

Pour un projet de réseau de villes transfrontalier

Fourquet, François

professeur d'économie, chercheur à Ikerka.

Le projet

La formation d'un réseau transfrontalier des villes situées de part et d'autre de la frontière faciliterait la prise en charge des problèmes d'aménagement du territoire commun à ces villes, c'est-à-dire le territoire de la "conurbation" Bayonne-Saint Sébastien.

Ce projet a commencé à être en fait réalisé dans le cadre de l'accord de coopération signé en janvier 1993 par le Gipuzcoa et le District BAB, ainsi que par l'accord donnant naissance également en 1993 à l'Eurodistrict Bidassoa-Xingudy composé de Fontarrabie, Irun et Hendaye.

Un bien collectif indivisible

L'aménagement du territoire est le type même d'action qui nécessite une prise en charge commune car le territoire est commun. Il existe un bien collectif indivisible produit et utilisé par les habitants des deux côtés de la frontière, de Bayonne à Saint-Sébastien. Il ne s'agit pas de l'unité de la nation basque, mais d'une *solidarité pratique* résultant de la gestion et de l'utilisation commune d'un territoire urbanisé de manière continue. S'il est excessif de parler d'une ville unique, il est raisonnable de parler, conformément à l'usage, de la "conurbation Bayonne-Saint-Sébastien": ce mot géographique, qui date de 1929, signifie "agglomération formée d'une ville et de ses banlieues, ou de villes voisines réunies" (Robert).

Si cette hypothèse d'un bien collectif indivisible est juste, au moins pour certains problèmes concrets, alors on ne peut compter sur les initiatives municipales dispersées ou sur l'initiative privée pour satisfaire les besoins des citoyens de cette ville conurbaine: il faut une autorité commune, un outil de gestion commun pour résoudre les problèmes communs à la conurbation.

En effet, les actions de l'une ont des conséquences sur toutes les autres, qu'elles soient agréables ou désagréables. C'est le propre de l'effet externe, concept économique inventé il y a un siècle pour concevoir et évaluer ces conséquences. L'exemple principal est précisément urbain: lorsqu'il existe un pôle urbain déjà constitué et rassemblant des entreprises, les autres entreprises sont attirées par cette ville et s'y installent parce qu'elles y bénéficient d'une "économie externe" qu'elles ne payent pas et qui n'apparaît donc pas dans leur

comptabilité: l'existence d'une main d'œuvre formée, d'un réseau de savoir faire industriel, de laboratoires, de services collectifs urbains, etc. Cette influence favorable est le principe même du pôle technologique moderne: la fertilisation croisée.

Cette fertilisation croisée n'a pas fonctionné de part et d'autre de la Bidassoa à cause, précisément, de l'existence de la frontière culturelle et physique entre les deux parties.

Une nouvelle citoyenneté

L'idée d'un réseau de ville transfrontalier suppose une conviction: l'adhésion juridique de l'Espagne à la Communauté Européenne a radicalement changé les conditions politiques dans lesquelles les habitants de ce pays vivaient depuis des siècles. Désormais, bien qu'appartenant à des Etats différents, nous *sommes citoyens d'un même ensemble politique, l'Europe*. Cet ensemble politique se définit non seulement géographiquement, mais aussi politiquement: l'acceptation des règles de la démocratie.

La volonté évidente des Basques de s'intégrer dans l'Europe ouvre de nouvelles possibilités à l'ouverture des relations transfrontalières. Mais du côté français, des réticences retardent l'inéluctable coopération économique ou institutionnelle.

Le but du colloque de Bayonne, organisé et animé par des professionnels de l'aménagement du territoire et de l'aménagement urbain, a été de contribuer à accélérer les choses, à former une conscience commune du territoire, à proposer des idées pour qu'elles soient entendues par les citoyens et qu'elles fassent réfléchir nos élus.

Il s'agit en un mot de faire avancer le projet *d'une ville sans frontière*, vraiment.

Fiche: une ville sans frontière

1. La conurbation Bayonne-St Sébastien

Depuis 1989 et l'effacement de la frontière, se répand l'idée qu'il existe, à mi chemin entre Bordeaux et Bilbao, une ville potentielle de 600 000 habitants dénommée localement "la conurbation Bayonne-Saint-Sébastien". Qu'en est-il exactement?

Cette conurbation comprend une trentaine de villes (unité urbaine de Bayonne + Hendaye, Irun, Fontarrabie et Donostialdea, la comarca de Saint-Sébastien). C'est un boulevard urbain, parfois clairsemé, qui s'étale au bord de la mer, long de 54 km et desservi par une autoroute continue qui permet d'aller d'un extrême à l'autre en moins de 3/4 d'heure. Ce littoral urbain est lesté par trois noyaux urbains véritables:

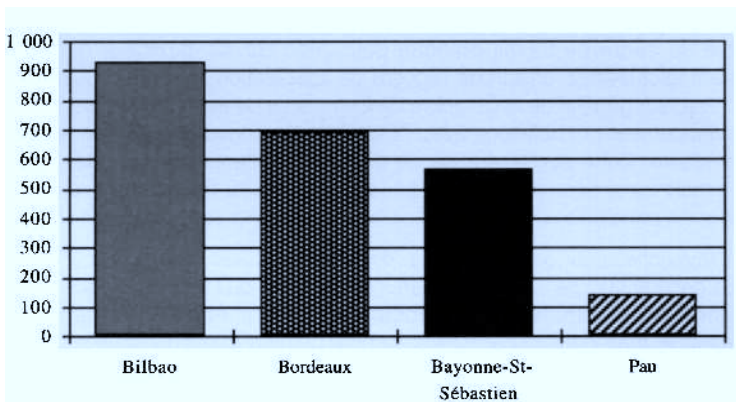
1/ au Nord le BAB (Bayonne, Biarritz et Anglet: 100 000 habitants au recensement de 1990). Autour du BAB s'étend une banlieue ouvrière et industrielle (Tarnos, Ondres, Boucau) ou résidentielle (Mouguerre, St Pierre d'Irube, Arcangues, Bassussary...), et suivie vers le Sud, le long de la côte, par deux petites villes balnéaires: Bidart et Guétary. Plus au sud, on rencontre Saint-Jean-de-Luz (port de pêche), Ciboure et Urrugne. Cet ensemble forme une unité urbaine au sens de l'INSEE et comptait 164 378 habitants en 1990.

2/ au milieu, un noyau urbain transfrontalier sur l'estuaire de la Bidassoa, comprenant Hendaye, Irun et Fontarrabie (80 000 habitants); cette unité urbaine est séparée de St-Jean-de-Luz par une corniche sauvage de moins de 10 km, mais la route de l'intérieur est urbanisée (Behobie, Urrugne, Ciboure);

3/ au sud, une troisième agglomération centrée sur Saint-Sébastien (capitale du Guipuzcoa, ville prestigieuse, 184 000 habitants au *censo* (recensement) de mars 1991) complétée par le second port du Pays Basque (Pasajes ou Pasaia, près de 20 000 habitants) et une ville industrielle (Renteria, 42 000 habitants); avec leurs banlieues, ces villes forment la comarca de Donostialdea, un ensemble de 325 000 habitants.

Regroupement en 4 conurbations majeures

nombre d'habitants	en %	
Bilbao	930 000	17
Bordeaux	696 000	13
Bayonne-St-Sébastien	559 000	10
Pau	145 000	3
Euskadi + Navarre + Aquitaine	5 483 000	100



Sources: *Anuario estadístico*, Eustat 1992: INE, *Avance 1991*, *Padrón municipal 1990*, p.59.

En Aquitaine, l'ensemble urbain Bayonne-Anglet-Biarritz occupe une position clé, il forme un nœud de communications à la jonction de deux axes de circulation: Sud-Nord, de Paris à Madrid et/ou Lisbonne; Ouest-Est, de Bilbao à Toulouse, Montpellier et la vallée du Rhône. Cette position cruciale est vraie pour tous les modes de transport: si l'on considère l'unité urbaine de Bayonne comme une ville, ce qu'elle est en fait, cette ville (représentée administrativement par le district de Bayonne-Anglet-Biarritz) dispose d'un port, d'un aéroport, d'une gare de chemin de fer où se rencontrent les lignes Paris-Irun et Toulouse-Irun, d'un nœud autoroutier où se croisent les autoroutes venant de Bordeaux et de Toulouse. Cet atout géographique, Bayonne a su l'utiliser en construisant en 1989 à

Mouguerre (sa proche banlieue), à proximité du carrefour autoroutier, un centre intermodal dit "Centre européen de fret". Bordeaux n'a pas encore construit le sien.

Ce tableau suggère que ceux qui affirment l'existence de cette conurbation expriment une volonté de faire le poids vis-à-vis de Bordeaux et de Bilbao. C'est en tout cas vrai des dirigeants bayonnais, qui supportent mal l'ignorance et l'éloignement dans lesquels les tiennent les responsables bordelais dans toutes les occasions de la vie administrative ou économique. Dans le schéma d'aménagement du territoire aquitain du premier plan régional (1982) Bayonne était considérée comme une ville presque rurale tournée vers Dax et Mont-de-Marsan; il n'était même pas fait allusion à sa fonction de relation avec l'Espagne. Cet aveuglement était dû à la vision bordelaise d'une Aquitaine bout-du-monde limitée par la frontière, au-delà de laquelle s'étendait une terra incognita. Avec l'Europe, cette terre inconnue se révèle être un pays industriel actif, peuplé et ambitieux.

La conscience de l'existence virtuelle de cette ville internationale est récente: elle est née avec l'entrée de l'Espagne dans la CEE. En 1987, nous avons mis l'agglomération en évidence: "L'unité urbaine de Bayonne s'étend vers le sud de manière quasi continue jusqu'à Saint-Sébastien: tout se passe comme si cette fourmillière d'environ 500 000 habitants s'était agglutinée le long de la côte, attirée par la mer comme par un aimant: hier route mondiale à longue distance, aujourd'hui route maritime certes, mais aussi espace touristique et industriel" (*Planification et développement local au Pays Basque, 1987* p.69).

Depuis, la conurbation est devenue un lieu commun pour les responsables de ce pays. En janvier 1990, Didier Borotra, futur maire de Biarritz, en parla dans un journal local; elle constitue un cadre de travail pratique pour Jean Gayas, directeur général du District Bayonne-Anglet&Biarritz, artisan de l'accord de coopération avec le Guipuzcoa. Pour Antton Lafont, directeur général de la Chambre de Commerce de Bayonne, un promoteur convaincu du développement des relations avec l'Espagne, "la conurbation Bayonne-Saint-Sébastien est une réalité. Cette agglomération de 600 000 habitants possède des atouts considérables... mais aussi des contraintes importantes qu'elle ne résoudra pas si chacune de ses composantes principales continue à travailler seule" (*Villes sans frontières, 1992* p.22).

En revanche, pour Javier Larraya, directeur du département d'économie du bureau d'études basque IKEI de Saint-Sébastien, co-signataire du Plan stratégique Guipuzcoa 2000 commandé par la Diputacion, "la conurbation Bayonne-St-Sébastien est une réalité géographique, mais dans quelle mesure est-elle une réalité économique sociale et politique? Aujourd'hui, cette réalité n'existe pas." (1992 p.34). Et pour Alfonso Oronoz, maire de Fontarrabie, "Une agglomération qui irait de Bayonne à Saint-Sébastien, cela me semble encore utopique et irréel" (*Villes sans frontières, 1993, p.12*)

Nous partageons ce scepticisme. La conurbation est plus désirée que réelle, elle n'existe que sur le papier, par addition du nombre des habitants. Pour nous, une ville, c'est beaucoup plus qu'une tache 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. L'ensemble Bayonne-Saint-Sébastien existe comme projet, mais ce n'est pas un moteur urbain qui entraîne tout une région, comme Bilbao le Pays Basque ou Bordeaux la Guyenne.

Néanmoins, on peut imaginer qu'à l'avenir il puisse le devenir au sein d'une communauté politique ouverte, l'Europe. C'est la piste qu'indique le démarrage récent d'une coopération transfrontalière entre le Guipuzcoa et le district BAB.

2. Coopération BAB-Guipuzcoa

Dans la voie politiquement ouverte par la coopération Aquitaine Euskadi, une coopération transfrontalière Guipuzcoa-BAB a été amorcée en janvier 1993 par une rencontre entre Henri Grenet, président du district BAB, et Eli Galdos, président de la Diputacion du Guipuzcoa. C'est la première fois depuis 1959, date de son accession à la magistrature municipale, que le maire de Bayonne noue une relation officielle avec un partenaire basque. Cet engagement s'est fait dans la discrétion et, depuis un an, il n'a pas été mentionné une seule fois dans le magazine de la ville!

La coopération est déséquilibrée, puisque le district est un organisme intercommunal aux compétences limitées à certains équipements et services collectifs urbain, alors que la Diputacion est une collectivité territoriale à part entière. Sans compter la disproportion démographique: 102 000 habitants à Bayonne, Anglet et Biarritz, 677 000 en Guipuzcoa. Une coopération BAB-Saint-Sébastien ne serait-elle pas institutionnellement plus judicieuse? Mais le BAB tient lieu de représentant du Pays Basque français, faute de mieux.

La coopération en est à ses débuts. Il existe une commission de travail à laquelle participent des représentants du Conseil régional et du Gouvernement basque, mais où sont absentes les CCI de Bayonne et de Saint-Sébastien. Les domaines de la coopération sont limités par les compétences du District BAB: transports (aéroports, plates formes de fret de Mouguerre et de Behobia, TGV), tourisme, métiers du bâtiment, logement social, aménagement du territoire, migrations transfrontalières, information, abattoirs, environnement, déchets, système d'alerte sur les risques naturels, et enfin un observatoire transfrontalier dont l'idée figure dans le Plan stratégique Guipuzcoa 2000.

Le BAB peut offrir des bureaux et des terrains industriels plus accessibles qu'en Guipuzcoa, où ils sont rares et chers. En outre, bénéficiant du savoir faire français dans les techniques urbaines, il sera un partenaire des villes du Guipuzcoa. En échange, il espère des implantations qui viendront créer des emplois et surtout une dynamique d'entreprise.

La coopération BAB-Guipuzcoa est un exemple de la réticence profonde des élus de ce côté ci de la frontière. Bien que la coopération ait été inaugurée en janvier 1993, il ne se passe franchement pas grand chose, comme si le patron du BAB, qui n'en a jamais parlé en public, ne tenait pas à faire avancer les choses.

3. Le bassin de la Bidassoa

Le bassin de la Bidassoa est le premier cercle et le banc d'essai privilégié d'une coopération transfrontalière intercommunale Aquitaine-Euskadi (Durandau, 1992). Dans le cadre de la coopération Aquitaine-Euskadi, une déclaration sur la Bidassoa a été signée en avril 1990 par le gouvernement basque, la diputacion du Guipuzcoa et les 3 communes concernées, en vue d'une étude prospective sur les infrastructures et les services; un "plan stratégique Bidassoa 93" a été publié en 1992 pour une politique commune de développement.

Ce bassin comprend 3 communes: Irun (54 000 habitants), Fontarabie (13 000 habitants), Hendaye (11 600 habitants). Hendaye est une ville (ex-) douanière, un peu industrielle, un port de pêche et une station balnéaire munie d'une plage, d'un port de plaisance tout neuf et d'un centre de thalassothérapie. Irun est une ville frontière commerçante et industrielle en difficulté (25% de chômage avant le 1^{er} janvier 1993). Fontarabie est un port de pêche, une station balnéaire, et héberge l'aéroport de Saint-Sébastien sur une langue de terre coincée au bord de la Bidassoa.

Plusieurs centaines d'emplois liés directement ou indirectement à la fonction frontalière (douanes, transit, afrètement) ont disparu à la suite de l'avènement du marché unique, le 1er janvier 1993. Depuis les années 80, environ 500 familles espagnoles se sont installées à Hendaye, où les terrains sont meilleur marché, tout en continuant à travailler à Irun. Des centaines d'enfants espagnols vont à l'école à Hendaye, dont une partie à l'école publique, réputée en Espagne pour la qualité de son enseignement.

La coopération transfrontalière a du mal à se mettre en place faute d'une institution commune et en raison de la différence des statuts des communes (les compétences et le budget des communes espagnoles sont très importants que celles des communes françaises), des mœurs administratives et des pratiques professionnelles (Favraud, 1992).

4. Un bien collectif transfrontalier indivisible

Il existe *potentiellement* (et non pas actuellement) une ville unique pour le moment dispersée sur plusieurs pôles urbains. Si certains problèmes peuvent être traités à l'échelle des municipalités (principe de subsidiarité), quelque autres ne peuvent être traités efficacement qu'à l'échelle du bassin de la Bidassoa ou même à l'échelle de la conurbation tout entière.

Certains de ces problèmes ont été abordés par les ateliers de ce colloque, qui sont très concrets, et qui devraient aboutir à proposer à nos responsables des idées de travail en commun.

Voici quelques problèmes collectifs qui concourent à la formation d'un bien collectif pur et indivisible comme disent les économistes, c'est-à-dire un bien collectif unique appelant potentiellement une gestion elle aussi unique:

4.1. Logement et gestion du foncier

— un marché immobilier unique qui va du Guipuzcoa jusqu'au sud des Landes

4.2. Monde rural/monde urbain

— produits agricoles communs et label basque (indiquant qu'il existe, malgré une frontière ancestrale, une image commune du Pays Basque qui semble donner un peu de consistance à l'idée de l'unicité du Pays Basque);

— le paysage rural basque

4.3. Les quartiers en difficulté

— des échanges de savoir-faire pourraient avoir lieu entre les grandes villes (architecture, urbanisme, problèmes sociaux, etc.) même si l'échelle des problèmes n'est pas la même.

4.4. L'environnement

L'environnement est le bien collectif pur et le domaine des effets externes par excellence. C'est le bien qui appartient à tous et qui est consommé par tous, sans que la consommation de l'un diminue la consommation de l'autre.

Il est également produit par tous, par le respect que tous portent à la nature ou à la qualité de la vie. La nuisance ou la pollution d'un individu ou d'une entreprise contribue à détruire ce bien.

- une politique commune de la montagne
- une politique commune de lutte contre la pollution des plages
- échanges de savoir faire des ingénieurs des villes: ordures ménagères, pollution de l'eau, adduction d'eau, d'une manière générale les *services collectifs urbains*, pour la gestion desquels le district BAB est plutôt en pointe.

4.5. Enseignement et formation

Actuellement, l'apprentissage et l'espagnol en France et du français en Espagne subit une chute dramatique. La langue basque peut-elle servir de langue de communication? Quelle initiative peut-on imaginer pour élever la conscience de la population à ce sujet?

L'Université: une université transfrontalière est-elle possible?

4.6. Circulation de l'information et structure de coopération

- des réunions régulières avec les divers partenaires
- une agence de presse transfrontalière reliée à un réseau télématique

5. Et pourquoi pas un réseau de villes transfrontalier?

La notion de réseau de villes est à la mode en France. C'est l'association informelle de villes ayant des intérêts communs et qui, sans former un syndicat intercommunal, bénéficient de certaines facilités financières pour mener des opérations communes.

Pourquoi ne pas lancer un réseau de villes transfrontalier? Il n'y a pas besoin de formes juridiques particulières, et ce réseau pourrait travailler tout de suite autour du noyau qu'est l'alliance BAB-Guipuzcoa.

Faites lâcher l'imagination! pour construire une ville transfrontalière de 600.000 habitants. Il y a mille choses à faire ensemble!

Il faudrait recenser les actions possibles, concrètes, faisables si possible sans révolution institutionnelle qui ajournerait l'action nécessaire, qui parlent à l'imagination des gens. Notre rôle n'est pas seulement de réfléchir, il est de proposer aux responsables et au public *des idées qui concrétisent notre solidarité de fait avec nos amis basques.*

Quelques initiatives symboliques:

- dessin d'une carte détaillée de la zone. On a d'excellentes cartes mais qui toutes se terminent à la frontière. Une équipe de cartographes pourraient publier une carte unique. Ou du moins, à défaut d'une carte dans les règles de l'art (celles fixées par l'IGN pour sa propre cartographie), une esquisse de carte qui illustrerait visuellement l'étendue et la structure de la conurbation.

- harmonisation des horaires des transports en commun et édition commune d'un horaire en trilingue;

- publication d'un Who's who transfrontalier: qui fait quoi, où le trouver et quand pouvoir le joindre. Ce serait une première approche de la connaissance mutuelle des niveaux de responsabilité et de compétence, source de nombreuses difficultés ou incompréhensions dans la vie pratique transfrontalière.

— constitution d'un annuaire des partenaires économiques de part et d'autre de la frontière. L'Observatoire économique du Pays Basque "Begira" a déjà commencé la confection d'un fichier informatique commun des entreprises industrielles du Pays Basque, de la Navarre et de l'Aquitaine, moyennant un financement ridiculement faible. Cette coopération aboutira sans doute à la publication commune d'un annuaire industriel commun des trois régions.

— déclaration solennelle des élus locaux encourageant l'apprentissage des langues permettant la communication avec l'autre. Il serait absurde qu'il faille communiquer en anglais. Apprendre le trilinguisme; le basque, quand c'est possible, mais il faut le batua; l'espagnol, qui doit être encouragé et le français, en perte de vitesse très grave en Espagne.

— édition d'une revue trilingue à l'image de la revue dont le n°0 vient de sortir "Bidasoa-Chingudy".