

**LA FRONTIERE ENCORE  
PRESENTE MALGRE LES  
INITIATIVES DE  
COOPERATION  
TRANSFRONTALIERE**

---

# 1. Des différences Nord/Sud encore marquées, un rattrapage du côté français sur ses partenaires espagnols

---

## 11. Des territoires structurellement différenciés

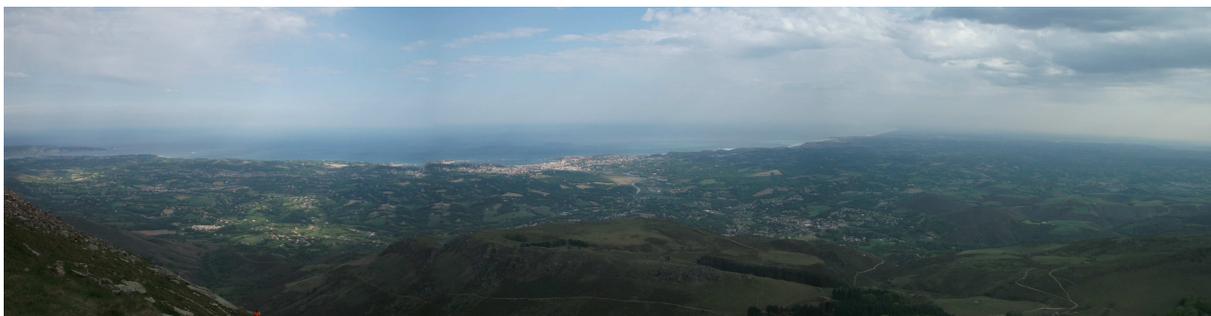
### a) Différences de contraintes géographiques et d'orientation économique

De nombreuses différences existent au niveau structurel entre Pays Basque Nord et Sud. Elles semblent principalement dues à deux facteurs : les contraintes géographiques, liées à la présence des Pyrénées, et les orientations économiques qui se sont développées au fil du temps sur ces deux territoires.

L'observation personnelle permet de rendre compte de la différence de contraintes géographiques entre Nord et Sud qui ont pu y influencer l'organisation de l'espace. La plupart des acteurs rencontrés ont également noté cette différence et reconnaissent que le Pais Vasco, et surtout le Gipuzkoa, présentent des contraintes plus fortes que l'Iparralde (Pays Basque Nord). Les Pyrénées représentent un élément naturel incontournable au Pays basque, notamment au niveau frontalier puisqu'elles marquent physiquement la frontière entre France et Espagne. Toutefois, le Pays Basque Nord subit relativement peu de contraintes liées à la présence des montagnes, en particulier sur la zone littorale de l'Eurocité (Photographie 6). Les communes situées à l'intérieur des terres et directement frontalière (c'est le cas de Sare par exemple, commune qui fait partie de l'Eurocité) peuvent être davantage concernées par des pentes fortes et un relief marqué. Le littoral du Pays Basque Sud, et le Nord du Gipuzkoa dans son ensemble, présentent un relief beaucoup plus marqué par la présence des Pyrénées (Photographie 4).



Photographie 5: Vue du littoral espagnol depuis la frontière (sommet de la Rhune) - Gayon Benjamin



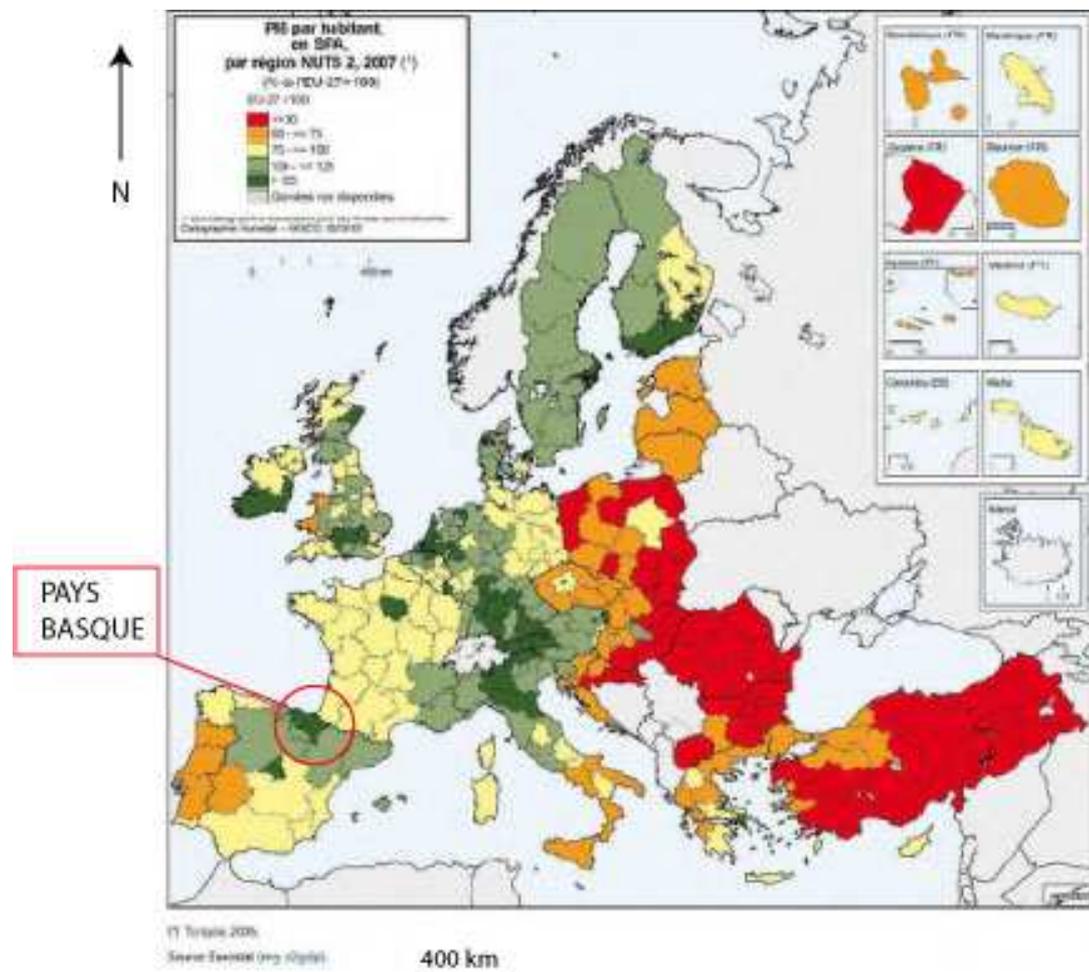
**Photographie 6: Vue du littoral français depuis la frontière (sommet de la Rhune) - Gayon Benjamin**

Cette différence géographique s'accompagne d'une différence d'orientation économique pour les deux territoires, ces deux éléments ont contribué conjointement à produire des organisations territoriales très différenciées.

Le Pays Vasco dans son ensemble s'est tourné vers un développement économique basé sur l'industrialisation. La Communauté Autonome a centré son économie avant et sous Franco principalement sur le métal (sidérurgie et chantiers navals). Avec la fin du franquisme et l'ouverture à la concurrence internationale, le Pays Vasco subit de plein fouet la crise industrielle des années 80 : le taux de chômage tourne autour de 20%, 150000 emplois industriels disparaissent, le taux de croissance du PIB est négatif. Dans les années 90, le Pays Vasco décide toutefois de relancer son économie autour de l'industrie, en soutenant ses activités traditionnelles sidérurgiques, et en diversifiant son activité autour de « clusters » innovants. Aujourd'hui, l'économie du Pays Vasco espagnol s'embles'être redressée après cette crise : le taux de chômage est de 4,1% en 2006, l'industrie représente 36% des emplois en Pays Vasco en 2004 pour une moyenne européenne de 24,4% (Institut France/Euskadi, 2007<sup>59</sup>). Le Pays Vasco se classe parmi les Communautés les plus prospères d'Espagne, avec Madrid et la Catalogne, et parmi les régions industrielles les plus dynamiques d'Europe (Carte 5).

---

<sup>59</sup> Institut France/Euskadi. *Ces régions qui vont sauver l'industrie européenne, l'exemple du Pays basque espagnol*, Dossier de presse, 2007

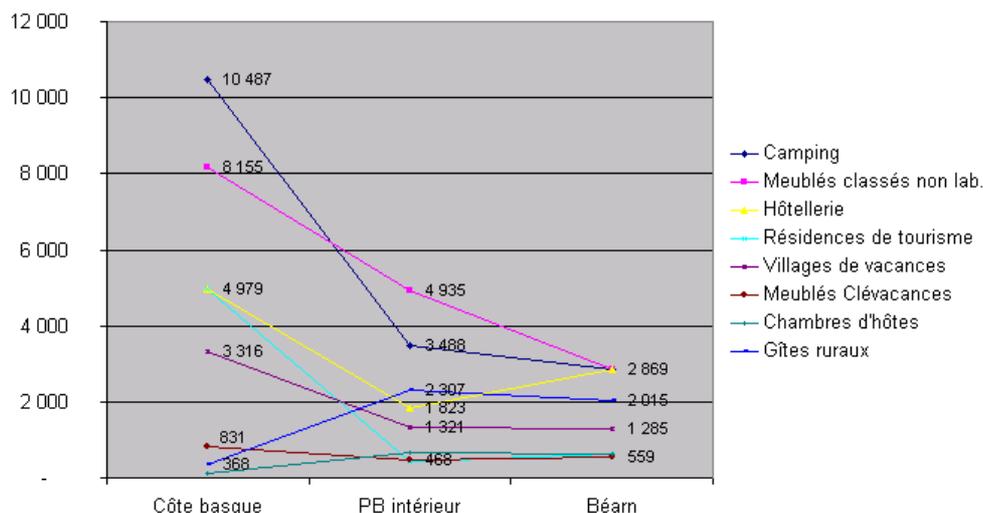


**Carte 5: PIB par habitant des régions européennes (Source: Annuaire régional Eurostat 2010)**

De son côté, le Pays Basque Nord, territoire français périphérique, s'est tourné dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle vers un autre domaine d'activité : le tourisme. Les atouts du climat, du littoral, et également la présence de l'identité basque, associés au développement du tourisme balnéaire d'abord de standing, puis de masse, ont contribué à spécialiser le Pays Basque français vers cette activité touristique. On peut par exemple citer le cas de Biarritz, l'une des premières au Pays Basque à s'être tournée vers le tourisme balnéaire, qui a accueilli au XIX<sup>ème</sup> siècle l'empereur Napoléon III et son épouse l'impératrice Eugénie, et dans leur sillage les grandes fortunes européennes, anglaises et russes notamment. C'est ainsi qu'on trouve au centre de Biarritz l'Hôtel du Palais, ancienne résidence impériale, ou encore, face à lui, une église orthodoxe destinée la population venue d'Europe de l'Est. D'autres villes côtières se sont ensuite tournées également vers l'activité touristique balnéaire (St Jean de Luz, Hendaye,...). Certaines villas de la côte représentent aujourd'hui un patrimoine riche, par exemple la villa « Art déco » Leihorra à Ciboure, datant des années 30. Au fil du temps, le tourisme s'est développé pour devenir l'activité principale au Pays Basque Nord qui « accueille depuis plus d'un siècle un nombre toujours croissant de touristes »<sup>60</sup>. Ce constat se vérifie notamment depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle sur la côte labourdine qui, « fortement dépendante des activités touristiques, a connu une urbanisation

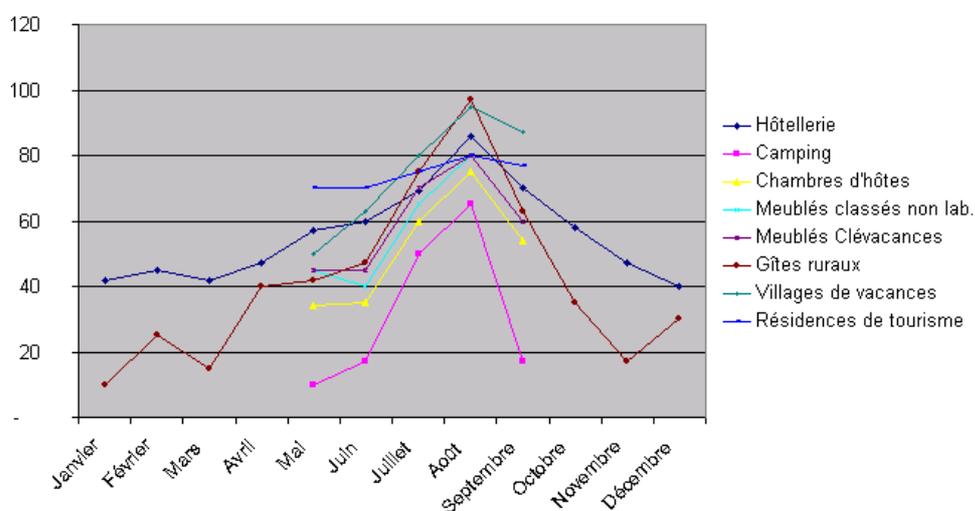
<sup>60</sup> LEIZAOLA, Aitzpea., « Le Pays Basque au regard des autres : De Ramuntcho au Guggenheim », *Ethnologie française*, n° 32, 3.2002, p. 429-438.

féroce »<sup>61</sup>. Le Schéma départemental de développement et d'aménagement touristiques 2003-2007 réalisé par le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques précise que « le parc d'hébergement, avec 131 200 lits marchands, est concentré sur le Pays Basque (75%), et en particulier sur la Côte basque »<sup>62</sup> (Graphique 1).



**Graphique 1: Capacité en lits touristiques des Pyrénées Atlantiques (Source: Schéma Départemental De Développement, Conseil Général des Pyrénées Atlantiques)**

L'observation, là encore, permet de s'assurer de cette prédominance de l'activité touristique, les villes côtières vivant au rythme des saisons estivales et hivernales (Graphique 2).



**Graphique 2: Taux d'occupation (Source: Schéma Départemental de Développement, Conseil Général des Pyrénées Atlantiques)**

L'intérieur des terres, moins affecté par cette tendance touristique concentrée sur la côte, garde un caractère rural et une activité agro-alimentaire, avec notamment la production de produits reconnus par une labellisation ou une AOC (fromage

<sup>61</sup> Ibid

<sup>62</sup> Conseil Général des Pyrénées Atlantiques, *Schéma départemental de développement et d'aménagement touristiques 2003-2007*, [En ligne],

URL : [http://pro.tourisme64.com/images/cdt64\\_pro/Professionnels-du-64/schema-departemental/Schema\\_partie11.pdf](http://pro.tourisme64.com/images/cdt64_pro/Professionnels-du-64/schema-departemental/Schema_partie11.pdf). Consulté le 10 Mai 2011

Ossau-Iraty, Irouléguay pour le vin, piment d'Espelette, pour les plus connus). La richesse gastronomique est l'un des atouts du Pays Basque, comme l'ont d'ailleurs souligné plusieurs des enquêtés, tant au Pays Basque Nord qu'au Pays Basque Sud.

Certains chiffres illustrent donc cette différence d'orientation économique entre Pays Basque Nord et Sud. Si la tendance générale est par exemple à la domination de l'activité touristique et de services au sein de l'Eurocité, des différences apparaissent déjà à cette échelle, et se confirment à une échelle plus large.

D'après les données INSEE et Eurostat, sur les 253000 emplois au sein de l'Eurocité, 73% sont des emplois de services, les autres secteurs représentant 17% des emplois pour l'industrie, 8% pour la construction, 2% pour le secteur primaire.

Toutefois, la partie Nord accueille 29% des entreprises de l'Eurocité et 40% des emplois, la partie Sud en accueille 71% (38 000 établissements) pour 60% des emplois. En outre, le tissu économique présente des différences marquées entre Nord, dominé par le secteur des services (Tableau 3), et le Sud où l'industrie garde une place importante.

Activité économique	Pays basque			Littoral aquitain		
	Etab	Effectif ETP	ETP (%)	Etab	Effectif ETP	ETP (%)
Agriculture, sylviculture, pêche	801	78	0,1	4 101	1 058	0,9
Industrie	1 118	7 186	11,9	2 530	17 663	15,1
Construction	1 385	3 516	5,8	3 766	7 909	6,8
Commerce	3 640	10 563	17,4	8 129	20 274	17,3
Services	10 064	39 187	64,7	20 877	70 095	59,9
Total	17 011	60 533	100,0	39 407	117 002	100,0

**Tableau 3: Établissements et effectifs salariés en Equivalent Temps Plein par secteur d'activité**  
(Source : Insee - Clap 2005)

Le secteur des services représente la part la plus importante des effectifs salariés sur la côte basque française (64,7%), plus importante que sur le littoral aquitain dans son ensemble (59,9%). L'activité industrielle y représente 11,9% des effectifs salariés, pour 15,1% pour l'ensemble du littoral aquitain. On observe donc une spécialisation du littoral basque Nord vers le tourisme et les services, là où au Sud, en Gipuzkoa, l'industrie garde une place économique importante (Tableau 4).

	Total		Gipuzkoa	
	Nº.	Empleo	Nº.	Empleo
<b>Total</b>	<b>171.345</b>	<b>906.044</b>	<b>59.456</b>	<b>253.597</b>
B. Industrias extractivas	38	586	12	165
C. Industria manufacturera	13.442	194.547	5.219	72.959
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor, aire acondicionado	167	2.366	56	94
E. Suministro de agua; actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	234	5.854	73	1.127
F. Construcción	28.667	87.481	10.442	25.480
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	39.715	140.901	13.402	39.750
H. Transporte y almacenamiento	12.192	45.894	4.103	12.397
I. Hostelería	13.843	50.877	4.382	18.009
J. Información y comunicaciones	3.032	23.349	1.013	5.202
K. Actividades financieras y de seguros	2.801	22.813	887	6.671
L. Actividades inmobiliarias	5.483	7.313	2.033	2.439
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	20.820	58.534	6.770	16.491
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	6.890	59.948	2.353	11.213
O. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	444	73.547	135	8.647
P. Educación	3.670	35.945	1.301	10.761
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	7.458	62.405	2.366	11.225
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	3.091	11.311	1.196	3.789
S. Otros servicios	9.358	22.373	3.713	7.178

Fecha 30 de Marzo de 2011

**Tableau 4: Établissements et effectifs salariés, Communauté Autonome du Pays Vasco (Source: EUSTAT, Direction des Activités Economiques)**

Sur l'ensemble de la Communauté Autonome du Pays Basque, le secteur industriel représente 21% du nombre d'emplois total, une proportion supérieure à celle observée sur le littoral basque français et sur l'ensemble du littoral aquitain. Cette proportion augmente d'ailleurs pour la Députation Forale de Gipuzkoa, où elle s'élève à 29% des emplois totaux. La part de l'industrie reste donc importante pour les collectivités espagnoles, son poids est en tout cas plus important pour elles que pour les collectivités françaises.

Ces différences sont confirmées par les différents entretiens. La CCSPB, membre de l'Eurocité, développe actuellement un programme transfrontalier sur une thématique économique, qui vise à soutenir certains projets de coopération entre entreprises innovantes françaises et espagnoles. Toutefois, certains secteurs d'activités ont dû être ciblés au préalable, puisque les tissus économiques au Sud et au Nord présentent des différences importantes. Olga Irastorza, responsable de la CCI Bihartean, cite les chiffres suivants : l'industrie représenterait 28% de l'activité économique en Gipuzkoa, 7% côté français. Les priorités économiques sont davantage « agroalimentaire côté français », « sous-traitance industrielle côté espagnol ». Elle note toutefois que pour certains secteurs, il existe une certaine « harmonie », une « qualité comparable », notamment le secteur des services. Bihartean a pour rôle d'intervenir « là où il existe des compatibilités ».

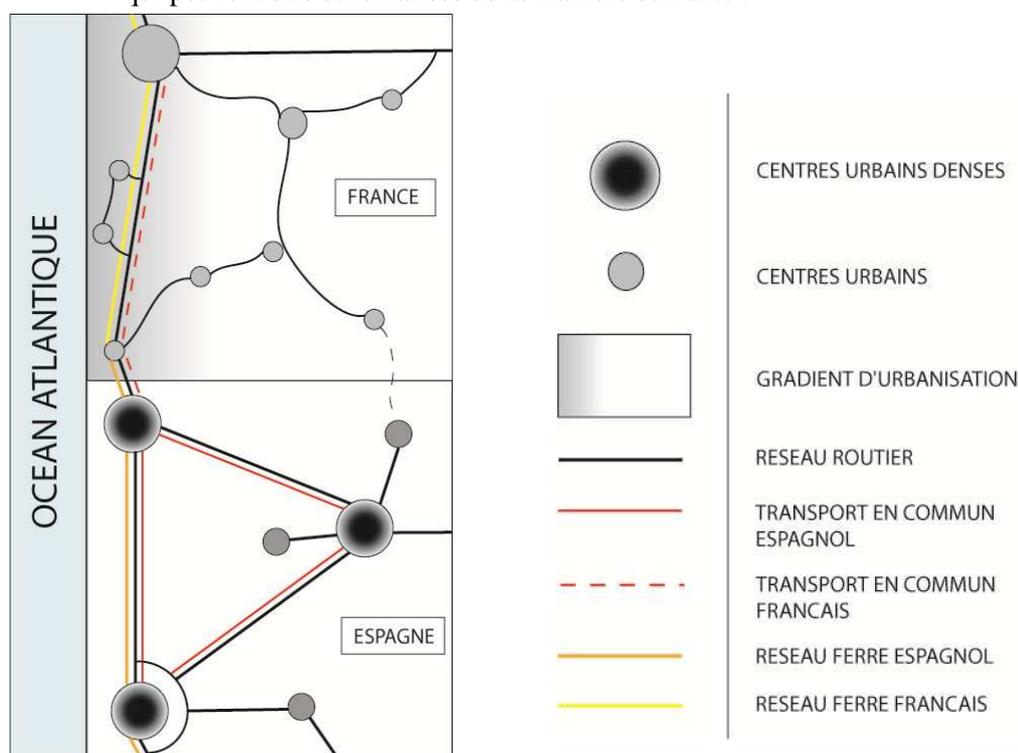


de leur action et de leur projet qui devient un projet essentiellement technique, qui ne prend pas en compte ou de manière secondaire les questions identitaires.

Le moyen de transport transfrontalier privilégié reste la voiture individuelle, avec également une différence de niveau d'infrastructures. Du côté espagnol, les infrastructures routières sont souvent de grande capacité, par exemple du type 2x3voies. Il existe 6 autoroutes ou voies rapides appartenant au réseau routier d'Etat au Pais Vasco, sans compter les périphériques de Bilbao ou San Sebastián, là où deux autoroutes françaises de dimension plus modeste (2x2 voies) desservent le Pays Basque Nord (A63 le long de la côte Atlantique entre Bordeaux et la frontière avec l'Espagne, A64 Est-Ouest entre Bayonne et Toulouse en passant par Pau). Maïa Etchandy note aussi la différence de sécurité entre routes françaises et espagnoles : ces dernières ont la réputation d'être plus développées qu'en France mais aussi plus dangereuses (67 morts en Euskadi<sup>63</sup>, pour 36 décès dans les Pyrénées-Atlantiques en 2010<sup>64</sup>).

### c) Bilan : des organisations territoriales différenciées

L'espace transfrontalier basque garde donc la marque d'une organisation territoriale et de niveaux d'infrastructures différents de part et d'autre de la frontière, qui peuvent être schématisés de la manière suivante :

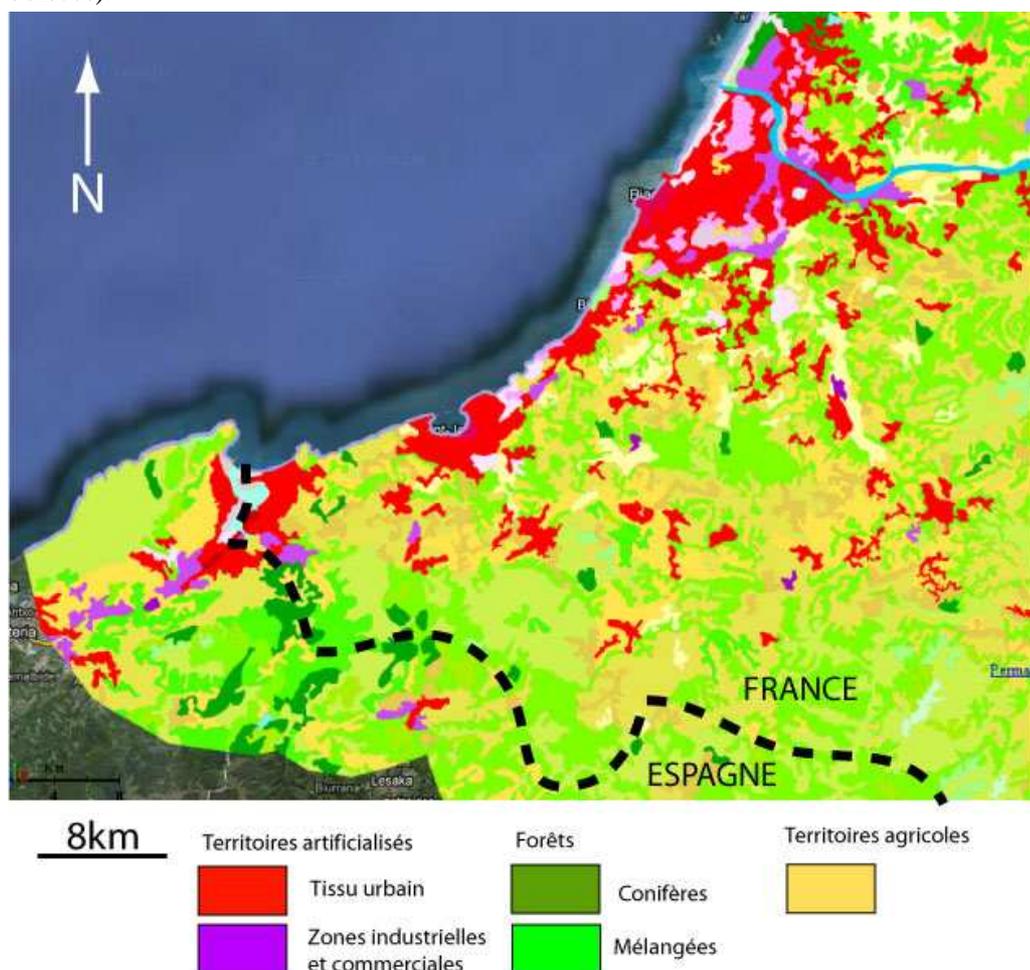


**Schéma 6: Structures Nord/Sud de l'espace transfrontalier  
(Réalisation: Gayon Benjamin)**

<sup>63</sup> EFE. *Se reducen los accidentes en Euskadi pero se mantienen los fallecidos en 2010 (Le nombre d'accidents diminue en Euskadi mais le nombre de tués se maintient en 2010)*, [En ligne], publié le 3 Janvier 2011, URL : <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/01/03/paisvasco/1294072875.html>. Consulté le 11 Mai 2011

<sup>64</sup> BENTAHAR, Eric. *Pyrénées-Atlantiques, Le bilan de la sécurité routière 2010*, [En ligne], publié le 3 Février 2011, URL : <http://www.pyreneesinfo.fr/actu/pyrenees-atlantiques-le-bilan-de-la-securite-routiere-2010/>. Consulté le 3 Mai 2011

Les différences géographiques, économiques et structurelles ont contribué au développement d'organisations territoriales différenciées. Le Pays Basque privilégie une structuration polycentrique, organisée entre centres urbains denses. Beaucoup d'enquêtés ont souligné lors des questionnaires le passage immédiat de la ville à l'espace rural côté espagnol, illustrant cette densification des centres urbains. Les zones industrielles sont également un élément familier pour les enquêtés espagnols, qui commentent les photographies de paysages industriels en affirmant que le Pays Basque est industrialisé, beaucoup moins pour les enquêtés français. Du côté français, l'organisation de l'espace comporte différentes caractéristiques. On note tout d'abord une concentration urbaine le long de la côte, quand l'intérieur des terres reste largement rural. La tendance est également à la consommation d'espace, et à l'habitat diffus. Cet habitat est essentiellement constitué de maisons individuelles, dont une part importante de résidences individuelles. Ces éléments structurels qui ont été traduits dans le schéma proposé (Schéma 6) sont également visibles par le biais des cartographies CorineLandCover, qui rassemblent des données sur le territoire français et ses bordures, notamment du côté espagnol, comme le montre la carte qui suit (Carte 6). La différence de structuration entre Nord et Sud peut y être observée : tissu urbain diffus et concentration urbaine côtière au Nord, Sud plus soumis aux contraintes des Pyrénées (peu de terrains agricoles, prédominance de montagnes boisées).



Carte 6: Usage des sols de part et d'autre de la frontière (Réalisation: Gayon Benjamin, Source: CorineLandCover)

Les différences de structuration entre côté français et espagnol sont relevées par l'ensemble des acteurs rencontrés : même familiers de l'espace transfrontalier, beaucoup sont encore interpellés par les formes urbaines très distinctes au passage de la frontière. Comme nous l'avons vu, le territoire est l'un des leviers de la construction identitaire. Les différences d'organisation territoriales entre Nord et Sud, qui persistent, peuvent donc entretenir des constructions identitaires basques différenciées entre Pays Basque Nord et Pays Basque Sud.

Au niveau structurel, l'espace transfrontalier basque ne présente pas d'unité. A ce stade, la coopération transfrontalière n'a pas permis de produire un territoire structurellement cohérent, et présente encore des formes urbaines et des formes d'aménagement largement différenciées entre ses parties Nord et Sud.

## 12. Un fort déséquilibre institutionnel

Les différences entre Pays Basque Nord et Sud existent aussi au niveau institutionnel. Elles se traduisent à ce niveau par un déséquilibre important entre les structures administratives françaises et espagnoles qui sont amenées à travailler ensemble : les collectivités de part et d'autre de la frontière ont été créées dans des conditions différentes, qui induisent un rapport différent à l'identité basque. Notons également que ces collectivités n'ont également pas des champs de compétences comparables, les collectivités espagnoles étant dotées d'une autonomie administrative avancée.

### a) Echelons territoriaux et provinces basques coïncident en Espagne

Les structures espagnoles, Communauté Autonome du Pays Basque et ses trois Députations Forales (Alava, Bizkaia, et surtout Gipuzkoa, frontalière) coïncident avec trois provinces basques traditionnelles, la quatrième province basque située en Espagne, la Navarre, constituant par ailleurs une autre Communauté Autonome. Nous avons vu que l'Etat espagnol reconnaît, via sa Constitution, les nationalités qui composent l'Espagne. De plus, le Pais Vasco comme d'autres Communautés Autonomes (la Catalogne par exemple), a un poids historique particulier, comme nous l'avons déjà souligné.

Les Fors du Moyen âge forment la base du rapport entre provinces basques et Etat espagnol. Les trois provinces constituant la Communauté Autonome du Pais Vasco sont d'ailleurs également nommées Députations Forales ou territoires historiques. Les fors représentaient l'ensemble de la réglementation régissant la vie en Gipuzkoa au sein du royaume d'Espagne, « composée de privilèges, de grâces royales, d'ordonnances provinciales, de coutumes locales, etc... »<sup>65</sup>. L'ensemble des Fors « assoit l'autorité du corps juridique provincial, [il est] composé des normes essentielles d'autogouvernement dans le cadre juridico-politique de la monarchie hispanique ». Certains règlements assuraient par exemple au Gipuzkoa une grande liberté, fiscale avec l'exemption d'une des principales taxes hispaniques (service de « millions ») et une exonération des droits de douane, commerciale avec la libre exportation, ou encore militaire avec l'exemption d'envoi obligatoire d'hommes dans les armées espagnoles<sup>66</sup>. Au cours de son histoire au sein de l'Etat espagnol, la Communauté Autonome du Pais Vasco a retrouvé pour une courte période un statut de large autonomie rappelant ces Fors originels. Le gouvernement espagnol les lui

---

<sup>65</sup> TRUCHUELO GARCIA, Susana. « La consolidation des Fors de la Province de Guipuzcoa (Pays Basque, XVe-XVIIe siècles) », *Lapurdum*, n°11, 2006 [En ligne], publié le 01 avril 2008. URL : <http://lapurdum.revues.org/439>. Consulté le 3 Mai 2011

<sup>66</sup> Ibid

concède en 1936 face à la menace franquiste : il « n'a plus aucun intérêt à faire traîner les choses : l'appui et la résistance du Pays Basque sont vitaux pour la République »<sup>67</sup>. Le Pais Vasco forme alors un « noyau politico-administratif autonome », avec un son propre gouvernement et son président, et une large autonomie (économie, ordre public, enseignement, santé, assistance sociale, patrimoine public,...). « Coupé par la zone franquiste de la République, le Gouvernement basque va gérer de façon totalement indépendante le morceau de territoire qui lui reste »<sup>68</sup>. Cependant, le 26 Aout 1937, les armées basques se rendent à Franco et ses alliés.

En conséquence, le Pais Vasco et ses Députations Forales disposent aujourd'hui de compétences larges et l'identité basque y est reconnue. L'euskera a notamment le statut de langue co-officielle avec le castillan, les partis nationalistes ont un poids important dans le jeu politique et ont été jusqu'à récemment à la tête du Pais Vasco. En 2009, une coalition entre Parti Socialiste d'Euskadi-Gauche basque et Parti Populaire, non nationalistes, remporte les élections et établit à la tête de la Communauté Autonome Patxi Lopez. M. Ould, directeur de l'Institut Français de Bilbao, note qu'au Pays Basque espagnol, les « moyens et statuts permettent de lancer des projets sans passer forcément par Madrid » lorsque le côté français reste « très centralisé » malgré la « tendance à la décentralisation » initiée par les lois de décentralisation de 1982. L'histoire mouvementée de l'Espagne et la construction de l'Etat après Franco ont conduit à cette structuration administrative, qui tranche avec celle qui existe en France.

#### b) Les provinces basques du Nord au sein d'échelons territoriaux non spécifiques et aux compétences limitées

L'Etat français a en effet connu une histoire récente plus stable, et a également été centralisateur là où l'Espagne s'est davantage orientée vers une structure fédérale. Ceci a eu deux conséquences importantes au Pays basque. D'une part, les trois provinces situées côté français, qui forment le Pays Basque Nord, ne correspondent pas à des échelons administratifs, des collectivités françaises. Elles forment la partie Ouest du département des Pyrénées-Atlantiques, qui leur associe le Béarn à l'Est (Carte 7).



**Carte 7: Provinces basques et Pyrénées Atlantiques (Réalisation : Gayon Benjamin, Source: vacances-pyrénées.info)**

<sup>67</sup> JAUREGUIBERRY, Francis, *Question nationale et mouvements sociaux en Pays Basque*, L'Harmattan, Mars 2007. (294 p.). (Collection Questions contemporaines).

<sup>68</sup> Ibid

La question de la création d'un département Pays Basque a d'ailleurs été posée dès l'origine, et reste d'actualité aujourd'hui, comme la question de la préfecture placée à Pau, et que certains auraient préféré voir à Bayonne. La III<sup>ème</sup> République a également cherché à renforcer l'unité nationale française via une politique d'assimilation, qui a largement contribué à l'affaiblissement de la pratique du basque, notamment dans les écoles où la seule langue autorisée était le français, langue officielle. L'identité basque n'a donc pas le même statut dans l'Etat français et sa structuration administrative que du côté espagnol. D'autre part, la France reste malgré les lois de décentralisation un pays fortement centralisé par rapport à l'Espagne. Plusieurs acteurs ont pu noter, et parfois déplorer, qu'il faut encore « passer par Bordeaux ou Paris » dans la prise de décision politique. En comparaison, les compétences du Pais Vasco lui permettent de décider sur la plupart des sujets sans avoir à passer par Madrid.

### c) Un déséquilibre qui complexifie la coopération transfrontalière

La structuration de la Conférence Atlantique Transpyrénées illustre ce déséquilibre institutionnel. Sans personnalité juridique propre, elle a pour rôle de réunir les acteurs qui disposent, eux, de réelles compétences, pour discuter des projets de coopération et déterminer selon ces compétences respectives les acteurs qui peuvent y travailler. Elle regroupe pour les acteurs espagnols le Pais Vasco et la Députation Forale de Gipuzkoa; pour les acteurs français, le Conseil Général et le Conseil Régional sont présents, mais également le Conseil de Développement du Pays Basque et la Préfecture du département. Le Conseil de Développement du Pays Basque n'est pas une collectivité, n'a pas de personnalité juridique propre, et se dédie à une réflexion prospective au niveau du Pays Basque : c'est une structure qui associe fictivement le Pays Basque Nord et un échelon administratif. La présence de la préfecture du département au sein de la Conférence permet d'associer à la coopération transfrontalière les compétences relevant de l'Etat français qui peuvent être nécessaires au développement de la coopération transfrontalière. Ce fut par exemple le cas pour la mise en place de la coopération hospitalière sur la côte basque menée par la Conférence Atlantique Transpyrénées, question sur laquelle le Pais Vasco est compétent mais qui nécessite la participation de l'Etat français. Il s'agissait de permettre l'aiguillage et l'accueil en urgence de français dans les centres espagnols, ou d'espagnols dans les centres français. Mme Urreiztieta et M. Ajostegi, responsables de la Conférence, précisent que sur le sujet de la coopération hospitalière, rien n'était opérationnel en 2003 par manque d'implication de l'Etat français, qui « a la compétence ». Le travail de la Conférence a alors été de travailler avec les services de l'Etat, notamment l'Agence régionale d'hospitalisation d'Aquitaine, pour permettre une « reprise des discussions ». Cela a pu aboutir à une signature d'une convention en Mai 2010 entre le directeur du centre hospitalier de Bayonne et la vice ministre de la santé du gouvernement basque, qui permet une orientation et une prise en charge en urgence des patients français dans les centres espagnols et inversement. Cette convention a été signée en présence du préfet des Pyrénées-Atlantiques, de la directrice de l'Agence régionale de la santé, et du directeur du Conseil des élus du Pays Basque<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Article du journal Sud Ouest disponible sur le site du centre hospitalier de la côte basque : URL : <http://www.ch-cote-basque.fr/images/stories/pdf/articlesdepresse/urgences2.pdf>

### 13. Des pratiques orientées par les différences Nord/Sud

Plusieurs éléments permettent de décrire les différentes pratiques transfrontalières des habitants de l'Eurocité. Elles sont tout d'abord liées aux avantages comparatifs qu'ils trouvent à traverser la frontière, mais sont également aux modes de vie différents entre France et Espagne. Enfin, certains événements ont pu conditionner ou orienter les pratiques de la population au sein de l'espace transfrontalier.

#### a) Les motivations pour les pratiques transfrontalières aujourd'hui

La frontière entre Pays Basque Nord et Sud est une frontière entre l'Etat français et espagnol. Si, comme nous l'avons vu, la coopération transfrontalière au sein de l'espace européen tend à renforcer le rôle d'interface et de lieu d'échange des frontières, elles restent un objet de rupture et de démarcation pour certains domaines. Traverser la frontière franco-espagnole aujourd'hui ne revient plus à s'arrêter au poste de douane, la frontière en tant que limite physique n'a plus de réalité. Néanmoins, elle garde un certain nombre de fonctions : elle sépare deux systèmes politiques, deux souverainetés, deux espaces juridiques. En ce sens, la frontière étudiée reste proche de l'image classique associée à la frontière, une coupure qui s'accompagne de la mise en place d'échanges par le différentiel qu'elle implique. Ainsi, la plupart des traversées, du Nord vers le Sud ou inversement, sont guidées ou motivées par l'existence au-delà de la frontière de conditions plus favorables. Les taxes sur les produits tels que l'essence, l'alcool ou le tabac, moins lourdes en Espagne et donc au Pays Basque Sud, représentent la première raison pour la population du Nord de traverser la frontière, selon les questionnaires réalisés côté français mais aussi côté espagnol. De même, les enquêtés notent souvent que la population espagnole trouve du côté français un marché immobilier plus accessible et viennent se loger au Nord.

D'après les réponses aux questionnaires obtenues, la seconde motivation qui guide la traversée de la frontière est liée au cadre de vie ou au mode de vie. Les français cherchent à profiter de l'ambiance plus festive ou de la vie nocturne plus développée en Espagne, et les espagnols sont attirés par le cadre de vie et l'environnement plus agréables du Pays Basque Nord. Ils citent alors à la fois les plages du côté français et les villages de l'intérieur. Là encore, les pratiques transfrontalières trouvent des motivations différentes. Elles semblent être fondamentalement induites par les différences culturelles et géographiques qui peuvent exister de part et d'autre de la frontière.

#### b) Des pratiques qui évoluent avec l'histoire des Etats et de l'Europe

Les pratiques transfrontalières varient en fonction de la situation par rapport à la frontière. Nous verrons plus loin (cf Partie 3 ; 2) qu'elles varient aussi en fonction de la distance par rapport à cette frontière. Toujours d'après les réponses aux questionnaires, deux événements de l'histoire franco-espagnole ont pu également faire évoluer ces pratiques au fil du temps. Un premier événement est l'arrivée de Franco au pouvoir et les années qui ont suivi jusqu'à la fin du franquisme en 1978. La Communauté Autonome du Pays Basque, alors dirigée par les nationalistes, s'est opposé au franquisme sans pouvoir le stopper, et de nombreux habitants ont fui l'Espagne et le franquisme en traversant la frontière. De nombreux enquêtés espagnols ont précisé avoir des parents vivant en France; réciproquement et logiquement, certains enquêtés français ont évoqué des liens familiaux avec le Pais Vasco. Si l'avènement du franquisme s'est accompagné d'une fermeture de la

frontière franco-espagnole, celle-ci n'a néanmoins pas pu stopper les échanges : les espagnols passaient la frontière pour trouver plus de liberté et certains produits interdits. C'est par exemple le cas d'un homme rencontré à Bilbao, qui, plus jeune, traversait la frontière pour aller chercher à Bayonne certains livres introuvables en Espagne car victimes de la censure franquiste. De plus, la période franquiste a vu naître et se développer l'organisation ETA, qui au départ avait vocation à lutter contre le régime de Franco. En 1964, dans l'Espagne alors franquiste, ETA publie son premier communiqué intitulé « L'insurrection en Euskadi », et dont la première phrase cherche à justifier la lutte armée : « Lorsque la politique a épuisé tous ses moyens, une juste guerre de libération s'impose »<sup>70</sup>. Son action supposait à l'époque, et suppose encore aujourd'hui, un franchissement de la frontière : le territoire espagnol était le théâtre des opérations menées par l'organisation, lorsque le Pays Basque Nord servait de cachette aux terroristes. Le franquisme adonc largement contribué à forger l'image d'un Pays Basque Nord refuge, sanctuarisé, sur laquelle nous reviendrons dans la partie suivante.

A la fin du franquisme, la frontière franco-espagnole perd son hermétisme. Les habitants français et espagnols peuvent la franchir de nouveau librement. Pays Basque Nord et Sud, qui pendant des décennies ont vécu « de espaldas » (dos à dos)<sup>71</sup>, rétablissent des liens, mais doivent également se redécouvrir et apprendre à travailler ensemble. Les échanges transfrontaliers reprennent et se développent.

Un second événement important qui a contribué à l'évolution des pratiques transfrontalières est l'ouverture des frontières européennes de 1992, qui a contribué à intensifier les échanges entre Nord et Sud. Interrogés sur les éléments qui freinent, favorisent ou favoriseraient la traversée de la frontière, une majorité d'enquêtés notaient que l'ouverture de frontière physique et la suppression des douanes à la frontière avait facilité la traversée qui aujourd'hui est devenue aisée. Le fait de n'avoir besoin que d'une pièce d'identité valable au niveau européen est perçu très positivement par les espagnols. La seule limite dans les pratiques rejoint l'aspect structurel et le manque d'infrastructures transfrontalières, notamment pour ceux qui doivent passer la frontière régulièrement voire quotidiennement : le recours à la voiture individuelle est quasi systématique pour tous les questionnés. L'alternative existe, il s'agit la plupart du temps du Topo associé à un autre moyen de transport en commun, mais pour des traversées occasionnelles. L'intermodalité n'est donc pas favorisée et la voiture reste le moyen de transport transfrontalier privilégié.

L'espace transfrontalier garde donc la marque de la frontière étatique et ne constitue pas à l'heure actuelle un espace homogène du point de vue des pratiques de ses habitants. La frontière et ses évolutions avec le temps et l'histoire restent des éléments majeurs impactant la pratique du territoire. La coopération transfrontalière n'a pas permis de faire émerger un espace de pratiques communes s'affranchissant de la présence de la frontière, même si un espace commun semble pouvoir émerger étant donné l'habitude et la relative facilité de traversée de la part des habitants. Les projets de mobilité à l'échelle de l'Eurocité pourraient participer au développement de pratiques communes, mais aucun projet concret n'a été mis en place à l'heure actuelle.

---

<sup>70</sup> PEREZ, Jose Andres. « Et si le Pays Basque était vraiment en train de trouver la paix ? », *Courrier International*, n°1065, Dossier Espagne, 31 Mars-6 Avril 2011

<sup>71</sup> M. Arbulu, Députation Forale de Gipuzkoa, Janvier 2011

## 14. Des représentations diverses du Pays Basque

Le poids de la longue présence de la frontière au Pays Basque a enfin une incidence notable sur les représentations qu'ont les habitants de l'espace transfrontalier basque, ce que les acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière ont noté. A ce niveau aussi, des différences marquées entre Pays Basque Nord et Sud peuvent être mises en évidence.

### a) Des images de référence distinctes

Côté Nord, l'image associée au Pays Basque et l'identité basque revêt une dimension traditionnelle, patrimoniale, voire folklorique. La photographie de référence, choisie au cours du questionnaire quasi systématiquement par les personnes interrogées côté Nord, est une image rurale de la maison traditionnelle basque ou « etxe », dans une campagne verte (Photographie 7), ou au sein d'un petit noyau urbain comme le village d'Ainhoa (Photographie 8).



**Photographie 7: Maison basque traditionnelle ou Etxe (Source: 3copinesetlamode.com)**



**Photographie 8: Maisons basques à Ainhoa (Source : ambatill.blog.lemonde.fr)**

Les enquêtés au Sud ont en revanche une représentation davantage politisée du Pays Basque et de l'identité basque. Il faut noter d'une part que les réponses des enquêtés au Sud sont plus tranchées en ce qui concerne la définition de leur identité. Si au Nord, on se considère la plupart du temps français avec des racines basques, les gens rencontrés au Sud choisissent souvent un seul des deux qualificatifs, soit basque uniquement soit espagnol uniquement. L'identité basque est donc plus tranchée. Elle n'est pas un élément qui existe parmi d'autres mais est davantage inclusive ou exclusive. Les images les plus représentatives choisies côté espagnol par les enquêtés sont Guernica en grande majorité (Photographie 9), et San Sebastián dans un second temps. Ce sont donc des figures qui ont soit un poids historique et symbolique pour le País Vasco espagnol, soit un caractère urbain, en tout cas loin des images associées au Pays Basque Nord.



**Photographie 9: Maison de Juntas et arbre de Guernica (Source: [blognrdb.files.wordpress](http://blognrdb.files.wordpress.com))**

Les deux images choisies par les enquêtés au Nord pour représenter l'ensemble du Pays Basque sont en général assimilées par les habitants espagnols uniquement au Pays Basque Nord. Ce choix traduit l'image folklorique associée au Pays Basque Nord. La rencontre avec l'Institut Culturel Basque et la CCI transfrontalière Bihartean confirme cette impression. L'ICB travaille à changer l'image de l'Iparralde au Sud et y promouvoir une culture basque dynamique, moderne et ouverte, contrairement à l'image sanctuarisée, pastorale, traditionnelle, presque figée qu'elle y a aujourd'hui. Cette image peut être la conséquence du caractère davantage rural, nous l'avons vu, du Pays Basque Nord par rapport au Sud, et également du statut de refuge qu'il a hérité des années franquistes pour les espagnols. De plus, l'aspect folklorique et traditionnel au Nord peut représenter une ressource économique lorsqu'il est mis en avant d'une certaine manière ou pour certains domaines d'activité. C'est le cas par exemple du secteur touristique, où le folklore et la tradition peuvent être des facteurs attractifs, mais l'identité folklorique investit aujourd'hui de nouveaux champs. Olga Irastorza, responsable de Bihartean, ou un document publié par l'association Hemen<sup>72</sup>, notent l'utilisation parfois largement abusive d'une image marketing et folklorique du Pays Basque comme argument de vente pour certains produits. Ainsi, les rayons des grandes surfaces comportent aujourd'hui des sections dédiées uniquement à la présentation de produits identifiés comme basques, qui peuvent par ailleurs avoir été fabriqués ou transformés ailleurs en France, voire à l'étranger. Ce détournement commercial est un exemple de folklorisation de l'identité basque qui ne correspond pas ou en tout cas pas entièrement à la réalité, mais qui cherche à s'appuyer sur l'image qu'ont les consommateurs du Pays Basque Nord.

#### b) Le territoire perçu différemment au Nord et au Sud

Le projet de LGV français et son équivalent espagnol représentent un bon exemple de la différence de perception du Pays Basque entre Nord et Sud, dans le sens où des objets comparables sont présentés aux deux territoires. Si une opposition s'est développée tant au Sud qu'au Nord, la réaction par rapport au projet de part et d'autre de la frontière a été et reste très différente, ce qui montre les différences de perception et de représentation du territoire, ainsi que les différences de cultures d'aménagement, d'intervention sur ce territoire. M. Duhamel parle de « différence culturelle d'appréhension du territoire », M. Laborde de « perception du territoire

---

<sup>72</sup> Association Hemen : LOUGAROT, Gisèle. *Economie locale et identité culturelle : retour sur image*, Novembre 2005

différente », Maïa Etchandy note qu'il existe des « normes différentes », une « façon de considérer l'architecture et l'environnement très différente, liée à l'histoire ». Côté français, l'opposition au projet s'explique d'une part par le nombre important d'habitants touchés par le tracé de l'infrastructure, lié à l'urbanisation diffuse de ce côté (les chiffres oscillent et évoluent en fonction de l'avancement du projet et des acteurs : plus de 1300 pour certains, comme Goizeder Taberna<sup>73</sup>, une centaine d'habitations ou de constructions agricoles pour la médiatrice nommée en 2010 par le gouvernement, Mme Meaux<sup>74</sup>). D'autre part, il représente pour ses détracteurs une atteinte au paysage encore préservé côté Nord qui est une ressource touristique majeure. La contestation s'est construite au sein du milieu associatif, sur la base de réunions nombreuses destinées à expliquer le projet et présenter les arguments contre certains de ses points. La mobilisation croissante a ensuite amené certains élus, de tous bords, à s'impliquer dans un second temps. Aujourd'hui, certaines manifestations rassemblent plusieurs milliers de personnes dans les rues bayonnaises. Côté Sud, la contestation a été plus timide, la défense de l'environnement n'étant pas aussi développée qu'en France. De plus, un niveau d'infrastructures élevé est perçu comme un atout de développement économique, le paysage n'y étant pas, nous l'avons vu, une ressource économique essentielle comme elle peut l'être du côté français. La contestation a néanmoins existé sans empêcher le lancement des travaux aujourd'hui en cours, et avait la particularité par rapport au côté français d'avoir été investie immédiatement par des formations et partis politiques, notamment abertzale (patriotes), en plus des associations. Il semble qu'elle ait été davantage une lutte politique de principe plutôt qu'une opposition au projet lui-même.

L'opposition au projet côté Sud et côté Nord est différente à la fois dans sa nature (opposition au projet menée par les associations au Nord, opposition de principe investie par des partis politiques au Sud) et dans son intensité (opposition plus forte au nord). Le rapport au territoire, sa perception et sa représentation sont donc différents selon qu'on se place au Nord ou au Sud de la frontière, ce qui est mis en évidence par ces projets comparables qui reçoivent des accueils différents.

### c) L'euskera, un élément d'identification inégal au Nord et au Sud

La question de la langue semble enfin essentielle puisqu'elle constitue, nous l'avons vu, l'un des éléments fondamentaux mobilisés dans la construction identitaire basque. Ceci s'est vérifié pour la quasi-totalité des enquêtés, au Nord comme au Sud. Des différences de positionnement vis-à-vis de l'euskera s'observent de part et d'autre de la frontière. Dans ce domaine, on peut parler de rattrapage du côté français sur le côté espagnol. La plupart des enquêtés au Sud parlent basque ou peuvent communiquer dans cette langue. Les jeunes issus de familles non basques ont notamment appris eux-mêmes l'euskera en le pratiquant au quotidien avec les bascophones, dès l'école pour certains, dans la vie de tous les jours pour tous. Au Nord en revanche, la plupart des enquêtés ne parlent pas basque ou seulement quelques mots (précisons que les questionnaires ont été réalisés au sein de l'Eurocité, donc en milieu urbain, l'euskera étant davantage répandu au Nord à l'intérieur des terres, plus rural). L'une des enquêtées à Bayonne a précisé qu'il était interdit de parler basque à l'école dans son enfance, et, de parents non bascophones, elle n'avait

---

<sup>73</sup> TABERNA, Goizeder. « LGV: Plus de 1300 maisons touchées », *Le journal du Pays Basque*, 23 janvier 2010 [En ligne] URL : <http://www.lejpb.com/paperezkoa/20100123/178907/fr/LGV-Plus-1300-maisons-touchees>. Consulté le 3 Mai 2011

<sup>74</sup> AFP. *LGV Pays Basque, une ligne nouvelle réalisable, selon la médiatrice*, [En ligne], publié le 5 Mai 2010, URL : <http://www.lagazettedescommunes.com/37607/lgv-pays-basque-une-ligne-nouvelle-realizable-selon-la-mediatrice/>. Consulté le 3 Mai 2011