

**LA CONSTRUCTION POLITIQUE DU TERRITOIRE
EN PAYS BASQUE NORD : VERS UN AGENDA DE
RECHERCHE**

La construcción política del territorio en el País Vasco Norte: hacia una agenda
de investigación

Lurraldearen eraikuntza politikoa Ipar Euskal Herrian: ikerbide zenbait

The political construction of territory in the French-Basque Country: towards
a research agenda

Xabier ITÇAINA
SPIRIT, Sciences Po Bordeaux, Université de Bordeaux

Fecha de recepción / Jasotze-data: 18-09-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 04-10-2010

En esta ponencia se estudiarán las dinámicas territoriales contemporáneas del País Vasco francés y se tratarán dos puntos de vista complementarios. El primer punto será el proceso de institucionalización del territorio que se manifiesta desde principios de los 90 a través de un proceso original basado en la representación y la mediación entre actores de la sociedad civil, electos y representantes de la administración. El segundo se centra en algunas de las movilizaciones que se originan en la sociedad civil (en especial en el sector agrícola); movilizaciones que persiguen intereses sectoriales y territoriales.

Palabras clave: País Vasco Norte. Territorio. Sociedad civil. Agricultores.



Hitzaldi honetan Ipar Euskal Herrian bizi diren lurralde dinamikak aztertuko ditugu, eta bi ikuspuntu osagarri jorratuko. Lehenik eta behin, 90eko hamarkadaren hasieratik nabari den lurraldearen instituzionalizazio prozesuari helduko diogu; instituzionalizazio prozesu horrek gizarte zibileko eragileen, hautetsien eta administrazioko ordezkarien ordezkariak eta bitartekotza du oinarri. Bigarrenik, gizarte zibilak bizi dituen mobilizazioak izango ditugu ardatz (batez ere nekazaritza sektorean bizi dituztenak). Mugimendu horiek interes sektorialak eta lurraldekoak dituzte.

Giltza hitzak: Ipar Euskal Herria. Lurraldea. Gizarte zibila. Nekazariak.



This paper will deal with contemporary regional dynamics in the French Basque Country and two complementary points of view will be discussed. The first point shall be the institutionalization of the region which has manifested from the early 90's through a unique process based on the representation and mediation between civil society actors, elected officials and administration representatives. The second focuses on some of the mobilizations originating in the civil society (especially in the agricultural sector); mobilizations pursuing sectorial and regional interests.

Keywords: French-Basque Country. Territory. Civil society. Farmers.

SOMMAIRE

I. UNE PERSPECTIVE TERRITORIALE : UN PROCESSUS ORIGINAL DE CONSTRUCTION TERRITORIALE. 1. Une société civile mobilisée. 2. Le tournant territorial des politiques publiques. II. UNE PERSPECTIVE SECTORIELLE : LES JEUX D'ÉCHELLES DU SECTEUR AGRICOLE. 1. La « question agricole » comme enjeu territorial. 2. Laborantza ganbara : une proposition alternative. 3. La juridicisation d'une controverse territoriale. III. CONCLUSION. IV. RÉFÉRENCES.

Traiter¹ d'une étude de cas située en France dans un congrès consacré aux « Sociétés plurinationales et changement constitutionnel » relève toujours de la gageure. Il est en effet classiquement postulé que le modèle stato-national français se singularise à l'échelle européenne par l'homogénéité de sa construction historique et la puissance du modèle d'intégration républicaine. A titre de comparaison récurrente, le contraste avec une construction stationale espagnole plus heurtée a été souligné à plusieurs reprises par les observateurs². Le contraste entre les deux pays a d'ailleurs pu servir à Juan Linz pour appuyer sa thèse de la distinction entre les processus de construction étatique et nationale³. Le cas d'identités territoriales transfrontalières, comme en Pays Basque⁴ ou en Catalogne, permet tout aussi classiquement de faire contraster deux trajectoires politiques fortement influencées par l'évolution de leurs Etats respectifs. De fait, selon cette logique centrée sur la capacité politique formelle des institutions territoriales, les dynamiques politiques du Pays Basque sud seraient davantage « comparables » aux dy-

¹ Ce texte développe une analyse présentée à l'occasion du *VII Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, Donostia, 26-27/11/2009* « *Sociedades plurinacionales y cambio constitucional* ». Je remercie les organisateurs et tout particulièrement Gregorio Monreal et Roldán Jimeno pour leur invitation.

² PÉRÈS, H., DARVICHE, M.-S., Comparing the dynamics of identity: the cases of Spain and France, in Darviche M.-S., Genieys W. (eds.), *Multinational state-building. Considering and continuing the work of Juan Linz*, Montpellier: Pôle Sud, 2008, pp. 61-89.

³ LINZ J. J., State building and Nation building, *European Review*, 1 (4) (1993), pp. 355-369.

⁴ LINZ J. J., *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.

namiques observables en Ecosse, Québec ou Flandres, qu'à celles du Pays Basque français⁵. L'approche comparative permet ainsi de mettre à jour les grands contrastes entre cas. Elle court cependant le risque de schématiser les parties comparées en les réduisant à leurs caractéristiques les plus visibles. En l'occurrence, les données d'une enquête transfrontalière importante menée en 2005⁶ ont pu conduire certains commentateurs à faire contraster une appartenance identitaire basque plus « volontariste » côté Sud et plus « primordialiste » côté Nord. Or, ces données non contextualisées informent peu quant à la construction historique des appartenances et des dynamiques sociopolitiques. En ce sens, il serait réducteur de vouloir analyser les dynamiques territoriales observables en Pays Basque français ou Iparralde au prisme des seules théories du nationalisme. Les dynamiques territoriales ont leur logique propre, qui renvoie tout autant à des jeux d'échelles complexes entre le local, le régional, le national et l'europpéen qu'à une lecture univoque en termes de rapports centre/périphérie. La variable identitaire basque ne constitue que l'un des facteurs parmi d'autres contribuant à la construction des problèmes publics territoriaux. L'identité peut informer sur des mobilisations territoriales généralistes, elle peut ne constituer qu'un facteur marginal pour d'autres types d'action collective⁷. Se pencher sur des mobilisations sectorielles permet, du même coup, de relativiser l'impression de singularité fréquemment accolée à ce territoire. En ce sens, nous proposons dans ce texte de réfléchir à ce que pourrait être un agenda de recherche sur les dynamiques de construction politique du territoire d'Iparralde. Un examen (non exhaustif⁸) de quelques travaux de sociologie politique⁹ consacrés au Pays Basque français met à jour deux directions de recherche. Un premier

⁵ On utilisera dans cet article indifféremment les expressions « Pays Basque français », « Pays Basque nord », « Iparralde ».

⁶ BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUMBERRI, T., MARTINEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura XXI. mendearren hasieran. Identidad y cultura vascas a comienzos del siglo XXI. Identité et culture basques au début du XXI. siècle*, Saint-Sébastien: Eusko Ikaskuntza, 2006.

⁷ ITÇAINA, X., L'identité au travail. Mobilisations économiques et territoire en Pays Basque français, dans D.-C. Martin (dir.), *Identités en jeux Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris: Karthala, 2010, pp. 379-399.

⁸ Dû notamment au fait que bon nombre d'excellents mémoires de recherche menés sur le cas basque français restent tributaires d'une éventuelle publication, et restent à ce titre peu visibles.

⁹ Les travaux de sociologie politique sur le Pays Basque français restent moins fournis que les approches ethnologiques et anthropologiques, non recensées ici. Les approches ethnologiques classiques du Pays basque nord, questionnées dès la thèse en sociologie de Pierre Bidart sur le pouvoir politique à Baigorri (BIDART, P., *Le pouvoir politique à Baigorri, village basque*, Bayonne : Ipar, 1977), se sont largement renouvelées depuis. Voir entre autres, les travaux de Terexa Lekumberr, Denis Laborde et Zoé Bray.

ensemble concerne les approches de la construction politique du territoire, au croisement entre approche institutionnaliste du développement territorial et analyse des mobilisations sociétales. Une deuxième série de recherches quitte le niveau d'observation généraliste du territoire pour se pencher sur des dynamiques sectorielles. Les jeux d'échelles qui s'y jouent renvoient du même coup à des analyses plus complexes, qui nécessitent de prendre en compte à la fois les territoires infra - et supra - « basques » pour saisir les logiques à l'œuvre. On illustrera ce dernier point avec le cas de mobilisations propres au milieu agricole.

I. UNE PERSPECTIVE TERRITORIALE : UN PROCESSUS ORIGINAL DE CONSTRUCTION TERRITORIALE

Nul ne saurait dénier au processus de construction sociopolitique du territoire basque français son caractère singulier, du moins à l'échelle française. La façon dont s'articulent ici des mobilisations « par le bas » (*bottom up*) et la réception/traduction de politiques de décentralisation « descendantes » (*top down*) a produit une dynamique territoriale originale et, partant, difficilement reproductible.

1. Une société civile mobilisée

Dans la lignée des travaux sur le nationalisme, bon nombre d'observateurs ont souligné, d'une part, la vigueur des mobilisations sociétales en Pays Basque français. Depuis les années 1960 en particulier, se déploie sur ce territoire un faisceau d'initiatives politiques, socio-économiques et culturelles portées par des mouvements sociaux à la fois généralistes et spécialisés.

La traduction proprement politique de ces mouvements sous l'étiquette *abertzale*¹⁰ a été très largement étudiée dans ses diverses séquences historiques. L'historien Jean-Claude Larronde, en particulier, a souligné le rôle fondateur du personnalisme chrétien dans les années 1930, et notamment du mouvement *Aintzina*, dans la structuration de ce qui deviendrait plus tard le

¹⁰ La traduction française d'« *abertzale* » pose problème. La traduction par « nationaliste basque » est récusée par les *abertzale*, qui se réfèrent plutôt à l'étymologie de ce néologisme de la fin du XIXe siècle (« patriote » de *aberria* : patrie). Pour éviter tout effet d'assignation, nous conserverons le terme *abertzale* dans le reste du texte pour désigner l'ensemble des mouvements politiques basant leurs revendications généralistes et sectorielles sur la demande de reconnaissance politique d'un fait différentiel basque.

mouvement *abertzale* proprement dit¹¹. L'émergence et le développement d'Enbata à partir de 1960, puis le fourmillement d'organisations et de partis *abertzale* dans les années 1980-2000 ont été analysées dans le détail par bon nombre de travaux, notamment dans les thèses de Jean-Paul Malherbe¹² et de James E. Jacob¹³. S'inspirant des approches en termes de centre-périphérie, des travaux plus récents sont venus interroger non seulement le poids politique des *abertzale*, mais aussi les débats internes au mouvement, les scissions, réorganisations et éclatement des formes du militantisme¹⁴, l'implantation transfrontalière de certains partis *abertzale*¹⁵, analyse de l'agenda politique et institutionnel des formations *abertzale*¹⁶, etc.

La mobilisation territoriale ne se réduit pas à sa dimension proprement politique, au sens restreint du terme. Le virage à gauche du mouvement *abertzale*, et du mouvement Enbata en particulier, à la fin des années 1960 s'est également traduit par des mobilisations sociétales diffuses, dans des secteurs aussi différents que la culture, le développement économique, voire au sein de l'Église catholique. Le renouveau des mobilisations sociétales sectorielles depuis les années 1970 a également été souligné par bon nombre de travaux. La longue histoire des mobilisations en faveur de l'*euskera* et de la culture basque est désormais bien documentée, notamment grâce aux acteurs eux-mêmes¹⁷. L'influence croisée du politique et du religieux a également fait l'objet de recherches, en particulier sur la période troublée

¹¹ LARRONDE, J.-C., *Le mouvement Eskualerriste (1932-1937), Eskualerri-zaleen biltzarra, El movimiento Eskualerrista*, Bilbao: Fondation Sabino Arana, 1994.

¹² MALHERBE, J.-P., *Le nationalisme basque en France (1933-1976)*, Thèse de 3e cycle en science politique, Université des sciences sociales, Toulouse, 1977.

¹³ JACOB, J. E., *Hills of conflict. Basque nationalism in France*, Reno: University of Nevada Press, 1994.

¹⁴ IZQUIERDO, J.-M., *Le Pays Basque de France*, Paris: L'Harmattan, 2001. AHEDO, I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurilaritza-Gobierno Vasco, 2006. LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques. Trajectoires d'engagement, socialisations militantes et constructions identitaires dans les organisations nationalistes (et non nationalistes) au Pays Basque français*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR Sciences sociales et humanités, Laboratoire Printemps, 2009.

¹⁵ IZQUIERDO, J.-M., Rôle(s) et statut(s) du Parti nationaliste basque en Pays Basque français et espagnol. L'incarnation du paradoxe régionaliste des trajectoires françaises et espagnoles, in Delwit P. (dir.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement?*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 197-218.

¹⁶ MASSIAS, J.-P., Reflexiones sobre el estatuto jurídico del País Vasco Norte. Las propuestas institucionales de los partidos abertzales, in Letamendia, F., Ahedo, I., Zelaia, M. (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431, pp. 359-390.

¹⁷ BORTAYROU, J., ETCHEVERRY-AINCHART, P., GARAT, M. and al. *Le mouvement culturel basque. 1951-2001, t. 2 : filières bilingues, Seaska, AEK*, Bayonne: Elkar, 2005. ORONOS, M., *Le*

pour l'Église basque s'ouvrant à la fin des années 1960¹⁸. Sur le plan des mobilisations économiques, la genèse du clivage syndical en milieu agricole a été étudiée dans le détail¹⁹. D'autres milieux économiques ont été innervés par cette dynamique de mobilisation. C'est le cas en particulier des expériences hétérogènes mais répondant à un impératif éthique commun, dites d' « économie sociale et solidaire », depuis le mouvement des coopératives de production dans les années 1970-1980 jusqu'aux expériences contemporaines de micro-finance, de commerce équitable ou de certains dispositifs d'aides à la création d'entreprises²⁰. En dépit de leur apparent éclatement sectoriel, ces mobilisations présentent quatre caractéristiques communes : a) elles sont souvent portées par des militants à la fois spécialisés et généralistes, dont l'engagement porte sur plusieurs « fronts » (il n'est pas rare, dans les années 1980, de retrouver par exemple tel militant comme enseignant dans une *ikastola*, fondateur d'une coopérative agricole, et animateur d'un groupe de chrétiens engagés) ; b) elles se fondent sur une idéologie autogestionnaire, qui fonde autant les premières coopératives que les *ikastola* (qui se développent à partir de 1969) ; c) elles tirent leur inspiration à la fois de modèles basques du Sud et de courants et doctrines politiques et socio-économiques français et transnationaux ; d) cette capacité à l'auto-organisation sociétale renvoie en creux à un rapport conflictuel à l'État et aux institutions publiques. On a pu développer l'hypothèse selon laquelle cette capacité politique à l'auto-structuration, loin d'avoir surgi *ex nihilo* avec le tournant autogestionnaire et socialiste du nationalisme basque, plongeait aussi dans des racines historiques plus profondes. Un certain catholicisme intransigeant remontant à la III^e République (1870-1940) avait pu d'ores et déjà doter le Pays Basque français d'un *habitus* de l'auto-structuration ayant abouti à la mise en place de cadres sociaux alternatifs à la matrice étatique²¹. L'histoire du rôle de l'Action catholique rurale dans la modernisation de l'agriculture,

mouvement culturel basque. 1951-2001, Bayonne: Elkar, 2002. GARAT, M., AIRE X., *Seaska 40 urte euskararen alde*, Bayonne: Elkar, 2009.

¹⁸ ORONOS, M., *Jalons pour une histoire de l'Église catholique en Pays Basque Nord de 1965 à 1977*, Bayonne, non publié, 1982. ELGOYHEN, M., *Le clergé du diocèse de Bayonne face à la question basque (1964-1998)*, Toulouse: G.R.H.I, 2001. ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité. Religion et politique en Pays Basque*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2007.

¹⁹ SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatuzain, 1999. MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria (JAC-JACF-MRJC) des années 1930 à la fin des années 1970*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux III, 1992.

²⁰ ITÇAINA X., Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français, *Géographie, économie et société*, 12 (1) (2010), pp. 71-87.

²¹ ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité...*, *op. cit.*

dans le développement du coopérativisme et du syndicalisme agricoles, en dit long à ce sujet²².

Ce mouvement qui présente indéniablement une forte unité en dépit de son positionnement multi-sectoriel, ne représente pas *l'ensemble* de la société basque française. Loin s'en faut pour que l'image d'une société collectivement mobilisée traduise la réalité d'une fragmentation sociale et politique. On a pu dresser ailleurs²³ l'hypothèse d'un pluralisme des figures de la citoyenneté en Iparralde, dont l'origine remonte aussi à la IIIe république²⁴. Coexistent ainsi sur ce territoire au moins quatre figures citoyennes. La figure *abertzale* en constitue l'une des variantes, électoralement subordonnée mais certainement la plus étudiée par les observateurs. La figure conservatrice catholique constituerait la seconde de ses figures. Largement dominante en Pays Basque dit « intérieur », les articulations entre le catholicisme et les droites, dans toutes leurs variantes (bonapartisme, orléanisme, démocratie chrétienne, extrême-droite, ...) ont été assez peu considérées en dépit de leur poids politique essentiel²⁵. Viendrait ensuite une figure républicaine française, dans ses deux variantes : celle s'exprimant par un « nationalisme banal » (sport, culture, langue, école, symboles nationaux, etc.)²⁶ tellement intériorisé qu'il en devient invisible, et celle d'un jacobinisme à nouveau militant depuis quelques années comme réaction à l'amorce d'institutionnalisation territoriale du Pays Basque français²⁷. Enfin, la figure « dissidente », empruntée à l'historien Jean-François

²² MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria...*, op. cit.

²³ ITÇAINA, X., Ciudadanías, sociedad civil y movilizaciones colectivas en Iparralde, in Francisco Letamendia, Igor Ahedo, Maite Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431.

²⁴ Sur la cristallisation historique du clivage entre cléricaux et anticléricaux sous la IIIe République dans le domaine de la culture basque, voir. BIDART, P., *La singularité basque. Généalogie et usages*, Paris: Presses universitaires de France, 2001.

²⁵ Le dossier a été largement entamé par plusieurs biographies de leaders politiques de la droite traditionnaliste (comme le député Jean Ybarnégaray. MENOUE, J., *Jean Ybarnégaray*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'études politiques de Bordeaux, 1972) ou démocrate-chrétiennes (Jean Errecart – DARRETCHÉ, B., *Jean Errecart*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1975 – ou Michel Labéguerie – ITZAINA, M., *Mixel Labeguerie. Kantu berritzaille eta politika gizona*, Bayonne: Elkar, 1999 –), mais manque à l'appel une synthèse sur les droites et sur le centrisme basques.

²⁶ BILLIG, M., *Banal Nationalism*, London: Sage, 2005.

²⁷ THOMAS, P., Usage et dénonciation de la notion d'ethnie basque par l'anti-départementalisme en Pays Basque nord, *Lapurdum*, 10 (2005), pp. 233-246; *Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels*, Paris: L'Harmattan, 2010.

Soulet²⁸, renvoie à la fraction de la population ayant résisté passivement ou activement aux manifestations concrètes de la pénétration de l'Etat et du droit tout au long du XIXe et au début du XXe siècle, soit le code forestier, le code civil en matière successorale, la conscription, le régime frontalier ou la fiscalité unifiée. *Dissidence* n'équivaut pas à *résistance*, ni à une nécessaire politisation, à la différence des figures précédentes. Ces quatre figures ont coexisté – et coexistent toujours en partie – sur un territoire définitivement pluriel. Les mobilisations repérées plus haut, plutôt reliées à la nébuleuse *abertzale*²⁹ ne représentent donc qu'une partie, fût-elle active et structurée, de la société locale. Enfin, comme l'a souligné Francis Jauréguiberry³⁰, ces mobilisations sociales structurées autour d'enjeux précis et encadrées par des appareils militants ne doivent pas être confondues avec un climat sociétal tendant ces dernières années à la récupération d'une identité basque désormais délestée de ses anciens stigmates. Ce « désir » de langue et d'identité, porté par des milieux très hétérogènes – sportifs, culturels, commerciaux... – n'est pas à confondre avec des constructions proprement militantes de l'identité, elles-mêmes plurielles, notamment parmi les mouvements de jeunesse³¹.

2. Le tournant territorial des politiques publiques

Il serait réducteur de se représenter des pouvoirs publics uniquement hostiles ou inertes face à ces mobilisations de la société civile. Les expériences d'économie sociale, et le mouvement coopératif au premier chef, tout en se posant en postures alternatives, ont bénéficié du soutien étatique au coopérativisme, un soutien réaffirmé avec la loi sur les SCOP³² de 1978 puis l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981. De même, l'engagement des pouvoirs publics locaux en matière de développement territorial ne date-t-il pas d'hier. Dès les années 1970, plusieurs dynamiques contractuelles territoriales parviennent à mobiliser, au-delà des seuls cercles d'élus et d'experts,

²⁸ SOULET, J.-F., *Les Pyrénées au XIXe siècle. L'éveil d'une société civile*, Bordeaux: Sud-Ouest, 2004.

²⁹ LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques*, *op. cit.*

³⁰ JAURÉGUIBERRY, F., Democracia y sentimiento de pertenencia en el País Vasco Norte, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coords.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, Gobierno Vasco, 2008, pp. 391-406.

³¹ BRAY, Z., Basque militant youths in France: new experiences of ethnonational identity in the European context, *Nationalism and ethnic politics*, 12 (2006), pp. 533-553. LACROIX, I., *op. cit.*

³² Sociétés coopératives ouvrières de production.

représentants des milieux socioprofessionnels et acteurs associatifs. Singulièrement, la province de Soule est particulièrement innovante en matière de modèle participatif de développement, avec un premier « contrat de pays » dès le milieu des années 1970³³. Une identité infrabasque, renforcée par une différenciation linguistique, contribue ici à instaurer la base de confiance entre acteurs, nécessaire à toute démarche territoriale³⁴. L'imaginaire économique des anciennes solidarités collectives, notamment en matière de pastoralisme est symboliquement mobilisé dans les représentations des développeurs souletins³⁵. Des démarches du même ordre ont lieu en pays de Mixe et Ostabarret à la fin des années 1970 et début des années 1980. Il faudra cependant attendre la fin des années 1980 pour que s'initie, à l'initiative de l'État, une véritable démarche prospective à l'échelle du Pays Basque français, avec les travaux des assises « Pays Basque 2010 ». Ceux-ci mettront en branle une dynamique territoriale originale, associant sphère politico-administrative et représentants de la société civile. De cette démarche naîtront des institutions spécifiques, le Conseil de développement du Pays Basque en 1994 et le Conseil des élus du Pays Basque l'année suivante. En 1997, le territoire est reconnu comme un « pays » au sens de la loi de 1995. Le travail de ces institutions débouchera sur la signature en 1997 d'une première Convention de développement avec l'État, puis en 2000 d'une Convention spécifique pour 2001-2006, marquant l'engagement de l'État et des collectivités locales en faveur du développement local. La démarche connaît un renouveau au début des années 2000, avec une nouvelle démarche prospective Pays Basque 2020 à partir de 2005, qui débouche en septembre 2008 sur un nouveau contrat territorial à l'échelle du Pays Basque.

Plusieurs travaux de science politique se sont penchés sur la « production du territoire » qui s'est alors incarnée en Pays Basque. Dans sa thèse consacrée aux mobilisations en faveur d'un département « Pays Basque », Jean-Daniel Chaussier a qualifié de « territoire objet » la nouvelle représentation de l'espace basque qui transparait dans la nouvelle institutionnalisation territoriale³⁶. Le territoire, ici, est avant tout objet de politiques de développement et d'une démarche stratégique encadrée par le discours de l'expertise.

³³ DALLA, Rosa G., La Soule : entre exemple et exception, in Palard (Jacques), Gagnon (Bernard) (dir.), *La Région et ses territoires. Stratégies et développement en Aquitaine*, Bordeaux: Confluences, Sciences Po Bordeaux, 2006, pp. 223-247.

³⁴ PALARD, J., SORBETS, C., *Évaluation du film : au fond de la vallée... Contrats en pays de Soule*, Bordeaux: CERVL/IEP Bordeaux, 1992.

³⁵ DALLA, Rosa G., La Soule..., *op. cit.*, p. 228.

³⁶ CHAUSSIER, J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité*, Paris: L'Harmattan, 1996.

Le « territoire objet » succède et s'agrège aux discours du « territoire sujet » de la culture et de l'identité (dans le discours *abertzale*), au « territoire agent » du politique (dans les programmes électoraux des partis nationaux), enfin au « territoire acteur » de l'économie (la revendication départementaliste telle qu'elle avait été portée depuis 1836 par la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne). Dans sa nouvelle mouture, la référence territoriale se veut dépolitisée et technicisée. Dans la thèse qu'il consacre à l'émergence des « pays » en France, Sébastien Ségas a souligné comment l'émergence d'un « pays Pays Basque » avait consisté pour une grande part en un processus d'articulation des discours experts et politiques sur le territoire, en aspirant précisément à minimiser les fractures identitaires héritées³⁷.

Le rapport à l'identité qui est préconisé par ces nouvelles institutions participatives à vocation de rassemblement reste empreint d'une grande prudence. Le terme d'identité en tant que tel n'est que peu employé dans les expertises. Les rédacteurs des diagnostics territoriaux recourent plutôt à la notion de « capital territorial », soit à un lexique emprunté au marketing territorial. Dans le rapport prospectif Pays Basque 2020, le capital territorial est un facteur de différenciation et de compétitivité, qui « vaut beaucoup pour le Pays Basque, tant en termes d'identité que comme levier économique (savoir-faire, ressources, compétences, image) »³⁸. Par capital territorial, le discours d'expert désigne alors les leviers de développement suivants : patrimoine naturel, ressources et paysages, patrimoine linguistique et culturel, vie sociale riche, qualité de vie, diversité d'activités et de compétences, savoir-faire, position transfrontalière au cœur d'une Euro-région et de l'Arc atlantique. Ce capital territorial ne devient positif que s'il est territorialement équilibré, d'où les trois chantiers majoritaires du nouveau projet de territoire : le développement durable, la concrétisation de la réciprocité territoriale (entre côte et intérieur), le renforcement de la coopération transfrontalière.

Le Contrat territorial Pays Basque 2007-2013 signé le 8 septembre 2008 par les trois partenaires institutionnels (État, Région, Département) vient consacrer à la fois le tournant territorial des politiques publiques et un usage instrumental de la référence identitaire dans le développement économique. Même si, contrairement à la Convention spécifique 2001-2006, le

³⁷ SEGAS, S., *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les «pays»*, Thèse pour le doctorat en science politique, Pessac: Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004.

³⁸ Pays Basque 2020, programme opérationnel validé par l'assemblée plénière le 9 décembre 2006.

Contrat territorial n'intègre pas des investissements lourds comme les routes et l'assainissement, il apparaît plus ambitieux sur le plan financier et plus axé sur les questions de développement que d'équipement³⁹. La présence du Premier ministre François Fillon lors de la signature du contrat territorial témoigne de la singularité du processus à l'échelle nationale. Découlant de l'ensemble de la démarche prospective menée depuis 1992, le nouveau Contrat territorial ne mobilise pas la référence identitaire en tant que telle mais conforte, dans ses applications sectorielles, la mise sur agenda de plusieurs thématiques autrefois portées par des mobilisations sociales, passées au tamis de la construction du consensus territorial. La mise en place d'un Office public de la langue basque en janvier 2005 répondait à une demande récurrente d'institutionnalisation d'une politique linguistique. La création d'un Etablissement public foncier local du Pays Basque en décembre 2005 entend également saisir à bras-le-corps l'enjeu crucial de l'usage partagé du foncier. L'usage instrumental d'une image basque se retrouve en revanche dans l'annonce d'une étude d'opportunité pour une « marque Pays Basque ». L'identité, ici, devient produit d'appel et se greffe à une politique de développement territorial pensée sur le registre de la compétitivité et de la responsabilité.

Émerge ainsi un discours d'expert sur la part de l'identité dans le développement économique, non réductible à un discours militant ni à une approche technocratique. Cette complexité ne fait que refléter la façon dont les institutions traduisent les transformations profondes que traverse l'économie territoriale basque, et en particulier le risque d'une dissociation entre lieux de production et lieux de consommation⁴⁰. La base productive doit désormais composer avec les autres sources de revenus que sont devenus les salaires associés aux emplois publics, les pensions de retraite, les prestations sociales ou le revenu des résidents non recensés. L'enjeu du développement du territoire ne consiste pas uniquement à créer, mais également à capter le plus de richesses possibles. En retour, les pouvoirs publics doivent gérer la transformation de la ruralité, en particulier dans une zone intermédiaire entre côte et intérieur où les résidents entendent à la fois bénéficier du caractère rural tout en souhaitant un niveau d'équipement équivalent à celui de la ville. On mesure dès lors la difficulté des acteurs du développement territorial à allier la priorité des activités productives et le constat d'une transformation

³⁹ Lurraldea, Signature du Contrat territorial Pays Basque, lundi 8 septembre 2008, à Bayonne, Dossier de presse, Lurraldea, Bayonne, 2008.

⁴⁰ DAVEZIES, L., Développement local : le déménagement des Français. La dissociation des lieux de production et de consommation, *Futuribles*, 295 (2004), pp. 43-56.

profonde du territoire. L'une des réponses institutionnelles provient de la re-composition des alliances territoriales, sous la forme des intercommunalités et des projets collectifs qui, de fait, génèrent ou régénèrent des affiliations territoriales à l'échelle du canton, de la vallée ou de la province, à l'image du « projet collectif de développement » bas-navarrais. La nouvelle gouvernance territoriale basque ne peut ainsi se comprendre qu'en alliant plusieurs échelles : le « Pays Basque », la vallée, le bassin d'emploi, l'intercommunalité, et les différentes collectivités territoriales, jusqu'à l'échelon européen. De façon significative, les études sur l'institutionnalisation progressive des relations transfrontalières entre le Nord et le Sud du Pays Basque mettent ce croisement des « échelles » au cœur de leur analyse⁴¹.

La consolidation du discours expert sur l'identité territoriale bénéficie d'un fort soutien d'acteurs publics, privés et associatifs. Sans doute a-t-elle constitué autant une sortie pragmatique pour un discours autonomiste en quête de réactualisation qu'une source de légitimation pour un Etat animateur sur un territoire réputé réfractaire. Paradoxalement, l'absence de la mainmise d'un leader politique sur l'ensemble du processus aura certainement favorisé le caractère collectif d'une telle dynamique territoriale⁴², tout en générant de nouvelles stratégies de cumuls de la part d'acteurs politiques et associatifs⁴³. La nouvelle gouvernance suscite néanmoins sur ses marges des positions critiques, exprimées entre autres par les tenants des formulations les plus exclusives des appartenances. Les *abertzale* les plus critiques reprocheront aux nouvelles institutions territoriales un caractère, selon eux, essentiellement consultatif. Sans doute est-ce là minimiser l'impact effectif des travaux du Conseil de développement sur les contrats territoriaux. À l'inverse, l'institutionnalisation a généré la réactivation d'une identité républicaine et jacobine

⁴¹ BRAY, Z., *Living Boundaries. Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2004. HARGUINDEGUY, J.-B. *L'Europe par les frontières : la mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération transfrontalière franco-espagnole*, Thèse de doctorat en science politique, Florence: IUE, 2005. IDEM, Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain, *Regional and Federal Studies*, 17(3) (2007), pp. 317-334. LETAMENDIA, F. Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries, *Regional and Federal Studies*, 17 (2) (1997), pp. 25-41. IDEM, Sindicatos y organizaciones agrarias: relaciones Hegoalde / Iparralde, in Letamendia F. (Coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid: Fundamentos, 2006, pp. 201-243.

⁴² HOURCADE, R., *Le Pays Basque en représentations, ou les effets sur l'action publique et le territoire d'un instrument de « gouvernance » locale : le Conseil de développement du Pays Basque*, Master recherche Action et Espaces Publics en Europe, Rennes : Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2007.

⁴³ ETCHEVERRY, M., *Du bon usage de la gouvernance en Pays Basque*, Mémoire « politiques d'aménagement », Master 2 Economie de l'aménagement et du développement local, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2008.

militante. En ce sens, le problème *public* du développement territorial basque est devenu un problème *politique*, au sens où la mobilisation est parvenue « à produire une visibilité suffisante et à acquérir une capacité d'interpellation telle que des acteurs qui n'étaient pas initialement concernés par l'enjeu prennent des positions et argumentent en sa faveur ou contre lui »⁴⁴.

Au final, l'instauration d'une nouvelle gouvernance territoriale basque présente trois caractéristiques : a) elle est une innovation à l'échelle française, l'expérience basque ayant servi de référence pour la généralisation des « pays » comme nouveaux territoires de concertation ; b) elle est avant tout un processus d'expertise du développement local (cette expertise pouvant conduire à dépolitiser certains enjeux, comme l'officialisation de la langue basque, ou la demande d'une institutionnalisation séparée pour l'agriculture basque) ; c) c'est un processus participatif, auquel les représentants de la société civile ont été fortement associés. En l'espèce, l'objectif de ces institutions, et singulièrement du Conseil de développement, consiste à générer des espaces institutionnels où diverses positions puissent s'exprimer, avec pour objectif la production d'accords a minima pour préparer la décision prise par les autorités compétentes. Ces espaces constituent davantage des espaces de débats (forums) que des lieux de décision (arènes). Reste que la dimension participative contribue à diffuser l'idée d'un apprentissage progressif d'une démocratie davantage délibérative – au sens de Thomas Risse⁴⁵ – que proprement majoritaire.

Plusieurs incertitudes pèsent sur ce processus original d'institutionnalisation territoriale. La première est liée au devenir de la décentralisation en France. Conseil des Elus et Conseil de développement du Pays Basque suivent ainsi de près le processus de réforme des collectivités territoriales engagée en France depuis octobre 2008, visant à simplifier la structure existante. Le Pays Basque court le double risque de perte de cadre juridique pour le territoire basque (avec le coup d'arrêt de la politique des « pays ») et d'affaiblissement de son dispositif d'action publique reposant sur la mobilisation de financements croisés entre Etat et collectivités territoriales, capacité qui risque d'être amoindrie par l'attribution éventuelle de compétences exclusives aux régions et départements⁴⁶. Reste à savoir si, étant donné son caractère exemplaire et singulier, le tissu institutionnel basque serait maintenu sous

⁴⁴ LASCOUMES, P., LE GALES, P., *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2007.

⁴⁵ RISSE, T., 'Let's argue !' : communicative action in world politics, *International Organization*, 54 (1) (2000), pp. 1-39.

⁴⁶ LURRALDEA, Réforme des collectivités territoriales, <http://www.lurraldea.net/fr/travaux-en-cours/reforme-des-collectivites-territoriales.html>, consulté le 17 septembre 2010.

une forme ou sous une autre. La deuxième incertitude provient du processus d'institutionnalisation territorial lui-même. Les nouvelles politiques publiques qui se sont progressivement mises en place depuis les années 1990 ont généré un découpage sectoriel dans des domaines jusque là confondus, en particulier dans l'action militante. Du même coup, certaines institutions doivent repenser leur rôle et leurs complémentarités institutionnelles. Le secteur culturel a, dès les premières expériences des années 1980, connu ces difficultés⁴⁷. L'institutionnalisation d'un Office public de la langue basque en 2005 a conduit ensuite les opérateurs publics à distinguer politique linguistique et politique culturelle, ce qui a généré un débat de fond sur l'objet de l'Institut culturel basque (*Euskal kultur erakundea*) et sur les liens entre culture et langue basques⁴⁸. Ce genre de débat est typiquement lié au découpage de la réalité en secteurs d'action publique. Enfin, la troisième incertitude provient de l'articulation entre le processus d'institutionnalisation territoriale et les mobilisations sectorielles de la société civile.

II. UNE PERSPECTIVE SECTORIELLE : LES JEUX D'ÉCHELLES DU SECTEUR AGRICOLE

Le processus de construction d'une « nouvelle » gouvernance territoriale en Pays Basque aborde aujourd'hui, après plus de vingt ans d'existence, un nouveau tournant. Ce processus est et sera probablement suivi de près par bon nombre de recherches, qu'il s'agisse des travaux sur le nationalisme basque, comme des recherches interrogeant la réalité basque à partir des transformations de l'action publique territoriale. A cette première et indispensable direction de recherche devrait se greffer, à notre sens, une analyse des dynamiques territoriales proprement sectorielles, en pleine transformation également. Saisir les problématiques propres à un secteur permet de mettre à jour la complexité des jeux d'échelles de la régulation territoriale, du local à l'europpéen, et de redonner sa place exacte au « niveau » basque. Pour illustrer le propos, nous nous appuyons dans cette deuxième section sur une recherche conduite depuis quelques années auprès du secteur agricole.

⁴⁷ LABORDE, D., Politique culturelle et langue basque, in Blanchet P., Breton R., Schiffman H. (dir.), *The Regional Languages of France : an Inventory on the Eve of the XXIst Century, Papers of a Conference held at The University of Pennsylvania, Philadelphia, USA*, Louvain-la-Neuve, Peeters, 1999, pp. 141-160.

⁴⁸ L'enquête de 2005 sur les références identitaires et les pratiques culturelles répondait en partie à ce questionnement émanant de l'ICB. BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUMBERRI, T., MARTINEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura...*, *op. cit.*

L'agriculture fait en Pays Basque l'objet d'une controverse au sujet de son institutionnalisation territoriale, en lien étroit avec le débat plus général mentionné en première partie. Nous proposons ici de revenir, fût-ce brièvement, sur la genèse et la cristallisation de cette controverse sectorielle à dimension territoriale.

1. La « question agricole » comme enjeu territorial

Parmi les nombreuses controverses territoriales émaillant l'histoire contemporaine d'Iparralde, sans doute la « question agricole » aura-t-elle été l'une des plus prononcées. En l'occurrence, le débat s'est cristallisé depuis la fin des années 1990 autour du cadre territorial des institutions représentatives du monde agricole. C'est en particulier autour de la juridiction de la Chambre d'agriculture départementale qu'ont porté les discussions et controverses. S'y confrontent schématiquement deux positions. La première, portée par le syndicat FDSEA⁴⁹, favorable au maintien en l'état de la juridiction territoriale de la Chambre d'agriculture, soit, comme dans le reste de la France, le département des Pyrénées-Atlantiques. La seconde, historiquement portée par le syndicat ELB⁵⁰, revendique l'érection d'une Chambre d'agriculture spécifique pour la partie basque du département, arguant d'une spécificité structurelle de l'agriculture sur ce territoire. Inévitablement, la dimension territoriale de ce débat a poussé bon nombre d'acteurs et d'observateurs à verser dans la tentation de l'homologie entre la question agricole et d'autres controverses territoriales. Certaines agrégations de causes renforcent le rapprochement. La revendication pour une Chambre d'agriculture en Pays Basque se rajoute à la demande d'un département Pays Basque, de la co-officialisation de la langue basque et de la mise en place d'une université de plein exercice à Bayonne, un ensemble de revendications portées par la plateforme Batera (ensemble) émanant en 1999 de la société civile. Bon nombre d'élus de toutes tendances, dépassant largement le seul cercle *abertzale*, soutiennent fortement la demande d'individuation institutionnelle. De leur côté, les détracteurs du projet de Chambre séparée joueront en permanence sur l'amalgame entre la revendication propre au secteur agricole et les revendications politiques, en particulier liées au mouvement *abertzale*. Assez rapidement au fond, la mobilisation

⁴⁹ Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles.

⁵⁰ Euskal Herriko Laborarien Batasuna (Union des Paysans du Pays Basque). Sur la genèse de la controverse : SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatuzain, 1999. ITÇAINA, X., Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la *question agricole* en Pays Basque français, *Les Cahiers du CEVIPOF*, 48 (avril) (2008), pp. 91-111.

échappe aux premiers acteurs concernés – les paysans – et se *politise* fortement, au sens d'une requalification des enjeux sociétaux en objets politiques⁵¹. Le problème public (quelle régulation territoriale optimale pour l'agriculture basque ?) devient rapidement un problème politique (l'agriculture comme un des enjeux de l'institutionnalisation territoriale du Pays Basque).

La situation devient rapidement tendue, sur fond de concurrence syndicale entre deux organisations (ELB et FDSEA) au coude-à-coude en Pays Basque lors des élections consulaires de 2001 et 2007. Les élus d'ELB se présentent aux élections consulaires quinquennales, siègent à la Chambre départementale jusqu'en 2001. Estimant avoir été écartés des commissions de travail, soit des espaces institutionnels où se fabriquent les positions structurantes, ils décident alors de ne plus siéger au collège exploitants. Ce faisant, ELB entend également dénoncer à la fois le cadre départemental de l'institution et le mode de scrutin majoritaire, avec prime au gagnant, qui a un effet multiplicateur sur la représentation du syndicat majoritaire à l'échelle départementale (FDSEA) dans les instances de la Chambre.

Dans un contexte d'aussi forte politisation, quel rôle jouent alors de nouveaux instruments de la gouvernance territoriale basque destinés précisément à jouer un rôle de médiation ? Tous les syndicats sont invités à participer en commun à l'élaboration de schémas d'expertise sur l'agriculture basque. Au vu des résultats obtenus par ELB lors des élections consulaires de 2001, l'État, par la voix du préfet et du sous-préfet, propose de créer une structure spécifique pour l'agriculture basque : l'Instance de concertation agricole du Pays Basque (ICAPB)⁵². Mise en place en novembre 2001, l'ICAPB est composée paritairement de représentants de l'État, du Conseil des élus du Pays Basque, des syndicats ELB, JA⁵³ et FDSEA, de la Chambre d'agriculture. Les représentants de l'État présentent l'ICAPB comme l'équivalent basque d'une Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), chargée de prendre des décisions en ce qui concerne l'installation des jeunes agriculteurs, le montant des aides, la répartition des quotas de lait, la question du foncier, etc. (Instance de concertation agricole du Pays Basque, 2001). Après un temps d'hésitation, ELB décide de participer à l'ICAPB, sous réserve que de véritables compétences soient attribuées à cette instance. Les trois premiers dossiers, dont celui de la prime à l'herbe, révèlent les ten-

⁵¹ LAGROYE, J., Les processus de politisation, in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, pp. 359-372.

⁵² LABROUCHE, C., *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la Convention spécifique Pays Basque*. Sciences Po Bordeaux, Mémoire DEA PAPT, 2003.

⁵³ Jeunes agriculteurs.

sions et l'absence d'autonomie décisionnelle de l'ICAPB, l'État soulignant que toute décision doit être soumise à l'approbation départementale. Le 14 octobre 2003, ELB décide de quitter l'ICAPB⁵⁴. Le syndicat adopte une tactique similaire par rapport à d'autres propositions institutionnelles, comme le Service d'utilité agricole territoriale Pays Basque (SUAT), mis en place en 2002, proposé à nouveau par l'État en 2004 et installé au printemps 2005.

2. Laborantza ganbara : une proposition alternative

Jugeant ces propositions institutionnelles insuffisantes, la mouvance d'ELB et, plus largement, de l'agriculture paysanne, décident de fonder une structure propre, à statut associatif. *Euskal Herriko Laborantxa Ganbara* (EHLG), traduite dans un premier temps en français par « Chambre de développement rural et agricole du Pays Basque » voit ainsi le jour le 15 janvier 2005 à Ainhice-Mongelos (Basse-Navarre).

La Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque témoigne, dès sa mise en place, d'une conception extensive d'une agriculture intégrée sur un territoire basque pluriel. Cette ouverture sur l'ensemble du territoire se ressent au travers de trois dimensions : ressources, principes de fonctionnement et activité de service. La contrainte légale incite les promoteurs d'EHLG⁵⁵ à puiser des *ressources* dans des milieux variés. En passant outre les mises en garde préfectorales sur la légalité de l'opération, les militants décident de créer une Chambre à statut associatif. Ne pouvant se prévaloir du statut d'établissement public, EHLG ne peut bénéficier des taxes parafiscales prélevées sur les exploitations et qui constituent le financement de base de la Chambre départementale. L'association ne peut ainsi démarrer que grâce aux dons d'associations, de syndicats et de fondations des deux côtés de la frontière. Le soutien de la fondation transfrontalière Manu Robles Aranguiz créée par le syndicat ELA est décisif pour l'acquisition des locaux. Le 2 novembre 2007, à l'occasion de la foire exposition *Lurrama*, EHLG signe une convention avec l'association transfrontalière des élus municipaux Udalbide, et avec Itsasmendikoi, une société publique de développement rural, émanation du gouvernement autonome basque. Ces partenariats prolongent,

⁵⁴ *Laborari*, n° 609, novembre 2003.

⁵⁵ L'appellation de Chambre de développement agricole et rural du Pays Basque traduit, supprimer suite aux mises en garde préfectorales, cet obstacle légal. La traduction basque (*Euskal Herriko Laborantxa Ganbara*) reprend l'appellation de Chambre d'agriculture du Pays Basque. L'absence, en France, de statut officiel de la langue basque entend protéger l'association contre une procédure légale. La subtilité juridique n'empêchera pas le contentieux.

de fait, une pratique ancienne d'échanges transfrontaliers, notamment entre les syndicats ELB côté français et *Euskal Herriko nekazarien elkartasuna* (EHNE) côté espagnol⁵⁶. Le devenir d'EHLG est, plus que jamais, construit comme un problème public concernant l'ensemble du Pays Basque⁵⁷.

Le fonctionnement de la Chambre repose sur le principe d'une démocratie représentative : l'affectation des sièges aux syndicats paysans est - théoriquement, dans l'hypothèse où tous les syndicats accepteraient de siéger dans une structure dépourvue de reconnaissance officielle - proportionnelle aux résultats des élections consulaires, à la différence du système majoritaire en vigueur à l'échelle départementale. L'organigramme de la Chambre reprend, dans ses sept collèges, trois des collèges traditionnels des chambres d'agriculture : anciens exploitants, représentants des salariés et exploitants agricoles. Les banques, les assurances, les coopératives sont remplacées par des collèges de consommateurs, d'environnementalistes, d'associations locales de développement et des « amis de la structure ». Ce dernier collège est ouvert aux personnes individuelles et morales, bailleurs de fonds potentiels.

Par ses actions et initiatives, enfin, la Chambre jette les embryons d'une politique de services de proximité : journées d'études consacrées à la production fermière, analyse des outils juridiques au service de la transmission des exploitations agricoles du Pays Basque, plaquette de présentation de l'agriculture en Pays Basque français et espagnol, sessions de formations, information sur les politiques agricoles, etc.⁵⁸. L'association se veut une structure opérationnelle de support technique pour le secteur. Ce recentrage sectoriel n'empêche pas l'engagement sur d'autres thématiques : en 2005, EHLG mène une étude sur le projet de route transnavarraise, et se positionne contre le projet en l'état, en incluant les conséquences agricoles dans une problématique territoriale. Promu par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, ce projet, dont la FDSEA demandera également la suspension, est finalement écarté en décembre 2007. Les promoteurs d'EHLG insistent par ailleurs sur la communication en direction des élus et du grand public, en organisant annuellement la grande foire exposition *Lurrama* autour des produits agricoles à Bayonne à partir de 2006⁵⁹.

⁵⁶ LETAMENDIA, F., *Sindicatos y organizaciones agrarias...*, *op. cit.*

⁵⁷ EHLG et Itsasmendikoi réalisent, par exemple, en 2007, une étude comparative sur l'agriculture en Pays Basque français, dans la Communauté autonome basque et en Navarre. (*Euskal Herriko laborantzaren argazkia* (I-II), *Laborari*, n° 761 et 762 (18 et 25 mai 2007).

⁵⁸ *Izar Lorea*, 2007.

⁵⁹ La Chambre d'agriculture départementale organise quant à elle, avec le soutien de la FDSEA et de la Ville de Bayonne, le salon *La ferme en ville* à Bayonne en juin 2008, 2009 et 2010.

3. La juridicisation d'une controverse territoriale

Les pouvoirs publics réagissent à la création d'EHLG par la mise en place, on l'a dit, d'un SUAT spécifique au Pays Basque au printemps 2005, une institutionnalisation qui prend forme de réponse à la demande de reconnaissance de ce territoire. Mais ce sont surtout les injonctions de l'appareil administratif et judiciaire qui pèsent sur le démarrage heurté d'EHLG : avertissements du sous-préfet sur la nature illégale de la création d'EHLG, assignation au pénal par le préfet, assignation au tribunal administratif de 26 communes pour avoir voté l'attribution de subventions à EHLG, refus, dans un premier temps, de l'administration fiscale de déduire des impôts les dons des particuliers à EHLG⁶⁰, etc. Les fortes mobilisations, issues de secteurs très divers, en soutien à EHLG lors du procès qui est intenté par l'Etat contre l'association en janvier 2009, témoignent de ce soutien. Le 29 janvier 2009, EHLG doit répondre du grief d'usurpation de titre d'établissement public devant le tribunal de grande instance de Bayonne. L'association se voit reprochée d'exercer une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec la Chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques. Le préfet dépose une plainte, la Chambre d'agriculture départementale se porte partie civile⁶¹. Celle-ci est déboutée par le tribunal de Bayonne. Le ministère public, via le préfet, interjette appel arguant du maintien d'une double confusion sur l'appellation de l'association et sur son activité. Le procès en appel se déroule au tribunal correctionnel de Pau le 18 février 2010. Le président de l'association est finalement relaxé des charges qui pesaient contre lui. De même, en mars 2010, le tribunal administratif de Pau rejette le recours en référé déposé par le préfet des Pyrénées-Atlantiques contre la commune de Saint-Pée-sur-Nivelle pour avoir voté une subvention à EHLG.

On ne reviendra pas ici sur l'ensemble du dossier ni sur la chronique judiciaire des différentes procédures liées à cette affaire. Un ouvrage récent en détaille les étapes⁶². Retenons simplement ici trois enseignements de cette controverse, propices à orienter la recherche sur les dynamiques territoriales d'Iparralde.

La première concerne l'articulation entre enjeux sectoriels et enjeux territoriaux. Le débat sur l'institutionnalisation distincte de l'agriculture basque a connu une forte politisation, qui a conduit à une fusion – voulue ou

⁶⁰ L'administration fiscale s'en prend à son tour à Laborantxa Ganbara, *Le Journal du Pays Basque*, 27 février 2007.

⁶¹ CLAVREUL, L., L'éleveur veut faire chambre à part, *Le Monde*, 29 janvier 2009.

⁶² LOPEPE, M., RIVIÈRE, R., *EHLG. Pièces à conviction*, Bayonne: Elkar, 2010.

déplorée – de l'enjeu agricole avec l'enjeu territorial basque. Même si les acteurs s'en défendent, l'ombre portée de la « question » basque planait en permanence sur les espaces de débat, en particulier dans les prétoires.

Deuxièmement, l'usage politisé du droit est frappante. D'une manifestation supplémentaire, somme toute assez attendue, du clivage syndical, la question de *Laborantxa ganbara* s'est progressivement judiciairisée, en particulier sous la férule de l'Etat. La Chambre d'agriculture départementale, d'ailleurs, prenant acte du délibéré en première instance du tribunal de Bayonne, ne se portera plus partie civile pour le procès en appel. L'Etat se retrouve finalement assez seul pour faire face à une coalition multisectorielle et très éclectique de soutien à une association de développement rural dont le poids symbolique prend une ampleur inédite. La centralité neuve du droit génère des effets saisissants, en déplaçant le débat des questions agricoles vers des enjeux *a priori* aussi éloignés que le statut de la langue basque. Le procès d'appel de Pau voit ainsi se mettre en scène un débat rhétorique entre procureur et avocats sur le fait de savoir si l'absence de statut officiel de la langue basque en France n'invalide pas de fait toute procédure judiciaire à l'encontre du nom *basque* d'une association⁶³. Le prétoire, du même coup, devient forum politique. Témoins et avocats, basques et non basques, parlementaire européen, ancienne ministre de l'environnement, etc. se succèdent à la barre pour monter en généralité la cause d'EHLG : la cause est requalifiée au nom des droits de l'homme, de la liberté d'association et de la défense de l'agriculture paysanne. La politisation n'est pas moindre de la part d'un parquet cherchant obstinément à prouver l'affiliation d'EHLG avec le mouvement nationaliste basque. Droit et politique, ici, s'entremêlent au point de se confondre.

Enfin, le dernier enseignement de cette controverse territoriale porte sur la recherche en sciences sociales sur ce domaine. La politisation forte d'une affaire de ce type, où se confondent en permanence, même si les acteurs s'en défendent, enjeux territoriaux et sectoriels, ne doit pas conduire à simplifier l'analyse des dynamiques du secteur agricole proprement dit. Pour le dire autrement, il faut, outre cette controverse très politisée mais relativement binaire, se pencher sur d'autres mobilisations plus discrètes mais qui en disent long sur les dynamiques de fond à l'œuvre. Pour cela, il est nécessaire d'entrer plus avant *au sein* des problématiques sectorielles soit, dans le cas de l'agriculture, de descendre à l'échelle des filières. Les productions dont les difficultés économiques se conjuguent à une crise des modes de régula-

⁶³ Ce paragraphe s'appuie sur l'observation des débats tenus pendant le procès d'appel à la Chambre correctionnelle du Tribunal de Pau le 18 février 2010.

tion fournissent, à ce titre, autant de « terrains » potentiels pour le chercheur. Dans une enquête sur la grève de livraison du lait de vache de septembre 2009⁶⁴, nous avons ainsi tenté de souligner plusieurs points. Premièrement, la grève du lait, dont les taux de participation les plus élevés pour la France se trouvent dans les Pyrénées-Atlantiques, montre la complexité des jeux d'échelles entre les différents niveaux de régulation du secteur : l'échelle locale (la laiterie coopérative ou privée), régionale (interprofession régionale), nationale (interprofession nationale et ministère) et surtout européenne (mutations de la Politique agricole commune). L'échelon territorial « basque », ici, est peu présent dans les mécanismes de fixation et de recommandation des prix et de régulation de la production. L'analyste devra donc s'extraire du schéma territorial uniquement basque pour saisir les enjeux fondamentaux du secteur. Deuxièmement, l'analyse en terme de clivage binaire (ELB/ FD-SEA, EHLG/Chambre départementale, Pays Basque/Pyrénées-Atlantiques) se révèle assez inopérante lorsque l'on se penche sur la réalité des mobilisations en présence. La grève du lait voit l'irruption d'un troisième acteur, non syndical mais associatif et spécialisé, l'APLI (Association des producteurs de lait indépendants), certes soutenu par ELB lors de la grève du lait, mais qui présente des spécificités propres et qui pourrait potentiellement venir troubler à l'avenir le bipartisme syndical en promouvant de nouvelles formes de participation et de protestation. Enfin, la grève du lait a été une mobilisation européenne, la mobilisation française suivant, en l'espèce, l'exemple allemand. L'APLI intègre une coalition européenne, l'EMB (*European Milk Board*), qui ajuste l'échelle de la mobilisation à celle des régulations/dérégulations du secteur et qui échappe aux logiques syndicales traditionnelles⁶⁶. En d'autres termes, la mobilisation « territoriale » basque ne prend sens que dans un cadre européen d'abord, français ensuite (débat autour de l'interprofession), régional et local enfin, chacune de ces échelles rétroagissant sur les autres.

III. CONCLUSION

L'exemple du secteur agricole a été, même sommairement, convoqué ici afin d'arguer en faveur d'un positionnement de recherche à double détente

⁶⁴ ITÇAINA, X., Les mobilisations paysannes à l'épreuve du changement sectoriel. Le cas de la grève du lait en Pays Basque, in L. Jalabert (dir.), *Les syndicats paysans face à la PAC*, Rennes: Presses universitaires de Rennes (à paraître), 2011.

⁶⁶ ROULLAUD, E., La grève 'européenne' du lait de 2009: réorganisation des forces syndicales sur fond de forte dérégulation du secteur, *Savoir/agir*, n° 12 (juin 2010), pp. 111-116.

sur les dynamiques territoriales d'Iparralde. Une première perspective horizontale en termes de dynamique territoriale doit prêter attention aux croisements entre les mutations de la gouvernance territoriale en Pays Basque et les mobilisations sociales « calibrées » sur ce cadre territorial. Un deuxième regard devra prêter attention aux dynamiques proprement sectorielles (sur des enjeux économiques, mais aussi culturels, sociaux,...) se développant sur ce territoire, et mobilisant à chaque fois des jeux d'échelle complexes dont le territoire basque ne constitue que l'une des composantes. Sans doute ce double regard permettra-t-il une appréhension la moins faussée possible d'un territoire en permanent travail sur lui-même.

IV. RÉFÉRENCES

- AHEDO, I., *El viaje de la identidad y el nacionalismo vasco en Iparralde (1789-2005)*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2006.
- AHEDO, A., URTEAGA, E., *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*, Paris : L'Harmattan, 2004.
- BAXOK, E., ETXEGOIN, P., LEKUNBERRI, T., MARTÍNEZ DE LUNA, I., MENDIZABAL, L., AHEDO, I., ITÇAINA, X., JIMENO, R., *Euskal nortasuna eta kultura XXI. mendearen hasieran. Identidad y cultura vascas a comienzos del siglo XXI. Identité et culture basques au début du XXI. siècle*, Saint-Sébastien: Eusko Ikaskuntza, 2006.
- BILLIG, M., *Banal Nationalism*, London: Sage, 2005.
- BIDART, P., *Le pouvoir politique à Baigorri, village basque*, Bayonne : Ipar, 1977.
-*La singularité basque. Généalogie et usages*, Paris: Presses universitaires de France, 2001.
- BORTAYROU, J., ETCHEVERRY-AINCHART, P., GARAT, M. and al. *Le mouvement culturel basque. 1951-2001, t. 2 : filières bilingues*, Seaska, AEK, Bayonne: Elkar, 2005.
- BRAY, Z., Basque militant youths in France: new experiences of ethnonational identity in the European context, *Nationalism and ethnic politics*, 12 (2006), pp. 533-553.
-*Living Boundaries. Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2004.
- CHAUSSIER, J.-D., *Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité*, Paris: L'Harmattan, 1996.
- DALLA, Rosa G., La Soule : entre exemple et exception, in Palard (Jacques), Gagnon (Bernard) dir., *La Région et ses territoires. Stratégies et développe-*

- ment en Aquitaine*, Bordeaux: Confluences, Sciences Po Bordeaux, 2006, pp. 223-247.
- DARRETCHÉ, B., *Jean Errecart*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 1975.
- DAVEZIES, L., Développement local : le déménagement des Français. La dissociation des lieux de production et de consommation, *Futuribles*, 295 (2004), pp. 43-56.
- ELGOYHEN, M., *Le clergé du diocèse de Bayonne face à la question basque (1964-1998)*, Toulouse: G.R.H.I, 2001.
- ETCHEVERRY, M., *Du bon usage de la gouvernance en Pays Basque*, Mémoire « politiques d'aménagement », Master 2 Economie de l'aménagement et du développement local, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne, 2008.
- GARAT, M., Aire X., *Seaska 40 urte euskararen alde*, Bayonne : Elkar, 2009.
- HARGUINDÉGUY, J.-B. Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain, *Regional and Federal Studies*, 17 (3) (2007), pp. 317-334.
- L'Europe par les frontières : la mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération transfrontalière franco-espagnole*, Thèse de doctorat en science politique, Florence: IUE, 2005.
- HOURCADE, R., *Le Pays Basque en représentations, ou les effets sur l'action publique et le territoire d'un instrument de «gouvernance» locale : le Conseil de développement du Pays Basque*, Master recherche Action et Espaces Publics en Europe, Rennes : Institut d'Etudes Politiques de Rennes, 2007.
- INSTANCE de concertation agricole du Pays Basque. *Charte agricole du Pays Basque*, 2001.
- ITÇAINA, X., *Les virtuoses de l'identité. Religion et politique en Pays Basque*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2007.
- Un ordre institutionnel local en mutation ? Autour de la *question agricole* en Pays Basque français, *Les Cahiers du CEVIPOF*, 48 (avril) (2008), pp. 91-111.
- Ciudadánías, sociedad civil y movilizaciones colectivas en Iparralde, in Francisco Letamendia, Igor Ahedo, Maite Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431.
- Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français, *Géographie, économie et société*, 12 (1) (2010), pp. 71-87.
- L'identité au travail. Mobilisations économiques et territoire en Pays Basque français, dans D.-C. Martin (dir.), *Identités en jeux. Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris: Karthala, 2010, pp. 379-399.

- Les mobilisations paysannes à l'épreuve du changement sectoriel. Le cas de la grève du lait en Pays Basque, in L. Jalabert (dir.), *Les syndicats paysans face à la PAC*, Rennes: Presses universitaires de Rennes (à paraître), 2011.
- ITZAINA, M., *Mixel Labeguerie. Kantu berritzaile eta politika gizona*, Bayonne: Elkar, 1999.
- IZQUIERDO, J.-M., *Le Pays Basque de France*, Paris: L'Harmattan, 2001.
- Rôle(s) et statut(s) du Parti nationaliste basque en Pays Basque français et espagnol. L'incarnation du paradoxe régionaliste des trajectoires françaises et espagnoles, in Delwit, P. (dir.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement?*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 197-218.
- JACOB, J. E., *Hills of conflict. Basque nationalism in France*, Reno: University of Nevada Press, 1994.
- JAURÉGUIBERRY, F., Democracia y sentimiento de pertenencia en el País Vasco Norte, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coords.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, Gobierno Vasco, 2008, pp. 391-406.
- LABORDE, D., Politique culturelle et langue basque, in Blanchet P., Breton R., Schiffman H. (dir.), *The Regional Languages of France : an Inventory on the Eve of the XXIst Century, Papers of a Conference held at The University of Pennsylvania, Philadelphia, USA*, Louvain-la-Neuve: Peeters, 1999, pp. 141-160.
- LABROUCHE, C., *Reconstruction d'une identité territoriale à travers un projet de territoire : la Convention spécifique Pays Basque*. Sciences Po Bordeaux, Mémoire DEA PAPT, 2003.
- LACROIX, I., *Actions militantes et identités basques. Trajectoires d'engagement, socialisations militantes et constructions identitaires dans les organisations nationalistes (et non nationalistes) au Pays Basque français*, thèse pour le doctorat en sociologie, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, UFR Sciences Sociales et Humanités, Laboratoire Printemps, 2009.
- LAGROYE, J., Les processus de politisation, in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, pp. 359-372.
- LARRONDE, J.-C., *Le mouvement Eskualerriste (1932-1937), Eskualerri-zaileen biltzarra, El movimiento Eskualerrista*, Bilbao: Fondation Sabino Arana, 1994.
- LASCOUMES, P., LE GALES, P., *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2007.
- LETAMENDIA, F. Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation be-

- tween the Southern and Northern Basque Countries, *Regional and Federal Studies*, 17 (2), 1997, pp. 25-41.
- Sindicatos y organizaciones agrarias : relaciones Hegoalde / Iparralde, in Letamendia F. (Coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid: Fundamentos, 2006, pp. 201-243.
- LINZ J. J., *Conflicto en Euskadi*, Madrid: Espasa Calpe, 1986.
- State building and Nation building, *European Review*, 1 (4) (1993), pp. 355-369.
- LOPEPE, M., RIVIÈRE, R., *EHLG. Pièces à conviction*, Bayonne: Elkar, 2010.
- MALHERBE, J.-P., *Le nationalisme basque en France (1933-1976)*, Thèse de 3e cycle en science politique, Université des Sciences Sociales, Toulouse, 1977.
- MASSIAS, J.-P., Reflexiones sobre el estatuto jurídico del País Vasco Norte. Las propuestas institucionales de los partidos abertzales, in F. Letamendia, I. Ahedo, M. Zelaia (coord.), *Democracia, ciudadanía y territorialidad*, Bilbao: IVAP, 2008, pp. 408-431, pp. 359-390.
- MAYTE, P., *L'Eskualdun gazteria (JAC-JACF-MRJC) des années 1930 à la fin des années 1970*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bordeaux III, 1992.
- MENOU, J., *Jean Ybarnégaray*, Mémoire de recherche, Bordeaux: Institut d'études politiques de Bordeaux, 1972.
- ORONOS, M., *Jalons pour une histoire de l'Eglise catholique en Pays Basque Nord de 1965 à 1977*, Bayonne, non publié, 1982.
- Le mouvement culturel basque. 1951-2001*, Bayonne: Elkar, 2002.
- PALARD, J., SORBETS, C., *Évaluation du film : au fond de la vallée... Contrats en pays de Soule*, Bordeaux: CERVL/IEP Bordeaux, 1992.
- PÉRÈS, H., DARVICHE, M.-S., Comparing the dynamics of identity: the cases of Spain and France, in Darviche M.-S., Genieys W. (eds.), *Multinational state-building. Considering and continuing the work of Juan Linz*, Montpellier: Pôle Sud, 2008, pp. 61-89.
- RISSE, T., 'Let's argue !' : communicative action in world politics, *International Organization*, 54 (1) (2000), pp. 1-39.
- ROULLAUD, E., La grève 'européenne' du lait de 2009: réorganisation des forces syndicales sur fond de forte dérégulation du secteur, *Savoir/agir*, n° 12 (juin 2010), pp. 111-116.
- SEGAS, S., *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les «pays»*, Thèse pour le doctorat en science politique, Pessac: Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004.

- SISTIAGUE, M., *ELB, Ipar Euskal Herriko laborarien oihartzuna*, Baiona: Gatzuzain, 1999.
- SOULET, J.-F., *Les Pyrénées au XIXe siècle. L'éveil d'une société civile*, Bordeaux: Sud-Ouest, 2004.
- THOMAS, P., Usage et dénonciation de la notion d'ethnie basque par l'anti-départementalisme en Pays Basque nord, *Lapurdum*, 10 (2005), pp. 233-246.
- Controverses institutionnelles en Pays Basque de France. Usages politiques et déconstructions des préjugés socioculturels*, Paris: L'Harmattan, 2010.