

Économie, culture et politique dans le projet de département du pays Basque

JEAN-DANIEL CHAUSSIER

LE PAYS BASQUE présente une configuration géo-politique complexe, expliquant sa problématique territoriale spécifique.

D'une part, le pays Basque historique, comme unité culturelle et linguistique, est inégalement réparti entre deux États : l'Espagne, pour quatre provinces démographiquement et économiquement fortes, et la France pour trois provinces plus faibles. L'objectif ultime du nationalisme basque est la réunification dans un ensemble politique autonome.

D'autre part, la situation politique et administrative du pays Basque d'Espagne est très différente de celle du pays Basque de France. Le premier bénéficie de toutes les prérogatives conférées par la structure très décentralisée de l'État autonome (1) espagnol. Le second n'existe pas dans le système politico-administratif français : il n'est qu'une partie, sans institution régulière, du département des Pyrénées-

Atlantiques, qui rassemble depuis la Révolution pays Basque et Béarn.

Ce double niveau de complexité entraîne au moins deux types de conséquences. D'abord, il accentue la revendication identitaire sur l'ensemble du territoire basque, avec une intensité beaucoup plus forte en Espagne. Ensuite, il rend plus difficile les relations institutionnelles transfrontalières entre les deux composantes du pays Basque, avec, d'un côté, les institutions développées des Communautés autonomes d'Euskadi et de Navarre, et, de l'autre, une absence d'interlocuteur direct, rendant nécessaire la médiation par les circonscriptions plus vastes et hétérogènes que sont le département des Pyrénées-Atlantiques, la région Aquitaine et l'État.

À partir de ces éléments géographiques et politiques, la question d'un « nouveau régionalisme » se pose en pays Basque avec certaines particularités.

Il en est ainsi, par exemple de la Communauté autonome d'Euskadi qui met en œuvre au maximum les dispositions de la Constitution espagnole de 1978. Il en est ainsi également, mais à une échelle d'intensité bien inférieure, de la revendication répétée et multiforme à laquelle on assiste en pays Basque de

1. L'appellation d'État « autonome », jusque-là inédite en droit constitutionnel, a été conférée à l'État espagnol issu de la Constitution de 1978 par les juristes, afin d'en souligner le caractère intermédiaire entre un État unitaire et un État fédéral. L'expression souligne le degré élevé d'autonomie des communautés espagnoles au regard de Madrid, tout en récusant le risque de séparatisme.

France pour la création d'un département, voire d'une région.

Dans cette logique de l'affirmation culturelle et territoriale, seul le pays Basque de France sera évoqué ici. Nous placerons ce travail dans la problématique générale de l'institution pratique et symbolique d'une société au regard des processus globaux d'uniformisation, de différenciation et de « fin des territoires », en étudiant d'abord les acteurs, leurs oppositions et leurs alliances, puis leur place et rôle dans le système d'action.

Acteurs hétérogènes et alliances tactiques

Trois catégories d'acteurs sont identifiables dans la revendication départementaliste au pays Basque.

La variable culturelle

C'est l'élément fondateur, présent dès 1790, lors de la création des départements. Les représentants basques à l'Assemblée constituante ont protesté lorsque leur ancienne province et ses règles juridiques coutumières ont été fondues dans un département l'associant à la province voisine du Béarn, arguant d'une « dénaturation » de leur culture.

Cette variable ethno-culturelle est affichée de manière différente par les groupes qui s'en réclament, selon une pression revendicative variable.

— *Le courant nationaliste* est consubstantiel au mouvement pour la reconnaissance de l'identité culturelle basque. Dans les années soixante, par exemple, de jeunes Basques fondent un groupement réclamant la réparation des atteintes portées à leur culture, et, notamment à la pratique de leur langue. Ils réclament un département basque, qui serait une transition acceptable, en attendant une autonomisation plus grande et la réunification des provinces

basques de France et d'Espagne au sein d'une Europe qui aurait écarté les États au bénéfice des régions, l'uniformité administrative au bénéfice de la diversité des cultures originaires.

— *Les associations culturelles* : au début des années quatre-vingt, la variable ethno-culturelle se manifeste par le mouvement associatif, qui réclame à l'État une Charte culturelle basque, garantissant le respect du patrimoine et de l'enseignement de la langue. Le nationalisme est alors un peu en retrait, mais il est constitutif du projet à moyen terme.

Nationalistes et militants culturels sont souvent les mêmes. Ce sont eux qui donnent de l'affirmation territoriale la représentation à la fois la moins contestable pour un État qui accepte la décentralisation et le pluralisme, et la plus redoutable pour un État placé face à des risques d'exacerbation du mouvement socio-identitaire, voire de contagion en d'autres points du territoire national.

La variable économique

Les acteurs économiques, commerçants et industriels, rassemblés dès 1836 au sein d'une assemblée représentative (aujourd'hui la chambre de commerce et d'industrie de Bayonne) ont joué un rôle historique dans la contestation territoriale. C'est la chambre de commerce qui adresse en 1836 un mémoire au roi pour la création d'un département. C'est toujours elle qui relance la revendication au début des années soixante-dix en suscitant l'Association pour la création d'un nouveau département et l'association des élus pour un département du pays Basque. Enfin, la chambre de commerce et d'industrie est un support logistique et militant essentiel des phases les plus récentes de la revendication.

La question est donc : quel est l'intérêt des acteurs économiques à prendre une telle part dans un mouvement revendicatif qui peut indisposer les élus dominants, le pouvoir

central, et les conduire à fréquenter des militants nationalistes ? Deux périodes peuvent être distinguées.

— *Modernistes contre traditionalistes* : de tout temps, les acteurs économiques du pays Basque ont pensé que, dans un État aussi centralisé que la France, ils étaient pénalisés par l'éloignement du chef-lieu du département, qui se trouve à Pau, soit à plus de 100 kilomètres de Bayonne, et que leurs capacités de négociation avec les détenteurs du pouvoir administratif en étaient réduites. De plus, dans les années soixante-dix, de jeunes dirigeants d'entreprises ont voulu moderniser les structures économiques basques, jugées vétustes et immobilistes. La revendication départementaliste a été alors un vecteur utile pour réunir l'objectif de rapprochement des centres de décision et celui d'une modernisation industrielle et commerciale, notamment tournée vers les échanges avec la péninsule ibérique.

— *Les perspectives euro-régionales* : c'est la raison majeure du maintien des acteurs économiques sur la scène revendicative aujourd'hui. Certes, la décentralisation intervenue au début des années quatre-vingt a changé les rapports centre-périphérie, mais de nouveaux enjeux sont apparus, qui réinvestissent le projet territorial. Ils se placent désormais dans la perspective d'une intensification des échanges, d'un élargissement du marché libéré par l'intégration européenne, et de l'horizon d'une Euro-région qui pourrait être basque, c'est-à-dire à la fois relativement indépendante des influences de Pau à l'est, et de Bordeaux au nord. Dans une telle configuration homogénéisée, et sans relation directe avec les idées nationalistes ou ethno-culturelles, les acteurs économiques défendent un espace de développement approprié, mais entravé par les structures administratives françaises. Chefs d'entreprises libéraux et politiquement à droite, souvent étrangers à la réflexion culturelle, se

retrouvent ainsi aux côtés de militants qui, pour être modérés, n'en sont pas moins nationalistes, et souvent politiquement à gauche.

La variable politique

Le problème de l'institutionnalisation du pays Basque est longtemps resté en marge du champ balisé par les partis politiques. Trois étapes peuvent être distinguées.

— *L'exclusion au nom du séparatisme* : entre la fin des années soixante et le début des années quatre-vingt, le sujet départemental a été exclu du débat politique local au vu des liaisons avec le séparatisme et le terrorisme qui touchaient sévèrement le pays Basque d'Espagne, et, par contrecoup, le territoire français. Le problème devint différent avec la montée en puissance de la gauche socialiste.

— *L'intégration et la légitimation* : en 1980, le groupe socialiste à l'Assemblée nationale dépose une proposition de loi pour la création d'un département du pays Basque. Le candidat socialiste à l'élection présidentielle de 1981, François Mitterrand, fait figurer le département du pays Basque dans son programme électoral. Dès lors, le clivage départementaliste s'établit entre, d'une part, la droite et ses notables locaux très implantés au pays Basque, résolument hostiles à la recomposition territoriale, et d'autre part, la gauche socialiste et les nationalistes modérés, favorables à celle-ci. Pourquoi un tel revirement ?

D'abord, le nouveau département est devenu un thème de campagne des socialistes, futur parti majoritaire, comme illustration de deux idées symboliques : localement, le pays Basque représentait bien la volonté de décentraliser les pouvoirs et de les rapprocher des citoyens, tout autant que le souhait de réparer le sort injuste fait aux cultures minoritaires. Ensuite, plus pragmatiquement, le Parti socialiste avait négocié avec les nationalistes modérés, seule chance pour lui de progresser dans une région

dominée par la droite et la démocratie chrétienne. Les promesses ne furent pourtant pas tenues lorsque le nouveau pouvoir évalua l'opposition résolue de la plupart des notables, et les réserves expresses du nouveau gouvernement espagnol, lui-même socialiste, redoutant qu'une telle mesure fût favorable au développement du terrorisme. Mais le clivage gauche-droite ne rend plus compte aujourd'hui de la situation.

— *Une revendication à tendance transversale* : depuis le début des années quatre-vingt-dix, le projet départemental est moins polémique en raison d'une atténuation de l'activité terroriste en France. Il est plus populaire grâce à l'investissement de nombreux acteurs de la société civile. L'argumentaire a été débarrassé de formules trop radicales, alors que les groupes nationalistes, en progression électorale, donnaient des preuves de leur capacité à gérer les affaires publiques. Enfin, l'arrivée dans les communes et au Conseil général d'élus plus jeunes, non perturbés par les tensions antérieures, ouverts à des solutions innovantes sans contester les valeurs de la République, commence à former un groupe départementaliste transversal. On y trouve des représentants de la société civile, disposant d'une crédibilité locale non négligeable, et des élus de gauche, du centre et de droite.

Place et rôle des acteurs dans le système d'action

L'observation sur le long terme permet de poser un diagnostic, certes révisable, sur les lignes de force du système d'action « pays Basque », selon trois axes.

La logistique et l'objectivation des acteurs économiques

Leur apport le plus concret se situe à deux niveaux.

— *Les supports logistiques* : les mouvements protestataires sont dépendants d'une logistique solide, capable de pallier certaines faiblesses de l'action militante. C'est ainsi que la Chambre du commerce et d'industrie (CCI) s'est toujours engagée frontalement dans le projet territorial. Le bulletin d'information qu'elle diffuse donne à la revendication un écho, une répétitivité, une actualisation. Les argumentaires successifs ont été pour une large part inspirés par les acteurs économiques qui, à cette occasion, ont su faire preuve d'habileté sinon de tolérance, en intégrant les aspects ethno-culturels. Il est désormais naturel de se rendre dans les salles de séminaire ou dans le grand amphithéâtre de la CCI pour assister aux réunions de travail ou aux assemblées générales de groupements départementalistes, bénéficiant de la sorte d'un appui logistique inespéré.

— *Légitimation et objectivation* : dans une situation de crise économique, dans une région peu industrialisée, comportant des zones de désertification prévisible, l'engagement des acteurs économiques pour une adaptation du système territorial est source de légitimation et d'objectivation de la revendication.

La légitimation est évidente. S'il est un moyen de mobiliser l'opinion publique sur un changement des structures territoriales, c'est l'intérêt économique, l'implantation d'entreprises et la création d'emplois qui seront les plus efficaces.

La revendication est en outre toujours menacée par ce qui l'a pourtant fondé : la reconnaissance d'une ethno-culture et de son territoire historique. En raison de la complexité des sentiments identitaires, des relations délicates avec le pays Basque d'Espagne, de la peur d'une contagion nationaliste et du subjectivisme inhérent à toute affirmation identitaire, le projet départementaliste basque a besoin de justifications plus objectives. Ses avantages

économiques prévisionnels peuvent en effet provoquer une pression sensible sur les décideurs politiques locaux et centraux.

L'alliance tradition / modernité des acteurs culturels

La place, le rôle, la stratégie des acteurs culturels dans le processus revendicatif ont évolué avec le temps, selon deux aspects principaux : moins de radicalité et moins de marginalisation.

— *Une radicalité moins marquée* : les arguments identitaires ont évolué, dans le sens d'une atténuation. Un objectif nationaliste marqué est rapidement perçu comme un objectif séparatiste. Une phrase ambiguë à propos du terrorisme en pays Basque d'Espagne suffit à prouver que les départementalistes sont à la solde de l'ETA. En outre, la population qui vit en pays Basque n'est pas nécessairement d'origine basque. Désormais, le discours ethno-culturel, ses concepts, ses symboles, ont été adaptés à la modernité de la revendication et à son caractère hétérogène.

— *Le rejet de la marginalité* : les militants culturels et nationalistes étaient menacés par un risque paradoxal : celui d'être marginalisés sur leur propre terre, en raison d'une radicalité suscitant l'hostilité de la majorité des élus, du pouvoir d'État et l'indifférence de la plus grande partie de la population. Ils se sont également rendu compte que leur force de mobilisation était insuffisante pour défendre par elle-même un projet de cette ampleur. Depuis les années soixante-dix, leur position dans le système d'action considéré s'est donc assouplie. Ils ont bien voulu s'engager, tout en se démarquant, aux côtés des acteurs économiques, dont beaucoup présentaient des caractères *a priori* indépensables : une origine non basque, une vision moderniste libérale de l'économie, l'acceptation d'une disparition progressive de la petite agriculture, le tourisme comme ressource

économique, la réduction de la place de la culture dans les argumentaires...

En 1980, la négociation délicate avec le Parti socialiste a été menée à bien, et les bons résultats électoraux de la gauche dans une région où elle reste minoritaire sont souvent imputables à un apport de voix nationalistes.

Les partis politiques et la synthèse introuvable

Les partis politiques, on l'a dit, ont mis beaucoup de temps à prendre seulement position sur ce sujet. En outre, bien des positions prises, en particulier hostiles, étaient excessives et provocantes. Enfin, bien des promesses en la matière n'ont pas été tenues par ceux qui s'étaient formellement engagés, une fois au pouvoir, à mettre en place le nouveau territoire. Ces hésitations et maladresses doivent être rapprochées, d'une part des caractères spécifiques du système politique local et de ses relations avec le pouvoir central, et, d'autre part, des enjeux que représente pour une formation politique son positionnement sur la question du département basque.

La longue hostilité de la plupart des élus locaux à la division du département des Pyrénées-Atlantiques est évidente chez les élus béarnais, mais également au pays Basque, chez la quasi-totalité des élus dominants, maires, conseillers généraux, parlementaires. Nombre d'élus des villages et des bourgs ont été longtemps, eux aussi, opposés au changement. Le système était bien refermé sur lui-même par les réseaux de clientèle et une autorité préfectorale, qui, jusqu'au début des années quatre-vingt, représentait une référence absolue.

Contrairement à ce que l'on peut croire, ce n'est pas essentiellement la prise de position favorable au département du Parti socialiste à partir de 1980, déjà évoquée, qui fit passer le système politique local de l'hostilité à l'hésitation.

Les hésitations actuelles, voire le renversement de position des maires du pays Basque, hormis toutefois les élus cumulants des grandes villes, sont imputables à d'autres causes : le démantèlement progressif des réseaux terroristes de l'ETA sur le territoire français ; la banalisation de la revendication départementaliste ; le caractère plus consensuel de la défense du patrimoine culturel ; la modération des nationalistes eux-mêmes et l'effet intégrateur de leur progression électorale ; la transformation lente de la classe politique locale moins crispée et plus innovante ; les progrès encore relatifs de la coopération transfrontalière avec les relations Aquitaine-Euzkadi, la création d'un observatoire transfrontalier, première conséquence d'un traité de coopération ratifié par les deux états, etc.

Désormais, on peut parler du territoire basque sans être taxé de nationaliste subversif ou de socialiste démagogue : l'idée revêt peu à peu un caractère trans-partisan, impliquant des élus de droite, du centre, de la gauche non communiste, ainsi que les nationalistes modérés. Ce n'est pas la garantie du succès de la recomposition territoriale, mais le signe d'un régionalisme modernisé et plus ouvert. Pour autant, les partis politiques nationaux ne sont pas encore absolument stabilisés sur le sujet, en raison des enjeux particuliers que celui-ci implique.

Les enjeux politiques du département : quels territoires pour demain ?

La discrétion durant la campagne des législatives de 1997 sur le sujet départemental s'explique par des raisons conjoncturelles et structurelles.

Les premières traduisent une préoccupation tactique. D'abord, rien ne permettait de penser que le thème de la reconnaissance institutionnelle du territoire était en mesure d'avoir un écho déterminant parmi les électeurs.

Ensuite, les candidats de droite avaient plutôt intérêt à adopter une attitude discrète sur ce point, dans la mesure où ils avaient tous participé au processus d'élaboration du Schéma de développement et d'aménagement du pays Basque (2), et validé ses conclusions. Enfin, l'opposition nettement explicitée du président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, alors ministre et leader politique national, entraînait nombre d'acteurs politiques à la prudence, afin de ne pas donner un trop grand sentiment de désordre et de désunion. En outre, tout élu a une tendance naturelle à préserver les réseaux et relations de dépendance qu'il a souvent mis longtemps à constituer dans sa circonscription.

Les raisons structurelles touchent à des problèmes plus amples et complexes, par rapport auxquels l'anticipation est aléatoire. On peut en citer trois. D'abord, l'idée d'un nouveau régionalisme est encore floue : chacun s'accorde à penser que le système français d'administration territoriale est trop compliqué et trop enchevêtré, par rapport à la majorité des pays de l'Union européenne. Dans cette perspective de simplification, c'est l'échelon départemental qui paraît à terme le plus menacé, même s'il reste encore bien protégé par les notables qu'il a produits.

Ensuite, beaucoup pensent que l'avenir du « régionalisme » réside moins dans la création

2. Le Schéma de développement et d'aménagement du pays Basque est le fruit d'un travail collectif de plusieurs mois mêlant société civile et élus politiques autour de la mise au point d'axes prioritaires de développement économiques, sociaux et culturels appropriés à la partie basque du département des Pyrénées-Atlantiques. Il a été adopté par deux assemblées consultatives créées à cet effet : le Conseil de développement et le Conseil des élus du pays Basque. Après l'avoir adopté, ce dernier l'a transmis pour décision aux collectivités publiques interpellées pour décision : Europe, État, Région, Département. Cf. *Schéma d'aménagement et de développement du pays Basque* (Euskal Herriko Antolaketa eta Garapen Eskena), Bayonne, Villa Bakia, 13 Allées Paulmy, 1997.

Voyage autour du territoire

de nouveaux départements que dans celle d'Euro-Régions transfrontalières, disposant d'une population et d'un potentiel économique suffisants pour faire face aux défis du marché unique et favoriser l'insertion d'un grand territoire dans la compétition mondiale.

Enfin, se pose la question du territoire, de la culture et de la démocratie. Comment arriver à la conciliation entre des cultures minoritaires vivantes, revendicatives, et un processus général d'uniformisation ? Comment donner aux citoyens le sentiment d'une démocratie participative, face à la perte de substance des États, quant à leurs capacités décisionnelles véritables, et face à un gouvernement local qui n'est que trop souvent la reproduction des structures et des modes de fonctionnement

nationaux, précisément générateurs de la perte de confiance des représentés envers leurs représentants ?

À ces questions, pour ne parler que du pays Basque, il n'est pas certain, évidemment, que la création d'un nouveau petit département soit une réponse pertinente. Ceci n'enlève pas son intérêt au débat à court ou moyen terme, car le système est lent à se transformer, mais dévoile la nécessité de le situer dans une logique plus ample, plus prospective, prenant en compte les données nouvelles qui président à l'articulation des rapports politiques entre le centre et, non plus « sa », mais « la » grande périphérie. Il est urgent, tout autant, de réviser le mode de conjugaison des sociétés modernes entre culture, lien social et territoire.

