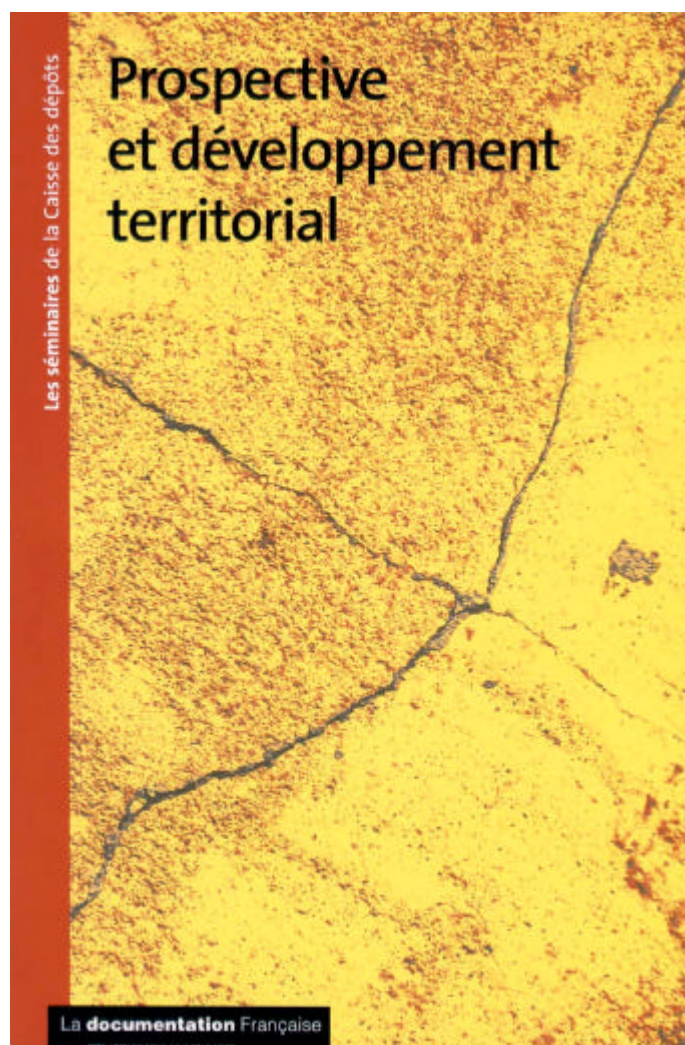


Extrait de :



### **4.3. L'exemple du Pays basque**

Cas introduit

**par Philippe Estebe**

*Université de Toulouse*

#### **4.3.1. Un cas de gouvernance locale à travers l'exemple du Pays basque français.**

##### **▪ La revendication au département**

Le point de départ remonte à la Révolution française, qui prive le Pays basque de département, l'incluant dans celui des Basses-Pyrénées, devenu Pyrénées-Atlantiques depuis. Assez rapidement, la revendication à la création d'un département se fait jour, portée notamment par la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne pendant tout le XIXe siècle.

Dans les années quatre-vingt, le gouvernement socialiste attise cette revendication en adoptant une attitude ambiguë. À la fois en légitimant l'objectif dans le programme du PS et en le repoussant de fait. Dans les années quatre-vingt-dix, un sous-préfet tente de contenir la revendication suggérant aux tenants du département de formuler un projet. Le prenant au mot, les Basques réactivent une ancienne institution : le Conseil des élus, qui regroupe l'ensemble des maires, députés, sénateurs, conseillers généraux, parlementaires européens du pays.

En 1991, ce Conseil des élus engage un travail prospectif sur la période de 10 ans dans la perspective de 2001. Ce travail de prospective, de type Limousin 2017, s'appuie sur une forte mobilisation de la société civile constituée, en particulier la mouvance culturelle basque. Cette démarche se formalise dans un projet de territoire Pays basque 2010. Un conseil de développement donne une figure institutionnelle à ce processus informel de négociation, et de production collective.

Le conseil de développement est composé de trois collèges, celui des élus, celui de la société civile et celui des services publics de l'État. L'État relance alors le débat en suggérant désormais aux Basques de faire un schéma, condition de l'attribution des moyens pour la mise en œuvre du projet. S'engage un processus d'élaboration d'un schéma d'aménagement, qui concerne aussi bien les questions d'infrastructures routières que d'institutions innovantes, dont en particulier des dispositions sur le développement de la langue et de la culture basques. En 2001, une convention est signée entre l'État, le Conseil régional de Midi-Pyrénées, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil des élus. Ce dernier, organisé sous forme associative, est chargé de la mise en œuvre du schéma et se voit confier un mandat exécutif.

##### **▪ Les enseignements de la démarche**

Le contexte particulier de la démarche est celui d'un territoire défini géographiquement et historiquement, soumis à un fort enjeu identitaire, dont témoigne la permanence de la revendication au département.

Les enseignements à tirer de cet exemple doivent l'être à l'aune de ce contexte spécifique.

Le premier tient dans l'importance du rôle incitatif de l'État, qui " passe des commandes " à la société. L'État est présent dans une logique politico-technique à travers ses services déconcentrés, à l'exception notable de l'éducation nationale, qui échappe au pouvoir du préfet.

La reconnaissance de l'État reste ambiguë, puisque s'il appose sa signature sur la convention, il réussit ce faisant à empêcher la création du département. Dans ce processus, l'État fait l'apprentissage de fonctions nouvelles, qui le positionne comme un animateur ou un " facilitateur " et non comme un " instituteur ", au sens de producteur d'institutionnalisation.

La présence de l'ensemble des niveaux territoriaux dans la démarche constitue le second enseignement. La question du partage des compétences ne se pose pas, pour toutes les collectivités l'enjeu est d'être dans le processus. Seul le Conseil régional semble avoir du mal à trouver sa place dans la démarche.

Le Conseil général, qui est le premier menacé par le risque d'une partition entre Béarn et Pays basque, s'engage à fond dans le processus et en devient un des principaux acteurs et financeurs, notamment en raison de sa compétence sur les routes départementales.

Le positionnement des communes est plus ambigu, en particulier celle de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB), qui joue difficilement son rôle attendu de centralisé. Enfin, au Sud, la communauté autonome d'Euskadi suit, bien entendu, les travaux avec attention et ses représentants sont invités en permanence au processus.

Le troisième enseignement concerne la production d'une représentation du territoire à géométrie variable, qui permet à chacun de s'y retrouver. En effet, l'existence d'une forte identité ne signifie pas que les conflits soient gommés, bien au contraire. Trois entités sont potentiellement en conflit le Pays basque de l'intérieur, véritable réservoir linguistique, la ville centre (BAB) et les " sueurs de la côte ", dominées par Saint-Jean-de-Luz.

#### ▪ **Système de régulation et objets transactionnels**

La force du schéma est de proposer un système de régulation entre ces trois blocs en articulant des modes de représentation des trois espaces : la ville et le territoire de l'intérieur, la conurbation côtière (continuité urbaine de Bayonne à San Sebastian sans centre) et le modèle de l'agglomération dilatée (les Landes comme banlieue de Bayonne).

Ils jouent comme autant d'objets transactionnels qui permettent de fabriquer de l'accord. Plusieurs thématiques occupent cette fonction transactionnelle. La principale est celle de l'eau, de son assainissement et de son traitement. Les transports ferroviaires sous la forme d'un tram-train permettant une continuité intra- et inter-urbaine en est une seconde, qui matérialise l'objectif d'établir une continuité urbaine vers le Sud : une Eurocité regroupant le BAB et San Sebastian existe depuis trois ans. L'aménagement du port des deux rives de l'Adour constitue une troisième thématique au niveau de l'agglomération.

Une division du travail est perceptible : aux communes et au Conseil des élus, la représentation des territoires, au Conseil du développement, le rôle du Comité de pilotage permanent au sein duquel sont prises les décisions concernant l'eau, les transports, le port, la langue, etc.

#### **4.4. L'exemple basque en débats**

La présentation peut être complétée par trois précisions. La première est que le Pays basque a été le premier pays reconnu par l'État à l'époque de la loi Pasqua. La seconde tient au rôle joué par le programme Leader, qui a eu un réel effet sur la gouvernance de ce

territoire. La troisième concerne un objet transactionnel non évoqué qui est celui des NTIC.

#### **4.4.1. Cornaquer le mammoth**

Ce mode de gouvernance territoriale n'est pas resté sans effet sur l'organisation de l'État. Celui-ci s'est adapté au caractère bicéphale du département des Pyrénées-Atlantiques, marqué par le conflit entre Pau et Bayonne. Alors que les services de l'État à Pau entretiennent une relation de négociation permanente avec ceux du Conseil général, sous l'effet d'une forme de jacobinisme apprivoisé, la présence de l'État à Bayonne relève d'une logique de mission, adaptée à la modernité du développement local.

L'exemplarité de cette expérience en souligne également les limites. Sans cette revendication séculaire au département, l'État aurait-il pu s'adapter de la sorte et s'organiser ainsi face aux acteurs locaux ?

Ce cas nous apprend également qu'il existe des marges de manœuvre dans la rigidité de l'organisation institutionnelle de l'État et qu'il est parfois possible de travailler sur la souplesse cachée du mammoth. La figure du sous-préfet est exemplaire, il développe un véritable savoir-faire de cornac du mammoth.

#### **4.4.2. Un leader collectif**

La question du leader est essentielle dans ce contexte. Du côté de l'État, le sous-préfet agissait non pas en homme seul, mais par délégation de son préfet, lui-même agissant sous l'impulsion du Gouvernement, la gestion de la revendication basque étant très politique. Du côté du territoire, il n'y a pas de leader charismatique, mais une forme de leader collectif, qui associe la Chambre de commerce et d'industrie, constamment présente, et la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. Il s'agit d'un groupe pilote, à l'instar d'un Groupe d'action local du Programme Leader.

Au début de la démarche, le moteur de ce groupe a été le travail 'de prospective, d'ailleurs fortement influencé par les travaux de Michel Godet. À l'arrivée, la signature de la convention et le mandat exécutif, portant sur 11 milliards de francs sur 5 ans, a institué le groupe en tant que maîtrise d'ouvrage collectif.

Pour autant, ce leader collectif n'est représentatif que d'une certaine société basque, largement coupée de la jeunesse. Cette dernière est double, d'un côté les surfeurs vivant selon un modèle californien et de l'autre, les indépendantistes, qui échappent à la dynamique de la concertation du schéma. Ces deux jeunes gens représentent un enjeu nouveau en raison du risque de remise en cause qu'elles font courir au schéma.

#### **4.4.3. Les enseignements du cas basque**

Cet exemple souligne le rôle de la durée dans le phénomène d'une gouvernance locale, qui apparaît comme une fédération d'énergies focalisées sur un objet commun, en l'occurrence, la revendication identitaire.

Aussi est-il possible de se poser la question du rôle de l'interpellation périphérique, fût-elle extralégale comme en Corse ou en Bretagne, comme facteur instituant un rapport de force entre gouvernance locale et gouvernement.

L'exemple du Pays basque démontre, s'il en était besoin, l'inanité de la notion de " territoire pertinent ". Seul est pertinent le point de vue que l'on porte sur des territoires, qui par

définition ne le sont pas.

En revanche, la notion d'objet transactionnel est précieuse. La plupart des réseaux " fonctionnent " selon cette logique d'objets centraux, comme le tram-train, qui entraînent l'accord et le regroupement. La production de ces objets, sur lesquels les acteurs se retrouvent dans un quiproquo acceptable, est le fruit de l'intelligence technico-politique qui émerge de la gouvernance.

## **4.5. L'intérêt de la notion de gouvernance pour la Caisse des dépôts**

### **4.5.1. Efficacité et acceptabilité**

La notion de gouvernance souligne l'opposition entre le principe d'efficacité et celui d'acceptabilité. Loin de toute vision irénique, il faut bien admettre qu'il peut y avoir conflit entre les deux. L'explosion de l'usine AZF l'a récemment rappelé.

Quelle utilité peut avoir la notion de gouvernance pour la Caisse des dépôts, dont le métier est d'être un outil d'appui pour une bonne gestion des politiques publiques ? La CDC s'adresse de manière privilégiée aux institutions, qui lui confient de vrais mandats afin de gérer et d'exercer son métier financier. Au risque de paraître quelque peu iconoclaste, force est de constater que la CDC a aujourd'hui plutôt intérêt à travailler avec un Conseil général qu'avec un pays.

### **4.5.2. Facteurs d'une " bonne " gouvernance et territoires interstitiels**

Deux facteurs semblent constituer des conditions nécessaires à une " bonne " gouvernance. Le premier est celui d'un système d'informations et d'expertise. La gouvernance a besoin d'être outillée. À cet égard, la Caisse des dépôts, qui dispose d'un ensemble d'outils à usage des acteurs locaux, doit travailler cette question. Cette observation rejoint celles faites lors des précédentes séances.

L'existence d'éléments concrets de réciprocité - d'objets transactionnels - constitue le second facteur de réussite de toute démarche de gouvernance. La CDC peut apporter son savoir-faire pour la constitution de tels objets, comme le sont par exemple les réseaux de transports.

La notion de gouvernance locale rappelle également l'existence de territoires interstitiels, généralement situés à cheval sur les logiques administratives. Ces territoires " non pertinents " connaissent souvent des dynamiques innovantes. La CDC aurait intérêt à les recenser avec l'aide d'ETD, afin d'apporter un appui méthodologique auprès des acteurs du développement économique local de ces territoires.

La définition de la gouvernance insiste sur le partenariat public-privé et la contractualisation, domaines qui constituent des axes de travail importants pour la CDC.

### **4.5.3. Dépasser le confort des outils**

Pour autant, face à la notion de gouvernance, la CDC ne saurait se contenter du confort d'une intervention réduite aux seuls outils financiers ou procédures classiques.

La gouvernance valorise l'approche intégrée, qui apparaît parfois comme un cauchemar désiré.

Si l'approche par produits et la logique de l'outillage sont plus confortables, elles ne permettent pas d'engranger la plus-value de la notion de gouvernance, forme d'optimum parétien entre gouvernement et pouvoirs locaux.

Trois difficultés doivent être surmontées pour recueillir les bénéfices de la gouvernance. La première est celle de la dérive normative, qui conduirait à une forme de consensus mou. La seconde difficulté réside dans cette complicité implicite, visible dans certains conseils de développement, entre le désir de verrouillage des élus et la crainte de la prise de responsabilité des habitants. La dernière difficulté à surmonter tient dans l'hypocrisie actuelle des pseudo-contractualisations entre l'État et les collectivités. Dans certains grands projets de renouvellement urbain, la moitié de l'énergie des équipes projet passe dans la combinaison des financements. Il est indispensable de réfléchir à des systèmes permettant la fongibilité et des droits de tirage contrôlés. L'exemple du mandat exécutif du Pays basque constitue à cet égard un exemple intéressant.