classique :

- création d'un bureau permanent à Donostia-San Sebastián par Ballet Biarritz en septembre 2002 (trois salariés en février 2003). Cette création est un symbole fort de la dynamique transfrontalière des responsables de Ballet Biarritz et un vecteur important de communication et de sensibilisation vis-à-vis de la population basque espagnole. Les contacts sont depuis cette création très importants et des projets réellement transfrontaliers sont en préparation dans le domaine de la danse,
- coopérations entre le conservatoire, l'orchestre national de Région Bayonne-Côte Basque et les interlocuteurs basques espagnols (chœurs, orchestres d'Euskadi et de Navarre, Conservatoire supérieur de Donostia-San Sebastián, …) avec la réalisation de nombreuses manifestations communes, d'échanges et de contacts entre professeurs, … Les relations avec Pampelune sont soutenues par la ville de Bayonne dans le cadre du jumelage entre les deux villes.

Organisation d'événementiels d'essence transfrontalière tels que :

- *« Nafarroaren Eguna »* (manifestation qui réunit sur une journée les acteurs culturels de Basse-Navarre et de Navarre) sur la commune de Baigorri,
- *« Herri Urrats »,* journée en faveur des Ikastola du Pays Basque nord qui rassemble chaque année à St-Pée-sur-Nivelle entre 50 et 100 000 personnes avec notamment une forte présence de familles d'Euskadi et de Navarre,
- *« Dantzari Eguna »*,
- *« Biennale des Arts plastiques »* organisée par Garazikus en partenariat avec la commune d'Estella-Lizarra,
- dans le cadre du consorcio Bidasoa-Txingudi, regroupement des associations culturelles locales autour de manifestations communes (théâtre, photographie, peinture, musique),

- à travers le thème du *« Chemin des hirondelles »* (femmes aragonaises et navarraises travaillant en Soule pour la manufacture d'espadrilles), le centre culturel Uhaitza a réalisé un projet sur la mise en valeur et la reconnaissance des pratiques d'antan, avec notamment un travail d'insertion de femmes en difficulté.

  A noter l'esprit transfrontalier de la présentation des textes sur les pastorales souletines qui sont traduites en français et en espagnol.

Coopérations autour de la culture basque :

- l'Institut culturel basque (ICB) a initié des relations transfrontalières importantes suite à la présentation et à la diffusion de l'exposition itinérante Kantuketan sur la chanson basque qui a intéressé par son originalité et son contenu les responsables des musées d'Euskadi. Des relations se sont créées suite à ce projet avec les acteurs culturels d'Euskadi (exemple avec Erresbil). L'ICB entretient également des relations avec Kultur Saila,
- de nombreuses compagnies réalisent des spectacles avec des troupes basques espagnoles notamment dans le domaine théâtral (ex : Traboules, Théâtre des chimères, Azika, …),
- création par le Théâtre des Chimères d'un spectacle théâtral en langue basque et sous-titré, avec le concours d'acteurs basques espagnols et une diffusion au Pays Basque sud. Cette troupe réalise de nombreux échanges avec l'école de théâtre de Pampelune (stages, formation, …).

Accords sur la promotion de spectacles avec la mise en place commune de trajets en bus avec accueil et tarif personnalisés entre des organisateurs de spectacles et un public potentiel situé au Pays Basque sud.

Cette coopération existe avec :

- Biarritz-Culture et Donostia-Kultura (relais d'informations) pour des représentations sur Biarritz,
- la Scène nationale de Bayonne-Côte Basque et la Mancomunidad du Baztan en raison du manque de spectacles classiques en Navarre, pour des représentations jouées au théâtre de Bayonne,
- la ville de Saint-Jean-de-Luz, qui a mis en place l'opération « opérabus » qui permet d'offrir une trentaine de places pour les inconditionnels de l'opéra du Pays Basque nord et du sud des Landes d'assister à quelques représentations par an au palais des congrès Euskalduna de Bilbao.

Coopérations dans le domaine des Arts-plastiques avec :

- la ville de Bayonne, dans le cadre de son jumelage avec la ville de Pampelune et des relations bilatérales entretenues avec Donostia-San Sebastián, organise des échanges et des expositions communes entre les musées Bonnat, San-Telmo de San-Sebastian, le musée de Pampelune et celui de Vitoria-Gasteiz (cadre élargi de coopération),

- la ville de Saint-Jean-de-Luz, qui possède une collection de peintures importante, entretient depuis 2002 de très bonnes relations avec la Diputación d'Araba et ses musées (musée d'art contemporain, musée des Beaux-Arts de Vitoria-Gasteiz). Avec ce dernier musée, la ville de Saint-Jean-de-Luz procède à des échanges d'œuvres (ex : exposition de Ramiro Arrue à Gasteiz et exposition cet été, à St-Jean-de-Luz et Ghétary de peintres basques espagnols).

2.4.3.2. Projets identifiés

- Création d'une compagnie de jeunes danseurs (16-18 ans) par Ballet Biarritz en liaison avec leur bureau à Donostia-San Sebastián.

  En matière de danse, aucune structure de ballets n'existe en Euskadi, ce qui offre des perspectives intéressantes à Ballet Biarritz pour s'implanter et créer une structure à vocation transfrontalière dédiée à la danse. Le fait d'être à Donostia est très important en terme de communication et de promotion de ce projet et des activités de Ballet Biarritz.

- Préparation, dans ce cadre, d'une manifestation avec des danseurs du Pays Basque nord et d'Euskadi lors de la Semana Grande (Aste Nagusia) en août 2003,

- Convention de partenariat entre le Conservatoire national de Région Bayonne-Côte Basque et le conservatoire supérieur de Donostia-San Sebastián (Musikene) qui permet de nouer des relations institutionnelles et de créer des coopérations transfrontalières élargies et pérennes,

- Projet de l'ICB pour la constitution d'un centre phonotèque en Pays Basque sud (archives sonores dédiées au chant) en s'appuyant sur les compétences techniques du centre d'archivage Erresbil d'Errenteria et en établissant un lien (internet, …) entre les ressources des deux structures.

2.4.3.3. Limites repérées

Malgré l'ouverture et l'intérêt des acteurs culturels d'Euskadi et de Navarre vis-à-vis de ce qui peut être fait de manière transfrontalière avec les opérateurs du Pays Basque nord, la coopération transfrontalière dans le domaine de la culture est confrontée à des limites qui recouvrent plusieurs formes :

- Un rapport de force déséquilibré, en matière de budget, entre le Pays Basque nord et le Pays Basque sud qui limite les possibilités de coopération transfrontalière. En effet, la dynamique et la puissance culturelle d'Euskadi et de Navarre sont telles que les initiatives du Pays Basque nord, pour intéresser les responsables du sud, doivent reposer sur un projet très attractif ou novateur en terme de contenu,

- Cette disparité fait que les initiatives sont majoritairement nordistes pour le montage de projets culturels à potentialité transfrontalière. En effet, les projets sont rarement conçus en commun mais proposés en deuxième temps, après conception, aux opérateurs du Pays Basque sud,

- Un facteur humain très important dans le domaine culturel transfrontalier qui repose principalement sur les contacts créés entre les responsables culturels frontaliers. Les coopérations transfrontalières reposant sur des liens personnels, des affinités, la pérennité des relations peut facilement être remise en cause par un changement de personne ou d'organigramme,

- Un manque de moyens pour la diffusion de la culture du Pays Basque nord hors de ses limites qui se réduit à de rares initiatives communales ou à l'approche volontariste des responsables associatifs,

- Une approche de la culture différente : en Euskadi, les prix des billets sont peu élevés ou gratuits (dans les églises), ce qui induit une promotion différente avec notamment le recours à du sponsoring pour financer le coût des spectacles. Tandis qu'au Pays Basque nord, comme les spectacles ne sont pas financés par des entreprises privées, le coût des billets est plus élevé, ce qui induit pour les responsables culturels un travail important sur la fidélisation des spectateurs et sur l'intérêt des spectacles avec des contraintes importantes sur les taux de remplissage,

- Des méthodes de travail différentes notamment pour la programmation de spectacles puisqu'en France elle se fait sur un rythme annuel tandis qu'en Espagne elle est trimestrielle voire mensuelle. Cette différence freine les coopérations et les ententes possibles pour la prise en charge commune de spectacles et des frais de déplacement,

- Une limite juridique et administrative importante, d'une part pour la mise en place d'une structure transfrontalière (statuts actuels inadaptés, statuts de l'AEIE complexes) et d'autre part dans le domaine du droit social où la rétribution d'un employé de nationalité espagnole par une structure française ou vice-versa pose de grandes difficultés. Il n'existe pas de cohésion entre les statuts des professionnels du Pays Basque sud et du Pays Basque nord.

2.4.4. Domaine linguistique : un domaine clé pour le développement des relations transfrontalières où beaucoup reste à faire

Une des bases de la coopération transfrontalière repose sur la maîtrise ou la compréhension de la langue du voisin. Entre le Pays Basque nord, la Navarre et Euskadi, trois langues sont pratiquées : l'espagnol, le français et le basque (euskara).

Toutefois, la pratique ou la compréhension de ces langues tend à diminuer, marquant ainsi un risque de difficultés futures dans la communication entre voisins frontaliers.

L'euskara :

Si le basque est une langue commune aux différents espaces frontaliers, il ne dispose pas d'un statut qui lui permet de jouer un rôle central dans les échanges transfrontaliers, et ce pour deux raisons essentielles :

- des différences dans la pratique de l'euskara entre versant français et versant espagnol qui ne facilitent pas les communications[37]. Selon l'étude de l'Institut de sociolinguistique SEI, 14% des conversations entre basques se font en euskara en 2002 dont 6% en Pays Basque nord, 7% en Navarre et 30% au Gipuzkoa,
- un niveau d'apprentissage faible en Pays Basque nord même si on constate ces dernières années une augmentation des enfants scolarisés en langue basque : en 2001-2002, 21,1% des élèves du primaire du Pays Basque nord suivent des cours de basque soit en immersion (5,7%) soit à parité horaire (15,4%) contre 85,2% au Gipuzkoa avec 60,9% en immersion et 24,3% en bilingue[38],

[37] 70 000 en Pays Basque nord contre 700 000 en Euskadi et Navarre
[38] Source : EUSTAT in « Euskal Herria : datuen talaiatik », Aztiker, 2003, p.214.

- une grande majorité d'acteurs socio-économiques et publics ne maîtrisent pas la langue basque, langue qui ne dispose pas d'un statut officiel en France. Toutefois, elle se place au deuxième rang en matière de capacité de conversation des habitants du Pays Basque nord, devant l'espagnol et l'anglais[39].

Le français et l'espagnol :

Compte tenu du niveau de pratique de l'euskara qu'il convient de soutenir, il apparaît important pour la qualité des coopérations transfrontalières de favoriser l'apprentissage du français au Pays Basque sud et de l'espagnol au Pays Basque nord dans un contexte de primauté de l'anglais sur l'apprentissage de ces langues, notamment côté basque espagnol.

En effet, l'enseignement du français en Euskadi et en Navarre est caractérisé par un très faible niveau et par une évolution négative de ses effectifs comme le montrent les chiffres suivants[40] :

- entre 1992 et 2001, les effectifs d'élèves en Euskadi ayant étudié le français en première langue étrangère ont baissé de 71% (10 436 à 3 023) alors qu'ils ne représentaient déjà qu'une minorité (3,1% en 1992, 1,1% en 2001),
- dans le cursus scolaire en Euskadi, le français est appris par 7,3% des élèves. Si ce niveau est stable depuis 1997, il cache une baisse importante en terme d'effectifs : de 22 255 en 1997 à 19 756 élèves en 2001,
- en Navarre, la situation est un peu plus favorable puisque le français est choisi par 14,7% des élèves, représentant 12 852 élèves en 1996.

Dans le système d'enseignement espagnol, l'anglais prime sur le français qui souffre d'une confidentialité universelle (langue peu parlée dans le monde). Et comme l'anglais arrive en troisième position après le basque et l'espagnol, rares sont les élèves qui apprennent une quatrième langue.

La langue française est pénalisée également par une image élitiste qui ne favorise pas un apprentissage de masse. En effet, le système éducatif français attire une partie de la population scolaire espagnole, poussant certains établissements luziens et hendayais à créer des classes bilingues.

Actuellement, 27% des élèves de la circonscription de Saint-Jean-de-Luz sont de nationalité espagnole (500 élèves sur 1 840) et 30% des enfants scolarisés à Hendaye (450/1 500) ont des parents de nationalité espagnole, 10% résidant en Euskadi (150/1 500)[41].

En Pays Basque nord, l'apprentissage de l'espagnol s'insère majoritairement dans le cursus scolaire des jeunes notamment en deuxième langue vivante. En effet, 80% des élèves de l'enseignement général secondaire apprennent l'anglais en première langue vivante et/ou l'espagnol en deuxième langue étrangère.

Cette tendance se confirme pour l'anglais (77,7% à 78,4% entre 1997 et 2002) et tend légèrement à baisser pour l'espagnol en deuxième langue (78,9% à 76,5%). Le niveau d'apprentissage de la langue de proximité reste très élevé surtout lorsqu'on le compare à celui du français en Euskadi ou en Navarre.

---

[39] Source : RGP 1999-Insee : sont capables de soutenir une conversation en français (250 000), en basque (70 000), en espagnol (25 000) et en anglais (5 000).
[40] Source : institut français de Bilbao
[41] Source : Inspection académique

2.4.4.1. Niveaux de coopération

Deux niveaux de coopérations ou d'échanges sont identifiables marquant des différences dans l'implication des acteurs et la nature réellement transfrontalière des opérations entre les acteurs du Pays Basque nord (Education nationale, associations linguistiques, …) et du Pays Basque sud (Gouvernement de Navarre, Gouvernement d'Euskadi, Diputación de Gipuzkoa et associations telles qu'Euskaltzaindia,, Euskalingua, Inguma, …) :

1) Les coopérations entre associations qui sont par essence transfrontalières puisqu'elles ont des structures ou des représentations des deux versants du territoire transfrontalier.

   Citons par exemple : AEK, Euskaltzaindia, Udako Euskal Unibertsitatea, Euskal Herrian Euskaraz, Eusko Ikaskuntza, Arrosa (Euskal irratien ekoizpen zentroa / système de mise à disposition des produits radiophoniques phares de chacune des radios en euskara), Idazleen Elkartea, Kontseilua, Euskal Konfederazioa, UEMA, …

   Ces différents organismes sont structurés à l'échelle des sept provinces historiques du Pays Basque. Leur périmètre d'intervention s'étend donc sur trois territoires administratifs : la Communauté autonome d'Euskadi, la Communauté forale de Navarre et la partie basque des Pyrénées-Atlantiques.

   Ces coopérations transfrontalières sont « naturelles » et relèvent plus d'une politique interne à chaque association.

2) Les coopérations transfrontalières basées sur une participation croisée d'acteurs frontaliers telles que réalisées par l'Institut culturel basque ou le Conseil de la langue.

   Ces coopérations peuvent aller d'un partenariat sur des objets techniques à des contributions financières des collectivités d'Euskadi et de Navarre en faveur d'associations du Pays Basque nord oeuvrant dans le domaine linguistique.

2.4.4.2. Types de coopération

- Pour la langue basque, une Maîtrise d'ouvrage publique (Etat, Région, Département, Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque, Conseil des élus) a été créée afin de mettre en place une politique linguistique en Pays Basque nord. Un accord de partenariat a été approuvé entre les partenaires français et la Communauté autonome d'Euskadi,
- Possibilité donnée aux étudiants du Pays Basque nord (Seaska), depuis la rentrée 2002, de présenter les épreuves de « selectividad » en euskara et ainsi d'intégrer le système universitaire de la Communauté autonome d'Euskadi,
- Création d'Antxeta Irratia, une radio en langue basque diffusée sur les communes d'Irun, Hondarribia, Hendaye, Biriatou et Urrugne, avec le concours des fonds Interreg et du Consorcio,
- Développement de la diffusion d'EITB par l'installation d'émetteurs en Pays Basque nord pour l'amélioration de la couverture géographique des programmes espagnols et basques,
- Financements de projets concernant la langue et la culture basque par Udalbiltza en Pays Basque nord.

2.4.4.3. Limites repérées

Pour le développement du basque :

- Contexte politique de la Navarre qui ne favorise pas les échanges transfrontaliers dans le domaine de la langue basque,
- Limites réglementaires. En effet, compte tenu de la durée de la formation et de l'urgence exprimée par les besoins d'enseignants en basque, il a été envisagé de faire venir des professeurs d'Euskadi. La durée et la nature des formations divergent entre la France (concours post bac+3) et l'Espagne (concours post bac) d'où des problèmes d'équivalences ou d'homologations qui ne permettent pas de recruter des professeurs d'Euskadi pour enseigner en France. Dans ce domaine, le traité de Bayonne n'a pas apporté de réponses opérationnelles,
- Même si des évolutions sensibles sont identifiées depuis quelques mois, la coopération institutionnelle transfrontalière est difficile dans le domaine de la langue basque. Elle constitue pourtant une des conditions majeures pour une politique linguistique en Pays Basque nord.

Pour le développement du français au Pays Basque sud et de l'espagnol au Pays Basque nord :

- Pas ou peu de filière universitaire enseignée en espagnol sur l'agglomération bayonnaise,
- Très forte baisse de l'apprentissage du français dans la population scolaire d'Euskadi et de Navarre,
- Prééminence de l'anglais sur les langues de proximité pour l'apprentissage de la première langue vivante.

2.4.5. Urbanisme : un domaine où la coopération transfrontalière trouve des limites en raison de pratiques urbaines différentes

Le terme d'urbanisme a été choisi car il couvre de manière large les problématiques liées :

- à l'habitat, autour des questions du logement et des politiques foncières,
- à l'aménagement urbain (planification),
- aux déplacements interurbains.

Les coopérations transfrontalières dans le domaine de l'urbanisme ne concernent qu'une partie du territoire frontalier car il n'existe que très peu de villes-frontière entre la Navarre et le Pays Basque nord.

L'espace transfrontalier urbain se localise sur la frange littorale du Gipuzkoa et du Pays Basque nord : de Donostia-San Sebastián à Bayonne. Cet espace de 600 000 habitants est caractérisé par

une continuité urbaine confrontée à des enjeux communs. Pour les traiter, les dirigeants de la Diputación du Gipuzkoa et de la Communauté d'agglomération du BAB ont créé une structure de coopération transfrontalière : l'Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián.

Autour de la Bidasoa, les communes d'Irun, d'Hondarribia et d'Hendaye forment un territoire de 80 000 habitants, véritable agglomération transfrontalière.

La zone littorale est confrontée à de fortes tensions foncières mais connaît des disparités. Le parc de logements, de part et d'autre de la Bidasoa, est caractérisé par :

- une faible proportion de logements collectifs et une forte proportion de logements pavillonnaires au Pays Basque nord,
- une très forte représentation des logements collectifs au Pays Basque sud avec une primauté à l'accession.

Les politiques en matière d'habitat et d'aménagement urbain sont très différentes de part et d'autre de la Bidasoa. Un des principaux enjeux du développement des relations transfrontalières est l'harmonisation des politiques urbaines pour un développement homogène de l'espace transfrontalier.

2.4.5.1. Types de coopération

Différentes études urbaines ont été réalisées dans les années 1990 :

- analyse comparative du Schéma d'aménagement du Pays Basque et des DOT[42] d'Euskadi par la CPAU[43] qui a également mis en place un atelier « cyberetxe » sur l'habitat en Pays Basque,
- réalisation d'un programme local de l'habitat en 1997 par le PACT-CDHAR et IKEI pour le compte des communes du futur consorcio Bidasoa-Txingudi. Ce PLH est la continuité des réflexions issues de journées transfrontalières sur la problématique de l'habitat et du foncier, avec comme objectif de produire et de diversifier les logements.

  Ce PLH a débouché sur la signature d'une charte intercommunale transfrontalière en 1998 visant à informer la population et à réaliser des opérations communes dans le domaine de l'urbanisme et des transports en commun.

Dans le cadre de Txingudi, de nombreuses réunions transfrontalières ont eu pour objet la problématique des logements. Ces discussions ont permis d'améliorer la connaissance des acteurs sur la pratique, les règlements et les politiques urbaines de chacun et notamment permis aux élus de prendre conscience des réalités frontalières dans ce domaine.

Depuis quelques mois, les acteurs du logement et de l'urbanisme sont réunis dans un groupe de travail piloté par l'Agence transfrontalière de l'Eurocité. Les problématiques du logement et du foncier sont maintenant appréhendées sur l'ensemble du territoire de l'Eurocité.

Au niveau des déplacements interurbains, on peut noter :

➥ l'étude de faisabilité d'un TCSP[44] sur la Côte basque en 1998, sous maîtrise d'ouvrage du Conseil régional d'Aquitaine,

---

[42] Directrices de ordenacion territorial
[43] Conférence permanente d'architecture et d'urbanisme

- l'enquête sur la mobilité transfrontalière à l'échelle de l'Eurocité basque, 2002,
- la mise en place d'une billettique commune (Pass'Bask) en période estivale entre Bayonne et Donostia-San Sebastián, Conseil régional-CAE/SNCF-Euskotren,
- la mise en place de lignes de transport collectif (bus) entre les communes d'Hendaye, d'Irun et d'Hondarribia. Si outre Bidasoa ce service est efficient, côté hendayais le niveau de remplissage n'est pas satisfaisant, révélant les différences culturelles dans les modes de déplacement.

2.4.5.2. Projets identifiés

Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la zone de Bidasoa-Txingudi peut être considérée comme un laboratoire où s'élaborent les politiques publiques transfrontalières de demain comme le montrent les projets suivants :

- Le chemin de la baie :

L'objectif de ce projet est de créer un parcours qui unisse les trois villes qui sont à la fois différentes et complémentaires : Hondarribia qui dispose d'un patrimoine historique remarquable, Hendaye qui offre un cadre de vie agréable et un environnement préservé et Irun qui se caractérise par son dynamisme économique et sa modernité.

Cet itinéraire sera composé de neuf haltes qui permettront de mettre en valeur des lieux de grand intérêt au niveau patrimonial, historique, environnemental et culturel, en suivant le fil conducteur des rives de la baie de Txingudi et de la Bidasoa.

Ce projet nécessite une coopération étroite entre les trois villes (services techniques, élus, associations etc…) et interroge les projets urbanistiques de chaque ville.

- Requalification de la zone des ponts :

Un des objectifs poursuivi par ce projet est de rapprocher les images, les représentations mentales des habitants de chacune des villes en fabriquant notamment des symboles communs.

La commune d'Hendaye intègre dans ses projets urbains les aménagements réalisés en face de chez elle. Par exemple, elle travaille avec les services de la mairie d'Irun sur la continuité du traitement urbain entre l'avenue d'Iparralde et l'avenue du Général-de-Gaulle.

Dans le domaine de l'habitat, l'Agence transfrontalière de l'Eurocité, intégrée par Txingudi en 2001, étudie la mise en place d'un observatoire de l'habitat sur l'ensemble de la conurbation basque.

Dans le domaine des déplacements interurbains, le projet tram-train (projet de liaison ferroviaire rapide et structurante entre Bayonne et Donostia-San Sebastián) revêt un aspect symbolique important. Le développement d'un transport urbain collectif transfrontalier serait une traduction concrète, notamment pour les habitants de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián.

2.4.5.3. Limites repérées

- Approche urbanistique différente. Un concept de la ville basé sur la densification et les transports collectifs en Euskadi qui s'oppose à celui du Pays Basque nord où l'on retrouve la marque française de la dilution de l'habitat,

---

[44] Transport en commun en site propre

- ➥ Manque d'une réelle entrée commune pour lancer une coopération transfrontalière efficiente dans le domaine de l'urbanisme,
- ➥ Manque de culture transfrontalière des élus et des techniciens dans ce domaine,
- ➥ Absence de débat politique sur les transports et la question de l'économie.

2.4.6. Développement économique et social : un domaine où les coopérations sont guidées par des logiques de concurrence et d'opportunité

Le secteur marchand et les agents économiques se sont depuis longtemps adaptés aux limites et aux opportunités occasionnées par les effets-frontière. La proximité des bassins d'emploi et la perspective d'ouverture à de nouveaux marchés ont naturellement marqué l'intérêt de coopérer et de développer des projets internationaux qui ont ici un caractère majoritairement transfrontalier.

Les relations transfrontalières, entre entreprises prennent souvent appui sur des opportunités économiques. Elles ont trois origines principales :

- un projet purement économique lié à une opportunité de marché, de développement économique,

- une opportunité fiscale : un certain nombre d'entreprises créent des établissements en Espagne en y déclarant l'activité principale (transfert de chiffre d'affaire). Elles échappent ainsi aux charges sociales françaises plus lourdes qu'en Espagne,
- des coûts salariaux moins élevés du côté espagnol notamment dans les secteurs d'activité de base (libéraux, indépendants, …).

La coopération transfrontalière entre acteurs publics se situe au niveau de l'accompagnement des entrepreneurs dans leurs projets de pénétration du marché espagnol, par la connaissance des règles sociales et économiques en vigueur, notamment en Euskadi et Navarre.

La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Bayonne-Pays Basque est le principal acteur en Pays Basque nord en terme d'accompagnement des entreprises.

Le niveau social et juridique est également très important dans une zone où les flux de travailleurs sont, semble t-il, nombreux sur cette zone frontalière et où les droits sociaux diffèrent entre le nord et le sud du Pays Basque.

2.4.6.1. Types de coopération

La CCI Bayonne-Pays Basque a mis en place un certain nombre de partenariats avec les structures basques espagnoles similaires permettant de développer des projets de coopération transfrontalière sur les axes suivants :

- connaissance des contraintes réglementaires, juridiques et sociales attenant aux lois espagnoles et françaises à travers la mise en place de séminaires, de réunions d'information notamment en partenariat avec Bidasoa-Activa sur le territoire de Txingudi.

- organisation de réunions d'information juridique en partenariat avec Eusko Ikaskuntza sur des sujets comme la mobilité internationale ou les contrats de travail. La CCI est membre du réseau EURODEFI qui est un réseau de 300 avocats européens,
- organisation et financement du salon Interplus qui regroupe plus de 500 entreprises de la région,
- communication et information commune sur certains évènements de la Foire de Bilbao en collaboration avec Expomédias, Ficoba,
- règlement des litiges transfrontaliers à travers le centre d'arbitrage Aquitaine-Euskadi mais ce centre est rarement sollicité (un litige en cinq ans).

Le consorcio Bidasoa-Txingudi, sous la direction de Bidasoa-Activa, a coordonné et élaboré un guide pratique frontalier : « *Vivre et travailler au Bidasoa-Txingudi* ». Ce guide permet de renseigner les professionnels et la population locale sur les différents systèmes juridiques dans le domaine fiscal, commercial, sanitaire, éducatif et du travail.

Au niveau des syndicats, les coopérations transfrontalières sont récentes et ne sont qu'au stade d'échanges, de contacts entre responsables français et espagnols au sein d'un conseil syndical interrégional Aquitaine, Aragon, Navarre et Euskadi. Côté basque espagnol, les syndicats ELA et LAB ne sont pas représentés dans ce conseil, ce qui limite la portée des échanges et la représentativité des salariés.

2.4.6.2. Projets identifiés

- ➥ Création pour septembre 2003 d'un poste basé à mi-temps sur la Chambre de commerce du Gipuzkoa et sur celle de Bayonne pour améliorer et densifier les relations entre ces deux structures, et surtout pour créer un bureau « transfrontalier » facilement repérable pour les agents économiques désireux d'avoir des informations dans ce domaine,
- ➥ Partenariat entre Herrikoa et Desten pour la création d'un fonds solidaire transfrontalier afin de favoriser et de soutenir le développement économique local,
- ➥ Dans le cadre des rencontres entre syndicats français (CGT, CFDT, CFTC, et UNSA) et espagnols (CC.OO. et UGT), des projets d'étude existent sur l'évaluation des échanges entre la France et l'Espagne afin de repérer les freins et les limites à la mobilité des travailleurs.

2.4.6.3. Limites repérées

- ➥ Méconnaissance des systèmes juridiques et économiques : cette méconnaissance des conditions préalables d'activité et leur complexité révèlent un protectionnisme déguisé qui limite la création d'entreprises par des entrepreneurs du Pays Basque nord dans certaines secteurs (exemples : agréments d'installation, carnets d'installateur, modes de réponse aux appels d'offre qui rendent nécessaire la signature d'un ingénieur du collège technique espagnol et inversement),
- ➥ Limites réglementaires : elles ne concourent pas à l'existence d'un bassin d'emploi homogène sur la zone transfrontalière avec des disparités importantes notamment dans le droit du travail,
- ➥ Pas de statistiques économiques transfrontalières, ce qui induit une méconnaissance :

- de la densité des relations économiques au niveau local. En effet, aucune statistique commerciale fine n'existe entre les provinces basques espagnoles et le Pays Basque nord ; les chiffres disponibles concernent les relations entre Etats,
- des flux de travailleurs.

➥ Différence d'esprit d'entreprise : une culture industrielle en Euskadi et en Navarre se traduisant par un pragmatisme et une rapidité de décision et d'exécution qu'on ne retrouve pas du côté français.

2.4.7. Domaine sanitaire et médico-social : des volontés de coopération contraintes par un cadre réglementaire rigide dans un domaine clé pour les populations

La coopération sanitaire et médico-sociale transfrontalière représente des enjeux importants en terme de complémentarité d'équipements et de services, d'optimisation des moyens réciproques et de prise en charge globale et systématique des patients frontaliers.

Dans le contexte actuel, la coopération transfrontalière sanitaire ne constitue pas une priorité de l'Union européenne. Le développement des coopérations dans ce secteur repose donc sur l'implication et l'initiative des acteurs locaux.

En matière de coopérations transfrontalières sanitaires et médico-sociales, seules les coopérations transfrontalières entre les établissements publics de santé ont été repérées.

Le secteur sanitaire du Pays Basque nord (secteur n°7) comprend trois bassins d'hospitalisation regroupés autour de Bayonne, de Saint-Jean-de-Luz et de Saint-Palais. Le CHU français le plus proche est situé à Bordeaux (200 km). Cette distance et la proximité du Complexe hospitalier de Donostia-San Sebastián (50 km) ont permis d'établir des coopérations sanitaires et médico-sociales entre le Centre hospitalier de la Côte Basque et le Complexe hospitalier de Donostia-San Sebastián [45].

Toutefois, les coopérations transfrontalières entre ces deux établissements n'ont pas dépassé le stade d'échanges d'expériences, souffrant d'un manque d'institutionnalisation qui ne permet pas aujourd'hui de rendre opérationnelles les réflexions engagées depuis 1998. Depuis fin 2002, une nouvelle phase de coopération est en train de démarrer.

Sur la zone du Consorcio Bidasoa-Txingudi, le centre hospitalier d'Irun offre un intérêt transfrontalier évident en terme d'offre et de proximité de services. Des contacts existent entre les élus hendayais et les responsables du centre hospitalier d'Irun, dans le cadre du Consorcio, afin d'étudier les coopérations potentielles au service de la population frontalière.

2.4.7.1. Types de coopération

Le centre hospitalier de la côte basque (CHCB) s'est engagé depuis 1998 dans un programme de coopérations transfrontalières en partenariat avec le complexe hospitalier de Donostia-San Sebastián (CHSS) dans l'optique de développer les relations dans le domaine administratif, technique, médical et pédagogique.

[45] Convention de jumelage signée en juin 1998.

Ce partenariat a débouché sur la création d'un comité de jumelage et sur les réalisations suivantes :

- coopération fonctionnelle avec prise en charge médicale des frontaliers en situation de vie quotidienne ou en cas de catastrophe,
- perfectionnement des personnels hospitaliers avec échanges de personnels, immersion dans les structures frontalières, programme de formation linguistique (création d'un centre de langues), …
- organisation commune de deux colloques,
- mise en commun de protocoles, d'études et de travaux scientifiques médicaux, biologiques, infirmiers, administratifs, techniques et logistiques (ex : étude comparative sur la prise en charge de l'accident vasculaire cérébral),
- évaluation du système de régulation des appels sur les numéros d'urgence 15 et 112 (n° européens),
- échanges d'informations sur les manifestations de formation ou d'intérêt scientifique (neurologie, urgences, …),
- coopération étendue dans le domaine de la recherche médicale entre le CHCB, le CHSS et les systèmes de santé d'Euskadi et de Navarre.

La CPAM[46] de Bayonne a intensifié sa permanence à Hendaye depuis décembre 2002 (trois jours par semaine) avec l'emploi d'un technicien bilingue qui accueille la population basque espagnole résidant au Pays Basque nord en vue de faciliter les démarches administratives.

2.4.7.2. Projets identifiés

Le CHCB et le CHSS souhaitent relancer la coopération transfrontalière sanitaire autour de deux axes forts :

- une offre de soins coordonnée : cette offre passe par une planification transfrontalière et par la création d'un observatoire de la santé du Pays Basque entre le CHCB et le CHSS, avec l'association des administrations publiques,
- un cadrage institutionnel permettant de passer du souhait des hommes à la volonté des institutions, à travers :
  - le partenariat de la communauté médicale, une commission tripartite avec le CHU de Bordeaux, les centres hospitaliers de Gipuzkoa et de Bizcaye, et les instances de niveau national (ARH, DDASS, Préfecture, …),
  - l'intégration d'un cadre institutionnel existant comme l'Eurocité.

2.4.7.3. Limites repérées

- Etanchéité des protections sociales : il n'existe pas de convention transfrontalière de sécurité sociale pour le remboursement des frais médicaux programmés, ce qui freine l'utilisation d'équipements complémentaires (Petscan, caissons hyperbars, …) ou des centres de soin spécialisés (ex : centre d'autistes à Gautena),

[46] CPAM : caisse primaire d'assurance maladie

- Dans la situation actuelle, les patients sont obligés de solliciter l'autorité préalable de l'échelon national du service médical et, le plus souvent, d'avancer les frais d'hospitalisation avant d'être par la suite remboursés par les services de la CPAM, au cas par cas,

- Pas assez d'engagement institutionnel : les réalisations et les contacts transfrontaliers dans le domaine sanitaire et médico-social reposent trop sur des initiatives individuelles et sur la motivation des interlocuteurs. Si le facteur humain est essentiel, il reste fragile en l'absence d'une implication institutionnelle sur la durée,

- Peu de portage politique : les élus politiques locaux ne relayent pas suffisamment auprès des instances nationales les problèmes réglementaires liés au transfrontalier, rencontrés par les professionnels de la santé et par les patients,

- Planifications sanitaires nationales : les organisations administratives nationales de santé ne prennent pas en compte les réalités et les besoins transfrontaliers. Les besoins en lits, en services des CHU sont calculés en fonction de la population des bassins sanitaires régionaux. La baisse de la potentialité d'accueil du CHU de Bordeaux par un redécoupage transfrontalier n'est pas envisageable dans le contexte administratif actuel,

- Barrière socio-culturelle qui rend difficile pour la population de concevoir une hospitalisation au-delà de la frontière administrative. En effet, cette barrière est perceptible avec la réticence qu'ont les habitants d'Urrugne, de Biriatou et d'Hendaye mais également les praticiens locaux vis-à-vis du centre hospitalier d'Irun, pourtant le plus proche.

  Cette barrière recouvre plusieurs aspects :

  - manque de connaissances sur le système de santé voisin qui induit un sentiment de méfiance,
  - barrière linguistique.

2.4.8. Environnement et développement durable : domaine porté par les collectivités publiques

La prise en charge des politiques environnementales couvre plusieurs aspects, dont :

- l'aspect « protection des ressources naturelles » (eau, air, espaces et biodiversité) qui s'appuie sur des réglementations spatiales et des périmètres de protection,
- l'aspect « technologique » qui est constitué par le traitement de l'eau et des déchets, les alternatives aux rejets de CO_2, poussières et micro-polluants émis par les transports essentiellement terrestres,
- l'éveil à l'éco-citoyenneté, au travers de l'éducation à l'environnement, favorisant l'appropriation partagée du patrimoine naturel, son respect et sa préservation ainsi que l'évolution des comportements pour un cadre de vie viable et harmonieux : notion de *développement durable*.

En matière d'environnement, l'intérêt de la démarche transfrontalière est de prendre les meilleures méthodes de travail et expériences et de les appliquer sur l'ensemble du territoire transfrontalier.

Dans ce contexte, deux objectifs principaux prévalent :

- le repérage et le traitement des problématiques dont la résolution est pertinente à l'échelle transfrontalière,
- l'amélioration et la diffusion de la connaissance sur les espaces naturels frontaliers et de l'éducation à l'environnement, les échanges entre les populations du Pays Basque nord et du Pays Basque sud.

Les coopérations transfrontalières en matière d'environnement répondent à une logique de continuité territoriale.

Les enjeux environnementaux, repérés dans le Livre Blanc, sont :

- appliquer une politique de développement durable concertée à l'échelle transfrontalière,
- connaître et harmoniser les règlements environnementaux, grâce notamment à une base de données commune, afin de coordonner les projets,
- favoriser l'accès des espaces naturels transfrontaliers à la population locale.

L'Agence transfrontalière de l'Eurocité basque a, suite aux préconisations du Livre Blanc et à la Charte pour l'environnement et le développement durable de la Communauté d'agglomération du BAB, mis en place un atelier transfrontalier de l'environnement en avril 2000.

Cet atelier est coordonné par le service Environnement de la Diputación du Gipuzkoa et la mission de développement durable de la Communauté d'agglomération du BAB, avec la participation du service environnement du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques.

Les objectifs sont la connaissance des acteurs et des mécanismes institutionnels des deux côtés de la Bidasoa, l'échange d'expériences, la définition d'enjeux et de projets communs au sein de groupes de travail qui se réunissent une fois par trimestre en moyenne. L'atelier transfrontalier est composé de cinq groupes qui traitent les thèmes suivants :

1) développement urbain durable,
2) espaces naturels,
3) eaux littorales et fluviales (ressources, flux, …),
4) déchets et technologiques propres,
5) éducation et formation à l'environnement.

Par ailleurs, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques entretient avec le gouvernement de Navarre des relations de coopération transfrontalière depuis juin 2001 avec notamment un volet environnemental important (échanges de fonctionnaires, cartographie commune, …).

2.4.8.1. Types de coopération

Ces coopérations si elles restent pour beaucoup au stade des études, certaines ont pu être concrétisées, notamment dans le secteur de l'éducation à l'environnement. Ces coopérations sont organisées :

➥ entre le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et la Communauté forale de Navarre :
- cartographie franco-navarraise des espaces naturels,
- échanges de fonctionnaires et de méthodes de travail entre les deux institutions.

- au sein de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián, entre les responsables de la Communauté d'agglomération du BAB, de la Diputación du Gipuzkoa et du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques :
  - réalisation d'un plan de gestion des déchets ménagers et assimilés dans la zone transfrontalière de l'Eurocité basque Bayonne/San-Sebastián, septembre 2002,
  - étude de courantologie réalisée en 2002,
  - rédaction d'un cahier des charges destiné à lancer une étude *« Diagnostic territorial et analyse de durabilité pour une politique de développement durable »* à l'échelle de l'Eurocité,
  - édition d'un guide transfrontalier des structures d'éducation à l'environnement de l'Eurocité et mesures accompagnatrices vers le milieu enseignant,
  - organisation d'une journée d'échanges scolaires (250 enfants concernés) en mai 2002,
  - réalisation d'un vade-mecum bilingue sur les modalités de protection des espaces naturels,
  - cartographie des espaces naturels, des modes d'organisation et de gestion des installations sur les thématiques de l'eau et des déchets, des centres d'éducation à l'environnement de l'Eurocité (11 fonds de plan cartographique communs réalisés par CIGEO-CABAB),

2.4.8.2. Projets identifiés

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et les services environnementaux du gouvernement de Navarre se donnent pour objectifs :

- de favoriser les échanges d'expériences sur les politiques et les pratiques environnementales appliquées sur chaque versant frontalier. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques est notamment intéressé par les pratiques navarraises en matière de valorisation des tourbières,
- de mettre en place une valorisation écologique et touristique uniforme des espaces naturels frontaliers avec notamment le site de La Rhune,
- de réaliser par les collectivités compétentes avant la fin de l'année 2004, dans le cadre de la directive européenne cadre-eau, un diagnostic sur la qualité de l'eau. Le niveau transfrontalier est indispensable à l'élaboration de ces documents qui font appel à la notion de masse d'eau (bassin versant). L'objectif est donc d'associer, pour le bassin Nive-Nivelle, les communes et les opérateurs navarrais dans une structure de concertation.

Dans le cadre de l'Eurocité :

- réalisation d'un atlas transfrontalier de l'environnement,
- réalisation d'un topo guide sur les espaces naturels remarquables de l'Eurocité, à l'attention de la population,
- congrès environnemental des jeunes sur 2-3 jours, donnant lieu à la rédaction d'une charte environnement de l'Eurocité,
- journée d'échanges scolaires dans les structures d'éducation à l'environnement à pérenniser annuellement,
- organisation d'un séminaire des éducateurs (première édition le 24 juin 2003),

- création d'une liaison piétonne littorale entre Bayonne et Donostia-San Sebastián avec la réalisation d'une signalétique commune,

- réalisation de documents communs sur la problématique des déchets flottants,

- réalisation d'un diagnostic territorial et une analyse de durabilité pour une politique de développement durable de l'Eurocité basque,

- étude des différentes modalités de coopération possibles pour le traitement des déchets entre le syndicat mixte Bil-ta-Garbi et la Diputación du Gipuzkoa.

Dans le cadre du consorcio Bidasoa-Txingudi :

- projet avancé sur la création d'un centre d'incinération transfrontalier à capacité locale,

- réalisation du « Chemin de la baie » qui sera un parcours piéton reliant les trois communes du consorcio, à vocation environnementale mais également culturelle et patrimoniale,

- organisation de rencontres entre les acteurs environnementaux frontaliers (ex : responsables de Plaiahaundi et d'Abbadia).

2.4.8.3. Limites repérées

➥ Les différends politiques entre la Navarre et Euskadi ne permettent pas, actuellement, la mise en place d'une coopération transfrontalière globale entre le Gipuzkoa, la Navarre et le Pays Basque nord.

Cette situation conduit à des coopérations bilatérales sur l'ensemble de la zone frontalière. Ceci limite fortement la portée des travaux en matière de cartographie commune sur les espaces naturels et leurs contraintes, d'étude sur un bassin versant tel que la Bidasoa, …

➥ Inexistence de structure juridique permettant une maîtrise d'ouvrage partagée entre acteurs frontaliers. Cela pose des problèmes en matière d'investissement et de gestion des équipements transfrontaliers,

➥ Application différente des règlements environnementaux entre le Pays Basque nord et le Pays Basque sud en raison d'un décalage dans la traduction des textes européens entre les droits français et espagnol.

2.5. EN CONCLUSION : NECESSITE D'UNE VOLONTE ET D'UNE STRATEGIE POUR IMPULSER UNE CITOYENNETE TRANSFRONTALIERE ENCORE PEU ABOUTIE

2.5.1. Manque de répercussions des actions transfrontalières sur les populations

En effet, comme la coopération transfrontalière est principalement au stade de réflexions sur des actions publiques ou qu'elle n'est pas spécialement identifiée, les populations du Pays Basque nord, du Gipuzkoa et de la Navarre ne peuvent percevoir, au stade actuel des réalisations, la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière dans leur cadre de vie.

La zone de Txingudi est un espace frontalier dont les actions de coopérations sont les plus abouties en terme de réalisations concrètes et d'apport à la population (services de bus, organisation de manifestations communes, diffusion d'un mensuel d'information, échanges scolaires, …). Ce qui permet aujourd'hui à la population locale de commencer à identifier l'action transfrontalière et son intérêt.

2.5.2. Méconnaissance des voisins

La réussite de la coopération transfrontalière est conditionnée par la connaissance de son voisin. Hormis les lecteurs des quotidiens basques espagnols, les informations transfrontalières diffusées par les quotidiens français ne permettent pas aux lecteurs d'avoir une vision claire du cadre de vie des populations du Pays Basque sud.

Dans le cadre des programmes scolaires du Pays Basque nord, il n'existe pas de cours spécifiques sur la structuration de la Navarre et d'Euskadi ; son organisation politique, son histoire, sa culture, le mode de vie de ses habitants, … et réciproquement.

Cette connaissance repose en partie sur les médias. Ces derniers, très influencés par une vision nationale ou locale, n'ont que très récemment développé une information transfrontalière qui tend à prendre de l'importance dans les colonnes de nos quotidiens locaux.

Cette tendance, même si l'information reste cloisonnée et intimiste, est visible et touche les domaines de la culture, du sport et des loisirs. De nombreux guides ou fascicules existent maintenant sur les sorties culturelles (ex : Cultzine) ou les loisirs (Sagardotegiak, ventas, …), …

2.5.3. Une coopération transfrontalière difficilement identifiable et une concentration des opérations sur la frange urbaine

Au niveau des relations avec la Navarre, la coopération transfrontalière se base principalement sur des réseaux de coopération du fait d'un nombre limité d'agglomérations transfrontalières qui s'explique par le caractère rural des territoires navarrais caractérisés par une économie principalement agricole, une faible densité de population et de voies de communication.

Comme le souligne René Bour[47], *« la coopération transfrontalière est commandée par la géographie et l'économie »*.

De plus, le manque d'identification territoriale de la coopération transfrontalière entre le Pays Basque nord et la Navarre, ainsi que sur certains domaines avec Euskadi, ne favorise pas le développement de coopérations transfrontalières, et par voie de conséquence, la constitution d'une citoyenneté transfrontalière.

La coopération transfrontalière en Pays Basque qui est basée sur un système de réseaux, combine des périmètres variables selon les secteurs d'activité, ce qui ne facilite pas la perception par la population des enjeux de la coopération transfrontalière pour l'amélioration de leur cadre de vie, en l'absence de cadre territorial défini.

[47] Historien lorrain.

TROISIEME PARTIE :

POUR UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE

3.1 ENJEUX

Les évolutions et les limites de la coopération transfrontalière en Pays Basque développées précédemment mettent en lumière trois enjeux majeurs :

- le développement des échanges entre les citoyens dans tous les domaines de la vie quotidienne pour construire un territoire de vie transfrontalier,

- la nécessaire affirmation d'une volonté politique forte pour franchir un cap dans la nature des relations transfrontalières,

- l'indispensable assouplissement des contraintes administratives pour faciliter l'articulation des règlements,

3.1.1. Franchir un cap dans la nature des relations transfrontalières en affirmant une volonté politique forte pour passer des intentions à l'action

Le Pays Basque nord est un territoire dont un grand nombre d'acteurs socio-économiques sont impliqués dans la coopération transfrontalière. Pour les collectivités, ces coopérations devraient tendre vers une phase plus opérationnelle afin :

- d'aller au-delà des interventions actuelles, centrées principalement sur des études,
- de trouver des actions concrètes de coopération transfrontalière (projets communs),
- de passer à des échanges concrets de savoir-faire,
- d'avoir des répercussions directes sur les citoyens frontaliers.

Passer des intentions à l'action, tel semble être l'orientation majeure à mettre en avant. Les collectivités doivent ici afficher clairement leur volonté d'aller dans ce sens et de construire ensemble des partenariats opérationnels.

Cela implique pour les collectivités du Pays Basque nord de définir une stratégie territoriale notamment dans les domaines du foncier et du logement.

3.1.2. Construire un territoire de vie transfrontalier en facilitant la mobilité et en favorisant la connaissance mutuelle des acteurs de part et d'autre de la Bidasoa

Même s'ils habitent à côté, les citoyens se connaissent peu dans les zones frontalières et ignorent souvent les modes de vie et le quotidien de leurs voisins. Dans les usages transfrontaliers, les populations sont très majoritairement mono-mode : achat de produits de consommation au Pays Basque sud (essence, alcool, tabac, véhicules), utilisation de services de santé spécialisés ou acquisition d'appartements au Pays Basque nord.

Tous s'accordent à dire que c'est à ce niveau qu'il faut mettre la priorité. Le transfrontalier sera une réalité à partir du moment où les citoyens en auront envie, qu'ils y trouveront un intérêt et que les conditions de l'échange seront réunies et au premier chef, la capacité à comprendre la langue du voisin.

3.1.3. Assouplir l'utilisation des règlements pour autoriser et faciliter les échanges

Les « lourdeurs » administratives ne facilitent pas les relations transfrontalières principalement dans le domaine juridique. Il semble nécessaire de tendre vers une meilleure articulation des réglementations pour faciliter les échanges et soutenir une politique territoriale rationnelle.

L'examen des outils juridiques existants, l'analyse de l'utilisation qui en est faite et le repérage des carences constituent une première étape nécessaire.

Pour parvenir à répondre à ces enjeux, il faut réunir sur le territoire transfrontalier un maximum de conditions nécessaires à l'efficience des coopérations, notamment dans le secteur public.

3.2. CONDITIONS DE REUSSITE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Avant de définir les préconisations pour un développement des coopérations transfrontalières en Pays Basque, il apparaît important voire nécessaire de définir les conditions optimales pour la réussite de ce développement.

La coopération transfrontalière ne peut être efficiente que si les dispositions lui sont favorables. En effet, il ne peut pas être demandé à la coopération transfrontalière de résoudre des problématiques non gérées au niveau local.

Ces conditions, repérées par la MOT, ne sont pas toutes réunies au Pays Basque :

➥ Conditions réunies :

- inscrire la démarche dans une conjoncture favorable ou une situation de crise partagée,
- savoir-faire et compétences variées et interculturelles.
- constitution d'une équipe ad hoc.

➥ Conditions partiellement réunies :

- avoir une approche volontariste,
- conscience des acteurs des intérêts communs,
- outils adossés à un projet de territoire ou a minima sur une échelle territoriale organisée,
- engagement sur du long terme,
- capacité à innover.

➥ Conditions non réunies :

- portage politique fort,
- lisibilité des projets.

Compte tenu du faible nombre de conditions actuellement pleinement réunies pour le développement des coopérations transfrontalières en Pays Basque nord, une série de préconisations sont proposées, concernant notamment les acteurs publics qui constituent un levier important d'orientation et d'incitation aux coopérations.

3.3. PRECONISATIONS

3.3.1. Développer les partenariats institutionnels

Cette préconisation est fondamentale et se décline sur les différents périmètres d'intervention de la coopération transfrontalière en Pays Basque nord, à savoir : le Consorcio Bidasoa-Txingudi, l'Eurocité et le Pays Basque nord[48]/Euskadi/Navarre.

La réussite du transfrontalier repose sur la complémentarité de ces trois cercles qui doivent aller dans la même direction avec un rôle fondamental d'articulation joué par le Consorcio Bidasoa-Txingudi dans la continuité territoriale notamment pour les actes de la vie quotidienne. A ce titre, il est très important de concevoir des projets transfrontaliers partagés par l'ensemble des acteurs publics du Pays Basque nord et du Pays Basque sud.

La définition en amont et en commun de projets transfrontaliers est une des clés de la réussite de la coopération transfrontalière, de son portage politique, donc de son impact sur les populations.

3.3.1.1. Mettre en place une conférence inter-institutionnelle de régulation et de stimulation des coopérations transfrontalières

Dès 1993, les travaux de « Pays Basque 2010 » ont montré que l'émergence d'un bassin d'activité transfrontalier constituait un enjeu majeur pour l'avenir du Pays Basque nord.

Or sur ce bassin, beaucoup de domaines relatifs à son aménagement et à son développement dépendent de décisions relevant d'institutions dont les modes de concertation ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante aux enjeux communs en raison notamment d'un éparpillement des compétences entre institutions du côté français alors qu'on assiste à une concentration en Pays Basque sud.

C'est pourquoi le Conseil de développement du Pays Basque suggère d'établir un partenariat entre les autorités compétentes sur les territoires frontaliers, véritable cadre pour favoriser des décisions concertées entre les différentes institutions.

Ce partenariat se fonderait dans l'esprit de la « Conférence du Rhin Supérieur »[49] qui est une plate-forme d'orientation et d'harmonisation des questions transfrontalières, siégeant deux fois par an.

La réussite du transfrontalier repose en effet sur la complémentarité des différents périmètres d'intervention de la coopération transfrontalière en Pays Basque nord, à savoir : le Consorcio Bidasoa-Txingudi, l'Eurocité et le Pays Basque nord[50]/Euskadi/Navarre.

Cette instance, qui n'aurait pas de support juridique, regrouperait les principaux acteurs publics concernés par les questions transfrontalières et notamment, côté français : le Conseil général, le Conseil régional, l'Etat, la Mission opérationnelle transfrontalière, la Communauté d'agglomération du BAB et le Conseil des élus du Pays Basque.

---

[48] En lien avec le Conseil régional d'Aquitaine et le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques

[49] Commission régionale de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse du Rhin Supérieur créée le 22 octobre 1975. Depuis 1996, le siége du secrétariat commun est basé à Kehl.

[50] En lien avec le Conseil régional d'Aquitaine et le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques

La fonction de chef de file pourrait être assurée par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques[51] dans le cadre de la loi relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

Cette instance aurait pour mission :

- de favoriser un développement cohérent des coopérations transfrontalières en organisant les concertations nécessaires dans des domaines tels que :
  - les infrastructures de communication : ferroviaires, routières, autoroutières, portuaires et aéroportuaires,
  - les équipements touristiques et culturels, et leur promotion,
  - le développement économique : activités productives et activités résidentielles,
  - l'enseignement supérieur,
  - le domaine sanitaire et social,
  - l'élaboration d'une politique linguistique[52] pour la langue basque et l'apprentissage des langues,
  - l'environnement : gestion des déchets, qualité de l'eau, gestion des espaces naturels.
- de réguler les problèmes inhérents au développement des coopérations transfrontalières en raison de cadres réglementaires différents entre la France et l'Espagne.

Cette conférence permettrait :

- de redynamiser l'intérêt des responsables politiques du Gipuzkoa et du BAB ou de faire émerger l'importance du transfrontalier comme levier de développement territorial,
- de préparer l'après 2006 (cadre réglementaire transfrontalier) pour organiser et positionner le territoire face à la réforme des fonds structurels européens qui intégrera l'élargissement des membres de l'Union européenne.

Les modalités de fonctionnement et objectifs de cette instance sont à définir entre les institutions la composant notamment au Pays Basque sud.

Il est indispensable de doter cette structure d'un secrétariat technique compétent dans le domaine juridique, dans la gestion des dossiers (études, expérimentations, …) à l'image du secrétariat de la CSPB[53] ainsi que dans l'évaluation des travaux réalisés.

La création de la conférence inter-institutionnelle ne doit pas occulter les carences qui existent en terme de coopération transfrontalière et doit reposer sur des structures publiques dynamiques, couvrant les principaux secteurs d'activité où le transfrontalier peut être un levier de développement.

---

[51] Dans sa stratégie territoriale adoptée le 23 mai 2003, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques propose de soumettre aux deux Etats et à l'Union européenne la création et la reconnaissance d'une Conférence Eurorégionale Pyrénées-Atlantiques, Euskadi, Navarre et Aragon, co-pilotée pour la partie française par le Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques. Cette conférence aurait trois objectifs :
- débattre et préparer les conditions de faisabilité de dossiers concrets,
- identifier des enjeux communs forts à traiter à moyen terme,
- préparer pour 2006 un projet eurorégional contribuant au rééquilibrage d'une Europe élargie à l'Est.

[52] Cf : 3.3.2.2.

[53] CSPB : Convention spécifique Pays Basque

3.3.1.2. Consolider les bases institutionnelles de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián

Au centre de l'Arc atlantique, l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián (600 000 habitants) est portée par l'Agence transfrontalière composée de la Communauté d'agglomération du BAB, de la Diputación du Gipuzkoa et depuis fin 2001, du Consorcio Bidasoa-Txingudi.

Il paraît opportun, après une première phase plutôt centrée sur la connaissance de ce territoire et sur l'analyse prospective (Livre Blanc de l'Eurocité), de passer à une phase plus opérationnelle pour construire progressivement cette conurbation et répondre aux différents enjeux auxquels seront confrontés les citoyens dans les décennies qui viennent (transports, environnement, services, etc…).

Cette évolution, souhaitable dans le sens de l'élaboration d'une stratégie de développement pour l'Eurocité avec un programme d'action pluriannuel, implique également une évolution de l'Agence transfrontalière de l'Eurocité, porteuse de ce projet, vers une agence de développement. Ce qui nécessite :

- d'une part, un renforcement de la base institutionnelle de l'Agence transfrontalière. Dans ce sens, des contacts ont eu lieu entre les responsables de la Diputación du Gipuzkoa, de la Communauté d'agglomération du BAB et du Conseil général pour examiner l'hypothèse d'une adhésion du Département à l'Agence. Il est souhaitable que cet élargissement se fasse pour consolider la base institutionnelle de l'Agence et afficher une volonté réelle pour construire l'Eurocité,
- d'autre part, une logistique technique et des outils en capacité d'assurer un appui opérationnel aux collectivités et aux porteurs de projet en partenariat avec les structures d'animation en place sur le territoire.

3.3.1.3. Concrétiser le partenariat entre la maîtrise d'ouvrage publique et la Communauté autonome d'Euskadi pour une politique en faveur de la langue basque

Dans le cadre du volet « politique linguistique » de la Convention spécifique du Pays Basque, les partenaires ont mis en place une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) pour élaborer une politique linguistique de la langue basque. Cette instance regroupant l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général, le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque et le Conseil des élus, devrait se transformer en établissement public type GIP ou autre forme.

L'ensemble des partenaires est d'accord pour établir un partenariat avec la Communauté autonome d'Euskadi. Ce partenariat, s'il est dans un premier temps limité aux opérations linguistiques relevant de la Convention spécifique, peut évoluer vers des projets communs dans ce domaine. Cette action concertée est de nature à renforcer l'efficacité des politiques publiques dans un domaine qui nécessite une intervention forte et durable pour garantir la sauvegarde de la langue basque en Pays Basque nord.

3.3.1.4. Encourager le développement des échanges entre les communes

Depuis plusieurs années et au-delà des coopérations de proximité, des communes des territoires frontaliers entretiennent des relations, principalement dans le cadre des jumelages et des échanges culturels qui y sont liés. Il est souhaitable que ce mode de coopération se développe et favorise ainsi les échanges entre les populations.

3.3.2. Construire un territoire transfrontalier citoyen

Développer la coopération transfrontalière n'a de sens que si les citoyens s'y retrouvent et en perçoivent les intérêts. Tout comme le Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque a été l'occasion après la phase de diagnostic prospectif de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un projet fédérateur, il semble opportun d'imaginer une démarche du même type pour le territoire transfrontalier.

3.3.2.1. Créer une cellule stratégique pour le développement des coopérations transfrontalières

Face aux limites rencontrées dans la mise en place de coopérations transfrontalières, le groupe de travail propose de créer une cellule dédiée à l'identification des problèmes généraux et à l'élaboration d'un programme d'actions reposant sur des enjeux partagés par l'ensemble des acteurs frontaliers et de la population concernée.

Comme pour la Conférence inter-institutionnelle de régulation et de stimulation des coopérations transfrontalières, cette instance n'aurait pas de support juridique et regrouperait les principaux acteurs publics concernés par les questions transfrontalières dont la liste reste à définir.

3.3.2.2. Elaborer un programme d'actions pluriannuel

La montée en puissance d'un portage politique en faveur du transfrontalier repose en effet sur :

- la définition de programmes de développement et d'aménagement ambitieux : la réalisation de projets transfrontaliers d'envergure ne pourra se faire que si, au sein du Pays Basque nord, les responsables des collectivités locales parviennent à travailler ensemble et avoir une vision « partagée » du territoire,

  Ces projets devront prendre en compte les critères de développement durable, fortement préconisés par les stratégies du Ministère de l'Environnement français et du Gouvernement basque qui a légiféré en ce sens en 2000,

  Cela conduirait à la mise en place d'un véritable projet de vie transfrontalier veillant à ne pas renforcer les inégalités territoriales dans les domaines économique, social et environnemental. A l'échelle de l'Eurocité, échelle la plus pertinente en terme de bassin de vie, ce projet apporterait une plus-value sur les domaines traités (déplacements, accès au logement, à l'emploi, à la culture, …),

- une lisibilité des projets et de leur intérêt transfrontalier : rares sont aujourd'hui les projets dont l'intérêt est réellement partagé par les différents acteurs. Il est important de faire émerger des ambitions communes,

- un plan de communication des actions transfrontalières.

Les suggestions formulées par les commissions thématiques pourraient constituer les bases d'un programme opérationnel pour un territoire de vie transfrontalier intégrant notamment :

- un volet linguistique développé :

Au vu de la chute de la pratique du français en Gipuzkoa notamment et du faible niveau de pratique de l'euskara, il est absolument nécessaire de développer des mesures destinées à favoriser l'apprentissage des langues sur l'ensemble des espaces frontaliers (basque, français, espagnol).

L'objectif est de comprendre la langue du voisin, à défaut de la parler. La compréhension de la langue du voisin et vice versa suffit pour améliorer significativement les échanges et gagner en qualité dans les relations transfrontalières.

- un projet culturel et patrimonial fort :

Un des atouts du Pays Basque, dans sa configuration transfrontalière, est la co-existence d'une culture commune ou partagée.

A l'image du projet de mise en valeur de la baie de Txingudi qui a pour ambition d'inscrire dans le paysage un symbole culturel fort incarnant la communauté transfrontalière longtemps divisée, il serait intéressant de faire émerger des opérations emblématiques facteurs de rassemblement des citoyens.

- un volet éducatif dans les mesures de développement transfrontalier :

Les jeunes sont une formidable porte d'entrée pour le développement des pratiques transfrontalières qui ne sont pas « naturelles » pour les générations plus âgées. Les échanges scolaires et les manifestations communes dans des domaines fédérateurs tels que le sport, la culture, le patrimoine et l'environnement, sont autant de leviers à activer.

Le repositionnement des axes de travail de Bidasoa-Txingudi et les projets développés par l'Eurocité montrent que le secteur éducatif est un domaine essentiel pour créer un lien transfrontalier entre les populations.

Le sport a un impact important sur les populations jeunes qui, par ce biais, peuvent constituer des équipes transfrontalières et ainsi permettre de créer des liens forts comme cela se passe déjà à Txingudi avec les sélections de football ou les compétitions organisées en commun.

- un volet services à la population :

Un groupe de travail pourrait réunir les collectivités locales, territoriales et les acteurs concernés dans l'optique d'identifier les freins et de proposer des mesures concrètes favorisant l'amélioration des conditions de communication entre frontaliers.

Ces freins reposent sur quelques éléments repérés aujourd'hui mais dont la liste n'est pas exhaustive :

- l'application d'un zonage local pour la téléphonie fixe et mobile,
- la réorganisation des services de distribution du courrier,
- la mise à disposition pour les usagers des annuaires des provinces voisines.

- un volet économique visant une intégration plus forte du monde des entreprises.

Compte tenu de la réalité des zones transfrontalières, l'essentiel de ce programme concernerait la zone urbaine entre le Gipuzkoa et l'agglomération bayonnaise. Cependant, il est souhaitable qu'il ne se limite pas à cette frange littorale et qu'il intègre la zone transfrontalière avec la Navarre.

Le discours économique, surtout en Pays Basque nord, n'est pas clairement affiché. L'entrée transfrontalière est une occasion de définir les axes de développement et d'identifier les secteurs stratégiques pour les années futures.

3.3.2.3. Mobiliser les moyens financiers en priorité sur ces opérations

Les modalités de financement des opérations pourraient être examinées dans un cadre contractuel avec des fonds structurels européens (l'après 2006 n'est pas connu à ce jour) et les fonds communs des collectivités régionales.

Pourquoi ne pas imaginer un fonds d'initiative citoyenne avec des appels à projet largement médiatisés pour susciter un grand nombre de dossier de candidature[54] ?

3.3.3. Se doter des outils nécessaires dédiés au développement transfrontalier

Différents domaines pouvant faire l'objet de coopérations restent en l'état faute d'outils et de moyens adaptés. Il convient ici de mettre plus particulièrement l'accent sur quelques outils dont certains, déjà identifiés, n'ont pas vu le jour par manque de portage politique, de maturité du projet ou d'intérêt partagé.

3.3.3.1. Créer avec l'Euro-Institut, un lieu ressource favorisant la coopération transfrontalière dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le projet d'Euro-Institut repose sur la création d'un lieu ressource dédié aux problématiques transeuropéennes en prenant en compte le massif pyrénéen mais également l'Arc atlantique.

Les missions définies sont :

- mettre en synergie des équipes (universitaires, institutions publiques et privées, milieu de la formation, milieu associatif, …),
- favoriser la recherche-action à l'interface des centres de recherche et des utilisateurs professionnels,
- diffuser les initiatives européennes auprès des professionnels, des autres acteurs et du grand public,
- apporter un appui technique et logistique aux acteurs de la coopération transfrontalière et aux porteurs de projets,
- fédérer les initiatives des différents observatoires déjà créés (observatoire juridique transfrontalier, de l'euro, de la santé, de l'habitat),
- assurer une fonction d'échanges et de propositions vers les institutions nationales et européennes dans le domaine des politiques transfrontalières, voire dans un second temps des politiques interrégionales et transnationales.

Au stade actuel des réflexions, le Conseil de développement préconise une redéfinition des missions de cet institut, partagée par tous les partenaires afin que ce projet découle dans sa conception d'une réelle coopération transfrontalière. Le cadre territorial ne doit pas se limiter au périmètre de l'Eurocité et la liste des acteurs associés doit rester ouverte.

[54] proposition du projet stratégique transfrontalier de la métropole franco belge

3.3.3.2. Mettre en place un observatoire de la santé

La création d'un tel observatoire est un projet issu de la volonté de coopération entre les centres hospitaliers de la Côte basque et de Donostia-San Sebastián à la fin des années 1990. Depuis 2002, le contenu du projet, inscrit dans le cadre de l'Eurocité, est en discussion entre les responsables des deux centres hospitaliers.

Ce partenariat sanitaire et médico-social entre collectivités publiques, établissements publics et privés de santé, professionnels et administrations de la santé (ARH, DDASS, CPAM, et homologues espagnols) permettrait de nouer des rapports plus solides et d'établir une planification et une organisation coordonnée de l'offre de soins dans un souci d'économie d'échelle et d'optimisation des compétences.

Les objectifs sont de :

- développer des programmes de surveillance sanitaire,
- identifier les groupes de population spécifique,
- créer un système commun d'information sanitaire et médico-social,
- identifier les obstacles à la coopération transfrontalière (législation, couverture sociale,…).

Il nous semble opportun de soutenir ce projet et d'associer dans cet observatoire tous les professionnels de la santé, par l'intermédiaire de syndicats ou de représentants (Fédération régionale de l'hospitalisation privée, ordres, …) afin d'améliorer l'organisation de l'offre de soins entre tous les établissements et les acteurs frontaliers de la santé.

3.3.3.3. Développer et coordonner une mission d'assistance statistique transfrontalière

La connaissance des échanges transfrontaliers et de leur évolution est très imparfaite actuellement. Si dans certains domaines suivis par l'Agence transfrontalière (transports, environnement…) l'on dispose d'informations, beaucoup d'autres restent peu lisibles par manque de données (exemple du domaine économique et social).

C'est pourquoi, il est souhaitable d'examiner les données qui font défaut aujourd'hui pour une bonne analyse des dynamiques transfrontalières et imaginer une fonction d'observation plus globale concernant la totalité de la zone transfrontalière.

Le traitement des données statistiques se heurte à :

- une méconnaissance des détenteurs des informations et des champs d'application,
- une dispersion du traitement de l'information, côté Pays Basque nord essentiellement,
- des besoins statistiques transfrontaliers non définis,
- des données statistiques différentes (critères, années de comptage, …),
- des données peu lisibles dans le domaine économique et social,
- un manque de coordination des informations.

Cette mission d'observation, qui aurait pour principale mission de coordonner les sources statistiques existantes, participerait ainsi à améliorer la lecture des enjeux et des dynamiques transfrontalières.

Ces données doivent concerner la totalité de la zone transfrontalière et être partagées par l'ensemble des instances disposant de données globales (EUSTAT, INSEE) et de données sectorielles (Agence transfrontalière, Conseil général, Chambres consulaires, Agence d'urbanisme, …, pour le Pays Basque nord). La coordination pourrait être assurée par une des structures s'impliquant dans ce réseau.

3.3.3.4. Mettre en place une commission transfrontalière pour les coopérations artistiques et culturelles

Le développement des coopérations transfrontalières dans le domaine de la culture souffre d'un manque de coordination entre opérateurs, d'un problème de diffusion des spectacles au Pays Basque sud et de coopérations établies sur des relations personnelles plus que réellement étayées.

La mise en place d'une commission transfrontalière pourrait remédier à cette situation en étant :

- un lieu de ressources en matière d'informations culturelle et artistique : recherche, collecte et diffusion de l'information,
- une structure initiatrice d'actions de programmation transfrontalières en lien avec les acteurs existants,
- un lieu d'échanges et de rencontres entre acteurs culturels frontaliers permettant entre autre la réalisation de projets artistiques communs,
- un lieu de ressources en matière d'informations juridiques et financières spécifiquement pour les acteurs culturels.

Cette fonction pourrait être accueillie au sein d'une des structures existantes sous forme d'un service spécialisé dénommé par exemple « commission transfrontalière pour les relations culturelles » avec un financement propre.

3.3.4. Imaginer des dispositifs innovants permettant une meilleure articulation des réglementations

Plutôt que de viser l'homogénéisation des réglementations dans les zones transfrontalières, difficile et probablement fastidieuse, le groupe de travail propose de mettre l'accent sur leur articulation en partant de situations problématiques identifiées.

3.3.4.1. Examiner et traiter les situations réglementaires problématiques

Etre acteur dans un espace transfrontalier suppose que pour le citoyen, le salarié, l'entrepreneur, le consommateur, les droits et devoirs s'exercent de la même manière sur l'ensemble du territoire ; tel n'est pas le cas.

Dans de nombreux domaines, les réglementations diffèrent entre les Etats français et espagnol et sont de véritables obstacles au développement des coopérations transfrontalières :

- étanchéité des protections sociales,
- différences dans le droit du travail,
- fiscalités différentes,
- reconnaissance des diplômes,

Il est souhaitable de faire un état des lieux précis des principaux problèmes de nature juridique et réglementaire auxquels sont confrontés les transfrontaliers et d'examiner les solutions possibles pour gommer progressivement les obstacles qui limitent les échanges[55]. Une expertise juridique serait opportune afin d'évaluer ce que le cadre juridique actuel autorise et de proposer des modalités pour homogénéiser ou articuler les réglementations actuelles.

3.3.4.2. Expérimenter sur Bidasoa-Txingudi un dispositif permettant l'articulation des réglementations

La zone de Txingudi peut être considérée comme un laboratoire où s'élaborent les politiques publiques transfrontalières de demain (chemin de la baie unissant les trois villes, requalification de la zone des ponts). Cet ensemble urbain de 80 000 habitants au cœur de l'Eurocité Bayonne/San-Sebastián est confronté à des problématiques identiques dans plusieurs domaines : développement économique, politique de l'emploi, insertion sociale et professionnelle, déplacements interurbains, politique du logement, gestion de l'environnement, politique touristique, équipements urbains, politique culturelle, vie citoyenne entre autres.

Le Consorcio Bidasoa-Txingudi n'autorise pas les trois communes à œuvrer ensemble dans tous ces domaines. C'est pourquoi, il est proposé de mettre en place sur ce territoire[56] un dispositif expérimental européen dont l'objectif essentiel serait de tester en grandeur nature des modalités d'articulation des réglementations nationales et européennes dans les domaines tels que les dispositifs d'insertion et de formation professionnelle, le droit du travail, les politiques d'urbanisme (logement, requalification urbaine), l'environnement et la santé.

Ce projet, s'il est validé dans le principe, devra faire l'objet d'une étude de faisabilité pour préciser notamment le cahier des charges : cadre de l'expérimentation, maîtrise d'ouvrage, moyens nécessaires, suivi et évaluation.

---

[55] Le ministère de l'Intérieur examine actuellement les améliorations qui pourraient être apportées dans le Traité de Bayonne pour lever certains blocages.

[56] L'exemplarité de l'expérience du Consorcio Bidasoa-Txingudi a été soulignée dans un récent rapport d'experts au Comité directeur de la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe : La bonne pratique de la coopération transfrontalière entre les villes divisées est parfaitement illustrée par les exemples de Haparanda/Tomio (Suède Finlande), Baale-Hertog/Baarle-Nassau (Belgique Pays-Bas), par l'agglomération trinationale de Bâle (France-Allemangne-Suisse) et le Consorcio Bidasoa-Txingudi (Espagne-France). Ces villes pourraient servir d'exemple aux villes divisées d'Etas non membres de l'Union européenne

Stimuler le développement de la coopération transfrontalière

Développer les partenariats institutionnels

Mise en place d'une conférence inter-institutionnelle de régulation et de stimulation des coopérations transfrontalières

Consolidation des bases institutionnelles de l'Eurocité

Concrétisation du partenariat entre la MOP et la CAE

Développement des échanges entre communes

Construire un territoire transfrontalier citoyen

Mise en place d'une cellule stratégique pour le développement des coopérations transfrontalières

Elaboration d'un programme d'actions pluriannuel

Mobilisation des moyens financiers en priorité sur les opérations

Se doter des outils nécessaires dédiés au développement transfrontalier

Création d'un lieu-ressource sur le modèle de l'Euro-Institut

Mise en place d'un observatoire de la santé

Développement et coordination d'une mission d'assistance statistique transfrontalière

Mise en place d'une commission transfrontalière pour les coopérations artistiques et culturelles

Imaginer des dispositifs innovants permettant une meilleure articulation des réglementations

Examiner et traiter les situations réglementaires problématiques

Expérimenter sur Bidasoa-Txingudi un dispositif permettant l'articulation des réglementations

AMENDEMENTS PROPOSES ET NON INTEGRES AU RAPPORT

Ces amendements proposés par des membres du Conseil de direction n'ont pas été retenus dans le rapport définitif. Toutefois, le conseil de direction a décidé de les annexer. Ces amendements concernent les paragraphes suivants :

§ 2.4 ; p.30 : « Il est nécessaire de distinguer dans ce domaine, le secteur public du secteur privé :

- dans le secteur privé, la coopération transfrontalière verra le jour de façon active et durable s'il existe des opportunités et des intérêts partagés, dans le cadre d'un environnement favorable. Aujourd'hui, malgré ou à cause d'une méconnaissance presque généralisée, réciproque, le transfrontalier reste cantonné pour l'essentiel aux choix et aux comportements individuels de consommation,
- dans le secteur public, il faut qu'il y ait des intérêts communs sans que cela soit suffisant pour prendre des initiatives porteuses ou pour mettre en œuvre des réalisations transfrontalières. En effet, du fait de contraintes administratives différentes et complexes, il faut absolument qu'émerge une forte volonté politique, si possible partagée des deux côtés de la frontière. Or celle-ci, actuellement, a le plus grand mal à se structurer du fait des déséquilibres de compétences entre les différentes collectivités et, pour le Pays Basque nord, de l'inexistence d'une institution idoine en charge de l'ensemble du territoire concerné et en cohérence avec ses préoccupations et priorités ».

§ 2.4.1 ; p.30 : Enlever « à un retard pris en matière de ligne à grande vitesse » car le problème de saturation provient des marchandises, des obstacles au transfert de la route vers le rail et vers la voie maritime. Faut-il rappeler que l'Y basque ne prévoit pas de LGV.

§ 2.4.1.1 ; p.31 : « Le projet d'axe routier franco-navarrais suscite de fortes réserves locales et, dans son avis de mai 2002 sur la traversée des Pyrénées, le CDPB préconise une amélioration de l'existant sans création de nouvel axe ».

§ 2.4.1.2 ; p.31 : Pas de concertation transfrontalière, ni d'initiative commune durable, ce d'autant moins que pour l'instant le Pays Basque nord n'a pas été capable d'exprimer sa position clairement sur les principaux projets d'infrastructures et leurs évolutions souhaitables. Le point de vue Pays Basque nord n'a donc pas pu émerger et être défendu même si, pour une bonne part, les choix sont faits dans ce domaine à partir d'intérêts nationaux ou européens,

§ 2.4.2.3 ; p.34 : Limite structurelle en Pays Basque nord du fait de l'absence d'un pôle universitaire local, cohérent et autonome pour concevoir avec ses homologues du Pays Basque sud intéressés et mettre en œuvre progressivement une politique et une dynamique d'un enseignement supérieur transfrontalier efficient.

§ 2.4.3.1, p.36 : « Le domaine du sport est important dans le tissu des relations transfrontalières avec l'existence récente de nombreuses conventions ou rapprochements entre des clubs ou fédérations du Pays Basque nord et homologues du Pays Basque sud notamment dans les domaines du foot, de la pelote et du rugby.

Au niveau de la presse, support de la diffusion culturelle, de nombreuses coopérations existent avec l'implantation de délégations de médias d'Euskadi en Pays Basque nord (Gara, Berria, Euskal-Telebista). L'information transfrontalière culturelle prend également de l'importance dans les colonnes des quotidiens locaux. »

§ 2.4.3.3, p.38 : - Une absence de collectivité territoriale responsable couvrant le territoire du Pays Basque nord, capable de décliner des priorités dans une politique culturelle pour ensuite

s'approcher de ses homologues du Pays Basque sud et faire émerger des priorités transfrontalières cohérentes.

§ 2.4.4.3 ; p.41 : - La nécessité d'une collectivité territoriale responsable et concernée est évidente pour élaborer et pérenniser sa politique linguistique avec l'épanouissement complet du volet transfrontalier puisque plus de 90% des locuteurs en basque sont au Pays Basque sud.

§ 2.4.5 ; p.42 : La zone littorale est confrontée à de fortes tensions foncières … « qui se sont beaucoup aggravées depuis sept ans, sans perspective de maîtrise, avec l'arrivée d'une population extérieure en provenance du Pays Basque sud »

§ 2.4.5.3 ; p.44 : Absence d'analyse et de vision commune sur la crise gravissime de l'habitat, préalable à la mise en place d'une vraie politique transfrontalière pourtant indispensable dans ce domaine aussi.

§ 2.4.6.3 ; p.46 : Pas de politique commune ou même de coordination dans des domaines proches et à cibles de marché et images partiellement communes comme par exemple pour les produits agricoles ou agroalimentaires liés au terroir ou aussi dans le tourisme et sa promotion,

§ 2.4.8.1 ; p.50 : au sein du Consorcio Bidasoa-Txingudi : coordination des ressources en eau entre Hendaye et Irun.

§ 2.4.8.3 ; p.52 : Incapacité à répondre de façon commune et coordonnée même en cas de crise appelée à durer, sur un bien commun -l'océan- après la catastrophe du Prestige,

p.52 ; titre § 2.5 : « Malgré les atouts et les besoins, dix ans après l'entrée de l'Espagne dans l'Europe, le transfrontalier reste, mis à part quelques exceptions du domaine privé, absent du quotidien et étranger aux différentes politiques locales ».

p.53 : § 2.5.4 « Passer de l'état d'handicap à celui d'atout :

Dix ans après l'intégration de l'Espagne à l'Europe, pour de multiples raisons (culturelles, sociologiques, administratives et politiques), la frontière reste dans la plupart des domaines une barrière qui maintient globalement chacun des territoires dans un statut d'étranger pour le voisin.

Cela peut cantonner ce territoire dans une situation d'impasse finalement négative même si beaucoup profitent individuellement des déséquilibres sectoriels existants sur les marchés de la consommation et si la proximité de la frontière apparaît comme un avantage, au moins virtuel, aux yeux de certains analystes ou investisseurs.

Cette situation ne correspond, ni à la volonté des législateurs ni à la majorité de l'opinion qui souhaitent avancer vers une citoyenneté européenne où les territoires transfrontaliers doivent tendre à se rapprocher pour faire de ces espaces, des lieux de vie plus riches par leur diversité et plus porteurs que d'autres par leur ouverture sur des mondes différents. C'est ce à quoi devrait tendre une stratégie politique adéquate, coordonnée et progressive des politiques territoriales localement menées. »

p.56 ; § 3.1. : « Les résultats très limités sinon marginaux de la coopération transfrontalière et l'examen de son évolution en Pays Basque mettent en lumière les conditions nécessaires suivantes pour une évolution réellement dynamique et positive,

L'indispensable affirmation d'une volonté politique claire et forte portant sur l'ensemble du Pays Basque pour passer du niveau des bonnes intentions ou des discours à celui de la mise en œuvre d'une véritable politique transfrontalière active même si elle doit être progressive,

Le nécessaire assouplissement, avec des adaptations modulées, des contraintes administratives et réglementaires afin de débloquer les freins aux initiatives et aux échanges pour faciliter et réussir des expérimentations concrètes ».

§ 3.1 ; p.56 : - la mise en œuvre de stratégies et plans d'actions sectoriels, partagés dès la conception par les responsables des structures concernées des deux côtés de la frontière, pour des durées les plus longues possible.

§ 3.1.1 ; p.56 : Cela implique … nécessairement la définition puis la mise en œuvre d'une politique et de stratégies claires et cohérentes pour le Pays Basque nord dans les domaines déjà évoqués comme ceux du foncier et du logement, des transports, de la langue, de la culture, de la santé, des médias, des activités socio-économiques et de l'environnement.

§ 3.1.1 ; p.56 : A l'évidence, une telle étape ne pourra être franchie que par une collectivité, elle-même cohérente avec le territoire du Pays Basque nord pour répondre à ses besoins et à ses préoccupations, et exprimer ainsi des priorités adaptées. Ce sera aussi beaucoup plus compréhensible pour les partenaires du Pays Basque sud pour compléter ou amender les propositions venant du Pays Basque nord.

§ 3.1.3 ; p.57 : Modifier le paragraphe comme suit : **«** L'examen des outils juridiques existants comme des contraintes et obligations respectives, avec l'analyse des voies de solution, doivent permettre de repérer des deux côtés de la frontière les principaux verrous et incohérences ainsi que les freins prioritaires qu'il s'agira peu à peu de surmonter ».

p.57 ; § 3.1.4 : « En fonction de l'élaboration, de la rédaction et de l'affichage clair de sa volonté politique, la collectivité territoriale responsable et en charge du Pays Basque nord définira ses orientations sectorielles pour les retravailler et les valider avec les structures du Pays Basque sud concernées ».

§ 3.2 ; p.57 : D'autant plus que jusqu'à présent, il n'y a pas de collectivité territoriale responsable en charge spécifiquement du Pays Basque nord.

§ 3.2 ; p.57 : Pour le Pays Basque nord, on peut rajouter l'hétérogénéité des compétences et des responsabilités territoriales.

§ 3.3.1 ; p.58 : **«** Cette préconisation est fondamentale et doit se décliner sur les différents périmètres de coopération transfrontalière existants ou à créer qu'il s'agira de renforcer et d'élargir. Cela concerne bien-sûr en priorité le Consorcio Bidasoa-Txingudi et l'Eurocité.

Il faudra compléter au plus vite le travail de ces institutions localisées par la structure de droit commun (département Pays Basque avec compétences élargies, spécifiques et expérimentales) couvrant le Pays Basque nord avec des délégations de compétences à négocier avec le Conseil régional d'Aquitaine et l'Etat.

Cette phase est essentielle pour dégager une réelle volonté politique lisible par les partenaires du Pays Basque sud, avec lesquels il faudra parvenir à des priorités et à des projets transfrontaliers partagés, adaptés et assumés des deux côtés de la frontière ».

§ 3.3.1.1 ; p.58 : « C'est pourquoi, à titre provisoire et transitoire, dans l'attente de la création d'un département Pays Basque, le Conseil de développement du Pays Basque suggère d'établir un partenariat (qui pourrait être prolongé en s'adaptant après la mise en place du nouveau département) entre les autorités compétentes de part et d'autre de la frontière ».

§ 3.3.1.1 ; p.59 : « La fonction de chef de file pourrait être provisoirement assurée par délégation directe et complète du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et dans le cadre du droit à l'expérimentation en cours de montage, au Conseil des élus du Pays Basque ».

§ 3.3.1.1 ; p.59 : « le développement économique : en particulier autour des activités productives dont celles touchant l'agriculture et l'agro-alimentaire ainsi que les activités touristiques et leur promotion »,

§ 3.3.1.1 ; p.59 : - de rassembler les volontés des responsables politiques des deux côtés de la frontière et de pouvoir régulièrement afficher les orientations et les priorités générales transfrontalières pour en faire un levier pédagogique d'ouverture et de pointer les résultats positifs obtenus si possible dans les deux territoires

§ 3.3.1.1 ; p.59 : Les modalités de fonctionnement et objectifs de cette instance « seraient à préciser tout d'abord en Pays Basque nord en fonction de sa composition interne finale, pour être ensuite proposées puis amendées par les institutions couvrant le territoire du Pays Basque sud ».

§ 3.3.2.1 ; p.61 : « Dans l'attente de la mise en place d'un département Pays Basque, et en doutant de l'efficacité d'un tel dispositif, le Conseil des élus du Pays Basque, à titre provisoire par délégation du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, pourrait être l'amorce et le pilote de cette cellule stratégique qui serait élargie aux responsables du Pays Basque sud concernés puis complétée par les autres acteurs utiles côté français ».

§ 3.3.2.2 ; p.61 : qui sera facilitée par l'émergence de la nouvelle structure idoine, le département.

§ 3.3.2.2 ; p.62 : - la coordination et la gestion de la circulation des camions lors des jours fériés différents, …

§ 3.3.3.2 ; p.64 : - contrôler et s'assurer de la meilleure utilisation des équipements lourds actuels et coordonner l'information préalable de nouveaux afin d'en assurer l'utilisation optimale au moindre coût avec un bon service de proximité aux patients.

§ 3.3.4.1 ; p.65 : - validation et couverture correcte des garanties et responsabilités, ainsi que des équivalences normatives