

Extrait de :

Trimestriel n° **63** IV/2004 (décembre)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

**Décentralisation**

## Les nouveaux espaces du Patrimoine

*La décentralisation du Patrimoine opérée par "l'Acte II" confirme les collectivités dans leur rôle d'acteurs importants du patrimoine —et entérine une certaine différenciation de l'action publique. Elle suscite aussi d'inévitables craintes : celles d'une politisation, d'une dégradation du service public —et, pour les collectivités, celles de nouvelles charges. Le choix effectué en faveur de la région fait également grincer bien des dents...*

*Mais si, au total, l'ampleur de la réforme paraît assez modeste et vise surtout une meilleure gestion, la décentralisation devra se garder de toute "réduction" du Patrimoine à telle ou telle échelle, alors que celui-ci s'affirme de plus en plus comme un lien entre les lieux et le monde...*

**Jean-Michel Tobelem, Fabrice Thuriot  
Patrick Poncet, Jean-Marie Pontier,  
Jean-Michel Leniaud, Xavier Greffe,  
Maria Gravari-Barbas, Robert Lecat,  
Mireille Pongy, Emmanuel Négrier,  
Michel Clément, Yann Gaillard,  
Yves Dauge, Philippe Richert**



Credit photo : Masterfile

### La décentralisation, une "ruse" de l'Etat ?

*L'institutionnalisation de formes de gouvernance polycentrique, à travers leur inscription dans le droit, loin de conduire l'Etat à se « creuser », l'amène à se reconstruire comme centre. Y compris à travers la décentralisation...*

**Jacques Caillosse**

ISBN 2-909872-39-4 - 12,20 €



9 782909 872391

# Les “représentations” du Pays Basque

**Territoire frontalier, territoire identitaire, le Pays Basque a fait l'objet ces dernières années d'une activité géopolitique intense. Le Pays s'est constitué comme une instance territoriale inédite, en énonçant un scénario prospectif, puis en formulant un « schéma d'aménagement et de développement ». Cette production stratégique appuyée sur une représentation géopolitique affirmée a conduit les autres institutions territoriales à se placer sur le même registre, en formulant leurs propres représentations géopolitiques. Au-delà de la singularité d'une situation qui tend à exacerber le débat politique territorial, on fait ici l'hypothèse que le cas du Pays Basque est révélateur d'un processus généralisé de montée en puissance d'une différenciation des responsabilités géopolitiques des collectivités territoriales.**

La revendication identitaire et territoriale est ancienne et récurrente au Pays Basque<sup>1</sup>. Elle se manifeste depuis 1790 et la création du département des « Basse Pyrénées » (aujourd'hui nommé Pyrénées Atlantiques), associant Pays Basque et Béarn.

## La fabrication du Pays Basque

D'un point de vue territorial, cette revendication identitaire des trois provinces françaises historiques du Labourd, de la Basse Navarre et de la Soule présente un paradoxe singulier. Si pour certains, cette revendication se situe dans une perspective nationaliste, transgressant les frontières des Etats français et espagnol, elle s'exprime au travers d'une exigence de reconnaissance sous la forme la plus aboutie d'inscription dans le cadre national français : la création d'un *département* Pays Basque. En regard de cette revendication récurrente, l'attitude de l'Etat français s'est, durant ces vingt dernières années, caractérisée par son ambiguïté.

La fermeté d'un Etat-gendarme, attentif aux risques de contamination du terrorisme venant d'Espagne se doublait d'une position nettement plus conciliatrice se manifestant par la promesse régulière, et tout aussi régulièrement oubliée – notamment par les futurs Présidents de la République ou Premiers ministres successifs – de la création d'un département Pays Basque.

Pour réduire ce grand écart, l'Etat local a, en 1992, pris l'initiative de proposer une troisième voie, celle de la promotion du développement local, rejoint dans ce projet par les acteurs économiques (Chambre de Commerce) et avec l'appui de certains milieux autonomistes.

Un dispositif institutionnel hors normes est alors constitué, composé d'un Conseil des élus regroupant l'ensemble des élus du territoire nationaux et locaux, et d'un Conseil de développement du Pays Basque, associant élus et représentants de la société civile.

La création de cette figure singulière a fait consensus, en ce qu'elle pouvait induire deux interprétations symétriques : s'agissait-il de la dernière étape avant une reconnaissance institutionnelle formelle, départementale, ou d'une alternative originale à cette issue institutionnelle ? Que l'on s'attache à l'une ou l'autre de ces deux perspectives, tout l'enjeu consistait alors à faire la preuve de l'efficacité politique de cette construction para institutionnelle singulière : celle-ci devait être en mesure de prolonger le consensus originel, tout en mettant en place les conditions de production d'une « action publique locale ».

C'était le sens donné à un premier exercice concomitant à cette création institutionnelle : la réalisation d'une prospective territoriale « Pays Basque 2010 » aboutissant à la définition d'un scénario pour l'avenir inti-

par  
**Daniel Behar**  
Professeur associé  
à l'IUP – Université Paris  
XII – Val de Marne  
et  
**Philippe Estèbe**  
Professeur associé  
à l'Université  
de Toulouse II  
Consultants à la  
coopérative Acadie

tulé « Lurraldeia » (territoire). Ce scénario confortait le consensus de départ, en soulignant les risques et les fragilités socioéconomiques du territoire basque, et en mettant en avant des valeurs partagées – « alliance de la culture et de la modernité, de l'attractivité et de la solidarité, de l'ouverture et de la collaboration » – qui ne risquaient guère de faire débat, mais ne permettaient pas davantage d'élaborer une stratégie d'action publique.

C'était ce défi que devait relever ensuite le Conseil de développement en produisant un Schéma de développement et d'aménagement : comment énoncer une stratégie d'action publique qui ne se cantonne pas à la proclamation de l'unité identitaire du Pays Basque, et traite la question sensible de la « fracture » interne au Pays Basque, entre un littoral détenteur de toutes les richesses et un intérieur, menacé de sous-développement ?

Autrement dit, la stratégie d'aménagement et de développement à concevoir devait répondre à deux impératifs politiques simultanés : formuler une alternative au ressentiment engendré par la « fracture » interne, et dans le même temps, éviter la « fuite en avant » dans une approche territoriale transfrontalière unificatrice. De ce double impératif découle le parti pris stratégique défendu par le Schéma d'aménagement et de développement.

D'un côté, au-dedans, il met l'accent sur les possibilités de réduction de la fracture interne, en proposant de mettre en avant le principe de « réciprocité territoriale » et de passer d'une lecture duale à une lecture « ternaire » du territoire. Le principe de réciprocité rompt avec une logique de déversement mécanique du développement, du littoral vers l'intérieur. Il s'agit moins de compenser les handicaps de l'arrière pays que de valoriser les domaines d'excellence de chaque territoire, au profit de l'ensemble, par exemple en matière de développement touristique.

La lecture ternaire du territoire invente une « zone intermédiaire », entre littoral et intérieur considérée comme l'espace des mutations économiques, sociales, culturelles les plus vives au sein du Pays Basque. C'est en somme le lieu où l'identité du Pays Basque peut se perdre ou se renouveler. Ce sera l'espace de projet majeur de la stratégie territoriale, en matière d'action foncière, de politique de l'habitat, de politique culturelle...

Vis-à-vis du dehors, le schéma de développement exprime la plus grande prudence à l'égard d'une organisation transfrontalière du

Pays Basque, appuyée sur une lecture Nord/Sud du territoire. Soulignant, d'un point de vue économique, la modestie de ces échanges Nord/Sud et l'importance des concurrences effectives entre Pays Basque, Euskadi et Navarre, la stratégie territoriale met en avant une diversification des axes structurants du Pays Basque, certes vers le Sud, mais aussi vers l'Est, le long de l'Adour et vers le Sud Est et la Navarre.

Cette représentation offre en outre l'intérêt de replacer l'agglomération bayonnaise, au cœur du système territorial du Pays Basque, comme une « rotule » entre ces trois axes.

**En proposant, au travers de ce schéma,** cette double orientation stratégique – unité du Pays Basque au-dedans, autour de la zone intermédiaire, et diversité des axes de relation au dehors – le Conseil de développement remplit les deux objectifs politiques qui lui étaient impartis. Il conforte le consensus local et rend légitime le Pays Basque – le Schéma de développement est adopté à la quasi-unanimité du Conseil de développement et du Conseil des élus – tout en formalisant un cadre de référence à même d'orienter les politiques publiques sur le territoire.

Cela se confirme au fil des ans : faute de statut, la démarche engagée bénéficie néanmoins d'une reconnaissance institutionnelle d'exception au travers de la signature avec l'Etat et la région d'une convention particulière du Contrat de Plan. Mieux, au-delà de son exceptionnalité, la démarche fait sens commun. La figure institutionnelle double Conseil des élus/Conseil de développement inspirera directement le cadre réglementaire national des Pays, au travers de la loi Voynet<sup>2</sup>.

Localement, pendant plusieurs années, avec le Conseil de développement et la stratégie du Schéma, le Pays devient le cadre d'une gouvernance territoriale inédite. Les orientations du Schéma constituent le fil directeur des politiques publiques, notamment en matière de politique foncière, de gestion de l'eau et des déchets, et sont reprises tant par des acteurs extérieurs au territoire (l'Etat et la question universitaire) que par des acteurs locaux (les projets urbains de certaines communes).

Sans disposer d'une instance de « gouvernement » du territoire, telle qu'elle était revendiquée, le Pays est en mesure d'influer sur les modes de gouvernement, en suscitant la constitution au cas par cas, de maîtrises d'ouvrage collectives, entre institutions.

## Les points de vue des institutions locales

**Si le Pays constitue ainsi le cadre de régulation de l'action publique au quotidien, auquel s'intègrent les institutions en place (Etat, département, agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz), ces dernières ne peuvent accepter pour autant de se « fondre » dans le Pays. La persistance de la revendication institutionnelle départementale rend l'avenir de l'expérience incertain : peut-elle perdurer ainsi ou basculera-t-elle, soit vers une institution plus formelle soit vers un affaïssissement plus consultatif ?**

De manière plus générale, l'installation d'instances de gouvernance territoriale ne fait pas disparaître les institutions de gouvernement ; elle accroît les exigences à leur égard. Celles-ci doivent se « mettre à hauteur » de l'énoncé stratégique formulé par le Pays et être en mesure de débattre entre elles, en référence à cet énoncé stratégique. On comprend mieux ainsi la floraison de représentations géopolitiques qui a suivi la proposition initiale du Pays.

### L'agglomération, ou comment « entrer » sur le territoire ?

La première institution locale à réagir a été l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. L'agglomération urbaine du Pays Basque – outre la singularité de sa structure multipolaire – présente un triple handicap du point de vue de sa relation à son territoire.

Historiquement, il s'agit d'une ville exogène en regard de son territoire. Ville-port, ville-militaire, Bayonne est davantage la ville des Français que la capitale du Pays Basque. Géographiquement, l'agglomération bayonnaise est excentrée vis-à-vis de son territoire, en situation frontalière avec le département des Landes, sur lequel se développent son port et ses extensions urbaines. Enfin, d'un point de vue institutionnel, l'intercommunalité se limite aux trois communes-centre de Bayonne, Anglet et Biarritz.

Dans ce contexte, l'enjeu géopolitique pour l'agglomération est double. Comme toute agglomération urbaine, elle doit maintenir l'emprise sur son territoire, garantir des effets d'entraînement de son développement. Mais en raison de ce contexte singulier, pour jouer ce rôle, il lui faut intégrer le territoire du Pays Basque, y trouver sa place.

Cela rend impossible le positionnement géopolitique habituel des agglomérations, inscrivant leur projet territorial dans une perspective « englobante ». La figure du « Grand Bayonne » est inimaginable car elle cristalliserait les réticences

ordinaires des périphéries (avec le syndrome de l'annexion) et les inquiétudes implicites de l'agglomération : le renforcement de l'extra-territorialité vis-à-vis du Pays Basque, au travers d'une ouverture accentuée vers les Landes.

Pour affirmer son *leadership*, en « entrant » sur le territoire du Pays Basque, l'agglomération bayonnaise énonce alors son projet en conjuguant trois représentations. Elle affirme tout d'abord une représentation d'ordre fonctionnel, qui prend acte de la périurbanisation et prend la forme de « l'agglomération dilatée ». Cette représentation doit guider les politiques d'aménagement et de planification spatiale de l'agglomération.

L'agglomération du BAB combine immédiatement cette première représentation avec une seconde, d'ordre identitaire, en affichant la formule de la « Ville-Pays ». Cette représentation exprime – au-delà de la périurbanisation continue – la prégnance du fait urbain au Pays Basque. A l'exception de la Vallée de la Soule, la quasi-totalité du Pays Basque est « urbanisée », au sens où ce sont des interdépendances socio-économiques de type urbain qui structurent le territoire. Cette représentation se décline pour l'agglomération au travers de ses politiques de services aux ménages ou de développement économique, sous forme de spécialisations complémentaires au sein de la Ville-Pays.

Enfin, l'agglomération structure son projet en affichant une troisième représentation géopolitique, qu'elle suppose mobilisatrice. Elle propose un horizon transfrontalier d'échelle européenne, en affirmant l'existence d'une « conurbation littorale » de 650 000 habitants, de Bayonne à San Sebastian, et en proclamant l'avènement d'une « Euro-cité basque ». Si cet affichage ne permet guère d'orienter les politiques urbaines de l'agglomération, il autorise en revanche l'expression de projets-phares, comme celui d'un tram-train entre Bayonne et San Sebastian.

C'est donc en combinant ces trois représentations qui articulent à la fois échelles territoriales et champs d'action publique que l'agglomération définit son projet stratégique, et indirectement contribue au débat géopolitique initié par le Pays Basque<sup>1</sup>.

### Le département ou comment « se décaler » du territoire

La situation du département des Pyrénées Atlantiques conjugue difficultés ordinaires de positionnement des conseils généraux et facteurs spécifiques au Pays Basque pour conduire à une mise en cause radicale de l'institution départementale.





Crédit photo : Gamma

L'agglomération urbaine du Pays Basque, Bayonne-Anglet-Biarritz, outre la singularité de sa structure multipolaire, présente un triple handicap du point de vue de sa relation au territoire...

Comme la plupart des départements français, les Pyrénées Atlantiques sont confrontées à une critique récurrente qui met en cause leur existence au nom de la modernité et de la non pertinence de leur territoire<sup>7</sup>. Cette critique est d'autant plus d'actualité en raison de la montée en puissance récente des territoires de projet (pays et agglomérations), phénomène qui affecte particulièrement les Pyrénées Atlantiques avec la présence des deux agglomérations de Pau et de Bayonne. Mais la critique, d'ordre général est exacerbée ici en ce qu'elle est amplifiée par la menace latente de sécession du Pays Basque. Cette menace est d'autant plus vivement ressentie qu'elle affecte la partie la plus dynamique du territoire départemental, et celle qui garantit la majorité politique de cette assemblée.

Dans cette situation d'extrême fragilité géopolitique, l'institution départementale recherche d'abord une légitimité, en « collant » aux territoires : au nom de la proximité, elle a mis en œuvre une déconcentration « au plus près » de ses services, notamment sociaux. Et surtout, après avoir hésité, elle a joué le jeu de la démarche Pays Basque, au point de mettre

en place, au sein de ses services une Délégation à Bayonne, largement autonome, chargée « officieusement » du Pays Basque.

Bien qu'accueillie favorablement, cette démarche d'empathie avec les territoires, et notamment le Pays Basque, faisait courir le risque d'alimenter encore davantage le procès en inutilité de l'institution départementale, si cette posture n'était accompagnée de la mise en avant d'un point de vue propre à cette dernière. Le Conseil général a donc décidé de compléter sa coopération avec les territoires et le Pays Basque en énonçant un point de vue substantiel à leur égard. Il s'agissait en quelque sorte pour lui de « s'extraire » du territoire pour mieux identifier la singularité de sa position et de la valeur ajoutée qu'il était en mesure d'apporter à l'action publique locale.

La singularité de la position géopolitique du département tient en trois points.

En premier lieu, son point de vue géographique est singulier, en ce qu'il n'est pas fondé sur un territoire, au sens d'un « bassin de vie » cohérent, mais bien sur un périmètre administratif. Autrement dit, il s'agit moins de tenter vainement d'argumenter d'une pertinence territo-

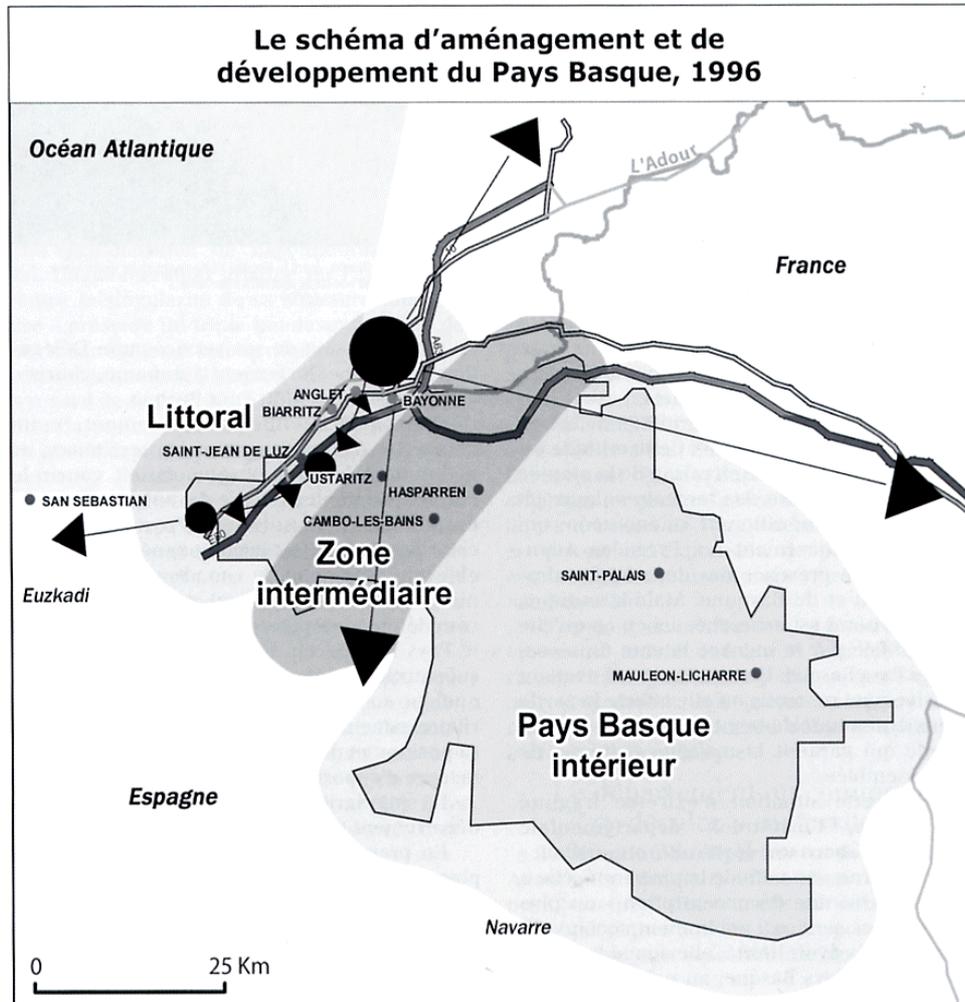
riale introuvable que de mettre en valeur la singularité de ce point de vue décalé en regard des territoires identitaires comme le Pays Basque.

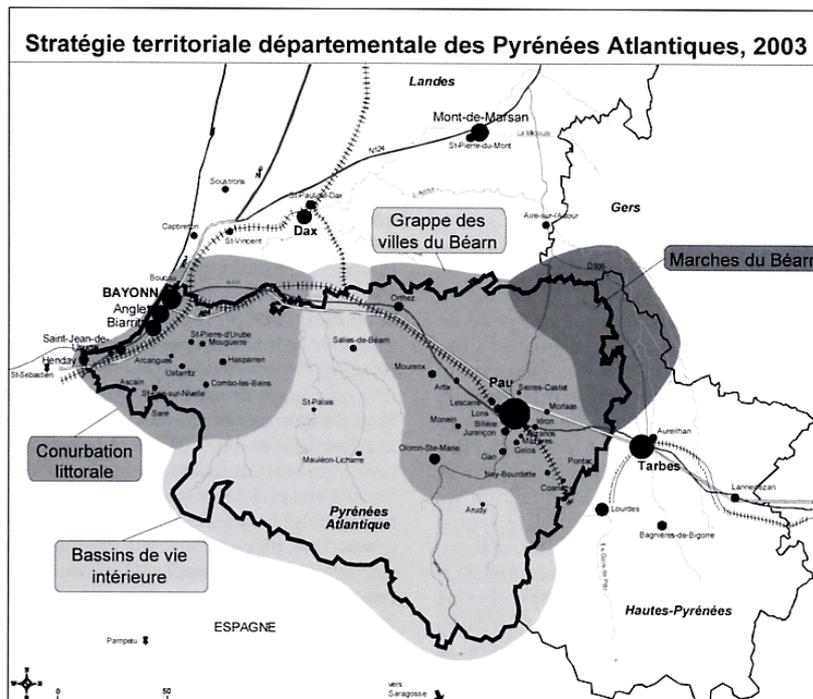
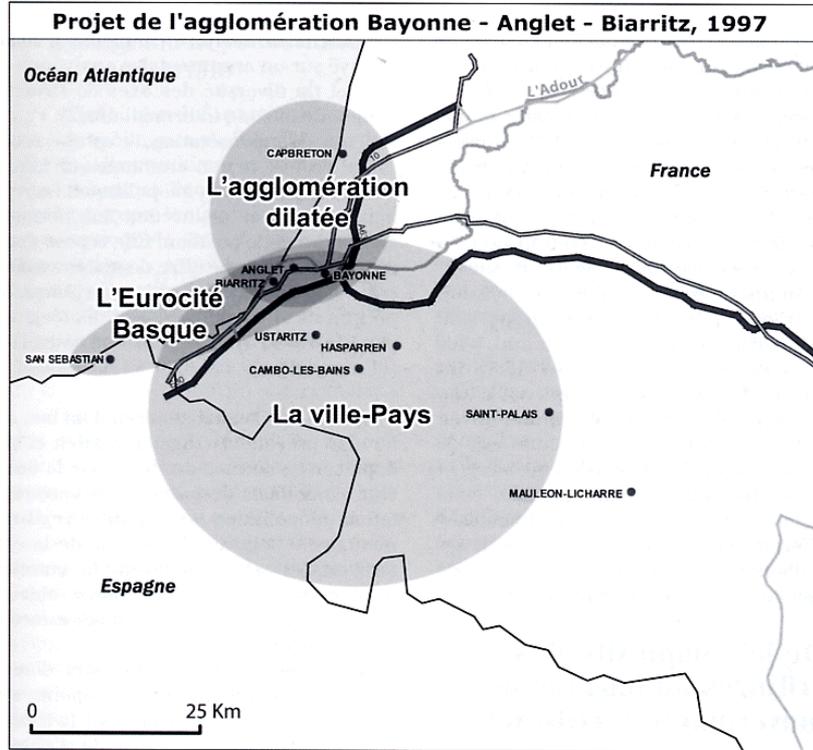
Second fondement de la position stratégique du Conseil général, ce point de vue décalé sera d'autant plus crédible qu'il réaffirme la fonction politique originelle de l'institution départementale – garantir l'égalité territoriale républicaine – fonction politique encore plus impérative aujourd'hui lorsque s'amplifie la concurrence entre les territoires de projet.

Enfin, le Conseil général peut concrétiser cette recherche de l'égalité territoriale en tirant parti des leviers dont il dispose : la masse des prestations sociales et économiques qui justifie souvent son assimilation à une « institution guichet ».

En intégrant ses trois caractéristiques – regarder les territoires du point de vue d'un périmètre administratif, au nom de l'égalité territoriale, et en mobilisant ses multiples prestations – le Conseil général a dessiné sa propre représentation géopolitique.

Celle-ci identifie au sein des Pyrénées Atlantiques, quatre « systèmes territoriaux », chacun d'eux justifiant d'un traitement singulier par les politiques départementales. Il s'agit à l'Ouest de la « conurbation littorale » (qui regroupe le littoral et la zone intermédiaire du projet du Pays Basque) pour laquelle le département, au travers de ses interventions, a la responsabilité de « freiner » un développement résidentiel qui étouffe les autres moteurs économiques locaux et met à mal les équilibres territoriaux.





Le Conseil général identifie ensuite le système des « bassins de vie intérieurs » entre Béarn et Pays Basque, territoire rural en plein basculement vers une économie « urbaine » et où le département doit amplifier cette mutation afin de garantir le potentiel de développement de ce territoire. De la même manière, le Conseil général propose sa propre lecture du Béarn, en distinguant une large « grappe urbaine », de Pau à Orthez et Oloron dont la structure socio-économique reposant sur le poids de l'industrie et des services publics doit être diversifiée. Enfin, il identifie un système territorial rural trans-départemental, les Marches du Béarn, aux confins du Gers, des Landes et des Hautes Pyrénées qui vit d'une économie agricole productive mondialisée dont il doit gérer les fragilités territoriales.

Récemment adoptée en session plénière et publique de l'institution départementale, cette lecture géopolitique est aujourd'hui mobilisée comme référentiel pour la territorialisation de ses politiques d'intervention et pour la négociation de ses contrats avec les agglomérations et pays.

### **De la complexité des territoires au partage de la souveraineté territoriale**

**Un même territoire, le Pays Basque a donc** fait l'objet, en l'espace de quelques années, de la production de trois représentations géopolitiques distinctes, par trois instances territoriales différentes, chacune de ces « lectures » du territoire conduisant à une énonciation stratégique singulière. On est ainsi aux antipodes d'une approche « scientiste » du territoire ; celui-ci justifiant d'un diagnostic objectif et partagé et induisant un projet partenarial.

Cette hétérogénéité des représentations du territoire est d'abord fonction du « point de vue » scalaire propre à chaque institution en présence. L'échelle du pays n'est pas celle de l'agglomération ni celle du département. Chacune de ces échelles spécifie un « dedans et un dehors » et singularise une lecture du territoire.

Plus radicalement encore, chacune de ces échelles territoriales détermine pour l'institution considérée un enjeu géopolitique particulier. Chacun de ces enjeux incite à mobiliser un registre d'analyse spécifique du territoire, lequel conduit à formuler une représentation, d'abord cartographique, puis géographique singulière.

Pour le Pays, l'enjeu géopolitique réside dans la construction de son unité, l'affirmation territoriale de son identité. La production de sa représentation géopolitique relève par contre

coup à l'évidence du registre « idéologique » (la réciprocité, l'ouverture...), même si celui-ci est appuyé sur un argumentaire analytique et fonctionnel (la diversité des axes de structuration, l'enjeu de la zone intermédiaire...).

Pour l'agglomération, c'est la reconnaissance de sa fonction éminente sur le territoire qui constitue l'enjeu géopolitique. La représentation mise en avant doit lui permettre de construire cette position. Elle repose donc principalement sur une offre de systèmes d'alliance entre l'agglomération et les territoires, avec sa périphérie (l'agglomération dilatée), avec le pays (la Ville-Pays), au sein d'un réseau de villes (l'Euro-cité).

Quant au Conseil général, il lui faut se décaler des précédents (agglomération et pays) et déplacer les termes du débat. De là découle le choix manifeste de fonder sa propre représentation géopolitique sur un autre registre argumentaire – celui de l'égalité et de la cohésion territoriales – et en mobilisant un autre dispositif analytique, celui davantage objectivé et quantifié des sources de la richesse locale et de leur impact social.

Ces trois représentations sont donc triplement hétérogènes, selon le point de vue, l'échelle adoptée pour examiner le territoire, la question géopolitique posée et le registre d'analyse et d'expression retenu. Autrement dit, ces représentations ne sont pas hétérogènes parce qu'elles défendraient des thèses contradictoires, mais parce qu'elles sont construites selon des logiques et des points de vue différents. Paradoxalement, cette hétérogénéité de construction les rend compatibles et par-là productives.

Ce paradoxe est pour certains difficilement acceptable. Ils imaginaient que cet exercice d'énonciation géopolitique devait se réduire à un processus d'alignement sur la production fondatrice du Pays Basque<sup>6</sup>. Ils voient par contre coup dans cette pluralité de représentations une mise en cause du projet politique du Pays Basque. Or, en réalité, c'est le rabattement des diverses institutions locales sur la position du Pays Basque qui aurait inévitablement conduit à la délégitimation de ces institutions et à l'ouverture d'un conflit géopolitique majeur.

A l'inverse, la pluralité de ces représentations géopolitiques d'un même territoire est productive, en ce qu'au-delà du débat et des clarifications stratégiques qu'elle suscite, elle autorise chaque instance territoriale concernée à développer sa propre logique d'intervention tout en coproduisant, avec les autres, les modalités d'une action publique territoriale.

## Au-delà des rivalités de pouvoir, vers un partage de la souveraineté territoriale

Au-delà d'une densité particulière des formulations géopolitiques au Pays Basque due à l'intensité du débat politique et institutionnel local, le processus ici décrit de construction d'une pluralité de représentations géopolitiques n'est pas exceptionnel. On le retrouve sous d'autres formes dans bon nombre d'autres territoires français, en particulier ceux, comme l'Île de France, la Côte d'Azur ou le Nord-Pas de Calais où le jeu institutionnel ne peut s'organiser au travers d'un partage des territoires.

Depuis la décentralisation, on observait dans bien des cas, un tel *modus vivendi* géopolitique : les grandes villes s'autogouvernent, les régions privilégient leurs relations aux villes moyennes et les conseils généraux persistent dans leur fonction d'« instituteur » du rural.

Bien souvent, aujourd'hui ce partage *de facto* des territoires et des aires d'influence ne peut plus se mettre en place ou est radicalement bousculé. La concentration de toutes les institutions territoriales sur un territoire largement unifié par les logiques urbaines et par les interdépendances socio-économiques ne permet plus ce partage géographique.

Autrement dit, la montée en puissance à laquelle on assiste des représentations géopolitiques locales, au travers des multiples « projets de territoire », stratégies territoriales, référentiels stratégiques ou autres Livres Blancs ou exercices prospectifs, ne reflète pas seulement la permanence et l'exacerbation des rivalités de pouvoir, dans un contexte favorable de décentralisation.

Elle exprime tout autant si ce n'est davantage les tentatives d'adaptation des formes de l'exercice du pouvoir local à la réalité contemporaine des territoires. La complexité de ces territoires, de plus en plus imbriqués et interdépendants à mesure que s'amplifient les mobilités de tous ordres ne se laisse plus enfermer dans les périmètres de pertinence absolue que figuraient les « bassins de vie » et qui pouvaient être au principe d'un partage des pouvoirs locaux.

Ces territoires de plus en plus complexes ne peuvent plus être gouvernés au nom d'un point de vue unique, d'une acception exclusive du bien commun et de l'intérêt général local. Ils relèvent chacun d'une multiplicité de rationalités, d'échelles différentes, qui ne peuvent pour autant constituer la base d'un nouveau « taylorisme » territorial répartissant les compétences fonctionnelles, entre les pouvoirs locaux, à l'un l'économique, à l'autre le social... Par nature, la dimension territoriale globale de la légitimité politique

des collectivités locales rend vain tout partage fonctionnel de leurs champs d'intervention.

La situation actuelle se caractérise alors à la fois par l'épuisement du principe de « pertinence » territoriale fondateur d'un partage politique des territoires, et par l'impasse où conduit le partage des fonctions entre pouvoirs locaux.

Sur un même territoire, s'enchevêtrent aujourd'hui des instances politiques d'échelles différentes, intervenant chacune dans la plupart des champs de l'action publique. Faute d'un partage des territoires ou des compétences c'est la souveraineté territoriale elle-même qui tend à être partagée : les pouvoirs locaux se distinguent moins par les territoires dont ils ont la charge ou par ce qu'ils font, que par la manière dont ils le font.

Autrement dit, ce sont les responsabilités géopolitiques qu'ils assurent – dans le cas du Pays Basque, l'identité pour le pays, l'égalité pour le département, « l'entraînement » pour l'agglomération – qui différencient les institutions locales. À chacune de ces responsabilités correspond alors une lecture particulière du territoire et une représentation géopolitique singulière qui tout à la fois argumente et décline cette responsabilité vis-à-vis du territoire.

Serait ainsi à l'œuvre un processus généralisé de recomposition du rapport entre le politique et le territoire, du niveau supranational au niveau local. La montée en puissance politique de l'Europe accélère une dynamique de partage de la souveraineté entre des institutions de représentation électorale, l'État-nation, et des instances de régulation territoriale et de production des politiques publiques, l'Union Européenne.

N'assisterait-on pas à une évolution du même ordre au niveau local, qui se donnerait à voir au travers de cette multiplication des représentations géopolitiques ?

D.B. et P.E.

1. Cf. J.D. Chaussier, *Quel territoire pour le Pays Basque ?*, L'Harmattan Paris, 1996.

2. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 1999.

3. Aujourd'hui, Communauté d'agglomération, District au moment de l'énonciation du projet en 1998.

4. Ce projet a été conçu sous la présidence d'Alain Lamasour ; son portage politique sera nettement plus discret avec le changement ultérieur de président.

5. Cf. M. Roncayolo, « Le département », in *Les lieux de Mémoire*, dir. P. Nora, Ed. Gallimard, 1995.

6. Et ce d'autant plus que l'actuel président du Conseil général, Jean-Jacques Lasserre, présidait le Conseil des élus du Pays Basque lors de la production du Schéma de développement.