L'évolution des politiques foncières sur le littoral basque

The evolution of land policies on the Basque coast

Benjamin Gayon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12043>

DOI : ERREUR PDO dans /localdata/www-bin/Core/Core/Db/Db.class.php L.34 : SQLSTATE[HY000]

[2006] MySQL server has gone away

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2018

Pagination : 72-93

ISBN : 978-2-7132-2748-6

Référence électronique

Benjamin Gayon, « L'évolution des politiques foncières sur le littoral basque », *Études rurales* [En ligne], 201 | 2018, mis en ligne le 01 janvier 2020, consulté le 08 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12043> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12043>

Vue aérienne de la baie de Saint-Jean-de-Luz. Photo: B. Bayle.

L'évolution des politiques foncières sur le littoral basque

Le littoral apparaît, pour les chercheurs intéressés par la thématique foncière, comme un territoire particulièrement riche : il a pu être présenté comme « un cadre privilégié pour étudier la question foncière » [Buhot *et al.* 2009 : 12]. Toutes les dimensions associées au foncier y sont représentées (support d'usages concurrents, biens objets de marchés tendus voire excluants, élément de construction identitaire) et condensées sur un espace réduit, polarisé par la proximité de la mer. Sur la côte basque, cette complexité est source de conflits, qui ont pu s'illustrer par des actions parfois violentes, forçant la puissance publique à adapter sans cesse son action pour traiter le problème foncier et garantir une « justice foncière » [Renard 1980]. La politique foncière développée sur le littoral basque est analysée ici comme un système d'action [Le Moigne 1977] : la thématique agricole n'en est qu'un des pans, mais a la particularité de montrer avec clarté une structuration originale de l'action foncière publique sur ce territoire. Au-delà de cette simple thématique agricole, c'est bien la conduite de l'aménagement du territoire par la puissance publique qui est remise en question dans sa globalité.

L'objectif global de la recherche est de comprendre les mécanismes et les logiques qui ont guidé la définition et la mise en œuvre de la politique foncière sur le littoral basque, depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Nous cherchons ainsi à déterminer de quelle manière les collectivités s'organisent pour bâtir sur le territoire un système d'action figurant, au niveau des marchés fonciers locaux, « l'agent réel » qui correspond « à la main invisible censée favoriser l'ajustement optimal des offres et des demandes et l'établissement des prix de marché » [Torre et Beuret 2012 : 5]. L'action de cette « main » revient à ajuster l'estimation de « l'étendue et les limites de nos droits sur les diverses parties du monde matériel » [Halbwachs 1950 : 220] : par la modification des droits de propriété relatifs à l'espace physique, elle modifie leur valeur dans un espace économique.

L'utilisation de deux types d'outils à disposition des collectivités est envisagée : la planification, l'affectation des usages des sols pouvant agir comme

régulateur des marchés fonciers ; l'acquisition (amiable, préemption, expropriation) par les collectivités ou les organismes associés (établissement public foncier local, société d'aménagement foncier et d'établissement rural, conservatoire du littoral). En ce sens, le littoral basque offre également une « boîte à outils » foncière complète¹ mobilisable par les acteurs locaux. Il est délimité dans notre recherche par le périmètre des schémas de cohérence territoriaux (Scot) littoraux du Pays Basque, autour de l'agglomération bayonnaise et celle de Saint-Jean-de-Luz : il inclut bien sûr les communes soumises à la loi littoral (qui ont un front de mer), mais aussi les communes rétro-littorales, directement en seconde ligne par rapport aux rivages voire davantage à l'intérieur des terres. Ces communes en question sont moins urbanisées mais néanmoins largement touchées par l'attractivité du littoral, notamment par une urbanisation qui se déporte du littoral vers l'intérieur. L'activité agricole y revêt parallèlement une importance plus marquée, que ce soit dans l'activité économique, l'organisation sociale comme dans les paysages.

Si la capacité à mobiliser tout ou partie des outils fonciers évoqués plus haut définit l'appartenance au système d'action étudié, d'autres structures partenaires peuvent l'intégrer ; cela reste le cas lorsqu'on se limite au secteur agricole. L'ensemble de ces acteurs, institutionnels comme parapublics ou appartenant à la société civile (syndicats, associations...), ont été approchés par une campagne d'entretiens semi-individuels, complétée par une analyse des différents documents réglementaires conçus localement depuis les années 1970 et la Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine (Miaca), ainsi que l'ensemble des contributions et avis ayant participé à leur élaboration.

Sur le territoire, à la lumière de ces informations, la politique agricole a pour caractéristique d'être objet de la construction d'un système d'action foncière alternatif au système institutionnalisé. Émanant de la société civile basque, dans une optique d'autogestion et politisé, ce système parallèle pousse les acteurs publics classiques à l'évolution, tant dans leurs rôles respectifs que dans leur organisation collective. Ainsi, les limites du système d'action, son organisation interne et sa relation à son environnement sont redéfinies : en ce sens, le système d'action foncier étudié au Pays Basque offre l'exemple d'un « ordre institutionnel » [Jullien et Smith 2008] instable et évolutif, dont nous cherchons à comprendre les processus de recomposition. Pour partie intégratrices, les évolutions observables se heurtent à une limite liée à l'absence d'une finalité commune, nécessaire pourtant à la constitution d'un système d'action : nourris de visions de territoires différentes, les acteurs mis en relation peinent à trouver des objectifs partagés vers lesquels orienter leur action collective et organisée.

1. M. Falque, « Une boîte à outils pour la protection et la gestion des espaces littoraux », *Études foncières*, 2005, n° 113, p. 33-36.

L'évolution intégratrice du système d'action institutionnel

La première tendance identifiable dans la définition et la mise en œuvre des politiques foncières est son renforcement et son intégration au projet de territoire global, matérialisé par le document d'urbanisme (à l'échelle du territoire considéré, plan local d'urbanisme ou Scot). Ceci est notamment produit sous l'effet de contraintes externes, auxquelles le système d'action local doit s'adapter et qu'il doit intégrer, mais aussi par l'action d'acteurs internes au système d'action, qui favorisent la prise en compte de l'agriculture dans les politiques d'aménagement. Après une phase de multiplication foisonnante des outils fonciers, l'heure semble être à la recherche de transversalité et à la structuration d'une action globale, intégrant les différentes préoccupations sectorielles.

Le système d'action local sous contrainte de l'État

Le système d'action local s'inscrit dans un ensemble de normes et de règles que sa construction doit respecter. Les lois littoral – solidarité et renouvellement urbains ou Grenelle – modifient largement le sens de l'action locale et ses modalités de mise en œuvre. Sur le plan de la politique foncière locale, le rapport d'une mission interministérielle de 2004 « d'expertise de la situation de l'offre foncière au Pays Basque » – dit « rapport de Korsac » – [Beth *et al.* 2004] formalise, par exemple, cette pression externe au système : il propose des pistes d'évolution du système local d'action foncière de manière à en améliorer l'efficacité (plus ou moins suivies, elles contribueront notamment à la mise en place de l'EPFL Pays Basque).

Pour ce qui concerne la thématique agricole sur le littoral, les effets des lois-cadres se font essentiellement sentir au niveau stratégique des outils de planification locaux. Suite à la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, la mise en place de la Commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), même si son bilan est discuté par les différentes parties, a fourni aux représentants du monde agricole et à ceux des décideurs un nouveau lieu de discussion et de prise de décision partenariale. Les documents de planification sont tous soumis à l'avis de cette commission et offrent une nouvelle occasion pour les acteurs de l'agriculture de faire valoir leurs positions, qui s'ajoute à la formulation d'avis indépendants (pour la Chambre d'agriculture par exemple, personne publique associée). Aujourd'hui, l'examen en CDCEA, même s'il n'aboutit qu'à un avis simple qui pourra ou non être suivi par la préfecture au moment de valider les documents d'urbanisme, est devenu un « passage essentiel » de l'élaboration des documents. Les différents élus et services techniques des collectivités rencontrées associent systématiquement l'élaboration de leurs documents à un critère de limitation de la consommation des espaces agricoles. Ceci peut également s'expliquer par le repositionnement

plus strict d'un acteur puissant dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme : l'État et ses services déconcentrés (la direction départementale des territoires et de la mer, la DDTM).

En effet, au-delà de leur mise en relation conséquente à l'évolution de la procédure de planification, une charte agricole a été conçue par la Chambre d'agriculture et les services de l'État et proposée aux maires. Reprenant et mettant en valeur certains éléments de gestion des espaces agricoles (critères d'appréciation des demandes de permis de construire, des projets de planification concernant les espaces à urbaniser, par exemple), elle tente de formaliser ces nouvelles relations hors du cadre réglementaire de la Commission, par implication volontaire des différentes parties. Les maires n'ont pas signé cette charte. Ses promoteurs ont interprété ce refus soit comme une difficulté face à un engagement « trop compromettant »², soit comme un manque de compréhension et d'appropriation (conséquence d'explications insuffisantes de leur part), soit comme une manière de conserver des marges de manœuvre pour « passer en force »³, notamment face à des services de l'État dont les moyens diminuent. Elle officialise, en revanche, la ligne prise par les services de l'État en termes d'aménagement. Il faut rappeler que l'instruction du droit du sol est le plus souvent réalisée pour le compte des collectivités par les services de l'État, pour le moment en tout cas, et que la direction départementale des territoires et de la mer émet systématiquement un avis sur la planification dès lors qu'un document est en préparation.

On constate auprès des maires que cet avis reste le plus déterminant. En effet, le renforcement par la loi de la défense des espaces agricoles, accentué encore par la pression des services locaux par le biais de cette charte, fait entrer de manière contraignante la politique agricole dans tout projet de planification local. Un repositionnement équivalent vis-à-vis de l'application de la loi littoral a été largement perçu par les collectivités, qui soulignent une position plus stricte de la DDTM et de la préfecture depuis quelques années. Si l'État, après la décentralisation, a cédé la compétence d'aménagement aux échelons locaux, ses services déconcentrés restent des acteurs forts de l'aménagement, donc également des politiques foncières. Plutôt qu'une disparition d'un acteur auparavant central, on assiste à une redéfinition de ses champs d'intervention et à une évolution de sa place au sein du système d'action local : on peut alors parler de relocalisation de l'État, ou de « state

2. D'après la DDTM (entretien réalisé à Pau avec un membre de la direction aménagement, le 11 septembre 2013), l'Office 64 de l'habitat considère que les collectivités tiennent compte en priorité des problématiques de l'emploi et du logement. Ainsi, s'engager si clairement sur une autre problématique peut les faire hésiter, d'autant plus qu'elle peut leur sembler entrer en concurrence avec d'autres préoccupations.

3. Ces deux autres interprétations sont données par un représentant de la Chambre d'agriculture et de la Safer (entretien réalisé à Pau, le 27 novembre 2013).

rescaling» [Brenner 2004]. Ces deux éléments, CDCEA et durcissement du positionnement des services de l'État, jouent en faveur de la protection et du maintien des espaces agricoles sur les territoires littoraux.

Enfin, deux autres outils ont permis de renforcer la prise en compte des espaces agricoles dans les projets de territoire et seront simplement évoqués ici. Le premier est l'évolution des Scot, qui intègrent depuis la loi Grenelle II⁴, les trames vertes et bleues. Dans le cas de celui du Nord-Pays-Basque, la réflexion sur ces trames vertes et bleues a permis de faire collaborer le monde agricole : le dessin et la préservation des paysages (bocages basques, entretien des espaces de montagne, par exemple) comptent largement sur l'activité agricole. La définition de ces trames, désormais réglementaire, peut contribuer à valoriser ces aspects de l'agriculture et à en assurer la protection. Le second outil dépasse le cadre de l'étude fixé au départ, puisqu'il concerne la fiscalité ; il mérite cependant d'être évoqué, au vu de l'impact qu'il a pu avoir localement. Une taxe sur les terrains constructibles non bâtis, qui devait entrer en activité en janvier 2014, a provoqué une forte inquiétude, notamment auprès des élus. Cet outil visait à lutter contre la rétention foncière et la spéculation et facilitait le reclassement des zones urbanisables, la plupart du temps surestimées dans les documents d'urbanisme en vigueur et en décalage avec les principes actuels. Cependant, il a un impact sans distinction sur l'ensemble des propriétaires terriens (y compris des agriculteurs en activité), propriétaires qui sont également des électeurs. De plus, compte tenu de l'étendue des surfaces classées constructibles par le passé, le risque est de voir exploser le nombre de constructions sur des périmètres qui ne paraissent plus pertinents ou dans des proportions largement déconnectées des besoins réels (ce qui reviendrait également à faire exploser l'extension urbaine). L'urgence du mécanisme, pour certains acteurs, rend l'outil potentiellement contre-productif : son application a fait l'objet d'un débat et a finalement été reportée⁵.

On le voit, cette pression externe au système d'action impose donc d'en modifier l'organisation. Elle illustre également les différents degrés de force des outils, chartes, avis simples, avis de l'État, législation ou outils fiscaux, qui contribuent à modifier fondamentalement ou à la marge le système d'action foncier local. Dans une certaine mesure, elle parvient également à modifier la perception qu'ont les acteurs locaux de la thématique agricole et à les convaincre de l'intérêt de sa prise en charge. Le rôle de certains acteurs, notamment opérationnels, est déterminant dans cette pédagogie et dans l'émergence de cette prise en charge « interne ».

4. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

5. Voir, pour exemple, la question de Jean-Jacques Lasserre, sénateur des Pyrénées-Atlantiques, posée au Sénat le 19 septembre 2013 au ministre des Français de l'étranger (question n° 569).

La prise en charge progressive par les acteurs locaux

Certaines collectivités sont demandeuses d'expertise sur le volet agricole, dont on reconnaît parfois localement qu'on a pu en délaisser le traitement. La communauté d'agglomération Sud-Pays-Basque, dans le cadre de la révision prochaine de son Scot, souhaite bâtir avec la Chambre d'agriculture et la Safer une politique agricole intégrée à son document d'urbanisme⁶. Un chantier comparable s'est ouvert au niveau de l'agglomération Côte-Basque-Adour, avec un marché « Place et perspective de l'agriculture urbaine », attribué en juin 2013, ayant un rôle « d'accompagnement à la mise en œuvre d'une stratégie pour l'agglomération ». À une échelle plus locale encore, les communes littorales (au sens de la loi du même nom, et en particulier les communes urbaines comme Biarritz ou Saint-Jean-de-Luz) ont pris conscience d'avoir atteint le maximum de leur enveloppe urbanisable, les documents littoraux soumis actuellement à la DDTM recevant souvent un avis défavorable pour les raisons présentées plus haut. À défaut de poursuivre un développement par l'urbanisation, elles souhaitent envisager maintenant de développer le renouvellement urbain avec les possibilités offertes par les espaces agricoles résiduels sur leurs territoires.

La prise en charge progressive par les collectivités trouve un relais au sein de certaines structures qui leur sont associées. L'EPFL Pays-Basque, créé en 2006, était conçu pour s'intégrer aux outils existants et en particulier la Safer (rapport de Korsak). En effet, une convention existe entre ces deux structures pour se répartir les rôles et définir les modalités de leur partenariat. Cette relation et cette ouverture à la thématique foncière agricole bénéficient, entre autres, du fait que son directeur est lui-même un ancien de la Safer, ce qui s'est matérialisé par une pratique allant au-delà des simples engagements prévus dans la convention. Chaque structure a bien un représentant dans les instances de l'autre, lequel est ainsi informé des travaux du partenaire, mais les biens situés dans des zones de chevauchement d'intervention (les zones à urbaniser : AU) font l'objet de discussions directes pour définir la répartition des rôles. L'accueil partagé d'un stagiaire a été l'occasion de travailler sur l'avenir du partenariat et de son amplification : aujourd'hui, l'EPFL semble tendre vers l'intégration d'une thématique agricole dans les axes de travail qui lui étaient plus particulièrement dévolus depuis sa création (principalement en milieu urbain et au service de la politique d'habitat, du plan d'urgence logement notamment).

La montée en puissance et l'intégration de la thématique agricole dans les politiques foncières au sens large, si elle est marquée par ces différents travaux partenariaux (Safer/Chambre d'agriculture/collectivités, Safer/

6. L'objectif est de recenser les agriculteurs de plus de 55 ans et de les interroger sur l'avenir de leur exploitation, de manière à organiser la reprise et l'organisation de ces activités.

EPFL) pourrait bénéficier d'une consolidation d'un système d'action foncier aujourd'hui flou. Souhaitée par un certain nombre de partenaires, une mise en relation des différents acteurs se matérialise par un projet porté par le conseil de développement du Pays Basque. Cette structure «plateforme», qui rassemble les acteurs de l'aménagement et de la société civile, a lancé en 2013 un travail partenarial de diagnostic foncier agricole à l'échelle du Pays Basque. Il rassemble pour la première fois tous les acteurs institutionnels du système d'action foncier et a pour objectif d'aider les collectivités dans le processus de définition de leurs projets territoriaux et dans leur prise de décision. Si ce travail en est à ses débuts, il permet de réunir effectivement un tour de table⁷ presque complet des acteurs du foncier agricole, et en particulier de mettre au jour les difficultés perçues par les acteurs. C'est, par exemple, au cours de ce travail qu'a été posée la question du lieu de l'étude : aucun acteur n'estimait avoir les ressources nécessaires pour l'assumer, mis à part l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP), précisant toutefois manquer d'expertise sur ce sujet précis⁸. C'est également lors de ce travail que l'absence d'une collectivité demandeuse et, en quelque sorte meneuse, a été regrettée, traduisant un décalage entre une mobilisation des acteurs opérationnels du système d'action foncier et des acteurs décisionnaires encore frileux.

La thématique agricole bénéficie donc d'une consolidation du système d'action foncier, avec un effort progressif de structuration résultant de contraintes externes et d'initiatives internes. L'interdépendance des domaines, mis en avant par les acteurs du foncier et renforcés par l'esprit des cadres législatifs nouveaux, débouche sur une sensibilisation des élus et un renforcement d'une planification défailante sur le territoire. Cependant, si cette sensibilisation interne doublée de contraintes externes semble porter ses fruits auprès de certaines collectivités, le processus reste malgré tout lent et les constats alarmistes se multiplient. Dans ce contexte, des structures originales, issues de la société civile, ont émergé parallèlement au système d'action institutionnel et se sont au fil du temps structurées d'une manière comparable (structuration en miroir) pour s'emparer à leur tour de la question du foncier agricole et de son traitement.

7. Ce «tour de table» des acteurs fonciers, évoqué plusieurs fois dans le *Projet d'aménagement et de développement durable* du Scot Bayonne-Sud-Landes (p. 14) à propos des politiques de renouvellement urbain ou de l'armature des espaces économiques (p. 40), se matérialise ici sur la thématique agricole sous l'impulsion du Conseil du développement du Pays Basque.

8. L'AUDAP est porteur de l'observatoire foncier mais semble ainsi avoir délaissé le volet agricole, voire rural, du territoire.

Concurrence et intégration d'un système d'action foncier agricole alternatif

L'accent porté sur la thématique agricole, et particulièrement sur la politique foncière nécessaire à son développement, conduit à intégrer au système institutionnel des structures parfois anciennes qui ont émergé sur le territoire basque. Ces dernières, formant une sorte de système parallèle, calquent leur organisation sur celle des structures institutionnelles classiques.

Une construction en miroir du système institutionnel

Le syndicat agricole basque Euskal Herriko Laborarien Batasuna⁹ (ELB), proche de la mouvance *abertzale*¹⁰, a été créé en 1982. Porté par d'anciens membres de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles, il met en avant une spécificité basque au niveau de l'activité agricole (pastoralisme et élevage notamment) et revendique, en conséquence, un traitement particulier. La FDSEA (Fédération départementale des syndicats exploitants agricoles) représente essentiellement, selon eux, les intérêts des producteurs céréaliers de la partie béarnaise du département : majoritaire sur le département, c'est elle qui contrôle la Chambre d'agriculture. Sa représentativité est discutée dès que ELB devient majoritaire sur la partie basque du territoire départemental aux élections syndicales (cette majorité faisant par ailleurs débat, certains acteurs l'évitent en parlant de 50/50...). À cette occasion, le syndicat demande la création d'une Chambre d'agriculture spécifique au Pays Basque.

Face au refus d'une création d'une telle structure infra-départementale, ELB lance en 2005 Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG)¹¹, «chambre» dissidente et clairement concurrente, sous forme associative mais avec le même mode de fonctionnement interne, y compris avec des postes réservés aux représentants de la FDSEA (généralement non pourvus...). Son existence même fut l'objet d'un long combat juridique avec l'État, soldé il y a peu. EHLG, sur sollicitation des communes ou par l'entremise des enquêtes publiques, formule ses propres avis sur les documents de planification, réalise des études sur la thématique foncière agricole et participe comme contributeur au projet de territoire conduit par le Pays (CDPB)¹².

9. Confédération paysanne du Pays Basque.

10. Peut être traduit par «patriote». Ce terme générique désigne les défenseurs de l'identité basque et peut être utilisé pour qualifier l'ensemble des mouvements, des plus extrémistes aux plus modérés.

11. Herriko Laborantza Ganbara peut être traduit par Chambre d'agriculture du Pays Basque. Cette appellation a valu à l'association d'être attaquée, en 2009, par la préfecture au tribunal de grande instance de Bayonne.

12. Sur les mobilisations du monde paysan au Pays Basque voir X. Itçaina [2005] ainsi que B. Gayon et X. Itçaina [2017].

En 2012, ces deux structures participent à la création de Lurzaindia : héritier d'un Groupement foncier agricole mutuel, Lurra, il évolue considérablement et change de rôle. Au départ voué à l'acquisition de terres pour installer des exploitants, il mobilise aujourd'hui ses ressources pour solliciter la préemption de la Safer et la conforter en lui assurant d'être acquéreur des terres à la fin de la procédure (évitant ainsi un portage par la Safer elle-même dans l'attente d'un acquéreur). Ce procédé vise plus à renforcer l'action anti-spéculative de la Safer, jugée trop peu efficace, qu'à installer des exploitants. Le rapport Lurzaindia/Safer s'oriente davantage vers le partenariat tandis que celui entre EHLG et la Chambre d'agriculture est frontalement concurrentiel. Dans les deux cas, la forme de la relation est liée à la capacité à estomper les différences de statut entre les structures « jumelles ». Beaucoup s'accordent à dire qu'EHLG a, dans sa pratique, un statut comparable à la Chambre d'agriculture : elle est sollicitée pour se prononcer sur les documents d'urbanisme, bien qu'elle ne soit pas officiellement une personne publique (comme l'est la Chambre). Au contraire, le droit de préemption n'appartient qu'à la Safer sur les terrains agricoles : Lurzaindia ne peut le mobiliser et entre alors dans une relation nécessairement plus partenariale avec la Safer.

Comme on le voit, un véritable système d'action foncière émanant de la société civile entend peser sur les démarches de planification et utiliser de manière détournée la préemption. Le recours direct aux outils institutionnels dépend d'une volonté politique *abertzale*, laquelle n'est pas, aujourd'hui, majoritaire sur le territoire.

Ce « système parallèle », créé à l'origine en rupture avec les institutions de gestion du foncier agricole, bénéficie paradoxalement en partie de l'évolution actuelle de ce système d'action pour s'y intégrer. Par ailleurs, une forme de légitimité construite avec le temps le rend quasiment incontournable et ce d'autant plus que le modèle agricole proposé s'inscrit dans l'air du temps, celui du développement durable.

De nouveaux contours pour le système d'action foncier ?

L'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde à reconnaître la pertinence et le sérieux du travail réalisé par l'Euskal Herriko Laborantza Ganbara. La connaissance du contexte et des besoins locaux est l'une des forces de cette structure pour peser dans les processus d'aide à la décision pour les collectivités, largement dépourvues d'expertise sur le thème des politiques agricoles. Plusieurs exemples illustrent cette légitimité acquise avec le temps. Ainsi, EHLG a-t-il été sollicité pour avis sur le volet agricole par le syndicat porteur du Scot de l'agglomération bayonnaise. Il a également remporté un appel d'offres lancé par l'Agglomération Côte Basque-Adour sur cette thématique, avec pour concurrent la Chambre d'agriculture. Enfin, le financement de EHLG traduit une forme de support croissant des collectivités. Si au départ

le budget de cette structure reposait majoritairement sur des dons de particuliers, il est financé aujourd'hui essentiellement par des subventions. Le support de certaines collectivités, bien que dépendant de la sensibilité politique des élus, est également lié à une représentativité de ces structures sur le territoire. Le syndicat ELB revendique tirer de l'élection la légitimité qui conduit les structures institutionnelles à se tourner vers lui ou EHLG.

Ces structures bénéficient aussi de l'évolution du système d'action foncier, qui permet une ouverture plus large à la société civile. Le Conseil de développement du Pays Basque ¹³ est une structure reconnue par tous les acteurs, que l'État accompagne dans ses travaux, dont le rôle est d'associer la société civile aux processus de décision. C'est dans ce cadre que Euskal Herriko Laborantza Ganbara participe au projet de diagnostic foncier agricole du Pays Basque au même titre que la Chambre d'agriculture. La très réglementaire et institutionnelle commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) permet au syndicat agricole ELB d'y être représenté et de participer de manière partenariale à la formulation de l'avis rendu. Ces instances ou structures jouent ainsi le rôle de «relais organisationnels» [Crozier et Friedberg 1977] entre le système d'action institutionnel et ces structures parallèles, appartenant à son environnement.

Plus généralement, la vision du territoire portée par ces structures, ainsi que leur mode de fonctionnement, s'inscrit dans une logique de développement durable. La défense de l'agriculture de proximité, des circuits courts, la préservation des sols face à leur artificialisation progressive, mais aussi l'initiative citoyenne, la participation, sont autant de principes portés de longue date et qui trouvent grâce aujourd'hui aux yeux tant de l'opinion publique que des décideurs. Les premiers principes cités trouvent un écho dans le renforcement de la prise en compte des thématiques agricoles dans les politiques d'aménagement, et donc foncières : la rigueur nouvelle des services de l'État sur les documents de planification et la nouvelle CDCEA les défendent également. Cela a amené le maire de la commune de Sare à témoigner du fait que l'État était devenu «plus *abertzale* que les basques»¹⁴, même s'il nous semble que cette congruence relève plus d'une alliance de circonstance que d'un accord de principe. Si le même objectif est défendu, il ne relève pas des mêmes causes : il l'est pour l'État au titre du développement durable, quand il s'agit davantage pour les structures *abertzale*

13. Lors du travail de terrain, des critiques ont pu être indirectement formulées sur le caractère jugé *abertzale* de cette institution. Les travaux autour de thématiques marquées, comme la langue basque ou la potentielle collectivité spécifique, peuvent en être la cause. En outre, la représentativité des acteurs socio-économiques locaux est parfois également discutée.

14. Entretien réalisé à Sare, le 23 septembre 2013. La formule choc doit être reçue avec humour, mais témoigne d'une convergence, au niveau des solutions préconisées sur la thématique agricole, d'acteurs qui sur d'autres thématiques peuvent être en désaccord voire opposés. Cette convergence a pu être constatée auprès d'autres interlocuteurs rencontrés.

de défendre un territoire basque idéalisé, où préserver le paysage et les traditions reviendrait à protéger une identité. L'adhésion du public enfin, qui renforce la légitimité et permet de peser plus lourdement sur la décision politique, est recherchée par ces structures. La foire agricole annuelle Lurrama, qui rassemble chaque année des milliers de visiteurs, a mis à l'honneur en 2013 un débat sur la préservation du foncier agricole. EHLG et Lurzaindia étaient également présents à Bayonne aux journées d'Alternatiba (« mouvement citoyen pour le climat et la justice sociale » d'après son site) pour promouvoir leur action.

La tendance actuelle est donc à la recomposition de l'action publique, et le positionnement des acteurs classiques vis-à-vis de ces structures locales est rediscuté : on observe une intégration de ce système parallèle. Les gains réciproques sont, d'une part, de peser davantage sur les décisions et les outils de l'action foncière institutionnelle, plus puissants, et, d'autre part, de profiter et de s'appuyer sur une expertise et un réseau local. D'après M. Crozier et E. Friedberg [op. cit. : 180], « les frontières réelles du système d'action pertinent sont fluctuantes » : dans notre cas, l'intégration partielle des structures *abertzale* au système d'action foncier institutionnel illustre cette fluctuation et la plasticité d'un système d'action à la fois stable mais évolutif dans le temps. Cependant, lorsque ces auteurs imaginaient deux évolutions de colonisation soit des relais par les exigences internes de l'organisation, soit de l'organisation par ses relais et exigences extérieures, il semble que l'exemple basque soit révélateur d'une troisième option : celle d'un conflit permanent entre le système organisé et son environnement. Le triptyque ELB/EHLG/Lurzaindia, au-delà d'une vision de territoire marquée par le développement durable, est en effet également proche d'une vision *abertzale* du territoire. Une dimension politique accentue alors les divergences sur les modèles de développement territorial défendus : un membre EHLG le reconnaît en entretien et souligne que :

[...] dans le Centre, ou dans la Creuse, [...] toutes ces structures auraient une légitimité et une reconnaissance officielle sans doute. Mais on est en Pays Basque, donc donner une reconnaissance officielle ou institutionnelle à ces structures, ça sous-entend d'autres choses par ailleurs¹⁵.

Cette dimension politique, quasi incontournable au Pays Basque, peut représenter une limite à l'intégration au jeu d'acteurs institutionnels, en tout cas dans le contexte politique dans lequel l'enquête a été réalisée¹⁶. Si

15. Entretien réalisé le 8 octobre 2013 dans les locaux de la DDTM à Bayonne.

16. Les élections municipales de 2014 représentent une échéance importante, puisqu'un contexte plus favorable à la mobilisation de ces structures alternatives pourrait naître d'une plus grande représentation du mouvement *abertzale* dans les instances de décision (communes ou intercommunalités). Au contraire, elles pourront conduire à un contexte plus défavorable pour elles.

effectivement aujourd'hui, « au-delà de la réduction des sols à un potentiel économique foncier, ou à une possible valeur agronomique, c'est la notion même de valeur des sols qu'il faut définir » [Boutet et Serrano 2013 : 6], il faut également prendre en compte dans notre cas une valeur identitaire. Cette redéfinition de la valeur du sol ne pourra alors être dissociée de la redéfinition du projet politique de territoire.

L'enjeu de la maîtrise foncière et de la construction du Pays

La structuration parallèle sous forme associative, observée sur la thématique de la gestion du foncier agricole, s'inscrit dans une tendance plus générale de structuration du Pays Basque sur ce même modèle, dans différents secteurs socio-économiques : collectif Lurra eta etxebizitza sur le logement, Hemen et Herrikoa pour le développement économique, collectif Bizi!... Ce phénomène participe de la revendication d'une institutionnalisation du Pays Basque, en particulier par le biais de la création d'une collectivité spécifique.

Les structures *abertzale* alternatives : une norme au Pays Basque ?

Cet ensemble de structures émanant de la société civile défend de manière sectorielle une même conception du territoire, en rupture avec celle que les politiques publiques ont cherché à développer ces dernières décennies. Le membre du syndicat ELB précise que ces différents collectifs, associations, syndicats ou sociétés de droit privé sont :

les outils qui permettent de mettre en place tout ce qui fait la dynamique du Pays Basque, c'est-à-dire un autre point de vue, une autre agriculture, un autre mode de société. Enfin, on ne va pas aller jusque-là, parce qu'on n'est pas non plus la société idéale, en Pays Basque. Mais de donner vie, un peu, à ces aspirations autres¹⁷.

Malgré les objectifs de préservation des espaces agricoles ou naturels, la loi SRU (loi solidarité et renouvellement urbain) a principalement été perçue et transcrite dans les politiques d'aménagement locales par la création massive de logements neufs, à forte proportion sociale. La régulation d'un marché immobilier de plus en plus tendu a été envisagée par l'augmentation de l'offre face à une demande sans cesse croissante, doublée d'un objectif qualitatif permettant une meilleure accessibilité au logement. Si la construction de logements a effectivement décollé, dessinant une tendance au rattrapage général des seuils SRU, la spéculation n'a pas faibli. L'ouverture croissante et non coordonnée de nouveaux espaces à l'urbanisation permettait des perspectives rentables ; des produits nés sociaux (accession sociale à la propriété)

17. Entretien réalisé le 10 octobre 2013 à Ainhice-Mongelos.

sont passés en partie au marché libre, à ses niveaux de prix élevés. Outre la difficulté à répondre à la problématique du logement, cette politique a également contribué à l'accélération de la consommation du foncier agricole, qui reste « pour l'aménageur [...] la matière première d'un processus de production », un « gisement foncier »¹⁸, mais renforçant en retour la mobilisation locale pour sa préservation.

Cette évolution a été perçue localement comme une menace pour un modèle de développement de territoire basé sur une autre perception et valorisation de l'espace, donc du foncier. Au fondement, semble-t-il, de ce rapport au territoire, il semble que prime la notion d'habiter. Ainsi, le territoire devrait être le lieu de vie et non ponctuellement utilisé voire consommé par la population qui y réside. C'est le sens du slogan « *Euskal Herria ez da salgai* » (« Le Pays Basque n'est pas à vendre ») ou « *Lurra ez da salgai* » (« La terre n'est pas à vendre »), qui synthétise en une phrase cette opposition : le territoire symbolique est, dans une certaine mesure, un élément de construction identitaire, opposé à une logique marchande. La terre est ainsi perçue comme un moyen de nourrir ses habitants, de les loger et de leur procurer du travail, dans un équilibre global que la planification a peiné à articuler et à formuler. Le but est de « vivre et travailler au Pays Basque »¹⁹. Au-delà, l'espace physique devient la matière d'un projet de territoire lié à la construction d'une identité, d'une « territorialité » [Raffestin 1980]. Le foncier est ainsi davantage perçu et valorisé comme un objet non seulement économique, mais aussi comme support de « symbole pour certaines valeurs culturelles qui ont été associées à une certaine aire géographique » [Firey 1945].

Pour réaliser cet objectif commun d'habiter, les différentes structures qui partagent cette vision de territoire se sont donc organisées, sous la forme qui leur était accessible pour promouvoir ce projet alternatif, le mettre en œuvre ou le faire mettre en œuvre lorsque l'utilisation des outils nécessaires ne leur était pas permise. En effet, l'utilisation directe des outils institutionnels, de planification notamment, suppose une arrivée au pouvoir d'élus partageant cette même conception du territoire et de son développement : les élus *abertzale* sont rares, en particulier sur les communes côtières, limités souvent aux rangs des oppositions municipales. Ceci pose, par ailleurs, la question de la représentativité de ces mouvements issus d'un secteur de la société civile (ici, la profession agricole) et de la légitimité qu'elle peut avoir à peser sur les décisions et l'action publique générales. Les

18. J. Comby, « La formation de la valeur sur les six marchés fonciers », *Études foncières*, 2003, n° 101, p. 20.

19. Autre expression régulièrement utilisée par les *abertzale*, y compris ceux rencontrés, pour synthétiser leur vision du territoire.

acteurs *abertzale* eux-mêmes ont pu se définir comme « une petite minorité militante très agissante »²⁰.

Ainsi, ce processus de construction d'outils alternatifs ne se limite-t-il pas à la thématique foncière ou agricole mais trouve une illustration dans de nombreux domaines. La question de la gouvernance des politiques foncières au Pays Basque renvoie en filigrane à celle de sa gouvernance politico-administrative. La dimension technique de la mobilisation efficace des outils de maîtrise foncière, suppose un projet de territoire à partir duquel cette efficacité est estimée. Ces rapports au territoire mobilisent des « grandeurs de référence » différentes [Boltanski et Thévenot 1991] : le foncier comme bien commun et élément patrimonial mobilisé dans les processus de construction identitaire, d'une part, et comme bien marchand ou support d'urbanisation de l'autre. Une dimension politique se superpose à celle opérationnelle de l'utilisation des outils (pour ne pas dire qu'elle en est la conséquence). À l'évidence, la définition de l'intérêt commun et le choix du modèle de développement à plus long terme divergent, or ils conditionnent les objectifs et les modalités de la bataille du foncier. L'un des préceptes constitutifs d'un système d'action, au sens de J.-L. Le Moigne, est un « précepte téléologique », c'est-à-dire une finalité commune à l'ensemble des membres du système d'action, qui malgré des stratégies propres s'organisent pour réaliser cet objectif. Le processus de décision est bien ici un « récit multirelationnel » [Sfez 1988] où les différents sous-systèmes possèdent leur propre rationalité, construite en lien avec des objectifs différents. On assiste ainsi à des confrontations sur les fins de l'action collective ou publique et sur les formes d'organisation collective estimées les plus à même de les définir et de les poursuivre [Jullien et Smith *op. cit.*]. Dans le cas basque, la téléologie commune ne semble pas être assurée : c'est en ce sens qu'une intégration complète au système d'action de ces structures parallèles nous semble limitée.

Une intégration réelle mais limitée

Si le cadre institutionnel est bien propice, sectoriellement, à la valorisation des principes défendus par ces structures, la dimension politique omniprésente au Pays Basque fixe des limites à leur intégration au système institutionnel.

L'aspect opérationnel mis à part (relation partenariale Lurzaindia/Safer, idées EHLG/Chambre d'agriculture qui peuvent se rejoindre et se compléter...), les tensions restent vives notamment pour l'aide à la décision. EHLG et la Chambre d'agriculture sont en concurrence pour des prestations d'études aux collectivités, utiles notamment pour les révisions des documents d'urbanisme. Le CDPB a réuni dans son projet de diagnostic foncier rural l'ensemble des acteurs, y compris EHLG et la Chambre d'agriculture. Un des

20. Entretien avec un représentant d'Herrikoa, à Bayonne, le 10 janvier 2014.

obstacles à la poursuite de l'étude concerne la mutualisation des données, la Chambre ayant clairement manifesté sa réticence à mettre à disposition les siennes pour un travail en commun avec son concurrent direct. À ce niveau, institution et structure alternative restent dans la confrontation.

La confrontation est d'autant plus claire avec l'État français : EHLG a été dès sa création poursuivie par la préfecture, qui refuse la création d'une telle structure au Pays Basque. Par ailleurs, elle est revendiquée par la plateforme Batera, au même titre qu'un statut pour la langue basque (élément central de la construction identitaire basque), une université de plein exercice, et une collectivité spécifique pour le Pays Basque (dans la continuité d'une revendication départementaliste, serpent de mer qui a pu prendre différentes formes depuis 1789...). Sur ce dernier point, l'État s'est également opposé à la mutation du pays en collectivité spécifique dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, menaçant la survie des structures existantes, elles aussi créées au départ comme des caisses de résonance de la société civile basque et comme un moyen de mettre la main sur la gouvernance des politiques publiques post-décentralisation.

Pour résumer, l'évolution de la gouvernance du système d'action institutionnel (sur la thématique foncière, mais aussi au-delà) va dans le sens d'une ouverture à la société civile, en particulier à l'intégration des principes défendus par les structures alternatives existant au Pays Basque. Cependant, leur marquage politique limite cette intégration. L'accès à la décision directe (soit la victoire politique pour placer des décideurs aux commandes du système d'action foncier) ou l'acquisition d'un statut institutionnel représentent deux options pour peser davantage sur les politiques foncières locales. Dans le premier cas, le système d'action serait effectivement colonisé ; dans le second, un nouveau système d'action apparaîtrait. L'enjeu des prochaines élections municipales d'une part, des prochaines lois relatives à la décentralisation et aux collectivités territoriales d'autre part, est donc crucial pour ces structures et pour les *abertzale* plus largement. Cela l'est également pour l'ensemble de l'organisation du système d'action foncier local, dans le sens où ces échéances peuvent conduire à une redéfinition des rôles respectifs des structures impliquées, ainsi qu'à une évolution des limites mêmes de ce système d'action.

Conclusion

Le cas du littoral basque rend compte d'une ouverture de la gouvernance foncière à des thématiques nouvelles ou qui s'y renforcent : l'agriculture devient un élément incontournable du projet de territoire, donc de la gestion locale du foncier. Dans le même temps, profitant de cette évolution, des acteurs autrefois en marge de la gouvernance foncière s'y intègrent de plus en plus. Ce sont « les forces économiques régionales traditionnelles » dont on attendait « le

renouveau» et sur lesquelles il fallait «désormais s'appuyer» avec le retrait progressif de l'État post-décentralisation [Clary 1986 : 484]. Avec ces acteurs locaux, la dimension politique, au cœur des réflexions sur l'avenir du territoire basque, arrive également au cœur de la question foncière et s'impose dans cette recomposition de la gouvernance locale. L'enjeu simplement technique de la gestion du foncier pose la question plus large des modèles de développement désirés et de la valeur donnée au foncier agricole. L'institutionnalisation du Pays Basque glisse également du terrain politique traditionnel vers ces nouvelles arènes, ouvertes par ces structures associatives alternatives et leurs relais institutionnels : un processus de «politisation» [Lagroye 2003] est bien à l'œuvre. L'approche délibérément technique de la question foncière, matérialisée par le binôme EHLG/Lurzaindia, a contribué dans un premier temps à en dépolitiser en partie la portée, ce qui a paradoxalement construit un nouvel espace de discussion autour de questions plus générales de projet de territoire et de gouvernance foncière : une «repolitisation» s'opère²¹.

Au-delà de la question foncière, c'est l'ensemble de la gouvernance locale qui est remise en question. L'objectif d'institutionnalisation du Pays Basque pour certains *abertzale*, qui prend de multiples formes et s'incarne dans différentes revendications, reste présent : c'est ce qui, à notre sens, fixe une limite à l'intégration progressive de ces structures. Cette limitation, par crainte d'une substitution aux acteurs existants dans le système actuel, peut contribuer à nourrir une seconde stratégie de conflit plus frontal cherchant à créer un nouveau système. J.-D. Chaussier [1997] avait déjà identifié cette tension entre deux formes de stratégies des acteurs institutionnels vis-à-vis des acteurs *abertzale*, à l'occasion du lancement du CDPB : à un «couple intégration/conciliation» que la démarche portait, il opposait un couple «désintégration/séparation». La gouvernance limitée à la thématique foncière, et en particulier au volet agricole, nous semble osciller encore entre ces deux modalités d'association des acteurs de la société civile basque. Les «blocages fonciers» sur lesquels butent les préoccupations d'aménagement, et qui peuvent être liés à l'incompréhension de la part des responsables de l'aménagement «des comportements des propriétaires du fait de représentations et de choix de gestion différents des leurs» [Gueringer 2008], s'élargissent, ici, à des divergences en termes de représentation, donc de choix de gestion du foncier, entre certains responsables et une part de la société civile. Celle-ci s'organise et profite de l'ouverture des processus décisionnels aux citoyens pour davantage peser sur la politique foncière, du moins sur le volet agricole.

21. Une repolitisation s'opère par «spécialisation» – montée en compétence sur la question foncière – et «conflictualisation» [Duchesne et Haegel 2004], illustré par le procès avec l'État. Le champ de la gouvernance foncière est identifié par Xavier Itçaina [2010], au même titre que d'autres secteurs, comme un nouveau champ de combat politique, non pour le nationalisme basque mais pour l'abertzalisme, ou les revendications identitaires.

Un retour sur le passé permet d'être optimiste : alors que le foncier était imaginé comme source de tensions et de « réactivation des mouvements extrémistes » dans les schémas Lurraldea²², l'intégration même limitée de ces structures au système d'action institutionnel couplée à un climat d'apaisement général semblent favoriser un traitement non violent des tensions, pourtant profondes, autour du foncier et de son appropriation au Pays Basque.

Benjamin Gayon
*géographe, Cités, Territoires, Environnement et Sociétés (UMR 7234),
Université François-Rabelais, Tours*

22. *Pays Basque 2010 – Scénarios*, 1993, Club de prospective.

Bibliographie

- BOLTANSKI, Luc et Laurent THEVENOT**, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard « NRF Essais ».
- BUHOT, Clotilde, et al. (dir.)**, 2009, « Introduction », *Tensions foncières sur le littoral*. Rennes, Presses universitaires de Rennes (« Espaces et Territoires ») : 11-17.
- BETH, Olivier, Christiane CABANEL et Bernard DE KORSAC**, 2004, *La situation foncière au Pays Basque, pour une politique publique d'intervention foncière*, Rapport CGPC n° 2003-0191-01. Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.
- BOUTET, Didier et José SERRANO**, 2013, « Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs. Quelques éléments de comparaison et d'analyse », *Économie rurale* 338 : 5-23.
- BRENNER, Neil**, 2004, « Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy* 11 (3) : 447-488.
- CHAUSSIER, Jean-Daniel**, 1997, « L'individuation institutionnelle du Pays Basque : marge ou intégration territoriale ? », in J. Bonnemaïson, L. Cambrézy, L. Quinty-Bourgeois (dir.), *Le territoire, lien ou frontière ? Identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*. Paris, Orstom Éditions (« Colloques et séminaires ») (http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/diverso8-09/010014865-22.pdf).
- CLARY, Daniel**, 1986, « L'évolution des politiques du littoral dans l'aménagement régional de la France de l'Ouest », *Noréis* 132 : 479-486.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG**, 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris, Éditions du Seuil (« Points Essais »).
- DUCHESNE, Sophie et Florence HAEGEL**, 2004, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique* 54 (6) : 877-909.
- FIREY, Walter**, 1945, « Sentiment and Symbolism as Ecological Variables », *American Sociological Review* 10 (2) : 140-148 (<http://www.jstor.org/stable/2085629>).
- GAYON, Benjamin et Xabier ITÇAINA**, 2017, « Un système d'action foncière au Pays Basque au prisme de l'identité basque et des mobilisations territoriales », in G. Erdi et H. Marchal (dir.), *Citoyenneté en ville. L'épreuve des inégalités spatiales et des identités*. Tours, Presses universitaires François-Rabelais (« Villes et territoires ») : 83-104.
- GUERINGER, Alain**, 2008, « "Systèmes fonciers locaux" : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française », *Géocarrefour* 83 (4) : 321-329 (<http://geocarrefour.revues.org/index7076.html>).
- HALBWACHS, Maurice**, 1950, *La mémoire collective*. Paris, Presses Universitaires de France (http://classiques.uqac.ca/classiques/Halbwachs_maurice/memoire_collective/memoire_collective.html).
- ITÇAINA, Xabier**, 2005, « Entre christianisme et altermondialisme : le syndicat paysan ELB », *Études rurales* 175-176 : 195-214.

— 2010, « La construction politique du territoire en Pays Basque nord : vers un agenda de recherche », *Iura Vasconiae* 7 : 175-201.

JULLIEN, Bernard et Andy SMITH, 2008, *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*. Londres, Palgrave.

LAGROYE, Jacques, 2003, *La politisation*. Paris, Belin (« Socio-Histoires »).

LE MOIGNE, Jean-Louis, 1977, *La théorie du système général. Théorie de la modélisation*. Paris, Presses universitaires de France (« Systèmes-Décisions »).

RAFFESTIN, Claude, 1980, *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, Litec (« Géographie économique et sociale »).

RENARD, Vincent, 1980, *Plans d'urbanisme et justice foncière*. Paris, Presses Universitaires de France (« Espace et liberté »).

SFEZ, Lucien, 1988, *La décision*. Paris, Presses universitaires de France (« Que-sais-je ? »).

TORRE, André et Jean-Eudes BEURET, 2012, *Proximités territoriales*. Paris, Economica (« Anthropos »).

Résumé

L'évolution des politiques foncières sur le littoral basque

Les espaces littoraux sont des laboratoires pour l'étude des politiques foncières publiques. Le littoral basque, en particulier sur la question agricole, montre une structuration originale posant la question de l'estimation de la valeur des sols et de la dimension politique de sa régulation. Sous de multiples influences, les acteurs fonciers publics y redéfinissent leurs champs d'intervention et leurs relations. Cela dépasse la thématique agricole ou foncière : la question de plus transversale de l'institutionnalisation du Pays Basque, sous cet angle, est relancée. L'analyse systémique permet de questionner ces processus et leur avenir. La politique agricole, le modèle de développement local, la forme institutionnelle capable de les mettre en œuvre, seront à définir pour une puissance publique régulatrice des marchés fonciers locaux.

Mots clés : Côte basque, gouvernance locale, institutionnalisation régulation foncière, système d'action.

Abstract

The evolution of land policies on the Basque coast

Coastal areas are laboratories for the study of public land policies. The Basque coast is original – notably on agricultural issues – and its unique structuring offers insight into the question of estimating land values and the political side of their regulation. Under various influences, public land actors are redefining their fields of intervention and relations. This goes beyond farming or land issues and poses the more transversal question of the institutionalization of the Basque country from a different angle. A systemic analysis makes it possible to examine these processes and their future perspectives. Agricultural policy, a local development model and the institutional form best able to implement them will need to be defined so that public authorities can regulate local land markets.

Keywords: Basque coast, local governance, institutionalization, land regulation, action system.