

■ LES AMIS DE ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire Entrepreneurs
Villes et Territoires**

*organisé avec le soutien de l'Institut CDC
pour la recherche, de la Caisse des dépôts et
consignations et du ministère de l'Industrie et
grâce aux parrains de l'École de Paris*

Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
AREVA²
Arcelor
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
HRA Pharma
IBM
IDRH
Institut de l'Entreprise
Lafarge
La Poste
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Unilog
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} novembre 2005)

**LE SUCCÈS DU PLAN D'AMÉNAGEMENT
DU PAYS BASQUE**

par

Bernard DARRETCHÉ

Président du Conseil de développement du Pays basque
Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie
de Bayonne Pays basque

et

Jean-Jacques LASSERRE

Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques
Agriculteur et conseiller régional pour l'Aquitaine

Séance du 1^{er} juin 2005

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Afin de valoriser la forte identité du Pays basque sur un projet de développement, des travaux de prospective, Pays basque 2010, ont été lancés en 1992 à l'initiative du préfet. Leur succès a conduit à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement du Pays basque mobilisant l'ensemble des élus, de nombreux acteurs locaux et représentants de l'État, avec un conseil de développement, présidé par Bernard Darretche, et un conseil des élus pour piloter les projets. Jean-Jacques Lasserre, à l'époque militant syndical agricole, maire de Bidache et conseiller général, a porté cette aventure, dont le succès s'explique par la prise en compte de la spécificité de ce territoire et de sa culture, la confiance qui a été faite à la démocratie participative, la reconnaissance du rôle des élus et des fonctionnaires, le caractère très ouvert du champ des réflexions, et le recours à des méthodes rigoureuses.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Bernard DARRETCHÉ et Jean-Jacques LASSERRE

Jean-Jacques Lasserre : Ma mère était basquaise et mon père béarnais. Avant de me lancer dans la politique, j'étais agriculteur, et j'ai passé ma jeunesse entre la JAC (Jeunesse agricole catholique), le rugby et la pelote basque. J'ai commencé ensuite à militer dans une organisation professionnelle agricole et je suis devenu président d'une coopérative agricole relativement importante. J'ai également été élu maire de Bidache et vice-président du conseil général. C'est alors, dans les années 1990, que nous avons lancé l'aventure dont nous allons vous parler aujourd'hui.

Bernard Darretche : Après avoir suivi des études très classiques, la fac de droit puis Sciences Po, j'ai goûté aux délices des cabinets ministériels, à la fin des années 1970, puis je suis entré au Crédit immobilier, ce qui m'a permis de retourner dans le sud-ouest. On m'a ensuite proposé le poste de directeur du développement économique à la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne. J'en ai été détaché dans les années 1990 pour devenir secrétaire général du Club de prospective Pays basque 2010.

La situation de départ

J.-J. L. : Du fait de ses particularités culturelles, le Pays basque est parfois comparé à la Corse, mais sa situation géographique et économique est extrêmement différente. Il y a quelques années encore, le Pays basque était un cul-de-sac. Avec la création de nouveaux axes routiers, c'est devenu un fabuleux lieu de passage, car le département des Pyrénées-Atlantiques a la particularité d'être adossé à trois autonomies espagnoles : Euskadi (le Pays basque espagnol), qui compte deux millions et demi d'habitants et qui est très dynamique économiquement ; la Navarre, territoire plus réduit mais également très tonique ; et l'Aragon, lui aussi très riche. Au lieu d'être isolé comme la Corse, le Pays basque entretient des relations de proximité très bénéfiques avec ces trois entités.

Le fait culturel basque est bien sûr très marquant. La culture de ce territoire est très originale et sa langue unique au monde, d'où la réelle souffrance qu'éprouvent les Basques à la voir disparaître. Cette dimension culturelle explique le très fort ancrage des Basques à leur territoire, qui se traduit par une capacité à entreprendre plus importante qu'ailleurs : les gens créent leur entreprise pour pouvoir vivre sur place. Le Pays basque attire également beaucoup de retraités et d'étrangers, d'où une forte pression sur le foncier et sur l'immobilier. Le niveau des prix est devenu tel que les jeunes ont beaucoup de difficulté à se loger.

La présence de mouvements nationalistes est évidemment une des caractéristiques de ce territoire. Il faut se garder de tout amalgame et bien faire la distinction entre les nationalistes modérés, qu'on peut considérer comme des militants culturels avancés, et ceux dont le dessein politique a un tout autre visage. Les mouvements les plus engagés ont toujours eu une grande capacité à identifier les problèmes sociétaux avant les autres, et à s'en servir, en les dénonçant, pour propager leurs idées. C'est ainsi qu'ils se sont appuyés pendant des années sur le problème de la disparition de la langue, et qu'ils utilisent aujourd'hui le problème préoccupant du logement. Dans les années 1990, leur action était plus violente qu'aujourd'hui, et le dialogue était pratiquement rompu entre ces mouvements et les élus.

Création du Club de prospective

B. D. : Compte tenu de ce contexte, il semblait indispensable d'ouvrir le dialogue avec tous les acteurs afin, premièrement, d'établir un diagnostic partagé le plus largement possible, puis d'imaginer ensemble des solutions qui puissent, elles aussi, être approuvées par le plus grand nombre. C'est ainsi qu'est né le projet d'un Club de prospective, projet porté, comme toujours, par une poignée de personnes très déterminées : Jean-Jacques Lasserre, qui représentait le conseil général, la Chambre de commerce et d'industrie, et le sous-préfet Christian Sapède, qui représentait l'État.

Pour travailler de la façon la plus objective possible, nous avons fait appel à des experts de la prospective, à travers le cabinet GERPA (Groupe d'études ressources prospective aménagement), dirigé par Michel Godet. Par ailleurs, nous avons décidé d'adopter une démarche très participative. La première réunion s'est tenue devant une assistance de deux cent cinquante personnes, et pendant les deux ans qu'a duré le processus (entre 1992 et 1994), environ quatre cents personnes ont participé aux divers ateliers.

Nous avons veillé à ce que les différentes sensibilités soient représentées, que ce soit sur le plan politique ou encore sur le plan des catégories socioprofessionnelles. Grâce à cette mixité, des associations culturelles ont découvert que le bon fonctionnement du port de Bayonne représentait un enjeu majeur pour le territoire, et des chefs d'entreprise ont compris l'importance de la dimension culturelle pour la vitalité du Pays basque.

J.-J. L. : La grande découverte de cette étape de prospective, c'est le déséquilibre entre la côte et l'intérieur du Pays basque. Cette découverte a provoqué un choc et a fortement mobilisé les acteurs de la concertation. Parmi les six scénarios qui ont été élaborés, celui qui a été retenu s'appelle "Solidarité entre la côte et l'intérieur". C'était une perspective très nouvelle au Pays basque : les élus et les personnes influentes de la côte ont généralement tendance à considérer l'intérieur de façon assez condescendante.

B. D. : L'approche prospective est relativement abstraite ; il était impératif qu'elle débouche sur des réalisations concrètes : rien n'aurait été pire qu'un exercice intellectuel sans lendemain. Mais comment nous y prendre et par où commencer pour mettre en œuvre le scénario choisi ?

Nous avons décidé d'élaborer un plan d'aménagement et de développement du Pays basque, avec deux structures très originales pour le piloter. Beaucoup de dispositifs mis en place dans des opérations semblables ne sont qu'un feu de paille. L'une des réussites de ce projet est que ces deux structures fonctionnent encore aujourd'hui, et que leur modèle a été repris, à l'initiative de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), dans la loi Voynet sur l'aménagement du territoire.

Le Conseil des élus

La première structure est le Conseil des élus, qui compte soixante-dix-huit membres : représentants des intercommunalités, conseillers généraux, conseillers régionaux, parlementaires. Organisé sous la forme d'une association loi 1901, il ne s'agit pas d'une collectivité, mais bien d'une réunion volontaire des élus.

J.-J. L. : Nous sommes partis d'une idée très simple : les élus d'origine institutionnelle différente ne se rencontraient jamais pour travailler ensemble, même s'ils étaient de même couleur politique. Au début, nous étions très peu à y croire. Il y a eu des adhésions de passion, mais aussi des adhésions de raison, des adhésions utilitaires, et une bonne proportion de sceptiques : « *Vous allez voir comment vous allez vous ramasser.* » Peu à peu, cependant, les intéressés se sont plu dans ce nouveau dispositif, qui les changeait de la grisaille quotidienne.

Le Conseil de développement

B. D. : La seconde structure est le Conseil de développement, qui présente trois caractéristiques par rapport aux autres conseils de développement existant en France.

Réunir tous les acteurs

La première est sa composition. Nous avons souhaité que la société civile y soit majoritaire : sur les cent huit membres qui le composent, 70 % sont issus de corps intermédiaires comme les compagnies consulaires, l'université, le centre culturel, mais aussi d'associations qui

travaillent dans le secteur économique, culturel ou social. Nous avons souhaité également, et cela me paraît fondamental, que les administrations y soient associées, qu'il s'agisse des administrations déconcentrées de l'État, des intercommunalités, ou encore de celles du conseil général et du conseil régional. Enfin, les élus, bien qu'ils aient leur propre conseil, ont également leur collègue au sein du Conseil de développement : quinze d'entre eux y siègent.

Ce dispositif a une fonction pédagogique essentielle : les représentants de la société civile, en étant associés très en amont à la réflexion, se rendent mieux compte des possibilités réelles de mise en œuvre de tel ou tel projet. Il n'y a pas d'un côté les experts et de l'autre la société civile ; il n'y a pas non plus d'un côté les élus et de l'autre les gens déconnectés du pouvoir ; tous ceux qui auront à faire vivre les projets sont impliqués dès leur élaboration.

Un champ de compétence illimité

Deuxième caractéristique : à l'intérieur du champ dont s'occupe ce conseil (développement économique, social et culturel du territoire, aménagement et aspects transfrontaliers), nous avons décidé qu'aucune question ne serait écartée, même si certaines échappaient manifestement à la compétence de ce territoire.

C'est ainsi que le Conseil de développement a fait des propositions sur le franchissement des Pyrénées par le TGV, alors que cette question est clairement du ressort de la région et de l'État.

J'ai été récemment invité en Rhône-Alpes à témoigner de cette expérience pour la comparer avec celle d'un département dont je tairai le nom, et qui s'était soldée par un échec. La méthodologie et même le cabinet d'accompagnement étaient pourtant les mêmes. Mais ce Conseil de développement s'était interdit d'aborder les questions qui ne relevaient pas de la compétence du département, ainsi que celles dont les implications financières allaient au-delà de ses capacités budgétaires. Cette double contrainte l'avait empêché d'aborder les problèmes dans toute leur globalité et leur complexité, condition indispensable pour obtenir des résultats.

Des méthodes rigoureuses

Nos interventions sont de trois types. La première est la participation, à la demande des élus, à l'élaboration des politiques publiques.

La seconde, toujours à la demande des élus, est l'évaluation quantitative et qualitative des projets mis en place. C'est une petite révolution en soi, car la culture de l'évaluation n'est pas très répandue dans les collectivités territoriales. Par exemple, à mi-parcours de l'application de la convention spécifique du Pays basque, nous avons pu vérifier que 55 % des crédits avaient été réellement engagés. Mais nous sommes allés plus loin et nous avons également cherché à savoir si les projets réalisés apportaient des réponses satisfaisantes aux enjeux identifiés.

Notre troisième type d'intervention consiste à nous auto-saisir de toute question faisant débat sur le territoire. Nous créons un groupe de travail qui réunit toutes les parties concernées, mais aussi des experts du sujet traité, afin d'objectiver les termes du débat. La durée de vie du groupe de travail est limitée à six ou huit mois, pendant lesquels il élabore un diagnostic partagé et formule des propositions concrètes qui sont transmises aux élus.

À titre d'exemple, nous nous sommes saisis de la question de la flambée des prix de l'immobilier : le conseil a proposé la création d'un plan d'urgence logement, l'élaboration de documents d'urbanisme pour l'ensemble du territoire, la création d'un établissement public foncier pour réguler le marché. Autre exemple, les zones montagneuses du Pays basque sont un écosystème fragile et soumis à de fortes pressions, avec des conflits d'usage entre agriculteurs, éleveurs, touristes, etc. Or, s'il existe un code de la route pour régler la circulation, et des documents d'urbanisme pour réguler le développement urbain, l'espace

public de la montagne ne fait l'objet d'aucun document de ce type. Nous avons constitué un groupe de travail pendant huit mois avec les différents acteurs concernés et avons préconisé l'élaboration d'une charte.

Le Conseil de développement n'a aucun pouvoir décisionnel ni aucun budget d'intervention : ce sont les élus qui tranchent et qui engagent les dépenses. Cette faiblesse apparente, jointe au sérieux de son travail, lui donne une force extraordinaire : il est difficile aux élus de ne pas en tenir compte.

Des propositions concrètes

J.-J. L. : Une fois que ces deux structures ont été mises en place, il nous a semblé indispensable d'obtenir très rapidement des résultats concrets, sans quoi nous redoutions l'essoufflement et le découragement de ceux qui participaient à la démarche. Nous avons alors décidé, sans attendre l'aboutissement du plan d'aménagement, d'utiliser tous les outils à notre disposition et toutes les opportunités pour réaliser les premiers projets, de façon à maintenir tous les acteurs en état d'attente active et intéressée.

B. D. : La démarche prospective s'était terminée en 1994. Entre 1994 et 1997, nous avons élaboré le schéma d'aménagement et de développement, mais dès 1994 nous avons proposé des opérations concrètes dans des domaines très divers. En voici quelques exemples.

L'un des enjeux détectés lors de la phase prospective était d'introduire de la matière grise sur le territoire. Avec l'ouverture des frontières et la globalisation, il était en effet apparu que les PME locales risquaient de ne pas supporter le choc de la concurrence, faute d'un encadrement technique suffisant. Deux écoles d'ingénieurs ont vu le jour, l'ISA BTP à l'initiative de l'université, l'École supérieure des technologies industrielles avancées (ESTIA) à l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne Pays basque.

La préservation de la langue basque avait également été identifiée comme un enjeu crucial. Nous avons proposé la création d'un Office public de la langue, chargé de gérer ce dossier, ce qui allait bien au-delà de tout ce qui avait été concédé jusqu'alors par l'État français.

Dans le domaine du développement économique, nous avons proposé la création de centres d'appui aux entreprises et de pépinières d'entreprises afin de répondre à la volonté d'aménagement de l'ensemble du Pays basque.

Financement et réalisation

Après l'analyse prospective et les propositions concrètes, la troisième phase était celle de la réalisation, ce qui supposait de rassembler les crédits nécessaires.

Un comité interministériel s'est réuni en 1997 et a adopté vingt opérations, pour un total de 6,4 millions d'euros d'investissement, en partie financés par l'État. Le contrat de Plan a pour sa part adopté cinq opérations lourdes pour un montant de soixante-dix-neuf millions d'euros. Enfin, nous avons bénéficié d'une convention spécifique pour le Pays basque qui a adopté soixante-dix opérations pour un montant de quatre cents millions d'euros.

Ces efforts ont déjà commencé à porter leurs fruits. Par exemple, l'école d'ingénieur créée par la Chambre de commerce et d'industrie accueille cinq cents élèves de toute la France, dont seulement 20 % d'Aquitains. Or 30 % des ingénieurs sortant de l'école intègrent des grandes entreprises ou des PME locales. Le résultat est extrêmement positif pour l'économie locale.

En matière de logement, les préconisations du Conseil de développement ont également été mises en œuvre : création d'une agence d'urbanisme qui a permis à l'ensemble des collectivités locales de se doter d'une politique d'urbanisme et des outils y afférents, création

d'un établissement public foncier destiné à réguler le marché foncier, adoption d'un plan d'urgence logement.

J.-J. L. : L'une des mesures prises en matière de solidarité entre la côte et l'intérieur est la création d'un syndicat de collecte et de traitement des déchets unique pour l'ensemble du Pays basque, avec mutualisation des transports. Cette décision aurait été impensable il y a une dizaine d'années.

Les raisons du succès

Je voudrais citer quelques éléments qui m'ont paru déterminants dans la réussite de cette démarche.

La reconnaissance de la spécificité du Pays basque

Nous avons opté de façon très claire pour la reconnaissance de la spécificité du Pays basque, et en avons donné des signes forts. Le conseil général, basé à Pau, a décidé d'externaliser une partie significative des services départementaux à Bayonne : la pêche bien sûr, mais aussi le tourisme et les questions transfrontalières. Cela ne s'est pas fait sans difficulté, car certains y voyaient la reconnaissance des revendications portant sur la création d'un département basque. Pour moi, c'était simplement une réponse adaptée aux demandes des maires qui souffraient d'être trop éloignés de tous les centres de décision, ou encore des associations culturelles qui s'estimaient démunies de moyens techniques.

Du fait de cette prise en compte des problèmes spécifiques du Pays basque, notre démarche a bénéficié d'un intérêt marqué de la part de l'État. Celui-ci a compris que nous pouvions sans doute le tirer d'embarras sur un certain nombre de questions.

La confiance en la démocratie participative

À l'origine de cette démarche se trouve un petit groupe d'amis qui ont une véritable passion pour le débat et une solide expérience de la société civile, d'où un engagement indéfectible pour la démocratie participative. Pour que ce genre de processus fonctionne, il faut qu'au moins une des institutions fasse preuve d'une détermination à toute épreuve et sache prendre des risques en consacrant du temps à cette démarche, même sans garantie de résultat.

Encore trop d'élus croient que la démocratie participative est un suicide. Nous sommes convaincus que la société civile organisée, à condition de travailler avec des méthodes sérieuses, a une énorme capacité d'innovation et de régulation, mais aussi de fabrication de consensus, y compris entre les points de vue les plus opposés.

Les résultats en témoignent : le conseil général aurait certainement mis beaucoup plus longtemps à se saisir de la question du logement sans les préconisations du Conseil de développement. C'est également des réflexions de ce conseil qu'est née la décision de doter l'ensemble du département d'un réseau de mille kilomètres de câble, afin de promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de ne laisser aucune partie du territoire prendre du retard en la matière.

La place donnée aux élus

Les procédures de développement de pays provoquent souvent une certaine suspicion entre les institutions et les conseils de pays : beaucoup de conseils régionaux, généraux, ou même de grandes villes considèrent que ces derniers risquent de les déposséder de leurs prérogatives. D'ailleurs, beaucoup d'entre elles n'y participent qu'à reculons, et de leur côté, les conseils de pays cherchent trop souvent à exclure les élus sous prétexte d'introduire une régulation.

À rebours de cette attitude, nous avons non seulement créé un Conseil des élus, mais fait participer les élus, même minoritairement, au Conseil de développement. Si l'on n'instaure pas la confiance, on n'arrive à rien.

DÉBAT

Et la suite ?

Un intervenant : *Quel est votre programme pour les années qui viennent ?*

B. D. : En ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques, les deux conseils travaillent encore dans le cadre de la convention spécifique, qui va expirer en 2006. Nous avons anticipé la fin de ce programme en décidant, il y a un mois, d'élaborer un nouveau projet de territoire Pays basque 2020. Nous avons créé un groupe mixte entre Conseil des élus et Conseil de développement, et nous avons retenu trois axes stratégiques et quatre champs d'investigation.

Le premier axe est celui de la solidarité territoriale entre la côte et les espaces ruraux, que nous voulons approfondir. Le deuxième, la dimension transfrontalière de notre territoire : avec l'intégration européenne, les territoires se définiront de plus en plus comme des euro-régions et les futurs fonds européens privilégieront la dimension interrégionale des projets. Troisième axe, le développement durable, car notre territoire est extrêmement fragile sur le plan des paysages et des écosystèmes.

Le premier champ d'investigation est celui de l'économie, de l'emploi et de la formation afin d'élaborer une vision partagée du développement économique du territoire. Nous avons confié à Laurent Davezies une étude sur les moteurs de développement à partir du critère de la répartition des revenus.

Deuxième champ d'intervention, les formations supérieures et technologiques et la recherche : il faut continuer à accroître la présence de matière grise sur ce territoire.

Le troisième champ est la réflexion sur les grandes infrastructures de communication : depuis l'entrée de l'Espagne dans l'Europe, ce territoire a connu une augmentation exponentielle du trafic, qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

Le dernier dossier, que nous n'avons pas du tout identifié jusqu'ici, est celui de la santé, dans sa dimension sociale mais aussi économique.

Nous nous donnons environ un an pour élaborer un projet à partir de ces trois axes horizontaux et de ces quatre dossiers sectoriels.

J.-J. L. : Le défi va être de relancer cette machine alors que les attentes et les électrochocs ne peuvent pas être les mêmes qu'il y a dix ans. Pour créer une nouvelle appétence, nous voulons nous tourner maintenant vers les jeunes, qui pour la plupart ont une volonté forcenée de rester au Pays basque. En partant de cette attente et en mettant les jeunes au cœur du processus, nous espérons susciter un nouvel intérêt.

Int. : *Un aspect vraiment remarquable de votre travail est que vous avez su l'inscrire dans la durée. Entre le début de la démarche, en 1992, et la signature de la convention spécifique, en 2000, il s'est passé huit ans. Quand on pense à la durée en poste moyenne des fonctionnaires et des élus, c'est un tour de force. Pour assurer cette continuité et maintenir la motivation, vous avez de façon très pragmatique recouru, dans l'intervalle, à tous les outils déjà existants. Ce soin que vous avez eu d'assurer la continuité est une clef du succès : sur un territoire, on ne peut rien faire en cinq ou six ans, il faut se donner beaucoup plus de temps.*

Savoir communiquer

Int. : *Ayant suivi cette démarche en tant qu'observateur, je voudrais signaler deux caractéristiques majeures : l'importance donnée à l'élaboration des problématiques, à travers de nombreuses publications extrêmement soignées et pertinentes, et à la communication. Le site internet lurraldea.com fournit l'intégralité de la documentation, et des efforts considérables ont été faits en direction de la presse régionale.*

Int. : *L'un des problèmes de ce type de structures est précisément de diffuser les avis qu'elles élaborent. Elles peuvent rédiger des documents passionnants et les adresser aux ministres, mais les ministres n'ont pas le temps de lire et, d'ailleurs, n'ont pas vraiment envie d'être conseillés – sauf si la presse en parle, car dans ce cas ils risquent d'être interpellés. Avez-vous une politique de communication qui permette à vos idées d'être un peu plus entendues que si vous vous contentiez de remettre vos rapports aux politiques ?*

B. D. : Il est évident que si nous ne trouvons pas de relais auprès des élus, nos préconisations resteraient lettre morte et les participants à cette vaste concertation s'essouffleraient très vite... Dans cet esprit, la présence des élus au Conseil de développement, dès l'élaboration des projets et des avis, est incontestablement un facteur d'efficacité.

Il est vrai aussi que nous usons beaucoup de l'arme de la communication. Les médias que nous associons à nos travaux sont très attentifs à nos propositions et les diffusent largement auprès de l'opinion publique.

J.-J. L. : Il est évident que le Conseil de développement ne peut pas être un micro CES (Conseil économique et social) : il faut absolument que ses travaux débouchent sur des réalisations concrètes. Mais pour un élu, ce conseil est extrêmement utile, car il permet d'engager les débats sous un autre angle qu'au sein de l'assemblée départementale. Par exemple, nous travaillons actuellement sur un dossier épineux, la liaison routière entre les Pyrénées-Atlantiques et la Navarre. Outre l'opposition des Verts, nous sommes confrontés aux nationalistes, qui ne veulent pas d'un autre accès à l'Espagne que celui qui passe par Euskadi. Il est évident que les réflexions du Conseil de développement vont servir la stratégie du conseil général, qui souhaite la réalisation de cette liaison : elles ont une réelle utilité sociale et politique.

Le Pays basque, le Béarn et le monde

Int. : *La même démarche a-t-elle pu être étendue au Béarn ?*

J.-J. L. : Quand je me suis lancé dans cette aventure, François Bayrou présidait le conseil général, et j'étais son vice-président. Pendant que je travaillais du côté du Pays basque, il a lancé une démarche similaire intitulée Béarn XXI^e siècle, dont il faut avouer qu'elle est loin d'avoir connu le même succès. Si le projet a réussi au Pays basque, c'est sans doute à cause de la prégnance du fait culturel et paradoxalement de la situation très délicate de ce territoire. Quelque temps après, le Béarn s'est engagé dans la procédure des pays, à nouveau avec peu de résultats. Pour moi, cela tient à ce que les découpages en sous-secteurs ont été réalisés sans beaucoup de cohérence avec les bassins de vie : le moteur principal était la commodité d'accès aux fonds publics et notamment aux fonds européens.

Int. : *Votre expérience me stupéfie, car elle semble aller à l'opposé de ce que l'État a mis en œuvre depuis la Révolution française : remplacer les provinces par des départements, supprimer les langues locales, imposer la loi de Paris sur tout le territoire, etc. Face à cette logique, il n'y a que trois types de réponse, s'incliner, poser des bombes, ou procéder comme vous, en créant une sorte de sous-marin à voiles : vous utilisez l'argent parisien pour fabriquer des instances d'autonomie.*

Je pense que cette réussite s'explique par l'épigraphe qui figure sur votre rapport, disant que le peuple basque a longtemps été « un peuple muet ». Les Béarnais, vos voisins, ont beaucoup fait parler d'eux : ils ont donné à la France un roi et se sont fait connaître à travers Cyrano de Bergerac et d'Artagnan. Mais les Basques ont concentré leur énergie chez eux, en parlant une langue complètement inintelligible pour tout peuple civilisé en dehors d'eux-mêmes. Je fais d'ailleurs l'hypothèse que lors du vote sur la constitution européenne, les Basques ont dû voter non, et les Béarnais oui.

B. D. : C'est l'inverse. Contrairement aux Béarnais, les Basques ont voté majoritairement en faveur de la constitution européenne ! L'histoire du Pays basque montre que ses habitants ont

toujours été extrêmement ouverts sur le monde : sa façade océane en a fait un peuple de marins, et d'émigrants vers l'Amérique latine, au XIX^e siècle, puis vers les États-Unis. Par ailleurs, malgré la barrière des Pyrénées, le Pays basque a toujours été une voie de passage vers la péninsule ibérique. Le miracle est que malgré ce brassage intense, ce peuple ait su conserver sa culture aussi vivante. Cette identité culturelle constitue aujourd'hui un facteur d'attractivité, comme en témoigne l'activité touristique.

Int. : *Quelle place votre plan de développement donne-t-il aux projets transfrontaliers ?*

B. D. : Les acteurs privés sont bien plus en avance que les élus dans ce domaine mais les projets privés font l'objet d'une bien moindre médiatisation que les projets institutionnels. À titre d'exemple, on peut citer les accords signés par notre école d'ingénieurs ESTIA non seulement avec l'école d'ingénieurs de Bilbao, mais avec celle de Cranfield, à Londres, et avec l'université de Manchester. À la sortie de notre école, où l'enseignement est totalement trilingue, les ingénieurs ont un double diplôme, français et anglais ou espagnol.

J'ajoute que la dimension transfrontalière est un des axes de notre futur projet de territoire Pays basque 2020.

La décentralisation

J.-J. L. : Pour rebondir sur la question du "sous-marin à voiles", c'est vrai que nous sommes en permanence obligés de faire des contorsions invraisemblables pour convaincre l'État de nous laisser gérer des questions qui sont à l'évidence de la responsabilité des acteurs locaux. La seule corde dont nous pouvons jouer vis-à-vis des différentes administrations est le caractère très sensible de ce territoire, et pour le dire très clairement, sa capacité à poser des bombes. Ce n'est pas très glorieux mais nous en usons car nous devons absolument consolider les compétences et le financement de nos collectivités locales.

La question est particulièrement cruciale dans nos relations avec l'Espagne. Si nous voulons peser sur les projets, comme le tracé des routes nationales ou du TGV, mais aussi toutes sortes d'initiatives économiques, nous devons disposer de moyens conséquents face à nos homologues espagnols. Or à l'heure actuelle, le budget d'Euskadi est onze fois plus élevé que celui du conseil régional de l'Aquitaine... Celle-ci assiste de façon totalement impuissante au dessin du tracé du TGV qui s'effectue à Paris. Si on ne décentralise pas davantage, nous ne pourrions gérer de façon bilatérale que des projets non significatifs.

Autre exemple, depuis vingt ou trente ans, la République s'est montrée absolument sourde aux aspirations des Basques à voir enseigner leur langue dans les écoles. Tout naturellement, ce sont les militants nationalistes les plus durs qui ont pris ce projet en main, en relation permanente avec ceux d'Euskadi, qui fournissaient les fonds nécessaires. Aujourd'hui encore, lorsque les *ikastolas* (écoles en langue basque) nous demandent des fonds, le préfet nous interdit d'aller au-delà de ce que la loi Falloux autorise. Pourtant l'intérêt des collectivités serait à l'évidence de soutenir ces écoles, qui sont gérées de façon sérieuse, avec des associations de parents d'élèves, etc. Or l'État sait très bien qu'en l'absence d'implication de sa part, les financements viennent de Bitoria, et il ne bronche pas. Nous serions probablement mieux à même de gérer ce dossier.

Mais l'État se montre très tatillon sur cette question de la langue. Il y a quelques mois, nous avons signé un texte qui concernait précisément la création de l'Office public de la langue basque. Nous avons l'intention, pour donner un peu de solennité à l'événement, de remettre au ministre un texte en français suivi de sa traduction en basque. Tremblement de terre : la République était apparemment menacée. Nous transigeons et proposons d'imprimer les deux documents séparément. Le préfet s'y oppose. Je commence à me fâcher et à menacer, dans ces conditions, de refuser que la signature se fasse au conseil général. Finalement, nous avons trouvé la solution suivante : nous avons remis au ministre et aux participants le texte en français, et au moment où le ministre se levait pour quitter la salle, nous avons distribué aux participants la version basque...

L'évaluation

Int. : *J'ai été étonné, et heureusement surpris, que les élus semblent favorables à l'évaluation des politiques publiques ; en général, cette démarche n'est pas très populaire.*

J.-J. L. : L'évaluation n'est absolument pas conçue comme de l'autoflagellation : c'est un formidable moyen de pression par rapport aux institutions qui nous financent. Souvent, notre aptitude à faire avancer le dossier n'était pas en cause ; elle pointait plutôt l'incapacité de l'État ou de la région à tenir leurs engagements. L'expérience montre que les pouvoirs publics spéculent beaucoup sur le découragement de leurs partenaires et l'abandon de certains dossiers. L'évaluation, à condition qu'elle soit permanente et non a posteriori, est un outil puissant pour éviter ces dérives.

L'esprit d'entreprise

Int. : *J'ai vécu quelques années au Pays basque et j'ai été très impressionnée par l'esprit d'entreprise de ses habitants. Beaucoup de Basques ont émigré aux États-Unis, en Amérique du Sud, ont créé des entreprises là-bas et sont parfois revenus en créer au Pays basque. Avec une telle culture entrepreneuriale, il n'est pas étonnant que votre programme ait connu cette réussite.*

J.-J. L. : On a souvent tendance à sous-estimer l'impact de l'aspect culturel, mais c'est vrai que l'attachement des habitants à ce territoire leur donne un supplément d'énergie considérable pour créer des activités économiques.

Int. : *Lors d'une séance de l'École de Paris, le président de la SCOP COREBA¹ nous a effectivement expliqué que la création de cette entreprise installée à Hasparren était liée à la volonté farouche de ses coopérateurs de rester au pays.*

Int. : *Quels sont les chiffres actuels de la création d'entreprises et d'emplois au Pays basque ?*

J.-J. L. : Nous constatons une floraison de petits projets individuels très représentatifs de l'attachement au pays, mais nous manquons de projets plus ambitieux. L'une de nos préoccupations majeures est que le Pays basque s'oriente à toute allure vers le résidentiel au détriment de l'économique. C'est pourquoi nous souhaitons développer les relations avec l'Espagne : quand on voit ce qui se passe en matière de recherche et de développement à deux pas de chez nous, à San Sebastian par exemple, cela donne envie de développer des partenariats.

B. D. : Sur notre territoire, la moyenne est de cinquante-cinq entreprises créées pour dix mille habitants, alors que la moyenne nationale est de quarante-cinq. En termes d'emplois, entre 2000 et 2004, le nombre d'entreprises a augmenté de 8 % et le nombre d'emplois de 20 %, essentiellement dans deux secteurs, les services mais aussi, globalement, l'activité industrielle. Enfin, autour de l'école d'ingénieurs, nous avons implanté un centre de transferts de technologies, une pépinière et un incubateur. Ils fonctionnent actuellement sur liste d'attente et nous allons augmenter leurs locaux de trois mille cinq cents mètres carrés. On observe donc, incontestablement, un dynamisme entrepreneurial.

J.-J. L. : Je crains cependant que la douceur de vivre au Pays basque ne soit un facteur de ralentissement économique... Nous avons la possibilité technique de créer une liaison routière avec Pampelune, ville de quatre cent mille habitants. Il faut pour cela traverser la vallée de Saint-Palais, dont les trois quarts des agriculteurs se préparent à prendre leur retraite et sont

¹ Alain Dubois, David Bourguinat, *La COREBA, une coopérative basque dans le BTP*, Les Annales de l'École de Paris, Vol. XI.

propriétaires d'un foncier qui vaut des fortunes. Ils n'ont aucune envie qu'on les dérange ! Mais nous devons préparer l'avenir. De même, obtenir des communes qu'elles constituent des réserves de terrains à vocation industrielle est une véritable gageure actuellement, compte tenu des possibilités ouvertes sur le résidentiel.

Présentation des orateurs :

Bernard Darretche : diplômé d'études supérieures de droit et de l'Institut d'études politiques de Bordeaux ; il est directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne Pays basque depuis 1998 ; après avoir été l'un des initiateurs de la démarche prospective Pays basque 2010 en 1992, il a été élu président du Conseil de développement du Pays basque en 2001 puis réélu en 2004.

Jean-Jacques Lasserre : maire de Bidache de 1995 à 2001 ; vice-président du conseil régional d'Aquitaine ; vice-président du conseil général des Pyrénées-Atlantiques ; président de la commission Action économique de 1998 à 2001 ; président du Conseil des élus du Pays basque de 1999 à 2001 ; président de la coopérative lur Berri de 1987 à 2001 ; président du conseil général des Pyrénées-Atlantiques depuis 2001 ; conseiller régional d'Aquitaine depuis 1986.

Diffusion novembre 2005