

Extrait de :



Le régime urbain du Pays Basque : Pluralisme des représentations et nouvelles logiques politiques dans la ville émergente

Philippe ESTEBE

La recherche conduite dans le cadre du programme “ville émergente”¹ tentait de répondre à la question de la « gouvernabilité » de systèmes urbains en évolution. Elle met en évidence, un *régime urbain particulier* dans l'aire urbaine de Bayonne. Il faut entendre ce terme de régime dans les deux acceptions, physique et politique. Dans le registre physique, le régime d'un fluide est « son débit, considéré du point de vue des circonstances qui le règlent ». Dans le registre politique, le régime, c'est la « forme du gouvernement ». Du point de vue de ces deux registres, le régime de l'aire urbaine de Bayonne se révèle particulièrement compliqué. Compliqué et non pas complexe, on y reviendra.

Le régime physique de l'aire urbaine de Bayonne

Si l'on s'attarde un instant sur le registre physique du régime de l'aire urbaine de Bayonne, l'enquête empirique montre que, loin de se trouver fondue dans un ensemble urbain indifférencié, uniquement structuré par l'étalement urbain, les déplacements et les « nodalités périphériques », l'aire urbaine de Bayonne montre une sédimentation de pratiques et de figures territoriales.

Du point de vue des pratiques, les enquêtes empiriques montrent la coexistence, dans l'ensemble de l'aire urbaine, de trois principaux groupes de population qui combinent différemment itinéraires résidentiels et pratiques quotidiennes de l'espace.

Les héliotropes, composé de ménages issus d'autres départements, attirés par la qualité de vie et l'image du Pays Basque, ont une pratique globale et hédoniste de l'aire urbaine, proche des conceptions qui structurent l'esprit du programme de recherche. Ceux-ci décrivent un vaste territoire, partent à la recherche des différentes spécificités, consomment le territoire en combinant loisir/travail/reproduction, dans une logique de découverte.

Les desserrés sont majoritairement constitués de ménages issus des trois communes centre de Bayonne, Anglet et Biarritz (BAB), et, pour une part moindre, de Saint-Jean de Luz. Ils accèdent à la propriété dans les petites communes du sud des Landes ou du Pays Basque intérieur. Ceux-ci ont des itinéraires plus réglés, à la fois par les navettes domicile-travail et par une connaissance plus « identitaire » du Pays qui les porte à fréquenter des lieux familiers ou familiaux.

Enfin, les « *enracinés* » manifestent une mobilité résidentielle très faible, et des mobilités quotidiennes circonscrites à la proximité. Ils ont un rapport historique à leur espace domestique et identitaire au Pays. Leur pratique de l'espace, en dehors du travail et des déplacements quotidiens se limite, comme les « *desserrés* » aux lieux familiers et familiaux.

Si l'on combine ces types de pratiques, recueillies par entretiens, à des données plus objectives concernant l'économie, l'emploi, la structure des clientèles des différents territoires, on met en évidence différentes figures ou personnalités territoriales, depuis la ville dense qui constitue un « centre » à la fois désiré et contesté dont la consolidation est toujours en chantier ; jusqu'aux petites villes de l'intérieur, incluses dans le périmètre de l'urbanisation, des déplacements et des interdépendances économiques mais constituant encore des pôles rayonnant, vivant à la fois de ressources cantonales et du transit entre l'intérieur et la côte ; en passant par un sud des Landes dont l'influence économique et résidentielle s'affirme, lui offrant la perspective de s'extraire du statut de « banlieue » de Bayonne ; et par une ville moyenne autonome, Saint-Jean de Luz, dont les ressources démographiques et économiques ne dépendent guère des trois communes —Bayonne, Anglet et Biarritz— qui composent le centre de l'aire urbaine.

Ainsi, dans un espace de 200 000 habitants, couvrant deux départements et commençant à enjamber la frontière franco-espagnole, on trouve une grande diversité de figures territoriales urbanisées, à la fois particulières et interdépendantes. La ville émergente dans l'aire urbaine de Bayonne n'est donc pas cette étendue uniforme, californienne, que certains se plaisent à dénoncer (faute, peut-être, de connaître la ville californienne) mais au contraire un ensemble imbriqué et sédimenté de pratiques et

¹ Recherche financée par le PUCA, avec le concours du Conseil de développement du Pays Basque et du district Bayonne, Anglet, Biarritz. Nous remercions particulièrement Battista Boloquy et Michel Casteigts pour l'appui apporté ce travail.

de personnalités contrastées. Du point de vue physique, le régime de l'aire urbaine de Bayonne est complexe.

Le régime politique de l'aire urbaine de Bayonne

Si l'on en vient maintenant au régime politique de l'aire urbaine, question qui constitue le cœur de la recherche, on note que, dans ce registre, le fonctionnement local dément les prévisions les plus pessimistes comme les orientations les plus volontaristes s'agissant du gouvernement urbain. Les plus pessimistes, et ils sont nombreux, dénoncent à l'envi le morcellement communal, l'égoïsme municipal, l'empilement des structures et la dilution des responsabilités qui caractérisent, selon eux, le gouvernement local « à la française » ; les plus volontaires, ce sont souvent d'ailleurs les mêmes tant il faut noircir le trait pour (se) persuader, n'imaginent pas de salut en dehors d'une radicale simplification des structures et des responsabilités ; leur mot d'ordre ne varie guère : des autorités d'agglomération élues au suffrage universel direct, disposant de compétences élargies, situées à la « meilleure échelle possible », gouvernant enfin le territoire d'un point de vue rationnel. L'histoire locale de l'aire urbaine de Bayonne montre le (relatif) échec de cette option. Le district qui regroupe Bayonne, Anglet et Biarritz, a tenté, sous l'impulsion de son président —qui n'était pas maire d'une des trois communes— d'élargir à la fois les compétences et le périmètre de cette institution de façon à lui conférer plus d'autonomie et d'autorité face aux communes qui la composent, à la faveur de la transformation en communauté d'agglomération. Divers incidents, liés notamment au thème de la répartition des nouveaux équipements de loisirs à l'échelle de l'agglomération, ont fourni l'occasion aux maires des trois communes du centre et à certains élus de la périphérie de rappeler que la souveraineté était d'abord communale et que l'institution d'agglomération agissait avant tout par délégation des communes. Cet avertissement municipal a abouti à une communauté d'agglomération limitée au périmètre du district et dont les compétences se trouvent sous haute surveillance municipale.

Le Gargantua n'ayant pas vu le jour, la forme du gouvernement local s'est façonnée autrement, au moyen de trois composantes faiblement institutionnalisées, que l'on a appelé, dans cette recherche, les « récits », les « modèles », les « objets ».

I.1.1.1 Les récits

Les différentes entités politico-territoriales prises en compte dans le cadre de cette recherche produisent des « énoncés » politiques —des récits territoriaux— par l'intermédiaire de leurs porte paroles, élus ou responsables administratifs. On a montré que ces récits n'étaient pas pure élucubration technocratique ou creuse rhétorique politicienne mais qu'ils correspondaient assez largement aux résultats des enquêtes empiriques que l'on a brièvement résumés plus haut. Ces récits ont une double fonction, de politique intérieure et de politique extérieure. En politique intérieure, ils consolident des systèmes d'alliance, qu'il s'agisse de la relation directe élus-électeurs (comme c'est le cas d'Ustaritz, par exemple), de systèmes intercommunaux déjà structurés (comme c'est le cas de la communauté de communes du Seignanx, dans le sud des Landes), ou des alliances plus lâches, à construire ou devant être consolidées (comme c'est le cas de Saint-Jean de Luz, des communes de la côte sud et de la vallée de la Nivelle). En politique extérieure, ces récits ont pour fonction de situer l'entité politico-territoriale vis-à-vis du BAB, à la fois d'un point de vue descriptif (qui sommes-nous ? Quelle est notre spécificité par rapport au « centre » ?) et du point de vue de la négociation politique (paix ou guerre avec le BAB, quel système d'alliances, quels objets de négociation ?). Ces récits consolident donc des coalitions territoriales (à l'intérieur) en même temps qu'ils ouvrent aux échanges territoriaux (à l'extérieur). Ils sont à chaque fois fondés sur une logique de centralité particulière. La communauté de communes du Seignanx tente de construire le récit d'une centralité « complémentaire » vis-à-vis du BAB, en insistant sur sa maturité urbaine et économique ; sur l'interdépendance économique, résidentielle et foncière avec le BAB ; sur l'identité « landaise », qui ne peut se fondre dans un ensemble avant tout « basque ». Ustaritz énonce un récit fondé sur sa double nature : petite ville historique, ancienne capitale d'une des trois provinces basques, centre culturel et éducatif et de services pour un environnement large d'une part ; ville gagnée par le desserrement urbain, abritant de nombreux migrants quotidiens, traversée par les flux de transit entre la côte et l'intérieur. Les responsables politiques et administratifs d'Ustaritz, à travers le projet « petite ville » veulent concrétiser cette double nature, par la construction d'une centralité autonome vis-à-vis du BAB et charnière entre celui-ci et le Pays Basque intérieur, s'appuyant sur l'ébauche d'un « réseau » de petites villes similaires (Hasparren, Cambo...). Saint-Jean de Luz, enfin, façonne un récit d'indépendance, destiné à consolider un « pôle sud » articulant côte et intérieur, de façon à faire

contrepoids à l'influence du BAB, jugée envahissante par les responsables politiques et administratifs locaux. Ce récit se fonde sur l'autonomie de l'économie locale, liée à la renommée nationale de Saint-Jean de Luz, sur la forte interpénétration urbaine des communes de la côte, sur la solidarité entre les communes de la côte et celles de l'intérieur. Au travers de ce récit, se dessine une centralité « équivalente » à celle du BAB, sinon en poids démographique et économique, du moins en type de fonctions et de liens avec l'intérieur.

I.1.1.2 Les modèles

Le grand risque de ces récits, aussi pertinents soient-ils en regard de la situation « objective » de chaque territoire qu'ils décrivent, est de ne pas se rencontrer. La fonction de politique extérieure peut aussi bien avoir pour résultat de mettre à distance les autres que de permettre de négocier avec eux. Pour que ces récits se rencontrent et permettent des délibérations à l'échelle de l'aire urbaine, ce qui est le cas ici, il faut, non seulement quelque chose qui relève du « droit international » —ici, l'ensemble des règles et des contraintes de gestion territoriale que l'État est censé représenter sur le territoire— mais il faut aussi des opérateurs de la rencontre. Pas forcément une langue universelle, on ne sait quel Espéranto ou Volapük, qui opèrerait la fusion entre les différents récits mais plutôt des systèmes de traduction qui permettent la rencontre des porte paroles et la confrontation des récits. Trois principaux documents —*Le Schéma d'aménagement et de développement du Pays Basque* (1996), *Le Projet 2001* du district BAB (1998), *Le Livre Blanc de l'Eurocité Basque* (2000) ont permis de structurer des grands modèles urbains qui, à la fois, englobent les récits et leur permettent de sortir par le haut du risque d'enfermement localiste qui les guette en permanence. Ces modèles proposent chacun une vue globale du fonctionnement physique et politique de l'aire urbaine de Bayonne : l'agglomération, la conurbation, la ville-pays.

Le modèle de l'agglomération a, du fait de la physionomie particulière de l'aire urbaine, évolué. Il s'agit évidemment d'un espace dense, urbanisé, structuré par des centres et des relations radiales. Mais, sous l'impulsion de la communauté de communes du Seignanx, un certain degré de polycentrisme est apparu. Ce modèle reste cependant centré sur le BAB, et porte avant tout sur des enjeux de planification spatiale, de maîtrise des ressources foncières, de cohérence urbaine et de développement durable. Il peut fonctionner comme un repoussoir pour certains —à Saint-Jean de Luz par exemple— mais il est reconnu comme une des composantes essentielles de l'aire urbaine. La communauté d'agglomération du BAB, à travers son *Projet*, notamment, est porteur de ce modèle.

Le modèle de la conurbation se fonde sur le chapelet de villes grandes et moyennes qui bordent le littoral Atlantique, de Bayonne à Saint Sébastien en Espagne. Cette entité urbaine de 600 000 habitants est composée d'un réseau de centres urbains diversifiés, liés entre eux mais sans continuité urbaine. Ce modèle insiste sur l'équivalence de ces centres dont il convient de préserver et de valoriser la diversité. Il s'agit, plus que celui de l'agglomération, d'une projection politique, d'un scénario à moyen terme que les accords liant la communauté d'agglomération à l'autorité provinciale de Guipúzcoa se proposent de matérialiser —d'abord par des données cartographiques, puis par des réalisations concrètes.

Le modèle de la ville-pays enfin, mis en lumière par le *Schéma de développement et d'aménagement du Pays Basque*, insiste sur la transformation des relations entre l'espace et les institutions de la « ville » (en l'occurrence le BAB, qualifié par le schéma « d'agglomération capitale » —en jouant sans doute sur les deux sens de capitale) et l'espace et les institutions du « Pays ». Il s'agit de sortir par le haut d'une logique de « compensation » dans laquelle un Pays en situation difficile fonde ses espoirs à la fois sur du micro développement et des transferts compensatoires de la côte, en concrétisant la notion de « réciprocité ». Selon cette conception, chaque composante du territoire —ville ou pays— a des ressources et des besoins qui peuvent utilement se compléter et se valoriser avec celles et ceux de l'autre composante. Ce modèle insiste sur une relation « égalitaire » et un principe de fonctionnement « en réseau » s'agissant des services ou des prestations (le tourisme par exemple).

Ces trois modèles coexistent mais ne s'emboîtent pas, pas plus à la manière de pièces d'un puzzle que comme des poupées russes. Ils décrivent chacun un *point de vue* sur l'aire urbaine, mettant l'accent sur une de ses dimensions. Ils ne sont pas concurrents ni exclusifs mais agissent comme une *matrice d'échanges territoriaux*. En effet, explicitement ou implicitement, chaque récit énoncé par les entités politico-territoriale qui composent l'aire urbaine se réfère à un ou plusieurs modèles : ils trouvent donc des terrains de rencontre —qu'il s'agisse de faire la paix ou de faire la guerre.

I.1.1.3 Les objets

Le troisième étage du régime politique de l'aire urbaine de Bayonne est constitué par des « objets d'action publique ». Il s'agit d'enjeux concrets d'action liés aux problèmes urbains. On a retenu, dans

la recherche, le thème de l'eau, celui du schéma directeur et celui des déplacements. On montre que chacun de ces objets, pour être efficace —c'est-à-dire pour « enrôler » le maximum d'alliés possibles et pour déboucher sur des réalisations concrètes—, doit pouvoir s'accrocher à au moins deux des trois modèles.

Ainsi, le thème de l'eau avait dans un premier temps été promu par le conseil général, dans la suite du schéma, comme la concrétisation parfaite de la réciprocité entre l'intérieur —les producteurs— et la côte —les consommateurs. Il était donc indexé sur la relation ville-pays. Mais on s'aperçoit à l'usage que les résultats principaux du schéma de gestion des eaux a été de regrouper les communes de l'intérieur —le territoire de la production. Pour traiter le territoire de la consommation et donc avancer sur le thème de la réciprocité ville-pays, il faut prendre en considération la question de l'agglomération, voire, au-delà, celui de la conurbation puisque toute la côte est « consommatrice » de l'eau produite par l'intérieur.

De même, le schéma directeur du BAB avait été —et est toujours— indexé sur le modèle de l'agglomération, dans une perspective concentrique de planification spatiale. A l'usage, il apparaît que cette question, pour être convenablement traitée, doit intégrer des enjeux liés à la relation ville-pays, selon un mode qui se démarque de l'arsenal réglementaire et procédural de la planification urbaine. Enfin, la question des transports a été, à travers l'idée d'un transport en commun de la côte basque, identifiée au modèle de la conurbation. Le TCSP s'est, dans cette perspective, révélé très mobilisateur parce que, dans les premières ébauches, les promoteurs du projet sont parvenus à relier l'échelle de la conurbation à l'enjeu d'organisation des agglomérations. Ainsi, ce thème a-t-il pu fédérer l'ensemble des communes de la côte basque et landaise, sous une présidence, symboliquement, confiée au maire de Saint-Jean de Luz.

On montre ainsi que le caractère opérationnel d'un objet d'action publique —sa capacité à enrôler des acteurs et à déboucher sur des réalisations— tient en grande partie à ceci qu'il articule au moins deux des trois modèles en présence. La particularité de ces objets, dans l'aire urbaine de Bayonne est qu'ils sont explicitement débattus au nom de ces modèles. En ce sens, l'étude de ces objets met en lumière un processus *d'instrumentation de l'action publique*, par lequel des modèles, ou des théories, se trouvent peu à peu concrétisés.

Exception et exemplarité de l'aire urbaine de Bayonne

La complexité physique de l'aire urbaine de Bayonne se traduit donc dans un régime politique compliqué. Compliqué et non pas complexe² dans la mesure où l'échafaudage récits-modèles-objets (autrement dit coalitions territoriales, matrice d'échanges, théorie réifiée) permet d'organiser la représentation, la délibération et l'action au sein d'un système qui serait illisible, et donc ingouvernable sans cela.

La représentation directe est assurée par les récits politiques de premier degré énoncés par les porte paroles des entités politico-territoriales. Ils fondent les spécificités territoriales en créant, en permanence, un décalage qui permet l'identification des habitants à leur territoire.³—sur un mode qui, évidemment, n'évite ni le patriotisme, ni la mise à distance des autres. La délibération est permise par la coexistence des trois modèles qui agissent comme une matrice d'échange entre les récits, leur permettant de se confronter, de s'affronter et de s'accorder. L'action provient du processus d'instrumentation qui propose des objets concrétisant l'un ou l'autre des modèles et, le plus souvent, au moins deux d'entre eux. Ce régime est compliqué, il n'est pas complexe. Il serait complexe dans la mesure où il faudrait tenir compte, à tout moment, de l'ensemble des spécificités et des interactions qui caractérisent cette aire urbaine. On serait alors dans le modèle maximal⁴ de l'ingouvernabilité de la ville émergente, selon les hypothèses de Ulrich Beck notamment. Il est en fait compliqué en ce sens qu'il produit des catégories —nombreuses et enchevêtrées, on en convient— qui découpent la réalité physique de la ville émergente, lui confèrent un ensemble de significations et la rendent, au total, lisible et gouvernable.

Quel est la portée de ce régime urbain basque ? S'agit-il d'une exception ou bien d'un exemple généralisable ?

Il faut, en premier lieu, insister sur l'exception qui régit la sphère politico-territoriale de l'aire urbaine de Bayonne. Celle-ci, à notre sens, tient en trois éléments.

² Strum, S., Latour, B., (1987), « Redefining the Social Link : from Baboons to Humans », *Social science information*, vol. 26, 4, 1987, p. 783-802.

³ Notons ici le phénomène bien connu d'inversion de la représentation : les élus représentent les électeurs mais, en retour, ils leur proposent des représentations des enjeux qui suscitent l'adhésion ou le rejet.

⁴ Beck, U. (1998), « l'individualisme contemporain », *Lien social et politique*, n°22.

Le premier élément est la politisation extrême de tout débat relatif à la question gouvernementale dans le Pays Basque français⁵. Dans cet espace en effet, toutes les échelles politiques se tiennent. L'échelle internationale, avec la question toujours en arrière-plan, de l'indépendance du Pays Basque ou, du moins, de la création d'une « Eurorégion » regroupant les trois provinces du Nord et les quatre provinces du Sud. L'échelle nationale, avec la revendication très active de la partition des Pyrénées Atlantiques et de la création d'un département « Pays Basque ». L'échelle locale enfin, avec le thème du régime urbain évoqué dans cette étude. Cette imbrication des échelles conduit à une extrême sensibilité des acteurs publics à toutes les questions institutionnelles mais surtout contribue à produire une scène publique permanente où s'affrontent régulièrement les principaux porte paroles.

Le deuxième élément, lié évidemment au premier⁶, est la prégnance du thème de l'identité basque qui oblige chaque discours public sur le territoire à se référer toujours, d'une manière ou d'une autre, à l'échelle du « Pays ». Les énoncés publics ne sont pas exempts, on l'a vu, de localisme, mais ils se doivent toujours d'être situés en référence à l'unité du Pays, à son développement, à sa cohésion. Cette tension identitaire est stimulante —avec parfois des excès démagogiques. Elle oblige tout responsable politique à intégrer l'échelle du Pays dans ses propos, ceci d'autant plus que son territoire électif est urbain et côtier.

Le troisième élément est que, depuis presque dix ans, l'ensemble du Pays Basque s'est inscrit dans une démarche exigeante de développement local qui a conduit, on l'a dit, à la production d'un *Schéma de développement*, selon un processus considéré comme exemplaire au plan national. Ceci a conduit à une mobilisation rarement atteinte des élus et des « forces vives » au sein d'organes quasi institutionnels comme le conseil des élus et le conseil de développement. Ce dernier joue en permanence un rôle d'échangeur et de structuration du débat local. Il est notamment l'un des opérateurs du débat entre les différents modèles et les différents récits.

Ces trois éléments sont les composantes d'un processus de qualification politique du territoire que signalent divers témoignages : une opinion publique attentive, sensibilisée et mobilisée sur les questions territoriales, via notamment une presse locale et régionale particulièrement active ; des forces vives organisées —culturelles ou économiques ; des élus de qualité et de niveau national et européen⁷. Tout cela fonde évidemment un contexte particulier et l'on ne saurait sans risque ériger ingénument le régime de l'aire urbaine de Bayonne en modèle généralisable.

Pour autant, si l'on tente d'extraire du contexte, les principaux enseignements de cette recherche, on peut en trouver au moins deux qui apportent quelques éléments au débat sur l'évolution des modes de gouvernement urbain.

Le premier est que la ville émergente est gouvernable à condition de trouver des modes de production et d'articulation de la représentation, de la délibération et de l'action. Ceci n'est pas nouveau mais l'aire urbaine de Bayonne prouve que le gouvernement de la ville émergente ne passe pas nécessairement par le rabattement sur de vastes autorités d'agglomération « attrape-tout » opérant une simplification abusive des enjeux et concentrant les pouvoirs. La coexistence de plusieurs instances —on n'ose pas dire niveaux— dans l'aire urbaine de Bayonne permet à un certain pluralisme de jouer. Ce régime est, sinon démocratique (mais le régime de l'autorité unique l'est-il davantage ?) du moins représentatif et délibératif : il permet aux citoyens de se situer à plusieurs échelles —celle de l'entité politico-territoriale, celle des différents modèles urbains— où existent des représentations politiques et il ouvre à un débat permanent sur les particularismes, les modèles et les modes d'action. Ce modèle n'est ni plus ni moins efficace qu'un autre —encore que la recherche n'ait pas vraiment porté sur le thème de l'efficacité— puisqu'il permet la production d'instruments et d'actions à l'échelle de l'aire urbaine entière et au-delà. En ce sens, le régime local n'a pas à rougir face au bilan de certaines communautés urbaines.

La deuxième réflexion est que cette aire urbaine où se confrontent des logiques diverses de représentation et où coexistent divers modèles d'ensemble est en fait gouvernée à partir d'un centre. Autrement dit, le BAB, en dépit de ses difficultés apparentes à se structurer, joue un rôle moteur dans la production d'énoncés et d'objets d'action au sein de l'aire urbaine. Mais il s'agit d'un centre post-moderne ou plutôt non moderne⁸. Il ne s'agit pas d'un centre où se concentreraient l'autorité et les

⁵ Politisation, paradoxalement peut-être plus forte que dans le Pays Basque espagnol actuellement, où une grande partie du débat se trouve aspiré par le thème de la lutte armée.

⁶ Sans toutefois être totalement fondateur du premier. Par exemple, les habitants de la vallée de la Soule sont considérés comme les plus « Basques » d'entre les Basques sans être de farouches partisans d'un département basque qui les mettrait sous la dépendance de Bayonne, moins pratique et peut-être moins soucieuse de leur autonomie que celle de Pau, à la fois proche géographiquement —ce qui facilite les démarches— et s'ingérant faiblement dans les logiques locales —ce qui facilite les relations.

⁷ Pas moins de quatre ministres ou anciens ministres —si l'on compte F. Bayrou— cohabitent dans l'aire urbaine de Bayonne. Compte tenu de la taille de la ville, cela apparaît comme plutôt exceptionnel.

⁸ Latour, B., (1991) *Nous n'avons jamais été modernes*, La Découverte, Paris.

fonctions de commandement mais d'un centre qui distribue les modèles et les objets. Autrement dit, le centre dans le régime de l'aire urbaine de Bayonne, propose des représentations, des enjeux et des thèmes d'action aux autres entités, ils ne les impose pas. Il n'en a d'ailleurs pas, on l'a vu, les moyens. Comment une telle position est-elle possible ? Pour deux raisons essentielles. D'une part parce que c'est au sein du BAB —à la fois physiquement et politiquement— que se rencontrent les trois principaux modèles urbains et que pratiquement, ils se trouvent en interférence : les responsables du BAB se trouvent nécessairement conduits à opérer sur tous les fronts et surtout à susciter, intégrer, ou reformuler des énoncés produits ailleurs ; le *Projet 2001* est de ce point de vue, un modèle de synthèse. D'autre part parce que, du fait de ces caractéristiques mais aussi de l'habileté de ses responsables, le BAB est aujourd'hui l'entité politico-territoriale dont le réseau est le plus étendu : il a repris à son compte une bonne partie des conclusions du *Schéma de développement du Pays Basque* et entretient des rapports très étroits avec le Conseil de développement ; il travaille avec le Conseil Général —chacun évitant soigneusement les conflits— sur des thèmes aussi précis que l'enseignement supérieur, l'agence d'urbanisme ou l'eau (et bien d'autres) ; il est en pointe en matière de coopération transfrontalière dans la mesure où la communauté d'agglomération du BAB est l'une des chevilles ouvrières de l'agence transfrontalière de développement ; il agrège, avec plus ou moins de réussite, les communes périphériques au sein du schéma directeur. Accumulation de modèles et de projets, redistribution au travers d'un réseau étendu, ces deux piliers de la nouvelle centralité politique se confortent l'un l'autre.

Dernier élément : on aborde peu le thème du rôle de l'État dans le régime de l'aire urbaine de Bayonne. C'est que d'une part, l'État est un thème évidemment polémique pour le pays basque —et réciproquement— du fait de la revendication autonomiste ou départementaliste. Mais aussi, d'autre part, l'État ne participe pas véritablement à la production substantielle de récits, de modèles ou d'objets au sein de l'aire urbaine. En revanche, il tient une fonction procédurale essentielle et ceci, sous deux aspects. D'une part, via différentes procédures, il joue à plein le rôle de stimulation des énergies locales —c'est à l'initiative du sous-préfet de Bayonne que le Pays Basque s'est lancé dans l'aventure du *Schéma de développement*. D'autre part, il joue un rôle —délicat, lent, contradictoire— d'institutionnalisation des innovations locales : ainsi le comité interministériel pour l'aménagement et le développement durable du territoire (CIADT) a-t-il reconnu la spécificité de la démarche basque en identifiant une ligne « Pays basque » au sein du contrat de plan État - région Aquitaine et accepté le principe d'une gestion spécifique des crédits via une structure locale *ad hoc* ; de même (et sans doute pour couper court à la revendication du département) est-il en train d'inventer pour Bayonne la notion de « préfecture déléguée » ; enfin, le principe d'un conseil de développement de l'enseignement supérieur dans le Pays Basque a été entériné. Ces exemples montrent que l'État joue un rôle très particulier mais intéressant : d'abord, évidemment, régalien via une omniprésence des forces de l'ordre, question basque oblige ; mais aussi procédural : sans intervenir véritablement sur le fond, il appuie et participe à l'institutionnalisation des innovations locales.

Sous ces différents aspects —pluralisme des modèles urbains articulant représentation, délibération et action d'une part ; nouvelle centralité politique d'autre part ; fonction procédurale de l'État enfin— le régime urbain Basque comporte des enseignements utiles à la réflexion sur le gouvernement de la ville émergente.