



Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement

**Mémoire de recherche
Présenté par Camille PENEAU**

**COMMUNICATION
ET
STRUCTURATION D'UN ESPACE TRANSFRONTALIER
◆◆◆◆
LA CONURBATION BAYONNE-SAN SEBASTIAN**

Magistère d'Aménagement – 3^{ème} année

Année universitaire 2002-2003

UNIV. TOURS EPU DA CESA



D 251 003752 5



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement Jean-Paul CARRIERE, tuteur de ce mémoire, pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes qui ont répondu à mes questions :

- ♦ Serge PEYRELONGUE, secrétaire général de la mairie d'Hendaye
- ♦ Pilar FUERTES, animatrice transfrontalière du consorcio Bidasoa-Txingudi
- ♦ Brigitte TONNET, chargée de mission coopération transfrontalière, Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz
- ♦ Corinne COURREGES, mission du développement durable de la CABAB, coordinatrice de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement
- ♦ Jean-Marie BLANC, chef de service Pyrénées, Conseil Régional de la région Aquitaine
- ♦ Michel SOULE, directeur adjoint, services techniques urbanisme et environnement, ville de Saint-Jean-de-Luz
- ♦ Sébastien ETCHEBARNE, chargé de mission, Conseil de Développement du Pays Basque
- ♦ Serge CASTAGNE, chef du groupe urbanisme-aménagement, DDE 64
- ♦ Létizia DELORME, chargée de mission, Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées
- ♦ Lidé URREIZTIETA, en charge des relations transfrontalières au Conseil général des Pyrénées Atlantiques

Sans oublier Hélène LARRALDE, chargée de mission à l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, qui par une lecture attentive de mon travail et des remarques constructives a contribué à cette recherche.

SOMMAIRE

Sommaire	1
Introduction générale	2
Partie 1. L'espace transfrontalier	5
Introduction	6
<u>I. « L'effet frontière »</u>	7
<i>A. Les fonctions de la frontière : de la ligne à la zone</i>	7
<i>B. La frontière franco-espagnole : morphologie de la bande littorale entre Bayonne et San-Sebastián</i>	9
<u>II. Enjeux et problèmes spécifiques du développement urbain transfrontalier</u>	18
<i>A. Problèmes de type structurels liés à la position géographique</i>	19
<i>B. Problèmes liés aux difficultés propres à la coopération transfrontalière</i>	20
<u>III. La conurbation basque :</u>	24
<u>la particularité de l'imbrication des échelles de coopération</u>	24
<i>A. Les échelons de coopération : leurs intérêts, leurs objectifs</i>	24
<i>B. La conurbation Bayonne-San Sebastián :</i>	34
<i>quel(s) territoire(s) transfrontalier(s) ?</i>	41
Conclusion	
Partie 2. Communication entre acteurs du transfrontalier :	
quelles modalités ?	43
Introduction	44
<u>I. Coopération transfrontalière : quels moyens ?</u>	45
<i>A. Le cadre juridique</i>	46
<i>B. Les facteurs humains</i>	52
<u>II. Raisonner et communiquer transfrontalier</u>	56
<i>A. Théorie de la communication : principes généraux</i>	56
<i>B. Les langues : obstacle ou pas ?</i>	62
<i>C. Les situations de communication</i>	75
Conclusion	86
Conclusion générale	88
Table des matières	91
Bibliographie	94
Annexes	98

INTRODUCTION GENERALE

Le rôle des frontières tend aujourd'hui à se transformer, suite notamment aux avancées de la construction européenne. L'ouverture des frontières au 1^{er} janvier 1993 a laissé des territoires en mutation qui sont appelés à évoluer vers des lieux d'échanges et de contacts, des sites qui rapprochent et réunissent. Les territoires transfrontaliers sont souvent évoqués comme des traits d'union entre les pays, comme des passerelles.

Le territoire demeure un support et ce sont les hommes, politiques ou bien techniciens, qui, par leur conviction de l'intérêt à travailler avec un partenaire, certes proche géographiquement, mais néanmoins étranger et différent, font de ces territoires des traits d'union. La coopération transfrontalière fait travailler des politiques et des techniciens qui ont une approche du territoire fortement imprégnée du contexte national dans lequel ils évoluent. Ce sont au minimum deux conceptions de l'aménagement qui sont mises en relation. La différence induite par la frontière est à l'origine d'obstacles socio-culturels et institutionnels qu'il convient de dépasser avant de mettre en place une coopération réellement opérationnelle. Dépasser ces obstacles, c'est imaginer de nouvelles normes, base pour l'émergence d'un espace transfrontalier reconnu par chaque partenaire.

↳ mixt des 2 conceptions

Parmi les agglomérations transfrontalières qui jalonnent les frontières françaises, nous avons retenu la conurbation Bayonne-San Sebastián pour illustrer notre propos. Cet ensemble urbain s'étend de part et d'autre de la frontière franco-espagnole sur une distance de 50 kilomètres. Cette conurbation, succession de noyaux urbains reliés par un tissu lâche, s'appuie sur le noyau situé sur la frontière : le Consorcio Bidasoa-Txingudi. Cette conurbation est également le support d'une coopération plus large entre la Diputación Foral de Guipuzcoa et la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. Outre ces deux structures, la Région Aquitaine, en partenariat avec la Communauté Autonome d'Euskadi, mène des actions à caractère transfrontalier. Ces trois échelons de coopération sont imbriqués. Ayant tous pour dessein la coopération transfrontalière, les actions de ces trois échelons doivent théoriquement être coordonnées pour structurer de façon cohérente les trois « sous-systèmes » supports de coopération.

Chaque échelon renvoie à une acception de l'espace transfrontalier. Or, il est supposé que, même si ses marges sont fluctuantes, il y a un espace transfrontalier. La structuration des organes de coopération sur la bande littorale entre Bayonne et San Sebastián illustre le flou de la notion d'espace transfrontalier. Ce territoire émergent est en effet difficile à saisir car débordant la frontière, ses limites sont épaisses. L'espace transfrontalier est par conséquent un espace à géométrie variable selon les représentations que s'en font les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière. Il est cependant essentiel que chaque acteur identifie le même espace transfrontalier pour répondre aux enjeux de la coopération. C'est alors en amont, avant même la définition de normes adaptées à cet espace, que la communication entre acteurs du transfrontalier permet d'aboutir à la construction d'une représentation commune.

La *coopération transfrontalière* s'inscrit sur un *espace transfrontalier*. Ce sont là deux champs, l'un conceptuel, l'autre géographique, interdépendants qui nécessitent d'être définis pour aborder ce travail. La coopération transfrontalière est selon nous la résultante d'un double processus :

1. *processus social* : le territoire transfrontalier est d'abord un espace dessiné par des pratiques quotidiennes. Les individus qui par leurs pratiques dessinent ce territoire vivent une « intercommunalité officielle et internationale » (Mission Opérationnelle Transfrontalière – 2000). C'est une fois que ce processus est suffisamment avancé, qu'il émerge et sensibilise les acteurs publics qu'un second processus est déclenché.

2. *processus politique* : les institutions n'ont pas vocation à susciter les relations transfrontalières, mais à les encourager, à les encadrer lorsqu'elles existent. Le processus politique est une étape administrative, institutionnelle qui vise à organiser la coopération sur un territoire émergent, se détachant presque des territoires nationaux dont ses composantes sont issues. La structuration est alors la seconde étape de ce processus après l'identification d'un phénomène émanant de pratiques sociales et économiques.

Ces deux processus ne sont pas concomitants. La production sociale d'un espace de vie englobant la frontière déclenche la seconde étape, celle de l'intervention des autorités publiques, mais la première étape continue d'alimenter la construction institutionnelle de l'espace transfrontalier.

La coopération transfrontalière peut alors être définie de la façon suivante :

La coopération transfrontalière est une démarche politique volontaire qui vise à traiter des problèmes à une échelle pertinente, s'étendant de part et d'autre d'une frontière, en tirant globalement profit des atouts locaux des territoires transfrontaliers. Le contexte multinational fait intervenir des acteurs essentiellement publics, évoluant dans des contextes institutionnels et socioculturels différents, qu'il faut amener à faire travailler ensemble, en s'appuyant sur différentes ressources, pour construire une perception et une réflexion territoriales communes correspondant aux enjeux du problème abordé.

Nous ne nous essaierons pas à donner une définition précise et complète de la notion d'espace transfrontalier avant d'aborder le cœur du sujet. C'est en fait la réflexion menée tout au long de ce travail qui permettra au lecteur de saisir le flou qui caractérise cette notion, et son incidence sur les échanges entre acteurs.

[Comme l'indique la définition que nous proposons, la coopération transfrontalière passe d'abord par une « perception et une réflexion territoriales communes ».] L'objet de cette recherche vise à identifier les mécanismes communicationnels à l'œuvre entre les échelons de coopération de la conurbation Bayonne-San Sebastián. L'analyse de leurs incidences sur la construction d'une représentation commune de l'espace transfrontalier, préalable à toute démarche opérationnelle de coopération, mettra alors en perspective le lien entre « communication et construction d'un espace transfrontalier ».

Nous aborderons dans une première partie consacrée à l'espace transfrontalier les effets induits par la frontière, coupure physique, sur la conurbation Bayonne-San Sebastián. La présentation de ce territoire support de coopération nous amènera ensuite à évoquer les principaux problèmes rencontrés dans les agglomérations transfrontalières. Cette première partie s'achèvera sur une approche des relations entre les collectivités qui cherchent à structurer ce territoire support/ces territoires supports de coopération sur la bande littorale entre Bayonne et San Sebastián.

Les échanges entre acteurs du transfrontalier, entre autres, participent à la construction d'une représentation commune de l'espace transfrontalier. La seconde partie sera alors consacrée aux modalités de la communication entre acteurs. Avant d'aborder les caractéristiques du « raisonnement transfrontalier » et de la « communication transfrontalière » qui alimentent les représentations de l'espace transfrontalier, il conviendra de revenir sur les moyens juridiques et humains dont disposent aujourd'hui les initiatives de coopération transfrontalière.

PARTIE 1
L'ESPACE TRANSFRONTALIER

INTRODUCTION

La notion de frontière est le fruit de notre culture dont l'approche territoriale prime le périmètre, le zonage. La frontière impose une limite souvent là où les espaces sont les plus fluctuants. La frontière se définit par rapport aux concepts de propriété et de droit ; la frontière est dans ce sens coupure, elle instaure la différence en opposant deux espaces, deux construits socio-institutionnels. Peut-on cependant penser le territoire qui s'étend de part et d'autre de la frontière autrement que comme un territoire scindé par la frontière ? La frontière, à l'origine coupure peut-elle devenir un facteur d'unité ?

Cette première partie abordera d'abord les principales fonctions de la frontière. Les caractéristiques de la conurbation basque, espace support de la coopération entre collectivités françaises et espagnoles, seront ensuite présentées pour illustrer l'incidence de la frontière sur cet ensemble urbain. Cette conurbation s'est construite, aussi bien côté français qu'espagnol, contre la frontière, ce qui explique la dualité de cet espace : écarts quantitatifs et qualitatifs inhérents à l'insertion de chaque Pays Basque dans un système politico-administratif différencié, deux organisations territoriales, deux logiques foncières, deux économies, deux acteurs aux ressources inégales (Zanettin - 1996). Ce sont deux entités qui se sont développées contre la frontière que la coopération franco-espagnole cherche à structurer autour de la frontière. Mais la coopération transfrontalière en milieu urbain doit faire face à certains obstacles qui seront rapidement déclinés. L'espace support de coopération et les enjeux spécifiques à la coopération transfrontalière urbaine forment le contexte dans lequel se déclinent les entreprises de coopération. Cette première partie se terminera par une approche croisée des structures de coopération en place sur la bande littorale entre Bayonne et San Sebastián.

La présentation de ce territoire vise à mettre en perspective les difficultés qu'il y a à délimiter un espace transfrontalier. L'espace transfrontalier est le support des entreprises de coopération animées par acteurs français et étrangers. Base commune de travail, il est supposé que cet espace doit être identique dans les représentations que s'en font les acteurs. Cette condition détermine nous semble-t-il la pertinence et la cohérence à la fois des échanges entre acteurs et des actions menées sur le territoire support.

I. « L'effet frontière »

A. Les fonctions de la frontière : de la ligne à la zone

La frontière, dans sa fonction la plus élémentaire, délimite des espaces. Mais la frontière est également moteur du processus d'émergence de territoires dits transfrontaliers. Ces territoires ne s'appuient pas sur la frontière comme butoir, mais se développent justement autour de cette ligne, lui donnant ainsi de l'épaisseur. La frontière est au cœur de ces territoires. Dans le premier cas, le territoire induit la frontière, le territoire est déterminant. Dans le second cas, celui des territoires transfrontaliers, la frontière, par ses fonctions, dessine un territoire qui englobe la coupure, le territoire est alors déterminé. Ce qu'il y a au-delà de la frontière entre dans le champ de réflexion.

1. La norme

Traduction, régulation, différenciation, relation sont les quatre mégafonctions de la frontière identifiées par Raffestin (Grandiaga – 1998) :

- *La frontière est traduction* dans la mesure où elle définit la limite d'une souveraineté, d'un pouvoir, d'une activité, etc.
- *La frontière est régulation* car elle délimite des espaces au sein desquels les projets d'ordre politique, économique, social et culturel peuvent avoir lieu en toute autonomie, par rapport aux influences extérieures, selon la volonté et les critères des entités et des organismes décisionnels.
- *La frontière est différenciation* du fait qu'elle départage deux groupes, deux sociétés, deux pouvoirs, deux Etats qui ne se sont pas forcément imposés les mêmes objectifs à atteindre ; elle est cause de deux évolutions collectives différentes dont les effets se ressentent dans de nombreux domaines.
- *La frontière est relation* dans la mesure où elle juxtapose des territoires qui se confrontent, se comparent et se découvrent.

C'est la fonction de mise en relation qui est dominante dans le cas de dynamiques de coopération transfrontalière. La frontière est une ligne de démarcation entre deux systèmes de règles - qu'elles soient politiques, sociales, culturelles, symboliques, linguistiques, religieuses, etc. - qui, par son entremise, sont en regard. La frontière renvoie alors à la problématique identité/altérité. L'idée est, par la profondeur des relations qui peuvent être développées entre les acteurs de deux territoires, non pas de nier les fonctions de traduction, régulation et différenciation, mais de les dépasser pour estomper l'effet de coupure induit par la frontière.

La frontière marque les représentations, modifie les conceptions et les normes de l'ordre matériel et idéal. Elle s'inscrit de manière tout à fait matérielle dans un territoire, posant des lignes, des bornes mais aussi de façon plus subtile elle tend à créer de la différenciation dans le paysage et dans les esprits. Elle fixe l'ici et l'ailleurs. La confrontation de l'ici - l'identité - à l'ailleurs - l'altérité -, la fonction de relation sont à l'origine de l'élaboration de nouvelles normes pour des territoires qui sont amenés à fonctionner ensemble. En effet, la fonction de relation peut aboutir à la production de nouvelles normes propres au territoire sous influence frontalière. C'est alors l'espace transfrontalier, et non plus la frontière comme ligne, qui est à l'origine de la traduction, de la régulation et de la différenciation.

La frontière distingue deux systèmes de normes, mais elle renvoie également à son pendant : la transgression ; toute règle, toute limite est faite pour être enfreinte ou contournée. La frontière prescrit des comportements, des discours et des représentations. Ces prescriptions se voient confortées et légitimées par les transgressions qui leur sont liées. Les processus de transgression, stimulés par la fonction « relation », ne sont pas anecdotiques, car grâce à eux, la frontière semble perdre de la rigueur. Ce sont alors les mélanges, les phénomènes d'articulation qui dominent.

2. La transgression

La transgression implique, entre autres, la mobilité, un système de mouvance. Dans cette perspective, la frontière apparaît comme une zone et non plus comme une ligne, cette zone étant un « entre-deux », un espace « hybride » où l'identité se construit et se reconstruit sans cesse vers l'élaboration de nouvelles normes. De ce fait, si les frontières délimitent, elles ouvrent aussi des possibles. Elles sont productrices de réalités et investigatrices de l'imaginaire. La frontière, norme construite, est « vivante », fluctuante dans le temps et dans l'espace.

Jef Van Staeyen (2000) propose un modèle d'analyse, assimilant la frontière à un barrage, pour comprendre comment la frontière peut successivement jouer un rôle moteur ou un rôle limitant les échanges.

Jef Van Staeyen accompagne ce schéma des commentaires suivants :

1. La frontière implique la concentration, dans un espace restreint, de différences entre deux pays. Ces différences peuvent concerner les conditions (réelles ou apparentes) d'accès à tel ou tel produit ou service : l'emploi, le foncier, les produits de consommation, la main d'œuvre... Ces différences créent des flux : on veut accéder à l'offre la plus intéressante. Nous représentons ces différences par deux biefs dans un canal : *les biefs a et b*.

2. La frontière implique aussi des contraintes, des entraves aux flux : il y a des règlements qui interdisent ou compliquent, il y a des défaillances dans les réseaux de transports ou d'information. Nous représentons cette contrainte par la porte du barrage : *la porte c*.
3. Or, l'effet du système dépend de la hauteur relative des biefs a et b et de la porte c. Quand la porte c (la contrainte) est haute, et notamment plus haute que la différence entre les biefs : il ne se passera rien. Mais quand la contrainte (la porte c) est basse, il se crée un flux.
4. Ce flux peut alimenter un moulin : il produit de l'énergie. Il produit du développement.

Jef Van Steieyen conclue, d'après ce modèle d'analyse que « la frontière est moteur, à cause des interdictions réglementaires (rares, mais réelles), mais de plus en plus souvent à cause des différences réglementaires et organisationnelles (souvent involontaires : santé, enseignement, emploi...), de l'absence de réseaux (physiques et sociétaux) ou de l'ignorance et de l'incertitude. »

Outre les fonctions de traduction, régulation, différenciation et relation, la frontière a des effets morphologiques observables dans le cas où des zones de peuplement se sont concentrées de part et d'autre de la ligne frontière. Les effets morphologiques de la frontière, sur le noyau de la conurbation Bayonne-San Sebastián, vont maintenant être abordés.

B. La frontière franco-espagnole : morphologie de la bande littorale entre Bayonne et San Sebastián

1. Le Bassin de la Bidassoa

a. Morphologies urbaines induites par la frontière

Les frontières engendrent des effets morphologiques que Grégoris et Renard (in Jacquot, Marcou - 1998) ont résumé en quatre cas de figures illustrés par des schémas analytiques :

- La frontière sépare les agglomérations et crée des discontinuités très nettes dans le bâti. Des contraintes juridiques et naturelles peuvent engendrer des zones non bâties entre deux villes frontalières. Dans certains cas, les modalités de la périurbanisation accentuent les différences et les discontinuités dans le bâti (schémas 1,2 et 3).

➤ La frontière, ouverte et très fréquentée, est devenue le trait d'union entre deux villes, qu'une rue, un pont ont désormais tendance à réunir en une agglomération transfrontalière, bipolaire, sur le modèle des twin cities (schémas 4 et 5). Le caractère transfrontalier de ce type d'agglomération peut se traduire par une répartition complémentaire spontanée des fonctions urbaines.

➤ La frontière peut aussi créer d'importantes dissymétries (schéma 6), en mettant côte à côte une grande ville possédant un centre directionnel et des communes urbaines dont la principale fonction est résidentielle. C'est la structure centre/périphérie qui émerge dans ce cas précis : près d'un centre métropolitain viennent s'étendre des banlieues car les terrains sont moins chers, la fiscalité sur les revenus plus intéressante, etc.

➤ La frontière peut enfin être à l'origine de situations paradoxales dans la mesure où elle assure à la fois une rupture dans le bâti (les villes de la frontière se sont ignorées) et crée de nouveaux quartiers, de nouveaux centres fonctionnels accolés à la ligne-frontière. Dans ce cas, tout en séparant, la frontière facilite aussi le contact et dédouble les noyaux urbains.

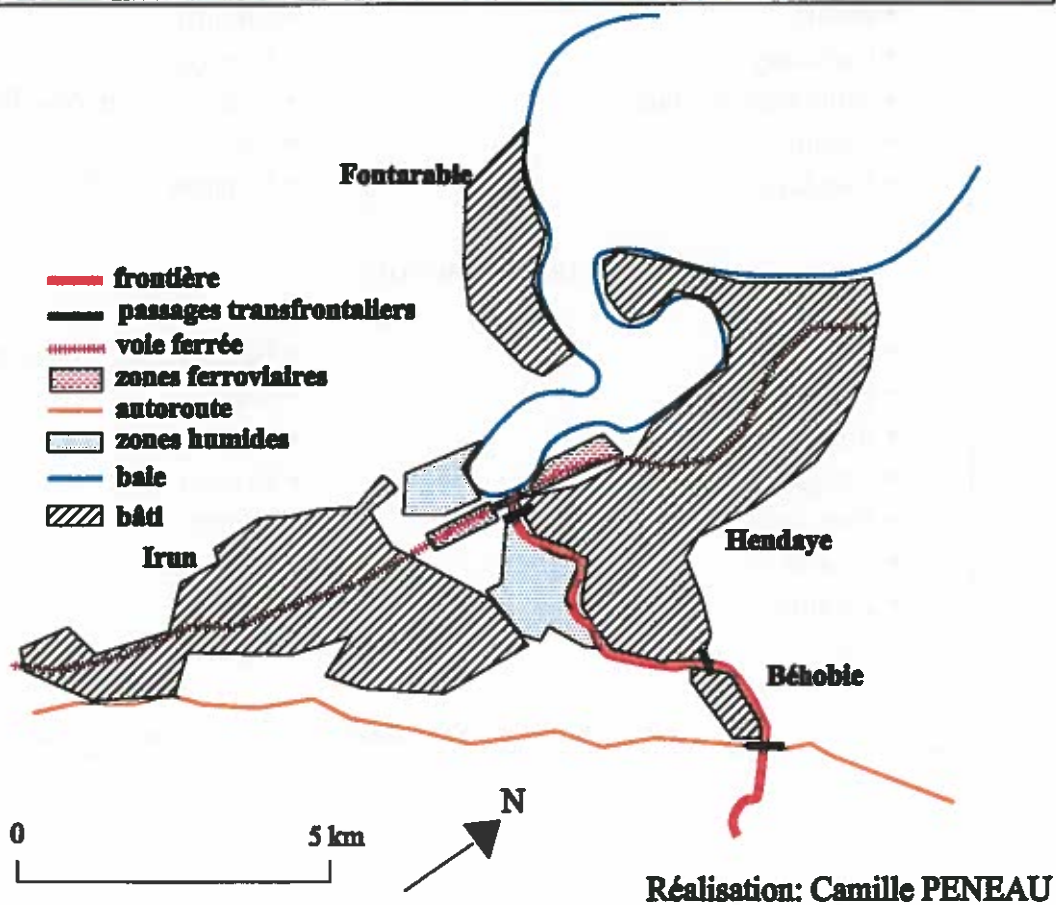
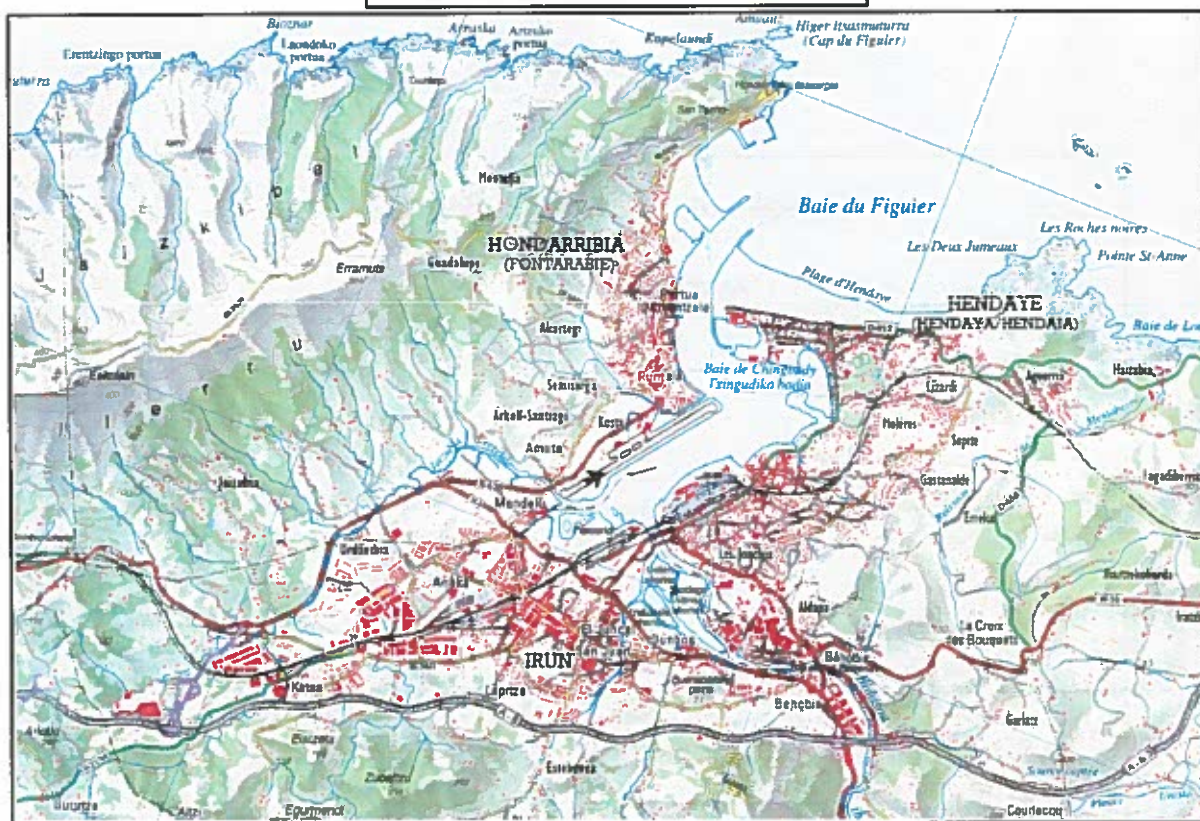
Les effets de la frontière sur les agglomérations urbaines peuvent être facilement perçus grâce à une approche morphologique des zones urbaines qui se sont développées sur ou autour de la frontière. Voyons maintenant comment se caractérise l'urbanisation frontalière franco-espagnole au niveau de la conurbation littorale entre Bayonne et San Sebastián.

b. Hendaye-Irun-Fontarabie : la frontière trait d'union

Le bassin de la Bidassoa est le noyau d'un ensemble urbain plus important : la conurbation Bayonne-San Sebastián étirée le long de la côte, de chaque côté de la frontière franco-espagnole.

Sur le schéma qui suit, l'effet de rupture dans le bâti, lié à la situation côtière, est facilement observable. La baie de Txingudi met en vis-à-vis Hendaye et Fontarabie. Irun en revanche est, malgré la présence de zones humides, plus en continuité avec la partie française de ce noyau urbain construit autour de la frontière. Le lien entre ces deux unités urbaines est ancré par la voie ferrée. Les installations ferroviaires de part et d'autre de la frontière, nécessitées par la différence d'écartement entre les voies françaises et espagnoles, marque également le passage transfrontalier. Les zones humides de l'embouchure de la Bidassoa participent à la discontinuité du bâti entre Irun et Hendaye. Il y a là un effet de rupture accompagné d'une dissymétrie des zones construites. L'habitat collectif est par exemple plus important sur la partie espagnole (cf. carte du haut).

Hendaye-Irun-Fontarabie **Morphologie urbaine transfrontalière**



2. Un continuum urbain

La conurbation Bayonne-San Sebastián a été qualifiée de « **corridor urbain** polynucléaire en réseau ». Les parties française et espagnole ont sensiblement la même superficie : 471 km² pour la partie espagnole et 468 km² pour la partie française. Ces superficies correspondent aux communes faisant partie de l'Eurocité Basque.

Quatre noyaux urbains côtiers, plus ou moins denses, peuvent être **dénombrés** sur la bande de 50 kilomètres entre Bayonne et San Sebastián. Deux de ces **noyaux urbains** sont français, un est espagnol et un est, au sens premier du terme, transfrontalier **dans** la mesure où il est à cheval sur la frontière :

1. Le premier de ces noyaux correspond à l'agglomération dite du **BAB** (Bayonne-Anglet-Biarritz). Ces trois communes représentent la zone la **plus** dense de ce noyau qui s'étale au nord sur Boucau et sur le Seignanx, territoire du **sud** des Landes (communes de Tarnos et Ondres entre autres). A l'est ce **noyau** comprend des communes résidentielles telles que Saint-Pierre-d'Irube, Arcangues, Bassussary, Mouguerre, etc. Deux communes au sud de cette agglomération **font également** partie de ce premier ensemble urbain de la conurbation basque Bayonne-San Sebastián : Bidart et Guétary, communes balnéaires, zone tampon avec le **second** noyau qui se dessine sur la partie basque de la côte atlantique.
2. Le second noyau correspond à l'espace polarisé par Saint-Jean-de-Luz. Cet **espace** comprend les communes de Ciboure et Urrugne.
3. Le noyau transfrontalier sur l'estuaire de la Bidassoa correspond aux communes d'Hendaye (partie française), Irun et Fontarabie (partie espagnole). Cette unité urbaine est séparée de Saint-Jean-de-Luz par une corniche sauvage (espace **naturel** protégé) d'une dizaine de kilomètres. L'urbanisation de ce tronçon s'est faite sur la route de l'intérieur ; il s'agit des communes de Behobie, Urrugne et Ciboure. Sur l'ensemble de la partie française, les communes de Bidart, Ghétary, Ciboure et Urrugne ont une fonction de liaison entre les trois noyaux qui jalonnent la côte. En effet, ces trois noyaux sont reliés par un tissu au bâti lâche.
4. Le quatrième noyau est espagnol. Il s'agit de l'agglomération centrée sur San Sebastián. San Sebastián est la capitale du Guipuzcoa. Cet ensemble urbain comprend également les villes de Passajes et Renteria. Ces villes et leurs banlieues forment la comarca¹ de Donostialdea.

¹ Comarca : territoire composé de plusieurs communes au sein duquel existe un centre plus important appelé « tête de la comarca ».

La répartition de la population sur l'ensemble de la conurbation Bayonne-San Sebastián est inégale et le poids démographique de la partie espagnole contraste avec les chiffres côté français.

REPARTITION DE LA POPULATION EN 1999	
partie française	213 321 soit 34%
partie espagnole	414 092 soit 66%
total	627 413

Source : PACT Pays Basque - Eurocité Basque - IKEI (2002)

Sur la partie française, les seules villes de Bayonne, Anglet et Biarritz regroupent près de 50% de la population.

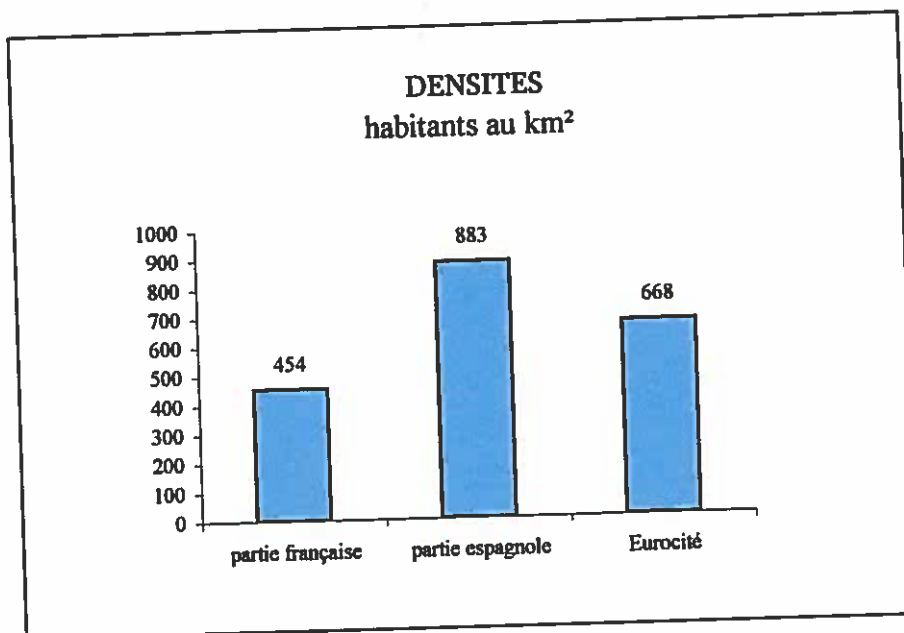
Ces données sur la répartition de la population permettent de mettre en avant un premier déséquilibre. La frontière ne fonctionne pas comme un miroir. Nous sommes ici face à un ensemble urbain disparate qui ne permet pas de parler d'unité urbaine au sens d'un territoire homogène, malgré la continuité du bâti, seul élément d'unité. Il faut donc considérer cet ensemble comme unité morphologique. La question est alors de savoir s'il est possible de mettre en place une unité fonctionnelle à partir de cette unité morphologique. C'est là toute la dialectique entre espace substrat et espace de projets développée par Marie-Pascale Zanettin (1996).

A ces quatre noyaux urbains correspondent quatre bassins d'habitat. La linéarité apparente de la conurbation Bayonne-San Sebastián ne permet pas de qualifier ce territoire d'unité urbaine dans la mesure où plusieurs bassins d'habitat peuvent y être distingués. Ces quatre bassins d'habitat sont « interdépendants et confèrent à cet espace un fonctionnement particulier dérivé de son caractère transfrontalier » (Zanettin -1996) :

1. *Le bassin Nive-Adour*
2. *Le bassin de la Nivelle*
3. *Le bassin de la Bidassoa*
4. *Le bassin de Donastialde*

La carte sur la page de gauche permet d'identifier noyaux et bassins de vie entre Bayonne et San Sebastián. La tâche du bâti laisse apparaître les quatre noyaux urbains identifiés comme centres des différents bassins d'habitat qui s'entremêlent. Entre ces quatre noyaux la tâche du bâti est plus claire. Ces zones correspondent au tissu plus lâche entre les noyaux ce qui explique la qualification de cet ensemble urbain comme continuum ou encore comme corridor. La confrontation de cette tâche de bâti aux chiffres de la répartition des habitants entre les parties française et espagnole de la conurbation fait

apparaître que l'habitat est beaucoup plus dense en Espagne. Cela est dû à la prépondérance de l'habitat collectif de ce côté de la frontière².



source : PACT du Pays Basque – Eurocité Basque – IKEI (2002)

3. Deux utilisations de l'espace

Les informations fournies dans cette partie sont pour l'essentiel tirées des travaux de Marie-Pascale Zanettin (1996).

Les moteurs du développement au Pays Basque français et au Pays Basque espagnol n'ont pas été les mêmes. C'est cette différence qui explique principalement pourquoi, dès la Bidassoa traversée, l'esthétique urbaine change radicalement. La frontière a réellement eu un effet de coupure, de différenciation qui a donné lieu à une urbanisation qui peut être qualifiée d'asymétrique.

a. Pays Basque espagnol : l'industrie comme moteur de développement

Côté espagnol, c'est le développement industriel de la région qui a orienté les choix urbanistiques en privilégiant une utilisation intensive de l'espace. La topographie du Pays Basque espagnol est caractérisée par des vallées étroites et encaissées et par des zones estuariennes où se concentre la population. L'organisation urbaine y est marquée par la division entre centre et périphérie, organisation typique des centres industriels. Les

² La partie française est caractérisée par la dispersion urbaine : 10 logements/ha en moyenne - 55% du parc de logements en collectif.

La partie espagnole est caractérisée par la concentration urbaine : 70 logements/ha en moyenne - 95% du parc de logements en collectif.

centres de production sont dispersés dans la vallée du Guipuzcoa. Les périphéries alimentent les centres en matières premières. C'est par exemple la culture des conifères qui domine en périphérie, cette monoculture ayant provoqué d'importants dommages sur l'environnement.

b. Pays Basque français : une apparente harmonie

« La variété et la qualité des paysages ont toujours constitués un atout majeur pour le développement touristique, lequel a aussi conditionné l'urbanisation et l'urbanisme sur la zone côtière. »
(Marie-Pascale Zanettin – 1996)

La topographie du Pays Basque nord, essentiellement constituée de plaines et de coteaux, est plus douce que celle du Pays Basque sud. Le développement de la côte basque française est principalement lié à la bourgeoisie venue en villégiature à partir du 20^{ème} siècle. Cette importance de la villégiature a eu pour conséquence une architecture soignée des constructions. Contrairement au paysage urbain espagnol dominé par des ensembles collectifs hérités du mouvement moderne, le Pays Basque français est caractérisé par un habitat de type individuel beaucoup moins dense qu'en Espagne. Cependant, la différence de densité des formes d'habitat est compensée par de fortes densités le long de la côte, densités qui contrastent avec l'intérieur du Pays Basque français. Il y a côté français une opposition très nette entre littoral et intérieur rural. Le Pays Basque français bénéficie également d'une qualité environnementale qui le différencie encore sur ce point du voisin guipuzcoan.

Cependant, la côte basque est aujourd'hui soumise à une pression foncière importante, conséquence de son potentiel d'attraction. Certains acteurs rencontrés ont qualifié ironiquement le Pays Basque français de « Ramuntcholand ». La croissance de ce territoire est en effet principalement basée sur l'activité touristique et sur un solde migratoire positif grâce à l'arrivée d'une population âgée. Tourisme et héliotropisme sont à l'origine de plusieurs dysfonctionnements sur ce territoire comme le risque de ségrégation sociale entre population âgée et fortunée et population jeune menacée par la précarité des emplois de la filière touristique, le risque de dégradation des sites naturels et du patrimoine, etc.

« La frontière, en tant que ligne séparatrice, acquiert toute sa pertinence en donnant à voir deux organisations territoriales différentes. » (Marie-Pascale Zanettin – 1996).

Ces deux ensembles urbains se rejoignent au niveau de la Bidassoa où l'accolement de ces deux formes urbaines témoigne très visiblement de la fonction de rupture de la frontière. L'ancienne zone douanière fait aujourd'hui l'objet d'un projet de réaménagement, occasion peut-être d'un travail de transition entre les deux esthétiques urbaines qui s'opposent encore brutalement.

4. Un territoire structurant de l'espace atlantique

a. Un espace sous-métropolisé entre Bordeaux et Bilbao

La carte représentant les systèmes urbains entre Bilbao et Bordeaux montre que le maillage urbain, entre les deux métropoles régionales que sont Bilbao et Bordeaux, est lâche. Nous sommes en présence d'un territoire qualifié de sous-métropolisé dans la mesure où la ville la plus importante, ville de rang intermédiaire, y est Bayonne. L'aire urbaine de Bayonne comptait au recensement de 1999 206 766 habitants. L'entité formée par le Pays Basque français et le sud des Landes est encore aujourd'hui perçue comme un territoire lointain. Malgré l'amélioration de l'accessibilité à ces territoires, la relative périphérisation demeure. L'immensité de la forêt des Landes de Gascogne, et l'absence d'une ville d'équilibre significative jusqu'à Pau, donnent à l'agglomération bayonnaise l'image d'un pôle autonome et isolé. Vers qui le Pays Basque français doit alors se tourner pour asseoir les bases d'un maillage territorial porteur ?

Trois possibilités peuvent être distinguées :

➤ Pau, véritable capitale du département des Pyrénées Atlantiques. Une alliance avec Pau se traduirait par la mise en place d'un réseau horizontal le long des Pyrénées. Cependant, la structuration actuelle du département des Pyrénées Atlantiques est marquée par l'autonomisation de Bayonne par rapport au pôle béarnais. De plus, un rapprochement avec Pau impliquerait un développement réticulaire car il n'y a pas continuité urbaine entre ces deux pôles.

➤ Bordeaux, capitale régionale contestée. Bayonne ne peut pas s'insérer véritablement dans un réseau de villes françaises. Bordeaux et Pau sont géographiquement - et même psychologiquement - trop éloignées pour pouvoir organiser l'ensemble des complémentarités naturelles d'un réseau de proximité. En dehors de Dax, le bassin de Bayonne ne peut pas appuyer son fonctionnement sur un maillage territorial correctement hiérarchisé et ce dans un rayon de 100 kilomètres.

Cette approche est une approche purement française de l'armature urbaine, tenant compte des frontières. Une approche « européenne » modifie l'appréciation des possibilités d'alliances territoriales et ouvre la voie d'une troisième option.

➤ L'Espagne ou la quête du sud. La troisième possibilité est celle d'un rapprochement de type vertical avec les collectivités espagnoles jusqu'à San Sebastián. Le Pays Basque français a longtemps oscillé entre deux espaces englobants qui s'articulent sur deux axes opposés : les pays de l'Adour et l'espace atlantique. L'organisation urbaine actuelle en une conurbation

d'environ 50 kilomètres est un terreau favorable pour une alliance à visée métropolitaine. Au regard des dispositifs de coopération transfrontalière à l'œuvre, c'est cette option qui semble avoir été retenue.

b. Un nœud de transport

La conurbation Bayonne-San Sebastián est traversée par un couloir nord/sud de communication tout mode qui correspond au corridor européen permettant la liaison entre Europe du nord et Péninsule Ibérique. Il s'agit là d'un nœud de circulation routier situé à la jonction de deux axes :

- ♦ un axe nord/sud de Paris à Madrid et/ou Lisbonne ;
- ♦ un axe ouest/est de Bilbao à Toulouse, Montpellier et la vallée du Rhône.

Cette conurbation a une position charnière avec la connexion des autoroutes A63 pour le partie française et A61 pour la partie espagnole. Le complexe ferroviaire Irun-Hendaye permet de connecter les deux réseaux ferrés qui se distinguent par un écartement différent des voies.

Les infrastructures de la conurbation sont caractérisées côté espagnol par un réseau compliqué à cause de la topographie. Il y a côté espagnol trois principaux axes :

- ♦ un axe nord/sud avec la N1 ;
- ♦ un axe est/ouest avec l'A1 et la N634 ;
- ♦ un point de connexion avec la Méditerranée : « la Autovia de Navarra ».

Quatre principaux axes structurent également la partie française de la conurbation :

- ♦ un axe nord/sud avec l'A63 ;
- ♦ un axe double vers l'est avec l'A64 et la N117 ;
- ♦ deux pénétrantes vers l'intérieur du Pays Basque : la D918 et la D932 vers Saint-Jean-Pied-de-Port.

Cette conurbation est également dotée de deux aéroports, Fontarabie et Biarritz, ainsi que de deux ports de commerce, Passajes et Bayonne, ports de même importance qui se placent respectivement derrière Bilbao et Bordeaux. La redondance de ces deux types d'infrastructures illustre en partie les visions purement locales et nationales qui ont été à l'origine de la structuration de ce territoire dans une logique binaire liée à la frontière. La multiplicité de certaines infrastructures comme les ports et les aéroports donne lieu à des situation de compétition dans la mesure où, par exemple, cette conurbation n'atteint pas une masse de population suffisante pour supporter deux aéroports. C'est alors en matière d'infrastructures entre autres que les complémentarités doivent être recherchées pour dépasser une situation où la co-existence dans un même bassin de vie de deux systèmes institutionnels fait osciller les autorités entre compétition et coopération.

II. Enjeux et problèmes spécifiques du développement urbain transfrontalier

Les frontières françaises comptent plusieurs agglomérations transfrontalières. La carte sur la page de gauche identifie ces ensembles urbains ; deux de ces ensembles – l'est des Alpes-Maritimes prolongé par la Riviera Ponente Ligure et la conurbation Bayonne-San Sebastián – se distinguent par une urbanisation côtière en ruban. La valeur d'exemple que peuvent avoir ces agglomérations est très limitée dans la mesure où le contexte institutionnel renvoie à chaque fois à deux ou trois pays, produisant ainsi des scénarios différents, et où les possibilités permises par les accords inter-étatiques varient d'une frontière à l'autre. Ces agglomérations se sont également développées suivant des modèles morphologiques différents et connaissent par conséquent des problèmes différents. Il est difficile de transférer les pratiques en matière d'aménagement d'une agglomération transfrontalière à une autre. En revanche, si le « fond » ne peut être reproduit partout de façon identique, la « forme », les façons de travailler avec des partenaires étrangers est une base d'échanges possible entre les techniciens des agglomérations transfrontalières qui jalonnent les frontières françaises.

Les actions soutenues dans le cadre du volet A, volet transfrontalier, du programme européen d'intérêt communautaire Interreg donne une idée du « fond », des champs d'intervention qui sont à l'origine des actions de coopération³ :

- promotion du développement urbain, rural et côtier ;
- développement de l'esprit d'entreprise, développement des PME, du tourisme et des initiatives locales d'emploi ;
- renforcement de l'intégration du marché du travail et de l'inclusion sociale ;
- mise en commun des ressources humaines et des équipements relatifs à la recherche et au développement technologique, l'enseignement, la culture, la communication, la santé et la protection civile ;
- protection de l'environnement, augmentation du rendement énergétique, développement des énergies renouvelables ;
- amélioration des transports, des réseaux et des services d'information et de communication, des systèmes hydriques et énergétiques ;
- coopération juridique et administrative pour le développement économique et social ;
- développement des potentiels humains et institutionnels pour la coopération transfrontalière.

Mais, ces champs d'intervention, du fait de leur inscription sur deux territoires nationaux, ne sont pas sans poser un certain nombre de problèmes que nous avons essayé d'identifier. La présentation qui suit des différents obstacles liés au caractère

³ Source : www.info-europe.fr

transfrontalier s'appuie sur un travail réalisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (2000).

A. Problèmes de type structurels liés à la position géographique

1. Incontrôlable hausse du coût de l'immobilier et du foncier

Les espaces urbains transfrontaliers se caractérisent souvent par des coûts de l'immobilier et du foncier élevés, en particulier dans les villes françaises frontalières avec l'Allemagne et la Suisse. Ces villes connaissent un envol des prix immobiliers et fonciers, entraînés par les coûts de l'autre côté de la frontière. Ce phénomène, imputable à un effet de rattrapage des prix et à un différentiel des salaires, entraîne de nombreuses difficultés de logement pour les ménages français, et de construction de logements sociaux pour les communes frontalières françaises.

La thématique résidentielle peut cependant être à l'origine d'échanges de savoirs faire. Pour ce qui est de la conurbation basque entre Bayonne et San Sebastián, il est difficile d'y envisager à court ou moyen terme un marché immobilier unique. En effet, les différences, tant dans les structures du parc de logements et du marché immobilier que dans l'appropriation de l'habitat par la population, sont très fortement marquées et ne pourront disparaître rapidement. En revanche, il existe des micromarchés locaux – bassin de la Bidassoa – et des demandes importantes sur des produits spécifiques (villas voire petits collectifs au sud de la partie française de la conurbation) où les flux transfrontaliers aujourd'hui sensibles pourraient devenir encore plus importants.

La gestion et l'aménagement du développement résidentiel ont suivi des voies différentes entre les parties française et espagnole. Sur la partie espagnole a été développée une longue expérience en programmation et en gestion de la densité urbaine. La partie française, à la recherche de nouvelles formes de densité, pourrait valoriser cette expérience. Sur le thème du logement la partie espagnole a acquis une expérience en terme d'accession sociale à la propriété, en particulier pour les jeunes ménages. Sur la partie française, dans une chaîne du logement diversifiée, le maillon faible concerne précisément cette primo accession. Le parc locatif est relativement développé sur la partie française, et les organismes spécialisés publics ou para-publics y ont acquis un savoir-faire en terme de construction et de gestion. Cette expérience dans le locatif public et privé pourrait être utile à la partie espagnole à la recherche d'un développement de son parc locatif. De même en France, ont été développées depuis plus de 30 ans des politiques publiques favorisant la réhabilitation des quartiers anciens, la partie espagnole est aujourd'hui confrontée à des processus de dégradations importants – physiques, économiques et sociaux – de ses quartiers anciens et cherche à développer des moyens d'intervention⁴.

⁴ Source : PACT du Pays Basque - Eurocité basque - IKEI – 2002.

2. Dégradation des paysages périurbains frontaliers

Cette conséquence du phénomène d'agglomération transfrontalière est patente sur la frontière franco-valdo-génévoise. La périphérie française de l'agglomération de Bâle reçoit une partie des industries chimiques du pôle pharmaceutique bâlois ainsi que les pistes de l'aéroport international. La non harmonisation des documents d'urbanisme est à l'origine de la dégradation des entrées de villes et d'une standardisation des paysages régionaux. Les caractéristiques urbaines autour de la baie de Txingudi ne correspondent pas à un tel phénomène.

3. Saturation croissante des infrastructures routières

Les flux pendulaires de travailleurs transfrontaliers, qui utilisent peu les transports collectifs - rarement organisés d'ailleurs du fait de la situation transfrontalière - participent à la saturation des axes de pénétration des agglomérations. Ce trafic de proximité vient parfois s'ajouter à un trafic longue distance. Les axes le long desquels se sont développés les agglomérations transfrontalières étant très utilisés par les poids lourds, la circulation automobile en est rendu plus difficile et dangereuse. Ce trafic, dont l'importance augmente avec le développement des relations économiques transfrontalières et de l'ouverture européenne, entraîne également des nuisances sonores et une pollution atmosphérique.

La conurbation basque, située sur un corridor européen de transport déjà congestionné par le transport de marchandises, connaît de façon aiguë ces problèmes de saturation des infrastructures. Il faut de plus ajouter au trafic de marchandise la congestion estivale sur la partie française. Le report de trafic sur d'autres modes est une alternative que l'Eurocité Basque étudie.

B. Problèmes liés aux difficultés propres à la coopération transfrontalière

1. Coût de la non agglomération transfrontalière

Les services urbains constituent un domaine de coopération incontournable. Les coûts de la gestion séparée de services comme l'assainissement, le traitement des déchets, les transports en commun ou encore la santé, ont conduit, et peuvent encore conduire, à la duplication d'équipements, à la gestion séparée de services et par conséquent à des coûts plus élevés que ceux induits par une gestion intégrée.

La gestion intégrée des services urbains dans un contexte transfrontalier pose cependant un problème majeur : « la territorialisation du coût des investissements doit-elle constituer la règle en matière de prise en charge des investissements et du fonctionnement de certaines infrastructures ? Peut-on déterminer une clé de financement équitable pour

mettre en place des services intégrés, mais dont une partie des infrastructures va être localisée en territoire étranger ? » (Mission Opérationnelle Transfrontalière – juin 2000)

Le coût de la non agglomération transfrontalière est aussi lié à l'absence de prise en compte dans les statistiques administratives de la partie de l'agglomération située de l'autre côté de la frontière (ce problème recoupe celui de la compatibilité administrative). La prise en compte de la partie étrangère de l'agglomération permettrait parfois d'atteindre la masse critique nécessaire à la construction de certains équipements, à la mise en œuvre de contractualisations spéciales par exemple.

2. Répartition des produits du développement

Le partenariat s'impose également pour permettre aux acteurs économiques concernés de trouver de l'autre côté de la frontière les ressources qui leur manquent. Les activités économiques transfrontalières posent un certain nombre de questions. La question de la répartition des produits de la fiscalité locale issus de l'activité des entreprises dans lesquelles travaillent des frontaliers, c'est-à-dire des hommes résidents dans le pays voisin et traversant chaque jour la frontière, est une des principaux problèmes soulevés par l'économie transfrontalière. La question de la territorialisation des recettes fiscales provenant des activités situées sur tel ou tel site étranger et induites par un acteur étranger est également soulevée en milieu transfrontalier. Mais encore, comment va fonctionner un site d'activités « transfrontalier » ? Comment régler la question de la fiscalité locale des activités extra-territoriales comme les aéroports internationaux ?

3. Compatibilité administrative

L'existence d'une frontière partageant des agglomérations répondant à des systèmes institutionnels et administratifs différents pose des problèmes dans tous les domaines du quotidien. Le domaine de la santé est un bon exemple de situations parfois aberrantes liées à des obstacles juridiques ou administratifs parmi lesquels l'impossibilité pour des patients de recevoir des soins spécifiques dans un hôpital de l'autre côté de la frontière, l'impossibilité de faire profiter certains patients de structures situées de l'autre côté de la frontière, le problème du traitement des urgences, des seuils statistiques strictement nationaux ne prenant pas en compte l'ensemble du bassin de population, etc.

4. Inadaptation du droit à la réalité transfrontalière

L'insuffisance du droit transfrontalier rend difficile la formalisation de la coopération transfrontalière. Aucune loi, aucun règlement national n'incite à la coopération transfrontalière pour améliorer la gestion quotidienne au moindre coût d'un service par exemple. Les droits respectifs des collectivités et les droits de l'urbanisme sont restés dans leurs isolats nationaux. Ce point sera développé dans la partie consacrée au cadre juridique transfrontalier. Les actions de coopération sont également difficiles à

mettre en œuvre en raison des règlements qui régissent les répartitions des compétences entre collectivités.

5. Compatibilité et articulation des différents niveaux de compétences entre collectivités et/ou Etats

D'un pays à l'autre, la répartition des compétences entre collectivités n'est pas la même. Le tableau sur la page de gauche synthétise les différences entre collectivités françaises et espagnoles. Ces différences institutionnelles introduisent avant même toute entreprise de coopération sur des points précis, un déséquilibre dans les relations. Le droit transfrontalier étant inexistant, les collectivités doivent alors trouver des palliatifs pour rendre opérationnelle une coopération qui risque de rester symbolique. La différence la plus importante entre ces deux systèmes est la marge de manœuvre accordée à l'échelon régional. Le modèle espagnol est décentralisé et les communautés autonomes bénéficient de pouvoirs élargis, ainsi qu'un budget conséquent. A titre d'exemple, le budget de la communauté autonome du Pays Basque est dix fois supérieur à celui de la Région Aquitaine⁵. Le traitement de certaines questions nécessite parfois de travailler avec un échelon territorial différent de l'autre côté de la frontière. Par ailleurs, les compétences varient d'une communauté autonome à une autre. Ainsi, sur la frontière franco-espagnole au niveau de la conurbation Bayonne-San Sebastián, les collectivités françaises, dans leurs partenariats, doivent composer avec plusieurs systèmes (ceux de la communauté autonome du Pays Basque et de la communauté autonome de Navarre).

La coopération transfrontalière, du fait de la mise en relation de deux systèmes institutionnels et administratifs différents, s'illustre par des rapports asymétriques entre collectivités. Dans ce cas, la frontière donne à voir une autre façon d'appréhender l'action publique. Il s'agit alors de dépasser dans la pratique les obstacles liés à ces deux conceptions de l'action publique.

6. Financement de la coopération

La coopération transfrontalière vit sans moyens ou presque. Elle s'appuie aujourd'hui sur deux sources de financement :

- le fonds Interreg et les contreparties des collectivités territoriales et des Etats pour les études et l'organisation du dispositif partenarial ;
- la contribution des partenaires et les financements éligibles à Interreg pour les investissements lourds.

⁵ Budget 2003 : - Communauté Autonome d'Euskadi : 6.185.000.000 €
- Région Aquitaine : 660 600 000 €
(source : www.euskadi.net et www.aquitaine.cci.fr)

Les financements accordés dans le cadre du programme Interreg sont cependant marginaux par rapport au coût global des opérations qui peuvent être menées dans un contexte transfrontalier. Le fonds Interreg est d'abord un instrument de stimulation qui n'a pas vocation à financer des opérations importantes. Il est attendu de ce fonds qu'il ait un effet levier. La volonté des collectivités locales à investir dans la coopération doit prendre le relais des financements incitatifs proposés par l'Union Européenne. La coopération transfrontalière, même si au croisement de trois logiques – logique descendante des procédures, logique transversale des programmes européens, logique ascendante des projets⁶ –, est une démarche qui repose en grande partie sur la volonté des acteurs locaux. La Mission Opérationnelle Transfrontalière souligne que tant qu'aucune fiscalité propre ne viendra alimenter les investissements et le fonctionnement des structures de coopération, elles dépendront d'autres entités pour leur financement (entités qui ne placent pas forcément la coopération transfrontalière comme une action de premier ordre). Une enquête menée par le Conseil de Développement du Pays Basque auprès des agents du secteur non marchand au Pays Basque nord a mis en avant que le manque de moyen est cité comme premier obstacle au développement de la coopération transfrontalière.

La conurbation qui s'étend de Bayonne à San Sebastián est l'espace support de plusieurs structures de coopération associant collectivités françaises et espagnoles. Ces structures de coopération ont pour vocation de résoudre des problèmes du type de ceux qui viennent d'être exposés. Plus que le fonctionnement de chacun des organes de coopération à l'œuvre sur ce territoire, c'est leurs relations que nous avons cherché à mettre en avant.

⁶ Mission Opérationnelle Transfrontalière (2000)

III. La conurbation basque : la particularité de l'imbrication des échelles de coopération

Si l'on reporte sur une même carte les périmètres des collectivités membres des structures de coopération transfrontalière, on constate que les trois échelons de coopération couvrant le territoire de la conurbation sont imbriqués. Cette remarque relève du constat géographique. Cette imbrication géographique des territoires de coopération peut être comparée à un système de poupées gigognes. Ce système de territoires emboîtés a-t-il des conséquences sur la communication entre les acteurs à l'origine des dynamiques de coopération ? En effet, est-ce que la gestion, dans une optique transfrontalière, de ces périmètres d'intervention fait intervenir des échanges particuliers entre les différents échelons territoriaux ? Outre le fait de coopérer individuellement avec un ou des partenaires espagnols, les collectivités françaises établissent-elles entre elles, c'est-à-dire de façon transversale, un dialogue sur les problématiques transfrontalières ?

Les échelons de coopération repérés correspondent, dans le paysage institutionnel français, à trois niveaux de collectivités territoriales : la commune, le groupement intercommunal et la région ; le département est actuellement absent de la dynamique transfrontalière urbaine propre à la conurbation Bayonne-San Sebastián. L'Etat, comme « échelon suprême », aurait également pu être pris en compte. Nous avons délibérément exclu les Etats de notre réflexion pour garder une approche locale de la coopération transfrontalière, la proximité géographique entre les acteurs étant un facteur déterminant de notre travail⁷.

A. Les échelons de coopération : leurs intérêts, leurs objectifs

Les trois échelons de coopération - que sont le Consorcio Bidassoa-Txingudi, l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián⁸ et le rapprochement régional entre la Communauté Autonome d'Euskadi et la Région Aquitaine - ont, du fait notamment des différentes étendues de territoire qu'ils cherchent à gérer, des desseins différents ; comment s'appréhendent-ils alors mutuellement ? Nous ne nous sommes intéressés ici qu'aux collectivités françaises, afin de déterminer comment la structuration des liens entre collectivités d'un même côté de la frontière peut influencer sur les dynamiques de coopération en direction du partenaire étranger.

⁷ L'Etat est cependant un acteur essentiel pour la mise en place ou la coordination d'infrastructures lourdes (ligne TGV par exemple). Le problème suscité par la présence de deux aéroports sur l'agglomération transfrontalière, Fontarabie et Biarritz Parme, ne pourra être résolu sans l'intervention du niveau étatique. Par ailleurs, l'Etat est représenté localement par ses services déconcentrés qui sont associés selon leurs compétences aux groupes de réflexion transfrontaliers (cf. Partie 2.II.A.2.a. Quels émetteurs ? Quels récepteurs ?).

⁸ Membres de cette structure de coopération (GEIE de l'Eurocité Basque) : Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB), la Diputación Foral de Guipuzcoa, Consorcio Bidassoa-Txingudi.

1. Le Consorcio Bidasoa-Txingudi

a. Sensibilisation à une communauté de destin

La Déclaration Institutionnelle de la Bidasoa face au Marché Unique est le premier acte qui, en 1990, scelle le début des relations entre les communes de Hendaye (partie française), Irun et Fontarabie (partie espagnole). Ce document avait pour objectif la mise en place d'une procédure d'analyse et de réflexion sur le futur du Bassin de la Bidasoa. En effet, le premier échelon de coopération, concrétisé par le Consorcio Bidasoa-Txingudi en 1998, s'appuie sur la réalité géographique de la vallée de la Bidasoa. C'est à l'embouchure de la Bidasoa, dans une vallée, que se sont développées les trois communes citées précédemment. Cette démarche d'analyse et de réflexion a été motivée par les changements provoqués par l'entrée en vigueur du Marché Unique Européen, dans l'optique d'agir assez tôt pour profiter du potentiel du Bassin.

En 1993, le Plan Stratégique de la Bidasoa a été l'occasion de déterminer des lignes directrices et des objectifs à plus ou moins long terme pour le développement économique, social et culturel du Bassin. La coopération transfrontalière entre les trois communes est en fait née du constat d'une même identité culturelle, de l'existence d'échanges quotidiens et d'économies identiques. La création de l'Eurodistrict en 1995 a permis par la suite de mettre en place le Consorcio⁹.

Le Consorcio Bidasoa-Txingudi mène une coopération de proximité qui a pour principaux objectifs d'attirer les investissements et d'harmoniser un modèle de développement social et économique. Il est d'ailleurs important de rappeler qu'environ 30% de la population de la ville de Hendaye est espagnole ; le Bassin de la Bidasoa est une réalité sociale transfrontalière vécue au quotidien. Ce chiffre éclaire l'idée d'harmoniser un modèle de développement social, ce qui passe essentiellement par la coopération entre les administrations françaises et espagnoles pour assurer la même qualité de service à chaque citoyen, qu'il soit justement français ou espagnol. Le Consorcio s'inscrit de ce fait dans une démarche de type intercommunal.

Le Consorcio Bidasoa-Txingudi ne mène pas de projets d'envergure telle que la création d'une infrastructure. Les projets menés sont plutôt de l'ordre du culturel, du sportif. La plupart des actions sont à destination de la société civile. Les élus ont pour dessein de faire prendre conscience aux populations françaises et espagnoles qu'elles ont un passé, un présent et un futur communs. Il s'agit d'éveiller chez les habitants de ce bassin de vie le sentiment d'appartenance à un territoire commun, de les sensibiliser à une citoyenneté transfrontalière. Les populations doivent se connaître et se reconnaître. Le territoire support de projets doit se dessiner chez chacun des acteurs, c'est là un point essentiel de toute coopération transfrontalière : s'assurer que le territoire de projet est le même dans tous les esprits.

⁹ Cf. Partie 2. I.A.3. Formes de coopération autorisées par le droit.

Une liaison piétonne contournant la baie de Txingudi est actuellement en projet. Cette ballade comportera 42 haltes significatives de l'histoire, des richesses patrimoniales et culturelles de l'ensemble de la baie. Cette liaison symbolique marquera le lien historique autour de la frontière entre les communes de Hendaye, Irun et Fontarabie, comme témoin du passé du bassin de Txingudi. A terme, cette promenade « identitaire » devrait donner lieu à la création de trois musées dans chacune des villes du Consorcio. Il est aussi prévu une mallette pédagogique à destination des écoles.

Bien que le Consorcio n'ait jusqu'à présent mené aucun projet dit d'envergure, les membres de la structure travaillent activement à un projet de traitement des déchets. Les trois partenaires souhaitent traiter ce problème ensemble. Un incinérateur à l'échelle du bassin devrait être construit.

b. Noyau « englobé » de la coopération

Le Consorcio est englobé par deux échelons de coopération : l'Eurocité et la Région. Il s'agit du territoire de coopération le plus petit, c'est pourquoi il est qualifié de « noyau » ; c'est également l'échelon de coopération qui s'est structuré le plus rapidement.

Les membres du Consorcio ont très peu de contacts avec les autres organes de coopération, bien que ce rapprochement soit le noyau géographique du territoire support des projets transfrontaliers. A titre d'exemple, les élus siégeant à l'Eurodistrict - créé en 1995 - n'ont pas été conviés lors de la création de l'Observatoire Transfrontalier, aujourd'hui Agence, en 1997. L'erreur a depuis été rectifiée puisque le Consorcio est membre de l'Agence Transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián. Cette anecdote met en avant que le passif des relations entre les différents échelons de coopération se caractérise par l'herméticité de ces nouveaux territoires de coopération.

L'Eurocité et la Région sollicitent le Consorcio pour savoir quelles sont ses actions et comment il les met en oeuvre. Le Consorcio semble alors apparaître aux yeux des deux autres structures comme un laboratoire du transfrontalier au niveau le plus local. L'Eurocité et la Région souhaitent être régulièrement tenues au courant : il y a à ce niveau demande d'informations par les deux structures supérieures. Pilar Fuertes¹⁰ s'étonne de l'identité du demandeur par rapport à l'émetteur d'informations. C'est en effet la structure de coopération la plus petite à qui on demande de développer la coopération, d'être en quelque sorte une locomotive. D'après Pilar Fuertes, le Consorcio est associé à l'Agence Transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque de façon symbolique pour

¹⁰ Pilar Fuertes est animatrice transfrontalière du Consorcio Bidassoa-Txingudi. Il est ici nécessaire de souligner que l'avis de cet acteur est subjectif et ne constitue en aucun cas la vérité des rapports entre échelons de coopération ; il s'agit plutôt de l'expression, de la perception d'une réalité à un temps T. Cette remarque est valable pour l'ensemble des avis émis par des acteurs locaux et rapportés dans ce document.

que « l'échange » d'expérience soit peut-être plus facile. Y a-t-il alors réciprocité dans ces échanges ?

Pour ce qui est du rapport à l'échelon régional dans cette dynamique de coopération transfrontalière, il apparaît, au travers des propos du secrétaire général de la mairie d'Hendaye et de l'animatrice transfrontalière, que Bordeaux est loin de pouvoir appréhender ce qu'est la coopération transfrontalière au quotidien, telle qu'elle est menée dans le cadre du Consorcio. La Région est en effet perçue comme un échelon opportuniste n'ayant qu'un rapport ponctuel aux problématiques transfrontalières. Nous reviendrons sur cette notion d'opportunité dans la partie consacrée à l'échelon régional. L'implication « transfrontalière » du Conseil régional d'Aquitaine n'est pas reconnue par l'échelon de coopération le plus local. Ces différences de vue sur ce que recouvre la coopération transfrontalière, et notamment l'étendue du territoire auquel elle se rapporte, mérite d'être discutée. Comme nous l'avons précisé au tout début de ce travail, la frontière n'est plus une ligne de rupture mais un lieu épais d'échanges et de contacts. Toute la difficulté réside alors dans la détermination de l'épaisseur de cet espace.

2. l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián

a. Organiser la conurbation : une démarche prospective

L'objectif de l'Eurocité est à l'origine clair : il s'agit d'organiser fonctionnellement une conurbation transfrontalière, qui n'a essentiellement comme facteur commun aujourd'hui que la continuité du bâti entre Bayonne - ou plus exactement le sud des Landes - et San Sebastián. Cette entité reste actuellement largement du domaine du volontarisme politique et l'essentiel des réflexions menées l'a été dans le domaine de l'environnement. Le travail de l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque (créée en 1997 sous la forme d'un observatoire transfrontalier) a pour principale fonction d'insuffler une dynamique de coopération entre les acteurs français et espagnols qui se sont rapprochés. Cette mission d'accompagnement de la coopération entre la CABAB et la Diputación Foral de Guipuzcoa est aujourd'hui dépendante des institutions qui en ont été à l'initiative. Cette dépendance est un handicap si cette agence veut à l'avenir faire référence en matière prospective. La dépendance par rapport aux institutions peut remettre en cause la neutralité des avis donnés, des orientations territoriales préconisées, d'autant plus que l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque est hébergée dans les locaux de la CABAB et que la coordination des travaux est assurée par du personnel détaché de la CABAB et du Guipuzcoa.

Eloignée des axes de développement et des centres décisionnels, aux confins de la France et de l'Espagne, mais également point de passage structurant des échanges entre la Péninsule Ibérique et l'Europe du nord, l'Eurocité Basque a pour but d'assurer les équipements et les services d'une ville européenne de taille moyenne ayant la vocation de capter les possibilités économiques dérivées de son emplacement géographique. Cet ensemble urbain est considéré par ses défenseurs comme un pôle d'avenir entre Bordeaux

et Bilbao sur la façade atlantique. En effet, si les prétentions sont à la hauteur du potentiel de ce territoire à se développer, cette conurbation multipolaire pourrait être à terme une « agglomération d'équilibre » entre Bordeaux et Bilbao. Des études plus poussées, sur la capacité de cet ensemble urbain à capter les flux de tous ordres et sur l'étendue réelle de son aire d'influence, devraient être menées pour déterminer si ce projet d'Eurocité Basque ne relève pas de la prophétie. La déconstruction sémantique de l'expression « Eurocité Basque » est à ce titre intéressante¹¹. Le Livre Blanc de l'Eurocité Basque fixe trois axes d'intervention pour parvenir à structurer l'ensemble urbain qui se dessine :

- ♦ constituer une plateforme atlantique d'intermodalité ;
- ♦ structurer une métropole linéaire polycentrique en réseau¹² en transformant la conurbation de fait en un ensemble intégré et cohérent ;
- ♦ protéger et valoriser le patrimoine naturel.

Au travers des deux premiers objectifs, le Livre Blanc de l'Eurocité Basque lance le défi d'une mise en réseau à la fois des infrastructures et des services communs à la population pour éviter les redondances. Cela implique une mise en réseau physique des différents nœuds de transports et une mise en réseau fonctionnelle des institutions et administrations. Cette logique de mise en réseau des institutions et administrations françaises et espagnoles doit également se traduire par une mise en réseau transversale des institutions françaises. En effet, la communication entre acteurs est une condition sine qua non de réussite d'un projet d'une telle envergure. Ce besoin de communication est assez évident lorsque des acteurs aux systèmes politico-administratifs différents sont mis en « connexion ». Ce besoin de communication entre acteurs français en amont est également nécessaire. Il nous semble en effet important que les acteurs français, quelle que soit leur nature, structurent leurs interventions sur les problématiques transfrontalières pour pouvoir parler d'une seule voix auprès des partenaires espagnols. Cette hypothèse suppose que les différents échelons de coopération ne soient pas des niveaux d'organisation autonomes, mais que leurs actions, même si portées individuellement, participent globalement et transversalement à la structuration de la conurbation. Malgré l'imbrication des échelles de coopération, les rapports observés entre l'Eurocité et le Consorcio font transparaître que la nécessité d'une action transfrontalière groupée n'est pas suffisamment prise en compte.

¹¹ Cf. III.B.1. Retour sur l'expression "Eurocité Basque"

¹² Cette conurbation se distingue du modèle de polarisation unique tel qu'exercé par Bordeaux. Elle tend à se rapprocher du réseau basco-navarrais tel que décrit par le CESURB (cf. carte des systèmes urbains entre Bilbao et Bordeaux).

b. Discontinuité territoriale et manque de légitimité de la CABAB

La carte des échelons de coopération fait apparaître la discontinuité territoriale du territoire de coopération entre la Diputación Foral de Guipuzcoa et la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (l'aplat jaune n'est pas d'un seul tenant). Ainsi, dans le cadre du projet de conurbation structurée entre Bayonne et San Sebastián, la CABAB est le seul interlocuteur officiel du Guipuzcoa. Zanettin (1996) souligne d'ailleurs que « la faible représentativité politique (de la CABAB), [...], ainsi que la faiblesse de ses moyens financiers, sont ressenties par les Guipuzcoans comme un handicap sérieux pour le bon fonctionnement de la coopération ». Force est de conclure que cette coopération est déséquilibrée. La Communauté d'Agglomération est une institution intercommunale aux compétences limitées, alors que la Diputación Foral de Guipuzcoa est une collectivité territoriale à part entière.

C'est alors la légitimité de l'action sur la partie française de la conurbation qui est remise en cause. Pour parvenir à une meilleure représentativité il apparaît nécessaire que le Groupement Européen d'Intérêt Economique¹³ de l'Eurocité Basque soit élargi à de nouveaux partenaires institutionnels. Seuls la Diputación Foral de Guipuzcoa, la CABAB et le Consorcio sont membres du GEIE. Il est à l'heure actuelle envisagé par le Conseil général des Pyrénées Atlantiques d'adhérer à ce groupement. Le Conseil général des Pyrénées Atlantiques a en effet été officieusement sollicité à plusieurs reprises par la Diputación Foral de Guipuzcoa. L'adhésion du Département permettrait de résoudre la question de la discontinuité territoriale et de donner plus de poids aux partenaires français. M. Lamassoure, président du GEIE, a par courrier officiel, demandé à M. Lasserre, président du Conseil général des Pyrénées Atlantiques, d'étudier la venue du Département comme acteur direct¹⁴ de la coopération transfrontalière menée dans le cadre de l'Eurocité Basque. Le Conseil général des Pyrénées Atlantiques étudie actuellement les modalités de son entrée dans ce groupement transfrontalier. Le Département ne souhaite pas faire uniquement office de bailleur de fonds s'il intègre l'Eurocité, mais il envisage son rôle comme celui d'animateur d'une coopération transfrontalière plus active, passant à la mise en œuvre opérationnelle de projets structurants. La thématique du partage des installations hospitalières de Bayonne et San Sebastián est, à titre d'exemple, un dossier que l'institution départementale, dans l'éventualité de son adhésion au GEIE, voudrait faire avancer rapidement.

L'entrée des communes de Saint-Jean-de-Luz et de San Sebastián dans le GEIE de l'Eurocité Basque est également envisagée. Ce serait là une étape importante dans la coopération transfrontalière sur ce territoire puisque, dans le schéma de conurbation polycentrique, Saint-Jean-de-Luz et San Sebastián sont des pôles structurants du cordon urbain littoral.

¹³ Cf. Partie 2.I.A.3.c. Le groupement européen d'intérêt économique à vocation transfrontalière.

¹⁴ Cf. Partie 2.II.A.a. Quels émetteurs ? Quels récepteurs ? pour la distinction entre acteurs directs et indirects de la coopération transfrontalière.

Les communes incluses dans le périmètre de l'Eurocité Basque n'ont pas de représentation directe dans les instances de coopération, en l'occurrence le GEIE. Ces communes ont été désignées comme faisant partie d'un ensemble portant les enjeux de la coopération transfrontalière, mais il n'y a eu ni concertation ni consultation avec la plupart de ces communes pendant la phase d'élaboration du projet d'Eurocité Basque ; reste alors à savoir si toutes ces communes sont consentantes à faire partie d'un territoire, support de changements sur lesquels elles n'ont pas prise ? Les techniciens travaillant pour l'Agence Transfrontalière ont remarqué que beaucoup de municipalités de l'espace conurbé, comprises de fait dans le périmètre de l'Eurocité, hésitent à participer aux travaux de l'Agence Transfrontalière car elles craignent d'être étouffées par le poids institutionnel de la CABAB. L'influence de la CABAB représente aux yeux des élus de ces communes la menace d'une tutelle. Il s'agirait alors de trouver de nouvelles modalités de mise en œuvre de la coopération transfrontalière pour dépasser le sentiment de tutelle et les réactions, comme le « rejet » du territoire de coopération englobant¹⁵, qui s'en suivent.

Le Livre Blanc de l'Eurocité Basque n'apporte aucune précision quant au périmètre de cet ensemble, sans doute car ce périmètre est fluctuant et qu'il est hasardeux d'en donner une limite fixe. La côte est une limite naturelle qui ne fait aucun doute. La limite intérieure est quant à elle ouverte à toutes les critiques car suivant le facteur considéré, ou bien la thématique abordée, cette limite varie. La question de la délimitation de la « frontière intérieure » de l'Eurocité Basque renvoie à une triple problématique :

- ♦ la problématique de l'effet d'entraînement exercé par le cordon littoral sur la zone intermédiaire et la zone intérieure en Pays Basque nord ;
- ♦ la problématique de la délimitation de ce qu'est la zone transfrontalière ;
- ♦ la problématique de la frontière rural/urbain.

Consorcio et Eurocité, bien que le Consorcio soit membre du GEIE de l'Eurocité et malgré leur proximité, ne cherchent apparemment pas à mutualiser, de façon structurée, leur expérience de la coopération. Qu'en est-il des rapports avec la Région Aquitaine ?

3. L'échelon régional

a. Aquitaine et Euskadi : la coopération comme communauté d'intérêts pour des objectifs divergents

Les stratégies en matière de positionnement territorial de la Communauté Autonome Basque et de la Région Aquitaine ne revêtent pas les mêmes perspectives.

¹⁵ Nous faisons ici allusion aux rapports entre le Consorcio Bidassoa-Txingudi et l'Eurocité, et notamment à la non reconnaissance du territoire englobant (l'Eurocité) par le territoire englobé (le Consorcio).

La Communauté Autonome Basque se place clairement dans une stratégie de positionnement européen qui vise essentiellement à se détacher de l'influence du pouvoir central, c'est-à-dire Madrid. Le gouvernement de Vitoria a saisi l'opportunité européenne pour asseoir ses prérogatives et renforcer son pouvoir. Les coopérations appuyées par le gouvernement autonome de Vitoria ont pour principal objectif d'accompagner la régénération économique et la reconnaissance politique d'Euskadi. L'élan européen représente l'espoir d'une Europe des régions dans laquelle le Pays Basque espagnol pourrait affirmer sa singularité. Le positionnement de la Communauté Autonome dans cette dynamique européenne passe par ailleurs par l'affirmation de Bilbao à la fois au sein de l'espace atlantique et comme métropole internationale. Le projet de conurbation Bayonne-San Sebastián est alors un maillon de l'entreprise de reconnaissance sur la scène européenne et internationale.

Pour ce qui est du Pays Basque nord, la démarche de coopération transfrontalière n'est pas unitaire, comme tendent à le démontrer les rapports que les trois échelons de coopération entretiennent les uns par rapport aux autres.

L'action du niveau régional en matière de coopération transfrontalière s'illustre au travers de la gestion du fonds Interreg III par le Conseil régional d'Aquitaine et la mise en œuvre du fonds commun Aquitaine-Euskadi¹⁶. La Région Aquitaine est autorité de gestion du programme Interreg 2000-2006, mais cette tâche aurait aussi bien pu revenir aux autres régions frontalières françaises et espagnoles, ou bien même à un autre échelon territorial. Ainsi, dans le cadre du programme Interreg, l'implication de la Région Aquitaine n'a de volontaire que la décision de Bruxelles de lui confier cette gestion. Il est également important de souligner que les fonds Interreg et le fonds commun Aquitaine-Euskadi sont des outils de coopération transfrontalière, ce qui est à distinguer d'une « politique transfrontalière ». Hormis la décision d'étudier en commun le tracé et la faisabilité du maillon TGV Dax-Vitoria et la subvention de projets grâce au fonds commun, la coopération au niveau régional ne se traduit pas par de grands projets. Aucun projet n'a été conçu et pris en charge directement par les deux régions, dont l'action se limite à accueillir, à sélectionner et à financer des projets transfrontaliers venant de la société civile (Fourquet – 1994).

François Fourquet (1994) constate que la coopération Aquitaine-Euskadi est commandée par une ambition extérieure. L'intensité des échanges et des pratiques de coopération est faible, ce qui contraste avec les déclarations. Toujours d'après les travaux de François Fourquet, l'Aquitaine s'allierait avec le Pays Basque, et les régions de l'ouest atlantique, pour constituer une eurorégion ayant pour but de faire pression sur Bruxelles pour faire descendre au sud-ouest la plus grande part possible de la richesse européenne. Dans cette entreprise l'Aquitaine a rencontré la Communauté Autonome d'Euskadi résolument tournée vers l'Europe. « La coopération Aquitaine-Euskadi, c'est pour

¹⁶ Voir en annexe le fonctionnement de ce fonds.

l'extérieur [...]. Ce qui compte c'est moins ce qu'on fait ensemble chez soi, que la force qu'on souhaite montrer à l'extérieur » (Fourquet -1994- p.175).

L'implication transfrontalière de la Région ne se ferait qu'au travers du financement d'actions ponctuelles. Peut-on alors vraiment parler de coopération transfrontalière si les actions soutenues par l'échelon régional ne s'inscrivent pas dans une vision à moyen ou long terme ?

b. Intérêt des échelons inférieurs de coopération pour la Région Aquitaine

Jean-Marie Blanc, chef du service Pyrénées au Conseil régionale d'Aquitaine, a souligné, lors d'un entretien, que la Région aborde le projet d'Eurocité et les deux échelons territoriaux inférieurs uniquement sous l'angle du fonds commun Aquitaine-Euskadi et de la gestion du fonds Interreg dont elle est autorité organisatrice pour la période 2000-2006. La Région n'aurait pas les moyens d'imposer quoi que ce soit aux autres échelons de coopération.

D'après l'échelon régional, les actions du Consorcio relèveraient beaucoup de l'effet d'affichage. L'incapacité juridique à faire de la maîtrise d'œuvre se traduirait alors par un discours volontariste discordant avec la marge de manœuvre réelle de ce groupement transfrontalier.

Marie-Pascale Zanettin, dans sa thèse sur la coopération transfrontalière basque (1996), considère que la Région Aquitaine se sert de la conurbation Bayonne-San Sebastián afin de donner « corps » aux relations qu'elle entretient avec la Communauté Autonome Basque :

« La conurbation possède non seulement une fonction géostratégique mais aussi une fonction médiastratégique, en ce sens qu'elle donne à voir l'eurorégion à travers le prisme de l'acte concret. » (p.126)

« Le rôle « d'accessibilité » joué par la conurbation Bayonne-San Sebastián possède deux niveaux de compréhension. La première acception du terme renvoie à la position géostratégique de cette agglomération qui la situe à l'un des carrefours des grandes voies de communication au sein de l'Europe. La deuxième, se réfère à la ville en tant qu'objet de représentation et de promotion d'une région : c'est à travers une ville qu'une région est accessible de l'extérieur. » (p.130)

Abordée de l'extérieur, la réalité de l'eurorégion semblerait s'appréhender à travers l'aménagement de cette entité urbaine. Cependant, aucun représentant du conseil régional ne semble associé aux groupes de travail, aux réflexions menées par l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque.

Par ailleurs, cette analyse de l'Eurocité, comme entité donnant à voir l'eurorégion, renforce l'idée que Aquitaine et Euskadi trouvent dans leur coopération le moyen de parvenir à des objectifs différents, que leur rapprochement relève de la communauté d'intérêt permettant de défendre des objectifs qu'elles ne partagent pas :

« Ces régions n'ont a priori pas grand chose en commun et la complémentarité de leurs atouts respectifs ne peut se concevoir qu'à travers un processus à très long terme. [...] l'eurorégion n'étant à ce jour qu'un construit intellectuel à vocation médiatique. » (Zanettin - 1996 - p.127)

Un autre facteur explicatif des divergences de vue en matière de coopération transfrontalière est sans doute celui des bases sur lesquelles se fonde la coopération transfrontalière telle que menée par l'échelon régional. En effet, il semblerait que la réflexion menée par la Région dans ce contexte transfrontalier se fasse sur les bases d'échanges à caractère international. La Région se place apparemment dans une démarche plus européenne que transfrontalière.

Pour conclure cette partie sur les intérêts et les objectifs des trois échelons de coopération, géographiquement imbriqués, nous citerons à nouveau Marie-pascale Zanettin (1996):

« Quels que soient les résultats des stratégies mises en œuvre, il n'en demeure pas moins que le Conseil régional d'Aquitaine, donc Bordeaux, et Bayonne, se trouvent embarqués sur la même galère. Le tropisme du Sud, les nouvelles alliances avec des régions et des provinces d'outre-Pyrénées s'inscrivent pour ces deux acteurs dans une logique identique, celle de l'Arc ou de l'Axe Atlantique. Le projet de la conurbation organisée n'a de sens que dans le cadre plus général de l'eurorégion Aquitaine-Euskadi. Mais si Bayonne retrouve l'attraction hispanique, elle éprouve toujours autant de difficultés à dialoguer avec les instances régionales et vice versa. Les modalités de mise en marche des différentes politiques de coopération transfrontalière ne témoignent-elles pas d'une déficience communicationnelle pathologique entre elles ? La Région mène des actions avec ses homologues espagnols en toute indépendance, ne jetant qu'un coup d'œil rapide sur ce qui se passe à l'extrême limite de son territoire. Quant à Bayonne, si dans la théorie elle mesure l'importance et le caractère indépassable du

cadre conceptuel de l'eurorégion, cela ne la conduit pas pour autant au dialogue avec les échelons administratifs et politiques supérieurs. »

Les trois échelons de coopération prétendent, à leur manière, mener une coopération transfrontalière. Il y a là autant de définitions du transfrontalier que d'institutions impliquées dans la « coopération transfrontalière ». Au final, il apparaît comme une évidence que le transfrontalier est une notion aux multiples facettes. Avant de poursuivre notre réflexion sur les rapports entre acteurs, il convient de revenir sur la définition de la coopération transfrontalière, comme action sur le territoire transfrontalier ; mais quel territoire ?

B. La conurbation Bayonne-San Sebastián : quel(s) territoire(s) transfrontalier(s) ?

1. Retour sur l'expression « Eurocité Basque »

Le projet de construction d'une agglomération transfrontalière autour des pôles de Bayonne et San Sebastián a été médiatisé sous le vocable « Eurocité », auquel a été accolé l'adjectif « Basque ». Il y a deux lectures possibles de l'expression « Eurocité Basque ». La première de ces lectures est une lecture que nous qualifierions de superficielle. Le sens de cette expression serait alors compris comme reflétant une réalité urbaine, en insistant sur l'aspect identitaire qui participe à la promotion du projet à l'extérieur. La seconde lecture de l'expression permet de mettre en évidence l'ambiguïté de l'essence même de ce projet territorial.

Le terme « Euro-cité », mot composé, est en lui-même source d'équivoque. Le Petit Larousse Illustré définit le mot « cité » de la façon suivante :

- dans l'Antiquité et au Moyen Age, unité politique constituée par une ville et ses environs ;
- ville.

Dans le cas de l'Eurocité Basque, par le caractère transfrontalier du corridor urbain en question -imbrication de deux Etats souverains-, l'unité politique n'est pas un élément fondant la légitimité du territoire de projet. De plus, la morphologie de la conurbation ne permet pas de dire qu'il s'agit d'un rapport centre-périphérie. En effet, cette conurbation réticulaire est caractérisée par plusieurs bassins de vie se chevauchant.

Le préfixe « euro », qui a pour fonction de préciser le sens du mot « cité », renvoie, dans un contexte frontalier, à deux champs géographiques. Tout d'abord, ce préfixe peut être compris comme faisant référence à l'échelle de l'Union Européenne. En effet, une ville comme Lyon, par son positionnement géographique et son poids dans l'armature urbaine française, peut prétendre exercer un rayonnement dépassant les frontières nationales et s'insérer dans le réseau des métropoles européennes. Certes, la conurbation Bayonne-San Sebastián est située sur le corridor permettant la liaison entre la Péninsule

Ibérique et le nord de l'Europe, mais l'absence de gouvernance transfrontalière et les contraintes liées au double contexte institutionnel, à la fragmentation du pouvoir, etc., sont autant d'éléments qui impliquent de nuancer la vocation européenne de l'Eurocité Basque, d'après l'acception du préfixe « euro » qui vient d'être développée. La conurbation Bayonne-San Sebastián n'est pas -encore ?- une Eurocité au sens métropolitain du terme.

Ce préfixe peut également être considéré comme référence au champ géographique d'une Europe où les frontières ne font plus obstacle. Il faudrait alors comprendre l'expression « Eurocité Basque » comme le symbole d'un territoire urbain inscrit dans une dynamique européenne qui ferait « fi » des Etats souverains, comme un trait d'union entre la France et l'Espagne.

Il nous semble que le discours développé autour de l'expression « Eurocité Basque », pour légitimer ce qui pour l'instant reste de l'ordre de la construction intellectuelle, s'appuie sur ces deux acceptions du préfixe « euro ». L'Eurocité Basque comme réalité géographique recouvre la conurbation littorale et renvoie alors à l'idée d'un espace transfrontalier, trait d'union entre deux pays européens. La même expression Eurocité Basque renvoie également à la dimension de rayonnement à l'échelle européenne de cet ensemble urbain. Nous avons donc un signifié qui renvoie à deux signifiants. Ce sont ces deux signifiants qui sont portés par le discours, simultanément ou non. Difficile alors de faire le distinguo entre une acception qui renvoie à la coopération transfrontalière comme action à visée interne (structurer le corridor urbain), et une acception qui renvoie à la coopération transfrontalière comme action à visée externe (être une métropole régionale voire européenne).

Les instigateurs de la démarche de coopération transfrontalière à l'œuvre dans le cadre de l'Eurocité ont dû trouver une expression faisant sens aussi bien côté français qu'espagnol pour désigner à la fois un espace et un projet. Cette expression est, comme nous avons essayé de le démontrer, ambiguë ; ne faudrait-il pas alors désigner l'espace support de la coopération, la conurbation, par un substantif ou une expression plus appropriée à l'idée à laquelle elle renvoie, celle exprimée par l'image d'une « métropole linéaire polynucléaire en réseau » ? « L'agglomération transfrontalière » pourrait désigner l'espace support du projet, « l'Eurocité Basque » le projet urbain à long terme. Nous préférons la notion d'agglomération à celle de métropole, l'Eurocité ne présentant pas les caractéristiques d'une ville de rang européen. Dans la classification des villes européennes élaborées par l'équipe P.A.R.I.S en 1994 la ville de San Sebastián est citée au dernier échelon. Sa position hiérarchique est celle d'une métropole régionale à rayonnement international limité et très spécialisé ; ses caractéristiques structurelles sont marquées par la faiblesse des services tertiaires de niveau métropolitain, des fonctions internationales très peu développées et une accessibilité médiocre. Bayonne ne figure pas dans cette classification. Il apparaît alors plutôt ambitieux de vouloir faire de l'Eurocité Basque une métropole d'influence européenne. Le positionnement européen de cette agglomération encore peu structurée doit se faire par étape : tout d'abord asseoir le potentiel de ce

continuum urbain à l'échelle du Pays Basque, dans son acception la plus étendue, et ensuite à l'échelle européenne comme espace métropolisé entre Bordeaux et Bilbao.

L'épithète « basque » vient par ailleurs donner une précision géographique supplémentaire, moyen d'ancrer l'action par rapport au territoire considéré, comme pour rattacher au local les ambitions européennes, quelle que soit l'échelle à laquelle elles se rapportent. Cet adjectif renvoie à la dimension socio-culturelle du territoire, faisant de l'identité basque la clé de voûte d'un projet qui se veut métropolitain. Dans cette optique, le discours produit a valeur de mythe. Quelle(s) conséquence(s) peut alors avoir ce type de discours, s'appuyant sur le mythe de la territorialité basque, sur le processus de construction d'un projet métropolitain transfrontalier ? Les conséquences de l'identification du projet au territoire basque peut également être source de confusion. En effet, comme le souligne François Fourquet (1994), le « Pays Basque » renvoie à quatre ensembles différents. Les quatre acceptions du « Pays Basque » sont présentées sur la page de gauche. Ces quatre réalités territoriales du Pays Basque sont autant de cadres d'intervention auxquels les acteurs peuvent se reporter.

Cette analyse succincte de l'expression « Eurocité Basque », expression consacrée pour résumer le dessein politique, met en évidence les ambiguïtés qu'il renferme. Il s'agit là d'un discours plutôt technocratique qui ne fait finalement référence à aucune réalité territoriale, si ce n'est une réalité mythique. La conurbation, fait géographique, est en fait assimilée à un espace support de projets ; elle permet de rendre tangible un discours qui finalement transcende la réalité territoriale. Au regard des définitions qui peuvent être données du terme « Eurocité », il convient de conclure qu'il y a un trop plein de sens du discours des acteurs ; ce trop plein de sens étant finalement vide de sens. Par ailleurs, le discours précise assez souvent qu'il s'agit de l'Eurocité Basque « Bayonne-San Sebastián ». En précisant les extrémités, le discours tend à réduire cette bande littorale à deux agglomérations, alors que ce qui caractérise cette conurbation est son fonctionnement réticulaire. Le discours tronque la réalité. Est-ce que ce raccourci qui consiste à faire de Bayonne et San Sebastián les principaux acteurs influence les rapports entre les autres acteurs ? Les pôles intermédiaires entre Bayonne et San Sebastián seraient-ils relégués au second plan ?

L'interrogation qui découle de cette déconstruction sémantique est alors la suivante : l'espace désigné par l'expression « Eurocité Basque » fait-il territoire ? Est-ce un cadre de référence commun chez les acteurs du transfrontalier pour mener des projets cohérents ? Nous tenterons de répondre à cette question dans la seconde partie consacrée aux modalités de la communication des acteurs du transfrontalier.

2. Définir le transfrontalier

L'objet de cette partie n'est pas d'apporter une définition précise du territoire transfrontalier ou de la coopération transfrontalière. Il nous semble important de distinguer ces deux facettes du transfrontalier, facettes qui sont nécessairement liées puisque l'acception de l'une détermine l'acception de l'autre.

Penchons-nous sur la notion « d'espace transfrontalier ». Comme toute interrogation relative à l'espace, celle-ci appelle la délimitation de ce qui est transfrontalier. Or, quels sont les critères qui permettent de circonscrire le territoire transfrontalier ? Peut-il même être délimité de façon précise. Un zonage aux limites strictes ne nous semble pas répondre de façon pertinente aux problématiques soulevées dans un contexte transfrontalier. Il apparaît alors plus judicieux de considérer les limites d'un territoire transfrontalier comme un espace tampon, une marge dans laquelle l'influence de la coopération avec le pays voisin s'estompe au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la frontière. Peut-on alors déterminer une distance précise, 50 kilomètres par exemple¹⁷, au-delà de laquelle cette influence serait nulle ? Une telle approche nous semble très aléatoire car la topographie et la densité de la population entre autres jouent un rôle important en matière de diffusion des retombées économiques des activités transfrontalières sur les territoires par exemple.

Une autre approche possible est celle qui consiste à considérer que les retombées de la coopération transfrontalière bénéficient à l'ensemble du territoire administratif de la collectivité impliquée dans une démarche de coopération. La carte sur la page de gauche présente les territoires considérés comme transfrontaliers entre la France et les pays qui lui sont limitrophes. Or, les espaces transfrontaliers ne constituent en général qu'une partie des régions administratives françaises jouxtant les pays voisins. L'approche administrative, tout comme la précédente consistant à fixer une distance immuable sur toutes les frontières pour mesurer l'étendue du territoire transfrontalier, est une approche artificielle. Les territoires éligibles au fonds Interreg III A permettent une approche plus fine des territoires transfrontaliers, mais ils demeurent calqués sur des entités administratives.

Il n'y a pas une définition satisfaisante de l'espace transfrontalier. Il n'y a finalement que des délimitations au cas par cas. Cependant, définir une zone transfrontalière pour chaque cas est difficile.

Est-il possible de déterminer un espace transfrontalier pertinent ? Pour qui ? Pour quoi ? Cet espace peut varier d'un acteur à un autre ; cela renvoie en effet aux représentations de chacun. Dans une certaine mesure, il y aurait presque autant de territoires transfrontaliers que d'acteurs qui travaillent sur cet espace aux marges incertaines, que de personnes qui pratiquent l'espace transfrontalier et qui finalement en

¹⁷ Approche plutôt commode dans le cas de l'Eurocité Basque.

déterminent les limites par leurs déplacements quotidiens, essentiellement liés au travail transfrontalier. Ce sont ces échanges qui inscrivent au quotidien le transfrontalier dans le territoire. Ainsi, pour tenter de mieux cerner cet espace flou, nous pourrions avancer qu'il s'agit d'un espace où la mobilité d'un côté à l'autre de la frontière est quotidienne. Cette quotidienneté permet d'ajouter que l'espace transfrontalier correspondrait à une réalité sociale. L'échelle du bassin de vie semble alors assez appropriée pour délimiter l'espace transfrontalier.

Ce développement peut paraître long pour arriver à une conclusion assez logique. Il était cependant nécessaire pour revenir sur la « prétention » de l'échelon régional à mener une politique de coopération transfrontalière. Sous couvert d'avoir mis en place des outils de coopération avec une région étrangère, la Région Aquitaine prétend mener une action en matière de coopération transfrontalière. La proximité et la quotidienneté nous semblent être deux facteurs essentiels pour cerner le transfrontalier et les formes de coopération qui en découle. La Région Aquitaine s'est alliée avec ses homologues espagnols, et notamment la Communauté Autonome du Pays Basque, pour promouvoir la façade atlantique¹⁸. Ce type de coopération est dirigé vers l'extérieur, ce qui le distingue des actions ou des objectifs que se sont assignés le Consorcio Bidasoa-Txingudi et l'Eurocité Basque. Ces deux organes de coopération mènent, par opposition à l'échelon régional, une coopération à but interne. Peut-on alors, dès lors que la coopération dite transfrontalière est une action symbolique, visant à créer un lien opérationnel symbolique entre deux régions, qualifier cette coopération de « transfrontalière » ?

Le terme « transfrontalier » apparaît comme une notion fourre-tout, car finalement la coopération entre deux institutions étrangères, deux communes ou mêmes deux États, s'inscrit toujours dans un cadre transfrontalier. « Trans-frontalier » signifie littéralement « qui traverse la frontière ». La notion du transfrontalier peut être déclinée ou bien restreinte par la formulation de coopérations également « trans- » mais géographiquement ou administrativement mieux circonscrites. La distinction opérée dans le cadre du programme d'intérêt communautaire Interreg est en ce point intéressante. Le programme européen Interreg distingue trois champs d'actions :

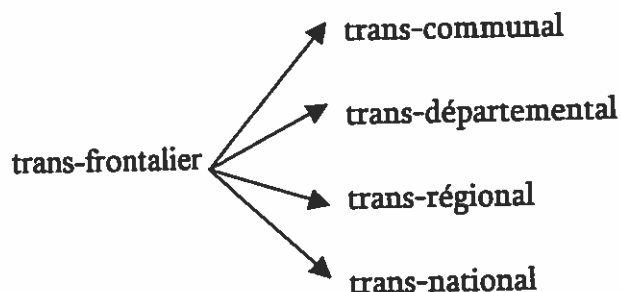
- ♦ Volet A : la coopération *transfrontalière*
- ♦ Volet B : la coopération *transnationale*
- ♦ Volet C : la coopération *interrégionale*

Pour le volet transfrontalier du programme Interreg, le secteur géographique retenu correspond à « toutes les zones jouxtant les frontières extérieures et intérieures de l'Union européenne, certaines zones maritimes »¹⁹. La délimitation géographique du

¹⁸ Cf. en annexe : « Les deux régions veulent s'unir pour éviter la marginalisation », Sud Ouest, 6 juin 2003.

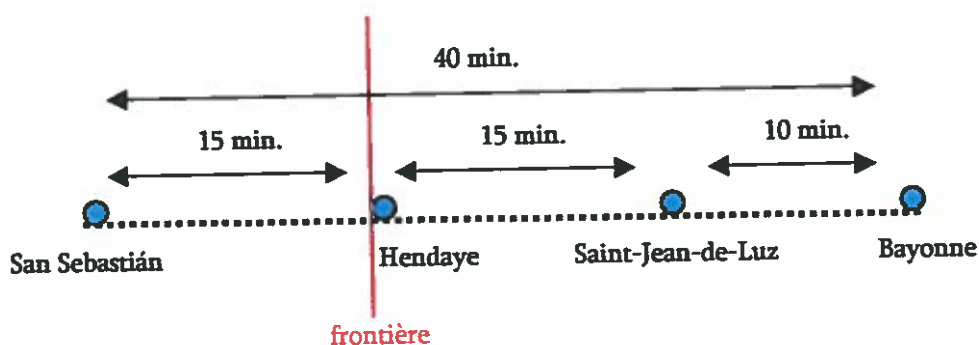
¹⁹ Source : www.info-europe.fr

transfrontalier proposée par les services de l'Union Européenne est également floue. Le terme transfrontalier renvoie à des coopérations entre échelons territoriaux de mêmes rangs ; ainsi le terme « transfrontalier », comme coopération enjambant la frontière, renverrait lui-même à quatre types de coopération :



La coopération pratiquée dans le cadre du Consorcio Bidassoa-Txingudi s'inscrit dans la catégorie coopération trans-communale. Nous pourrions même aller jusqu'à la qualifier de « trans-intercommunale » étant donné que les actions menées peuvent être apparentées à une gestion de type intercommunale telle qu'elle est pratiquée en France.

L'Eurocité Basque correspond à un espace de vie entre Bayonne et San Sebastián, caractérisé par la continuité du bâti et une fréquence des échanges quotidienne ou hebdomadaire. Distinguer les échanges transfrontaliers quotidiens des échanges transfrontaliers hebdomadaires sur la conurbation basque Bayonne-San Sebastián s'appuie sur l'hypothèse qu'au delà de 30 minutes de trajet domicile-travail, ce type de déplacement est très rare. Or, par l'autoroute, le temps de trajet entre Bayonne et San Sebastián est de 40 minutes ; le rapport distance/temps par l'autoroute est un facteur limitant ici les relations transfrontalières quotidiennes.



Par conséquent, la fréquence de ces échanges s'estompe lorsqu'on s'éloigne de la frontière. La notion de quotidienneté qui nous semble inhérente aux échanges dits transfrontaliers, pour dépasser le cadre général qui consisterait à définir comme transfrontalier tout ce qui inclus la frontière, est l'illustration d'un espace vécu. Pour ceux qui ne pratiquent pas le transfrontalier au quotidien, ou bien de façon hebdomadaire pour des raisons économiques ou culturelles, l'espace transfrontalier est perçu. C'est là toute la différence entre l'espace vécu et l'espace perçu.

L'espace transfrontalier, sur le faisceau de la conurbation basque, n'est pas actuellement vécu par la majorité des citoyens. Puisque cet espace n'est pas vécu par tous comme transfrontalier, cela nous amène à supposer que le territoire de l'Eurocité est d'abord une construction intellectuelle fondée sur la réalité géographique, et non sociale, d'une conurbation regroupant plus de 600 000 habitants.

CONCLUSION

L'hypothèse du Consorcio Bidassoa-Txingudi comme sous-système intégré à un autre sous-système, celui de l'Eurocité, lui-même intégré au sous-système régional, a constitué le point de départ de la réflexion menée sur les relations entre les différents échelons de coopération à l'œuvre sur le territoire de la conurbation basque. Ces trois sous-systèmes, imbriqués géographiquement, seraient les composantes du système²⁰ transfrontalier basque. Le Consorcio Bidassoa-Txingudi est présenté comme le noyau du territoire support de projets de l'Eurocité, mais le Consorcio est apparemment un « atome qui n'a pas éclaté »²¹. Les différents organes de coopération identifiés semblent agir de façon assez cloisonnée au regard des rapports qui ont été observés. Il est assez étonnant que les échelons de coopération de la partie française de la conurbation entretiennent aussi peu de liens et ne coordonnent pas leurs actions. La définition du terme coopérer, « agir conjointement », suppose que les actions menées par les institutions localisées en France soient structurées, que les acteurs, élus ou techniciens communiquent pour produire un discours cohérent auprès des acteurs espagnols. Il nous semble assez paradoxal que l'imbrication géographique des échelons de coopération n'ait pas fonctionné comme tremplin pour établir une symbiose entre les institutions impliquées, volontairement, dans une entreprise de coopération. Le terme de symbiose peut sembler excessif, mais sa définition correspond tout à fait à l'intérêt que les parties françaises et espagnoles peuvent avoir à élargir leur champ de réflexion au-delà de la frontière : « union étroite entre des personnes, des choses ; -biologie- *association de deux ou plusieurs organismes différents, qui leur permet de vivre avec des avantages pour chacun* ».

Le Consorcio Bidassoa-txingudi serait un « atome qui n'a pas éclaté », comment comprendre cette expression ? Le Consorcio est historiquement le noyau dur de la coopération. Les relations, qu'elles aient été bonnes ou mauvaises, de la ville d'Hendaye avec ses voisines espagnoles que sont Irun et Fontarabie sont anciennes. Il est, à la lumière du rapprochement à l'œuvre avec des communes espagnoles, étonnant que des relations étroites avec les autres échelons de coopération coté français ne se soient pas construites malgré la proximité géographique entre les acteurs. Les échelons de coopération côté français n'ont pas fusionnés. Bien que les stratégies des différents échelons de coopération soient différenciées et les contacts non encadrés, peuvent-elles se compléter à l'avenir, et comment ?

Larrasquet (in Eusko Ikaskuntza – 2001) développe l'idée qu'un projet acquière de la maturité grâce aux représentations en gestation chez chaque individu, et que ces représentations renforcent la réalité support de projet. Ainsi, dans le cadre de la coopération transfrontalière urbaine entre la France et l'Espagne sur la conurbation basque, c'est plus qu'un projet urbain qui est en gestation, c'est un récit de territoire qui est en construction au travers des représentations des citoyens et des acteurs qui cherchent

²⁰ Système régulé par une boucle de rétroaction véhiculant des informations (?)

²¹ Formule du secrétaire général de la mairie d'Hendaye.

à façonner ce territoire. L'Eurocité est un territoire désiré dont les représentations participeront à sa reconnaissance comme territoire pertinent de projet. François Fourquet (1994) souligne d'ailleurs à ce sujet que la conurbation est plus désirée que réelle :

« La conscience de l'existence virtuelle de cette ville internationale est récente : elle est née avec l'entrée de l'Espagne dans la CEE. [...] La conurbation est plus désirée que réelle, elle n'existe que sur le papier par addition du nombre d'habitants. Pour nous, une ville, c'est beaucoup plus qu'une tâche de densité démographique sur une carte, beaucoup plus qu'une « conurbation », c'est un ensemble institutionnel, un foyer de compétitions, de conflits et d'alliances, un lieu de rencontres constantes, professionnelles et privées, formelles et informelles, une culture commune : bref une « machine informationnelle », une société vivante. »

Vouloir faire de l'Eurocité une métropole de rang international fait écho à la problématique de la « ville émergente ». La question qui s'imposerait alors est de savoir si cet ensemble urbain est entré dans un processus naturel de métropolisation. Ce processus de métropolisation implique la mutualisation des atouts de chacun des noyaux urbains. Or, les difficultés liées au caractère transfrontalier de la conurbation, différences institutionnelles et administratives essentiellement, sont encore un frein à un développement harmonieux entre les parties espagnole et française. Les rapports identifiés entre les trois échelons de coopération laissent par ailleurs apparaître que la coopération n'est également pas naturelle et facile du côté français de la frontière. Ces relations oscillent ainsi entre coopération et compétition. Le néologisme « coopétition » illustre assez bien le difficile passage de la concurrence à la complémentarité.

Le sentiment d'un territoire commun en devenir est la base des rapports entre politiques et entre techniciens qui travaillent à l'organisation du territoire de la conurbation, qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des échelons présentés. Or ces échelons sont des sous-systèmes dont les interactions ne doivent pas produire d'interférences. Nous entendons par là que, dans un contexte où les territoires d'actions sont multiples, où les actions sont multiples, où les acteurs sont multiples et où les desseins de la coopération divergent selon ces mêmes territoires et ces mêmes acteurs, la cohérence des actions menées doit motiver l'échange d'informations entre les acteurs. Comment les acteurs, notamment les techniciens, des trois sous-systèmes transfrontaliers communiquent pour assurer la cohérence de leurs actions dans le cadre global du système dessiné par la zone transfrontalière ?

PARTIE 2
COMMUNICATION ENTRE ACTEURS
DU TRANSFRONTALIER :
QUELLES MODALITES ?

INTRODUCTION

L'imbrication géographique des territoires de coopération dans le cas du projet de territoire de l'Eurocité Basque a jusqu'à présent guidé la réflexion. La question de fond est alors de savoir si l'on peut aboutir au même constat d'imbrication, mais cette fois-ci pour ce qui est de la communication et de l'échange d'informations entre les acteurs des différentes structures de coopération.

L'hypothèse qui sous-tend le développement qui va suivre est la suivante :

Plus on s'éloigne du local, de la frontière, moins l'information circule facilement - entre acteurs français et étrangers, voire entre acteurs français uniquement -, moins les projets menés, de part et d'autre de la frontière, sont cohérents avec les objectifs transfrontaliers définis par les institutions coopérant dans des structures créées à cet effet.

Les acteurs, directs ou indirects de la coopération, sont nombreux et leurs intérêts différenciés complexifient la donne d'un territoire à enjeux multiples. La proximité géographique est-elle un facteur de cohésion des acteurs et de pertinence des projets par rapport au dessein transfrontalier initial ?

Les acteurs communiquent. Déterminer les modalités des échanges entre acteurs consiste à identifier les conditions qui influent sur ces échanges, et dégager les particularités du dialogue en milieu transfrontalier. Le travail de recherche renvoie alors à deux questions principales. D'abord, identifie-t-on des circuits précis de circulation de l'information entre les acteurs ? L'idée est ici de rendre compte d'une réalité en s'appuyant sur le territoire de la conurbation Bayonne-San Sebastián, retenu pour les raisons évoquées dans la première partie. Pour rendre compte au mieux de cette réalité et en dégager des éléments généralisables, une série d'entretiens a été menée auprès d'acteurs associés et intéressés à la démarche transfrontalière²². Dégager des conditions généralisables à la communication entre acteurs renvoie à la seconde question : peut-on fixer des modalités d'échange de l'information, de réflexion ? Comment et sur quelles bases peuvent se comprendre des acteurs culturellement et institutionnellement différents ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions il apparaît nécessaire de revenir sur les principes généraux de la communication pour ensuite les appliquer à la situation transfrontalière de la conurbation Bayonne-San Sebastián. Avant cela, intéressons nous aux moyens qui encadrent la coopération urbaine transfrontalière.

²² Liste des personnes rencontrées en annexe.

I. Coopération transfrontalière : quels moyens ?

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, des collectivités territoriales, limitrophes et répondant à des systèmes institutionnels différents, décident de mener des actions communes dans l'optique de structurer un territoire aggloméré autour de la frontière. La question des moyens dont disposent ces collectivités renvoie aux problèmes soulevés par le contexte bi ou multinational.

Coopérer, c'est « agir conjointement »²³. « Conjointement » implique la simultanéité dans l'action, simultanéité qui participe à la cohérence des projets. La simultanéité nécessite alors une circulation efficace des informations de tous types entre les acteurs impliqués directement ou indirectement au processus de l'agir conjointement. Le terme « coopération » peut être compris comme une collaboration (« travailler avec d'autres à une œuvre commune ») et comme une « méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une entreprise ». La construction d'un projet territorial de ce type illustre le passage de relations de voisinage transfrontières à une association transfrontalière. Ce sont les ressources sur lesquelles peut s'appuyer une démarche transfrontalière qui permettent cette évolution.

Knoepfel, Larrue et Varone (2001) dressent une liste des ressources qui permettent de mettre en place une politique publique. Parmi les ressources listées, six d'entre elles nous ont paru être transposables à une dynamique de coopération en milieu transfrontalier. Les ressources en question sont les suivantes : ressources juridique, monétaire, politique, humaine, interactive, cognitive.

Ces ressources, dans un contexte transfrontalier, sont plus ou moins développées et opérationnelles pour des raisons aussi bien externes qu'internes. Nous qualifions par exemple la ressource juridique d'externe car elle dépend à la fois du droit national et des traités inter-Etats. Les acteurs quotidiens de la coopération ont peu d'emprise sur cette ressource. Le droit peut cependant évoluer dans le sens des pratiques. A l'inverse, la ressource politique est considérée comme interne aux dynamiques urbaines transfrontalières. La volonté politique, à l'origine d'une dynamique transfrontalière, est un baromètre des moyens humains, monétaires, interactifs mis en œuvre. Ces ressources sont constitutives des instances de coopération et de leur fonctionnement. La ressource cognitive apparaît comme le ciment entre ces différentes ressources et notamment entre les acteurs.

²³ Cette définition et les suivantes sont tirées du Petit Larousse Illustré

A. Le cadre juridique

En matière d'intercommunalité transfrontalière, les principaux points de blocage sont juridiques. Toute action menée par une collectivité territoriale se doit de recouvrir un caractère légal, aussi bien pour ce qui est de la planification territoriale que de l'urbanisme ponctuel. Le contexte transfrontalier implique, au moins, deux droits. Le problème est alors de déterminer quelles sont les règles auxquelles les collectivités coopérantes doivent se référer : celles du droit français ou bien celles du droit du pays limitrophe ? Le droit fonde la légitimité de l'action, mais si aucune règle n'est reconnue conjointement, quelle peut être la légitimité d'une dynamique de coopération transfrontalière ? Cette question renvoie directement à la problématique de la viabilité de l'intercommunalité transfrontalière en matière d'aménagement et d'urbanisme.

1. La planification urbaine transfrontalière

a. Problèmes techniques

La dualité due à la présence de deux Etats se traduit par la confrontation de deux sphères socioculturelles, de deux droits, de deux conceptions de l'aménagement, etc. Les documents de planification stratégique et d'occupation des sols sont, entre les pays européens, de natures différentes. Par ailleurs, les différences de compétences et de procédures se greffent aux difficultés induites par la nature des documents. Jacquot et Marcou (1998) proposent quelques éléments de solutions pour palier l'incompatibilité entre les documents français et étrangers.

b. Eléments de solution

- La prise en compte de l'occupation des sols dans les espaces limitrophes comme niveau minimum de coordination

Le préfet doit, lors de l'élaboration d'un PLU ou d'un SCOT, « porter à connaissance » les règles et les contraintes supracommunales, ainsi que les informations qu'il juge utiles à l'élaboration de ces documents. Il apparaît nécessaire, dans un contexte transfrontalier, de prendre en compte ce qui se passe au-delà de la frontière. Il est important d'intégrer à la réflexion, à la préparation de documents stratégiques comme le SCOT, l'ensemble du bassin de vie, qu'il soit national ou transnational. Dans cette optique, la frontière doit être considérée comme une limite perméable par les services locaux de représentation de l'Etat, et les contraintes supranationales faire partie des informations à transmettre aux communes ou EPCI chargés d'établir PLU et SCOT. L'intégration à la réflexion des particularités des territoires au-delà de la frontière permettrait par exemple de répondre en partie au problème structurel de dégradation des paysages périurbains transfrontaliers²⁴. Il est patent, dans le cas précis de l'élaboration des documents

²⁴ Cf. Partie 1.II. Enjeux et problèmes spécifiques du développement urbain transfrontalier.

stratégiques et d'occupation des sols comme dans d'autres, que la cohérence de la planification urbaine dans des dynamiques transfrontalières est dépendante de la bonne circulation des bonnes informations. C'est là la question de l'efficacité de la communication entre acteurs dans un contexte transfrontalier qui est soulevée.

Une autre possibilité serait d'étendre le périmètre des enquêtes publiques au-delà de la frontière. Cette procédure serait facile à mettre en place, mais rien n'est fait aujourd'hui. A titre d'exemple, deux SCOT sont aujourd'hui en cours d'élaboration sur la partie française de la conurbation Bayonne-San Sebastián. Pour ces deux SCOT, la dimension transfrontalière n'est pas prise en compte dans les réflexions qui sont menées. D'après la chargée de mission²⁵ de l'Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées en charge de l'élaboration de ces documents, il y a une réticence forte des élus à prendre cet aspect en compte. Ces documents à caractère stratégique sont pensés dans une logique très « localiste ». Cette déficience reposerait, dans le cas du Pays Basque français, sur l'absence de volonté politique en matière de coopération transfrontalière²⁶.

Les auteurs, Jacquot et Marcou, soulignent que ces possibilités s'inscrivent dans une politique de bon voisinage, mais elles sont insuffisantes dans le cadre d'un projet de territoire commun, voire de l'émergence d'une agglomération transfrontalière. Jacquot et Marcou proposent ainsi une solution plus ambitieuse.

- L'élaboration parallèle et concertée des documents
d'urbanisme nationaux

L'idée est ici d'établir conjointement un schéma d'aménagement transfrontalier. Il s'agirait d'un document technique, sans valeur juridique, auquel chaque partie se référerait. Les documents nationaux devraient ensuite être rendus compatibles avec ses dispositions, grâce notamment aux procédures de révision. L'absence de valeur juridique du document impliquerait par ailleurs un engagement moral des équipes politiques françaises et étrangères à suivre les prescriptions du document, référence commune de travail.

L'étape supérieure consisterait à donner une force juridique au schéma d'aménagement transfrontalier. La procédure d'élaboration du schéma en lui-même serait simple mais lourde à mettre en œuvre. Cela impliquerait en effet la création d'un établissement public de coopération transfrontalière, ce qui est ambitieux au regard des conventions et des traités en vigueur. « L'Europe juridique reste à faire²⁷ ».

²⁵ Cf. Liste des personnes rencontrées en annexe.

²⁶ Cf. Partie 2.II.B.1.a. La volonté politique comme condition sine qua non.

²⁷ titre d'un article du dossier Coopérations sans frontières, Diagonal n°144

2. Convention européenne et traité inter-Etats

a. Convention de Madrid

La convention de Madrid (1980) est une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière entre communautés ou autorités territoriales. Jean Sudre (2000) souligne que, avant la signature de cet accord, la France était opposée à toute action tendant à une remise en cause du monopole étatique des relations extérieures. Contrairement à la coopération transrégionale -menée par les régions-, la coopération transfrontalière n'est pour les collectivités territoriales locales que le prolongement de leur politique territoriale interne. L'action des régions peut quant à elle être, dans une certaine mesure, considérée comme relevant de « la politique étrangère ». La Région agit alors, sous la pression européenne, dans un domaine jusqu'alors réservé à l'Etat.

La France a ratifié la convention de Madrid en 1983, l'Espagne en 1990. Cependant, toute convention de coopération transfrontalière est soumise à un accord interétatique préalable. Le traité de Bayonne, accord interétatique bilatéral entre la France et l'Espagne a été signé en 1995. Il s'est écoulé 15 ans entre Madrid et Bayonne. La coopération apparaissait comme une menace pour la souveraineté des Etats, ce qui explique cette longue période d'inertie.

b. Traité de Bayonne

Le traité de Bayonne est la base juridique de la coopération transfrontalière entre la France et l'Espagne²⁸.

L'article 2 du traité précise qu'il s'applique à 250 kilomètres de part et d'autre de la frontière. Ce champ d'application géographique est très large et ne favorise pas la coopération urbaine. Le traité définit son objet d'une manière très large ce qui autorise à y comprendre la matière de l'urbanisme dans toutes ses dimensions. La coopération doit être motivée par un intérêt commun. Les articles 3 et 5 permettent la coordination des politiques et la création ou gestion d'équipements et de services d'intérêt commun. Les opérations d'aménagement comportant la production de terrains à bâtir semblent ainsi être exclues. L'article 5 autorise la création d'organismes de coopération transfrontalière, ou la participation des collectivités territoriales françaises à des consorcios espagnols, ou la participation des collectivités territoriales espagnoles²⁹ à un Groupement d'Intérêt Public ou à une Société d'Economie Mixte de droit français. La participation d'une collectivité française à une structure de droit espagnol n'est permise que pour l'exploitation de services publics d'intérêt commun.

²⁸ L'intégralité du Traité de Bayonne est consultable en annexe.

²⁹ La loi du 6 février 1992 autorise aux partenaires étrangers l'ouverture des organismes de droit français.

Jacquot et Marcou (1998) concluent, après l'analyse du traité de Bayonne entre autres, que les traités et cadres juridiques de coopération transfrontalière ouvrent peu de possibilités à la solution de problèmes spécifiques de l'urbanisation transfrontalière. Le droit n'offre pas aujourd'hui de réelles possibilités réglementaires ; les solutions juridiques restent à trouver.

La communication entre les acteurs dans des structures communes de travail semble être une condition pour palier les imprécisions juridiques. La ressource information apparaît primordiale et incontournable pour une cohérence entre les documents de planification et les projets de chaque côté de la frontière.

3. Formes de coopération autorisées par le droit

Lors de la création d'une structure de travail commune, un des partenaires doit renoncer à son droit national pour se placer sous celui de l'autre.

a. Le Groupement Local de Coopération Transfrontalière

Il s'agit d'une structure de droit public dont les compétences sont très limitées. Le GLCT n'est pas en mesure de mener des opérations d'aménagement.

b. L'association loi 1901

Ce support de coopération est peu satisfaisant. Il s'agit d'une structure de droit privé à but non lucratif. Elle n'est pas adaptée à la gestion d'équipements ou de services d'intérêt général. La forme même de l'association n'offre pas la possibilité de prérogative publique. Cependant la facilité de création et la liberté de gestion de l'association en font un des principaux outils de coopération transfrontalière aujourd'hui (Diagonal n°144, p.30).

La structure de coopération de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi est une association type loi 1901. L'association permet de mener une réflexion stratégique commune en matière de positionnement géographique, mais il ne peut y avoir de traduction directe de cette coopération sur le terrain.

c. Le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) à vocation transfrontalière³⁰

Le GEIE est une structure de droit privé qui s'apparente aux sociétés de droit commercial. Il permet à des personnes morales de droit public ou privé appartenant à des Etats différents au sein de l'Union Européenne de s'associer pour faciliter et développer leur activité économique. Cette possibilité de coopération est peu utilisée. Il existe

³⁰ Source des informations : fiche GEIE , Mission Opérationnelle Transfrontalière, mars 2002

aujourd'hui trois GEIE. Les missions confiées à ces trois GEIE sont étroitement liées aux objectifs poursuivis dans chaque démarche transfrontalière :

- Euroinstitut de Kehl : formation des cadres administratifs territoriaux à la pratique transfrontalière ;
- Sud Mont-Blanc : promotion d'un domaine skiable transfrontalier ;
- Agence Transfrontalière de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián : étude, planification économique et spatiale.

Le GEIE doit réunir trois principes cumulatifs :

- la participation des collectivités locales à une telle structure doit être justifiée par un intérêt local ;
- l'adhésion de la collectivité locale au GEIE est liée à l'adéquation entre les missions de ce GEIE et les compétences que détient la collectivité ;
- les domaines d'intervention du GEIE excluent toute activité purement administrative ou relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique détenues par les collectivités locales.

Le GEIE transfrontalier ne peut en pratique avoir qu'une activité de « promotion » transfrontalière, ou d'étude, sans empiéter sur les compétences des collectivités membres et non d'exploitation directe d'un service ou d'une activité transfrontalière. Il peut être utilisé pour recevoir des fonds communautaires mais ne peut pas être utilisé pour gérer une activité économique directement. Le caractère auxiliaire de la structure implique de conclure des contrats entre les collectivités membres et le GEIE.

d. La Société d'Economie Mixte transfrontalière

Cette forme de coopération a été instaurée par l'article 132 de la loi du 6 février 1992 (art. L.1522-1 du code général des collectivités territoriales). La SEM est une société à vocation commerciale. La SEM transfrontalière n'est par conséquent pas habilitée à gérer des services administratifs.

e. Le Groupement d'Intérêt Public transfrontalier

Le GIP est défini par l'article 1112-2 du code général des collectivités territoriales. Le GIP a pour objet de « mettre en œuvre et de gérer ensemble pendant une durée déterminée toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération transfrontalière...ainsi que la mise en œuvre de politiques concertées de développement urbain ». Cependant, le GIP n'est pas habilité pour la conception d'opérations. L'avantage du GIP est de permettre la réunion, au sein d'un même organisme, de collectivités locales, de l'Etat français et de personnes privées. Le recours au GIP est réservé aux pays membres

de l'Union Européenne, ce qui exclu la Suisse, frontière avec laquelle les dynamiques urbaines sont au nombre de deux³¹.

f. Le consorcio³²

Le consorcio est une structure de droit espagnol prévue par le traité de Bayonne. Dans le cas du recours à cette forme de coopération, la participation des collectivités locales françaises nécessite l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat. Le consorcio est une personne morale de droit public. Il peut être composé de collectivités locales de différents niveaux administratifs, d'administrations publiques et d'organismes privés sans but lucratif de droit espagnol. La coopération localisée au niveau de la frontière entre Hendaye, Fontarabie et Irun a adopté le consorcio ; il s'agit du Consorcio Bidassoa-Txingudi. Le fait que la ville d'Hendaye soit soumise au droit espagnol en adhérant à cette structure ne représente pas de problème majeur. Cette structure est relativement souple et pourrait être comparée au syndicat intercommunal tel que nous le connaissons en France. Bien que le poids relatif des villes constituant le Consorcio Bidassoa-Txingudi (Hendaye-Irun-Fontarabie) soit nettement à l'avantage d'Irun, environ cinq fois plus peuplée que Hendaye, cela n'entraîne pas de difficulté lors de la prise des décisions. La ville d'Hendaye, seule ville française et soumise au droit espagnol, a en quelque sorte un droit de veto. Le conseil de décision du Consorcio Bidassoa-Txingudi est constitué de neuf membres. Chacune des villes y est représentée par son secrétaire général de mairie et deux élus. Pour que toute décision soit entérinée, elle doit évidemment obtenir la majorité des votes. Cependant, cette majorité n'est valable que si elle comporte deux votes hendayais. C'est ainsi que la ville d'Hendaye peut exercer un droit de veto.

Aucune de ces six structures juridiques n'est efficace pour la maîtrise d'ouvrage. Aucun instrument actuellement disponible ne permet de répondre à un besoin fondamental de la coopération transfrontalière : l'association de tous les acteurs susceptibles d'intervenir sur le territoire. La majorité des lois et des règlements nient pour ainsi dire la réalité transfrontalière.

D'après Jacques Houbart (diagonal 2000), il y a trois conditions essentielles pour le développement d'un projet de territoire :

- ♦ mise en cohérence des documents d'urbanisme ;
- ♦ instauration d'une structure chargée de définir des projets et de coordonner les politiques ;
- ♦ maîtrise d'ouvrage commune pour porter la réalisation projet par projet.

³¹ agglomération franco-valdo-génévoise (France/Suisse), agglomération de Bâle (France/Allemagne/Suisse)

³² source des informations : fiche coopération transfrontalière à la frontière franco-espagnole, Mission Opérationnelle Transfrontalière, mars 2002

Seule la deuxième condition semble pouvoir être remplie plus ou moins facilement. La diffusion de l'information peut-elle alors palier la première condition, la mise en cohérence des documents d'urbanisme participant à la structuration de l'espace transfrontalier de part et d'autre de la frontière ?

B. Les facteurs humains

1. La ressource politique

La coopération transfrontalière est le fruit d'une démarche politique volontaire. Sans volonté politique clairement affichée d'établir un dialogue avec des homologues étrangers, la coopération transfrontalière a peu de chance d'aboutir si l'on considère que les possibilités juridiques actuelles ne facilitent pas les actions urbaines transfrontalières. La volonté de débattre ne rend pas les choses opérationnelles. Pour que les acteurs dépassent la phase de reconnaissance mutuelle qui sera évoquée par la suite, il faut un leader politique pour stimuler l'action. Or, le transfrontalier n'est pas une thématique payante électoralement ; et sans portage politique les projets transfrontaliers voient difficilement le jour. L'image qui correspond le mieux à cette situation où le portage politique est une condition sine qua non à l'aboutissement d'une démarche transfrontalière, alors que paradoxalement ce n'est pas électoralement payant, est celle du serpent qui se mord la queue.

Alain Lamassoure, à l'époque ministre des affaires européennes et président de la CABAB, est l'instigateur du rapprochement avec la Diputación Foral de Guipuzcoa. Il a été secondé dans cette entreprise par Michel Casteigts, à l'époque directeur de la CABAB et à l'origine de l'Euroinstitut de Kehl. Ces deux hommes sont des européens convaincus qui ont soutenu avec ferveur le projet de l'Eurocité Basque. C'est désormais Didier Borotra qui est président de la CABAB. Le maire de Biarritz n'a pas mis à l'ordre des priorités de la Communauté d'Agglomération de poursuivre et d'approfondir les relations transfrontalières avec ses partenaires espagnols. La CABAB connaît des difficultés de fonctionnement qu'il est impératif de régler. Il a pu être observé, depuis l'arrivée de M. Borotra à la tête de l'agglomération bayonnaise, un net ralentissement des activités transfrontalières. La culture de partenariat entre Pays Basque nord et Pays Basque sud qui était en train de se consolider a été amputée de son principal moteur.

La coopération transfrontalière a besoin, pour perdurer et être renforcée, d'un leader aussi bien côté français que côté espagnol. C'est la détermination de ce leader à concrétiser le rapprochement transfrontalier qui détermine les moyens humains et financiers alloués à l'entreprise transfrontalière.

2. La ressource humaine

a. Le personnel des structures de coopération

Les structures de coopération transfrontalière, telles le Consorcio Bidassoa-Txingudi et l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián, n'ont pas de personnel propre. Ce sont des techniciens, délégués par chacune des collectivités membres de la structure de coopération, qui assurent les tâches d'animation du projet commun. A l'éclatement des pôles décisionnels de chaque côté de la frontière, et aux différences institutionnelles et socioculturelles, correspond et s'ajoute un éclatement géographique des équipes de travail. Le personnel délégué par chaque collectivité est éloigné physiquement de son homologue étranger et cette séparation géographique est un handicap lorsqu'il s'agit d'échanger des informations avec son partenaire.

L'organisation du personnel du Consorcio Bidassoa-Txingudi illustre cette idée. Deux personnes animent aujourd'hui à plein temps les travaux du Consorcio. Au début du Consorcio (1998), il y avait une personne déléguée par la municipalité d'Hendaye ; cette personne avait son bureau à la mairie d'Hendaye. Une autre personne, déléguée par le conseil de développement de Fontarabie et Irun (Bidassoa Aktiva), avait son bureau au conseil de développement, côté espagnol. Il y avait donc deux techniciens de coordination et deux bureaux. Cette séparation géographique entraînait une perte d'information, notamment toutes les informations à caractère visuel ou d'ordre anecdotique³³. C'est justement ce type d'information qu'il est important de « saisir au vol » dans un contexte où la réflexion évolue assez vite. Les deux techniciens n'avaient pas, du fait de cette répartition du personnel, une vision instantanée de l'ensemble des dossiers. Des réunions régulières avaient lieu pour que les techniciens se tiennent mutuellement au courant, ce qui entraînait une perte de temps assez conséquente, d'autant plus que lorsque l'information est rapportée, soit elle perd de son contenu, soit elle est déformée par l'interprétation que le rapporteur a pu en faire. Dans les deux cas, l'information est tronquée. Au regard de cette situation, et des dysfonctionnements et lenteurs qu'elle pouvait entraîner, les deux techniciens délégués par les collectivités coopérant ont été réunis dans les locaux du conseil de développement de Fontarabie et Irun. Grâce à cette centralisation géographique, les deux techniciens peuvent consacrer plus de temps à la réflexion. Cet exemple permet d'introduire la notion de co-présence comme facteur qui sous-tend l'avancée constructive d'une démarche de coopération transfrontalière. Nous reviendrons par la suite sur cette idée de mettre les acteurs en situation de co-présence pour une meilleure circulation des idées et des informations.

Cette première remarque sur le personnel des structures de coopération était d'ordre organisationnel. Travailler à la réalisation d'un projet transfrontalier exige aussi certaines qualités du personnel confronté à ce type de démarche. Pilar Fuertes souligne

³³ Informations obtenues auprès de Pilar Fuertes, animatrice transfrontalière de Consorcio Bidassoa-Txingudi.

que si l'on n'est pas « transfrontalier » soi-même, le travail de technicien, d'animateur transfrontalier devient très vite fatigant moralement. Pilar Fuertes est elle-même « transfrontalière ». Sa famille vit à Irun, elle est espagnole et a fait tout sa scolarité en France ; elle comprend donc très bien les habitudes socioculturelles, les cadres de pensée français et espagnols. Rares sont les techniciens qui bénéficient de ce construit social pour aborder et traiter des problématiques transfrontalières avec des homologues étrangers. C'est alors la dimension relationnelle, les rapports quotidiens entre les techniciens, qui revêt une importance de premier ordre.

b. La dimension relationnelle

Les rapports entre les techniciens travaillant sur des thématiques transfrontalières, qu'ils soient acteurs directs ou indirects de la démarche transfrontalière engagée, renvoient à deux des ressources exploitables dans le cadre d'une coopération de ce type : les ressources interactive et cognitive.

La ressource dite interactive est construite sur les attributs individuels des acteurs en présence, la qualité de l'organisation des structures de travail et des réseaux de relation entre les différents acteurs. La ressource interactive comprend également la perception des acteurs entre eux. Cette ressource est à l'évidence complémentaire de la ressource personnel. Par rapport à la thématique principale qui anime ce travail de recherche, à savoir la communication entre acteurs multinationaux autour d'un projet commun de territoire, c'est essentiellement la qualité de l'organisation des structures de travail et des réseaux de relation entre les différents acteurs côté français que nous nous attachons à décortiquer.

La ressource cognitive peut être définie comme le processus par lequel les acteurs acquièrent des informations sur leur environnement. Le contexte particulier du transfrontalier (blocages juridiques, différences institutionnelles et socioculturelles, etc.) exige un recours massif à la communication entre les acteurs, à l'échange d'informations comme matière première de la construction transfrontalière. « Coopération » signifie « travailler avec d'autres à une œuvre commune ». Le travail avec l'autre, les acteurs espagnols en l'occurrence, nécessite de connaître cet autre, sa culture, les concepts cadres qui dirigent son action en matière d'aménagement-urbanisme. L'idée d'œuvre commune requière quant à elle une circulation efficace des informations relatives au projet territorial commun. Un projet territorial transfrontalier doit, semble t'il, reposer sur une appropriation de l'espace au-delà de la frontière comme un territoire limitrophe non étranger, comme un territoire à inclure dans le périmètre d'intervention pertinent correspondant au bassin de vie qui englobe la frontière.

La ressource cognitive en milieu transfrontalier renverrait alors à deux champs :

- ♦ celui de l'*appréhension*, de la compréhension, de la connaissance *de l'acteur partenaire* ;
- ♦ celui de l'*appréhension*, de la compréhension, de la connaissance *du territoire de projet commun*. (appréhension ici comme « appropriation » socioculturelle du territoire au-delà de la frontière).

La diffusion de l'information est dépendante, corrélée à d'autres ressources. La « corrélation » des ressources peut être comprise comme la « dépendance réciproque de deux phénomènes (ressources) qui varient simultanément, qui sont fonction l'un de l'autre, qui évoquent ou manifestent un lien de cause à effet ». D'après Jacques Mélése (1995), les concepts d'information, d'organisation et de communication sont indissociables. Nous avons vu que les ressources humaine, interactive et cognitive sont également indissociables. Dans le cas de notre terrain d'étude, l'organisation de l'Eurocité Basque est éclatée géographiquement et institutionnellement. Les personnes ressources pour les questions transfrontalières sont basées dans chacune des institutions coopérant directement ou indirectement. Il y a par ailleurs plusieurs échelons de coopération. Le travail mené a alors consisté à évaluer la communication entre les collectivités impliquées dans la démarche de coopération transfrontalière.

II. Raisonner et communiquer transfrontalier

A. Théorie de la communication : principes généraux

1. Un émetteur, un récepteur, un message

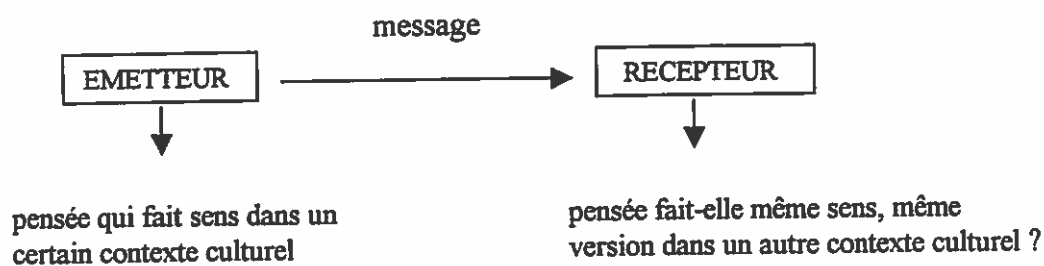
Le schéma élémentaire de la théorie de la communication, comme transmission plus ou moins réciproque des messages et de leur signification, est défini de la façon suivante dans l'Encyclopédie Universalis :

« Chaque message peut se définir comme une combinaison de signes en tant que référés à une signification selon un certain code. Toute communication suppose donc une *source*, distincte ou non d'un *émetteur* ou communicateur qui *code* dans un *message* la signification issue de la source, quelle que soit la nature matérielle du code utilisé : *signaux* acoustiques, vocaux ou non, signaux optiques, signaux directs (gestes, éclairs) ou au contraire fixés en enregistrements ou documents (écriture, photographie, cinéma, etc.). Le message ainsi constitué est transmis par un *support* matériel, ligne ou *canal* de transmission vers un *récepteur* qui déchiffre ou *décode* le message dans l'état où il le reçoit (après pertes et brouillages éventuels dus au *bruit*) et en tire ainsi sa propre *version* ou signification (version du destinataire). »

Cette définition fait apparaître des termes clés : émetteur, récepteur, message, version. Un synonyme du terme message peut être celui d'information qui sera également employé par la suite. C'est, pour l'ensemble de la recherche, la définition donnée par Jacques Mèlès (1995) du terme information qui est retenue :

« est information pour un être vivant (ou un automate) tout signal, tout message, toute perception qui produit un effet sur son comportement ou sur son état cognitif (par exemple, en modifiant la représentation qu'il se fait d'un phénomène) »

La théorie de l'information présentée plus haut peut être résumée schématiquement en faisant apparaître les quatre termes clés retenus :



Dans un contexte transfrontalier, les acteurs se distinguent par leur appartenance à une sphère socioculturelle différente. Par ailleurs, les cadres institutionnels sont différents. Un troisième élément vient également influencer directement sur la façon dont va être appréhendée l'information émise : la langue comme support de transmission du message. Ces trois facteurs renvoient à l'articulation entre signifiant et signifié, à l'incidence du signifiant sur le signifié.

Selon Weber³⁴, la théorie de la communication renvoie à trois problèmes, d'autant plus important en milieu transfrontalier que le canal de diffusion de l'information, la langue, n'est pas initialement le même :

- ♦ « niveau A », où se pose le problème technique : avec quelle précision les symboles de communication peuvent-ils être transmis ?
- ♦ « niveau B », où se pose le problème sémantique : avec quelle fidélité les symboles transmis véhiculent-ils la signification voulue ?
- ♦ « niveau C », où se pose le problème d'efficacité : avec quelle efficacité le sens reçu affecte-t-il la conduite du récepteur dans le sens voulu ?

Les remarques de Jacques Mélése (1995 - p.18) rejoignent les trois types de difficultés déterminées par Weber. Le transfert de l'information d'un niveau à un autre s'accompagne d'apparition, disparition, modification des significations. Un changement de niveau entre l'émetteur et le récepteur (d'un pays à un autre, d'un échelon territorial à un autre par exemple) implique un changement de référentiel, de langage et par conséquent modifie les capacités de perception et de compréhension. L'individualité et l'identité d'une unité du système (un acteur) sont attachés à la singularité de ses perceptions et de son langage, à la spécificité de ses réactions et de ses pratiques, qui ne peuvent être décodées que partiellement à un autre niveau. Ces quelques remarques posent l'impossibilité d'une compréhension homogène et uniforme de l'information, notamment dans un contexte transfrontalier.

³⁴ In Encyclopédie Universalis, article « Sociologie de la communication », pages 765 à 768.

2. Application au contexte transfrontalier

a. Quels émetteurs ? Quels récepteurs ?

Déterminer les émetteurs et récepteurs d'une information dans un contexte de coopération transfrontalière consiste à identifier les acteurs qui interviennent sur le territoire support de coopération de chaque côté de la frontière. Les acteurs publics ou privés sont associés au processus de coopération à travers, selon le cas (Van Staeyen - 2000) :

- leur participation à un comité consultatif ;
- leur participation aux travaux des groupes de travail techniques ;
- leur intervention comme expert ;
- leur rôle dans les négociations.

Les acteurs gravitant autour des problématiques transfrontalières sont nombreux. Six types d'acteurs peuvent être repérés dans le contexte transfrontalier (cf. page de gauche). La plupart de ces acteurs ne sont cependant associés à la démarche de coopération que sur des questions très précises. Les acteurs qui sont, dirons-nous, actifs dans la durée forment un cercle restreint.

Pour donner un exemple des acteurs français et espagnols qui participent à une réflexion transfrontalière sur une thématique précise, nous avons classés, dans les deux tableaux suivants, les acteurs associés aux groupes de travail « espaces naturels » et « éducation et formation à l'environnement » de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement de l'Eurocité Bayonne-San Sebastián.

ATELIER TRANSFRONTALIER DE L'ENVIRONNEMENT COMPOSITION DU GROUPE « ESPACES NATURELS »		
types d'acteurs	acteurs espagnols	acteurs français
<i>les institutions associées directement à la coopération</i>	Deputación Foral de Gipuzkoa (Departamento de Agricultura y Medio Ambiente)	CABAB (Mission du Développement durable)
<i>les collectivités n'adhérant pas aux structures de coopération</i>	Ayuntamiento –mairie- de Oiartzun Ayuntamiento de Renteria Ayuntamiento de Irun Ayuntamiento de Donostia (San Sebastián) Gouvernement Basque (Viceconsejería de Medio Ambiente – Departamento de Ordonación del territorio y Medio Ambiente)	Conseil régional d'Aquitaine Conseil Général des Pyrénées Atlantiques Ville de Bayonne Ville de Saint-Jean-de-Luz / syndicat de communes Bizigardia
<i>les institutions « productrices » de documents de planification</i>	Bidasoa Activa (conseil de développement de Fontarabie et Irun)	Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées
<i>les territoires de projets « producteurs » de « stratégies de développement »</i>		
<i>les institutions impliqués dans une thématique plus ou moins déterminées par la proximité de la frontière</i>	Agencia de desarrollo Oarsoaldea (société anonyme à capital public pour la promotion du tissu socio-économique) IKT (bureau d'études espagnol)	DDAF DIREN ONF Agence de l'eau Adour-Garonne Sous-préfecture
<i>société civile</i>		

ATELIER TRANSFRONTALIER DE L'ENVIRONNEMENT COMPOSITION DU GROUPE « EDUCATION ET FORMATION A L'ENVIRONNEMENT »		
types d'acteurs	acteurs espagnols	acteurs français
<i>les institutions associées directement à la coopération</i>	Diputación Foral de Gipuzkoa (dirección de Medio Ambiente – Departamento de Agricultura y Medio Ambiente) Ayuntamiento de Donostia (San Sebastián)	CABAB (Mission du Développement Durable – Direction de la Communication – Direction de l'Environnement) Conseil régional Conseil Général des Pyrénées Atlantiques Ville de Bayonne Ville de Saint –Jean-de-Luz
<i>les collectivités n'adhérant pas aux structures de coopération</i>		
<i>les institutions « productrices » de documents de planification</i>	Bidasoa Activa (conseil de développement de Fontarabie et Irun) Fundación 4 R (agence technique d'appui aux collectivités pour la mise en pratique des agendas 21)	
<i>les territoires de projets « producteurs » de « stratégies de développement »</i>		
<i>les institutions impliqués dans une thématique plus ou moins déterminées par la proximité de la frontière</i>	CEIDA Donostia (centre de ressources environnement pour éducateurs, citoyens et professionnels – conception d'outils)	ADEME DIREN Agence de l'eau Adour-Garonne Sous-préfecture
<i>société civile</i>	HABEA (association qui regroupe tous les acteurs de l'éducation environnementale)	Centre d'initiation et d'éveil et patrimoine d'Abbadia Ecole supérieure des technologies industrielles avancées (Bidart)

b. Quels messages ?

Les types d'informations qui seront échangés entre les acteurs sont liés à la nature des acteurs et à celle de leurs travaux.

Les institutions associées directement à la coopération communiquent sur le projet de territoire qu'elles construisent avec leurs partenaires étrangers. Dans cette optique, les messages sont émis pour sensibiliser l'ensemble des acteurs identifiés au projet transfrontalier.

Les messages émis par les collectivités n'adhérant pas aux structures de coopération sont essentiellement des avis, parfois techniques, sur les actions engagées.

Les institutions « productrices » de documents de planification et les territoires de projets « producteurs » de « stratégies de développement » sont des institutions fortement dépendantes des volontés politiques locales. Ces institutions se placent plutôt comme réceptrices des projets et des projections élaborés par les partenaires directs de la coopération transfrontalière pour intégrer ces projets au volet transfrontalier des documents qu'ils sont chargés d'élaborer.

Les institutions impliquées dans une thématique plus ou moins déterminée par la proximité de la frontière transmettent, selon les thématiques abordées et suivant leurs compétences, des informations plutôt techniques. Ces institutions sont sollicitées sur des questions précises, nous considérons donc que cette catégorie est principalement émettrice de données.

La société civile est réceptrice du message de sensibilisation diffusé par les structures coopérant directement. Elle peut également être émettrice dans la mesure où elle peut être sollicitée sur des questions précises par les collectivités coopérant. Le message produit a alors valeur d'avis.

Il ressort assez clairement de ce bref passage en revue des messages émis par chaque type d'acteur que les acteurs dits indirects de la coopération transfrontalière sont généralement sollicités par les acteurs directs sur des thématiques précises. Dans cette première situation, les institutions coopérantes se placent en « demandeuses » d'informations ciblées, elles seront donc réceptrices des réponses apportées par les structures associées indirectement. Dans ce cas de figure, la particularité du message transmis implique que les partenaires indirects soient sollicités. Nous verrons par la suite que la pratique qui consiste à aller chercher l'information n'est pas toujours la plus performante en matière de communication entre acteurs ; elle peut en effet illustrer un manque de structuration de la diffusion des messages en interne³⁵.

³⁵ Cf. II.C.1. La communication de technicien à technicien.

Un second cas de figure peut être repéré. Les institutions coopérant directement se placent également en émettrices dans la mesure où elles communiquent sur leurs projets. Il y a dans ce cas émission à destination d'institutions productrices de documents de planification pour que la réflexion transfrontalière menée en parallèle soit intégrée aux documents à caractère stratégique. Le message est ici transmis dans l'optique de sensibiliser les partenaires indirects.

Il y aurait donc deux types de messages :

- ♦ Les messages porteurs d'une donnée technique précise émis essentiellement par les partenaires indirects de la coopération.



- ♦ Les messages visant à diffuser dans chaque structure l'idée d'un projet territorial transfrontalier émis essentiellement par les collectivités coopérant directement.



B. Les langues : obstacle ou pas ?

Avant d'aborder cette question, il convient de rappeler au lecteur la définition des termes « signifiant » et « signifié ». Le « signifiant » est, en linguistique, « l'image acoustique ou visuelle, constituant formel d'un signe ». Le « signifié » est, toujours en linguistique, le « sens, contenu sémantique d'un signe ».

1. Le signifiant

Les problèmes mis en avant par Weber³⁶ sont pour ainsi dire multipliés lorsque la langue employée par l'émetteur n'est pas la langue maternelle du récepteur, et c'est ce cas de figure qui se présente lors d'une coopération entre collectivités territoriales en milieu transfrontalier.

Une « langue » est un « système de signes verbaux propres à une communauté d'individus qui l'utilise pour s'exprimer et communiquer entre eux ». Cette définition du terme langue sous-entend que la communication entre individus étrangers, ne faisant pas

³⁶ Cf. p. 57 : problème technique, problème sémantique, problème d'efficacité.

partie de la même communauté - considérons ici que ces individus sont des acteurs institutionnels - n'est pas spontanée, ne va pas de soi. En effet, c'est l'intérêt commun qui poussent des acteurs impliqués dans des systèmes institutionnels, socioculturels différents à communiquer, à coopérer.

La règle pour ce qui a trait aux échanges transfrontaliers est que chacun s'exprime dans sa propre langue et soit apte à comprendre celle de l'autre. Dans le cas des actions de coopération entre la France et l'Espagne sur le territoire de la conurbation Bayonne-San Sebastián, le basque vient se greffer, pour des raisons identitaires, au français et à l'espagnol. La coopération dans le cadre du Consorcio Bidasoa-Txingudi et de l'Eurocité Basque suppose la maîtrise du tri-linguisme par les acteurs, tout au moins les plus impliqués d'entre eux. Après observation et rencontre d'acteurs, il semble que le trilinguisme ne soit pas pratiqué par la majorité des acteurs, notamment les acteurs français. En effet, le basque est beaucoup moins parlé dans le Pays Basque nord que dans le Pays Basque sud³⁷.

Faut-il accorder à la langue, toujours considérée ici comme signifiant, comme portant, véhiculant une idée, une information, une importance primordiale dans le processus d'échange entre les acteurs ? Parler une langue ne signifie pas forcément en saisir toutes les subtilités. Au-delà d'une connaissance technique précise du système de signes verbaux employé par son interlocuteur, l'acteur récepteur doit faire l'effort de dépasser le sens littéral des propos émis. L'effort doit aussi venir de l'acteur émetteur qui, par les termes qu'il emploie, manifeste sa volonté de se faire comprendre. La volonté de comprendre l'autre relève de la même logique : celle du travail de coopération. Comme mentionné plus haut, les acteurs s'associent d'abord par besoin et ensuite par envie. C'est cette envie de mener une action commune, de s'impliquer, c'est la « foi » de chacun des acteurs en les vertus de la coopération qui sont déterminantes pour un bon déroulement des débats. Ainsi la langue serait un facteur secondaire subordonné à la motivation de chacun des partenaires.

Il faut tout de même nuancer cette conclusion. Si un manque de compréhension chez un acteur, ou l'impression de comprendre alors que le sens des propos est compris globalement et non dans le détail, n'est pas repéré, par l'animateur de la réunion ou du groupe de travail par exemple, ou signalé par l'acteur lui-même, cela peut s'avérer « dangereux »³⁸. Le quiproquo est un risque.

Un travail de traduction fréquent est nécessaire lors de rencontres entre partenaires. Il est important pour chacun des participants de ne pas aller trop vite. Des arrêts réguliers pour s'assurer que chacun saisit les termes du débat de la même façon permet également de maintenir régulièrement un consensus entre les acteurs. Le temps

³⁷ Les fonctionnaires de la Communauté Autonome d'Euskadi et de ses trois provinces, dont le Guipuzcoa, doivent parler basque.

³⁸ Terme employé par Brigitte Barry, chargée de mission coopération transfrontalière à la CABAB.

« perdu » lors de séances de travail, à cause de traductions et de retours en arrière récurrents, permet indirectement d'assurer une avancée régulière des travaux. Ce travail de fond sur le consensus entre les partenaires s'illustre au final par la solidité et l'unanimité des décisions prises. Toutes ces remarques sont valables pour des travaux de groupe pendant lesquels les débats sont encadrés. Il n'en est pas de même lorsque les échanges se font à distance, technicien à technicien par exemple. La co-présence est un facteur déterminant pour des échanges constructifs. Nous y reviendrons lorsque nous aborderons les situations de communication.

La compréhension de l'autre est un travail profond, long qui constitue l'infrastructure des échanges dans une dynamique d'acteurs, d'autant plus lorsqu'elle se déroule dans un contexte transfrontalier. Le temps de travail est augmenté à cause d'une langue de travail, d'un signifiant qui n'est pas commun. Bien que ce signifiant ne soit pas commun, certains éléments peuvent en être maîtrisés à travers la mise en place d'outils communs de communication, grâce auxquels par exemple le même signifiant renverrait au même signifié dans les deux principales langues d'échange. Les aléas du signifiant peuvent en effet être dépassés en mettant au point des signifiés communs. Cette maîtrise du signifié implique parallèlement un dépassement des cadres de réflexion nationaux pour « raisonner transfrontalier ».

2. Maîtriser le signifié : la culture du transfrontalier

Les acteurs transfrontaliers ont des manières d'aborder les thématiques de l'aménagement et de l'urbanisme répondant à des approches conceptuelles différentes. D'après Pilar Fuertes, ce n'est pas tellement la langue qui représente un obstacle à la démarche de coopération, mais la volonté de chacun des acteurs de dépasser les cadres de réflexion hérités de la culture institutionnelle de son pays. La coopération transfrontalière ne consiste pas à juxtaposer approximativement des façons de faire propres à chaque institution. L'image du patchwork est dans ce cas assez parlante. Il ne s'agit en effet pas de coudre, d'accoler des territoires qui ont des intérêts communs divers et variés, ni même de coudre des méthodes de travail pour contrecarrer l'effet de rupture induit par la frontière. Il s'agit en fait de construire conjointement des actions depuis l'amont (la procédure, la façon de travailler), jusqu'à l'aval (la mise en œuvre du projet). Raisonner transfrontalier en amont et en aval est une démarche pas encore bien assimilée par les acteurs, même si le travail mené par le Conseil régional d'Aquitaine en partenariat avec les Communautés Autonomes espagnoles pour la gestion du fonds Interreg fait office de contre-exemple. Nous y reviendrons.

La difficulté majeure aujourd'hui réside dans le fait que chaque institution raisonne en amont essentiellement par rapport à des cadres nationaux, des approches propres à la structure. Or ce sont ces cadres qu'il faut gommer, et en construire d'autres conjointement dans une optique transfrontalière. La pensée transfrontalière demande une gymnastique mentale de tous les instants. Puisque la démarche transfrontalière ne se caractérise pas par

une obligation, une pression technique, politique ou sociale ou encore territoriale, aller dans cette logique d'effacement des cadres nationaux quels qu'ils soient n'est pas naturel.

a. Construire des outils communs

Une démarche de coopération transfrontalière peut être divisée en trois étapes distinctes, étapes qui reflètent la logique de construction d'une pensée commune en se basant sur une connaissance assez claire des cadres d'action de son partenaire. Ces trois étapes ont été déterminées en confrontant les remarques de Pilar Fuertes, animatrice transfrontalière du Consorcio Bidassoa-Txingudi, aux informations fournies par Corinne Courrèges, coordinatrice de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement de l'Eurocité Basque.

L'Atelier Transfrontalier de l'Environnement est un exemple du travail méthodologique qui peut être mené dans le cadre de groupes de travail. Nous reviendrons précisément sur ce point quand nous aborderons la communication de groupe. C'est ici les objectifs déterminés par les cinq groupes de travail³⁹ qu'il est intéressant d'analyser. L'idée d'un Atelier Transfrontalier de l'Environnement émerge en 2000, au croisement de deux démarches :

- la charte pour l'environnement et le développement durable de la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz qui propose dans son programme d'actions la mise en place d'un atelier transfrontalier de l'environnement ;
- le livre blanc de l'Eurocité qui intègre des objectifs environnementaux comme la réalisation d'une charte d'écologie urbaine et le parc de l'Eurocité (mise en réseau des espaces naturels).

L'analyse des objectifs de trois des cinq groupes de travail de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement ci-contre permet de mettre en avant des étapes identiques dans la réflexion qui est menée. Voici les trois étapes qui ont été identifiées :

- découvrir les pratiques de l'autre
- élaborer un cadre et des outils de travail reconnus par chacun des partenaires
- mener des actions conjointement

³⁹ Groupes de travail de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement :

- « espaces naturels »
- « éducation et formation à l'environnement »
- « eaux »
- « déchets et technologies propres »
- « qualité de vie et développement durable »

Les deux premières étapes - découvrir les pratiques du partenaire et élaborer des outils de travail communs - correspondent à ce que nous avons présenté comme un raisonnement transfrontalier en amont. Il faut en effet poser les jalons du travail en commun.

Intéressons-nous ici au deuxième point. Comme il a été souligné dans la partie précédente, se comprendre c'est travailler à partir des mêmes outils. Ce n'est plus une juxtaposition des méthodes, ni même une coordination à distance des procédures qui sont requises, mais l'élaboration d'outils transfrontaliers au sens propre du terme, c'est-à-dire d'outils qui traversent la frontière. La mise en place d'outils ne tenant pas compte de la frontière comme une limite aux champs d'action souhaitables présente, outre la possibilité de mener une action pertinente sur un secteur à enjeux, l'opportunité d'agir indirectement sur la représentation que les acteurs se font du territoire dit transfrontalier. Cette remarque nous permet de revenir sur l'élément central de la réflexion menée, celui du lien entre représentation individuelle ou collective d'un territoire, et communication entre acteurs autour et sur ce territoire. En plus des difficultés liées aux différences institutionnelles et socioculturelles, les représentations d'un même territoire influent-elles sur les échanges d'informations ? Cette éventualité fait écho à la remarque de Jacques Mélèse (1995) sur l'individualité et l'identité d'un acteur comme attachées à la singularité de ses perceptions.

- Perceptions du territoire transfrontalier

Pour apporter un élément de réponse à la question qui consiste à déterminer l'influence des représentations individuelles d'un territoire sur la communication entre acteurs, nous avons demandé aux acteurs rencontrés lors des entretiens de représenter schématiquement le territoire qu'il considère comme espace transfrontalier. Quatre des personnes rencontrées se sont prêtées à cet exercice. Les définitions et cartes mentales fournies par ces acteurs pour expliquer leurs perceptions du territoire transfrontalier mettent en avant deux types de représentation :

- le transfrontalier assimilé au territoire sur lequel les acteurs travaillent au quotidien ;
- le transfrontalier, une imbrication d'échelles de territoires qui soulèvent des problématiques différentes.

Deux des acteurs n'ont pas accompagné leur réponse d'un croquis. Le secrétaire général de la mairie d'Hendaye a précisé par téléphone que le transfrontalier s'arrête aux limites du Consorcio Bidasoa-Txingudi. Pour cet acteur, le transfrontalier c'est dépasser la frontière sans trop s'en éloigner. Le transfrontalier correspond à des échanges très réguliers, quasi-quotidiens et doit se traduire par des actions concrètes. Pour cet acteur, faire du transfrontalier par téléphone, à distance, en se rencontrant tous les 3 mois (il

prend là l'exemple de la coopération transfrontalière d'initiative régionale) ce n'est pas faire du transfrontalier. Nous ne pensons pas trahir ses propos en les transcrivant ainsi.

La définition de la coopération transfrontalière donnée par le secrétaire général de la mairie d'Hendaye insiste sur la nécessaire régularité des rencontres entre les partenaires français et étrangers. La co-présence serait alors une donnée explicative fondamentale de ce qu'est le transfrontalier. La notion de co-présence est liée à la fréquence des rencontres et donc à une certaine vision de la coopération transfrontalière comme inscrite dans une temporalité dense par opposition à diffuse. On entend par temporalité dense des échanges réguliers. Au regard de cette réponse, le transfrontalier correspond, pour cet acteur, à une échelle territoriale plutôt restreinte. D'après cet acteur, le projet d'Eurocité ne s'apparente pas à une démarche transfrontalière, dans la mesure où elle ne s'appuie pas sur une réalité sociale au sens où elle est vécue à l'échelle du Consorcio.

L'approche du transfrontalier mise en exergue par ce premier exemple de perception sous-entend qu'est considéré comme d'échelle transfrontalière le territoire pour lequel l'acteur, le technicien œuvre. Au-delà de ce territoire, l'influence exercée par la proximité de la frontière s'estomperait. Cette idée d'échanges nombreux du fait de la proximité à la frontière, de la nécessaire co-présence des acteurs, illustre, explique en partie le manque de communication avec le territoire englobant sur des questions transfrontalières, même si les institutions de ces territoires englobant entendent mener des actions transfrontalières. La perception exprimée par cet acteur vient confirmer l'hypothèse posée en introduction de la seconde partie⁴⁰. Il y a, dans ce cas de figure, non-reconnaissance du territoire englobant comme transfrontalier, alors que les structures de coopération englobées par un territoire plus vaste ne peuvent pas être ignorées par les structures de coopération de ce territoire plus vaste.

La réponse apportée par la chargée de mission développement durable à la CABAB présente des similitudes avec la réponse donnée par le secrétaire général de la mairie d'Hendaye. La chargée de mission à la CABAB a répondu à cet exercice par email :

« Je ne vous ferai pas de carte mentale de l'Eurocité, celle-ci étant pour moi à géométrie variable selon la thématique abordée :

- ensemble du Guipuzkoa et du bassin ouest 64 pour les déchets,
- bassins versants Nive/Nivelle/Bidasoa, et littoral Eurocité selon que l'on parle ressource eau potable ou qualité eau de baignade, ce qui induit d'aborder la question d'un contrat de rivière transfrontalier tripartite à élaborer sur la Bidasoa avec la Navarre ;

⁴⁰ Rappel de hypothèse : Plus on s'éloigne du local, de la frontière, moins l'information circule facilement - entre acteurs français et étrangers, voire entre acteurs français uniquement -, moins les projets menés, de part et d'autre de la frontière, sont cohérents avec les objectifs transfrontaliers définis par les institutions coopérant dans des structures créées à cet effet.

- Sud des Landes/Urt/Hasparren/les Aldudes et ensemble du Guipuzkoa pour l'éducation à l'environnement;
- Guipuzkoa - bassin ouest 64 + liaisons Landes et Navarre pour espaces naturels.

Tout dépend en fait de la pertinence territoriale qui permettra de traiter le sujet, tenant compte des liens relationnels existant au préalable à la démarche. »

L'approche du transfrontalier est ici différente dans la mesure où l'acteur interrogé ne définit pas le territoire de projet comme unique, mais dépendant de la thématique traitée. Il ne s'agit pas là d'un territoire support de projets dont les limites seraient immuables. Le territoire de coopération est ici déterminé par la problématique abordée. Le territoire transfrontalier serait donc un espace à « géométrie variable », pour reprendre les termes employés par l'acteur interrogé. Notons cependant que les exemples de territoires d'action donnés sont assez proches de l'étendue territoriale reconnue comme la conurbation Bayonne-San Sebastián. Comme pour le secrétaire général de la mairie d'Hendaye, impliqué dans la démarche du Consorcio, cet acteur, impliqué dans la démarche de l'Eurocité, associe apparemment le transfrontalier à l'échelle territoriale sur laquelle il travaille.

Deux des acteurs sollicités ont joint des croquis à leur réponse. Ces deux réponses ont la particularité de présenter des territoires transfrontaliers imbriqués.

L'animatrice du Consorcio Bidassoa-Txingudi a fourni la réponse suivante.

« De mon point de vue, les zones territoriales transfrontalières se composent de tous les niveaux de décision soit par délégation territoriale de l'Etat, soit par un organisme autonome, qui fonctionne par cercles concentriques dont l'importance et l'essor grandit au plus près du centre, l'un de ces centres étant le bassin de Txingudi en ce qui concerne les relations entre la France et l'Espagne. »

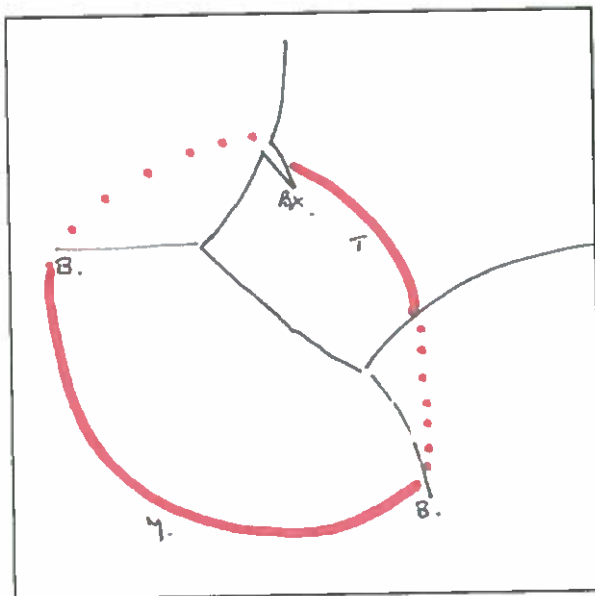
Nous qualifions cette approche de « mitigée ». Le croquis fourni par l'animatrice du Consorcio Bidassoa-Txingudi fait apparaître l'imbrication des collectivités aussi bien françaises qu'espagnoles, à l'exception du département français qui laisse place à l'Eurocité Basque. Cependant, le commentaire qui accompagne ce croquis précise que cette imbrication correspond à « des cercles concentriques dont l'importance et l'essor grandit au plus près du centre, l'un de ces centres étant le bassin de Txingudi » ; en d'autres termes, même s'il y a imbrication des échelles de coopération, le rapprochement localisé au plus près de la frontière demeure le principal territoire d'action. L'acteur identifie alors le centre de la coopération au territoire pour lequel il travaille.

Le dernier acteur à avoir répondu à cet exercice est une chargée de mission à l'Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées. Voici sa réponse :

« Représenter schématiquement le territoire que vous considérez comme espace transfrontalier = représenter un espace « perçu ».

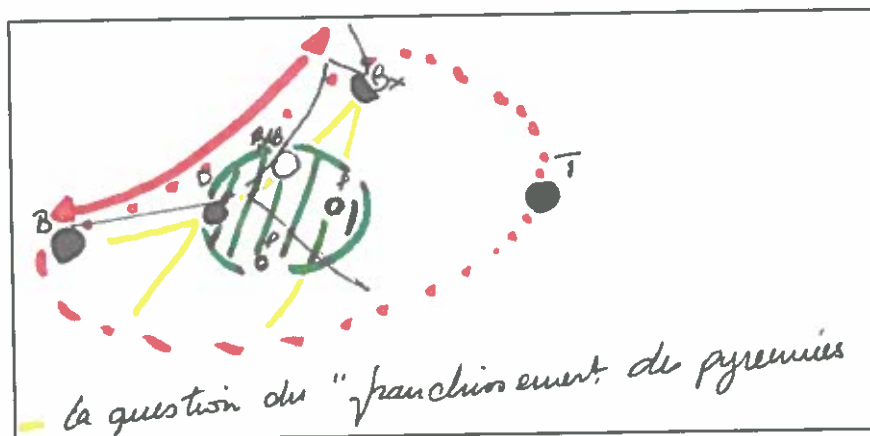
1) Si je considère le « global »

Parler du transfrontalier correspond du point de vue global à une échelle européenne.



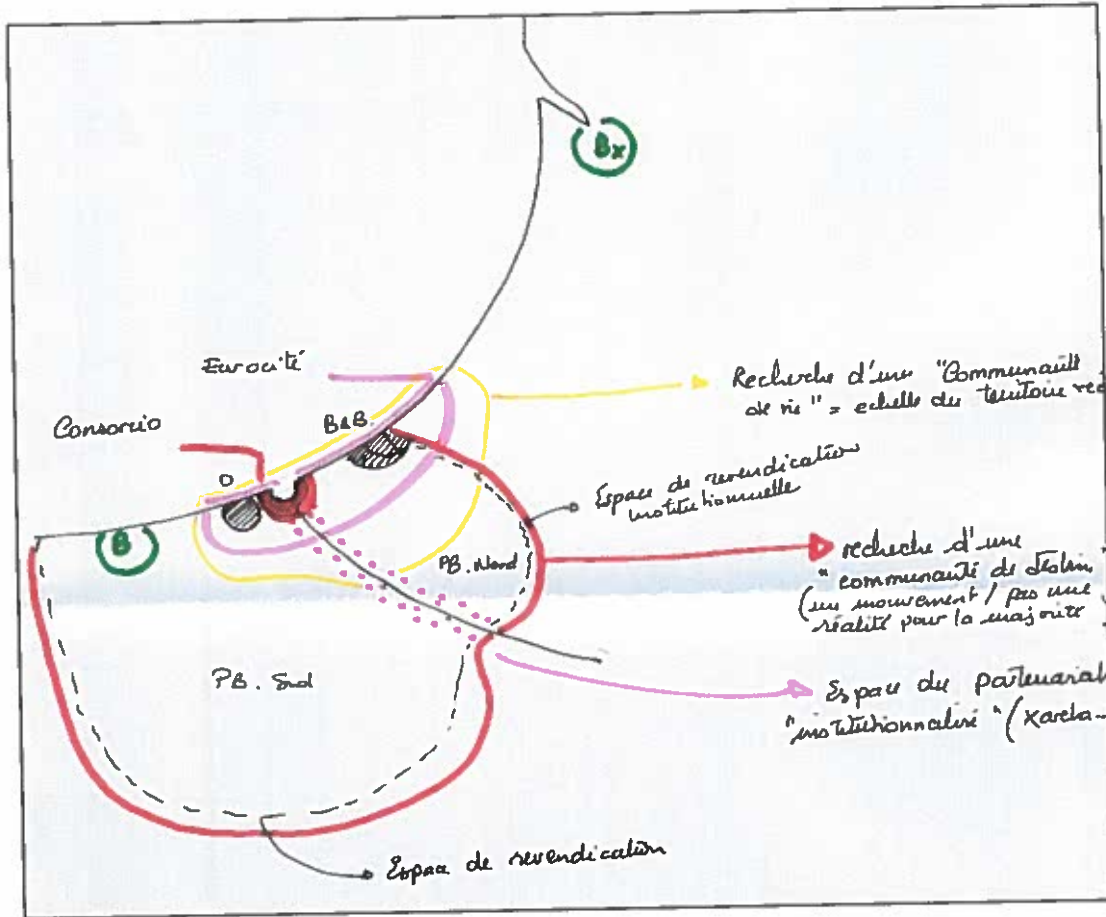
2) Si je considère le « global »

Le transfrontalier me paraît correspondre à une dimension « projets d'envergure », qui ont vocation à créer du lien entre des territoires (souvent concurrents), appartenant à des nations différentes : de ce point de vue les infrastructures sont souvent les projets les plus pragmatiques...mais les réseaux de villes, d'universités, les liens « virtuels », la recherche-développement peuvent aussi constituer des projets structurants...



3) Si je considère le « local »

Tous les phénomènes interviennent simultanément, auxquels se surajoutent les liens de proximité (parfois plus délicats à saisir que les liens très conceptuels ou très ciblés du 1) et du 2)).



- le liant : • une langue commune : l'euskara
- une conscience identitaire
- la réalité : cf. une remarque d'Oscar Wilde au sujet des Anglais et des Américains « séparés par une même langue ».

Cet acteur est le seul, parmi ceux ayant répondu, à ne pas travailler pour une institution impliquée directement dans une démarche de coopération. Cet acteur n'a pas une approche du territoire transfrontalier par l'échelle des institutions ou des découpages territoriaux des collectivités. Cet acteur fait en effet la distinction entre deux niveaux d'analyse : le global et le local. Cette distinction peut être comprise comme une distinction par la nature et la finalité des projets entrepris. Seul l'acteur ne travaillant pas directement sur des problématiques transfrontalières n'a pas une représentation autocentrée du territoire transfrontalier. Dans ce cas, le transfrontalier n'est pas décliné par rapport aux découpages territoriaux (cf. perception de l'animatrice transfrontalière du Consorcio Bidassoa-Txingudi), mais d'après la pertinence des échelles de vie semble-t-il.

Cet acteur présente trois approches du territoire transfrontalier :

- ♦ la dimension européenne ;
- ♦ le cadre global, qui, d'après le croquis, correspondrait à une échelle régionale ;
- ♦ l'échelle locale.

Ces trois approches font écho à la distinction opérée en première partie entre transnational, trans-régional, trans-départemental et trans-communal.

C'est lorsque l'acteur aborde l'échelle locale que le terme « proximité » est utilisé. Le recours à ce terme fait écho à la réponse donnée par le secrétaire général de la mairie d'Hendaye. L'Eurocité et le Consorcio apparaissent comme espaces de partenariat sur le même croquis ; ces deux structures de coopération transfrontalière ne sont pas dissociées, elles sont considérées d'après la même échelle, l'échelle locale. Cet acteur extérieur n'associe pas le territoire transfrontalier à une structure précise de coopération, contrairement à ce qui a été précédemment observé. Cet acteur aborde le territoire transfrontalier comme espace institutionnalisé et territoire en devenir. Sur le dernier croquis, le terme « recherche » est employé à deux reprises : « recherche d'une communauté de destin » et « recherche d'une communauté de vie ». C'est, à travers ces deux expressions, l'idée de construire conjointement une représentation du territoire transfrontalier, pour une base commune de réflexion, qui resurgit. Abordons maintenant plus précisément la question de la mise en place d'outils communs.

- S'accorder sur le signifié et le signifiant

Deux types d'outils communs peuvent être mis en place. Tout d'abord ceux cherchant à établir un langage et des techniques de représentation communs constituent un premier type d'outil. Ensuite, un outil commun peut être compris comme un outil auquel les acteurs ont également accès.

« Espaces naturels » se dit « espacios naturales » en espagnol. Un acteur français, même si sa pratique de la langue espagnole est rudimentaire, associe facilement « espacios naturales » à notre définition des espaces naturels sensibles par exemple ; la réciproque avec un acteur espagnol maîtrisant mal la langue française est également vraie. C'est à ce niveau précis de l'interprétation d'une expression, de sa traduction littérale que des « dérapages » peuvent se produire. En effet, l'amalgame entre le mot comme signifiant et la réponse à la problématique à laquelle renvoie ce signifiant, que ce soit celle des espaces naturels ou de tout autre expression faisant visuellement et oralement sens dans les deux langues, est un risque. Le signifiant n'a pas valeur sémantique⁴¹. C'est la distinction entre signifiant et signifié qu'il faut à nouveau faire ici. Pour éviter ce type d'équivoque qui consiste à croire qu'une même expression renvoie aux mêmes concepts, il convient, sur des thématiques précises, d'élaborer des lexiques validés par chacune des parties. Ce travail

⁴¹ Sémantique : adj, *linguistique*. Qui a trait au sens : *le contenu sémantique d'un mot*.

de construit d'un vocabulaire commun est une étape qui, si un schéma idéal de structuration des échanges pouvait être déterminé, devrait faire suite à l'appréhension mutuelle des acteurs et de leurs pratiques. Il est en effet essentiel de faire en sorte que chaque participant fasse la différence entre ses pratiques et celles des autres, en acceptant au préalable que sa façon de traiter un problème puisse se nourrir de l'approche de son partenaire. La citation suivante illustre tout à fait ce que nous cherchons ici à expliciter :

« La différence nous enrichit. Il faut réunir ce qui nous apporte des bénéfices clairs et pratiques. Et maintenir ce que le changement n'améliore pas. Je gagne, tu gagnes. »⁴²

Le signifiant ne renvoie pas uniquement au discours. Le signifiant peut aussi être visuel ; c'est alors les représentations cartographiques qui peuvent poser problème. L'idée d'un territoire transfrontalier comme support d'actions menées conjointement par une ou des collectivités françaises avec une ou des collectivités étrangères doit, dans les représentations qui en sont faites, être uniforme pour ce qui concerne les règles de représentation cartographique qui sont appliquées de part et d'autre de la frontière. Comme mentionné plus haut, des règles communes de représentation peuvent aider à ancrer chez chacun des acteurs, au-delà des représentations individuelles, une même aire géographique comme espace transfrontalier. D'un pays à l'autre, et même d'une collectivité à une autre, les méthodes de représentation varient ; c'est pourquoi il est nécessaire, avant de mener des travaux communs dans ce domaine, d'uniformiser, selon les informations à cartographier, les symboles et autres techniques cartographiques. Ce sont alors les services compétents des institutions coopérantes qui doivent se mettre en contact. Dans le cas de l'Eurocité Basque, une des premières étapes a été de réaliser un fond de plan topographique homogène sur la totalité du territoire de coopération.

Il est souhaitable que la coopération dans ce domaine aboutisse à l'élaboration d'une charte cartographique par exemple, cette charte cartographique étant le pendant du lexique dans l'entreprise qui consiste à déterminer un signifiant pour un signifié « transfrontalier ». On revient ici à la règle de base qui implique de dépasser les acquis nationaux. La cartographie numérique transfrontalière est un support privilégié pour visualiser données et phénomènes, encore faut-il que ces cartes soit facilement consultables par l'ensemble des acteurs intéressés au transfrontalier.

- Accéder aux mêmes informations

Le Consorcio Bidassoa-Txingudi projette de mettre en place une liaison entre les services informatiques de chacune des collectivités pour permettre une réponse directe et rapide aux questions que les citoyens et les acteurs institutionnels se posent. La recherche, dans le cadre du Consorcio, d'informations est aujourd'hui lente car il faut d'abord

⁴² Source : bulletin d'information sur les relations transfrontalières – Consorcio transfrontalier Bidassoa-Txingudi, programme de travail 2001 de la section sport.

parvenir à entrer en communication avec la personne la plus compétente sur le sujet en question. La mise en place d'un serveur informatique commun permettra de trouver plus rapidement cette personne ressource, mais également d'accéder directement à l'information. Le Consorcio est actuellement une structure intermédiaire entre les services administratifs français et espagnols. L'idée est ici de faire communiquer directement les services administratifs. La possibilité d'accéder directement et simultanément aux fichiers des trois communes partenaires permet certes un gain de temps, mais marque dans la pratique les liens instaurés entre les trois entités territoriales pour mettre en place, dans ce cas, un cadre administratif transfrontalier.

Cette approche qui consiste à rendre l'information plus accessible souligne l'importance de construire et de partager des outils. Le partenaire n'est pas toujours disponible pour répondre aux questions quotidiennes des acteurs et des citoyens. « Mutualiser » les données est donc une étape supplémentaire de la coopération. Les bases de données cartographiques peuvent aussi être mises en commun. Les acteurs réfléchissent alors sur la même échelle de territoire.

b. La coopération institutionnelle

La coopération institutionnelle, ou encore administrative, est une dimension incontournable de la coopération transfrontalière lorsqu'on aborde la problématique de la communication entre les acteurs. C'est ici les travaux menés par la Région Aquitaine avec ses homologues espagnols qui vont éclairer ce que nous entendons par coopération institutionnelle.

Le Conseil régional d'Aquitaine est impliqué dans la gestion du fonds commun Aquitaine-Euskadi depuis une dizaine d'années, et dans la gestion du volet A – volet transfrontalier – du programme Interreg III 2000-2006 pour les zones frontalières franco-espagnoles. Comme souligné dans la première partie, c'est dans une certaine mesure par le biais de la gestion du fonds Aquitaine-Euskadi et du programme Interreg que la Région Aquitaine peut faire de l'opérationnel dans un cadre transfrontalier.

Le fonds Aquitaine-Euskadi est un petit outil financier qui a permis de soutenir environ 150 projets avec des opérateurs français et espagnols en 2002. Voici la procédure mise en place tous les ans :

- Appel à projet rédigé conjointement par les deux régions partenaires ;
- Publicité dans la presse, dans le bulletin d'informations de la Région Aquitaine et dans le bulletin officiel du Gouvernement Basque ;

- Les porteurs de projets (obligatoirement un binôme franco-espagnol) doivent transmettre chacun leur projet commun à la Communauté Autonome du Pays Basque pour le partenaire espagnol, et à la Région Aquitaine pour le partenaire français. Les services des deux institutions instruisent chaque dossier et émettent ensuite un avis qu'elles confrontent, avant que le conseil permanent, qui siège à la Région Aquitaine, donne sa décision finale quant au financement ou non du projet.

Il n'y a pas de méthode formalisée quant à l'instruction des dossiers par chacune des institutions. En l'absence de procédure précise suivie par les deux partenaires, les acteurs régionaux français et espagnols se contactent au coup par coup lorsqu'il y a besoin d'informations. Les acteurs se rencontrent aussi à différentes occasions qui ne sont pas directement liées à la gestion du fonds commun. Ces rencontres dans un cadre différent sont pour les acteurs des occasions d'échanger sur ce sujet, de façon informelle.

Forte de dix ans d'apprentissage de la coopération transfrontalière grâce à la gestion du fonds Aquitaine-Euskadi, la Région Aquitaine est devenue autorité de gestion pour le volet A du programme Interreg III 2000-2006⁴³. Le Conseil régional d'Aquitaine a pour mission d'élaborer les décisions d'attribution du fonds. Dans le cadre du fonds Interreg, la procédure qui doit être appliquée, pour construire une décision en associant les parties française et espagnole, est celle élaborée par Bruxelles. C'est en ce premier point que la gestion d'Interreg et du fonds commun Aquitaine-Euskadi divergent. En effet, lors de la mise en place du fonds commun, les acteurs partenaires ont dû construire leur propre cadre de travail. Aucune procédure, aucune approche particulière de la problématique d'attribution d'une subvention n'avait été imposée par un échelon supérieur puisque la mise en place du fonds commun émanait d'une volonté politique de coopération au niveau régional. Dans le cas d'Interreg, il y a un dispositif de prise de décisions commun, contrairement au fonds Aquitaine-Euskadi pour lequel il n'y a pas un organe d'instruction des dossiers mais deux.

Dans le cadre de la gestion du programme Interreg pour le volet transfrontalier entre la France et l'Espagne, les acteurs français et espagnols se rencontrent environ tous les deux mois. Depuis le début du programme en 2000, les acteurs français et espagnols échangent, adaptent leurs méthodes de travail. Les procédures propres à chaque acteur ont été progressivement ajustées pour concilier efficacité et habitudes des uns et des autres. Cet ajustement progressif relève d'une démarche transfrontalière comme elle a été présentée plus haut : dépasser les procédures nationales pour construire ou bien renforcer la pertinence d'un outil commun.

⁴³ Interreg 2000-2006, volet transfrontalier France-Espagne :

- autorité de gestion : Conseil Régional de la région Aquitaine ;
- autorité de paiement : Ministère des Finances, Madrid ;
- point de contact national : Conseil Régional de la région Aquitaine ;
- préfet coordinateur : région Midi-Pyrénées.

La procédure imposée par une institution supérieure structure de façon indirecte les échanges entre acteurs. Il est alors envisageable que le cadre de travail imposé par Bruxelles ait des conséquences positives sur la gestion du fonds Aquitaine-euskadi. L'instruction commune des dossiers imposée par Interreg serait en effet une pratique à intégrer pour l'examen des candidatures au fonds Aquitaine-Euskadi. C'est dans cette optique que l'on peut entendre la coopération institutionnelle : à la fois partager des habitudes de travail, mais aussi nourrir la démarche commune d'apports extérieurs. La mise en commun de fichiers informatiques relève par exemple de la coopération institutionnelle. La coopération transfrontalière peut alors être définie dans cette optique comme un partage sur lequel s'appuie un construit méthodologique commun. Les acteurs côtés français et espagnol sont dans les deux cas les mêmes. L'apprentissage, par des acteurs qui ont déjà l'habitude de travailler ensemble sur des problématiques du même ordre, d'une pratique imposée par une institution extérieure au processus de coopération transfrontalière (ne coopérant pas directement), peut être adaptée dans différents contextes. La démarche de coopération se construit à partir de ces différences en en tirant les aspects les plus performants, mais cette démarche ne doit pas s'en tenir à un échange en vase clos, où ne participeraient que les institutions ayant délibérément choisies de coopérer. Toute structure extérieure à cette démarche est également porteuse d'éléments méthodologiques éventuellement transposables. En effet, une démarche transfrontalière est toujours un cas unique dans la mesure où les données institutionnelles et socioculturelles varient d'une frontière à l'autre.

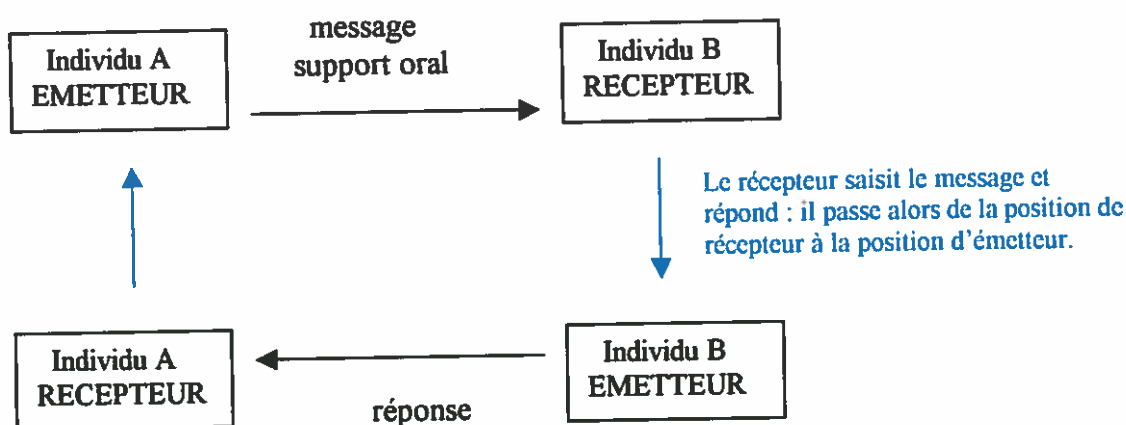
La coopération dite institutionnelle ne peut être efficace si le dialogue entre les acteurs n'est pas lui-même structuré. Nous supposons en effet que l'élaboration, de façon méthodologique, d'outils de travail communs doit être accompagnée au préalable d'échanges « organisés » entre les acteurs en présence. Voyons maintenant les caractéristiques de la communication entre acteur d'une démarche transfrontalière.

C. Les situations de communication

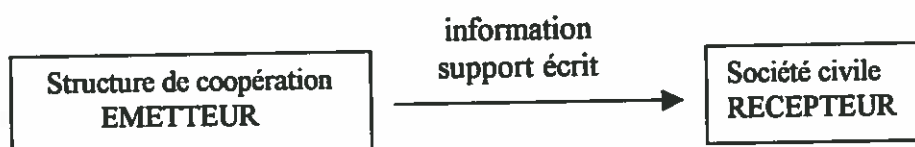
La communication entre les acteurs coopérant directement et la diffusion d'informations à l'ensemble des partenaires et à la population relèvent de deux logiques de communication : la communication en interne, caractérisée par l'interactivité des échanges, ou en externe, où le récepteur de l'information émise ne devient pas émetteur. Le principal facteur qui différencie ces deux logiques de communication est la notion de réciprocité dans l'échange. La communication dite externe, qui ne place pas le récepteur de l'information émise en position de répondre, sera abordée plus loin⁴⁴.

⁴⁴ Cf. Partie 2.II.C.3. La structure de coopération informe ses partenaires.

Logique de communication interne : schéma d'échange circulaire



Logique de communication externe : schéma d'échange linéaire



La société civile reçoit l'information, par le biais d'une revue par exemple, il n'y a pas alors contact oral simultané ou situation de co-présence entre l'émetteur et le récepteur. Le support de l'information est dans ce cas un support écrit, qui, contrairement au support oral, ne permet pas la réactivité du récepteur par rapport aux propos émis.

Deux situations de communication dite interne, c'est-à-dire entre membres d'une même structure de coopération où entre techniciens d'institutions distinctes, peuvent être distinguées.

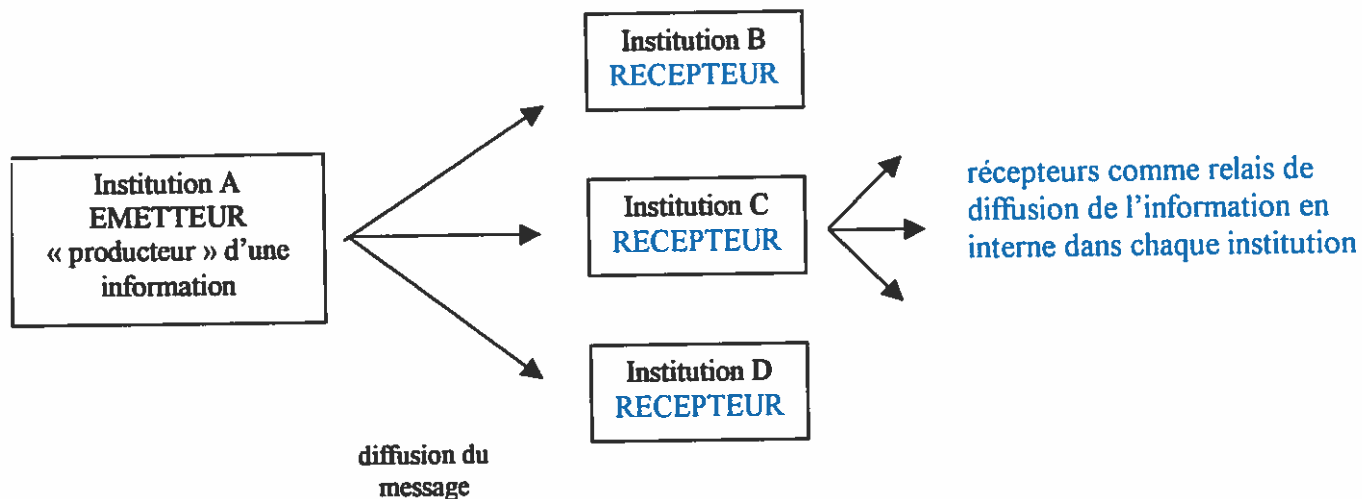
1. La communication de technicien à technicien

Les entretiens menés avec des acteurs de la coopération transfrontalière sur le territoire de la conurbation Bayonne-San Sebastián ont permis d'aboutir à l'observation suivante : les contacts entre techniciens travaillant pour des structures distinctes sont informels, par opposition au caractère formel des travaux de groupe abordés par la suite.

La diffusion d'informations, d'éléments techniques ou de réflexions ayant trait de près ou de loin aux thématiques de coopération, n'est pas spontanée ce qui explique le manque de structuration des échanges entre deux unités du système. Les échanges ne se font généralement pas dans l'optique de partager une information, mais dans celle de collecter des données. Dans un schéma de communication adapté à la notion d'échange qui sous-tend la dimension transfrontalière, le « producteur » de l'information devrait être l'émetteur de cette information. Ce qui est critiquable dans la situation observée est que le

récepteur du message doit se positionner comme émetteur d'une demande. La passivité qui caractérise un temps le récepteur n'est ici pas respectée puisque le récepteur, pour avoir accès à l'information, doit se positionner comme « quêteur » d'information.

La communication comme échange, la théorie du transfrontalier :



Ce type de diffusion de l'information, où les récepteurs initiaux deviennent relais de transmission, implique d'identifier clairement les personnes ressources dans chacune des institutions. Ces personnes doivent également jouer le jeu et faire suivre l'information. Dans le cas de la conurbation Bayonne-San Sebastián, les personnes ressources sont plutôt bien identifiées. Cela peut sans doute s'expliquer par la stabilité des techniciens en charge des questions ayant trait au transfrontalier dans les institutions intéressées de près ou de loin à la coopération. La transmission des données en interne est plus aléatoire. Les entretiens menés ont en effet fait émerger le manque de communication à l'intérieur même des structures ; les techniciens associés à des groupes de travail rendent rarement compte formellement des travaux auxquels ils ont été associés.

Jacques Mèlèse (1995), a défini le « processus informationnel » en quatre étapes consécutives qui sont les suivantes :

- *sensation, exposition* : l'acteur reçoit l'information ;
- *perception, décodage* : filtrage des informations voulues ou non ;
- *cognition, interprétation* : étape déterminée par les représentations de chacune des unités du système ;
- *action* : communication de l'information à d'autres unités.

Le déficit de communication observé à l'intérieur même des institutions correspond à la quatrième étape du processus informel tel que défini par Mèlèse. Ce

processus informationnel est incomplet dans la mesure où l'acteur qui reçoit l'information ne la fait en quelque sorte pas vivre. Toute personne associée à un groupe de travail, traitant de problématiques transfrontalières, est là à la fois pour apporter un plus à la démarche transfrontalière, mais aussi comme courroie de transmission entre elle et l'institution dans laquelle elle travaille.

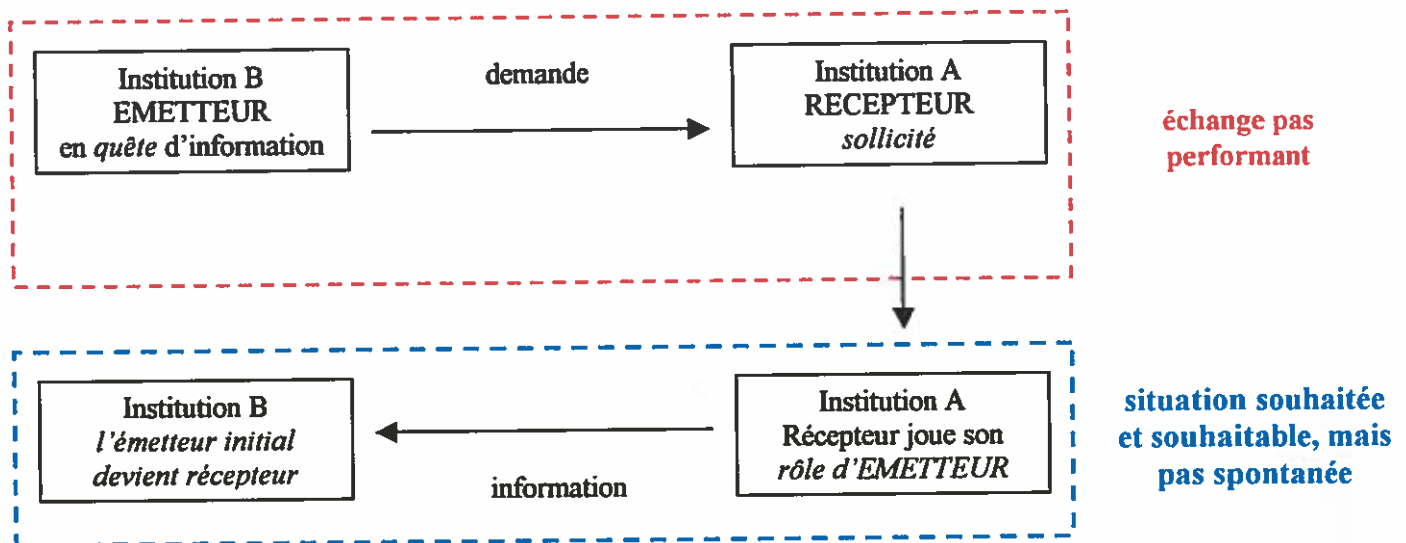
La première étape de ce processus est également ébranlée par l'absence de diffusion spontanée des informations par les « acteurs-producteurs ». Les étapes intermédiaires de sensation et de perception sont également soumises à l'intérêt que l'unité exposée à l'information prête à la démarche de coopération, à son investissement dans les projets de coopération. Le processus déterminé par Mèlèse, dans le cas du transfrontalier, peut être remis en cause à chaque étape, ce qui éclaire les difficultés à construire une démarche de communication reposant sur des liens et des échanges systématiques et réguliers entre unités.

La régularité des échanges est un point important pour forger chez chacun des acteurs une logique de communication, pour faire en sorte que la diffusion d'une information soit relayée par des personnes ressources dans chaque institution. Chaque acteur devrait être considéré comme maillon de cette « chaîne de communication », maillon actif transmetteur de l'information. Les unités du système, si pas directement associées à la démarche de coopération, ont une attitude passive par rapport à l'information, sauf quand elles ont besoin de cette information. C'est ce caractère généralement passif de l'acteur qu'il faudrait dépasser pour parvenir à une intégration de chaque unité au système, dans le sens d'un maillon de transmission.

Celui qui détient l'information a, pour ainsi dire, le pouvoir⁴⁵. L'absence de diffusion des informations nuit à la performance de la structure, mais pas à la performance de celui qui détient l'information. Le calcul d'intérêt inter-institutions qui consisterait à ne pas diffuser certaines informations, se retrouve au niveau intra-institutionnel. Ce sont, entre autres, des rapports de force qui sont à l'origine de la dissymétrie des échanges entre acteurs. Un élément de solution à ces rapports compétitifs, qui remettent en cause la performance certes des institutions mais aussi la cohérence des projets à caractère transfrontaliers menés par les différentes structures - on revient ici à l'hypothèse posée en début de seconde partie - serait d'équilibrer ces rapports en instituant des règles d'échange de l'information entre institutions et au sein même des institutions. Cela renvoie à des questions d'ordre organisationnel qui impliquent d'avoir un retour critique sur les méthodes de travail appliquées, c'est-à-dire une méthode d'évaluation de l'interactivité des structures de travail et des acteurs.

⁴⁵ Remarque de Létizia Delorme, chargée de mission à l'Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées.

La communication comme quête d'information, la pratique du transfrontalier :



Cette pratique de l'échange d'informations comme réponse à une requête illustre la communication au « coup par coup » entre acteurs. Cette forme de communication peut être qualifiée de communication quotidienne renvoyant à des besoins ponctuels et individuels. C'est pourquoi elle s'avère très aléatoire et, en dehors des deux schémas précédents, aucun circuit, aucun canaux précis de diffusion ne peut être construit à partir des modes de communication auxquels les acteurs ont recours dans une situation d'échange entre deux unités du système. Ce type d'échange se réalise soit par internet, soit lors de réunions n'ayant pas de rapport avec l'objet de l'échange d'information, mais le plus souvent il s'agit de communication ayant pour support le téléphone.

La communication entre deux unités du système repose le plus souvent sur les relations établies entre les techniciens. En effet, la diffusion « aléatoire » de l'information est très liée aux réseaux d'acteurs ; c'est pourquoi la stabilité des techniciens est importante. Stabilité des techniciens ne signifie pas pour autant maintient des mêmes personnes aux mêmes postes. Les acteurs peuvent évoluer au sein d'une même structure ou bien changer de structure. L'idée importante ici est que chaque unité du système ait une connaissance suffisante de l'ensemble du système, et pas seulement de l'institution pour laquelle elle travaille comme sous-système, pour en utiliser aux mieux les rouages et se tourner, lorsque nécessaire, vers les personnes compétentes, intra-institution comme extra-institution. Dans le cas de la conurbation Bayonne-San Sebastián et du projet de territoire dont elle est le support, les techniciens français et espagnols n'ont quasiment pas changé depuis le début de la coopération. Cette stabilité est un point fort dans la mesure où la connaissance et la reconnaissance des acteurs entre eux ne peut se faire que sur le temps long.

C'est ici la seconde fois que nous abordons la question du temps en milieu transfrontalier. Ce thème a en effet été évoqué par rapport à l'étirement du temps consacré aux échanges à cause de deux, voire trois (Français, Espagnol et Basque), langues de travail. Un territoire est un carrefour de temporalités multiples :

- ♦ temps de la politique des élus : rythme électoral ;
- ♦ temps des services techniques : durée des études et des réalisations ;
- ♦ temps des services administratifs : règles de circulation des dossiers.

Les temporalités énumérées ci-dessus sont valables dans un contexte non transfrontalier. En milieu transfrontalier, l'incompatibilité entre la durée des mandats politiques et la prospective sur le temps long du territoire de coopération est accentuée par la non concordance de deux systèmes électoraux, ceux de la France et de l'Espagne dans le cas de la conurbation Bayonne-San Sebastián. Même si les travaux menés conjointement cherchent à s'inscrire autant que possible dans une démarche transfrontalière au sens donné plus haut à l'expression « raisonner et communiquer transfrontalier », les structures de coopération ne bénéficient pas du personnel nécessaire pour travailler ensemble au quotidien. Nous revenons ici à l'idée de co-présence des techniciens comme facteur déterminant de régularité des travaux, d'échanges fréquents et constructifs entre les acteurs.

TEMPORALITES DANS UN CONTEXTE DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE	
FACTEURS MULTIPLICATIFS DU TEMPS NECESSAIRE A L'ELABORATION ET A LA REALISATION D'UN PROJET	TEMPORALITES DETERMINANT L'ELABORATION D'UN PROJET
<ul style="list-style-type: none"> ♦ communication ralentie par le nombre de langues de travail ♦ éclatement géographique du personnel transfrontalier ♦ rythmes électoraux différents d'un pays à l'autre ♦ procédures administratives différentes d'un pays à l'autre 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ temps de la politique des élus ♦ temps des services techniques ♦ temps des services administratifs

L'échange d'informations entre deux unités est aléatoire dans la mesure où il ne s'inscrit pas dans une démarche de communication et de partage structurée. C'est une pratique de la communication individuelle et quotidienne qui ne permet pas de déterminer des circuits de diffusion de l'information qui correspondraient au modèle théorique présenté. En revanche, l'échange simultané d'une ou de plusieurs informations entre plusieurs acteurs, au sein d'un groupe de travail par exemple, exige une meilleure structuration des échanges.

2. La communication de groupe

L'augmentation du nombre d'acteurs en présence lors de séances de travail, dont la finalité est d'échanger, de réfléchir à plusieurs, s'accompagne d'un besoin d'organisation supplémentaire, dont le maître-mot pourrait être coordination. Les groupes de travail peuvent être considérés comme des nœuds ponctuels de transit des informations. Nous supposons que plus les acteurs mis en situation de co-présence sont nombreux, plus les informations émises sont foisonnantes. C'est justement ce foisonnement qu'il convient de maîtriser. La maîtrise en question peut passer par un encadrement codifié des échanges et des acteurs.

a. Encadrer le groupe

Le travail mené dans le cadre de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián est à ce titre intéressant. La dimension méthodologique a été prise en compte dès le début des séances de travail entre les différents groupes.

Les cinq groupes de travail de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement ne sont constitués que de techniciens mandatés par des élus. Ces groupes doivent se réunir environ tous les trois mois, alternativement en France et en Espagne. Pour chacun des groupes, deux coordinateurs ont été désignés. Ces deux coordinateurs remplissent un rôle d'animation, de coordination et de suivi du groupe. Ce binôme comprend obligatoirement un technicien espagnol et un technicien français. Ces coordinateurs ont pour mission de s'assurer de la remontée des informations auprès des coordinateurs généraux de l'atelier, et de veiller à la cohérence du groupe dont ils ont la charge. La logique de nomination de ce binôme consiste à retenir l'acteur institutionnellement le plus compétent par rapport à la thématique traitée. La mise en place de binômes binationaux et l'instauration de rencontres en France et en Espagne ont un caractère symbolique, mais c'est justement ce symbolisme, de fait dirons-nous, qui pose les bases de la finalité de ces groupes de travail. L'idée d'avoir recours à deux acteurs ayant des approches différentes à chaque étape de travail assure dans une certaine mesure la compréhension des échanges par les deux acteurs. Cette remarque fait écho au développement sur le signifiant et le signifié, ainsi que sur la « culture du transfrontalier ». Associer des acteurs français et espagnols, même sur des tâches d'encadrement et de gestion de groupe, a semble-t-il valeur d'exemple pour les acteurs pas encore tout à fait convaincu de la pertinence de la démarche entreprise.

Une première note méthodologique a été transmise aux coordinateurs des cinq groupes. Cette note, reproduite sur la page de gauche, était plutôt succincte. Le troisième point de cette note, relatif à la documentation mise à disposition de chacun des participants aux groupes de travail, n'a pas été bien appliqué. C'est pour cette raison entre autres qu'un second point méthodologique a été fait, six mois après le début des travaux de l'Atelier, pour recadrer le rôle des coordinateurs. Ce bilan méthodologique a insisté sur plusieurs points comme l'effort à porter sur la diffusion des documents aux participants,

sur la traduction régulière des interventions et débats, sur la nécessité d'établir un ordre du jour précis avant les réunions et de le diffuser aux participants. A l'occasion de ce second point méthodologique, un guide beaucoup plus précis a été réalisé⁴⁶. Ce guide souligne les points suivants :

✓ La *participation des acteurs* et leur représentativité par rapport au thème abordé ;

✓ *Comment préparer une réunion de groupe* (s'assurer que les intervenants disposent de documents rédigés dans les deux langues par exemple) ;

✓ *Le déroulement de la réunion* : le coordinateur qui reçoit a pour rôle d'animer la réunion, « il incitera au mélange des participants français et espagnols lors des réunions, des repas, des sorties, des déplacements en voiture. » ;

✓ *L'après réunion* : « Le coordinateur qui a reçu se charge de rédiger le compte-rendu à partir de notes qu'il a prises (ou fournies par le traducteur). Il sera le plus complet possible pour éclairer les absents sur les principaux points abordés lors de la réunion (surtout si les intervenants n'ont pas communiqué de synthèse de leur présentation). Il enverra le compte-rendu à son homologue afin de le valider, ce dernier se chargeant de la traduction. Comme pour les convocations, chaque coordinateur enverra le compte-rendu à l'ensemble de ses compatriotes. ».

Au-delà de la valeur symbolique qu'il y a à nommer un binôme de coordinateurs binationaux et à organiser les séances de travail alternativement en France et en Espagne, la volonté d'habituer les acteurs français et espagnols à travailler ensemble est clairement affichée. Il apparaît au regard de cet exemple qu'il est nécessaire de mettre en place deux niveaux de coordination : une coordination de l'ensemble des groupes de travail qui peut être apparentée à un pôle d'observation et d'évaluation des façons de procéder, et une coordination au sein de chaque groupe de travail pour faciliter les échanges entre acteurs.

Le binôme de coordinateurs désigné pour chaque groupe de travail doit jouer plusieurs rôles, et notamment celui d'animer les réunions. Dans cette optique, les coordinateurs doivent faire s'exprimer les compétences de chacun des intervenants et instaurer une dynamique qui les aide à faire aboutir les séances de travail sur des actes concrets, comme la définition d'outils communs. Les coordinateurs n'interviennent pas seulement pour faciliter le dialogue lors des séances de travail. En effet, un facilitateur n'est pas là pour instaurer une dynamique mais seulement pour faire en sorte que les idées s'expriment. Le coordinateur n'est pas non plus un « gendarme » qui aurait pour fonction de diriger strictement les réunions. Le binôme de coordinateurs, acteurs institutionnels les

⁴⁶ Cf. fiche méthodologique en annexe.

plus compétents par rapport à la thématique abordée, participe aussi activement aux discussions. La difficulté qui se présente alors est de coordonner les travaux tout en y participant. La gestion du groupe ne doit pas devenir une tâche accaparante pour ce binôme qui doit rester actif par rapport à la réflexion engagée.

La tâche confiée au binôme de coordinateurs couvre les deux dimensions observées des échanges entre les acteurs :

- l'information, la communication qui vise à mettre au courant ;
- la concertation, la participation qui vise à construire une décision avec son interlocuteur.

Les coordinateurs sont garants de ces deux dimensions. Une démarche de coopération transfrontalière, et notamment la mise en relation, en co-présence d'acteurs français et étrangers, présente certaines similitudes avec l'approche méthodologie de la concertation en aménagement (Certu – 2000). Les termes proches du mot concertation sont nombreux et parmi la liste qui va en être donnée, plusieurs sont apparus dans notre discours pour rendre compte de la nature des échanges observés, ou de ce qu'ils devraient être dans un système d'échange d'informations structuré : information, consultation, participation, débat, communication, négociation, compromis, consensus, transparence, partenariat. La notion de confiance nous semble être transversale à plusieurs des termes cités. En effet, dans un processus de construction d'une décision qui cherche le consensus, le compromis grâce au débat, à la participation de l'ensemble des acteurs, à la négociation, il est important que les intervenants s'accordent une confiance mutuelle. Cette confiance mutuelle ne peut s'appuyer que sur une connaissance de l'autre et de ses référents. La notion de confiance implique également que tous les acteurs soient associés de la même façon, qu'ils coopèrent directement ou non. La confiance c'est aussi pouvoir compter sur l'implication de l'autre et ne pas avoir à vérifier la qualité de son travail. Coopérer c'est travailler en groupe et chacun doit remplir sa part du contrat, sans pénaliser l'avancée de l'ensemble des intervenants associés à la réflexion vers les objectifs initialement déterminés.

b. Echanger à tous les niveaux de décision

Echanger en interne à tous les niveaux de décision permet d'assurer la médiation entre chacun des acteurs pour parvenir au final à des options qui font consensus. La médiation est également assurée, en milieu transfrontalier, par les traductions et les retours sur le discours de chacun des acteurs à cause des langues d'échange, comme nous l'avons précisé quand la question de l'obstacle des langues a été posée.

La médiation en interne est assurée dans le cadre du Consorcio Bidassoa-Txingudi lorsque chaque instance de décision se réunit :

✓ *le conseil général* : une section « questions diverses » clôt chaque conseil général. Les élus peuvent alors prendre la parole pour informer les membres du conseil d'une question qui leur semble importante à traiter.

Il y a donc lors de ces séances un temps aménagé pour l'information. Cette prise de parole par les élus a plutôt un caractère officiel ; il y a quasiment obligation de traiter la question soulevée.

✓ *le comité de direction* : ce comité a pour rôle de mettre les acteurs en situation d'interaction. Cela permet une relation plus directe à l'information, moins officielle au sens protocolaire. C'est un temps aménagé pour que les acteurs puissent demander des informations sur des questions précises ; c'est un lieu d'échange, de médiation, de débat contrairement au conseil général.

✓ *les groupes de travail*

L'exemple du Consorcio tend à mettre en avant que la nature des acteurs présents (politiques ou bien techniciens), influe sur le caractère des échanges. Les élus ne sont en effet pas toujours placés en situation d'interaction avec les techniciens. Il faut alors trouver un juste milieu entre communication informelle « à la carte » et rigidité des échanges dans un cadre méthodologique trop formalisé. Il y a certes échanges à tous les niveaux de décision au sein du Consorcio Bidassoa-Txingudi, mais les échanges entre ces niveaux doivent aussi être assurés.

3. La structure de coopération informe ses partenaires

Cette situation de communication correspond à une communication de type linéaire comme nous l'avons présenté plus haut. L'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque et le Consorcio Bidassoa-Txingudi communiquent à l'ensemble de leurs partenaires l'avancée de leurs actions grâce à un bulletin d'information⁴⁷.

Nous allons ici nous intéresser au volet communication des bulletins d'information du Consorcio Bidassoa-Txingudi parus jusqu'à présent. Ce bulletin est transmis à toutes les personnes susceptibles d'apporter une aide financière ou de participer aux réflexions menées par le Consorcio. Ce bulletin est envoyé par internet pour les institutions et par courrier pour les élus. Des accords ont été conclus avec les partenaires des institutions ciblées pour que le bulletin soit également diffusé en interne. Ce bulletin retrace toutes les

⁴⁷ La lettre d'information de l'hiver 2003 de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián est consultable en annexe, ainsi que le bulletin d'information du Consorcio transfrontalier Bidassoa-Txingudi de juin à décembre 2000.

actions menées dans le cadre du Consorcio et trois types d'informations ont pu y être repérées :

- le compte-rendu des accords adoptés lors de chaque assemblée générale ;
- les programmes fonctionnels des budgets ;
- le bilan des groupes de travail.

Lorsqu'un acteur est contacté, il est donc supposé être au courant du travail du Consorcio, ce qui évite de toujours faire le même travail de sensibilisation à la démarche « européisante », comme le souligne l'animatrice du Consorcio. La diffusion de ce bulletin légitime en quelque sorte le Consorcio comme structure de coopération ; cela permet de montrer que le travail entrepris est sérieux et qu'il ne s'agit pas d'un effet d'annonce.

Les axes prioritaires de travail du Consorcio Bidassoa-Txingudi sont les suivants :

- ✓ urbanisme-infrastructures
- ✓ tourisme (offre-gestion-promotion)
- ✓ service d'information aux citoyens (sport et culture)
- ✓ communications

Le Consorcio ne considère pas son action en matière de communication comme univoque, mais cherche à avoir recours à toutes les formes de diffusion de l'information. Voici, page de gauche, comment la communication est abordée dans les bulletins d'information du Consorcio.

Les objectifs en matière de communication sociale pour l'année 2001 posaient clairement comme principe de donner un contenant, avec la promotion de l'image, et un contenu, avec la promotion des activités, aux relations transfrontalières. Cet objectif était encore à l'ordre du jour dans les bulletins qui ont suivi. Le type de communication envisagé dans ces bulletins semble chercher à assimiler dans l'esprit des partenaires une structure de coopération à des actions. Cette situation de communication aurait alors pour finalité de légitimer l'action de la structure de coopération au travers de la communication dite sociale, à l'égard de la société civile dans son ensemble, ainsi qu'à l'égard des partenaires indirects et de la population. La Revue Bidassoa-Txingudi, qui est différente du bulletin d'information Bidassoa-Txingudi, s'adresse à tous ces types d'acteurs, mais peut-on, doit-on communiquer sur le même registre face à ces différents acteurs ? Cette question renvoie à la problématique de la finalité du message émis. Cette structure, dans le cas précis du Consorcio Bidassoa-Txingudi, ne bénéficie pas des moyens financiers et humains nécessaires à la production de bulletins d'information ciblés en fonction du rôle que chacun des partenaires joue ou est susceptible de jouer.

CONCLUSION

L'hypothèse de départ, qui posait comme principe la proximité géographique des acteurs comme facteur de cohérence des projets menés dans une optique transfrontalière de part et d'autre de la frontière, est confirmée dans une certaine mesure par la concentration géographique du personnel du Consorcio Bidassoa-Txingudi. L'hypothèse inverse, qui suppose que l'éloignement géographique des acteurs est un facteur déclenchant pour créer des liens et chercher à rencontrer physiquement ses partenaires étrangers, a également été confirmée par les remarques faites par certains des acteurs rencontrés, travaillant pour l'Agence Transfrontalière de l'Eurocité Basque notamment. Les réactions des acteurs transfrontaliers face à ces hypothèses et les observations de terrain nous inclinent à conclure que ce n'est pas tant la proximité ou l'éloignement qui influent sur la qualité des échanges entre les acteurs mais la mise en co-présence de ces acteurs, qu'ils soient tous français ou non. La mise en co-présence permet plus d'interactivité dans les échanges et suppose également une reconnaissance visuelle des partenaires, qu'ils soient directs ou indirects, ce qui nous semble incontournable pour tisser des liens solides.

Communiquer avec des partenaires étrangers suppose des échanges construits, réguliers, voire formels, de chaque côté de la frontière. Le travail mené a mis en avant l'absence de relations transversales structurées entre collectivités françaises coopérant directement. L'imbrication des territoires de coopération reste un constat purement géographique. Chaque échelon territorial fonctionne quasiment en autarcie par rapport aux problématiques transfrontalières. Ce cloisonnement est dans une certaine mesure lié aux desseins et enjeux propres à chaque territoire de coopération. Le territoire défini comme transfrontalier est caractérisé par l'imbrication de trois échelles d'intervention. Le territoire transfrontalier serait un système, et chaque échelle un sous-système. Or chaque échelon de coopération semble être appréhendé comme un système interagissant peu avec les territoires englobants ou englobés. Les perceptions du territoire transfrontalier qui prédominent ne sont pas intégratives. Ce constat a une incidence directe sur l'échange d'informations entre acteurs de la coopération transfrontalière. En dehors des réunions ou groupes de travail qui mettent les acteurs en situation de co-présence, la communication entre institutions n'est pas spontanée. La communication, telle qu'elle a pu être observée dans le cas de la conurbation Bayonne-San Sebastián, renvoie à l'idée de quête. Il faut généralement aller chercher l'information. En milieu transfrontalier, nous ne nous appuyons ici que sur la partie française, cette façon de procéder semble symptomatique de l'absence, ou du moins de l'inégale conscience chez les acteurs d'une culture du transfrontalier comme méthode de travail fruit d'un construit commun dépassant les cadres nationaux.

Nous supposons que les échanges avec les partenaires étrangers ne peuvent être fructueux que si la coopération transfrontalière renvoie, de chaque côté de la frontière, à un seul interlocuteur. Cet interlocuteur n'aurait pas un rôle de tutelle par rapport à

l'ensemble des échelons territoriaux impliqués dans la coopération. La question qui est ici soulevée est de savoir si la coopération transfrontalière ne devrait pas être organisée selon le principe de subsidiarité ? Nous entendons par subsidiarité que chaque organe de coopération soit réuni dans un conseil, interlocuteur privilégié avec le partenaire étranger, qui délèguerait les actions de coopération à l'échelon territorial le plus pertinent pour traiter le problème posé.

CONCLUSION GENERALE

La définition de la gouvernance donnée par Pierre Calamane et André Talmant (www.crdp-lyon.cndp.fr) présente des similitudes avec la définition de la coopération transfrontalière donnée en introduction :

gouvernance : « capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elle-même dans un mouvement volontaire »

coopération transfrontalière : « La coopération transfrontalière est une démarche politique volontaire qui vise à traiter des problèmes à une échelle pertinente, s'étendant de part et d'autre d'une frontière, en tirant globalement profit des atouts locaux des territoires transfrontaliers. Le contexte multinational fait intervenir des acteurs essentiellement publics, évoluant dans des contextes institutionnels et socioculturels différents, qu'il faut amener à faire travailler ensemble, en s'appuyant sur différentes ressources, pour construire une perception et une réflexion territoriales communes correspondant aux enjeux du problème abordé. »

La notion de gouvernance est actuellement appliquée aux agglomérations, afin de maîtriser, grâce notamment aux regroupements intercommunaux, ce nouveau phénomène urbain. Pour ce qui est des agglomérations transfrontalières, la question de la gouvernance de territoires urbains émergents se pose de la même manière. Cependant, le cadre législatif français a été réformé dans l'optique de faciliter la structuration des agglomérations. En milieu transfrontalier, le cadre juridique n'est pas aussi favorable, c'est alors sur la détermination des différentes parties à travailler ensemble que repose la structuration de ces espaces aux marges souvent incertaines. Le poids des obstacles juridiques, mais également d'ordre socio-culturels, amènent à se questionner sur la capacité des sociétés transfrontalières et de leurs représentants politiques à se structurer. L'étude des mécanismes communicationnels entre les échelons de coopération à l'œuvre sur la conurbation Bayonne-San Sebastián, notamment sur la partie française de la conurbation, a révélé un déficit organisationnel qui nuit à l'avancée des démarches de coopération, à la structuration de l'entité urbaine qui se déploie de part et d'autre de la frontière.

La recherche menée et les rencontres d'acteurs ont mis en avant la prédominance du caractère informel des échanges, malgré la mise en place d'une méthodologie adaptée aux rencontres entre acteurs étrangers dans certains groupes de travail. Aux échanges informels s'ajoute une seconde caractéristique qui éclaire les difficultés à mettre en place une coopération structurée entre les trois échelons identifiés (Consortio, Eurocité Basque et échelon régional) : l'absence d'une représentation commune de l'espace qualifié de transfrontalier. Le livre blanc de l'Eurocité Basque, qui jette les bases de la coopération, ne

comprend par exemple pas de schéma expliquant le fonctionnement de ce territoire. Ce document, qui scelle l'entreprise de coopération, devrait pourtant poser la principale base de la coopération, base aussi bien symbolique que matérielle : le territoire d'action. C'est par conséquent la visualisation du territoire d'action qui fait défaut. Cette absence d'un espace reconnu comme transfrontalier par l'ensemble des acteurs se traduit, dans le discours et la définition de l'espace transfrontalier la plus couramment donnée, par l'invocation d'un territoire à géométrie variable. L'idée d'un espace à géométrie variable tend à brouiller les pistes, à rendre encore plus floues les limites, déjà épaisses, de l'espace transfrontalier. Définir un territoire d'action est une des premières étapes imposées par la coopération transfrontalière. Cette étape, qui va de paire avec la phase d'identification, d'appréhension du partenaire, a semble-t-il été omise dans le cas de la coopération transfrontalière visant à la structuration de la conurbation présentée sous le vocable « Eurocité Basque ».

La définition commune de l'espace transfrontalier est d'autant plus importante dans le cas de la conurbation basque que trois organes de coopération sont à l'œuvre sur la dite conurbation. Certes ces échelons n'interviennent pas à la même échelle mais ils peuvent néanmoins être appréhendés comme des sous-systèmes du système symbolisé par l'ensemble du territoire de la conurbation, c'est-à-dire la bande littorale urbanisée s'étendant de San Sebastián à Bayonne. Mais l'action transfrontalière n'implique pas forcément de reproduire l'imbrication géographique, constat initial. Chaque niveau est semi-autonome. Cependant, la faiblesse des échanges entre les trois échelons de coopération est contradictoire avec le lien systémique qui les unit. Les acteurs ne semblent pas penser leur territoire d'action comme faisant partie d'un tout, comme déterminé par et déterminant de l'ensemble du système. La semi-autonomie peut alors conduire à des interférences entre les projets menés par les différents échelons. Pour remédier à cette situation qui risque à terme de desservir la structuration de la zone transfrontalière, la mise en place de formes de communication adaptées au contexte transfrontalier permettrait sans doute de mieux définir le champ d'intervention de chacun des échelons sur la partie de l'espace transfrontalier dont il assure aujourd'hui la structuration. Chaque échelon de coopération doit replacer son action dans le cadre géographique transfrontalier dessiné par les pratiques socio-économiques quotidiennes ou hebdomadaires.

Le manque de communication formelle est principalement lié à la quasi absence d'échanges transversaux entre les acteurs côté français. C'est une structure à caractère fédératif qui fait défaut entre les trois échelons de coopération. La mise en place d'une structure de ce type, basée sur le principe de subsidiarité, permettrait à la fois de dépasser le sentiment de tutelle causé par l'imbrication des échelons de coopération et de poser les bases d'une forme de gouvernance adaptée à cette zone transfrontalière.

Cette structure pourrait être un centre de ressources qui aiguillerait chacun des acteurs en fonction des compétences qu'il doit mobiliser pour mener à bien ses projets. Elle permettrait également pour les parties française et espagnole d'identifier une structure de dialogue/une structure de référence en matière de coopération

transfrontalière pour les sujets à traiter avec le partenaire étranger. L'Agence Transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián pourrait jouer ce rôle si elle était externalisée. En effet, côté français, l'Agence Transfrontalière est basée dans les locaux de la Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz ; elle est par ailleurs animée par du personnel détaché de la CABAB. L'Agence Transfrontalière est aujourd'hui dépendante par rapport aux institutions qui la financent (CABAB et Diputación Foral de Guipuzcoa). La dépendance par rapport aux institutions peut remettre en cause la neutralité des avis donnés, des orientations territoriales préconisées. Des thématiques de réflexion et d'action pourraient être déterminées par l'ensemble des membres du GEIE de l'Eurocité, l'Agence se chargerait ensuite de répartir les travaux entre les différentes institutions coopérantes, selon leurs compétences.

C'est par ce biais que le principe de subsidiarité, comme forme de gouvernance territoriale mieux adaptée au contexte transfrontalier, pourrait être appliqué. Le Conseil économique et social de la région Aquitaine a déjà mis en avant la nécessité d'une telle structure, mais à l'échelle régionale⁴⁸. Cette échelle ne nous semble pas être appropriée pour les raisons que nous avons donné en tentant de cibler l'étendue du territoire transfrontalier. La région Aquitaine, région administrative, recouvre un espace beaucoup plus large que l'espace transfrontalier vécu au quotidien. Le Département est l'échelon territorial actuellement absent des initiatives de coopération transfrontalière. L'adhésion du Conseil général des Pyrénées Atlantiques au GEIE de l'Eurocité Basque pourrait être le point de départ pour une nouvelle structuration des échanges telle qu'elle vient d'être décrite. Cette adhésion résoudrait d'abord le problème de discontinuité territoriale entre la Diputación Foral de Guipuzcoa et la CABAB, et doterait ainsi la partie française d'un partenaire plus légitime. Nous supposons par ailleurs que la continuité territoriale entre les membres du GEIE participera à la reconnaissance d'un espace transfrontalier commun.

⁴⁸ Cf. annexes

TABLE DES MATIERES

Sommaire	1
Introduction générale	2
Partie 1. L'espace transfrontalier	5
Introduction	6
<u>I. « L'effet frontière »</u>	7
<i>A. Les fonctions de la frontière : de la ligne à la zone</i>	7
1. La norme	7
2. La transgression	8
<i>B. La frontière franco-espagnole : morphologie de la bande littorale entre Bayonne et San-Sebastián</i>	9
1. Le Bassin de la Bidassoa	9
a. Morphologies urbaines induites par la frontière	9
b. Hendaye-Irun-Fontarabie : la frontière trait d'union	10
2. Un continuum urbain	12
3. Deux utilisations de l'espace	14
a. Pays Basque espagnol :	
l'industrie comme moteur de développement	14
b. Pays basque français : une apparente harmonie	15
4. Un territoire structurant de l'espace atlantique	16
a. Un espace sous-métropolisé entre Bilbao et Bordeaux	16
b. Un nœud de transport	17
<u>II. Enjeux et problèmes spécifiques du développement urbain transfrontalier</u>	18
<i>A. Problèmes de type structurels liés à la position géographique</i>	19
1. Incontrôlable hausse du coût de l'immobilier et du foncier	19
2. Dégradation des paysages périurbains frontaliers	20
3. Saturation croissante des infrastructures routières	20
<i>B. Problèmes liés aux difficultés propres à la coopération transfrontalière</i>	20
1. Coût de la non agglomération transfrontalière	20
2. Répartition des produits du développement	21
3. Compatibilité administrative	21
4. Inadaptation du droit à la réalité transfrontalière	21
5. Compatibilité et articulation des différents niveaux de compétences entre collectivités et/ou Etats	22
6. Financement de la coopération	22
<u>III. La conurbation basque :</u>	
<u>la particularité de l'imbrication des échelles de coopération</u>	24
<i>A. Les échelons de coopération : leurs intérêts, leurs objectifs</i>	24
1. Le Consorcio Bidassoa-Txingudi	25
a. Sensibilisation à une communauté de destin	25

b. Noyau « englobé » de la coopération	26
2. L'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián	27
a. Organiser la conurbation : une démarche prospective	27
b. Discontinuité territoriale et manque de légitimité de la CABAB	29
3. L'échelon régional	30
a. Aquitaine et Euskadi : la coopération comme communauté d'intérêts pour des objectifs divergents	30
b. Intérêt des échelons inférieurs de coopération pour la Région Aquitaine	32
<i>B. La conurbation Bayonne-San Sebastián : quel(s) territoire(s) transfrontalier(s) ?</i>	34
1. Retour sur l'expression « Eurocité basque »	34
2. Définir le transfrontalier	37
Conclusion	41

Partie 2. Communication entre acteurs du transfrontalier : quelles modalités ?

Introduction	44
<u>I. Coopération transfrontalière : quels moyens ?</u>	45
A. <i>Le cadre juridique</i>	46
1. La planification urbaine transfrontalière	46
a. Problèmes techniques	46
b. Eléments de solution	46
- La prise en compte de l'occupation des sols dans les espaces limitrophes comme niveau minimum de coordination	46
- L'élaboration parallèle et concertée des documents d'urbanisme nationaux	47
2. Convention européenne et traité inter-Etats	48
a. Convention de Madrid	48
b. Traité de Bayonne	48
3. Formes de coopération autorisées par le droit	49
a. Le groupement local de coopération transfrontalière	49
b. L'association loi 1901	49
c. Le groupement européen d'intérêt économique à vocation transfrontalière	49
d. La société d'économie mixte transfrontalière	50
e. Le groupement d'intérêt public transfrontalier	50
f. Le consorcio	51
B. <i>Les facteurs humains</i>	52
1. La ressource politique	52
2. La ressource humaine	53

a. Le personnel des structures de coopération	53
b. La dimension relationnelle	54
II. Raisonner et communiquer transfrontalier	56
<i>A. Théorie de la communication : principes généraux</i>	56
1. Un émetteur, un récepteur, un message	56
2. Application au contexte transfrontalier	58
a. Quels émetteurs ? Quels récepteurs ?	58
b. Quels messages ?	61
<i>B. Les langues : obstacle ou pas ?</i>	62
1. Le signifiant	62
2. Maîtriser le signifié : la culture du transfrontalier	64
a. Construire des outils communs	65
- Perceptions du territoire transfrontalier	66
- S'accorder sur le signifié et le signifiant	71
- Accéder aux mêmes informations	72
b. La coopération institutionnelle	73
<i>C. Les situations de communication</i>	75
1. La communication de technicien à technicien	76
2. La communication de groupe	81
a. Encadrer le groupe	81
b. Echanger à tous les niveaux de décision	83
3. La structure de coopération informe ses partenaires	84
Conclusion	86
Conclusion générale	88
Table des matières	91
Bibliographie	94
Annexes	98

BIBLIOGRAPHIE

Dictionnaires

BRUNET. R., Les mots de la géographie - dictionnaire critique, Reclus, La Documentation Française, 1992, 518 p.

Collectif, ENCYCLOPEDIE UNIVERSALIS, article « Sociologie de la communication ».

Pays Basque

BIDART P., Le Pays Basque et l'Europe, Saint-Etienne-de-Baïgorry : Izpegi, 1994, 162 p.

FOURQUET F., Le Pays Basque. l'Espagne et l'Aquitaine : une évaluation économique, Bayonne : Ikerka, 1994, 252 p.

FOURQUET F., Planification et développement local au Pays Basque, Bayonne : Ikerka, 1988, 247 p.

LABORDE P., Bayonne et la région urbaine côtière, la documentation française, 1975, 80 p.

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ET ARCHITECTURE, Le régime urbain du Pays Basque – Pluralisme des représentations et nouvelles logiques politiques dans la ville émergente, rapport final, Programme de recherche sur la ville émergente, sous la direction de Geneviève Dubois-Taisne, septembre 2000, 97 p.

Coopération transfrontalière

Général

DATAR, MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, Réflexions sur le volet transfrontalier des Contrats de Plan Etat Régions, octobre 1998, 101 p.

DIAGONAL, Coopération sans frontières, n°144, juillet-août 2000, dossier p. 27 à 54.

JACQUOT H., MARCOU G., L'urbanisme transfrontalier, Logiques Juridiques, l'Harmattan, 1998, 363 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, Dynamiques transfrontalières et projet de territoire, rapport du colloque tenu à Biarritz les 8, 9 et 10 décembre 1999, 2000, 112 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, BUREAU D'ETUDES INNOVENCE, Le projet d'agglomération transfrontalière (diagnostic et contrat) : application à partir du site de Saint-Louis/Bâle/Weil-am-Rhein, mars 2000, 98 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS, DU TOURISME ET DE LA MER, Les transports transfrontaliers dans les agglomérations transfrontalières, juillet 2002, 138 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, APPROCHE DU RENOUVELLEMENT URBAIN EN EUROPE, COMITE DU DEVELOPPEMENT SPATIAL, GROUPE DU DEVELOPPEMENT URBAIN, DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, Pour une meilleure prise en compte des agglomérations transfrontalières dans les politiques urbaines de l'Europe, septembre 2000, 39 p.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, Elaboration d'une méthode d'approche du transfrontalier dans les diagnostics et les contrats d'agglomérations, juin 2000, 69 p.

SUDRE J., La coopération transfrontalière franco-espagnole, thèse pour le doctorat ès droit public, Toulouse I, 2000, 225 p.

VAN STAeyEN J., Les métropoles transfrontalières laboratoires d'intégration européenne, Université d'été de Donostia-San Sebastián, août 2000, 9 p.

Au Pays Basque

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, De la coopération transfrontalière en Pays Basque et de ses enjeux – Document de contribution sur la mise an place d'une mission d'animation transfrontalière, non daté, 31 p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL d'AQUITAINE, Les coopérations transfrontalières de l'Aquitaine : instruments juridiques et objectifs politiques, Rapport adopté au Bureau le 26 juin 2000, Rapporteur : Jean-Louis MARTRES au nom du groupe de travail sur les « Coopérations interrégionales et transfrontalières », 154 p.

EUSKO IKASKUNTZA, Journées de réflexion sur l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián, août 2001, 556 p.

GANDIAGA R., L'espace Bayonne-Saint Sébastien, lieu d'échanges transfrontaliers - Un territoire en cours d'intégration ? thèse pour le doctorat ès Sciences Economiques, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 1998, 348 p.

PACT DU PAYS BASQUE, EUROCITE BASQUE : OBSERVATOIRE TRANSFRONTALIER DE L'HABITAT, IKEI, Synthèse étude observatoire logement Eurocité, mai 2002, 5 p.

ZANETTIN M.P., La coopération transfrontalière basque : réalités, représentations, symboliques. Le cas de la conurbation Bayonne-San Sebastián, thèse pour le doctorat ès Sciences Politiques, I.E.P., Université Montesquieu, Bordeaux IV, 1996, 370 p.

Gouvernance

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION, Gouvernance, septembre 2000, 101 p.

SAEZ G., LERESCHE J.P., BASSAND M., Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale, Logiques Politiques, l'Harmattan, 1997, 314 p.

Systèmes urbains

BRUNET. R., Les villes « européennes », rapport pour la DATAR, la documentation française, 1989, 79 p.

CARRIERE J.P., L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalaire. analyse à partir du cas de l'espace atlantique, 38^{ème} colloque de l'ASRDLF, 2002, 21 p.

CHARRIE J.P., LABORDE P., Dynamique des systèmes urbains et devenir de la façade atlantique, Recherches urbaines n°7, Centre d'Etudes des Espaces Urbains -CESURB-Talence, 1993.

France 2015 : quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain ? Actes du colloque CPVS/DRAST/DATAR, Techniques territoires et sociétés, prospective sciences sociales, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1996.

JOUE A., STRAGIOTTI P., FABRIES-VERFAILLE M., La France des villes. le temps des métropoles ? Bréal, 1994, 313 p.

Communication

CERTU, La concertation en aménagement - Eléments méthodologiques, Collections du Certu, juin 2000, 168 p.

MELESE J., Approches systémiques des organisations. vers l'entreprise à complexité humaine, les éditions d'organisation, 1995, 3^{ème} édition, 158 p.

Frontière

MINISTERE DELEGUE A LA RECHERCHE ET AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES, DIRECTION DE LA RECHERCHE, La frontière et ses tropismes : la norme et la transgression, tentatives transdisciplinaires, Projet de recherche, 2002, 26 p.

Autres

KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., Analyse et pilotage des politiques publiques, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2001, 398 p.

Sites Internet

www.atlas-atlantique.org

www.eurocite.org

www.espaces-transfrontaliers.org

www.bidasoa-txingudi.com

www.aquitaine.fr

www.euskadi.net

www.aquitaine.cci.fr

www.info-europe.fr

www.crdp-lyon.cndp.fr : dossier Thém@doc 3 métropoles européennes (Lille-Lyon-Strasbourg)

CD ROM

INTERREG France-Espagne, Préfecture de la région Midi-Pyrénées, Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

ANNEXES

Liste des annexes

1. Fonctionnement du fonds Aquitaine-Euskadi
2. « Les deux régions veulent s'unir pour éviter la marginalisation »
Sud Ouest, 6 juin 2003
3. Personnes rencontrées
4. Traité de Bayonne
5. Atelier Transfrontalier de l'Environnement
Point méthodologique sur les réunions de groupe
6. Eurocité basque Bayonne-San Sebastián - Lettre d'information n°7 - Hiver 2003
7. Information sur les activités du Consorcio Bidassoa-Txingudi -
juin à décembre 2002

FONCTIONNEMENT DU FONDS AQUITAINE-EUSAKADI

Conseil Economique et Social Régional d'Aquitaine

Extrait de : Les coopérations transfrontalières de l'Aquitaine : instruments juridiques et objectifs politiques, pages 74 et 75.

Le fonctionnement des fonds

Dans chaque région, les services administratifs émettent n appel d'offre annuel et instruisent les dossiers reçus. Une Commission technique comprenant des représentants des régions concernées examine en commun les dossiers recevables par chacun et décide de ceux qui seront retenus pour être proposés au financement du fonds commun. Le processus décisionnel interne à chaque Région peut alors répondre. Les dossiers acceptés sont financés par chaque Région auprès de son porteur de dossier local, les fonds ne transitant pas d'un pays à l'autre au niveau des administrations régionales.

L'originalité du système ne doit pas faire oublier sa signification stratégiques et les intentions convergentes à l'origine de cette initiative. L'Aquitaine y voyait un complément naturel à une politique extérieure très mondialisée, destinée à promouvoir les ressources tant économiques que technologiques de la Région.

Dans l'esprit des deux fondateurs, l'attrait essentiel de cette structure reposait dans la possibilité d'accéder directement à Bruxelles sans passer par les Etats, l'Aquitaine pour des raisons de pratique administrative, Euskadi pour court-circuiter Madrid. Si un moment, leurs espoirs furent couronnés de succès par l'existence du programme RECITE, piloté par la DG XVI, qui donna naissance à Compostela-forêt, force fut de constater rapidement la reprise en main des Etats, et l'obligation de passer par eux pour accéder aux autres fonds de Bruxelles. Et cela empêchait d'atteindre directement la cible désirée, à savoir les programmes INTERREG destinés par l'Union Européenne à promouvoir la coopération transfrontalière.

Néanmoins, l'analyse qui peut être faite dégage trois dominantes :

- la première montre la possibilité d'une action scientifique commune hispano-française. Le fonds joue le rôle d'un concours complémentaire pour des projets scientifiques ou universitaires ;
- la seconde concernant le domaine économique, marque la prééminence dans l'innovation des Chambres de Commerce de Pau et de Bayonne. De même, les Chambres de Métiers ont engagé des initiatives, ce qui illustre bien la recherche d'une complémentarité étroite par les riverains frontaliers, sans pour autant engager les régions, si ce n'est sur quelques projets en provenance de Bordeaux et

de la CRCI. Toutefois, les réalisations sont restées modestes et morcelées en ce domaine ;

- la dernière illustre bien les ambitions poursuivies dans le domaine culturel. Axe essentiel et éminemment politique d'Euskadi, qui détient grâce aux institutions chargées de maintenir la culture Basque et de la développer, voire de la créer dans la partie Nord, un outil nécessaire à ses ambitions pour le moyen et le long terme. Il faudrait, pour bien illustrer ce propos, procéder à une analyse fine de toutes les mesures destinées à encourager et soutenir les associations dans la partie française. Le pôle émetteur se trouve en Euskadi et a pour tâche de faire naître ou de conforter ce sentiment d'une communauté de destin, générateur d'une Nation.

Le bilan est dès lors contrasté, mais il illustre bien la difficulté à créer, dans cette partie du massif Pyrénéen, ce qui pourrait être l'embryon d'une structure originale à l'échelon Européen. Sans doute une orientation précise et planifiée en fonction des objectifs, retenue pour sélectionner les projets, y aiderait.

FRANCE

AQUITAINE-EUSKADI. Faire que dans vingt ans, ces deux voisins ne soient pas une zone périphérique de l'Europe : vaste chantier

Les deux régions veulent s'unir pour éviter la marginalisation

■ Jean-Louis Carrère, premier vice-président de la région Aquitaine en charge des transports et des infrastructures, recevait hier à Bordeaux une délégation de la communauté autonome d'Euskadi menée par Alvaro Amann, ministre des transports et des travaux publics. Compte tenu des responsabilités de ces deux élus, on devine quelle fut la teneur de leurs conversations...

En fait, l'enjeu est le même

des deux côtés de la frontière. Le centre de gravité de l'Europe qui déjà, naturellement, n'a jamais été au bord de l'océan, devrait se déplacer encore plus à l'est avec l'entrée, au sein de l'Union européenne, des « ex-pays de l'Est » appelés à prochainement adhérer. En conséquence, ainsi que Jean-Louis Carrère le résume d'une phrase aussi simple que vraie, « on a intérêt à se bouger les fesses ». Comment ? D'abord en faisant avancer le projet

d'une énorme plate-forme logistique Aquitaine-Euskadi, ce qui sous-entend, pour ne pas loupier ce pari, de penser d'ores et déjà aux réserves foncières afin de favoriser tous les transports qui n'engendreront pas de murs de camions, que ce soit par mer, fer ou air. Cela, afin de devenir les partenaires de structures identiques, comme les plates-formes Rhône-Alpes-Piémont ou Sud-Angletterre, Nord-Pas-de-Calais. Pour Bilbao, on parle d'une zone

de l'ordre d'un million de mètres carrés.

Hier, les échanges ont permis d'avancer afin de parvenir à l'unité de gestion d'une telle plate-forme. Un groupement économique d'intérêt européen (GEIE) devrait être créé avec, pour étapes, la signature d'une convention de coopération transfrontalière en septembre prochain. Celle-ci devant être soumise au contrôle de légalité français, ce qui permettra de

mieux connaître la position de l'Etat. Le GEIE pourrait naître l'an prochain et être ouvert au plus grand nombre de partenaires du monde du transport et de la logistique, tant publics que privés.

Ont également été évoqués, le dossier du cabotage (avec l'idée d'une mise en réseau entre les ports de Bilbao, Bayonne et Bordeaux) et, bien évidemment, celui du TGV Sud-Europe Atlantique.

PERSONNES RENCONTREES

Acteurs directs

- ♦ Serge PEYRELONGUE, secrétaire général de la mairie d'Hendaye
- ♦ Pilar FUERTES, animatrice transfrontalière du consorcio Bidasoa-Txingudi
- ♦ Brigitte TONNET, chargée de mission coopération transfrontalière, Communauté d'Agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz
- ♦ Corinne COURREGES, chargée de mission développement durable à la CABAB, coordinatrice de l'Atelier Transfrontalier de l'Environnement
- ♦ Jean-Marie BLANC, chef de service Pyrénées, Conseil Régional de la région Aquitaine

Acteurs indirects

- ♦ Michel SOULE, directeur adjoint, services techniques urbanisme et environnement, ville de Saint-Jean-de-Luz
- ♦ Sébastien ETCHEBARNE, chargé de mission, Conseil de Développement du Pays Basque
- ♦ Serge CASTAGNE, chef du groupe urbanisme-aménagement, DDE 64
- ♦ Létizia DELORME, chargée de mission, Agence d'Urbanisme Adour Pyrénées
- ♦ Lidé URREIZTIETA, en charge des relations transfrontalières au Conseil général des Pyrénées Atlantiques

Décret no 97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 (1)

NOR : MAEJ9730012D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,

Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;

Vu la loi no 96-1239 du 30 décembre 1996 autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 ;

Vu le décret no 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;

Vu le décret no 84-432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980 ;

Vu le décret no 95-913 du 5 août 1995 portant publication de la lettre française du 24 janvier 1994 relative au retrait d'une déclaration formulée par le Gouvernement de la République française lors de l'approbation de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature le 21 mai 1980,

Décrète :

Art. 1er. - Le traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, sera publié au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 2 avril 1997.

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Alain Juppé

Le ministre des affaires étrangères,

Hervé de Charette

(1) Le présent traité est entré en vigueur le 24 février 1997.

TRAITE

ENTRE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET LE ROYAUME D'ESPAGNE RELATIF A LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Préambule

La République française et le Royaume d'Espagne, ci-après dénommés les Parties contractantes, Conscients du dynamisme de la coopération entre les collectivités territoriales concernées par le présent Traité ; Désireux de maintenir et de développer cette coopération pour enrichir les relations bilatérales des Parties contractantes et renforcer la construction européenne ; Souhaitant faciliter l'application de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent la coopération instituée par le présent Traité ; Reconnaissant que la différence des structures politiques et administratives de deux Etats et de leur législation en matière de coopération transfrontalière requiert un cadre juridique approprié pour permettre l'application des principes contenus dans la Convention-cadre susvisée ; Décidés à promouvoir cette coopération dans le respect de leur droit interne, sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980, le présent Traité a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et espagnoles dans le respect du droit interne et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes et en particulier dans le respect des compétences qui sont reconnues en droit interne aux collectivités territoriales.

Article 2

Dans le présent Traité, le terme de collectivités territoriales désigne :

- pour la Partie française : les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon ainsi que les départements, les communes et leurs groupements compris dans le territoire desdites régions ;
- pour la Partie espagnole : les communautés autonomes du Pays basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne ainsi que les Territoires historiques, les provinces et les communes appartenant aux quatre communautés autonomes précitées. Il désigne également, à condition que les communes susvisées y soient incluses, les << Comarcas >> ou autres entités groupant plusieurs communes, instituées par les communautés autonomes précitées, ainsi que les << Areas Metropolitanas >> et les << Mancomunidades de Municipios >>, créées conformément à la législation sur le régime local.

Article 3

Dans le cadre du présent Traité, les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière peuvent entreprendre des actions de coopération transfrontalière lorsque l'objet de cette coopération est, en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale et lorsqu'il existe entre elles un intérêt commun. La conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales - ci-après dénommées conventions - constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité. Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la Partie contractante dont elle relève. Ces conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions. Elles peuvent prévoir que les collectivités territoriales créent des organismes de coopération ou participent à des organismes existants, dotés ou non de la personnalité juridique, dans les conditions prévues par le présent Traité. Ne peuvent faire l'objet de convention ni les pouvoirs de police ni ceux de réglementation ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités exercent en tant qu'agent de l'Etat pour la Partie française ou en raison du pouvoir délégué par l'Etat pour la Partie espagnole.

Article 4

Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie contractante dont le droit a été choisi. Les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires. Les Parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contenues dans les conventions conclues entre les collectivités territoriales ou par la mise en oeuvre de ces conventions.

Article 5

1. Les collectivités territoriales espagnoles peuvent participer aux groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou au capital des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises. Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements << consorcios >> déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles. Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements << consorcios >>.
2. Les décisions des collectivités territoriales espagnoles sur leur participation aux organismes français susvisés sont soumises au droit espagnol. Les décisions des collectivités territoriales françaises sur leur participation aux organismes espagnols susvisés sont soumises au droit français.
3. Le présent Traité est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 1 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité. Cette disposition prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par la voie diplomatique, de la modification de son droit interne.

Article 6

Sous réserve des dispositions juridiques applicables à chaque catégorie d'organismes dans le droit interne des Parties, le statut des organismes de coopération transfrontalière visés à l'article 5 ci-dessus, qui doit être annexé à la convention, comprend au moins :

1. La dénomination, le lieu du siège, la durée et le droit par lequel il est régi ;
2. La zone géographique concernée par cet organisme ;
3. L'objet précis et les missions qui sont dévolus à cet organisme par les collectivités territoriales qui y participent ;
4. La composition des organes de décision et de direction, les modalités de représentation des collectivités territoriales qui y participent, le mode de désignation de leurs représentants ;
5. Le régime des relations de l'organisme avec les collectivités locales qui y participent ;
6. Les modalités de fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel ; 7. Les règles budgétaires et comptables applicables ;
8. Le mode de financement des activités ;
9. Les modalités de modification des conditions initiales de fonctionnement, d'adhésion ou de retrait de membres ainsi que de dissolution.

Le droit applicable à l'organisme de coopération transfrontalière est celui de l'Etat du siège et de la catégorie d'organismes à laquelle il appartient. L'organisme doit en outre satisfaire à toutes les demandes d'information émanant des autorités chargées du contrôle financier de l'autre Partie contractante. Les statuts et les délibérations de l'organisme sont rédigés dans les langues dont l'utilisation est prescrite dans le droit interne de chacune des Parties contractantes pour les actes et délibérations effectués par les collectivités territoriales. L'organisme est

financé soit par des participations budgétaires de ses membres, soit par des recettes perçues au titre des services qu'il rend à l'exclusion de tout prélèvement de nature fiscale. Il tient un budget annuel prévisionnel et établit un bilan et un compte de résultat certifié par des experts indépendants des personnes qui le constituent.

Article 7

Les collectivités territoriales peuvent créer des organes communs, sans personnalité juridique, pour étudier des questions d'intérêt mutuel, formuler des propositions de coopération aux collectivités territoriales qui les composent et encourager l'adoption par celles-ci des mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les solutions envisagées. Ces organes communs ne peuvent adopter de résolutions contraignantes ni pour leurs membres ni pour les tiers.

Article 8

Lorsque des conventions prévoient la passation de contrats publics, en particulier des marchés publics, ceux-ci sont passés et exécutés dans le droit de la Partie contractante applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé à l'article 5 qui en assument la responsabilité. Toutefois, en ce qui concerne les procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises, les collectivités territoriales mentionnent dans la convention les obligations qui leur sont imposées par leur droit interne, compte tenu de la nature de l'opération et de son coût. Elles prennent, sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces contrats ou marchés publics, des mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus dans le droit de la Partie contractante dont elles relèvent.

Article 9

Lors de l'exécution des conventions, les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération. Les conventions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder dix années, à l'exception de celles de ces conventions qui ont pour objet la création ou la gestion d'un équipement, qui peuvent être conclues pour une durée égale à celle de l'utilisation de cet équipement, mesurée par la durée de son amortissement. Ces conventions sont renouvelables par décision expresse de leurs signataires.

Article 10

Les conventions contraires au présent Traité sont nulles. Ladite nullité est déclarée, conformément au droit interne de la Partie contractante dont le droit est applicable. L'autre Partie contractante est informée sans délai de cette annulation.

Article 11

La commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, mise en place par échange de lettres fait à Foix le 21 octobre 1994, est chargée du suivi du présent Traité. Elle est composée de part et d'autre au maximum de six représentants désignés par chacun des gouvernements. Sa composition est communiquée par la voie diplomatique sous forme de note verbale. Quand les sujets de l'ordre du jour le requièrent, des représentants des collectivités territoriales peuvent, ainsi que des experts compétents sur les matières prévues, participer aux réunions de la commission. La Présidence est assurée conjointement par les deux Etats. Le secrétariat est assuré par chacun des deux Etats. La commission se réunit quatre fois par an alternativement en Espagne et en France. Ses missions sont les suivantes :

- échanger des informations entre les Parties contractantes sur les initiatives des collectivités territoriales en application de ce Traité ;
- - étudier les problèmes ayant trait à l'application de ce Traité qui lui seront soumis et formuler des propositions pour les résoudre ;
- - faire toute proposition visant à améliorer ce Traité ;

- - rendre compte annuellement aux Parties de l'application du Traité ;
- - examiner toute autre question que les Parties lui confieraient entrant dans le champ d'application de ce Traité.

La commission prête une attention particulière aux initiatives de coopération transfrontalière qui, en raison de la répartition différente des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en France et en Espagne, nécessitent des solutions appropriées avec le concours, le cas échéant, des services de l'Etat. Les Gouvernements s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la commission. Celle-ci contribue à la solution des problèmes concernant les collectivités territoriales.

Article 12

A titre transitoire, en ce qui concerne les collectivités territoriales espagnoles, tant que la législation espagnole n'a pas défini la procédure pour donner un caractère exécutoire aux conventions, l'approbation expresse et préalable du Gouvernement espagnol est requise. Les collectivités territoriales espagnoles qui, préalablement à l'entrée en vigueur du présent Traité, auraient passé des conventions avec des collectivités territoriales françaises sans avoir suivi la procédure établie dans la Déclaration faite par l'Espagne lors de la ratification de la Convention de Madrid du 21 mai 1980 disposeront d'une période d'une année à partir de la date d'entrée en vigueur du présent Traité pour adapter lesdites conventions au Traité.

Article 13

Chacune des Parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Traité, qui prendra effet le jour de la réception de la dernière notification.

Article 14

Le présent Traité est conclu pour une durée illimitée. Chacune des Parties contractantes peut le dénoncer par notification écrite adressée à l'autre Partie par la voie diplomatique. La dénonciation prend effet à la date de la réception de la notification par l'autre Partie. La dénonciation est sans effet sur les conventions entrées en vigueur à la date d'effet de cette dénonciation.

Fait à Bayonne, le 10 mars 1995, en deux exemplaires chacun en langues française et espagnole, les deux textes faisant également foi.

Pour la République française : Alain Lamassoure

Pour le Royaume d'Espagne : Carlos Westendorp

urocité Basque Bayonne San Sebastián telier Transfrontalier de l'Environnement

bjets : Réunion des coordinateurs du 23 janvier 2001
ieu : Communauté d'Agglomération de BAB
éunion préparée par la Mission du Développement Durable

présentation du rôle transversal du groupe cadre de vie urbain (dont l'appellation devrait se transformer en « développement urbain durable » si acté par le groupe en réunion du 7/02) :

)) transversalité du groupe

En actant la vocation transversale de ce groupe, il paraît judicieux, outre l'aspect cartographique, qu'il soit en contact régulier avec les autres groupes, pour la vision globale qui lui permettra de veiller aux interactions d'un thème avec un autre, et de faire des propositions dans ce sens aux groupes.

Par exemple : déchets flottants ↔ interactions entre groupe « eau » et « déchets » mais également avec les groupes « espaces naturels » et « éducation et formation à l'environnement »

Une réunion de l'ensemble des coordonnateurs une fois par an permettra aux uns et aux autres :

- 1- de connaître la progression de chaque groupe dans son domaine, et le cas échéant, de cerner des actions nécessitant une collaboration ;
- 2- de faire le bilan en termes de gestion et d'animation des groupes, et de ré-impulser une dynamique si besoin ;
- 3- de préparer la séance plénière de l'atelier : présentation des situations et des objectifs, propositions d'orientations avec demande de validation par l'assemblée plénière.

1- Bilan oral de chaque groupe par chaque binôme de coordonnateurs : (+ bilans joints : au 10/07/00, 16/11/00, 22/01/01)

- La participation des acteurs est-elle pertinente ? faut-il solliciter d'autres acteurs ou relancer certains ?
- y a-t-il correspondance entre les souhaits présentés en début de démarche et les directions prises ?
- Analyse par les coordonnateurs sur le fonctionnement de leur groupe (points positifs et négatifs)
- Point sur les réalisations engagées ou à venir et la cartographie commune.

Présentation en plénière. Y a-t-il une validation à solliciter sur un point précis pour pouvoir avancer ?

- Point méthodologique sur la gestion et l'animation des groupes de l'Atelier transfrontalier de l'environnement:

réambule :

Les différents groupes de l'Atelier transfrontalier ayant démarrés en juin 2000 et s'étant réunis plusieurs fois chacun, il apparaît pertinent aujourd'hui de faire un bilan sur la méthodologie employée pour animer ces groupes.

Dans ce cadre, Javier Ansorena et Corinne Courrèges ayant la vision globale du fonctionnement de l'ensemble de l'atelier se proposent de donner des pistes méthodologiques afin de faciliter pour chaque coordonateur l'organisation des réunions et leur suivi.

Rappel :

L'Atelier Transfrontalier de l'Environnement est constitué de 5 groupes, et pour chacun, deux coordonateurs, un français et un espagnol, ont été désignés. Les réunions des groupes se font alternativement côté français et espagnol.

Ces coordonateurs ont un rôle d'animation, de coordination et de suivi du groupe.

2a- Préparation d'une réunion de groupe :

Dans la mesure du possible, la date et le sujet à aborder d'une réunion sont fixés lors de la réunion précédente du groupe. Les deux coordonateurs affinent ensuite la préparation de la réunion ensemble. Chacun se chargeant d'envoyer la convocation aux participants de son pays **15 jours à l'avance**.

Sur cette convocation figureront les éléments suivants :

- date, heure, **durée** prévisible et lieu de la réunion (avec plan d'accès si besoin)
- une heure de départ et un lieu de rendez-vous pour les personnes désirant faire du co-voiturage
- un ordre du jour précis
- préciser les visites
- préciser si un déjeuner est prévu. Lorsque un déjeuner et des visites sont prévues, démarrer systématiquement par la réunion pour des raisons d'efficacité.

Le coordonateur pensera à relancer les absentéistes de temps à autre.

Lorsque des communications sont prévues, préciser à l'intervenant de préparer une synthèse écrite, si possible dans les deux langues, et dupliquée selon le nombre de participants du groupe (ces documents sont le plus utile lorsqu'ils sont remis en séance, car ils facilitent la compréhension de l'intervention).

Concernant les documents et bases de données relatifs aux sujets abordés en réunion mais non distribués à l'ensemble des participants, le coordonateur les centralise, en fait une liste tenue à jour

remise aux participants régulièrement. Les documents sont consultables, par l'ensemble des participants du groupe.
L'objectif à terme est de mettre en réseau informatique l'ensemble des documents et études pour une consultation et diffusion plus aisée (*action Diputación en cours – point préparé par Javier Ansorena*).

b- Déroulement de la réunion :

Le coordonateur qui reçoit a le rôle d'animer la réunion.

La Mission du Développement Durable de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz, mettra à disposition pour chaque groupe Maïté GONZALEZ, qui assurera une assistance auprès des coordonateurs : prise de note et traduction si besoin.

Il veillera à distribuer la parole, à interrompre les bavards et à solliciter ceux qui s'expriment peu ou pas.

Il sera attentif (ainsi que son homologue) à la bonne compréhension de l'ensemble des participants, et n'hésitera pas à solliciter des traductions régulièrement.

Il incitera au mélange des participants français et espagnols lors des réunions, des repas, des sorties, des déplacements en voiture.

Il veillera au respect de l'ordre du jour annoncé (intervenants, questions à aborder,...) de la gestion du temps.

b- L'après réunion :

Le coordonateur qui a reçu, se charge de rédiger le compte-rendu à partir des notes fournies par Maïté Gonzalez. Il sera le plus complet possible afin de pouvoir éclairer les absents sur les principaux points abordés lors de la réunion (surtout si les intervenants n'ont pas communiqué de synthèse de leur présentation).

Il enverra le compte-rendu à son homologue afin de le valider, ce dernier se chargeant de la traduction.

Comme pour les convocations, chaque coordonateur enverra le compte rendu à l'ensemble de ses compatriotes.

Côté français, les envois se font de manière différente selon les participants, une fiche contact, ci-jointe, permet de faciliter cet envoi.

Lors de l'envoi de la convocation de réunion de son groupe, le coordonateur demandera aux participants de respecter quelques règles :

- préciser l'absence / présence à la réunion
- stipuler si ils sont intéressés par le co-voiturage
- si un repas est prévu, présence ou absence
- si ils font un exposé durant la réunion, qu'ils prévoient une synthèse de leur intervention dans les deux langues et en suffisamment d'exemplaire pour l'ensemble des participants.

2c- Autre tâche :

Concernant la réalisation d'atlas cartographiques à l'échelle de l'Eurocité, chaque binôme de coordonateurs détermine le type de carte qu'il souhaite réaliser, en informant au préalable

.Courrèges et J.Ansorena pour des questions de cohérence et de complémentarité. Les éléments (objets) cartographiques sont ensuite remis directement aux services cartographiques :

Jean Philippe Lartigau : 05 59 44 72 88, pour les coordonateurs français.

?, pour les coordonateurs espagnols (à remplir par Javier Ansorena)

. ce sujet, les informations concernant chaque groupe pour la cartographie à présenter en plénière doivent être communiqués dans de bref délais.

point sur la cartographie pouvant être réalisée pour la plénière.

Réalisation d'un atlas cartographique sur les 5 thèmes.

- Propositions pour la plénière:

Date ? avril, mai 2001

Lieu : Conseil Général 64 ? Sous-préfecture ?

Echéancier pour la réalisation de supports à prévoir :

® pour les membres de l'assemblée (2 langues)

® pour la présentation elle-même

Eurocité Basque Bayonne - San Sebastián

N°7 - Hiver 2003

A LA UNE

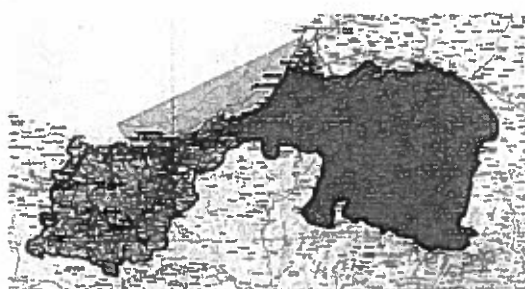
La réflexion sur le traitement conjoint des déchets ménagers suit son cours

Les institutions ayant une compétence dans le domaine des déchets ménagers et assimilés, mancomunidades, syndicats intercommunaux, Conseil Général, Diputación Foral, Gouvernement basque, ADEME, etc... ont été destinataires de l'étude portant sur un éventuel scénario transfrontalier pour le traite-

ment des déchets ménagers et assimilés. Avec la remise de cette étude, qui a analysé plusieurs hypothèses et micro scénarios, c'est la première phase de la réflexion qui se termine. Ces institutions étudient en effet depuis quelques temps quelle serait la meilleure solution pour le traitement des déchets ménagers

et assimilés. Un nouveau scénario dépassant l'ancienne frontière a été intégré à cette réflexion. Il s'agit de trouver des solutions au traitement des déchets pour une population d'environ un million d'habitants répartie de part et d'autre de la frontière dans le Bassin Ouest des Pyrénées-Atlantiques et le Territoire

Historique du Gulpúzcoa. L'étude transfrontalière, dans laquelle plusieurs hypothèses et scénarios ont été envisagés (voir cartes ci-dessous), a montré les avantages que pourrait avoir un traitement global en transfrontalier, tant d'un point de vue économique que d'un point de vue environnemental.



GIPUZKOA 700.000 h.
B.O.P.A. 300.000 h.



TXINGUDI (IRUN +
HONDARRIBIA +
HENDAYE)
100.000 h.



B.O.P.A. + TXINGUDI +
SAN MARCOS
(DONOSTIALDEA)
700.000 h.



B.O.P.A. +
GIPUZKOA
1.000.000 h.

Xème anniversaire de
l'Eurocité basque
1993-2003



Communauté d'agglomération de
Bayonne-Anglet-Biarritz



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa



INTERREG
Commission Européenne

OPINION

Planifier, c'est prévenir. D'où l'importance et la transcendance de la planification pour une bonne gestion des déchets. Ceci n'est pas nouveau, puisqu'en 1975 déjà la Directive 75/442 sur les déchets définissait comme norme obligatoire l'élaboration de plans de déchets. J'ai eu l'honneur au mois de septembre dernier de présider une délégation qui a présenté au siège de la Commission européenne de Bruxelles la planification de la gestion des déchets urbains menée dans notre environnement. Les clés pour assurer la durabilité de cette planification sont concentrées sur la triple dimension des aspects importants dans chacune des alternatives

étudiées : coûts financiers, impacts sur l'environnement et participation sociale. Tout ceci joint au caractère planier du domaine transfrontalier dans l'Union Européenne compose un exemple d'excellence environnementale qui a sa place dans le nouvel esprit de gouvernement européen ainsi que nous l'ont expressément expliqué nos interlocuteurs de la Commission Européenne. Ils nous ont par ailleurs proposé d'inclure ce plan comme modèle pour guider la planification de la gestion des déchets de l'Union européenne qui pourrait être présentée dans notre région cet été, dès que les autorités communautaires auront terminé de la rédiger.



M. Jon Mikel MURUA,
Député Foral de l'Agriculture
et de l'Environnement

L'Eurocité en déplacement à Copenhague et Strasbourg

L'invitation de la Présidence danoise de l'Union Européenne, expérience de l'Eurocité a été présentée à Copenhague. Au cours du séminaire « les villes européennes dans l'ère du global - Identités urbaines et développement régional » ont été analysés les changements induits par la nouvelle économie dans les modèles urbains, l'importance de l'identité dans la compétitivité et la nécessité d'adapter la planification territoriale aux nouveaux scénarios sans frontières.



L'agence a également participé, en compagnie de représentants de l'Université du Pays Basque, à une journée organisée par la M.O.T., réseau dont elle est membre. L'objectif de cette journée a été de lancer un réseau européen de formation et recherche dans le domaine transfrontalier. Les représentants des diverses régions transfrontalières européennes ont convenu de commencer par la constitution du réseau dans le domaine de la formation.



Danse transfrontalière

Le centre chorégraphique national Ballet Biarritz a présenté à Saint Sébastien son nouveau projet « Service de sensibilisation à la danse ». Le projet, mené par le ballet de Biarritz en collaboration avec la Diputación Foral de Gipuzkoa et la mairie de Saint Sébastien, est soutenu par l'Union Européenne. Cette initiative, à vocation clairement transfrontalière, a pour objectif de développer un réseau de coopération dans le domaine de la danse entre le Gipuzkoa et le pays basque français.

Transports

La seconde phase de la réflexion stratégique sur les infrastructures de transport dans l'Eurocité est commencée. Les conclusions en seront présentées devant le comité technique et scientifique début mars. Cette réflexion avait été lancée suite au Livre blanc de l'Eurocité, dans lequel était souligné le rôle des infrastructures pour favoriser un développement cohérent et durable de l'espace transfrontalier.

Adhésion à l'Arc Atlantique

Conformément à la décision qui avait été prise en collégialité des membres, l'agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne San Sebastián a adhéré à la Conférence des Villes de l'Arc Atlantique. Il a en effet été considéré que cette adhésion pouvait constituer un atout pour le renforcement et la structuration d'un territoire situé sur ce que l'on appelle la « façade atlantique ». Il sera ainsi plus facile de relever les défis qui se présenteront à nous dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne.



Journées sur Oarsoaldea dans l'Eurocité

L'agence de développement d'Oarsoaldea, qui regroupe les villes de Rentería, Pasajes, Oiartzun et Lezo, ont organisé plusieurs journées de réflexion sur l'importance et l'influence qu'ont les processus de métropolisation sur les citoyens et les villes. Au cours de ces journées, le défi auquel se trouvent confrontés les villes a été analysé. C'est en effet à elles qu'incombe la recherche de nouveaux modes de développement répondant davantage au critère de durabilité. La nécessité pour des projets tels que celui de l'Eurocité de travailler dans la concertation et de façon participative a également été soulignée.



Congrès sur les sports transfrontaliers

Le « Premier congrès européen des réseaux de sport dans les régions transfrontalières » organisé par l'« Euroréseau des sports » s'est déroulé au mois de novembre dernier à Saint Sébastien et a été un succès, de l'avis même de l'ensemble des participants qui étaient à la fois nombreux et d'origines diverses.

Au cours de ce congrès, le travail a consisté à chercher des solutions à des problèmes communs qui ont été identifiés quant à la différence des pratiques dans la pratique et la compétition sportives. Le congrès a été patronné par la Diputación Foral de Gipuzkoa.

REPORTAGE PHOTO

L'agence poursuit son processus d'élargissement



Alain Lamassoure, Viceprésident CABAB; Didier Borotra, Président CABAB; Roman Sudupe, Diputado General Gipuzkoa; Jean Jacques Lasserre, Président Conseil Général Pyrénées Atlantiques; José Ramón Beloki, Diputado Foral de Economía Gipuzkoa.

Après l'adhésion du Consorcio Bidasoa-Txingudi, l'Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité a décidé de poursuivre le chantier de l'intégration de nouvelles institutions. C'est dans cette perspective que s'est déroulée cette rencontre entre les Présidents du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, de la Diputación Foral de Guipuzkoa et de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, réunis à Saint Sébastien au mois d'Octobre dernier pour entamer les discussions sur une éventuelle adhésion du Conseil général.



Agence Transfrontalière
Mugaz Gaiindiko Agentzia
Agencia Transfronteriza

15, Avenue Foch
64100 Bayonne
Tél.: 33(0)559 447272
Fax.: 33(0)559 447299
eMail: b.tonnet@agglo-bab.fr

Plaza de Gipuzkoa s/n
20 004 Donostia-San Sebastián
Tél.: 34 943 482222
Fax.: 34 943 431141
eMail: agency@eurocity.gipuzkoa.net

<http://www.eurocity-basque.org>
<http://www.euskal-eurohria.org>
<http://www.eurociudad-vasca.org>
<http://www.basque-eurocity.org>



INFORMATION SUR LES ACTIVITÉS DU CONSORCIO TRANSFRONTALIER BIDASOA-TXINGUDI

À travers ce bulletin, nous prétendons informer sur les différentes actions menées par le
Consortio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi de juin à décembre 2002

CONSEIL GÉNÉRAL 25-10-2002

Lors de la Séance du Conseil Général du Consortio du 25 Octobre 2002, qui s'est tenue dans la Salle des Séances de la Mairie de Hondarribia, furent accordés par unanimité les points suivants :

- Nommer Membre du Conseil Général du Consortio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi le Maire d'Irun D. José Antonio Santano Clavero.
- Approuver le Compte-Rendu de la Séance organisée le 5 juillet 2002.

- Approuver la constitution de la Table de Travail de Sociales du Consortio, intégrée par les membres suivants et assistée par l'équipe technique du Consortio : au niveau politique, formée par Eva María Illán pour Irun, Mayi Ortiz pour Hondarribia et Maite Alcelay pour Hendaye ; au niveau technique, formée par Alfonso Gurpegui pour Irun, Eva Uribealzo pour Hondarribia (postérieurement remplacée par Josebe Fernández) et Sophie Gil pour Hendaye.
- Présenter le Rapport d'audit externe du Budget 2001.
- Approuver le compte général du Budget 2001.
- Approuver initialement le dossier de crédit extraordinaire n° 1 du Budget 2002 du Consortio.

- Approuver le Cahier des Clauses Économico-Administratives pour la conceptualisation et la conception de la signalétique du projet de revalorisation du patrimoine
- Rapport sur les subventions reçues à cette date pour les programmes du Consortio: de la Députation du Gipuzkoa pour le programme de promotion du sport et le programme culturel; du Gouvernement Basque pour le plan de promotion du tourisme et la Mallette Pédagogique (2^e annualité); d'Aquitaine - Euskadi pour le projet photographique « un regard commun », la collaboration dans le domaine des services sociaux et au Bidasoa Folk; du Conseil Régional d'Aquitaine pour la Mallette Pédagogique; de la Commission Européenne pour le programme Grotius Civil au bénéfice de l'Observatoire Juridique Transfrontalier Iuris Muga.

- Rapport sur les résolutions du Président en 2002: n° 8 ordonnant le paiement de 2.404,05 € à l'entreprise Z&B Auditores et de 3.005,06 € à l'Observatoire Juridique Iuris Muga; n° 9 renonçant à participer à l'augmentation du capital social du Recinto Ferial del Bidasoa S.A.; n° 10 ordonnant le paiement de 16.768,55 € à l'entreprise Maîtres du Rêve conformément au 3ème trimestre des travaux de conception et d'élaboration d'un support pédagogique sur la Baie du Bidasoa-Txingudi; n° 11 pour engager le dossier n° 1 de Crédit Extraordinaire pour un montant total de 70.518,10 €; n° 12 approuvant la génération du crédit correspondant aux aides octroyées par le Gouvernement Basque et augmentant le poste de Promotion du Tourisme de 6.010,12 €.

- Rapport sur les séances du Comité de Direction du 16.09.02 (Rapport Économique et Compte Général de l'exercice 2001) du 16.10.02 (Plan Stratégique, Crédit extraordinaire, Subventions reçues, Cahiers sur la signalétique du Chemin de la Baie, Constitution du Groupe de Travail de Sociales, Rapport d'Audit Externe du Budget du 2001, Justifications des dépenses assumées par Bidasoa activa au cours du 2ème trimestre 2002, Projets à présenter aux Fonds de Coopération Transfrontalière du Gouvernement Basque, Ordre du Jour du prochain Conseil Général du Consortio, Calendrier d'Approbation des budgets).

- Nommer Président M. José Antonio Santano Clavero et Vice-Présidents M. Borja Jauregui Fuertes et M. José Louis Ecenarro du Conseil Général du Consortio, ainsi que M. Miguel Angel Páez Escamendi, comme nouveau représentant de la Mairie d'Irun au sein du Comité de Direction du Consortio.

- Approuver la dépense initiale pour le développement du projet présenté au programme communautaire Interreg III-A dénommé "Revalorisation du Patrimoine du Bidasoa - Mallette Pédagogique" pour une durée de 3 ans.

CONSEIL GÉNÉRAL 19-12-2002

Au cours de la Séance du Conseil Général du Consortio du 19 Décembre 2002, qui s'est tenue dans la Salle des Séances de la Mairie d'Irun, furent accordés par unanimité les points suivants:

- Approuver le Compte-Rendu de la Séance du 25 Octobre 2002.

- Approuver les Budgets 2003 pour un total de 483.704,64 €

- Adjuger les travaux de conceptualisation et de conception de la signalétique pour l'itinéraire de revalorisation du patrimoine du Bidasoa-Txingudi aux entreprises Maîtres du Rêve et Zoocreative.

- Informer sur les résolutions du Président en 2002: n° 13 approuvant la Génération du Crédit numéro 2 du budget 2002 pour augmenter le poste "Programme Culturel" à l'aide des contributions perçues en raison des activités du Txingudi Eguna; n° 14 ordonnant le paiement de 1.202,05 € à l'entreprise Z&B Auditores en concept du 50% final de la prestation de services pour la liquidation des budgets 2001 et de 11.268,98 € à l'entreprise Ikei en concept du premier des paiements pour les travaux de la 2ème phase du Plan Stratégique du Consortio.

- Informer sur les séances du Comité de Direction du 26.11.02 (Brouillon des bases pour l'élaboration des budgets généraux 2003 du Consortio, Cahiers pour le guide des services de loisirs en euskara, Logo enfants pour la Mallette Pédagogique, Approbation du Document d'Ikei présenté au dernier Comité de Direction, Amélioration du contrat de réalisation du Catalogue Touristique de Prestige du Bidasoa-Txingudi), du 02.12.02 (Brouillon des bases pour l'élaboration des budgets généraux du Consortio 2003, Proposition d'Ordre du Jour du prochain Conseil Général) et du 05.12.02 (Analyse des postes budgétaires de dépenses de fonctionnement et de communication).

- Nommer M. Borja Jauregui Fuertes Représentant du Consortio à Ficoba.

- Modifier la nomination des personnes habilitées pour le système des trois signatures identifiées dans les fonctions et personnes du Président, M. José Antonio Santano Clavero, la Commissaire aux Comptes, Mme Catalina Fagoaga Iturralde, et le Conseiller Municipal d'Irun M. Miguel Angel Páez Escamendi en représentation du Comité de Direction, pour la réalisation des paiements et encaissements du Consortio.

BUDGETS 2003 - PROGRAMMES FONCTIONNELS

Secrétaire et Commissaire aux Comptes — 4.590,82 €

Les Dépenses de Secrétariat et de Contrôle à assumer par le Consortio sont celles concernant la tâche réalisée par la Secrétaire Générale d'Irun et la Commissaire aux Comptes de Hondarribia, comme Secrétaire et Commissaire aux Comptes du Consortio respectivement.

Convention Hendaye — 623,23 €

Dans l'exercice de sa fonction de liaison entre la population de Hendaye et l'administration française, il s'agit d'établir une participation au coût assumé par la Mairie de Hendaye à l'activité du Consortio dans son ensemble, étant donné la permanence du Consortio en Hendaye et calculé en fonction du temps et du personnel consacré.

Dépenses d'Administration Générale—137.851,04 €

Coût de la gestion assumée par Bidasoa activa en vertu de la Convention souscrite avec le Consortio, qui comprend les dépenses de personnel, de disposition des infrastructures et des services et les coûts de gestion assumés par Bidasoa-Activa dérivés de la gestion de l'activité du Consortio dans son ensemble.

Audit—2.404 €

Objectifs:

L'article 41 des Statuts du Consortio établit la réalisation d'un audit externe indépendant sur les comptes et le budget annuel, sans préjudice du contrôle et du suivi à réaliser par la Commissaire aux Comptes du Consortio.

Actions:

Réalisation de l'Audit externe sur les budgets et les comptes du Consortio.

**Aide à l'acquisition d'une Embarcation
de Secours Maritime — 50.485 €**

aide à l'acquisition d'une embarcation de Secours Maritime par la Société Nationale de Sauvetage en Mer, implique affronter la troisième année de la dépense totale assumée pour trois ans, pour un montant de 1.485 Euros.

Objectifs:

Garantir la sécurité de la Région, comme environnement contenant un vaste potentiel de tourisme nautique et réunissant un nombre élevé d'embarcations.

Améliorer les prestations nautiques et touristiques de la Région.

Actions:

Aider à l'acquisition d'une embarcation de secours maritime par la SNSM.

Promouvoir et appuyer la coopération entre les organismes compétents en matière, pour une coordination adéquate des services de secours en mer.

Programme de Services Sociaux — 20.000 €

Objectifs:

Il existe, au sein du Consorcio, le besoin d'élargir la collaboration transfrontalière à tous les domaines pouvant contribuer à la qualité de vie et à la mobilité de nos citoyens dans la Baie, ainsi qu'au rapprochement sélectif des différentes catégories de population autour d'activités d'intérêt commun (jeunes, personnes âgées, familles...), conformément aux constats tirés de l'étude réalisée à cette date.

Actions:

- Surmonter les barrières et les difficultés d'ordre social, dérivées de l'accroissement des échanges et de la mobilité transfrontalière.
- Expérimenter de nouveaux systèmes de gestion, tenant compte de l'évolution mondiale des modèles sociaux et économiques, afin de pouvoir faire face et s'adapter aux nouveaux risques et aux nouveaux besoins.
- Entreprendre des actions d'information, à court terme, telles que des colloques ou des publications, qui font d'ores et déjà l'objet de demande de la part des citoyens frontaliers et des nouveaux résidents, concernant les droits sociaux, l'accès aux services, les problèmes légaux, les mesures d'insertion.

Promotion du sport — 55.200 €

Objectifs:

- Consolider et encourager le dynamisme acquis dans le domaine du sport.
- Encourager et appuyer la plus intense collaboration entre les différents clubs des modalités sportives sélectionnées, en élargissant ces domaines.
- Consolider les sélections du Bidasoa-Txingudi qui arrivent à impacter la population et à renforcer le sentiment d'appartenance commune.
- Renforcer la collaboration sportive dans le domaine scolaire.

Actions:

- Appui à l'organisation des activités transfrontalières consolidées.
- Organisation de manifestations communes dans les trois villes.
- Promouvoir et appuyer la collaboration entre les clubs des trois villes, pour encourager l'esprit d'appartenance commune.
- Organisation d'une Manifestation Festive dans le milieu sportif scolaire.

Projet de Revalorisation du Patrimoine — 62.979,30 €

Objectif:

L'objectif consiste à poursuivre la préparation et la planification des actions dans le cadre du plan de Revalorisation du Patrimoine du Bassin du Txingudi, projet qui envisage la création d'un itinéraire Historico-Culturel reliant les trois villes, à travers les sites à plus grand intérêt patrimonial, en suivant la ligne conductrice des rives de la Baie et de la Bidasoa. Les actions envisagées pour 2003 doivent poursuivre l'élaboration de supports didactiques et la création d'un itinéraire virtuel sur le site Web du Consorcio y sur CD-rom.

Actions:

- Élaboration des outils didactiques envisagés pour la 2^{ème} phase de la Mallette Pédagogique.
- Création d'un Itinéraire Virtuel sur le site Web et sur Cd Rom.

Recinto Ferial Costa Vasca — 3.005 €

Objectif:

Affirmer la participation et l'implication du Consorcio dans l'actionnariat et le projet du Recinto Ferial del Bidasoa, S.A.

Actions:

Assumer le coût des dépenses courantes dérivées de la participation actionnaire du Consorcio dans la S.A.

Programme Cultural — 49.563,25 €

Objectifs:

- Accentuer le tournant dans le contenu du Txingudi Eguna, en favorisant la création d'une ambiance plus festive et l'assimilation du symbole festif du Txingudi Eguna.
- Encourager la collaboration constante entre les associations pendant toute l'année.
- Créer une authentique synergie culturelle et éviter la duplicité des manifestations culturelles.
- Organiser une manifestation de qualité, différenciée de l'offre culturelle municipale.

Actions:

- Promouvoir l'organisation d'activités culturelles et de collaboration entre les associations pendant toute l'année, dans différents domaines d'intérêt commun.
- Organiser le Txingudi Eguna comme symbole festif et de rencontre entre les citoyens des trois villes.
- Organiser le Bidasoa Folk, comme manifestation différenciée au sein de l'offre culturelle de la Région.

Action autour de l'Euskara — 9.000 €

Objectifs:

- Planifier une action conjointe autour des politiques de promotion de l'euskara des Mairies.
- Coordonner les services et les Départements municipaux d'Euskara des Mairies.
- Optimiser les efforts autour de l'euskara dans les Mairies.

Actions:

- Consolider les domaines d'action d'intérêt commun et mener une action conjointe autour de l'euskara.
- Dynamiser les relations et interactions entre les services de l'euskara des trois villes.

**Communication sociale: Édition revue, Brochure culturelle
et site Web — 60.000,00 €**

Objectifs:

Promotion de l'image du Consorcio et information sur son activité, parmi la population et dans les différentes administrations et parmi les acteurs avec lesquels il collabore, à l'aide de :

- La Revue Bidasoa-Txingudi trimestrielle et l'agenda culturel.
- La Brochure Culturelle d'Été.
- La mise à jour du site Web du Consorcio.
- Actions de communication extérieure et d'image du Consorcio
- Actions de publicité et de communication des projets du Consorcio dans les médias.

Actions:

- La Revue Bidasoa-Txingudi trimestrielle et l'agenda culturel.
- La Brochure Culturelle d'Été.
- La mise à jour du site Web du Consorcio.
- Actions de communication extérieure et d'image du Consorcio.
- Actions de publicité et de communication des projets du Consorcio dans les médias.

Promotion du tourisme — 26.500 €

Objectifs:

- Organisation et planification des politiques touristiques de la Région, par le biais de la Commission de Tourisme.
- Sensibilisation du secteur touristique privé et des organismes publics compétents.
- Projection d'une image touristique commune de la Région extérieure et intérieure.
- Création de produits touristiques le plus homogènes possible.

Actions:

- Créer et dynamiser la Commission de Tourisme, comme élément catalyseur et de liaison entre les acteurs touristiques municipaux et privés.
- Création de nouveaux produits touristiques communs et amélioration et adaptation de ceux existants.
- Assistance conjointe aux foires, séminaires, workshops, etc., spécialisés en clients que, à ce jour, l'on n'a pas encore pu atteindre.

Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián — 1.503 €

L'adhésion à l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián et la participation dans les organismes du Groupement Européen d'Intérêt Économique pour le développement de l'Eurocité, implique un coût à assumer de 1.503 Euros.

SOCIALES

Le 4 Septembre, est préparée la constitution officielle d'un groupe de travail sur les Services Sociaux au sein du Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi

On commence par expliquer le mode de fonctionnement général du Consorcio dont l'organisation est la suivante : le Conseil Général prend les décisions officielles et donne les orientations générales, le Comité de Direction dirige les actions conséquentes et prend les décisions à caractère ordinaire et le groupe de travail prépare, propose et applique le programme d'action.

Un résumé du document de réflexion, réalisé avant la création du groupe, est également présenté, en insistant sur les collectifs qui seraient le plus favorisés par la collaboration dans ce domaine (population à mobilité transfrontalière, collectifs d'immigrés...).

On définit ensuite les objectifs à atteindre, qui sont les suivants : la collaboration et l'échange d'information entre les bureaux de services au public, d'intervention communautaire ou de bien-être social ; la configuration de réseaux de travail et de liens organisationnels, à partir de la réorganisation des services sociaux au Gipuzkoa ; le rapprochement entre les politiques municipales concernant des collectifs spécifiques, tels que notamment les sans-logis, les immigrés, le Troisième Âge, les femmes... ; la recherche d'éventuelles collaborations au niveau des infrastructures d'accueil et des activités pour le Troisième Âge, la jeunesse... ; la réalisation d'actions de formation et d'information, destinées aux professionnels et associations du secteur.

On procède ensuite au démarrage des premières actions :

- Réalisation d'une étude sur l'organisation des services sociaux de part et d'autre de la Bidassoa, concernant : le Troisième Âge, l'enfance, la jeunesse, la toxicomanie, les handicapés, les consommateurs, les mauvais traitements, les familles, la précarité sociale...
- Échange de documentation et de traductions des données les plus importantes sur les systèmes en vigueur au Gipuzkoa et dans les Pyrénées Atlantiques.

- Le 10 Octobre a été organisée une journée d'information transfrontalière sur la retraite dans les États français et espagnol.

- Le 17 Octobre a eu lieu un séminaire de sociales sur l'organisation nationale, régionale, autonome, sur des projets, des réalités de mobilités transfrontalière, sur la circulation des travailleurs..., organisée en deux temps : le premier sur l'organisation institutionnelle, avec des interventions de la Députation du Gipuzkoa, de la Direction Départementale de la Solidarité et des responsables de Bien-Être Social d'Irun, de Hendaye et de Hondarribia ; le deuxième sur les expériences et les possibilités de coopération au sein du monde associatif dans le domaine social, avec grande participation d'organismes de part et d'autre de la Bidassoa.

Finalement, dans le cadre du programme fonctionnel pour 2003, on prétend élargir et consolider le domaine social de coopération à partir de ces premières actions.

Parmi les objectifs, l'édition d'un guide trilingue pluriannuel et de brochures comparatives sur les droits sociaux et d'information sociale entre le Gipuzkoa et les Pyrénées Atlantiques, sur des thèmes transfrontaliers.

On envisage, par ailleurs, la réalisation de certaines activités d'interrelation entre certains collectifs spécifiques et de journées ou conférences sur des sujets d'intérêt transfrontalier dans le domaine social.

SPORTS

Le 12 et 13 octobre, participation au niveau sportif au Txingudi Eguna 2002, au cours duquel furent réalisées des activités de voile, softball, kayak polo, surf casting, plongée et pelote.

Le 24 octobre, réunion de la Table de Travail des Sports, au cours de laquelle est envisagé le besoin d'améliorer la relation avec l'Euroréseau du Sport, Iuris Muga et l'Eurocité Basque, afin d'informer sur les progrès expérimentés par Bidasoa-Txingudi dans le domaine du sport et d'obtenir des informations de première main sur les évolutions au niveau européen.

La Table de Travail prépare également l'intervention du Consorcio au 1^{er} Congrès Européen de Réseaux de Sport dans les régions transfrontalières, pour lequel l'organisation a lancé un appel de participation active aux différentes présentations et groupes de réflexion.

Le 11 novembre est présenté un projet de Raid de Aventura, permettant de mettre en valeur les ressources naturelles peu connues de la Baie et offrant divers avantages pour la promotion touristique du Bidasoa-Txingudi, la diffusion de l'esprit sportif transfrontalier et la dynamisation du sport d'aventure et dans la nature.

On procède également à l'élaboration des bases pour l'élaboration du budget 2003 et on décide les dernières actions à mener pour clôturer l'exercice 2002, qui sont les suivantes : l'achat de matériel publicitaire et sportif, ainsi que l'organisation de l'Assemblée des Clubs, juste avant Noël.

Finalement, on fait le bilan du programme de travail, évaluant positivement l'implication de la Députation du Gipuzkoa pour la résolution des problèmes détectés au Bidasoa-Txingudi, à travers l'Euroréseau et Iuris Muga, la grande acceptation par la population des 3 villes des équipes du Txingudi y de la fête scolaire, le travail consolidé d'assistance, d'information et de motivation des clubs...

Le 19 décembre a lieu l'Assemblée des Clubs, à la Mairie d'Irun, pour informer sur les orientations de travail pour 2003, remercier les efforts de collaboration réalisés par les clubs en 2002 et offrir les coordonnées du site Web de future création, relatives à la rubrique sportive de l'Observatoire Juridique Iuris Muga et de l'Euroville Basque, qui viennent s'ajouter à celle déjà existante du Consorcio et des communes qui l'intègrent.

Les actions suivantes ont également été réalisées :

- Participation active au Groupe de Travail des Sports de l'Euroville Basque, au travers de représentants des Services des Sports de la Députation, du Consorcio, de Donostia et du BAB.
- Analyse de la collaboration existante entre les clubs nautiques et de pelote et réflexion de la Table de Travail des Sports sur l'avenir du sport transfrontalier et du Consorcio.

TOURISME

16 de Octobre est réalisée la présentation de la brochure du CD Ville des Villes et analysée la maquette du CD-rom Ville des Villes, certaines modifications sont demandées, une proposition est présentée l'adjudication du Catalogue d'Image de Prestige du Bidasoa-Txingudi aux lions du Quai Rouge et on prend note d'une proposition de plate-forme nouvelle.

25 Novembre est réalisée la présentation de la maquette pour l'édition Catalogue de Prestige du Bidasoa-Txingudi et on décide de profiter de produit pour le projet de brochure de séjours sportifs. On envisage également la poursuite de la Revue Txingudi de Luxe et la restructuration CD-rom Ville des Villes, et on propose une réorganisation du groupe de travail (répartition des tâches, régularité de réunions, critères d'action, nomination au Comité de Direction, engagement des Offices du Tourisme, du secteur...).

16 Décembre est approuvée la modification des contenus du CD-rom Ville des Villes et on procède à la modification des contenus du Catalogue Prestige du Bidasoa-Txingudi.

23 Décembre est réalisée la présentation de la version définitive du catalogue de Prestige en français et on établit un calendrier de travail pour l'année 2003. On prend note, par ailleurs, d'une proposition de revue à attribuer dans les hôtels.

EUSKARA

16 Décembre a lieu l'adjudication du contrat pour l'élaboration d'un aide sur l'euskara au Bidasoa-Txingudi, à l'entreprise Zif & Comunicación, projet sur lequel on a travaillé tout au long du 2^{ème} semestre 2002.

CULTURE

Le 12 Septembre sont remis et commentés les rapports d'activité du II Festival Bidasoafolk et du stage de théâtre transfrontalier, deux activités qui ont été évaluées positivement.

Cette édition est purement symbolique, avec deux activités fortes, l'une de participation, comme le Concours de Marmitako et postérieur repas, et l'autre musicale : le spectacle offert par les auteurs interprètes de la région, Javier Muguruza, Gorka Sarriegi et Mikel Garikoitz, aux côtés de l'orchestre de la Fondation de Musique d'Irun.

On commente également la possibilité de créer un logiciel informatique, permettant à chaque Mairie d'accéder à l'information culturelle mise à jour, des autres communes et à tout moment. On décide d'engager la phase d'étude de cette action.

Le 12 Novembre est présenté le Bilan sur le Txingudi Eguna'02, on procède à la présentation du rapport des activités et de la situation budgétaire.

Il faut continuer à utiliser le Txingudi Eguna comme une manifestation ludique, destinée à toute la population, et utiliser le Bidasoafolk comme manifestation visant à provoquer la participation des associations culturelles régionales à l'aide de propositions d'activité.

On propose également de travailler avec une entreprise pour élaborer l'affiche de manière plus attractive, et de réaliser davantage d'investissement en publicité.

PATRIMOINE

Les points abordés au cours de la réunion du 10 octobre concernant la Mallette Pédagogique, sont les suivants :

- CARTE Classe: personnages, résultat graphique.
- CARTE de poche, personnages, dimensions, résultat graphique.
- FICHES d'apprentissage.- Intégrer la fonction "connaissances préalables" sur chaque fiche. Objectif. Présenter, pour le 19 novembre prochain, 4 fiches-pilote pour leur validation.

Le 18 décembre:

- Restructurer le projet de Mallette Pédagogique, avec l'idée d'un support plus simple, qui puisse plaire aux enfants, afin qu'ils aient envie de l'emporter chez eux et qu'il les incite à visiter le chemin.
- Le Comité de Pilotage réalise les apports suivants :
 - proposition de possibles supports
 - implication des enseignants
 - répercussions qu'il faut atteindre

Le 19 décembre sont adjugés aux entreprises Zoocreative et Maîtres du Rêve les travaux de conceptualisation et de conception de la signalétique du circuit historique culturel de la région Bidasoa-Txingudi, qui permettra d'examiner les supports à utiliser comme signalétique pour l'itinéraire.

POUR TOUT RENSEIGNEMENT COMPLÉMENTAIRE, PRIÈRE DE NOUS CONTACTER:

Site Web: <http://www.bidasoa-txingudi.com>

E-mail : pfuertes@bidasoa-activa.com

■ **Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi**

Edif. Kotorbe - Av. Iparralde - 20.304 Irun
TÉL: 00.34.943.63.30.76 - FAX: 00.34.943.63.39.63

■ **Permanence le lundi à Hendaye**

Laboratoire de Langues - Point Info Transfrontalier
20 rue du Port - 64700 Hendaye - 00.33.(0)5.59.48.89.08

Les frontières mettent en contact des territoires répondant à des organisations institutionnelles différentes. Les agglomérations transfrontalières sont à l'origine de pratiques quotidiennes qui dessinent de nouveaux bassins de vie traversés par la frontière. La frontière n'est plus alors coupure mais devient facteur d'unité. Ce sont ces nouveaux bassins de vie qui stimulent la coopération entre collectivités étrangères. La conurbation Bayonne-San Sebastián est un de ces territoires, que trois échelons de coopération cherchent à structurer. La coopération transfrontalière met en relation des acteurs aux pratiques différentes. Cette recherche vise à mettre en avant le rapport entre les formes de communication entre ces acteurs, séparés par une frontière mais également par une langue, et la structuration d'un espace transfrontalier. Le transfrontalier appelle une communication et un raisonnement propres à ce type d'espace. Au-delà d'un construit méthodologique transfrontalier, c'est finalement la question de la gouvernance des zones urbaines transfrontalières qui est posée.

Cross-border settlements are urban phenomena that need to be organised. Bayonne-San Sebastián conurbation is one of those areas. Three cooperation levels attempt to structure what is called the "Basque Eurocity". Cross-border cooperation brings together professionals whose way to work is different because of their cultural and institutional background. This study aims at showing the link between communication and cross-border area organisation processes. More than a cross-border methodology, that is the question of how those areas must be governed that is asked.

Mots clés
frontière
transfrontalier
coopération
territoire
communication
langue
gouvernance

FICHE BIBLIOGRAPHIQUE des TRAVAUX des ETUDIANTS du CESA

(à remettre en même temps que le rapport ou à défaut en bibliothèque)

NOM(S) : PENEAU**PRENOM(S) :** Camille**ANNEE UNIVERSITAIRE ;** exemple : 2002-2003 ; ou de publication : 2003 : 2002-2003 **PROMOTION :** * MAG 3**TITRE du TRAVAIL, du RAPPORT :** Communication et structuration d'un espace transfrontalier
la conurbation Bayonne - San Sebastián**SOUS-TITRE (S) :****LIEU (X) GEOGRAPHIQUE (S) ou ADMINISTRATIF (S) :****PAYS :** exemple : France :**REGION (S) ADMINISTRATIVE (S) :****REGION (S) GEOGRAPHIQUE (S) :****DEPARTEMENT (S) ;** en clair :**NUMERO (S) du (des) département (s) :****PAYS (S) (GEOGRAPHIQUE (S)) :****PAYS ADMINISTRATIF (S) :****COMMUNAUTE (S) de COMMUNES :****COMMUNE (S) :****LIEU (X) DIT (S) ;** non mentionné dans les titres :**MOTS-CLES DU RAPPORT :** frontière - transfrontalier - coopération - territoire - communication -
langue - gouvernance**TYPE DE DOCUMENT (S) :** Cocher ☐**IUP 1 :** ☐-DIAGNOSTIC TERRITORIAL☐-ILÔT RURAL☐-ILÔT URBAIN☐-ETUDE D'ECOSYSTEME**IUP 2 :** ☐-DOSSIER ECOLOGIQUE☐-ENQUETE SOCIOLOGIQUE☐-PROJET INDIVIDUEL**IUP 3 :** ☐-EXPOSE (Thème d'actualité)☐-ATELIER d'OPTION☐-RAPPORT DE STAGE DE GROUPE☐-RAPPORT DE STAGE INDIVIDUEL ☐-MEMOIRE INTERNE ; Etude de l'organisme ; NOM de l'organisme :☐-MEMOIRE INTERNE : réflexions☐-THEME ou titre (en clair) :**MAGISTERE 1 :** ☐-DOSSIER ECOLOGIQUE☐-ETUDE D'ECOSYSTEME☐-PROJET INDIVIDUEL**MAGISTERE 2 :** ☐-ATELIER d'OPTION☐-RAPPORT DE STAGE DE GROUPE**MAGISTERE 3 :** ☐-ATELIER EXPO☐-ATELIER-COLLOQUE☐-RAPPORT DE VOYAGE D'ETUDE☐-RAPPORT DE STAGE INDIVIDUEL☐-MEMOIRE INTERNE (note de présentation)☒-MEMOIRE DE RECHERCHES**DESS 1 :** ☐-RAPPORT DE GROUPE**DESS 2 :** ☐-ATELIER Maîtrise d'Ouvrage Maîtrise d'Oeuvre ☐-RAPPORT DE VOYAGE d'ETUDES ☐-RAPPORT DE STAGE INDIVIDUEL☐-MEMOIRE INTERNE :☐-SUIVI DE JARDIN :☐-TRAVAIL D'ETUDES ET DE RECHERCHES**DUS :** ☐-MEMOIRE**DEA :** ☐-MEMOIRE☐-THESE**NOMBRE de VOLUME (S) :** 3**NOMBRE de PAGES/ VOLUME :** 98**ANNEXES DANS LE RAPPORT ; NOMBRE D'ANNEXES :** 7**NOMBRE de PAGES D'ANNEXES :** 19**ANNEXES, CARTE (S) et DOCUMENT (S) HORS TEXTE (à part) :****NOMBRE :****DISQUETTE :****CD ROM :****VIDEO :****ORGANISME (S) D'ACCUEIL :****MAITRE (S) DE STAGE :****TUTEUR (S), DIRECTEUR, ou RESPONSABLE (S) :****MEMBRE (S) du JURY :** Jean - Paul CARRIERE

Jean - Paul CARRIERE

Serge THI BAULT

***PROMOTIONS :** IUP 1, IUP 2, IUP 3, INGENIEUR 1, MAG 1, MAG 2, MAG 3, DESS 1, DESS 2, DUS, DEA,

Etat de l'ave Les aires urbaines transfrontalières en Europe

Vandermollen Christian
Université libre de Bruxelles

RESUME. - L'unification européenne a modifié les statuts et les conditions de la gouvernance des zones urbaines transfrontalières. L'article tente un inventaire exhaustif et une typologie de celles-ci. Cette typologie est rendue complexe par le fait que dans les ensembles urbains polycentriques, les réalités transfrontalières peuvent se déclinier à des échelles diverses.

Mots clés : Europe, villes, transfrontalier, gouvernance.

ABSTRACT. - The European unification modifies the situations and the conditions of governance in the transborder urban areas. This paper proposes a complete inventory and a typology of these transborder urban areas inside and at the outer borders of the European Union. This typology is quite complex, due to the fact that in polycentric urban areas, transborder patterns can be examined at different scales.

Key words : Europe, cities, transborder, governance.

Du capitalisme national ou du « socialisme réalisé » au capitalisme globalisé

Jusqu'à la création du Marché commun, puis de la Communauté et enfin de l'Union européenne, les frontières étaient les limites extérieures de l'espace de déploiement des capitalismes nationaux, du moins en dehors de leurs projections coloniales. A l'intérieur de ces espaces nationaux strictement délimités, des systèmes de contrôle et de gestion territoriale univoquement hiérarchisés prévalaient, dans le cadre de la suprématie politique exclusive de l'Etat. Dans ce contexte, les villes proches des frontières apparaissaient comme des bouts du monde, lieux de contrôle et places militaires. Une telle situation pouvait brimer leur essor économique.

Dans les pays du bloc soviétique, les cloisonnements frontaliers apparaissaient plus imperméables encore, évidemment en bordure du « rideau de fer », mais aussi entre pays « frères ». La superposition étroite entre les système et les pyramides économiques et politiques réduisaient plus encore qu'à l'ouest le champ des coopérations transfrontalières entre villes proches, les relations d'Etat à Etat s'organisant essentiellement par contacts entre les têtes des pyramides, c'est-à-dire de capitale à capitale. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la quasi-inexistence dans ces pays, jusqu'à la chute du système soviétique, de relations aériennes internationales entre villes de province (et même leur grande faiblesse entre villes de province d'un même pays), ainsi que le petit nombre de points de passages frontaliers.

Aujourd'hui, la situation s'est radicalement modifiée. Le capitalisme transnational et globalisé fonctionne dans des réseaux multidimensionnels. Son développement a entraîné un partage des systèmes de contrôle et de gestion territoriale entre le niveau supranational et le niveau étatique. En outre, simultanément, l'affaiblissement des capacités d'intervention et de redistribution spatiale des Etats post-fordistes, dans un cadre plus déréglé, entraîne un renforcement des concurrences internationales initiées au départ des régions et des villes, la mise en place de politiques de marketing territorial au niveau local, ainsi que le

autre aspect de la mondialisation induite par l'abolition

développement d'attitudes d'égotisme régional. Elles vont jusqu'à entraîner l'apparition de mouvements politiques régionalistes dans les régions riches et centrales, alors que ces phénomènes étaient jadis plutôt le fait de régions périphériques délaissées.

Le repositionnement des villes frontalières

Dès lors, alors que le volume des transports internationaux explose, les villes-frontières tentent de faire valoir leur rôle de porte, de « gateway ». En outre, les plus grandes d'entre elles sont touchées comme les autres par la périurbanisation et l'extension spatiale des navettes de travail. Dans un cadre politique garantissant la libre circulation des personnes et des travailleurs, on comprend donc que de plus en plus de villes proches des frontières s'insèrent aujourd'hui dans des ensembles urbains transfrontaliers, au niveau de leurs bassins d'emploi, voire de leurs aires urbaines morphologiques.

Toutefois, l'ouverture peut parfois conduire paradoxalement à des affaiblissements spécifiques de certaines localités proches des frontières, par exemple suite à une diminution de l'intérêt de la petite contrebande ou à la disparition de certaines fonctions qui étaient liées à la frontière (douaniers, transitaires etc.). La proximité spatiale transfrontalière peut aussi rester, voire devenir, un facteur de compétition et de méfiance, plutôt que d'encouragement à la coopération stratégique. Surtout, la temporalité des évolutions économiques et des comportements des populations ne se superpose pas à celle des superstructures politiques, dont les inerties sont plus fortes, ce qui pose le difficile problème de la gouvernance dans les espaces urbains transfrontaliers.

Les situations transfrontalières en Europe

Un inventaire systématique et la caractérisation typologique des situations urbaines transfrontalières en Europe (Union européenne, Suisse et Norvège) peut être proposé au départ d'un inventaire exhaustif des aires urbaines européennes, sur la base d'une méthodologie unique (Espon 1.4.3). Cet inventaire porte sur toutes les aires urbaines formées d'un noyau morphologique d'au moins 20.000 habitants, entourées d'une aire urbaine fonctionnelle (un bassin d'emploi) comptant, avec l'aire morphologique, au moins 50.000 habitants.

Aires urbaines fonctionnelles transfrontalières	Population, par pays (en milliers)	Principales aires morphologiques constitutives
---	------------------------------------	--

Si l'on exclut certaines restrictions temporaires affectant la main-d'œuvre des nouveaux pays membres de l'Union. Remarquons en outre que l'ouverture des frontières ne s'accompagne pas nécessairement d'une augmentation des navettes transfrontalières : ainsi, il y a bien moins de navetteurs belges vers le nord de la France aujourd'hui qu'avant la dernière guerre, c'est que la Flandre s'est enrichie depuis et aussi que l'unification des marchés et des conditions de travail a supprimé les avantages différentiels entre les deux pays. Mais des facteurs de différenciation commandés par la sphère politique continuent à avoir une importance, comme en témoigne le choix d'une résidence en Belgique par des Français soumis dans leur pays à l'impôt sur la fortune.

Communes ou communes contiguës de plus de 20.000 et communes contiguës de plus de 650 hab./km². Les limites ont dans certains cas été ajustées pour tenir compte de situations locales, sur la base d'un examen systématique des images satellitaires.

Le bassin d'emploi est défini en principe sur la base de l'ensemble des communes entourant un noyau morphologique et y envoyant majoritairement leurs actifs sortants, jusqu'à un seuil de 10 % des actifs occupés résidents. Toutefois, cette définition a dû être adaptée pour tenir compte des disponibilités des données dans chaque pays, sans pour autant que ces adaptations ne modifient fondamentalement les configurations des aires urbaines fonctionnelles.

	(a)	(b)
Aire polycentrique de Milan - Milan - Busto Arizio - Como	Aires métropolitaines polynucélaires 6011 (Italie) : 5953 ; Suisse : 48) 4136 (Italie) : 4088 ; Suisse : 48)	Milan (3698) ; Busto Arizio (301) ; Como (160) ; Gallarate-Sesto Calende (183) Bergame (438) Lecce (112) Varèse (194) Novare (102) Pavia (71) Lodi (40) Cremona (33) Bergomano (22)
- Bergame - Lecce - Varèse - Novare - Pavia - Lodi - Cremona - Bergomano	662 (Italie) 251 (Italie) 226 (Italie) 191 (Italie) 157 (Italie) 181 (Italie) 118 (Italie) 89 (Italie)	
Aire polycentrique de Haute-Silésie-Moravie - Katowice - Ostrava - Bielsko-Biala - Rybnik - Raciborz	5294 (Pologne) : 4311 ; Tchèque : 983) 3029 (Pologne) 1046 (Tchèque) : 983 ; Pologne : 63) 584 (Pologne) 526 (Pologne) 109 (Pologne)	Katowice (2279) Ostrava (363) Bielsko-Biala (223) Rybnik (187) ; Jastrzebie-Zdroj (101) Raciborz (63)
Aire Vienne - Bratislava - Vienne - Bratislava - Moosmagnayvorar	3368 (Autriche) : 2584 ; Slovaquie : 711 ; Hongrie : 73) 2584 (Autriche) 711 (Slovaquie) 73 (Hongrie)	Vienne (1674) Bratislava (444) Moosmagnayvorar (30)
Aire transfrontalière lilloise - Lille - Douai - Lens - Valenciennes - Béthune - Courtrai - Tournai - Arras - Ypres - Mouscron - Amersfoort - Cambrai	3113 (France) : 2591 ; Belgique : 524) 1161 (France) : 1143 ; Belgique : 18) 550 (France) 400 (France) 258 (France) 218 (Belgique) 139 (Belgique) 123 (France) 87 (Belgique) 62 (Belgique) 59 (France) 58 (France)	Lille (953) Lens (314) ; Douai (142) Valenciennes (155) Bouy-la-Bussière (70) Courtrai (151) Tournai (67) Arras (77) Ypres (35) Mouscron (52) Amersfoort (41) Cambrai (45)
Euroregio MeHHL - Liège - Aix-la-Chapelle - Hasselt - Genk - Heerlen - Duren - Maastricht - Geleen - Sittard - Verviers - Saint-Trond	3060 (Belgique) : 1538 ; Allemagne : 907 ; Pays-Bas : 613) 750 (Belgique) 724 (Allemagne) : 672 ; Belgique : 52) 520 (Belgique) 308 (Pays-Bas) 235 (Allemagne) 230 (Pays-Bas) : 186 ; Belgique : 44) 121 (Pays-Bas) 106 (Belgique) 66 (Belgique)	Liège (451) Aix-la-Chapelle (283) Hasselt - Genk (131) Heerlen (218) Duren (92) Maastricht (142) Geleen (89) Verviers (67) Saint-Trond (37)
Öresund - Copenhague - Malmö - Helsingborg	2842 (Danemark) : 1881 ; Suède : 961) 1881 (Danemark) 667 (Suède) 294 (Suède)	Copenhague (1360) Malmö (278) ; Lund (100) Helsingborg (119)
Aire polycentrique du Brobant	2083 (Pays-Bas) : 2040 ; Belgique : 43)	

septentrional - Tilburg - Eindhoven - Bois-le-Duc - Breda - Helmond - Roosendaal - Oss - Bergen-op-Zoom	467 (Pays-Bas) : 465 ; Belgique : 2) 482 (Pays-Bas) : 441 ; Belgique : 4) 360 (Pays-Bas) 357 (Pays-Bas) 211 (Pays-Bas) 75 (Pays-Bas) 66 (Pays-Bas) 65 (Pays-Bas)	Tilburg (215) Eindhoven (312) Bois-le-Duc (130) Breda (161) Helmond (81) Roosendaal (75) Oss (66) Bergen-op-Zoom (65)
Aire polycentrique de Gueldre - Arnhem - Nimègue - Ede - Apeldoorn - Clèves	1257 (Pays-Bas) : 1110 ; Allemagne : 147) 323 (Pays-Bas) 315 (Pays-Bas) 264 (Pays-Bas) 208 (Pays-Bas) 147 (Allemagne)	Arnhem (206) Nimègue (216) Ede (102) Apeldoorn (154) Clèves (49)
Côte d'Azur - Riviera italienne - Nice - Cannes - San Remo - Ventimille - Monaco - Menton - Fréjus - Saubreycken - Forbach	1189 (France) : 1050 ; Italie : 107 ; Monaco : 32) 932 (France) 107 (Italie) 67 (France) : 35 ; Monaco : 32) 83 (France) 1102 (Allemagne) : 959 ; France : 143)	Nice (495) ; Cannes (237) ; Antibes (119) San Remo - Ventimille (101) Monaco (32) Fréjus (77) Saubreycken (552)
Aire métropolitaine polycentrique de Luxembourg - Luxembourg - Trèves - Thionville	983 (Luxembourg) : 376 ; Allemagne : 243 ; France : 216 ; Belgique : 146) 582 (Luxembourg) : 376 ; Belgique : 146 ; France : 60) 245 (Allemagne) 156 (France)	Luxembourg (99) Trèves (100) Thionville (138)
Régio Bastienst - Bâle - Mulhouse - Thann - Strasbourg - Offenbourg - Strasbourg - Kehl - Offenbourg - Genève - Annemasse - Twente - Nordhorn - Enschede - Hengelo - Gronau - Almelo - Nordhorn	982 (Suisse) : 471 ; France : 384 ; Allemagne : 127) 680 (Suisse) : 471 ; Allemagne : 127 ; France : 82) 302 (France) 807 (France) : 607 ; Allemagne : 200) 661 (France) : 607 ; Allemagne : 54) 146 (Allemagne) 692 (Suisse) : 475 ; France : 217) 619 (Pays-Bas) : 473 ; Allemagne : 146) 327 (Pays-Bas) : 282 ; Allemagne : 45) 191 (Pays-Bas) 101 (Allemagne)	Bâle - Lornach - St. Louis (520) Mulhouse (211) Strasbourg - Kehl (451) Offenbourg (58) Genève - Annemasse (456) Twente - Nordhorn Enschede (150) Almelo (90) Nordhorn (52)
Grandes et moyennes villes		
Salzburg Donauw - San Sebastian - Hendaya Ruse - Giurgiu Bregenz - Lindau Dornbirn - Heerbrugg Obertitz - Zgorzelec Goniza - Nova Gorica	447 (Autriche) : 366 ; Allemagne : 81) 406 (Espagne) : 393 ; France : 13) 254 (Bulgarie) : 182 ; Roumanie : 72) 163 (Autriche) : 117 ; Allemagne : 46) 145 (Autriche) : 99 ; Suisse : 46) 140 (Allemagne) : 99 ; Pologne : 41) 135 (Italie) : 72 ; Slovénie : 63)	Salzburg (154) Donauw - San Sebastian (260) Ruse - Giurgiu (254) Bregenz (60) Dornbirn (42) Obertitz - Zgorzelec (95) Goniza - Nova Gorica (71)

Francfort/Oder - Stübice	106 (Allemagne : 86 ; Pologne : 20)	Francfort/Oder - Stübice (90)
Constance	104 (Allemagne : 79 ; Suisse : 25)	Constance (79)
Petites villes		
Komarno - Komárom	98 (Slovaquie : 58 ; Hongrie : 40)	Komarno - Komárom (49)
Narva - Ivangorod	84 (Estonie : 73 ; Russie : 11)	Narva - Ivangorod (79)
Esztergom - Surovo	78 (Hongrie : 56 ; Slovaquie : 22)	Esztergom - Surovo (49)
Kemi - Tornio - Haparanda	71 (Finlande : 61 ; Suède : 10)	Kemi (23)
(a) Aire morphologique la plus peuplée et/ou aire de plus de 100.000 habitants.		
Tableau 1. Inventaire des ensembles urbains transfrontaliers.		
Source : ESPON I.4.3.		

Une typologie des situations transfrontalières

Sur la base de ce recensement des aires urbaines, une typologie des aires urbaines transfrontalière a été élaborée. Elle permet de dégager huit types différents (ou neuf si on y ajoute la ville hermétiquement divisée, négation du transfrontalier) (tableau 2).

Grandes catégories de configuration	Types	Exemples
Ville (quasi-) hermétiquement divisée	Type 0	Berlin (avant 1990), Nicosie
Aire urbaine morphologique transfrontalière, avec une aire urbaine fonctionnelle unique	Type 2 : Grande ville élargie morphologiquement à des localités de l'autre côté de la frontière dans une logique d'extension urbaine et de néo-ruralisation Type 4 : Processus de consommation industrielle transfrontalière	Bâle - Saint-Louis - Lorrach, Genève - Annemasse Pôle européen de développement (Péage - Auberge - Longwy) ; Elch - Audun-le-Tiche ; Tenuio-Hupandis
Aire(s) morphologique(s) dont les aires fonctionnelles débordent de l'autre côté de la frontière (éventuellement marginalement)	Type 5 a Type 5 b : variante marginale du cas précédent ; seule une petite partie de l'aire fonctionnelle déborde de l'autre côté de la frontière	Luxembourg (dont l'aire fonctionnelle inclut des aires morphologiques secondaires comme Esch-sur-Alzette ou Arlon, éventuellement elles-mêmes transfrontalières (le P.E.D.)) Monts de 1 % de la population de l'aire urbaine polycentrique milanaise habitée en Suisse (mais c'est moins marginal si on considère isolément Côme), 2 % de celle de l'aire polycentrique du Benbent septentrional réticulés habités en Belgique
Aire morphologique unique, mais des aires fonctionnelles propres à chaque côté de la frontière (sans exclure toutefois certaines nouvelles transfrontalières)	Type 1 : des petites villes jumelles, récemment désenclavées Type 3 : une grande et une petite ville, de part et d'autre de la frontière, avec des bassins d'attraction mixtes Type 6 : deux grandes villes, de part et d'autre de la frontière, avec des bassins d'emploi peu intégrés	Francfort - Stübice ; Görlitz - Zgorzelec, Gorizia - Nova Gorica Strasbourg - Kehl Aix-la-Chapelle - Heerlen, Copenhague - Malmö (en considérant que le port sur l'Oresund assure la continuité morphologique)

Deux ou plusieurs aires morphologiques non contiguës séparées par la frontière, avec des aires fonctionnelles tangentes à celle-ci, voire partiellement sécantes	Type 7	Lille - Courtrai - Tournai ; Vienne - Bratislava ; Haute-Silésie - Moravie, Euzéguo MAHHL Helsinki - Tallinn ; Klagenfurt - Maribor, Aix-la-Chapelle - Liège
Type 8 : situation limite : les aires fonctionnelles ne sont pas tangentes ou ne sont pas reliées par un lien fixe, mais leur proximité entraîne de fortes liaisons ou suggère de possibles développements en ce sens		

Tableau 2. Typologie des situations urbaines transfrontalières.

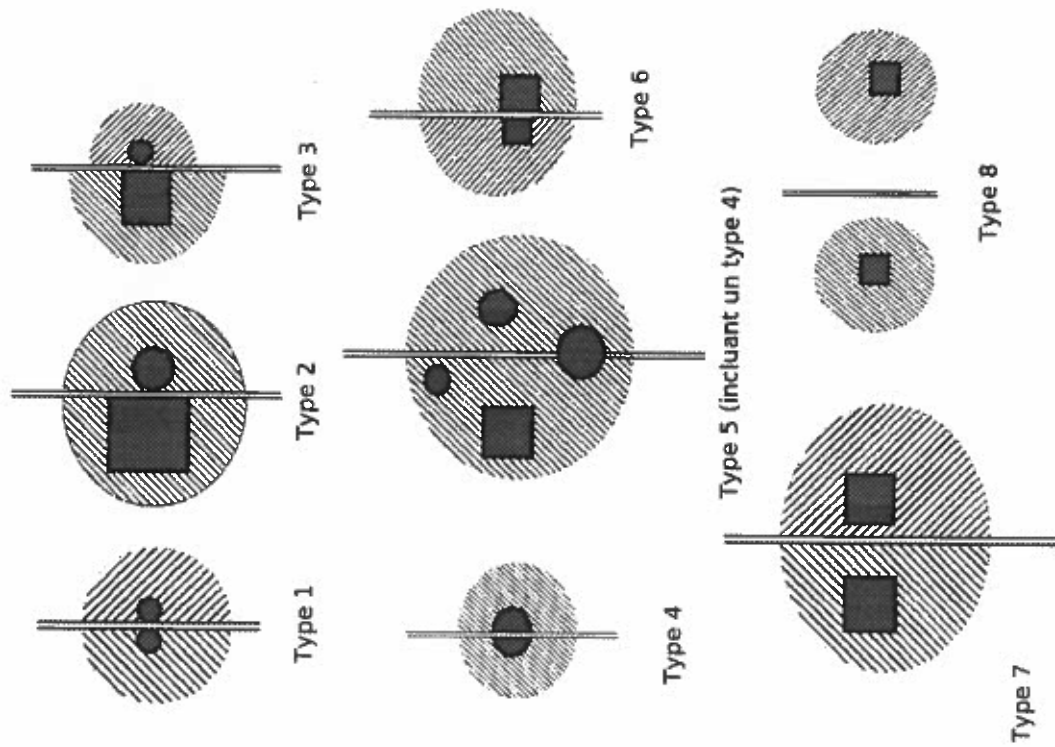


Fig. 1. Schématisation des modèles typologiques.

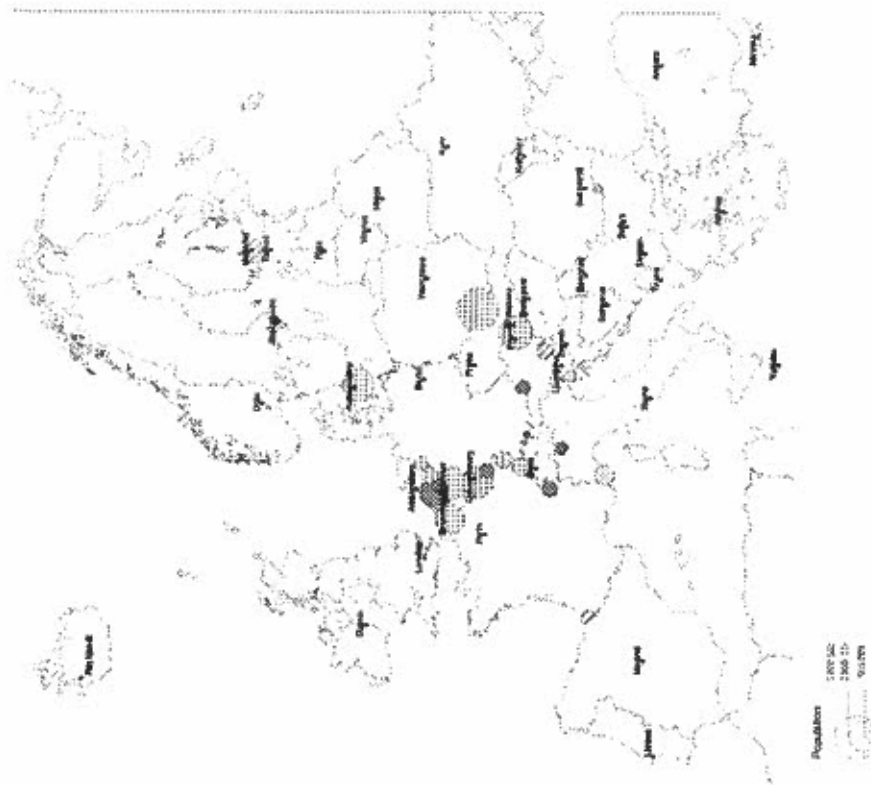


Fig. 2. Les ensembles urbains transfrontaliers en Europe.
N.B.: Dans les cas où des villes appartenant à des types transfrontaliers emboîtés, la représentation fait état de la classe typologique la plus large. Ainsi, Bâle et Mulhouse apparaissent ici en type 7 (autres morphologiques non contiguës et basses d'implantation), l'un d'eux étant transfrontalier, alors que le seul ensemble Bâle - Saint-Louis - Lorraine relève du type 2 (extension péninsulaire transfrontalière). En région milanaise, la cartographie ne tient compte que du noyau de Côme.

La description des spatialités transfrontalières se complique encore si l'on tient compte des emboîtements d'échelle.

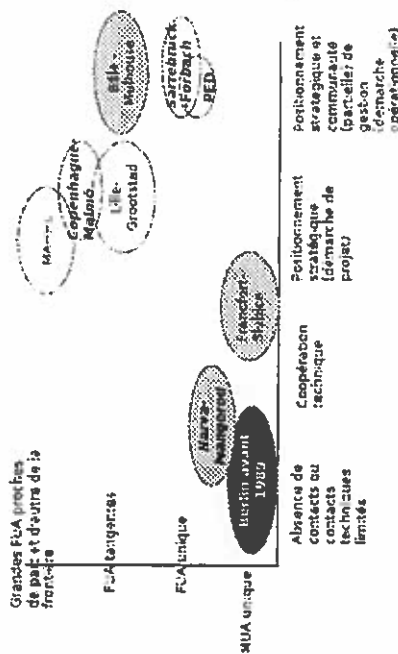
emboîtements d'échelle

Ainsi, les conurbations d'Esch-sur-Alzette et Audun-le-Tiche et du Pôle européen de développement relèvent chacune du type 4, mais elles sont incluses dans le bassin d'emploi de Luxembourg, qui relève du type 5. Ce dernier est lui-même partie d'une aire métropolitaine transfrontalière de type 7, avec Trèves et Thionville. Et cet ensemble s'inscrit dans un programme de coopération transfrontalière et transrégionale plus large encore, qui se rapproche du type 8 (Saar-Lor-Lux et la Grande Région).

Autre exemple, l'aire morphologique polycentrique de Lille - Roubaix - Tourcoing débordé côté belge sur Mouscron, bien que cette ville possède sa propre aire fonctionnelle (type 3). En revanche, l'aire fonctionnelle de la métropole lilloise inclut Comines du côté belge (type 2 bis). L'ensemble Lille-Roubaix-Tourcoing s'inscrit par ailleurs dans une vaste aire métropolitaine transfrontalière de type 7, qui s'étend de Béthune à Valenciennes et de Cambrai à Courtrai. Mais à l'intérieur de ce vaste ensemble, des coopérations transfrontalières se développent plus spécifiquement entre la Communauté urbaine de Lille et les aires urbaines voisines du versant belge (Ypres, Courtrai, Mouscron, Tournai).

Situations et gouvernances transfrontalières

Ceci suggère d'esquisser les bases d'une typologie plus élaborée que celle qui précède et qui articulerait les spatialités transfrontalières avec les gouvernances et les territorialités transfrontalières (fig. 2). Les deux axes principaux de cette typologie sont fondés, d'une part, sur la typologie structurelle élaborée ci-dessus, rendue sur l'axe vertical, et, d'autre part, sur la prise en compte des formes de gouvernance, où l'on passe successivement par une absence de contacts ou des contacts techniques très limités entre les parties de l'ensemble transfrontalier, par l'existence d'une coopération technique, par une démarche de projet stratégique pour arriver enfin à compléter ce positionnement stratégique par une démarche opérationnelle, impliquant une communauté, du moins partielle, de gestion. Les ensembles transfrontaliers situés dans la partie supérieure droite du graphique apparaissent comme les plus susceptibles de peser, du moins potentiellement, en tant que tels dans les compétitions internationales entre les régions : il s'agit de grands ensembles métropolitains capables de se positionner stratégiquement, pour autant toutefois qu'ils acceptent de dépasser leurs concurrences internes. L'efficacité de la gouvernance transfrontalière est aussi fonction de contraintes étatiques (barrière frontalière très étanche, contrôlée - frontière Schengen, nécessité de permis de travail pour les frontaliers -, ou au contraire marché du travail unifié) et culturelles (langues différentes de part et d'autre de la frontière ; forte incompréhension ; langue identique).



En noir : fermeture étanche
En gris : maintien de contrôles non-Schengen (permis de travail, etc.)
En blanc : marché du travail unique

En caractères droits : langues différentes
En caractères italiques : forte incompréhension (même langue pour une grande partie de la population dans le cas de Narva-Ivangorod)
En caractères droits gras : même langue (en considérant que les Limbourgeois comprennent le français)

Fig. 3. Situations et gouvernances transfrontalières. Esquisse d'une typologie.

Conclusions

A quelques exceptions près, sur les frontières extérieures de l'Union européenne, comme le bipôle Narva (Estonie) - Ivangorod (Russie), l'image de la frontière fermée et barrière s'est modifiée en une image d'ouverture. Toutefois, plusieurs aires urbaines transfrontalières conservent encore des traces de leur périphérisation acquise dans leurs cadres nationaux, avec des niveaux de produits par habitant inférieurs à leur moyennes nationales de référence. Cela concerne particulièrement les situations transfrontalières dans des ensembles polycentriques de vieille tradition industrielle, de sorte qu'il est difficile de faire la part entre l'impact des héritages frontaliers et de ceux de l'ancienne industrialisation (Haute-Silésie - Moravie ; Lille - Mouscron ; Forbach - Sarrebruck), ou le long de frontières longtemps très étanches (entre les pays de l'ancien bloc soviétique, où la croissance privilégiée aujourd'hui très fortement les aires capitales). En revanche, dans le cas de grandes aires métropolitaines proches des frontières, l'ouverture récente et la facilitation matérielle des relations transfrontalières ont pu conforter des atouts historiques, maintenant doublés par des positions de « gateway », comme à Vienne ou à Copenhague.

Les dynamiques transfrontalières contemporaines les plus vigoureuses semblent relever de facteurs différents à grande et à petite échelle.

* La fermeture s'est aussi relativement accrue entre les républiques ex-soviétiques des pays baltes, devenues des pays indépendants, même s'ils sont tous membres de l'Union européenne. Voir l'exemple de Valkeavälge décrit par T. Lundén (2007), mais il s'agit de petites villes, non analysées ici.

A grande échelle, on les trouve là où des programmes intégrés de reconversion, largement dotés financièrement par les institutions européennes ont été mis en place (le PED, qui a pu bénéficier en outre de la manne financière luxembourgeoise sur son versant grand-ducal et de la dynamique tertiaire induite par Luxembourg) ou encore là où s'est développé un petit trafic transfrontalier de proximité jadis inexistait, sur les frontières des pays de l'Europe centre-orientale - mais il ne s'agit sans doute pas là de la base d'un dynamisme durable et de grande ampleur¹.

A petite échelle, celle des grands ensembles métropolitains, les conditions d'une bonne dynamique transfrontalière semblent être :

- l'existence d'une ville leader incontestable et incontestée, qui génère de fortes impulsions stratégiques. C'est le cas de Lille, encore faut-il que cette politique volontariste permette aux entités urbaines plus petites situées de l'autre côté de la frontière de développer leur propre autonomie stratégique et qu'elles ne soient pas considérées comme de simples satellites ;
- le doublement d'une forte coopération stratégique par la gestion technique commune de grandes infrastructures, comme Bâle et Mulhouse, avec un aéroport commun et cogéré ;
- l'impulsion donnée par un grand projet transfrontalier volontariste, comme entre Copenhague et Malmö, avec l'ouverture du pont sur l'Øresund.

Dans d'autres cas, surtout lorsque les ensembles polycentriques transfrontaliers sont formés de villes de taille similaire, comme dans l'ensemble MAHHL (Maastricht - Aix-la-Chapelle - Heerlen - Hasselt - Liège). Les intentions stratégiques proclamées peuvent apparaître difficiles à traduire concrètement dans les faits, les suspensions, voire les volontés de concurrence étant fortes entre les villes. On peut en voir pour preuve les politiques parallèles de promotion de leur aéroport par Maastricht et Liège, à une vingtaine de kilomètres de distance à vol d'oiseau. Dans d'autres cas, la coopération transfrontalière n'apparaît pas comme un enjeu important dans le chef de villes dont le développement se fonde sur d'autres types d'ancrages forts, comme entre la Côte d'Azur et la Riviera italienne.

N'oublions pas non plus que dans les stratégies de réseaux qui se développent aujourd'hui, la coopération n'implique pas nécessairement une proximité spatiale, a fortiori transfrontalière.

Références bibliographiques

- EHLERS N. (2002), « Selling the border - twin towns on a border. The case of Kerkrade and Herzogenrath », *Die Erde*, 1, pp. 37-54.
- GRADUS Y. & LITHWICK H. (2000), *Developing frontier cities. Global perspectives, regional contexts*, Dordrecht, Kluwer.
- IGEAT-ULB, IGSO, LATTIS & TSAC (2007), *ESPON 1.4.3. Study on Urban Functions*, www.espon.eu.
- JOUBE B. (1994), *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, Paris, L'Harmattan.
- KOTEK J. (1996), *L'Europe et ses villes-frontières*, Bruxelles, Complexe.

¹ Autre chose est la dynamique économique proche des frontières occidentales que l'on observe souvent dans les pays de l'Europe centre-orientale en liaison avec la fixation d'investissements occidentaux.

LUNDEN T. (2007), « Border agglomerations in the Baltic area : obstacles and possibilities for local interaction », *Geographica Helvetica*, 1, pp. 22-32.

MARTINEZ O. (1994), « The dynamics of border interaction. New approaches to border analysis », in SCHOFIELD C. (ed.), *Global Boundaries. World Boundaries*, London, Routledge, pp. 4-16.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE (2007), *Atlas de la coopération transfrontalière*.

O'DOWD L. (2002), « Transnational integration and cross-border regions in the European Union », in ANDERSON J. (ed.), *Transnational democracy. Political spaces and border crossings*, London, Routledge, pp. 111-128.

PEYRONY J. (dir.), MOT, IGEAT-ULB (2006), *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières*, Secrétariat général pour les affaires régionales de la Préfecture Nord-Pas-de-Calais, www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php.

REITEL B. (2006), « Les logiques de projet dans l'agglomération transfrontalière de Strasbourg-Kehl et l'agglomération trinationale de Bâle : vers l'émergence de nouvelles territorialités ? », in FOURNY M.C. & AMILHAT-SZARY A.L. (éd.), *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Paris, Ed. de l'Aube, pp. 151-167.

REITEL B. (2007), « Les agglomérations transfrontalières : des systèmes urbains en voie d'intégration ? », *Geographica Helvetica*, 1, pp. 5-15.

REITEL B., ZANDER P., PIERMAY J.L. & RENARD J.P. (eds.) (2002), *Villes et frontières*, Paris, Economica-Anthropos.

SAEZ G., LERESCHE J.P. & BASSAND M. (1997), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan.

SCHNEIDER-SLIWA R. (2002), « Vers une région sans frontières ? », *Revue géographique de l'Est*, 1-2, pp. 5-8.

SCOTT W.J. (2000), « Euroregions, governance and transborder cooperation within the EU », in VAN DER VELDE M. & VAN HOUTUM H. (eds.), *Borders, regions, people*, London, Pion, pp. 126-135.

(2002-2006), *Cahiers de la MOT*, n° 1 à 6, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris, Ministère de l'Équipement, www.espaces-transfrontaliers.org.

(2007), *Atlas de la coopération transfrontalière*, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Paris, Ministère de l'Équipement.

2. Un statut aéroportuaire bi-national unique au monde

Initialement, l'EuroAirport est un établissement public de droit international, ayant son siège en France. Régi par la Convention franco-suisse de 1949, c'est le seul aéroport au monde à être parfaitement binationnel. Ainsi, après une rapide retour sur les conditions de cette genèse, il faudra s'attacher aux singularités qu'engendre cette double appartenance.

2.1 Une situation de partage imposée par la géographie

Le premier aéroport de Bâle à Birsfelden avait été mis en service en 1920 au Stettmattfeld. Rapidement, il s'est trouvé à l'étroit et dans l'impossibilité de se développer sur un site qui accueillait pourtant avant-guerre un tiers du trafic aérien suisse ! Les deux bandes d'envol de 800 et 900 m, construites dans une boucle du Rhin étaient limitées par les faubourgs, contraintes par le développement du port fluvial de Bâle et l'aménagement de l'usine hydroélectrique de Birsfelden. Les contraintes du relief offraient d'ailleurs un dévergancement insuffisant (LADET, 1984) (FLITNER, 2007). Les premières études de sites alternatifs datent de l'Entre-deux-guerres. L'une d'entre elles avait retenu une installation binationale, à cheval sur la frontière, sur les communes de Birsfelden (F) et d'Allschwil (CH), car seul le territoire français pouvait offrir un site adéquat de proximité. Le second conflit mondial, en retardant la réalisation du projet, le rendait obsolète. Les techniques aéronautiques avaient profondément transformé la donne et l'urbanisation bâloise avait encore gagné du terrain. La perspective fluit par retour la commune de Birsfelden, à 4 km au nord de Bâle, entièrement en territoire français². La configuration frontalière qui était de fait rompue depuis la Suisse, sera rétablie au moyen d'une route douanière. L'aéroport provisoire est inauguré au printemps 1946 et la convention binationale signée à Berne le 4 juillet 1949.

Le texte spécifiait le partage des rôles entre les deux États : la France assure les réserves foncières pour l'infrastructure et les voies d'accès, la Suisse prend en charge la première installation et les extensions d'ouvrage (passerelles et bâtiments y compris dans le secteur français)³. Conformément aux logiques décentralisatrices de la Confédération, le canton - en l'occurrence Bâle-Ville - se substitue aux obligations du gouvernement fédéral qui ne financera le projet qu'à hauteur de 30%. Ce dispositif place de fait la réalisation de l'infrastructure sous le contrôle populaire de Bâle-Ville par le biais des votations cantonales qui réduisent les investissements de la construction de l'aéroport en 1960 et s'expriment en 1971 contre le financement de l'allongement de la piste N-S. Bien que freinées par le suffrage, les extensions finissent par aboutir, approuvées par les consultations de 1962 pour l'aéroport (dont l'extension est inaugurée en 1970), et celle de 1976 pour la construction de la piste Est-Ouest et l'extension de la piste principale (Nord-Sud) qui est portée à 3900 m. Cette dernière va assurer le véritable développement des trafics. Planifiée pour accompagner l'ascension de Croissant, l'extension des installations terminales est ouverte en pleine chute des trafics au début des années 2000.

2.2 Des flux séparés, une infrastructure commune

Par sa vocation binationale, le fonctionnement de l'EuroAirport est placé sous le signe d'un équilibre structurel qui va se déclinier dans les dispositifs institutionnels et dans l'architecture même des lieux. Son Conseil d'Administration est ainsi composé à parité de huit membres français et de huit membres suisses, auxquels sont ajoutés 43 gouverneurs locaux représentants

² Avec également l'expatriation sur les communes voisines de Héttingen et Héttingen.

³ Ces dépenses sont à distinguer du renouvellement des ouvrages (supportés par l'établissement gestionnaire). Cela ne veut pas dire qu'elle doit supporter la charge de ces dépenses : elle peut bénéficier de l'amortissement des capitaux investis dans la mesure où rectores de l'aéroport le permettent (Ladet).

allemands à titre consultatif. Le Président du Conseil d'Administration et le Directeur doivent être de nationalités différentes, comme le Directeur et le Directeur Adjoint.

Le caractère franco-suisse de l'aéroport conduira ainsi au redoublement de nombreuses fonctions suisses : la mutualisation n'est effective que pour les mouvements aériens (gates et contrôle). L'accès terrestre et une bonne partie des activités du site procèdent d'un double dispositif, que ce soit pour le parking, l'accueil des passagers ou l'implantation des entreprises qui disposent de systèmes indépendants (accès routiers, parkings, alimentation électrique, accueil, restaurants). La démarcation frontalière traverse les bâtiments et contribue à définir l'architecture par des circulations maintenues séparées. Au sein du site, les espaces nationaux s'inscrivent dans des zones douanières qui ne communiquent que par le sas de postes-frontières. L'extension récente de l'aéroport offre une très belle illustration de cette complexité technique où « l'optimisation de la fonction de hub avec la symétrie inhérente à l'identité binationale de la plate-forme »⁴.

La partition de l'aéroport exige que soient délimitées avec précision les deux secteurs nationaux à travers un plan masse, partition qui se répète dans les plans détaillés d'installation, puisque, comme nous l'avons vu, la démarcation frontalière peut traverser divers bâtiments d'exploitation ou définir des espaces hors douane⁵.

On distingue alors plusieurs types d'espaces (Fig. 3) :

- a. Le secteur international est commun. Il comprend les infrastructures liées au transport aérien (gates, taxiways et autres de trafic, locaux de transit de passagers internationaux et de marchandises au-delà du poste de douane)
- b. Les secteurs nationaux, français et suisses, se composent de zones publiques (halls de départ et d'arrivée, restaurants, parkings, accès routier) et zones réservées, accessibles au seul personnel autorisé (services de douane et de police, locaux de la gare fret, hangars, bureaux, ateliers etc.).

⁴ In La Monteur du HTZ, n°5116, du 14 déc. 2001.

⁵ On peut rappeler qu'il existe une distinction entre la zone affectée aux contrôles des autorités nationales, réservée aux opérations de transit, d'entreposage hors douane et l'ensemble plus vaste du secteur qui est réservé à chaque pays, relevant d'activités et de gestion commerciales privées.

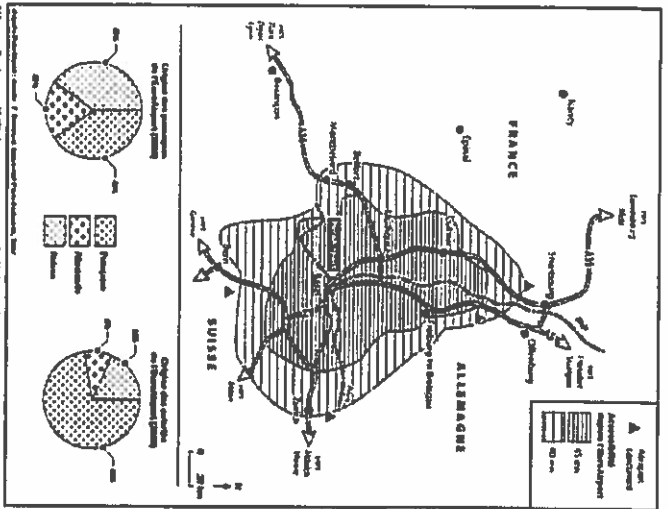


Figure 2. Accessibilité et représentation de l'EuroAirport

La croissance de l'activité fret est le véritable pilier du développement du site pour lequel la direction ambitionne un doublement des volumes traités à l'horizon 2020. Une bonne partie des volumes traités devrait venir de sa capacité à répondre à l'évolution des besoins régionaux. Il est vrai que sur les 95 000 t en transit, 59 000 t sont des vols camions, acheminés vers d'autres aéroports par voie routière, ce qui laisse à priori une belle marge de progression. Pour répondre à ses objectifs, la direction de l'EuroAirport entend moderniser l'offre et accroître le nombre de bâtiments spécialisés sur le site.

1.2. Un rôle économique indispensable à la métropole badoise

L'EuroAirport est l'aéroport de l'active métropole badoise. Référence mondiale pour la chimie fine et les produits pharmaceutiques, la ville accueille de nombreux sièges sociaux d'entreprises bancaires et financières. Elle organise de nombreux salons et des jours de réputation internationale qui attirent de nombreux hommes d'affaires. Bâle est aussi la porte d'entrée traditionnelle de la Suisse, où se sont installés la plupart des commissionnaires actifs dans le pays. Ces derniers disposent avec l'aéroport d'un précieux outil de redistribution sous douane vers les destinations françaises et allemandes. Forte région industrielle et

technologique, le Rhin Supérieur méritait à plus facilement recours au transport aérien pour accéder à des marchés mondiaux. Sa zone de chalandise immédiate s'inscrit dans un espace densément peuplé et au fort pouvoir d'achat. Outre les vols d'affaires, les compagnies basées à l'EuroAirport bénéficient d'un marché important dans l'offre de vols de loisirs, comme l'illustre le rapide développement des low cost. Quarante millions d'habitants sont accessibles dans un rayon d'une heure de route, et la concurrence avec les trop nombreux aéroports voisins ne lui est pas trop défavorable (ARBARET BEYER, 2003 et BEYER, 2007).

Le site aéroportuaire participe donc incontestablement à l'accessibilité et à l'attractivité d'une région-carrefour. Il est devenu un pôle régional de création de richesse et d'emplois à part entière. En 2006, le nombre de salariés actifs sur le site de l'EuroAirport a progressé de 10% avec la création de 530 postes, portant l'effectif total à 5 535 personnes (sources EuroAirport 2007). Cette hausse ne repose toutefois qu'en partie la croissance des trafics, puisque elle est aussi portée par le développement des activités de maintenance aéronautique (141 Aviation + 277 emplois), contre le fret express (+76 emplois) et easyJet (+54 emplois). De telles statistiques sont d'ailleurs arborées par les gestionnaires de l'EuroAirport pour chercher à contrebalancer les critiques environnementalistes toujours très virulentes. Le recrutement résoudrait incontestablement de la main d'œuvre se veut le reflet d'une société ouverte et bénéficiant aux trois pays riverains, avec une part majoritaire revenant aux salariés français (64%), suisses (16%) et allemands (8%). 12% sont issus de 63 autres nationalités, notamment anglaises via easyJet, dont les vols partent et arrivent dans la zone suisse de l'EuroAirport. Pour la nationalité des entreprises, la Suisse domine en revanche largement : sur les 143 structures recensées, 77 (54%) sont helvétiques et 66 françaises (46%). Trois salariés sur quatre relèvent du régime salarial suisse, puisque la convention binationale assure l'exterritorialité aux activités liées à l'aéroport. C'est incontestablement ce dernier point qui fonde le singulier de l'EuroAirport et qui incite de redoubter notre attention.

1.3. L'intégration des transports publics encore délicate

Si l'accessibilité de l'EuroAirport par les transports publics s'est améliorée, elle souffre d'un enclavement certain dans une perspective régionale. Les lignes de bus desservent l'aéroport depuis les gares de Bâle, Mulhouse, Colmar et Fribourg. Elles imposent une rupture de charge, alors même que la voie ferroviaire Strasbourg-Bâle passe à quelques centaines de mètres de l'aéroport, mais sans le desservir. Pour un coût relativement minime, l'embranchement assurerait un accès direct dans des conditions optimales depuis le centre de Bâle et des principaux centres urbains alsaciens. Des financements mixtes devraient remédier à la situation d'ici 2010-2015, permettant même une descente du site par la grande vitesse, hypothèse qui ne manquerait pas de lui donner un avantage sur ses concurrents immédiats. L'ouverture d'une ligne voyageurs via le pont ferroviaire de Châtenoy est à l'état pour assurer une liaison voyageurs directe entre Mulhouse et Fribourg, desserte réservée jusqu'à au fret. Elle pourrait donc faciliter l'accès à l'EuroAirport depuis le pôle badois. Dans les deux cas, le grand ferroviaire s'explique par l'effet de frontière, alors qu'en Suisse ou en Allemagne, la plupart des aéroports de cette importance sont desservis par train (VARLET, 2000). En revanche, l'accès automobile est excellent, facilité par la proximité autoroutière et l'ouverture à l'été 2007 de la Nordtangente badoise assure désormais un lien direct au réseau suisse.

¹ Selon, l'EuroAirport, les sociétés suisses employaient en 2006 2 207 salariés français, 838 suisses, 440 allemands et 392 autres. Les sociétés françaises employaient 1329 salariés français, 25 suisses, 11 allemands et 73 autres.

Les espaces bi-nationaux de la gestion aéroportuaire de l'EuroAirport (Bale-Mulhouse)
Redistribution du pouvoir territorial et aménagement frontalier.

Antoine BEYER
Université Paris-Sorbonne (Paris 4)
antoinebeyer@yahoo.fr

Juillet 2007

Introduction

La géographie peut se définir comme la science de la dimension spatiale des sociétés (LEVY, 2003). Elle se différencie en celle de l'aménagement, science et pratique d'une ingénierie spatiale qui est d'abord pratique, tournée vers la conception et la mise en œuvre d'opérations et de projets. Partant de cette distinction, on peut tenter d'articuler ces deux domaines, en portant un regard géographique sur un aménagement. Il s'agit alors d'analyser un artefact technique comme l'expression de rapports sociaux territorialisés. C'est à cette démarche que nous allons nous appliquer pour l'EuroAirport, l'aéroport bi-national de Bale-Mulhouse. Elle nous conduira à analyser la construction spatiale d'un dispositif aéroportuaire complexe. Les éléments techniques et juridiques qui relèvent de la boîte à outil de l'aménageur seront ici envisagés, non comme une réponse à des problèmes pratiques, mais comme révélateurs d'un partage politique de l'espace, au sol et dans les airs.

Le cas de l'EuroAirport offre de plus une seconde entrée géographique où il s'agit de voir comment un dispositif spatial (aéroport et espace aérien) conjugue deux contrastes : le flux et la frontière. En nous référant aux travaux de Bernard Debarbieux sur la figure rhétorique des lieux (DEBARBIEUX, 1995), on peut en effet voir dans l'EuroAirport un oxymore géographique, dans la mesure où son fonctionnement repose sur une alliance de termes à priori opposés : la frontière marque une rupture dans la continuité territoriale, là où le transport vise au contraire à assurer la continuité spatiale (Groupe Frontière, 2004). Pour représenter l'expression de C. Arberet-Schulz, « la frontière crée de la distance dans proximité, alors que le réseau crée de la proximité dans la distance ». A travers notre article, nous allons donc chercher à comprendre comment la morphologie de l'aéroport bi-national compose avec ces deux dimensions dans la gestion simultanée de la distance et de la proximité. Au-delà de la seule infrastructure aéroportuaire, il conviendra de considérer l'ensemble du système élargi aux territoires concernés par les trafics aériens et d'envisager les effets du dispositif frontalier dans sa troisième dimension.

1. Une infrastructure au service de l'économie de la Région des Trois Frontières

1.1 Une évolution récente des trafics

L'aéroport de Bale-Mulhouse, rebaptisé commercialement EuroAirport en 1987, est le système aéroport français, aussi bien en termes de fret (36 000 t embarquées ou débarquées, que pour les passagers (4 millions de voyageurs en 2006). Depuis 2004, l'aéroport renoue avec une forte dynamique. Sa croissance de 21% en 2006 lui octroie la plus forte progression

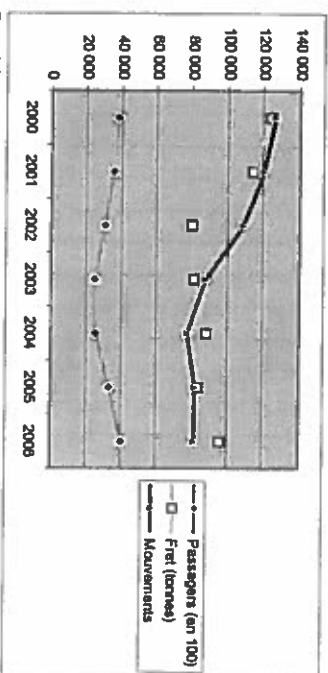


Figure 1. Les trafics de l'EuroAirport 2000-2006 (données EuroAirport)

française et trancée avec une période de fort recul de l'activité, consécutif au départ de Crossair (devenu Swiss), et des conséquences du 11 septembre 2001 (Fig. 1)

Jusqu'en 2003 en effet, le rapide développement de l'aéroport reposait sur Crossair. La compagnie locale suisse, devenue filiale de Swissair, avait bâti son offre sur une flotte de petits appareils qui saturaient le ciel par la multiplication des mouvements. Afin d'accompagner la croissance, la piste Est-Ouest avait été portée de 1600 à 1820 m pour soulager la piste principale orientée Nord-Sud. La faillite de la compagnie nationale Swissair bouleversa cette évolution. Crossair, en se repositionnant à Zurich au sein de la nouvelle compagnie Swiss, déserta les installations helvétiques. Depuis 2004, la reprise est portée par easyJet, dont le plan de vol repose sur des Airbus 320 d'une capacité de 150 passagers. C'est donc un tout autre concept qui est mis en œuvre, moins gourmand en capacités aéroportuaires, comme le souligne le graphique de la Fig. 1.

L'EuroAirport dessert aujourd'hui plus de 90 destinations (dont 45 directes), grâce à des vols directs réguliers ou des vols charters vers le bassin méditerranéen et l'Afrique. La forte présence des compagnies aériennes membres de Star Alliance, One World et SkyTeam lui permet de proposer cinq liaisons inter-continérales et de nombreuses autres destinations desservies par les principales plates-formes européennes de correspondance : Copenhague, Francfort, Londres, Munich, Paris, Vienne et Zurich. Mais, l'essentiel de son trafic demeure alimenté par easyJet qui, installée sur le site depuis 2004, en est devenue le véritable moteur de développement. La société britannique gère désormais plus de 40% du trafic passagers de l'aéroport, contre 4% pour Swiss et 16% pour Air France. En termes de nationalité, les passagers suisses et français demeurent les plus nombreux à recourir à l'aéroport, même si l'évolution récente laisse de plus en plus apparaître les acteurs allemands, aussi bien dans la demande de transport que pour l'exploitation des lignes.

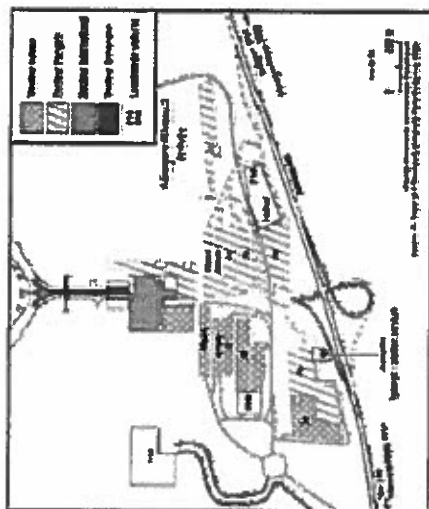


Figure 3. Les zones douanières de l'EuroAirport.
(Source: Direction des Douanes de l'EuroAirport)

Figure 3. La partition nationale de l'EuroAirport

FIGURE 3

Dans le secteur suisse, la France concède, par la convention de 1949, aux autorités fédérales tous les contrôles normalement effectués à la frontière (police, douane, mais aussi contrôles sanitaires et phytosanitaires). Mais elle se réserve, même en zone suisse, les droits de haute police pour les crimes et délits⁶. Assimilés à des trafics intérieurs, les voyageurs suisses ne doivent pas être soumis à l'inspection des services français, et ce n'est que lors de l'embarquement que leur identité pourra être contrôlée par des fonctionnaires belges. De même, les entreprises actives dans le secteur suisse sont réputées être sur leur territoire national pour ce qui regarde le droit commercial. Cette plus grande complexité entraîne bien sûr des surcoûts et des complications juridiques diverses. Si elle avait été envisageable, une solution purement nationale aurait sans doute été préférée. Ainsi, Genève-Cointrin, un autre aéroport frontalier, est, lui, entièrement sur territoire suisse, et seule une facilité y est accordée aux passagers français, puisqu'ils n'ont pas à subir de contrôle pour des vols à destination de la France.

En position d'exclave territoriale, l'aéroport binationnel est relié à Bâle par une route douanière qui en assure l'accès direct depuis la Suisse. Le contrôle douanier sur la frontière est reporté à l'intérieur du site aéroportuaire, à la limite des secteurs suisses et français⁷. Toutefois, les

⁶ « En revanche, les compétences étant exclusives, les autorités françaises n'ont pas le droit d'arrêter en zone suisse. Elles ne peuvent pas intervenir pour arrêter des personnes qui seraient en infraction avec les lois et règlements français relatifs au franchissement de la frontière. Ces personnes doivent alors être considérées comme se trouvant à l'étranger. » Ladeit, op. cit. p. 110.

⁷ On est ici dans une situation inverse de celle de Genève, où ce sont les Français qui disposent d'une route hors douane pour les liaisons qui, partant de Cointrin à destination d'un aéroport français, sont assimilées à des vols intérieurs français. En revanche, l'aéroport de Genève est exclusivement sous contrôle suisse.

deux pays ne sont pas à parité en regard de la souveraineté. Si la France a consenti à limiter ses compétences de souveraineté au profit de la Suisse, pour assurer la double affectation de l'aéroport, selon la théorie juridique de la Dissociation des compétences (LADET, 1984), elle maintient ses droits pour tous les points qui ne sont pas mentionnés dans la Convention de 1949. Il n'y a en tout cas pas de cession de territoire, qui entraînerait finalement le transfert de l'intégralité des compétences qui constituent la souveraineté. La France conserve la souveraineté aérienne - les manœuvres dans la zone de circulation restent, comme nous le verrons, soumis à la réglementation française, même si l'accès à l'espace aérien peut être accordé par les autorités suisses. La synergie territoriale n'est donc pas complète, comme le rappelle Geneviève Ladeit, puisque « la convention de 1949 n'a conféré à la Suisse qu'un droit d'usage plus ou moins étendu suivant qu'il s'agisse du secteur suisse, où il est exclusif, ou du secteur commun où il est partagé avec la France, mais cette compétence territoriale limitée à la Suisse n'a pas fait disparaître la souveraineté française, même dans le secteur suisse où certains de ses services publics continuent d'exercer leur compétence. » (LADET, 1984, op. cit., p. 57).

2.3. L'intégration de l'Allemagne au dispositif aéroportuaire est-elle envisageable ? Dans la perspective du renforcement d'une entité régionale entre trois Etats riverains du conde du Rhin, le souhait d'associer le partenaire allemand a naturellement émergé pour faire jouer à l'EuroAirport une fonction d'intégrateur territorial transfrontalier. Les représentants allemands sont ainsi invités en tant que membres consultatifs à la gestion de la société aéroportuaire. Ils siègent au Conseil Consultatif Tripartite et au Comité Tripartite de l'Environnement, mis en place respectivement en 1987 et 2001, pour l'insertion régionale et environnementale de l'infrastructure aéroportuaire. Ces instances développent une perspective concertée d'aménagement du territoire (orientation de la politique des vols et des dessertes terrestres, information et coordination avec l'administration, les habitants et les partenaires économiques de part et d'autre du Rhin).

Cette ouverture est d'abord une démarche d'un intérêt bien compris en direction du sud du Pays de Bade qui est économiquement orienté vers l'agglomération bâloise. En revanche, le gouvernement du Land du Bade-Wurtemberg, qui soutient le développement du BadenAirport entre Baden-Baden et Karlsruhe, est très réservé, craignant que le bassin démographique fribourgeois (250 000 hab.) n'échappe définitivement à l'aire de chalandise de ce dernier (ARBARET-BEYER, 2003). En l'absence de volonté du Land, la ville de Fribourg en Brisgau devrait alors composer le troisième pôle. Mais est-elle intéressée par un rapprochement qui serait contradictoire avec sa forte orientation écologique ? Elle n'a d'ailleurs pas le même statut que les deux autres co-contractants qui sont des Etats. Seule une régionalisation de la direction de l'EuroAirport permettrait d'envisager une telle évolution. Si cette évolution est possible côté suisse, la décentralisation en cours des aéroports français a maintenu l'Etat dans son rôle, là où d'autres aéroports régionaux sont passés sous la tutelle des collectivités locales. Enfin, faire entrer un troisième acteur risquerait d'alourdir singulièrement une situation juridique déjà fort complexe. Aussi, y a-t-il fort à parier pour que le statut binationnel soit maintenu. Et au fond est-il nécessaire d'aller plus loin puisque le symbole d'ouverture vers l'Allemagne est déjà accordé à travers les pratiques et la dénomination commerciale de l'aéroport désigné par le nom des trois principales villes : EuroAirport, Basel - Mulhouse - Freiburg ?

3. Les dispositifs internationaux de gestion de l'espace aérien

Selon le droit aérien international, chaque Etat dispose de l'entière souveraineté sur son espace aérien national, chaque Etat dispose de l'ensemble du territoire et des eaux territoriales de son Etat (GRAND, 1995). Il est libre de subdiviser son espace aérien et d'en confier la gestion de son espace aérien à différents organismes de services et de contrôle aérien nationaux ou étrangers, selon les commodités de gestion des trafics. Définie par l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale), les FIR ("Flight Information Region" ou région d'information de vol) correspondent à l'espace dans lequel un Etat garantit le contrôle aérien, c'est-à-dire un service d'information et de sauvetage pour les vols dans la connaissance. Les FIR – et non pas les frontières nationales – servent de base de calcul pour l'encaissement des services de survol, en rémunération du service de contrôle rendu. Si la plupart du temps FIR et frontières nationales se superposent pour correspondre aux frontières territoriales du pays considéré, ils ne se confondent pas toujours les uns avec les autres. La FIR peut déborder des frontières nationales, de même qu'un espace aérien dans lequel il y a délégation des services de contrôle peut s'étendre au-delà de la FIR, ce qu'il illustre bien le cas Suisse (fig. 4).



l'indimensionnel, l'espace aérien se décline aussi verticalement selon la nature des trafics (MAIGNAN, 1991). On distinguera trois niveaux superposés, du plus élevé au plus bas, qui reposent sur des responsabilités distinctes et une gestion différenciée de la frontière :

- le contrôle en route correspond à l'espace supérieur, le long de couloirs aériens larges de 10 milles nautiques et de séparés verticalement de 300 m, contrôle radar et

reconnaissance du plan de vol. Dans le cas de Bâle-Mulhouse, il relève de la FIR France Nord-Est (Reims) et est géré depuis Strasbourg-Entzheim.

- le contrôle d'approche guide la phase de descente ou d'ascension de l'avion jusqu'aux couloirs. L'espace de contrôle terminal (TMA) correspond à la gestion la plus difficile, car l'approche dépend des circonstances particulières, données comme la topographie, ou changeantes, suivant les conditions météorologiques, la visibilité et surtout la direction du vent, qu'il vaut mieux avoir de face pour le décollage et l'atterrissage. Le contrôle d'approche assure la mission d'aligner les avions dans l'axe de la piste pour le compte des aérodromes voisins. Les services sont assurés par le personnel de la DGAC basé à l'Aéroport, dans la tour de contrôle.
- le contrôle d'aérodrome se limite souvent à la phase finale, l'atterrissage qui est guidé par un système d'aide (ILS, Instrument Landing System dont il sera question plus loin). Il est suivi depuis la tour de contrôle par le personnel de l'aéroport.

[illegible]

En termes de trafic, l'espace de la zone d'approche de Bâle est considéré comme bi-national et peut donc être inclus dans certains documents officiels belvaux à la FIR Suisse, alors qu'il est officiellement attaché à la FIR française de Reims. Cette double appartenance permet aux vols ayant pour origine ou destination l'Euro-Aéroport d'être considérés comme des vols intérieurs, tant en France qu'en Suisse. L'espace terminal de Bâle se compose de deux ensembles aux statuts légèrement distincts (Fig.5). Le premier est géré essentiellement sur le territoire français et déborde un peu sur le territoire suisse pour lequel a été obtenue une dérogation de l'ATMA (Bâle). Le second procède à l'extension ultérieure des responsabilités de la DGAC, en territoire suisse avec la mise en place de l'ILS 34 en 2007, et en territoire allemand, en réponse à la croissance des trafics dans les années 1980 et 1990.



3.2.2. Comment redistribuer équitablement les mouvements de part et d'autre de la frontière?

La proximité de BALE, qui est à moins de 5 km des pistes, engendre une véritable contrainte qui est admettons dans l'organisation des radars militaires. Comme dans tous les aéroports du monde, la gestion de l'espace de contrôle terminal est sans doute la plus délicate, car les avions en basse altitude engendrent le plus de nuisances. Il s'agit alors de trouver le difficile compromis qui minimise les gênes, sous contrainte des impératifs de sécurité de vol. L'équation est rendue d'autant plus improbable que l'attractivité de l'agglomération baloise se traduit depuis trois décennies par la croissance simultanée des mouvements aériens et d'extension de la tache urbaine, notamment à proximité de l'aéroport où le foncier était plus abordable. La réduction des nuisances phoniques unitaires des appareils semble avoir peu d'impact, contrebalancée par des mouvements plus nombreux et plus fréquents, surtout de nuit avec le développement du fret express.

Dans les années 1960, les faibles trafics permettaient encore d'envisager une répartition équilibrée des décollages en direction du Nord et du Sud (donc vers la France et vers la Suisse). Mais la croissance des trafics a vite contraint à spécialiser les mouvements des avions pour des raisons de fluidité et de sécurité. On a alors privilégié l'atterrissage par le Nord, la voie méridionale étant contrainte par le relief du Jura qui impose un angle d'approche nettement plus fort et suppose le survol à basse altitude de zones plus densément peuplées. Les manœuvres d'atterrissage supposent l'alignement dans un couloir d'approche d'une vingtaine de kilomètres. L'arrivée normale des avions se fait par le Nord, au-dessus de la forêt de la Harde. Le décollage par le Sud permet en revanche, en profitant de la vitesse plus faible et de la pleine poussée des moteurs, de prendre un fort virage à l'Ouest, au-dessus de la baloise (Fig. 6). La contre-partie de cette manœuvre est une montée plus lente des avions et des nuisances à basse altitude prolongées, qui touchent une importante population, aussi bien française (dont Héguenheim, 2640 hab.) que suisse (Allschwil, 3630 hab.). Particulièrement pénalisants sont les trafics qui décrivent un arc de cercle de 270° à faible altitude et à pleine puissance durant leur ascension, selon la courbe dite de Elbeg, du nom d'une balise virtuelle sur la rive badoise du Rhin. La manœuvre cherche à éviter le survol de l'ouest de la banlieue badoise, en reportant la nuisance sur les communes alsaciennes du parcours et, au-delà du Rhin, vers leurs homologues allemandes, car les aéronefs n'ont pas encore pris assez d'altitude lorsqu'ils abordent les contreforts de la Forêt Noire, au niveau de Kandern (8000 habitants).

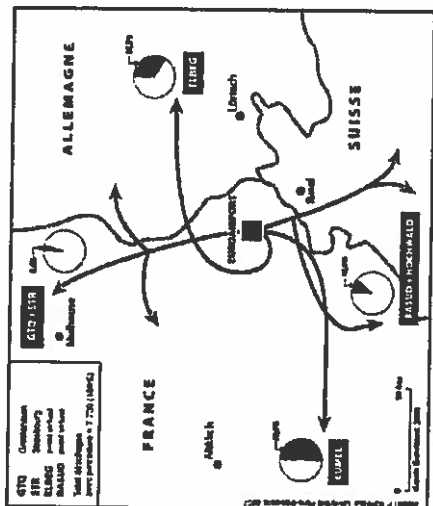


Figure 6. Répartition des décharges de la zone principale de l'Eura-Airport (premier trimestre 2006)

L'importante réorganisation des espaces aériens suisses dans les années 2000 a conduit à élargir l'espace dévolu aux mouvements aériens d'approche de Zurich-Kloten alors en pleine expansion, réduisant d'autant, les possibilités d'envol directs vers le Sud. C'est à cette époque qu'a été mise en place la trajectoire dite « Elbeg ». Cette opportunité a d'ailleurs été exploitée par la fermeture de l'aéroport militaire allemand de Braugarten, au sud de Fribourg en Brisgau, qui libérait les espaces de survol nécessaires. C'est cette trajectoire qui est aujourd'hui fortement incriminée par les riverains français. La légitimité de la question signalée des espaces aéronautiques ainsi directement par la gestion des nuisances sonores.

4. Frontière et riveraineté aéroportuaire

4.1 La difficile répartition des nuisances aériennes

D'après la convention de 1949, la charge de l'extension de la piste principale à 3,9 km incombait aux autorités confédérales qui en avait transmis la responsabilité au canton de Bâle-Ville, qui suivant les règles, doit faire entendre les décisions par des votations. La première consultation populaire avait fait l'objet d'un rejet, ce qui avait conduit les dirigeants cantonaux à donner aux électeurs des garanties qui non suivi de l'agglomération. Il était convenu que les vols évinceraient Bâle vers l'Ouest. Les riverains français, à l'époque moins nombreux et moins structurés, n'avaient pas été consultés en la matière. D'ailleurs rien dans les textes de la République ne le prévoyait alors. Une fois réalisé, cet aménagement permettait d'accueillir des avions de plus grande taille. Il allait donner le signal de l'essor de l'aéropost-e et avec lui celui des nuisances sonores.

Toutefois, la situation a évolué depuis, les riverains français se sont organisés alors même que les zones moins peuplées du Sundgau voisin connaissent une forte péri-urbanisation et ont pu faire valoir leurs arguments. Face à une situation héritée, les associations alsaciennes ont nourri le sentiment d'être exclues de la tranquillité des bords de l'Elbe. Selon elles, les intérêts locaux suisses seraient mieux défendus au sein du conseil de l'EuroAéroport, car, bien qu'à parité nominale, côté français, les représentants de l'Etat, préfet ou des intérêts économiques semblent plus éloignés des préoccupations et des intérêts quotidiens des riverains alsaciens, là où les représentants suisses sont dans leur grande majorité des personnes du monde politique ou économique local, et de ce fait, plus naturellement sensibles à la défense de la qualité de vie. La situation était particulièrement tendue lors du développement extensif des vols de Crossair à la fin des années 1990, basé comme nous l'avons vu, sur de petits appareils. Le transfert de son activité à Zurich au sein de la nouvelle entité Swiss et des réaménagements de détail ont permis de pacifier en partie le fort mécontentement des populations.

En effet, sous l'impulsion française de l'ACNUSA (Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires), on a ainsi pu assister à un certain rééquilibrage des trafics au profit des riverains alsaciens. L'organisme français a pu obtenir des envols directs supplémentaires en journée vers le Sud, au-dessus de la Suisse (entée dite « Basud » et « Hochwald », cf. Fig.6), assurant une meilleure répartition des nuisances entre frontaliers. Cette solution n'est toutefois pas empruntée la nuit, du fait de l'importance des populations helvétiques concernées. L'option d'un envol direct vers l'Est, au-dessus de St Louis, de Bâle ou de Weil am Rhein n'a bien sûr pas été retenue. Le tracé Elbe, objet de nombreuses récriminations, a été légèrement modifié, suite aux recommandations de l'ACNUSA, et après consultation des autorités de l'aviation civile allemande. La nouvelle procédure favorise une phase de montée initiale au-dessus de la forêt de la Hardt prolongée d'environ 2,8 kilomètres avant que les avions ne virent vers l'Est. Ainsi les communes allemandes sont survolées à une plus grande hauteur, mais cette modification n'introduit guère d'amélioration pour les communes françaises concernées par ces mouvements.

4.2 Les débats récents autour du rééquilibrage des flux aériens

Plus récemment la contestation a changé de camp avec le projet de modification des procédures d'atterrissage par le Sud (Fig.7). L'introduction d'un nouveau système automatisé d'atterrissage (Instrumental Landing System ou ILS) à l'automne 2007 permet de faciliter l'approche aérienne au-dessus de la Suisse en cas de vent du Nord. Malgré une descente plus progressive et mieux sécurisée, les résidents de la banlieue ouest de Bâle craignent qu'un accompagnement du pilotage, en sécurisant la manœuvre, pousse à un usage régulier de cette option. Variable selon les conditions météorologiques, son usage s'élevait en moyenne autour des 7 à 8 % des atterrissages. La DGAC prévoyait la possibilité de faire passer cette proportion jusqu'à 12% selon les besoins. Après des dures négociations, la proportion maximale a été ramenée à 10%. Les communes directement concernées comme Birmingen (14360 hab.) continuent à défendre bec et ongle le statut quo, alors que le resserrement et le déplacement des enveloppes de survol soulagent d'autant les communes de Hegenheim, Buschwiller, Hésinge et Allschwill !

* Les associations de riverains actives dans la région sont les suivantes
Forum Flughafen – sur mit der Region (CH)
ADIRA (Association de Défense des Riverains de l'Aéroport) – (F)
Association pour la Promotion et la Défense du Cadre de Vie à Birmingen (F)
Association Hegenheim (Qualité de la Vie) (F)
Bürgerinitiative Südbadischer Flughafenraum gegen den Flughafen Basel-Mulhouse – BISF e.v. (Weil/Rhein-Halligen) (D)

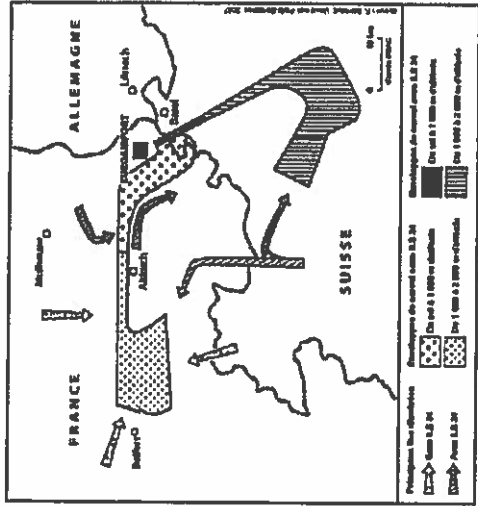


Figure 7. Les modifications des enveloppes de survol (automne 2007)

La déconfiture de Swissair a aussi modifié les conditions d'exploitation de l'espace aérien nord-ouest de la Suisse, en réduisant fortement la pression des trafics. La réorganisation qui lui a succédé donne aujourd'hui un autre visage à l'organisation des trafics. On constate d'abord la suppression des petits appareils qui composaient la flotte de Crossair, au profit d'avions de plus forte capacité, réduisant le nombre de mouvements, malgré la reprise de la demande. La disparition de Swissair a aussi conduit à une baisse des besoins de l'aéroport de Zurich, libérant par contrepartie quelques possibilités de décollages directs vers le Sud depuis Bâle. S'il avait pu être un temps question d'une gestion commune des contrôles d'approche des deux aéroports de Bâle et de Zurich, la recomposition du secteur suisse et la baisse brutale des trafics en repoussent la nécessité. Peut-être cette solution retrouverait-elle un second souffle avec la constitution d'un FAB (bloc fonctionnel aérien) d'Europe Central (BEYER, 2007) qui, bien que dédié à l'optimisation des vols en route, pourrait avoir à terme des répercussions sur la recomposition des espaces inférieurs.

Pour les responsables de la DGAC, les mouvements aériens sont dans la pratique quotidienne franchis de toutes considérations de frontière et de nationalité des riverains. Les approches aériennes s'inscrivent dans un schéma transnational qui s'est progressivement modelé en fonction de la seule sécurité des trafics et de la recherche de la minimisation des nuisances. Toutefois, avec l'évolution commerciale et l'essor général du transport aérien, les équilibres acquis sont difficiles à changer, car ils sont inimmuablement associés à un déplacement des nuisances. On assiste donc à un équilibre dynamique des oppositions, où la frontière joue un rôle de marqueur identitaire, avec des alliances d'intérêt qui dépassent parfois le cadre

national. Structuré du côté suisse, puis français, un groupement de défense s'est plus récemment constitué en Allemagne.

Pour le sixième anniversaire de l'aéroport en 2006, plusieurs associations de protection des rivières des trois pays se sont prononcées contre les nuisances aériennes en signant une charte trinationale exigeant l'arrêt des vols de nuit et le plafonnement des mouvements, demandant qu'il soit peu de chance d'être entendues par les gestionnaires aéroportuaires à la recherche de nouveaux trafics. Ces derniers n'ont pas eu l'évolution technique des moteurs qui permettrait de concilier croissance du trafic à un niveau sonore stable. Il est clair que l'ensemble des associations de défense condamnerait fermement la politique de doublement du trafic de fret de l'EuroAirport qui concerne particulièrement les trafics express aux horaires décalés. Les perceptions et les intérêts divergents des populations incommodes résident bien sûr les alliances systématiques assez improbables. L'analyse de la perception de la nuisance sonore dans sa construction sociale et politique mériterait bien des développements, d'autant qu'elle relève dans notre cas de trois sensibilités nationales distinctes, que viennent encore recouper les oppositions entre populations urbaines et périurbaines. Pour notre espace d'étude, nous nous permettons ici de renvoyer ici à l'analyse approfondie qui vient d'en être faite (FLITNER, 2007).

Conclusion

Au terme de l'analyse que nous avons menée la gestion des mouvements aériens et sa gouvernance dans la région badoise ? Peut-être tout d'abord que la frontière n'est pas purement et simplement efficace : les frontières nationales n'ont pas disparu, même si ce sentiment peut être ressenti par l'usager. Telle est aussi la volonté des collectivités locales, soucieuses d'affirmer un territoire transfrontalier. À travers le symbole fort qu'est devenu pour eux l'infrastructure aéroportuaire. Mais cette fluidité apparente repose sur un complexe apprentissage juridique et technique qui n'est pas près d'effacer la réalité de la frontière. Nous avons aussi pu mettre en évidence, à diverses échelles, les architectures spécifiques qui intègrent dans leur fonctionnement même la fonction frontalière à travers des accords juridiques et l'organisation spécifique de circulations et d'infrastructures. Tout indique que la frontière n'a pas disparu, mais qu'elle est prise en charge dans la gestion même du nœud de transport. La limite autrefois intangible qu'était la frontière nationale fait alors l'objet de multiples accords et d'arrangements, suscitant ce que l'on pourrait appeler des « frontières négociées », par opposition aux frontières traditionnelles, perçues comme absolues et conflictogènes.

Encore faut-il voir que la négociation s'opère selon des rythmes et des échelles fort variables. A ce titre, l'espace aérien badois souligne bien la diversité des acteurs étatiques, collectivités régionales et riverains qui demeurent en étroite interaction. Des aménagements frontaliers sont ainsi négociés aux diverses échelles géographiques : à travers l'entrecroisement des espaces de l'aéroport qui cherchent à maintenir un partage symétrique au sol entre la France et la Suisse ou à travers la délégation d'espaces et de services dans le ciel, au profit de l'acteur français qu'est la DGAC, conduisant à un effacement report des frontières pour le contrôle aérien. Si la continuité des accès terrestres semble aujourd'hui moins aboutie, des réalisations récentes (Nordautogate) et futures (desserte ferroviaire) devraient en modifier profondément la situation. Enfin, on a vu que pour les riverains, la frontière demeure un repère majeur, à la fois dans les représentations et dans la recherche de nouveaux consensus.

Le cas de l'espace de Bâle-Mulhouse souligne donc à quel point il est difficile, en position frontalière, de réaliser l'aspiration à la banalité territoriale, encore que celle-ci ne soit pas

fondamentalement différente. L'EuroAirport n'est pas le seul aéroport à rencontrer de telles problématiques en position frontalière. On peut évoquer pour la seule Suisse, Genève-Cointrin et Zurich-Kloten, dont la gestion suppose le survol d'approche de la France pour le premier et de l'Allemagne pour le second. La singularité badoise repose toutefois sur un aménagement, non pas par des accords « de part et d'autre de la frontière », mais sur la volonté fondatrice d'une gestion partagée et la recherche d'un équilibre a priori, entre acteurs, aussi bien dans le financement que dans le droit. Nous avons vu que ce choix a d'abord été dicté par la contrainte et non par rapport à un idéal d'ailleurs anachronique d'intégration territoriale. L'hybridation réalisée apporte des facilités, tout en engendrant d'indéniables lourdeurs par rapport à la coordination des cadres nationaux. Mais au-delà de cet aspect, la question centrale qui se pose, et qui traverse d'ailleurs l'ensemble des territoires transfrontaliers et leurs acteurs, est bien de savoir si ces hybridations sont à terme aptes à acquiescer une véritable autonomie de représentation et d'action. Pour l'EuroAirport en tout cas, il demeure une marge certaine entre un discours affiché d'intégration et une réalité fondée sur l'articulation des systèmes nationaux.

Bibliographie

- ARBARET-SCHULZ, C., BEYER A. (2003), « Polycentrisme aéroportuaire et polycentrisme urbain sur les frontières nord-orientales de la France », in *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, PUR, Rennes, pp. 127 - 139.
- BEYER A. (2006), « Wiggins/PlaneStation ou l'échec d'une mise en réseau spéculative de fiches aéroportuaires », in *Revue Géographique de l'Est*, n°3-4, 2007, pp.177-189.
- BEYER A., (2007), Anciennes et nouvelles frontières du « Ciel Unique Européen ». Enjeux techniques et territoriaux du contrôle aérien en Europe, in *Flux* (à paraître).
- CHASSIGNET D. (1996), « L'intégration transfrontalière et ses conséquences spatiales dans le Sud-Alsace », in *Revue géographique de l'Est*, 1996-2, pp.113-131.
- COHEN G., REITEL B., WOESSNER R. (2006), « Gouvernance urbaine dans une région transfrontalière dans le processus de construction européenne : des frontières entre induration et dévaluation entre Bâle (CH) et Mulhouse (F) », 40^{ème} colloque de l'ASRDLF, sept 2006, Dijon.
- DEBARBIEUX B. (1995), « Le lien, le territoire et trois figures de météoriques. L'Espace géographique », n° 2.
- DGAC (2006), *Projet ILS 34. Une nouvelle procédure d'atterrissage*, http://www.aviation-civile.gouv.fr/html/actu_gd/bale_bfrSynthese-F.pdf
- EUROAIRPORT, (diverses années), *Bulletin environnement*, www.euroairport.com/FR/environnement.php?PAGEID=148&lang=FR
- FABUREL G. (2002), « Évaluation du coût social du bruit des avions. Application de la méthode d'évaluation contingente au cas d'Orly », in *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 42/2002 - pp. 43-74
- FABUREL G. (2005) « L'espace aérien et les aéroports : l'épreuve des territoires. Présentation du dossier », in *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 47/2005 - pp. 5-9
- FLITNER M. (2007), *Lärm an der Grenze. Fluglärm und Umweltgerechtigkeit am Beispiel des binationalen Flughafens Basel-Mulhouse*, Steiner, 238 p.
- GRARD L. (1993), *Le droit aérien*, Coll. « Que sais-je ? », PUF, 127 p.
- GROUPE FRONTIERE, Arbaret-Schulz C., Beyer A., Permay J.-L., Reitel B., Selimanovski C., Sohn C. et Zander P., (2004), « La frontière, un objet spatial en mutation », *EspacesTemps.net*, <http://espacestemps.net/document842.html>
- IAURIF, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France (2004), *Cahiers de*

- l'IAURIF n° 139/140 « Aéroports et territoires ».
- KAISER W. (1998), « Régions et frontières : l'espace frontalier de Bâle, XVIe-XIXe siècles », in Haupt Heinz Gerbard, Müller Michael G., et Woolf Stuart J. (dir.), *Regional and National Identities in Europe, 19th-20th centuries - Les identités régionales et nationales en Europe au XIXe et XXe siècles*, La Haye, Kluwer, p. 379-410.
- LADET G. (1984), *Le statut de l'aéroport de Bâle-Mulhouse*, Pedone, Paris, 327 p.
- LEVY J., LUSSAULT M. (2003), article « aménagement », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p.61.
- MAIGNAN G. (1991), *Contrôle de la circulation aérienne*, Coll. « Que sais-je ? », PUF, 127 p.
- REITEL B., TANNIER C. (2003), « Analyse fractale de l'étalement urbain de l'agglomération de Bâle (Chapitre II.3.2) », in *Morphologie des villes émergentes en Europe à travers les analyses fractales*, Rapport de recherche pour le Ministère de l'Équipement, dir. P. Frankhauser, pp. 90-110.
- SBB, DB, SNCF, RFF (2003), *Développement de l'infrastructure transfrontalière dans la région de Bâle. Planification stratégique globale Bâle 2003-2030*, document, Zurich, 23 p.
- VARLET J. (2000), « Dynamique des interconnexions des réseaux de transport rapides en Europe : devenir et diffusion spatiale d'un concept géographique », *Flux*, n°41, juillet-septembre, pp.46-49.

Resources documentaires consultées en ligne

- Agglomération Trinationale de Bâle : www.tbz-ath.org
- AOPA (Aircraft Owners and Pilots Association) : www.aopa.ch
- DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile) : www.dgac.fr
- EuroAirport : www.euroairport.com
- Métrobasel : www.metrobasel.ch
- Mission Opérationnelle Transfrontalière : www.espaces-transfrontaliers.org
- Projet d'amélioration de la desserte ferroviaire régionale : www.hertweg-basel.ch
- Projet Euroville Basel : www.suedpark.ch
- SIA (Service de l'Information Aéronautique) : www.sia.aviation-civile.gouv.fr
- Skyguide : www.skyguide.ch

Quel niveau d'intervention pour réduire la dépendance automobile des travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg ?

Par Sébastien PETIT, GREA Université Paris 1

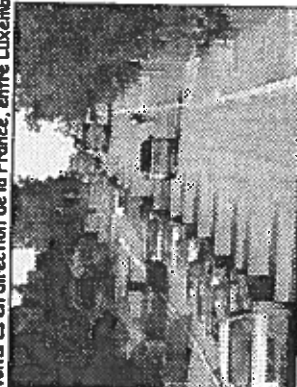
Résumé

La forte dépendance automobile des travailleurs frontaliers du Luxembourg est essentiellement liée au manque d'alternatives efficaces capables de concurrencer l'emploi frontalier (conditions salariales) et l'attractivité du Luxembourg (en terme de fiscalité) tendraient à stimuler les déplacements transfrontaliers ainsi que l'équipement en automobile des frontaliers, constituant alors des éléments nouveaux dans les mécanismes du processus de dépendance automobile. Réduire la dépendance automobile des frontaliers apparaît comme inévitable en raison notamment de la saturation des infrastructures et des prévisions de croissance de la main d'œuvre frontalière. Favoriser le report modal vers les transports collectifs est une des solutions mais elle nécessite d'améliorer les liaisons transfrontalières, en définissant un niveau d'intervention adéquat et tenant compte des réalités territoriales locales.

Abstract

The strong car dependence of cross-border working force of Luxembourg is mainly due to the lack of efficient alternatives unable to compete with cars' high performances. Specificities of cross-border labour market (incomes terms) and the attractive power of Luxembourg (taxation law) would induce trans-border trips and the motorization of frontier workers households, featuring new mechanisms into the car dependency process. Reducing car dependence can't be avoided because of traffic congestion and growing perspectives of cross-border labour market. Improving trans-border links and transit by planning out a significant level for transport policy that takes into account geographic and local governments particularisms are necessary in order to support modal report from cars to public transportation.

La dépendance automobile et ses conséquences « visibles » : 18h00, file continue de voitures en direction de la France, entre Luxembourg et Friaange.



(Photo de l'auteur)

Introduction

Le Grand-duché de Luxembourg constitue un pôle d'attraction économique régional majeur. Autrefois puissance industrielle et minière, devenue, à la suite d'une reconversion exemplaire, puissance financière ayant réussi à conserver une (petite) partie de son appareil industriel et su diversifier ses activités (services, logistique, rente liée à la fiscalité sur les carburants et le tabac), le Luxembourg n'a cessé d'attirer, jadis, ouvriers et mineurs, aujourd'hui cols blancs et employés anonymes en provenance des régions frontalières des trois pays voisins que sont la France, l'Allemagne et la Belgique. Car l'un des atouts du Luxembourg réside dans sa localisation, au centre d'une vaste région urbaine transfrontalière lui fournissant sa main d'œuvre, variable d'ajustement économique par excellence.

Depuis une vingtaine d'années, l'emploi frontalier s'est considérablement développé. De quelques dizaines de milliers dans les années 1980, le nombre de travailleurs frontaliers a littéralement explosé dans les années 1990 et le mouvement se poursuit actuellement. Il s'agit de la première région frontalière d'Europe en terme de volume de flux, le Luxembourg drainant les frontaliers en provenance de trois pays. Comme toutes les autres régions frontalières organisées autour d'un pôle économique d'importance, ces flux se font à destination quasi exclusive du Luxembourg. En 2005, pour une centaine de frontaliers sortant, près de 121000 sont entrés quotidiennement au Luxembourg. L'automobile a assuré plus de 9 déplacements sur 10 en tant que mode unique ou mode principal de déplacement.

Ce trafic transfrontalier, dont l'évolution a suivi la même progression que celle de l'emploi, est à l'origine de graves problèmes de saturation des réseaux routiers et autoroutiers, auxquels on doit ajouter l'impact sur l'environnement. Aux heures pleines, la congestion des infrastructures routières affecte sans distinction les agglomérations luxembourgeoises ainsi que celles de la région urbaine transfrontalière (Arlon, Longwy, Villerupt et Audun, Thionville, Trèves). Toutefois, ces difficultés de circulation se révèlent d'autant plus problématique pour le Luxembourg que le trafic des frontaliers s'ajoute au trafic local déjà dense ainsi qu'au trafic de transit (poids lourds). Cette utilisation massive de l'automobile par les travailleurs frontaliers traduit un niveau élevé de dépendance automobile. Ce recours systématique à l'automobile pour les déplacements domicile/travail, ou bien pour d'autres motifs (loisirs, courses...), est le résultat d'un processus complexe et décisif quant au choix modal opéré par les individus mobiles.

Dans le contexte particulier de la région urbaine transfrontalière centrée sur le Luxembourg, la présence de frontières nationales perturbe les mécanismes régissant le processus de dépendance automobile. Ces frontières créent des conditions géographiques et socio-économiques favorisant l'usage de l'automobile. En multipliant les niveaux d'intervention, elles complexifient la mise en place d'alternatives efficaces capables d'offrir une alternative à l'automobile. Une fois ces mécanismes et ces interrelations compris et explicités, il sera alors possible de répondre à la question : peut-on réduire la dépendance automobile des travailleurs frontaliers ?

1. La dépendance automobile des travailleurs frontaliers

1.1. Le processus de dépendance automobile

Le concept de dépendance automobile est une notion relativement récente apparue dans les années 1990. Il a été employé pour la première fois par une équipe de chercheurs britanniques (Dargy et Goodwin, 1995) pour décrire les relations de cause à effet entre les politiques d'aménagement (localisation de l'habitat, des services, des emplois) et l'utilisation croissante et inévitable de l'automobile pour se déplacer. Ce concept d'une dépendance structurelle a été repris par une équipe

Le concept de dépendance automobile est une notion relativement récente apparue dans les années 1990. Il a été employé pour la première fois par une équipe de chercheurs britanniques (Dargy et Goodwin, 1995) pour décrire les relations de cause à effet entre les politiques d'aménagement (localisation de l'habitat, des services, des emplois) et l'utilisation croissante et inévitable de l'automobile pour se déplacer. Ce concept d'une dépendance structurelle a été repris par une équipe

Le concept de dépendance automobile est une notion relativement récente apparue dans les années 1990. Il a été employé pour la première fois par une équipe de chercheurs britanniques (Dargy et Goodwin, 1995) pour décrire les relations de cause à effet entre les politiques d'aménagement (localisation de l'habitat, des services, des emplois) et l'utilisation croissante et inévitable de l'automobile pour se déplacer. Ce concept d'une dépendance structurelle a été repris par une équipe

autrichienne (Newman, Kentworthy, Vinita, 1998) qui a alors mis en évidence la relation entre consommation de carburant et densité des villes censée pouvoir mesurer le niveau de dépendance automobile, celui-ci augmentant lorsque la densité diminue et la consommation de carburant croît, et inversement.

Ces approches n'ont cependant pas permis d'explicitier ce qu'est la notion de dépendance automobile. En effet, l'utilisation massive de l'automobile pour se déplacer n'est qu'une des conséquences d'un processus bien plus complexe, défini à la fin de la décennie 90 par un aménageur français (Dupuy, 1999). Le processus de dépendance automobile s'inscrit dans celui de l'avènement de l'automobile comme mode de déplacement dominant dans les pays développés. L'automobile est devenue le facteur structurant d'un espace aménagé pour et par elle, correspondant à la mise en place du « système automobile ». L'accès aux différentes infrastructures et services du quotidien était conçu d'abord pour les automobilistes, le paradigme de l'époque étant que chaque individu disposerait à terme d'une voiture.

Cependant, la motorisation totale (l'ensemble de la population dispose d'une automobile) est illusoire : il restera toujours une part non négligeable de la population qui ne peut s'équiper ou ne peut utiliser une voiture (mineurs, personnes âgées ou malades, pauvres...). Ces individus souffriront alors d'un différentiel d'accessibilité qui les oppose aux automobilistes à qui leur voiture confère un niveau d'accessibilité « garanti » à l'ensemble des équipements conçus pour être atteints en voiture. Pour tous les autres ne possédant pas encore d'automobile, la recherche constante d'un meilleur niveau d'accessibilité les « poussera » à terme à s'équiper en véhicule, unique moyen de transport permettant de maximiser leur niveau d'accessibilité global. C'est le processus de dépendance automobile.

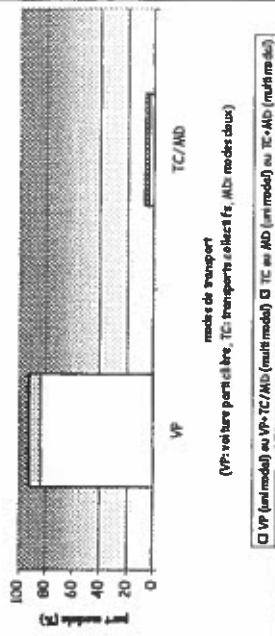
1.2. Des frontaliers dépendants

Le niveau de dépendance automobile (autrefois dit, l'intensité du processus conduisant à la motorisation) s'évalue en fonction du niveau de motorisation, du nombre de titulaires des permis de conduire et du nombre de kilomètres parcourus par les automobilistes. L'utilisation intensive de l'automobile (déplacements fréquents sur de longues distances et part mode prédominante) ainsi que le degré élevé de motorisation suffisent à prouver la forte dépendance automobile des frontaliers travaillant au Luxembourg. Les fondements de cette dépendance sont multiples.

Il y a au préalable une réalité géographique et économique, génératrice du besoin de déplacement : se rendre à son lieu de travail, séparé du lieu de résidence par une frontière d'Etat qu'il faut traverser. Mais pourquoi utiliser l'automobile ? Les lieux de résidence des frontaliers sont très dispersés et distribués entre les principales villes (Arlon, Longwy, Thionville, Metz, Trèves) et les espaces périurbains et ruraux interstitiels de la région urbaine transfrontalière de Luxembourg. Les automobilistes bénéficient de réseaux routier et autoroutier denses les autorisant à se déplacer rapidement sur de grandes distances, alors qu'une part importante des frontaliers n'a pas accès à un mode de transport de type train ou bus, qui plus est transfrontalier. Par conséquent, pour beaucoup d'entre eux, la voiture constitue l'unique mode de déplacement capable de leur faire traverser la frontière et de les acheminer vers leur lieu de travail. Et très fréquemment, c'est également l'unique mode de transport dont ils disposent pour se déplacer depuis leur domicile pour aller faire leurs courses ou se rendre au cinéma...

seul mode de transport
la frontière

Partage modal pour les déplacements domicile-travail



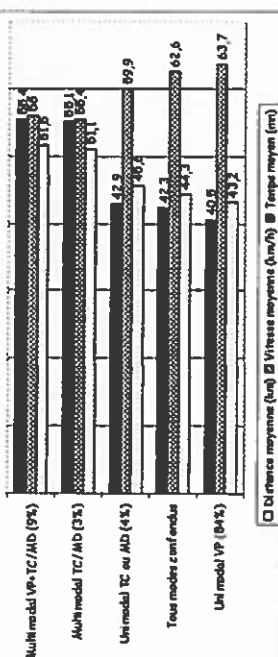
(Source: CERS/INSTEAD, STATEC, 2004)

Lorsque des alternatives à l'automobile existent (ou moins dans le cadre de la migration pendulaire liée au travail), les règles de la concurrence modale sont perturbées par les caractéristiques des trajets des frontaliers et donc de réajustement plus ou moins long vers la gare ou l'arrêt le plus proche du domicile. Les ruptures de charge ainsi que les temps d'attente variables lors des correspondances ne sont pas toujours bien étudiés, en particulier lorsque l'on passe d'un type de réseau à un autre (régional à urbain) et d'un pays à un autre. L'organisation de déplacements intégrant plusieurs motifs est rendue très complexe en raison des contraintes horaires et de la présence ou non d'arrêts et de leur localisation par rapport aux lieux de destination. On distingue bien l'impact de ces contraintes sur les caractéristiques des trajets des frontaliers : la vitesse moyenne de déplacement en TC est inférieure à celle de l'automobile (36 km/h contre 63,7). La différence de longueur du trajet moyen entre automobilistes et usagers des TC traduit le fait qu'une majorité des frontaliers (76%) réside à plus de 30 kilomètres de leur lieu de travail, soit dans une bande d'environ 20 à 30 kilomètres de large située au-delà de la frontière luxembourgeoise, tandis que les usagers des TC sont concentrés le long des quelques corridors ferroviaires, tel que le Sillon Lorrain qui s'étire sur plus de 50 kilomètres après la frontière.

de rupture
de charge
=>

les déplacements
des frontaliers
de l'étranger
vers le lieu de
travail

Caractéristiques des trajets des frontaliers (2003)



(Ibid)

L'avantage de l'automobile en terme d'accessibilité sur les autres modes est indéniable. Il explique certainement le haut niveau de motorisation des habitants de la Grande Région pour lesquels l'automobile représente bien souvent l'unique moyen de déplacement et le sésame indispensable pour celui qui désire travailler au Luxembourg. De surcroît, certains facteurs spécifiques dû à la présence du Luxembourg tendraient à stimuler la motorisation.

1.3 Une incitation à utiliser l'automobile ?

Travailler au Luxembourg rend dépendant de l'automobile ! En effet, en étant salariés au Luxembourg, les frontaliers bénéficient de salaires plus élevés que dans leur pays d'origine. Ils y achètent leur carburant (et aussi leurs cigarettes, autre forme de dépendance...) car les assises sur les produits pétroliers sont moins élevées au Luxembourg que dans les Etats voisins, mais également leurs véhicules en raison du plus faible taux de taxation des biens de consommation courante. De surcroît, le réseau autoroutier est gratuit au Luxembourg et dans l'ensemble de la zone frontalière. Certains frontaliers profitent de la mise à disposition par leur employeur d'une voiture de fonction et/ou d'une place de stationnement sur ou à proximité de leur lieu de travail, ce qui encourage l'utilisation de la voiture et accroît d'avantage l'effet de concurrence malsaine par rapport aux TC.

Cet enchaînement de facteurs concourants à favoriser l'utilisation de l'automobile n'est pas sans rappeler les mécanismes du processus de dépendance automobile propres au Luxembourg. Au cours des années 1960-1970, alors que le Grand-duché est en pleine reconversion économique, l'orientation vers les activités financières permet une élévation générale du niveau de vie. Le développement des infrastructures autoroutières et la transformation de la capitale symbolisent cette reconversion. L'automobile est placée au centre de tous les projets urbanistiques (réorganisation du centre-ville et développement du quartier de Kirchberg autour d'un axe autoroutier, extension et modernisation du réseau autoroutier, etc.) alors même que les investissements dans les transports publics restent limités. Le système automobile luxembourgeois, tant du point de vue des infrastructures que des services, se développe rapidement, ce qui contribue à l'essor de l'automobile. Le Luxembourg occupe aujourd'hui le premier rang des pays européens en terme de

motorisation, avec près de 650 automobiles pour 1000 habitants (Petit, 2005 & 2007).

Taxes et salaires : comparaison entre le Luxembourg et ses voisins

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
Taux de TVA (%)	15	19	21	19,6
Taxes d'assises sur l'essence ² (en € pour 100L)	462	655	592	602
Taxes d'assises sur le diesel ² (en € pour 100L)	290	470	331	425
Salaires mensuel brut moyen ³	2200	-	1469	1280

L'androgée avec les travailleurs frontaliers est manifeste : grâce aux revenus plus importants dont ils jouissent en occupant un emploi au Luxembourg, leur niveau de vie a sensiblement augmenté, surtout en comparaison de celui de leurs compatriotes non frontaliers qui réside dans des régions où les conséquences de la crise industrielle des années 1970 sont encore présentes. Bénéficiant des avantages offerts par le système automobile luxembourgeois, la voiture s'est imposée comme mode de transport principal et privilégié car elle seule répondait à l'ensemble des contraintes liées aux déplacements domicile/travail ; mais également parce que, comme nous l'avons démontré pour les résidents luxembourgeois, elle représente un puissant symbole de réussite sociale (Ibid).

L'influence du système automobile luxembourgeois au-delà des frontières nationales affecte aussi les résidents de la région urbaine transfrontalière ne travaillant pas au Luxembourg. La frontière est franchie quotidiennement par des automobilistes allemands, wallons ou alsaciens, résidant à proximité de la ligne frontalière, pour qui le Luxembourg constitue en quelque sorte un « supermarché » spécialisé dans la vente de carburants, de cigarettes et d'alcool. Par chance, le réseau de stations-service dans lequel ils s'approvisionnent et qui est localisé juste après la ligne frontalière est souvent associé à des grandes surfaces qui font défaut dans leur région d'origine et qui constituent un nouveau motif de déplacement.

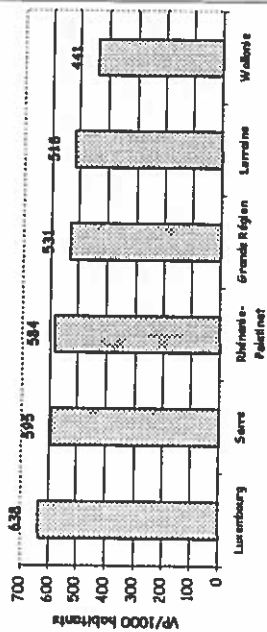
Dans cette région frontalière trinationale structurée par d'intenses déplacements, les transports collectifs frontaliers sont-ils réellement adaptés aux différents besoins en matière de mobilité ? Ou bien souffrent-ils d'un manque de coordination et de concertation entre les différents acteurs en charge des TC, susceptible de les rendre plus efficaces afin de gagner des parts de marché par rapport à l'automobile ? C'est en somme la question du niveau d'intervention approprié pour réduire la dépendance automobile qui est posée.

¹ Taux de TVA en vigueur au 1^{er} mai 2007 dans les 27 Etats membres de l'UE.

² Source : GPEL (Groupe des Pétroliers Luxembourgeois), rapport annuel 2006.

³ Calculé sur la base de 13 salaires mensuels bruts moyens ; d'après EURES, étude IRS des Trois frontières, 2004.

Niveaux de motorisation par habitant



Source : Annuaire statistique de la Grande Région, 2004

2. L'aménagement des transports collectifs transfrontaliers

2.1. Un niveau d'offre variable

Il est en premier lieu indispensable de préciser que les transports collectifs transfrontaliers (TCTF) sont, d'une manière générale, assez mal documentés. Ceux de la région urbaine transfrontalière luxembourgeoise sont particulièrement méconnus. Les données de base sur les exploitants, les lignes existantes et à fortiori sur leur fréquentation sont lacunaires, voire inexistantes. Pour la plupart des liaisons transfrontalières routières, il n'existe ni carte ni plan de ligne représentant les points d'arrêt, ce qui représente un premier obstacle pour les usagers souhaitant élaborer leur déplacement.

Pourtant les liaisons transfrontalières à destination du Luxembourg existent et certaines d'entre-elles sont très performantes. Un rapide recensement de l'existant permet de dénombrer : six lignes de TC « lourds » (trains) correspondant au prolongement du réseau ferré en étoile centré sur la ville de Luxembourg et offrant des liaisons vers la Belgique, l'Allemagne et la France, opérées par les CFL, la SNCB, la SNCF et la DB. Une quinzaine de liaisons routières, dont neuf lignes organisées par le RSTR¹ (Luxembourg) et une par les bus CFL à destination de l'Allemagne, deux lignes transfrontalières dans le bassin de Longwy exploitées par la SEMITUL² et deux autres dans le bassin de Thionville opérées par Trans-Fensch, ainsi qu'une ligne entre Athus et Longwy gérée par l'opérateur wallon TEC. Toutefois, malgré leur nombre, les liaisons transfrontalières par bus offrent une capacité et des performances bien inférieures à celles des liaisons ferroviaires. Dans une étude sur les TCTF (2002), la Mission Opérationnelle Transfrontalière compare les liaisons par bus et par train : sur le Sillon Mosellan (axe Thionville/Luxembourg), le train assure 99,6 % des déplacements frontalières réalisés en TC, avec 7800 passagers par jour et par sens. Les deux lignes de bus transfrontalières ne sont fréquentées que par 30 passagers/jour/sens. C'est qu'avec quatre allers/retours par jour (deux le matin vers le Luxembourg et deux le soir dans le sens opposé), la liaison par bus ne peut rivaliser avec la liaison ferroviaire cadencée mise en place par la Région Lorraine et

¹ Régime Général des Transports Routiers, qui dépend du Ministère des Transports Luxembourgeois.
² Société d'Economie Mixte des Transports Urbains de Longwy.

les CFL (deux départs par heure, renforcée au quart d'heure aux heures pleines, soit plus d'une trentaine de navettes quotidiennes).

Si le « phénomène » frontalier n'a pas suffisamment été anticipé à ses débuts, certaines initiatives locales ainsi que les pratiques actuelles montrent une réelle prise en compte du problème des déplacements des travailleurs frontaliers et de la question des alternatives à l'automobile. Certes, les liaisons ferroviaires entre le Luxembourg et les pays voisins sont centenaires, mais le niveau de service, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, est longtemps resté médiocre. Au cours des années 1990, les premières liaisons transfrontalières destinées à améliorer les déplacements des frontaliers vers le Luxembourg sont créées. En 1992, l'antenne ferroviaire entre Audun-le-Tiche (Moselle) et Esch-sur-Alzette a été réactivée par les CFL, à la demande du gouvernement luxembourgeois qui a assumé la totalité du financement. En 2003, c'est l'antenne entre Bettembourg et Dudelange qui a été prolongée côté français, jusqu'à Volmerange-les-Mines, dans les mêmes conditions. Ces initiatives démontrent le potentiel que représentent les anciennes voies ferrées industrielles de la région, qui au lieu d'être démantelées comme ce fut le cas en Lorraine, peuvent être réactivées et offrir une desserte ferroviaire locale directe entre le Luxembourg et les noyaux urbains de la zone frontalière où résident les frontaliers.

Le succès de ces liaisons est indéniable : 1200 passagers/jour/sens sur le tronçon Audun/Esch/Luxembourg grâce aux navettes cadencées directes vers Luxembourg aux heures de pointe, quand la liaison par bus entre Audun et Esch ne transporte que 30 passagers en moyenne, selon les données fournies par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Cet exemple est significatif de l'effort des CFL pour développer leur offre de transport, tant au niveau national que transfrontalier. L'opérateur luxembourgeois a modernisé son parc de voitures passagers et de locomotives en s'équipant de rames à deux niveaux ultramodernes. Les liaisons frontalières ont profité de cet effort, notamment sur l'axe du Sillon Lorrain où l'exploitation se fait en commun avec la SNCF (TER) et pour lequel du matériel à haute capacité a été acquis conjointement avec la Région Lorraine. Cadencement, offre conséquente et de qualité, mais également mise en place d'une tarification commune et intégrée sont les ingrédients de la recette du succès pour les TCTF.

2.2. La nécessité de nouveaux modèles d'organisation des TCTF

La logique d'axe, modèle privilégié d'organisation des TCTF commun, comme le souligne la MOT, à la plupart des liaisons transfrontalières, admet certaines limites. Le Sillon Lorrain en est l'exemple type : il dessert les pôles urbains disposés le long du tracé de la ligne qui relie Luxembourg à Metz et Nancy. Il concerne donc des espaces à forte densité mais concentrés le long de cet axe. Au-delà de cette zone de forte densité, il n'existe aucune solution pertinente de rabattement (P+R de grande capacité ou TC en nombre suffisant). Le pouvoir d'attraction devient quasi nul. A l'arrivée, c'est-à-dire au Luxembourg, si la desserte des pôles d'emploi par les transports collectifs locaux n'est pas de qualité (offre et fréquence insuffisante), le niveau d'accessibilité globale ne sera pas concurrentiel par rapport à l'automobile, en dépit d'un axe « lourd » garantissant un bon niveau de service sur le tronçon transfrontalier. Il n'existe à notre connaissance pas de réelle concertation entre les autorités organisant les transports collectifs urbains de Thionville ou de Metz et la ville de Luxembourg qui gère le réseau de bus urbains de la capitale. Or la chaîne de déplacement des frontaliers commence et se termine sur ces réseaux urbains. Les abonnements des frontaliers (FlexWay) leur permettent, depuis l'une des gares

françaises de départ, d'emprunter l'ensemble des réseaux de transport du Luxembourg (ferroviaire et bus sur le réseau national des CFL et du RETR, urbain sur les réseaux d'autobus de la ville de Luxembourg et des TLCE dans le Canton de Esch), mais aucun des réseaux urbains de Metz ou de Thionville obligent à cumuler les cartes d'abonnement. Le Conseil Economique et Social de la Région Lorraine s'est écarté récemment de ces difficultés de « circulation » entre la Lorraine et le Luxembourg, qui sont accentuées lorsque l'usager ne possède pas d'abonnement.

D'autres exemples montrent qu'il est possible de développer des liaisons transfrontalières efficaces, à des coûts d'exploitation moindres que reposant sur l'utilisation du bus, tout en adoptant une autre logique d'organisation. Sur l'axe Longwy/Rodange (gare frontalière luxembourgeoise localisée à proximité du PED de Longwy), la part de marché du bus (76%) est supérieure à celle du train (24%). Les deux lignes de bus dites « transfrontalières » ont été mises en place par l'opérateur français (SEMTUL) de manière à assurer le rabattement des frontaliers résidents dans le P.T.U.⁴ de l'agglomération de Longwy vers la gare CFL de Rodange, qui bénéficie de liaisons directes (mais omnibus) vers la Capitale : c'est la logique dite de réseau.

Un effort particulier a été porté sur l'intermodalité : la correspondance bus/train se fait qu'à qui ; à chaque arrivée d'un bus à lieu le départ d'un train et réciproquement : l'abonnement sur le réseau CFL est valable sur tout le réseau de la SEMTUL. L'exploitation des deux lignes se fait en commun avec deux autres opérateurs luxembourgeois et c'est le Ministère des Transports luxembourgeois qui finance la totalité des coûts de fonctionnement de ces « transfrontalières ». La déserte de la zone de résidence des frontaliers (l'agglomération de Longwy) et les pôles d'emploi (situés au Luxembourg), accessibles via un trajet en train depuis Rodange grâce au même titre de transport, est organisée de manière globale. Cette logique d'organisation tient compte de l'origine et de la destination des travailleurs frontaliers, mais également des besoins de déplacements sur le lieu de résidence en favorisant l'utilisation des TC dans le bassin de vie.

Ce cas, unique dans la région, montre que des formes de collaboration simples peuvent être mises en œuvre et, surtout, que si l'offre de transport transfrontalier est performante, sans être forcément supérieure en terme d'efficacité pure par rapport à l'automobile (vitesse et temps moyen de déplacement), elle n'en reste pas moins attractive en raison notamment de son coût modique (45€ d'abonnement mensuel). Les exemples du Sillon Lorrain et des « transfrontalières » constituent deux modèles d'organisation diamétralement opposés. Ils mettent en évidence les obstacles et les contraintes qui nuisent à l'efficacité globale des TCTF et qui sont essentiellement liés aux logiques d'organisation, celles-ci ne coïncident que très rarement avec les logiques de fonctionnement des territoires frontaliers. Se pose alors la question du niveau d'intervention le plus approprié pour l'aménagement des TCTF.

2.3. Définir un niveau d'intervention approprié

Quelle est l'échelle de réflexion la plus appropriée pour organiser des TCTF capables de réduire la dépendance automobile ? L'une des réponses possibles est d'adopter l'offre de transport aux logiques d'organisation territoriale dont le cadre politique et morphologique tiendrait compte de la configuration des sites transfrontaliers et des besoins des individus. Notre approche se fonde sur les travaux de la NOT en matière de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières. L'un des axes de

⁴ Périmètre des transports urbains.

travail du rapport était d'établir une typologie des espaces transfrontaliers. La typologie proposée par l'équipe de l'ULB-JESEAAT détermine deux catégories de zones urbaines transfrontalières : les zones urbaines morphologiques (ZUM), rassemblant des communes contiguës ou la densité de population est supérieure à 650 hab./km² et comptant au moins 20000 habitants ; et les zones urbaines fonctionnelles (ZUF) qui sont les bassins d'emploi des ZUM. Chaque catégorie a des attributions spécifiques en fonction de la configuration territoriale et des échanges qui la structurent.

Selon la typologie établie, la capitale du Luxembourg est au centre d'une vaste ZUF comprenant, outre frontalière, des centres urbains secondaires de taille variable localisés en Belgique, en France et en Allemagne : lorsque ces derniers sont coadésents de part et d'autre de la ligne frontalière, ils forment des ZUM, que l'on peut considérer comme des sous-ensembles de la ZUF, relativement bien intégrés et animés par une dynamique propre. Les agglomérations transfrontalières de Esch-sur-Alzette, Audun-le-Tiche et Villers-les-Mines, Longwy, Péterange, Rodange et Aubange relèvent de ce cas. La gestion des déplacements au sein de la ZUF se résume à une échelle inférieure dans les différentes ZUM, mais la présence des frontières crée des contraintes similaires pour l'organisation des transports collectifs. En tenant compte de la réalité géographique des territoires et de leur fonctionnement, le rattachement à l'échelle de ces entités morphologiques et fonctionnelles permet un raisonnement global sur l'organisation des déplacements, prenant en compte la zone de départ où résident les frontaliers et la zone d'arrivée où ils travaillent, et dépassant les niveaux de réflexion actuels trop « isolés » que sont les communes et intercommunalités, les départements, les Régions, Provinces et Land ainsi que l'Etat luxembourgeois.

C'est cette logique de réflexion qui a été adoptée dans l'agglomération Franco-Valdo-Genevoise, grâce aux dispositions de l'accord de Karlsruhe qui tend à favoriser la coopération transfrontalière en donnant un cadre commun notamment pour la création et la gestion des réseaux techniques. En matière de transports collectifs transfrontaliers, l'intégration des différents partenaires dans l'agglomération genevoise est relativement avancée, avec la création d'une communauté tarifaire (Uniresa) et de groupements locaux de coopération transfrontalière (la structure juridique définie dans l'accord de Karlsruhe) associant les différents partenaires (collectivités locales, Etat de Genève) sur des projets variés dont les TCTF, avec la mise en œuvre de lignes dites « ELCT » desservant une partie de l'agglomération transfrontalière.

Les discussions actuellement en cours pour créer dans l'agglomération de Esch-Villers-Audun un groupement économique de coopération transfrontalière (structure similaire au ELCT) disposant d'un volet transport traduisent bien l'évolution du niveau de réflexion nécessaire pour mettre en œuvre des projets de transports collectifs transfrontaliers efficaces. C'est très probablement ce niveau d'intervention qui pourrait permettre de réduire la dépendance automobile des travailleurs frontaliers.

Conclusion

La dépendance automobile des frontaliers travaillant au Luxembourg constitue un sujet très préoccupant, en particulier pour le Gouvernement luxembourgeois. En effet, dans la perspective du « Luxembourg des 700000 » en 2020⁷ évoqué dans le

⁷ Prévision de croissance interne revue depuis à la baisse.

Programme Directeur (2003) et des prévisions de croissance de l'emploi frontalier (~100000 emplois en 2020 d'après l'IVL), la maîtrise des déplacements transfrontaliers apparaît comme l'un des enjeux majeurs pour le Luxembourg et sa région. Car les questions qui vont se poser en terme de localisation et développement des lieux de résidence et de travail des frontaliers concernent tout autant le Luxembourg que les territoires frontaliers qui le bordent. Jusqu'à présent, l'absence de projets communs et d'une vision globale en matière de TCTF a favorisé le haut niveau de dépendance automobile des frontaliers. La recherche d'un niveau d'intervention permettant d'agir durablement sur les mécanismes du processus de dépendance automobile doit être entreprise, en s'appuyant sur les outils juridiques existant tel que l'accord de Karlsruhe, dont la France et le Luxembourg, comme l'Allemagne et la Suisse, sont signataires. Les derniers écarts à surmonter seront bien entendu ceux du financement et de la coopération entre des partenaires nombreux situés à des niveaux institutionnels variés (Communes, Départements, Régions, Provinces, Landes et Etat). Le Luxembourg ne peut assumer seul le financement de tous les projets qui le concernent directement ou indirectement. Mais puisqu'il est au centre des problèmes en matière de déplacement, il lui revient la charge de mobiliser ses partenaires frontaliers et d'intégrer d'avantage la coopération transfrontalière dans ses programmes d'aménagement.

Des initiatives existent déjà, comme celles engagées par la Grande Région pour une réflexion commune sur la question de la mobilité des travailleurs frontaliers ou bien encore les discussions pour la création du GECT dans l'agglomération de Esch-Audun-Villerupt. Elles constituent une première avancée. Il reste à définir le niveau d'intervention le plus adéquat pour traiter le problème de la dépendance automobile.

Bibliographie indicative

- DARBY J., GOODWIN P. et al., *Car dependence: a report for the RAC Foundation for Motoring and the Environment*, 1993, ESRC Transport Studies Unit, University of Oxford.
- DIEDERICH R., *Accessibilité et flux à Luxembourg-Ville : simulation plurimodale de la circulation motorisée*, Thèse de doctorat de géographie, Strasbourg 1, 1998, 632p.
- DUPUY G., « Cities and automobile dependence » révisité : les contraintes de la densité, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 2002, p141-56.
- DUPUY G., *La dépendance automobile*, Anthropos, Economica, 1999, 160p.
- GERBER P., RAMM M., Vers une catégorisation des déplacements domicile-travail des frontaliers luxembourgeois en 2003, CEPS/INSTEAD, Population et Territoire n°11, 2004, 16p.
- MINISTRE DE L'INTERIEUR, *Programme Directeur d'Aménagement du Territoire*, DATUR, 2003, partie A 223p. + Partie B, *La mise en œuvre du programme directeur*, 74p.
- MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe*, SGAR Nord-Pas-de-Calais, 2006, 200p.
- MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, *Les transports frontaliers dans les agglomérations transfrontalières*, DTT, DEUHC, 2002, 138p.
- NEWMAN P., KENWORTHY J., VINTILA P., *Can we overcome automobile dependence?*, *Cities*, 12, 1, 1995, p.53-65.

PETIT S., *Le processus de dépendance automobile au Grand-duché de Luxembourg*, CEPS/INSTEAD, Université Paris 1, 2007, Population et Territoire n°11, 12p.

PETIT S., *Le processus de dépendance automobile au Grand-duché de Luxembourg*, mémoire de DEA de géographie en aménagement sous la direction de G. DUPUY, Université Paris 1, 2005, 177p.

R-T, AS&P, L.A.U.B., *IVL - Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg*, rapport d'activité, janvier 2004, 136p. + annexes.