

Colloque du 16 juin 2009
« La régionalisation : une réponse à la crise ?
L'exemple du Pays Basque espagnol »

Compte-rendu synthétique

Intervenants :

- M. José Manuel Salinero, Secrétaire Général de la Présidence du Gouvernement Basque
- M. Adrien Zeller, Président du Conseil régional d'Alsace
- M. Daniel Percheron, Président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- Mme Michèle Sabban, Présidente de l'Assemblée des Régions d'Europe et Vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France

Le débat était animé par Pascal Boniface, directeur de l'IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques).

I - Intervention de José Manuel Salinero

Après avoir rappelé que le Président du Gouvernement Basque, Monsieur Patxi López ne pouvait être présent en raison d'engagements déjà pris, M. Salinero a présenté le statut politique spécifique d'Euskadi au sein de l'Etat espagnol. Celui-ci est organisé territorialement en communautés autonomes, chacune étant dotée de son propre organe législatif (un Parlement) et un exécutif (un gouvernement). Les 17 régions peuvent donc voter leurs propres lois et, selon la majorité élue, mener des politiques tout à fait différentes dans certains domaines.

Toutes les régions ne disposent pas du même niveau d'autonomie. Chacune est régie en fonction de son statut d'autonomie, une norme fondamentale négociée avec l'Etat qui fixe l'étendue et le nombre de ses compétences. Celles-ci peuvent être extrêmement larges.

L'organisation politique de la Communauté autonome du Pays Basque se base sur une structure dans laquelle ses trois territoires (les départements d'Alava, Biscaye et Guipúzcoa, qui disposent elles-mêmes d'une assemblée et d'un exécutif propres) ont la même représentation au Parlement Basque qui, composé de 75 sièges (25 élus pour chaque province), nomme le *Lehendakari* (Président du gouvernement basque) et contrôle la gestion du Gouvernement. Le statut d'autonomie basque approuvé en 1979 dans le cadre de la constitution espagnole, fut le premier de tout l'Etat espagnol.

L'aspect le plus connu est le « Concierto económico », un pacte régissant les relations d'ordre tributaire et fiscal entre l'exécutif régional et le gouvernement central de Madrid et qui permet à la Communauté autonome d'exercer en toute indépendance des compétences

élargies : éducation, santé, culture, logement, infrastructures routières et hydrauliques, promotion économique industrielle, aménagement du territoire... Ce pacte permet surtout à la Communauté autonome de fixer et de lever l'impôt, avec cependant un reversement à Madrid d'un "cupo" (un quota) au titre des "charges communes" assumées par l'Etat espagnol (dont affaires étrangères, défense...).

M. Salinero a souligné que cette autonomie fiscale devait être conçue non pas comme un privilège mais comme une exigence d'avoir une bonne gestion administrative des ressources. En effet, le taux fixé pour le « cupo » reste chaque année au même niveau de 6,24% des dépenses du gouvernement central, indépendamment de la crise économique actuelle.

M. Salinero a ensuite évoqué les conséquences de la crise économique au Pays Basque. Avant, la croissance du PIB régional avait été de 4% ou même 5%, soit donc autour d'un point au dessus de celle du PIB global espagnol... et de 2,0 ou 1,5 point également supérieure à la moyenne des pays de l'UE, confortant ainsi un processus de convergence réelle entamé depuis déjà plusieurs années.

La crise économique a fait que toute cette tendance ait été modifiée d'une façon brutale. Mais pour M. Salinero, « c'est dans cette conjoncture que notre autonomie doit faire preuve de sa force ». Il a ensuite présenté quelques-unes des références importantes de l'économie basque.

La première de ces références sont **les clusters**. M. Salinero a rappelé que, dans les années 80, l'économie basque basée sur la sidérurgie et la métallurgie est devenue obsolète et incapable de faire face à la concurrence mondiale. Le taux de chômage augmentait d'une façon exponentielle atteignant 38% chez les jeunes de la banlieue ouvrière de Bilbao (rive gauche du Nervion). On se posait même la question de savoir si on pourrait développer une politique industrielle. La réponse à cette situation a été la création de clusters : plus que de simples filières professionnelles, les clusters sont des lieux uniques de coopération entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques d'une même branche. Actuellement, il existe environ 15 clusters au Pays Basque.

La deuxième référence est **le musée Guggenheim**, un des éléments les plus importants du plan de réaménagement urbain de la ville de Bilbao lancé en 1991. C'est à l'invitation du gouvernement basque que la Solomon R. Guggenheim Foundation se penche sur la candidature de Bilbao pour accueillir un des établissements de son réseau mondial. Le projet était alors vivement critiqué, à une époque où Bilbao apparaît comme une ville industrielle en plein déclin et où l'économie basque traverse une crise sans précédent.

Les termes de l'accord qui intervient fin 1991 prévoient le financement par le gouvernement basque de la construction et du fonctionnement du musée, tandis que la Fondation apporte ses collections, les programmes des expositions spéciales et son expérience internationale en matière de gestion administrative et muséale. L'année de son inauguration, en 1997, le musée accueille 1,3 million de visiteurs. Le rythme se confirme par la suite, avec plus de 10 millions de visiteurs dix ans après. Au cours des 5 premières années, le musée a généré un chiffre d'affaires de 750 millions €. Le gouvernement basque a ainsi largement pu récupérer son investissement de départ.

La troisième référence est **l'esprit coopératif**, incarné par MCC Mondragón. A l'origine, Mondragón Corporación Cooperativa (MCC) est un atelier créé par un jeune curé en 1956. C'est aujourd'hui le premier groupe industriel basque et le septième en Espagne avec 210 entreprises et plus de 70 000 employés. Le groupe couvre trois secteurs d'activités : l'industrie, la distribution et la finance. MCC applique le principe d'égalité entre salariés-associés. Celui-ci se traduit par la pratique de « une voix = une personne » pour toutes les

décisions, de l'accroissement de la productivité aux changements stratégiques en passant par les restructurations et l'élection des organes de direction.

M. Salinero a terminé son intervention en présentant **quelques réponses du Gouvernement Basque face à la crise** :

- l'anticipation : le Gouvernement Basque doit agir en faveur de l'économie productive.
- le leadership et la transparence des Institutions : face à la nervosité et l'alarmisme, le fait de communiquer clairement et de façon transparente doit redonner de la confiance et de la sécurité aux entreprises ainsi qu'aux citoyens.
- des actions immédiates face à la crise : un accord interinstitutionnel de 12,9 milliards € ; une révision du budget 2009 pour se doter d'investissements structurants en profitant du niveau réduit d'endettement.
- des budgets « intelligents » : plus d'investissements et de dépenses sociales, possibles grâce à une gestion efficace des ressources publiques.
- l'impulsion de projets stratégiques grâce à des partenariats entre les entreprises et les institutions.
- l'innovation et la solidarité sociale : le transfert par Madrid de la compétence en matière de R&D représente une opportunité. Un plan d'investissement de 6,9 milliards d'euros dans ce domaine est prévu pour la période 2006-2010.
- un état d'esprit : le savoir-faire et la mobilisation intellectuelle, le refus de la résignation, la prise d'initiatives.

II – Intervention d'Adrien Zeller

M. Adrien Zeller a commencé par rappeler toute la richesse de l'exemple basque, tout en soulignant que la France ne pouvait pas le copier dans la mesure où l'on ne fait pas l'impasse sur 1000 d'histoire.

Mais l'exemple basque permettrait certainement, selon M. Zeller, d'éviter de faux débats qui ont cours en ce moment en France. En effet, le Président de l'Alsace a estimé que le débat franco-français autour des propositions du Comité Balladur laissait entrevoir de fausses solutions pour la France. L'une des principales raisons selon lui étant que l'objectif poursuivi était un effort de rationalisation et non pas de décentralisation.

La rationalisation des divers échelons administratifs et l'approfondissement de la décentralisation sont deux choses différentes. Le principal risque d'une telle réforme serait de tuer les apports de la décentralisation.

Pour Adrien Zeller, c'est la raison pour laquelle, au-delà du débat franco-français, il est nécessaire de regarder de l'autre côté des frontières et de s'inspirer d'autres exemples européens qui fonctionnent : modèles de décentralisation et modèles de réussite économique comme le Pays Basque espagnol.

M. Zeller a pris pour exemple le débat sur la taille des régions : l'un des principaux points du rapport Balladur consiste à dire que la compétitivité des régions est liée à leur taille et que les régions françaises doivent être élargies afin d'être plus compétitives. Le rapport prévoit ainsi un redécoupage des territoires et l'émergence d'une quinzaine de « grandes » régions au lieu des 22 actuelles en métropole.

Pour M. Zeller, il suffit de jeter un œil sur nos voisins européens pour comprendre que la taille des régions n'est pas un critère de compétitivité. Le Pays Basque espagnol, une petite région, est la région la plus riche d'Espagne. Le fait est que les régions françaises sont en

déclin, ce sont les régions les plus faibles de toute l'Europe mais cette situation n'est certainement pas due à leur taille mais au manque de moyens institutionnels et financiers et à la difficulté pour les régions de développer les synergies nécessaires entre les différents acteurs du développement économique.

En France, on déplore de ne pas disposer de PME de taille conséquente. Mais si les PME allemandes sont plus compétitives, c'est parce que les Länder disposent des moyens pour développer les synergies.

« Est-ce que nous réagissons bien face à la crise ? » s'interroge Adrien Zeller. Affronter la crise, c'est avant tout développer les mesures anti-crise à l'échelle régionale et donner les moyens aux régions de réagir, de résister et de se développer. Il fournit plusieurs exemples :

- en donnant au FSI une dimension régionale
- en dotant les régions d'un outil financier : à quand des équivalents en région de la Caisse des dépôts et des puissantes caisses d'épargne des Länder allemands ?
- en transférant la recherche et l'innovation aux régions

En France, tous les moyens sont concentrés à Paris. Pour obtenir un changement, une décentralisation réelle, Adrien Zeller estime qu'une réforme constitutionnelle n'est ni nécessaire ni souhaitable. Selon lui, il s'agit plus de la volonté des pouvoirs publics centraux de privilégier la dimension territoriale et les synergies territoriales qui sont les meilleures garantes de la compétitivité.

La conclusion d'Adrien Zeller est claire : « les régions fortes sont les régions où sont réunies les conditions pour créer des synergies fortes entre les différents acteurs ». Pour clore son intervention, le Président de l'Alsace a appelé à un débat de ce type à l'Assemblée Nationale, en rappelant que nous sommes face à une révolution copernicienne.

III – Intervention de Daniel Percheron

Au sein de l'exemple basque, M. Daniel Percheron a insisté sur l'« effet Bilbao », une découverte qui a servi de modèle et de révélateur pour la région Nord-Pas-de-Calais.

L'« Effet Bilbao » résulte de la création du musée Guggenheim malgré de nombreux détracteurs et une franche contestation populaire. Ce pari d'investir dans la culture, au moment où cette région industrielle était totalement sinistrée au début des années 90, a remporté un succès considérable et a constitué le véritable le moteur du développement économique local et régional.

Daniel Percheron a rappelé qu'il s'était rendu au Pays Basque espagnol pour observer ce modèle original de développement territorial par la culture. La région Nord-Pas-de-Calais présente en effet de nombreuses similitudes avec le Pays Basque espagnol : une région industrielle (la 4^{ème} région industrielle de France), des bassins miniers sinistrés...

Il a décidé de s'inspirer du modèle basque en donnant naissance au projet du « Louvre Lens ».

Daniel Percheron a rappelé que la région Nord-Pas-de-Calais bénéficie pleinement du modèle français de mutualisation sociale, fortement critiqué un temps mais réhabilité depuis le début de la crise. Il oppose ce modèle au modèle anglo-saxon, libéral, qui après avoir été montré en exemple pendant plusieurs années subit de plein fouet les effets de la récession économique.

« Qu'est-ce qui fait tenir la région Nord-Pas-de-Calais? » Selon son président, il s'agit des transferts sociaux, qui permettent notamment de limiter les écarts de richesses de l'ordre de

3,1% entre les plus riches et les plus pauvres habitants de sa région. Un constat qui conduit le Président de la région à penser que : « nous sommes tous keynésien et nous croyons tous dans la dépense publique ».

Daniel Percheron a ensuite souligné un autre défi pour toutes les régions : celui de la mondialisation. Le Nord-Pas-de-Calais y est pleinement confronté comme toutes les régions, même si c'est parfois malgré lui : 80% de la population de Liévin a voté contre le projet de Constitution européenne. Le président de la région a rappelé qu'au sein des 96 milliards d'euros du PIB du Nord-Pas-de-Calais, 30% sont le fruit des exportations.

En termes institutionnels, Daniel Percheron a rappelé que le modèle régional français représentait un modèle unique de scrutin proportionnel, un exemple où l'assemblée régionale et l'exécutif disposent de la force et de l'altitude pour exercer pleinement et avec pertinence leurs fonctions à l'échelle régionale. Pour lui, le rôle d'une région est avant tout de rassembler, et il rejoint en cela la notion de « synergie » qu'évoquait A. Zeller. A son tour il a interpellé le Comité Balladur qui commet un contresens en refusant de reconnaître la pertinence du niveau régional.

IV – Intervention de Michèle Sabban

En tant que présidente de l'Assemblée des Régions d'Europe, Madame Michèle Sabban voit dans la crise une opportunité économique pour transformer le développement régional en un modèle de développement plus juste et plus durable. Même si ses propos peuvent paraître provocateurs dans une période où tous les indicateurs sont dans le rouge, Mme Sabban estime qu'il faut parier sur les régions pour sortir de la crise.

Selon la présidente de l'Assemblée des Régions d'Europe, tous les décideurs nationaux européens sont en train de prendre conscience de l'importance des régions dans la vie politique et économique européenne.

Elle rappelle à cette occasion que l'ARE rassemble 270 régions au sein de 33 pays et a pour vocation de promouvoir les concepts de démocratie régionale et de subsidiarité ainsi que de soutenir les projets de coopération régionale.

Selon Michèle Sabban, l'économie réelle repose sur des dynamiques territoriales et locales. Elle cite ainsi en exemple un rapport récemment publié par l'Assemblée des Régions d'Europe sur l'impact de la décentralisation et de la subsidiarité sur le dynamisme économique.

Par ailleurs, Mme Sabban souligne que ce sont les régions qui favorisent l'investissement public et privé dans des secteurs d'avenir tels que les énergies renouvelables. De même, ce sont elles qui seront à même de faire émerger de la crise un nouveau modèle de développement.

Le développement économique ne peut résulter que d'une connaissance intime des territoires. Pour Mme Sabban, « la redécouverte de cette économie réelle, c'est le grand enjeu de cette crise ».

La présidente de l'Assemblée des Régions d'Europe retient notamment du modèle basque espagnol, dont elle souligne l'exemplarité, la proximité entre la perception et l'utilisation des ressources fiscales, issue du « Concierto económico », l'accord signé entre Madrid et Vitoria qui régit l'autonomie fiscale basque. Ce système fiscal, élaboré et choisi dans un contexte de récession économique, doit selon elle nous inciter tous à la réflexion.

Mme Sabban en a souligné les avantages : des circuits financiers plus courts, donc moins complexes ; une administration fiscale plus proche ; des relations avec les contribuables plus simples ; une utilisation des ressources prélevées plus lisible et plus transparente pour les citoyens. Selon elle, la France devrait s'inspirer du modèle de fiscalité locale du Pays Basque espagnol car il est plus autonome, plus efficace et plus transparent.

V - Les principaux points soulevés lors du débat avec la salle

La fiscalité en France et au Pays Basque espagnol

Pour Daniel Percheron, nous sommes face en France à un Etat exsangue qui n'a pas les moyens d'assumer toutes ses compétences. Il faut transférer des compétences aux régions, avec bien sûr, les moyens qui vont avec. Depuis l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle, c'est un « nouvel ordre mendiant » qui s'est instauré pour toutes les collectivités locales.

Fondamentalement, les régions françaises se situent à un moment curieux de leur histoire où elles n'ont aucune visibilité sur leur futur mode d'élection, leur future circonscription et leurs futures ressources budgétaires.

Pour Adrien Zeller, la question n'est pas de savoir s'il faut augmenter ou diminuer la fiscalité. Il faut rendre la dépense publique plus efficace. Le premier qui doit rationaliser les choses, c'est l'Etat. En France, les régions n'ont pas suffisamment de pouvoir financier.

Pour Michèle Sabban, les régions sont le maillon fort en Europe alors qu'en France, les régions sont le maillon faible en raison notamment d'un manque de moyens financiers.

Pour José Manuel Salinero, la situation de la fiscalité au Pays Basque est très complexe car il existe trois niveaux pour déterminer la fiscalité (Région – Département – Municipalité). Par ailleurs, il constate que le nombre de compétences des régions joue un rôle important dans la détermination de la fiscalité.

Identité et régionalisation

Pour Adrien Zeller, le lien entre identité régionale et développement des régions est très fort. Les attitudes culturelles sont une réalité et c'est sur la fierté d'appartenance que les gouvernements locaux peuvent mettre en place des politiques ambitieuses. Si l'on regarde les régions qui ont évolué lors des vingt dernières années, ce sont celles qui ont les identités régionales les plus fortes qui se sont le plus développées comme par exemple : la Flandre, la Bretagne et bien entendu le Pays-Basque.

Pour Michèle Sabban, les identités culturelles régionales au sein de l'Europe sont très fortes et beaucoup d'élus construisent leur stratégie de développement régional sur la base de ces identités.

Pour José Manuel Salinero, les spécificités culturelles sont très importantes pour le développement des régions. En Espagne, il y a des régions à l'instar du Pays-Basque espagnol ou de la Catalogne qui ont des identités très fortes. Souvent ce sont celles là qui se sont le mieux développées.

institut | France
Euskadi

16 avenue de Friedland 75008 Paris
www.france-euskadi.org
ife@france-euskadi.org