

Daniel Béhar : « La dynamique du Pays Basque transcende complètement le statut de Communauté d'agglomération »

Daniel Béhar est géographe, professeur à l'Ecole d'Urbanisme de Paris et consultant à la coopérative Acadie. Il accompagne le Pays Basque depuis plus de 20 ans (schéma d'aménagement en 1996, Pays Basque 2010, ateliers d'Hasparren pour l'EPCI...).

ANTTON ETXEBERRI - EDITION DU 19 SEPTEMBRE 2019

Quel bilan faites-vous fait des deux années d'activité de la Communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB) ?

Daniel Béhar : Les structures sont en place. Deux points ont fait difficulté selon moi : le Biltzar et les pôles territoriaux. Concernant le Biltzar, on s'est rendu compte que la création de ce conseil communautaire avec les 158 communes, de fait, faisait fonction de Biltzar. Du coup, entre le conseil communautaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui et le Biltzar, il y a une forme de doublon. Celui-ci n'était pas dans la tête de l'ensemble des élus au moment où a été conçu le pacte de gouvernance, et la relation entre le Biltzar et le conseil communautaire n'a pas été identifiée à ce moment-là. Cela reste une question à creuser.

Concernant les pôles territoriaux, la question est plus complexe. L'installation de la CAPB a accéléré le processus de changement d'une manière inattendue. La dynamique d'intégration a été plus rapide et plus puissante que ce que l'on imaginait comme forme de consolidation des dix intercommunalités. Notamment quand on voit par exemple la façon dont les dix présidents d'EPCI se sont saisis de leurs fonctions de vice-présidents en charge de politiques sectorielles au sein de la CAPB, on mesure la rapidité du basculement. Avec des dynamiques très différentes suivant les anciens territoires d'EPCI, ce basculement a déstabilisé le schéma d'organisation territoriale qui avait été imaginé à Hasparren.

La prise en charge de l'ensemble des compétences y est aussi pour quelque-chose, non ?

Tout à fait. Il s'est joué la même chose en termes de contenus, avec la question des compétences. La CAPB a décidé de consolider et de prendre à son compte l'ensemble des compétences exercées par les dix EPCI, alors qu'au moment des ateliers d'Hasparren, on imaginait que certaines ne seraient pas prises et que certaines compétences orphelines nécessiteraient des structures territoriales locales type syndicats. Cette hypothèse est tombée à partir du moment où la CAPB a tout pris.

La logique d'Hasparren était de préserver les acquis des dix territoires. Finalement, on s'est rendu compte à mesure de la création de la CAPB que l'enjeu n'était pas celui-là : il était davantage d'inventer un nouveau mode d'organisation territoriale dans ce contexte de l'intégration communautaire. Il a fallu du temps pour imaginer ce nouveau modèle plutôt que

la préservation de l'ancien. La délibération qui a été présentée le 3 novembre dernier au conseil communautaire et qui distingue les commissions territoriales des maisons communautaires, propose un modèle nouveau qui n'est pas simplement la somme des dix EPCI, mais une forme d'organisation territoriale inédite.

Concernant les perspectives d'avenir, comment voyez-vous ces dynamiques de transformation ?

La dynamique qui se joue relativise le poids des cadres institutionnels. Le cadre choisi est celui d'une Communauté d'agglomération avec un certain nombre de règles du jeu et de compétences. Le fait d'avoir pris et rempli cette coquille, avec un contenu qui est celui du Pays Basque, change la donne. La dynamique transcende complètement le statut de Communauté d'agglomération. Elle va vers la collectivité spécifique telle qu'elle est revendiquée au Pays Basque, non pas en termes de reconnaissance par le pouvoir central, seul en capacité d'attribuer ce statut de collectivité spécifique, mais par le fait d'être engagés dans un processus qui installe de fait une institution qui ressemble à une collectivité spécifique.

On voit bien que dans la façon dont elle est reconnue par les acteurs du territoire, la CAPB va au-delà du statut d'une Communauté d'agglomération. Elle n'est pas reconnue au titre simplement des compétences qu'elle exerce, comme un Conseil départemental, mais au travers des responsabilités politiques qu'elle assure. Je pense que personne ne regarde la CAPB à la lumière de ses champs de compétence. Elle est perçue comme exerçant les responsabilités de leadership territorial sur le Pays Basque.

C'est complètement différent d'un schéma institutionnel classique. Une des conditions qui font que ça marche tient à ce qu'il ne s'agit pas d'une collectivité spécifique qui viendrait par en haut s'installer "au-dessus" du pouvoir local. La Corse dispose d'une collectivité spécifique qui a davantage de compétences de par la loi. Or, quand on regarde comment cela se passe, ça ne marche pas vraiment, car la collectivité spécifique n'a pas de prise de terre, elle est en hiatus avec les communes. La force du Pays Basque est de fabriquer le chemin vers la collectivité spécifique, en s'appuyant sur le pouvoir local, sur les maires. Il y a là une dynamique extrêmement importante. C'est ce qu'il me semble être le point fort de la dynamique de transformation dans laquelle le Pays Basque est engagé.

Ce qui me paraît plus problématique, c'est que le cadre de la CAPB présente néanmoins des contraintes pour lesquelles il va falloir innover. En termes de gouvernance politique par exemple, une Communauté d'agglomération place au premier rang les maires. C'est à la fois un atout, mais en même temps une limite. Par rapport à la qualité de la gouvernance que le Pays Basque avait installée il y a 20 ans avec le Conseil des élus qui reprenait tous les niveaux institutionnels de gouvernance, il y a une perte. Je m'interroge s'il n'y aurait pas là des marges d'innovation, sans attendre le bon vouloir de l'Etat, pour inventer une forme de bicamérisme, comme la Corse avec l'exécutif et une assemblée plus délibérative. Il faudrait peut-être réinventer un dispositif du type Conseil des élus.

Est-ce le seul enjeu selon vous ?

Non, un autre enjeu qui va au-delà du statut de la Communauté d'agglomération est le mode d'association de la société civile. Au-delà du Conseil de développement que le Pays Basque a su inventer, il y a la question de la coproduction dans les politiques publiques avec les principaux acteurs socio-économiques. Le Pays Basque a la chance d'avoir des acteurs territorialisés sur le Pays Basque. Comment organise-t-on la fabrique du Pays Basque avec l'institution publique et les grands acteurs publics et privés qui font le Pays Basque d'aujourd'hui ? Il y a une forme de coopérative globale de production du Pays Basque et des

politiques de développement de ce territoire pour laquelle il y a aussi à inventer quelque chose.

La perspective d'avenir tient à cette dynamique qui devrait amener le Pays Basque et ses acteurs à requestionner la perspective affichée historiquement de collectivité spécifique. Que signifie "collectivité spécifique" une fois que l'on a créé ce dispositif singulier qui vient reformater le statut ordinaire de Communauté d'agglomération ? La perspective se pose-t-elle toujours dans les mêmes termes ?

Y a-t-il des points communs et des différences entre la CAPB et les autres grandes intercommunalités XXL de l'Hexagone ?

Il y a évidemment des points communs et des préoccupations partagées entre le Pays Basque, Reims, le Cotentin... Ils tiennent à l'effet taille et à la mise en place de formes de gouvernance efficaces, souples, entre plusieurs centaines d'élus. Autre chose commune, la façon de fabriquer des politiques communautaires qui sont à la fois intégrées, cohérentes et en même temps différenciées dans des territoires qui sont des espaces contrastés, urbains, péri-urbains et ruraux. Ce sont les deux sujets qui font ressembler la CAPB aux grandes intercommunalités XXL.

Cela dit, il y a aussi une spécificité assez paradoxale du Pays Basque. D'un côté, c'est un territoire qui a son identité et sa consistance. Du coup, la question de la dynamique politique institutionnelle ne nécessite pas de faire ce travail préalable de démonstration de la "pertinence" du territoire. Dans le grand Reims ou dans le Cotentin, il n'est pas si évident que cela de définir les territoires. Qu'est ce qui fait sens commun à l'échelle de ces intercommunalités XXL ? C'est une question qui se pose partout, mais pas au Pays Basque.

On a donc cette singularité-là, mais en même temps, ce qui est un atout est aussi une difficulté particulière pour le Pays Basque. Parce qu'on n'a pas besoin de faire ce travail collectif sur soi-même "qu'est-ce qu'on est ?", "qu'est-ce qu'on fait ensemble ?", du coup on fait peut-être l'économie de quelque-chose qui est absolument nécessaire aujourd'hui : partager une représentation collective de ce qui rassemble et parfois oppose, comprendre dans quelle dynamique de mutation est engagée la société du Pays Basque et la manière dont doit l'aborder la collectivité en prenant en compte et maîtrisant ces mutations.

Je pense que le Pays Basque a aussi besoin comme les autres de s'interroger sur les mutations contemporaines. Le Pays Basque avait il y a 20 ans la prospective Pays Basque 2010, pour des raisons liées à la revendication identitaire. Il s'agirait de continuer ce travail de prospective. Pour l'instant, le Pays Basque en a fait l'économie. Je crois qu'il est encore nécessaire de passer par là.

VERSION EN LIGNE : https://www.mediabask.eus/fr/info_mbsk/20190920/le-cadre-de-la-capb-presente-des-contraintes