

## “Économie de la Sécession.”

Dans le Pays Basque, la radicalisation du nationalisme et du gouvernement place au premier plan de l'arène politique la question de la sécession de cette région espagnole. De là découle un problème à multiples volets sur le plan aussi bien juridique et constitutionnel que politique et économique. Dans cette dernière perspective, il s'avère nécessaire d'évaluer de façon prospective les répercussions que pourrait avoir un fait d'une telle nature.

Pour aborder ce problème il faut forcément entrer dans un domaine inédit. En effet, s'il est vrai que les nationalistes basques n'ont jamais oublié, dès leurs origines, avec Sabino Arana, leurs aspirations à l'indépendance, le fait est qu'elles se sont jusqu'ici toujours manifestées d'une façon plutôt rhétorique -sauf, évidemment de la part des intégrants d'ETA qui les ont défendues à travers) le terrorisme. Par conséquent, ces aspirations n'ont jamais eu de traduction dans un programme gouvernemental. D'autre part, elles n'ont fait l'objet d'aucune étude d'évaluation du rapport de leurs coûts/bénéfices. En outre sur le plan international, en vue peut être des événements, nous les économistes portons un plus grand intérêt à l'intégration des marchés qu'à leur ségrégation et il n'existe donc que très peu d'études sur ce dernier aspect.

On peut résumer les principales dimensions économiques du problème en indiquant que les conséquences de la sécession présentent un bilan négatif et coûteux pour les citoyens basques sur trois plans différents: d'une part, celui ayant trait à l'apparition de frontières entre le Pays Basque et l'Espagne, outre celles de l'ensemble des pays de l'Union Européenne, et aux conséquences que ceci entraînerait en termes de perte d'activité et d'emploi et de délocalisation des entreprises; d'autre part, celui découlant du besoin de prendre en charge les coûts des compétences étatiques à travers lesquelles se manifeste la souveraineté, - c'est à dire, les relations internationales, la défense nationale, le système judiciaire et la supervision du système financier - et du financement de l'état de bien être (welfare state), ce qui devrait donner lieu à un alourdissement des charges fiscales pour les personnes résidant dans le territoire basque ;et, finalement, celui dérivé de l'abandon de l'euro comme étalon monétaire, ce qui produirait une grande instabilité macroéconomique, au moins pendant un certain temps, qui augmenterait les conséquences critiques de la réduction de l'activité productive. En somme, l'espoir que permet de nourrir la sécession n'est autre que celui des difficultés économiques, du chômage et de la perte de bien-être (welfare) pour les Basques.

Les conclusions ébauchées ci-dessus doivent faire l'objet d'une analyse plus profonde des principales questions.

Le premier aspect qui requiert une étude plus approfondie est celui qui nous place, sur le point de départ du projet sécessionniste et qui concerne les coûts du terrorisme supportés par le Pays Basque pendant plus de trois décennies. On a souvent passé outre ce sujet et on a même nié que le terrorisme ait une influence sur l'économie basque, ce qui va à l'encontre de l'évidence internationale obtenue pendant ces dernières années sur les conflits armés, à laquelle a contribué la seule étude sur ce sujet réalisée dans le pays Basque par A. Abadia et J. Gardeazábal (2003). Le terrorisme a été, par l'ampleur de ses effets négatifs, le problème économique le plus important du Pays Basque. Si l'on analyse la deuxième moitié

du dernier siècle de l'économie basque, l'on constate que son expansion s'est écartée, dans la deuxième moitié des années soixante-dix, de la tendance des autres régions développées espagnoles. On arrive aussi à comprendre qu'un tel phénomène a pour cause le comportement de l'investissement productif très sensible au terrorisme. Par conséquent, en termes *per capita*, on peut estimer que le Pays Basque obtient actuellement un produit brut entre 8 et 10% moins important que celui effectivement enregistré; et ceci est dû au fait que les dimensions de son économie ont subi en ce qui concerne son PIB un rétrécissement de 25% par rapport à celles qu'il pourrait avoir si la violence ne s'était pas greffée sur la société basque et si sa population n'avait pas été réduite d'à peu près 15% par rapport à ce qu'elle pourrait être. En fin de compte, le terrorisme a causé une perte d'activité économique potentielle, avec la privation de bien être (*welfare*) y résultant, dont le reflet le plus évident, est la réduction, pendant plus d'une vingtaine d'années, de la participation du Pays Basque dans l'ensemble de l'économie espagnole, tant en termes de PIB qu'en termes de population et d'emploi.

La sécession, comme je l'ai déjà signalé précédemment donnera lieu à l'apparition de frontières dans le Pays Basque et, donc, à des coûts résultant de la protection des marchés extérieurs et de la gestion des transactions avec ces derniers. L'incidence de ces coûts sera d'autant plus importante que ses relations seront intenses avec l'économie de laquelle le Pays Basque se sépare. Pour cette raison, il est important de procéder à une analyse de cette intensité à travers le calcul du *biais espagnol* de commerce basque, c'est à dire en étudiant dans quelle mesure les relations commerciales du Pays Basque avec les autres régions espagnoles sont plus fortes qu'avec d'autres pays lorsque les autres facteurs (l'importance des différentes économies, la distance, l'utilisation d'une monnaie commune ou le fait d'appartenir à une même zone de libre commerce) ne changent pas. Les preuves empiriques démontrent que ce *biais espagnol* est très important, le Pays Basque commerçant de 11 à 16 fois plus avec le reste de l'Espagne qu'avec n'importe quel autre pays. Cette intensité indique que les flux commerciaux du Pays Basque vers l'Espagne sont difficilement remplaçables et que, en cas de sécession, comme dans d'autres expériences européennes, leur diminution ira au pair avec la chute du produit intérieur basque.

Les effets de l'apparition de frontières auxquels on vient juste de faire allusion finiront par se modeler en fonction des comportements suivis par les agents commerciaux dans le but d'adapter leurs stratégies concurrentielles à la nouvelle situation institutionnelle qui surgira à cause de la sécession. Pour cette raison, il est important de connaître comment les entreprises basques perçoivent le projet politique qui a été progressivement ébauché par le gouvernement basque depuis septembre 2002. Sur la base d'une enquête réalisée à un milliard de moyennes et de grandes entreprises non financières dans le Pays Basque, nous pouvons conclure en premier lieu que ces entreprises ont des liens si étroits avec le marché espagnol qu'un pourcentage élevé d'entre elles y a des installations de production et de distribution, en plus de leurs installations dans le Pays Basque même. En second lieu, les entrepreneurs indiquent que pendant ces dernières années la situation politique de la région et le terrorisme ont eu plus d'influence dans leurs décisions d'investissement et de localisation que les variables telles que la demande, le changement technologique et le coût du capital. Les deux facteurs cités, la situation politique et le terrorisme, ont donné lieu dans près de 1/3 des cas à une migration vers d'autres régions. En troisième lieu, les entrepreneurs soulignent qu'ils ont une opinion négative du Plan Ibarretxe de façon qu'ils considèrent que la réalisation de ce dernier peut non seulement nuire ses affaires mais qu'il le fait déjà même avant la mise en oeuvre des démarches parlementaires nécessaires. Et finalement ils révèlent

que quatre dixièmes des entreprises ont déjà entamé un procès formel ou informel d'évaluation de la stratégie future; plusieurs possibilités ont été considérées, la plus citée étant l'abandon du Pays Basque par le biais du transfert de l'activité productive ou du siège social à d'autres régions espagnoles.

Un segment patronal sans doute important qui peut être analysé de façon agrégée ou sectorielle est celui de l'investissement étranger. L'intérêt de celui-ci découle non seulement de l'importance des multinationales pour impulser le développement régional- aussi bien à cause de son incidence sur la production qu'à cause de son rôle dans le transfert de technologie - mais encore du fait que son comportement est généralement très sensible aux problèmes politiques. Dans le cas du Pays Basque on peut conclure, à partir de l'information disponible sur les flux d'investissement étrangers directs dont l'évolution a été parallèle à celle enregistrée pour l'ensemble de l'Espagne, que le niveau absolu de ces flux a été très faible (le 3,5% du total national de 1988 à 2002) et ne s'accorde pas avec les dimensions relatives de l'économie basque. De cette façon, la région a obtenu un 40% moins d'investissement de ce qu'on pouvait s'attendre en fonction de ses dimensions; les flux correspondants aux deux dernières années sont particulièrement frappants car les liquidations des investissements ont été plus importantes que les entrées de capitaux, donnant lieu à des chiffres nets négatifs.

J'ai déjà indiqué que les coûts de la sécession vont au-delà de l'apparition de frontières et englobent aussi les conséquences de la prise en charge des compétences étatiques. Les dernières comportent la réalisation de programmes de dépenses dont le financement peut être problématique si les revenus fiscaux ne s'élèvent pas suffisamment. Si on analyse le compte "revenu des foyers" de L'INE (L'INSEE espagnol), l'on constate que le solde du secteur public est positif pour le Pays Basque. A l'inverse de ce qui arrive dans d'autres Communautés Autonomes avec un PIB par habitant élevé (comme Madrid, Catalogne, Navarre ou Baléares), les Basques ne contribuent nullement au transfert de ressources aux autres régions moins développées ; au contraire en l'an 2000 cette région a reçu 232 euros par personne. Ce transfert disparaîtrait en toute logique si le Pays Basque devient indépendant de l'Espagne.

Si nous considérons les conséquences financières du système d'accord économique, nous pourrions observer comment celui-ci mène à une différence entre l'évaluation des charges financées par la Communauté Autonome quand elle applique ses compétences et le montant des impôts agréés pour les financer, de façon que ces impôts dépassent les charges, ce qui produit une marge appréciable au profit des Administrations régionales.

En troisième lieu, nous pouvons réaliser l'estimation des dépenses qui seraient supportées par un Pays Basque indépendant dans l'exercice des compétences de l'Etat non assumées actuellement. L'application d'une méthodologie fondée sur des critères généralement acceptés et qui prennent en considération la divisibilité de la dépense, la détermination de ses bénéficiaires et l'existence ou l'inexistence des économies d'échelle, donnent lieu à un chiffre de 10.659 millions d'euros pour l'an 2002- dont 5664 correspondent au système de la Sécurité sociale, défini en termes de comptabilité nationale et 4995 aux dépenses des Administrations, principalement des Affaires Étrangères, de la Défense, de la Politique Economique et Protection Sociale. Le chiffre est compensé seulement partiellement par les 6.474 millions d'euros que l'Etat n'obtiendrait plus- dont 4252 correspondent aux cotisations sociales, 1187 aux impôts recouverts par l'Agence Tributaire et 1035 al *Cupo* . En conséquence, la sécession impliquerait, de façon immédiate

que le Gouvernement basque ait un déficit public de 4185 millions d'euros, ce qui représente 9,3% du PIB. Cependant, ce montant pourrait être réduit si, au lieu d'utiliser cette méthodologie, on estimait les dépenses des compétences étatiques avec le système qui s'applique dans les calculs de l'Accord Économique car alors la dépense totale s'élèverait à 8.487 millions d'euros et le déficit à 2013 millions; c'est à dire seulement à 4,5% du PIB. Par conséquent, il est évident que la sécession, indépendamment de l'hypothèse adoptée, impliquera une dégradation du bien être, car ces chiffres de déficit public, qui excèdent, ceux admis depuis le Traité de Maastricht dans le cadre de l'Union Européenne, devront être financés en enlevant des ressources aux citoyens et ce moyennant une augmentation des impôts et des cotisations sociales; ou alternativement une diminution des services publics (où sont incluses les allocations sociales).

Finalement, si on analyse les aspects fondamentaux du Système de la Sécurité Sociale compte tenu du comportement des variables qui le déterminent, le diagnostic de la situation actuelle indique que le vieillissement de la population, plus accusé dans le Pays Basque que dans l'ensemble de l'Espagne, a déjà commencé à faire atteinte à l'équilibre du système. En outre, le marché du travail, qui engendre moins d'emplois dans le Pays Basque que dans la moyenne nationale, ne contribue pas à compenser les effets de ce vieillissement. Et cela se traduit, en une situation financière qui en 2002 fut déficitaire, le déséquilibre entre les revenus et les dépenses gérées par la Trésorerie Générale de la Sécurité Sociale étant à peu près de 128 millions d'euros. De ces 128 millions, 41 correspondent à la différence entre cotisations et pensions.

Si on fait à partir de là une projection des tendances récentes du système jusqu'en l'an 2010, les résultats indiqueront qu'avec cet horizon temporel, le nombre de cotisants à la Sécurité Sociales augmentera un 12% et celui des pensionnés un 11%. Si les bases de cotisation convergent sur le taux d'inflation, le recouvrement augmentera un 35% par rapport à son niveau actuel; mais à cause de la pression démographique les pensions augmenteront 46%. Et, par conséquent, à la fin de la décennie actuelle, le déficit sera multiplié par treize et il atteindra donc un chiffre de plus de 525 millions d'euros. Autrement dit, le système des pensions dont se bénéficient actuellement les citoyens ne pourra être soutenu dans un Pays Basque indépendant ; ou si on préfère le dire ainsi, seulement l'intégration dans le système de la Sécurité Sociale espagnol pourra garantir les droits acquis par plus de 400.000 pensionnés qui vivent dans la région car ce système permet les transferts territoriaux entre les Communautés Autonomes où les ressources excèdent les dépenses et entre celles qui sont déficitaires comme le Pays Basque,

Finalement, nous devons considérer les aspects monétaires de la sécession. Pour avoir une certaine marge dans sa politique économique, un Pays Basque indépendant sera poussé à créer sa propre monnaie, car la tentation de maintenir de façon unilatérale l'euro -zone monétaire à laquelle il n'appartiendrait plus - ne pourra pas tenir à cause des rigidités qu'elle introduit - fondamentalement parce qu'on ne peut pas fixer un taux de change s'adaptant à la situation du secteur extérieur et parce que l'existence d'une Banque Centrale Basque capable d'agir comme bailleur de fonds en dernière instance du système financier est interdite. L'adoption de cette monnaie entraîne des coûts d'adaptation (que nous pouvons estimer, pour les secteurs bancaire et commercial, en plus de 100 millions) ainsi que des coûts de transaction des commissions d'échange de monnaie - qu'on estime 1% du PIB annuel. A cela s'ajoute une augmentation générale de l'incertitude sur le soutien du taux de change entre la

nouvelle monnaie et l'euro, ce qui affectera négativement les exportations et l'accueil des capitaux étrangers.

Une analyse prospective de l'évolution du taux de change nous indique que, bien qu'au début l'autorité monétaire puisse avoir comme objectif le maintien de la parité entre la nouvelle monnaie et l'euro, les pressions sur le secteur extérieur finiront par forcer l'augmentation des taux d'intérêt et la dévaluation de la monnaie en laissant flotter son taux de change. Les conséquences de tout cela ne sont autres qu'une augmentation généralisée de l'incertitude dans un cadre d'inflation, de coûts élevés des capitaux et de déficit extérieur, ce qui donnera lieu à un cycle de dépression économique. Dans ces circonstances, si malgré tout le Pays Basque arrive à vaincre les difficultés politiques pour être admis dans l'Union Européenne, il ne pourra se réintégrer facilement dans la zone euro parce qu'il devra respecter les strictes conditions requises par le traité de Maastricht pour entrer dans l'Union Monétaire, corvée qui nécessiterait plusieurs années. Et même ainsi, si le Pays Basque réussissait, étant donné la configuration de la Banque Centrale Européenne, il finirait par avoir une capacité de décision infime sur la politique monétaire unifiée car il ne pourra participer que dans un tiers des votations du Conseil alors que l'Espagne peut le faire dans quatre cinquièmes.

La conclusion qui découle de l'étude que je viens de résumer est assez simple: la promesse n'est pas celle de la prospérité, comme disent les nationalistes basques, mais plutôt le contraire. Un Pays Basque indépendant traversera de graves difficultés économiques qui donneront lieu à une perte de bien être pour les citoyens. Ces derniers auront moins d'opportunités d'avoir un emploi, avec la menace du chômage; ils devront s'adapter à des services publics plus modestes, en même temps qu'ils paieront des impôts plus élevés; l'état de bien être (*welfare*) et les pensions, son principal instrument sûrement diminueront et les Basques se verront plongés dans un climat généralisé d'incertitude pendant beaucoup de temps.