

## **LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, DU POINT DE VUE DE LA COHÉSION ET DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES BASQUES**

### **Résumé**

Le Livre Vert nous a donné l'occasion d'aborder un sujet qui nous a divisé pendant des années: l'articulation politico-sociale du Pays Basque.

Le XVIIIe Congrès, organisé en commémoration du centenaire d'Eusko Ikaskuntza, a servi de cadre au débat et nous a permis de réfléchir sur l'avenir, avec toutefois un regard tourné vers le passé. Par ailleurs, nous avons été en mesure d'aborder la proposition d'articuler nos réflexions et nos discussions autour d'un axe commun, qui n'est autre que la cohésion et la solidarité entre les territoires basques. Avec cet objectif comme point de départ, nous avons partagé nos préoccupations, nos désirs et nos illusions.

Un travail que nous avons fait progressivement et cumulativement, dans des séminaires qui nous ont permis d'approfondir divers sujets, identifiés de manière collaborative :

1. Conceptualisation de la territorialité.
2. Situation théorique générale : les territoires basques ou le territoire basque dans le monde contemporain.
3. Territorialité : articulation juridico-politico-institutionnelle des territoires basques.
4. Territoires du territoire basque : cohésion et identités.
5. Territoires basques : espace physique et développement territorial.
6. Forum social : territoire et territorialité, carte conceptuelle et diagnostic.
7. Cours d'été : cohésion et coexistence ; territoires basques et territorialité au XXIe siècle.

La capacité de décision dont ont fait preuve les citoyens basques au siècle dernier est le point de départ de la réflexion. Tout au long de cette analyse, l'accent a été mis sur le fait que les citoyens basques doivent exercer leur capacité de décision en termes nouveaux. À l'heure actuelle, nous vivons dans un monde globalisé, qui offre de nouvelles possibilités - la participation au marché mondial, la disponibilité de l'information et de la connaissance globales, une plus grande facilité pour communiquer et nous mettre en relation ou pour nous aider à identifier les défis mondiaux -, mais qui comporte aussi des risques et des limitations. Comme, par exemple, la frontière floue entre le lieu où sont prises les décisions et par qui, l'augmentation du déficit démocratique, la généralisation de l'incertitude et la propagation du doute dans tous les domaines de notre vie. En outre, un processus de recentralisation a lieu au sein des États, qui met en évidence les symptômes de la fragile capacité de décision des territoires basques : absence de garantie, affaiblissement de la priorité du droit basque, réduction de la capacité politique des institutions, détérioration de l'autonomie financière... Avec le risque que cela implique de paralysie du processus basque de démocratisation.

Cependant, face à ces limites et à ces risques, on constate aussi l'apparition de nouvelles voies et d'opportunités, liées aux valeurs des droits humains et à la culture partagée autour de la démocratie. La question du nouveau paradigme du droit de décider a également été abordée et débattue, de même que la nécessité d'élargir la capacité politique, la souveraineté et la nature de l'État comme garantie. Il a également été jugé nécessaire d'avoir des institutions solides, ainsi que de travailler et de développer des normes appropriées de bien-être social.

D'autres thèmes inclus dans l'ordre du jour des débats ont été les relations des territoires basques avec d'autres instances de plus grande envergure. Afin de progresser vers la cohésion et la solidarité des territoires basques, plusieurs questions ont été posées, dont notamment : quel est le meilleur moyen de partager avec l'Espagne et la France la capacité de décision des territoires basques ? Et à quel point cela est-il souhaitable ? Dans quelles conditions cette capacité doit-elle être partagée pour renforcer la cohésion et la solidarité entre les territoires basques ? Quelle est la capacité de décision dont les territoires basques ont besoin pour renforcer leurs relations avec la communauté basque mondiale ?

Parmi les préoccupations, il a été mentionné que, dans les systèmes actuels de relations avec les États, les institutions des territoires basques ne sont pas reconnues comme ayant une égalité politique avec l'État central et que les territoires basques ont une capacité décisionnelle limitée dans les relations internationales. Ce manque de capacité est considéré comme un problème dans le monde globalisé actuel et constitue également un obstacle à la structuration des relations entre les territoires basques. Les déficits susmentionnés renforcent la revendication historique d'avoir un « statut politique spécial » et, d'une manière générale, il est convenu que cette voie doit être entreprise à partir des différents niveaux actuels d'institutionnalisation des territoires basques. De même, on constate l'existence d'opportunités diverses, y compris dans les cadres politiques actuels, que certaines possibilités n'ont pas encore été travaillées, et que la philosophie et les principes démocratiques des « fueros » basques, entre autres, offrent l'opportunité de le faire.

Dans le même sens, les limites de participation des territoires basques à l'Union européenne ont été analysées, ainsi que les différentes possibilités existantes pour surmonter ces limites.

La démocratie basque, autrement dit, le modèle basque pour gouverner en démocratie, a été l'un des sujets de débat lors de l'élaboration du Livre Vert, sous le titre « Développement de la gouvernance basque moderne ». Certaines des caractéristiques actuelles du modèle de gouvernance des territoires basques sont la répartition institutionnelle du territoire et la capacité d'adaptation aux situations à tout moment (résilience). Tout en tenant compte du fait que le développement de la structuration territoriale appelée « Pays Basque, Euskadi et Navarre ou Vasconie » s'est avéré instable et hasardeux, l'implication des différents acteurs de la gouvernance basque (institutions, société civile...) a également été mise en relief. En effet, c'est grâce à l'interaction de ces acteurs - parfois conflictuelle et dérégulée - que les composants et éléments du modèle de gouvernance basque ont été mis en évidence, ce qui a permis aux acteurs basques de tenter d'équilibrer un modèle de gouvernance guidé principalement par la technocratie et le marché. Ces éléments ou composants de la gouvernance basque sont les suivants : gouvernance publico-privée (qui permet la participation des acteurs socio-économiques) ; gouvernance publico-citoyenne (à travers des outils participatifs pour inclure dans le système les demandes de la citoyenneté et faciliter le contrôle de la sphère publique, afin d'augmenter l'égalité) ; gouvernance horizontale entre les territoires basques (favorisant le dialogue entre les acteurs des territoires et un développement territorial facilitant la cohésion et l'équilibre du territoire, au bénéfice de la communauté). Afin d'agglutiner tous ces composants ou éléments dans un modèle approprié de gouvernance démocratique, nous avons vu la nécessité de promouvoir une nouvelle culture d'organisation et d'approfondir la culture participative.

Et pour terminer, les systèmes de structuration des territoires basques et de consolidation et de renforcement des relations entre eux ont également fait l'objet de débats. Aujourd'hui, le débat consiste à savoir sur quoi se base la légitimité d'un statut politique différencié : pour certains, elle repose sur la nature étatique du Royaume de Navarre ; pour d'autres, c'est une conséquence de la réglementation applicable aux territoires basques après la conquête de la Navarre. Ce qui semble cependant clair est que l'autogouvernement moderne des territoires basques repose sur le principe démocratique, autrement dit, sur la volonté démocratique des citoyens de ces territoires.

Du point de vue de l'organisation de la territorialité du Pays Basque, deux principes de la tradition basque constituante ont été soulignés. Ces principes, d'une manière ou d'une autre, prennent forme dans ce débat : le premier est le « principe ouvert de la territorialité », autrement dit, que certains territoires offrent à d'autres l'opportunité de s'unir à eux librement ; le second est la « relation fédérale consociative », à savoir que les relations sont organisées autour du principe de subsidiarité, de sorte que les processus de prise de décisions accordent la priorité aux mécanismes de consensus entre les territoires plutôt qu'aux outils d'autorité verticale.

En ce qui concerne l'organisation des systèmes structurants entre les territoires basques, différentes options sont proposées pour l'accomplissement de la volonté démocratique des citoyens. Certaines de ces options peuvent se traduire par des accords entre la Communauté Autonome Basque et la Communauté de Navarre, une structuration partagée en application de la quatrième disposition transitoire de la Constitution espagnole, à l'aide d'instruments de coopération transfrontalière, d'outils flexibles de collaboration entre les territoires, par la formation d'une région à statut différencié au niveau européen, par la déclaration de l'État basque... Quoi qu'il en soit, pour que les territoires basques puissent partager un statut politique différencié et faire face aux différentes difficultés actuelles (différents niveaux de compétence...), il est essentiel de partager une culture de gouvernance commune, basée sur la collaboration et la participation, en reliant et en coordonnant efficacement les différents acteurs impliqués dans les processus de participation. L'expérience de nombreux acteurs collaboratifs au Pays Basque - EUDEL, UDALBILTZA... - peut s'avérer très utile pour atteindre cet objectif.

## Cinq thèmes de débat

- 1. Capacité de décision des territoires basques. De nos jours, la capacité de décision doit se matérialiser en termes nouveaux et les opportunités et points forts existants peuvent nous aider à surmonter les points faibles.**

Questions : Comment renforcer la capacité de décision des territoires basques ? Comment peut-elle être garantie ?

Concepts débattus : démocratie et processus de démocratisation, capacité politique, institutions solides, souveraineté de l'État, droit de décision, propre standard de bien-être...

- 2. Relations des territoires basques avec des instances politiques de plus grande envergure, afin de renforcer la capacité de décision des territoires basques.**

Questions : Comment la capacité de décision des territoires basques peut-elle être partagée avec des instances politiques de plus grande envergure (États, Union européenne ou institutions internationales) ? Et dans quelle mesure doit-elle être partagée ? Quelles sont les

conditions idéales pour partager la capacité de décision, dans la perspective de la cohésion des territoires basques et de la solidarité ?

Concepts débattus : capacité partagée de prise de décisions, légitimité démocratique, pluralisme national, fédéralisme, relations bilatérales équivalentes (*aeque principaliter*), statut politique basque différencié, philosophie territoriale, pouvoir judiciaire, relations internationales, relations internationales informelles, Union européenne, contraintes et opportunités de participation à l'Union européenne, communauté basque mondiale...

### **3. La gouvernance démocratique basque. Le système de prise de décisions dans les territoires basques nécessite une nouvelle culture participative.**

Questions : A-t-on appris une leçon sur la voie aride et déséquilibrée vers la réalisation d'un système d'autorité entre les territoires basques ? Afin de renforcer la cohésion et la solidarité entre les territoires basques, qui doit participer à la prise de décisions publiques ? Et comment ? Quels sont les instruments appropriés pour la prise de décisions favorisant le développement équilibré et partagé des territoires basques ? Qui doit participer à ce processus ? Et comment ?

Concepts débattus : démocratie basque, gouvernance basque, processus de démocratisation, résilience, modèles de gouvernance, gouvernance publico-privée, gouvernance publico-citoyenne, gouvernance horizontale, culture organisationnelle, culture participative...

### **4. Structuration et cohésion des territoires basques. Il existe des opportunités pour structurer les territoires basques, mais le défi est centré sur la collaboration et le développement d'une culture commune de participation.**

Questions : Quels sont les outils disponibles pour structurer les territoires basques ? De quels autres outils aurons-nous besoin ? Comment pouvons-nous travailler et développer une culture commune basée sur la collaboration et la participation ayant pour but la collaboration et la solidarité entre les territoires basques ?

Concepts débattus : territorialité, consensus, outils de collaboration, institutionnalisation partagée, subsidiarité, fédéralisme basque, État basque, gouvernance multi-niveaux, culture de gouvernance partagée, collaboration, participation, acteurs ou promoteurs de la collaboration...

### **5. Déséquilibres entre les territoires basques, axes territoriaux, synergies et outils.**

Questions : Quelles sont les points forts et les points faibles à prendre en compte pour renforcer la cohésion des territoires basques et la solidarité ? Comment consolider les axes territoriaux qui renforcent la cohésion et la solidarité ? Comment trouver les bonnes synergies entre les éléments qui renforcent la cohésion et la solidarité ? Quels sont ces outils ?

Concepts débattus : modèle de structuration territoriale (descendant ou ascendant, logiques centripètes ou centrifuges) ; modèle de développement territorial ; développement humain ; faiblesse de la capacité territoriale ; bien-être territorial ; cohésion ; territorialité basque ; axes territoriaux de cohésion (culturels, symboliques, langue basque, socio-économiques, éducatifs, universitaires...) ; nouveaux outils de cohésion.