

La problématique de la régionalisation de la Galice : un territoire périphérique, hétérogène et dynamique dans le nord-ouest espagnol

Résumé :

Mots clés : régionalisation, communauté autonome, organisation régionale, aménagement du territoire, Galice.

The problem of the regionalization of Galicia: a peripheral, heterogeneous and dynamic territory in northwestern Spain

Abstract:

Spain is a nation-state which has been divided into 17 autonomous communities since the early 1980s. Within this political-territorial organisation, which is unique in Europe, Galicia is an autonomous community with a large degree of self-government. The region has a highly individual character for longstanding historical reasons, but this is combined with great internal diversity. The Autonomous Community has certain Spatial Planning Guidelines in place, but this largely remains a pending task. The autonomous region of Galicia is participating in all of these discussions, and we will make our contribution as an example of a Spanish region with its own personality, which has had an uneven approach to its tasks of internal territorial structuring.

Keywords: regionalization, autonomous community, regional organisation, spatial planning, Galicia.

La problemática regionalización de Galicia: un territorio periférico, heterogéneo y dinámico en el noroeste español

Resumen:

España es un Estado-nación dividido en 17 comunidades autónomas desde principios de los 1980. En esa organización político-territorial, única en Europa, Galicia es una Comunidad Autónoma con un alto nivel de autogobierno. Responde a una idea de territorio bien individualizado por un largo devenir histórico, pero que presenta un fuerte nivel de heterogeneidad interna. La Comunidad Autónoma dispone de unas Directrices de Ordenación del Territorio, pero la planificación territorial es una tarea en buena medida pendiente. En relación con todos estos debates asumidos por la Galicia autonómica, vamos a formular nuestra aportación como un ejemplo de región española con personalidad, que ha afrontado desigualmente sus tareas de estructuración territorial interna.

Palabras clave: regionalización, comunidad autónoma, organización regional, ordenación del territorio, Galicia.

*Galiza é unha nación e ten o dereito e o deber de organizarse autonomicamente*¹.
(Rodríguez Castelao, 2004/1944)

Introduction

Dans un contexte mondialisé, les régions ont développé un rôle principal inimaginable il y a quelques décennies avec un niveau élevé d'autogouvernement

¹ La Galice est une nation et a le droit et le devoir de s'organiser de manière autonome.

(Morgan, 2007). D'une part, le capitalisme ne détruit pas les différences territoriales, mais les renforce, en favorisant certains territoires par rapport à d'autres (Keating, 2008, p 64). Déjà dans les années 1970, il a été prouvé que la distinction territoriale n'était pas seulement un legs prémoderne ou préindustriel, mais qu'il se reproduisait dans les sociétés industrielles. Actuellement, le capitalisme tardif a laissé place à une compétence interrégionale externe dans laquelle les régions, au lieu de jouer des rôles complémentaires dans une division nationale du travail, sont en concurrence (en matière d'investissement, de technologie et de marchés) dans un cadre national, européen et mondial (Keating, 2008, p. 70). D'autre part, les défis qu'affrontent les gouvernements centraux peuvent de moins en moins être résolus par l'action nationale ou internationale. Ces défis exigent des organismes transnationaux et donnent également lieu à une régionalisation qui opère parallèlement à l'État-nation. C'est un processus de déterritorialisation et de reterritorialisation à différentes échelles spatiales, en bas, en haut et dans tout l'État (Keatings, 2008, p. 70). Dans ces relations *supra* et *infra* étatiques, la position régionale se renforce dans le domaine culturel, économique, juridique, politique et social (López, 2006, p. 89).

Ainsi, au cours des 30 dernières années, la région a fait l'objet d'une plus forte attention parallèlement à l'impact croissant des mouvements politiques territoriaux (Keating, 2008, p. 60). Dans de nombreux pays d'Europe occidentale, la création ou le renforcement d'institutions politiques régionales depuis les années 1970 a conforté le pouvoir des acteurs infra-étatiques (Elias, 2008, p. 484). Les grands États européens et certains parmi les plus petits ont mis en œuvre des systèmes de gouvernement régional de *meso government*, un gouvernement à mi-chemin entre local et étatique (Sharpe, 1993). Une décomposition de l'État en régions dotées d'autonomie est advenue, qui a donné lieu à des pays très décentralisés, comme c'est le cas de l'Espagne (Aja, 1999). Un processus de cession ou de transfert de compétences et d'autogouvernement régional croissant a eu lieu. Autrement dit, il s'agit d'une prise de pouvoir progressive du niveau infra-étatique. Les pays européens ont connu une évolution de leur organisation régionale, avec la division de leur territoire en unités intermédiaires d'aménagement du territoire et de représentation sociopolitique. Cela a donné aux régions l'occasion d'acquérir une grande autonomie territoriale (Elias, 2008, p. 484).

Toutefois, cette régionalisation a connu des développements très différents selon les États. Elle acquiert parfois un caractère fonctionnel clair sous la direction du gouvernement central, comme c'est le cas en France, et à d'autres occasions, elle se développe sous des formules asymétriques, ce qui a donné lieu à des pays quasiment fédéraux, comme en Espagne. Quoi qu'il en soit, les régionalisations acquièrent une importance particulière en Europe, en étant étroitement liées au processus transnational parallèle de l'Union européenne (UE). En ce sens, dans les années 1980 et début 1990, dans la politique européenne l'idée d'une « Europe des Régions » fut formulée pour répondre à la politique innovante et aux développements institutionnels dans l'intégration européenne (Keating, 2008). Toutefois, au cours des dernières années, au fur et à mesure que les limitations pour la mobilisation régionale au sein de l'UE sont devenues plus évidentes, cette notion a perdu de sa validité (Elias, 2008, p. 483). Dans la pratique, l'Europe est encore dominée par des États souverains et des ententes de politique basées sur la souveraineté. Aujourd'hui les dimensions régionales de la politique européenne doivent être revues.

Dans le cas de l'Espagne, il convient de commencer en précisant que son unité, considérée comme centralisation et étatismes, d'un point de vue historique et culturel allait arriver tardivement, à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle. Le processus de régionalisation qui eut lieu dans le cadre d'une profonde rénovation

territoriale avec la formation des communautés autonomes au début des années 1980 a également été tardif. C'est dans ce contexte qu'est apparue l'actuelle communauté autonome de la Galice, notre étude de cas, avec des limites administratives qui jouissent d'un consensus général (Lois *et al.*, 2001, p. 212), quoique pleines d'incorrections en raison d'interprétations et d'intentionnalités historiques et géographiques (Lois *et al.*, 2001, p. 213). Les communautés autonomes espagnoles ont été délimitées sur la base de la division provinciale du XIXe siècle. Cette délimitation ne tenait pas compte des provinces galiciennes orientales, Lugo et Ourense, des territoires rattachés aux comarques d'Eo-Navia, aujourd'hui aux Asturies ; du Bierzo, dans la province de León, dans la communauté de Castille-et-León, et de Sanabria, dans la province de Zamora, également rattachées aujourd'hui à Castille-et-León. Ces secteurs dessinent une Galice externe actuellement formulée dans des termes principalement culturels (Lois *et al.*, 2001, p. 212).

Il est temps de faire le point et d'ouvrir des perspectives de l'état des régions et de la régionalisation. Depuis 1990, une forte renaissance des études régionales est apparue dans une vaste gamme de disciplines et on parle d'un « nouveau régionalisme » (Caciagli, 2003). En ce sens, une nouvelle géographie régionale a été construite. Les ouvrages du « nouveau régionalisme » examinent l'avènement de systèmes d'action territoriaux sous l'impact de la transformation de l'État et l'intégration transnationale (Keating, 2008, p. 60). Il existe des exemples significatifs, comme dans la littérature italienne où l'accent a été mis sur la question méridionale (Cento Bull, Gilbert, 2001), or on remarque sans conteste qu'une renaissance de la géographie régionale est née dans la littérature espagnole (Ortega, 2000, p. 489). L'étude du modèle particulier des communautés autonomes a donné lieu à un nombre croissant d'ouvrages (Aja, 1999). En outre, la question régionale-nationale est devenue une grande préoccupation pour la démocratie postfranquiste espagnole (Keating, 2008, p. 60) et a connu un vaste traitement académique (Jáuregui, 1997 ; Lois, 2003), avec un important débat qui reste d'actualité, notamment en ce qui concerne les conflits entre l'État et les autorités infra-étatiques.

Toutefois, Keatings (2008, p. 74) indique que les ouvrages sur l'articulation régionale ou sur comment les échelles spatiales changeantes transforment l'équilibre de pouvoir entre les groupes et les secteurs restent rares. Les régions sont les communautés par excellence de planification territoriale. Elles peuvent fournir les conditions pour un développement réussi. Aujourd'hui, pour la plupart des responsables politiques et techniciens, de manière contradictoire et au vu de la situation actuelle de crise économique, politique et de confiance dans les institutions, la planification stratégique et l'aménagement territorial ne sont pas une question fondamentale dans leur exercice de gouvernance et de gestion (Farinós *et al.*, 2015b, p. 96). C'est en particulier le cas pour l'Espagne, qui rencontre des problèmes structurels dans l'aménagement du territoire régional. Des programmes ont été approuvés dans onze communautés autonomes sur les dix-sept existantes. Il en résulte qu'il existe de multiples manières de développer la législation et de mettre en place des politiques d'aménagement et de planification du territoire, ainsi que ses instruments correspondants pour les mettre en œuvre (Farinós *et al.*, 2015, p. 79). De plus, de manière générale nous n'observons pas de connexion adéquate entre économie et territoire, au-delà de la propre valeur du sol (Farinós *et al.*, 2015b, p. 90).

Le présent article a pour objet d'analyser et de discuter des mesures d'aménagement du territoire entreprises dans une région ayant une claire identité historique et une localisation périphérique, dans le sud-ouest européen, comme la Galice. En outre, le processus de régionalisation entrepris sur ce territoire dans le cadre

espagnol de formation des communautés autonomes sera traité. Nous étudierons également l'échelle intra-régionale à travers une critique de son organisation dans les provinces et communes et nous analyserons l'échec de la constitution des comarques. Nous aborderons en outre l'inégalité interne actuelle existante entre la Galice occidentale, fortement urbanisée et concentrant les ressources économiques et démographiques, et les autres régions, qui présentent un caractère rural et de graves problèmes démographiques. En définitive, nous réaliserons une étude de cas à travers un exemple de région espagnole dotée de personnalité qui a affronté de manière inégale ses responsabilités de structuration interne.

Les différentes sections de l'article s'adaptent à ces objectifs. Après l'introduction, nous développerons toujours de manière synthétique une partie sur la Galice en tant que région historique et périphérique ; la partie suivante abordera sa réalité comme communauté autonome ; la troisième comparera la Galice urbaine et la Galice rurale ; la quatrième partie portera sur la question de l'aménagement territorial régional ; et la dernière partie abordera quant à elle les problèmes de la division administrative interne en provinces et communes. Cet article constitue ainsi la suite d'une vaste ligne de recherche suivie dans ces thématiques par les auteurs. Nous appliquons une méthodologie analytique déductive fondée sur des recherches précédentes, sur l'étude de références bibliographiques sur la thématique et sur différentes sources comme le recensement municipal de la population, le registre espagnol des entités locales ou les documents tels que la Constitution et le Statut d'autonomie de la Galice. Nous visons à apporter une réflexion théorique et critique sur les processus de régionalisation et la planification territoriale régionale par le biais d'une étude de cas significative.

1. La Galice, une région périphérique et historique

La Galice est un territoire géographiquement facile à situer du fait de sa situation isolée au nord-ouest de la Péninsule ibérique. Il s'agit d'une communauté autonome différenciée par sa spécificité périphérique, sa langue, son organisation traditionnelle de l'espace, ses transformations territoriales récentes et les caractéristiques sociales et culturelles de la population galicienne (Lois, 2003, p. 151). La Galice est située dans un angle, plus précisément à l'angle nord-ouest de la Péninsule ibérique, et est le seul territoire de la façade atlantique occidentale qui n'appartient pas au Portugal (Lois *et al.*, 2001, p. 210). D'ailleurs, elle s'ouvre vers l'Atlantique et vers le Sud, où les frontières naturelles avec le Portugal, la grande vallée du fleuve Miño et des montagnes peu abruptes dans la partie d'Ourense-Tras Os Montes ne représentent pas de grands obstacles, tandis qu'en direction est, vers la Meseta, les sierras orientales sont des accidents naturels qui entravent encore plus le passage. La notion de finistère ou d'angle a été le résultat d'une série de vicissitudes historiques parmi lesquelles on remarque la division de l'espace ibérique en deux États-nations, le Portugal et l'Espagne, avec des frontières qui ont isolé la Galice et l'existence d'un État central séculairement inopérant, qui concevra ses infrastructures depuis Madrid en discriminant de manière particulière la Galice (Lois, 2003, p. 152-153). On pourrait penser que cette discrimination provient des limitations physiques, autrement dit, du relief qui sépare la Galice de la Meseta et de Madrid. Or, cette même limitation a été surmontée dans d'autres régions périphériques, comme en Andalousie. On peut citer par exemple l'existence du train à grande vitesse à Séville depuis 1992 et son agrandissement vers Malaga à l'heure actuelle, tandis que la ligne qui devrait relier la Galice aux autres points de la péninsule n'a toujours pas été achevée.

L'idée d'angle, de marge ou de limite est associée en géographie à celle de périphérie. Cela permet de considérer clairement la Galice comme un espace

périphérique. Bien que certains auteurs aient parlé du pouvoir périphérique (Grémion, 1976), la réalité est qu'il s'agit d'un territoire éloigné des grands centres urbains de pouvoir et moins accessible, ce qui est généralement associé à un développement économique inférieur. La périphérie est associée au retard de développement, à une urbanisation faible et à un ensemble de problèmes qu'impose l'éloignement (Lois *et al.*, 2001, p. 210). C'est le cas de la Galice, où la qualification de périphérie a été accompagnée de retard de développement et de ruralité dans plusieurs ouvrages de scientifiques sociaux dans les années 1970 (Beiras, 1972 ; García Fernández, 1975 ; Bouhier, 1979). Toutefois, des historiens contemporains et des économistes ont prouvé que la société galicienne a tenté de se moderniser à différents moments, or plusieurs faits ont empêché la consolidation de ce processus, jusqu'à ce que les transformations socioéconomiques qui eurent lieu dans les années 1960 et 1970 supposèrent un dépassement du retard, un remplacement de son organisation traditionnelle et, en définitive, la modernisation de la Galice (Lois, 2003, p. 159).

La Galice actuelle ne peut plus être qualifiée comme un espace périphérique et arriéré au sens classique du terme. En revanche, aujourd'hui l'économie régionale, auparavant rurale et repliée sur elle-même, est pleinement intégrée dans des périmètres plus vastes, ceux de l'Espagne et de l'UE (Lois, 2003, p. 169). Cependant, ce fait ne signifie pas que la Galice a évolué de façon considérable à l'échelle espagnole ou européenne, bien qu'elle n'ait pas non plus perdu de positions (Lois, Aldrey, 2010, p. 591). Le territoire galicien a été considéré comme la région cible n°1 de l'UE depuis l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Economique Européenne en 1986, jusqu'en 2014 étant donné que son Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant était inférieur à 75% de la moyenne européenne. Depuis 2014, elle est considérée comme une région en transition étant donné que son PIB par habitant se situe entre 75% et 90% de la moyenne européenne. Du fait de sa localisation excentrique, de son niveau de développement plus bas par rapport à beaucoup d'autres territoires proches et de la persistance d'une série d'attributs particuliers, la Galice peut toujours être considérée comme périphérique, mais cette notion de périphérie est très différente de celle d'il y a trente ans (Lois, 2003, p. 174). Nous ne pouvons pas associer la périphérie au retardement, mais plutôt à une économie régionale qui, quoique dynamique, présente des registres encore inférieurs à la moyenne espagnole et européenne.

La considération de la Galice en tant que pays, comme une nation, a été fondée sur la base de sa spécificité périphérique (Lois, 2003, p. 159). La Galice s'est construite tout au long de l'histoire en définissant des caractéristiques culturelles, sociales et économiques bien individualisées (Lois *et al.*, 2001, p. 213). La conscience de cette singularité se manifeste à l'époque contemporaine sous la formule du nationalisme, en évoluant vers un régionalisme original (González, Núñez, 1996). La langue, le territoire et le peuple constituent la trilogie des références du premier mouvement national, à forte empreinte culturaliste, développé dans les années 1920 et 1930 (Lois, 2003, p. 154). Cependant, en même temps qu'un territoire périphérique a été défini, elle reste intégrée dans la structure de l'État espagnol depuis des siècles (Lois, 2016, p. 17). Cet article n'a pas pour objectif principal d'approfondir la question du nationalisme galicien ; toutefois, il est évident que le niveau de sentiment distinctif au sein de la société galicienne est inférieur à celui exprimé par les Basques et les Catalans ² (Lois, 2016, p. 17). Malgré cela, cette identité sera fondamentale dans la formation de la Galice en tant que communauté autonome en 1981.

² Avec humour, la caricature de Xaquín Marín, publiée dans le journal *La Voz de Galicia* le 29 août 2018, reflète bien la particularité de l'identité territoriale de la société galicienne (le lecteur peut la consulter en ligne sur l'URL : https://www.dropbox.com/s/p22vuf6hrch6rto/Caricatura_Galica_X_Marin.jpg?dl=0).

2. La Galice, une communauté autonome

L'Espagne est un État divisé en 17 communautés autonomes depuis début 1980. Dans cette organisation politico-territoriale, unique en Europe, la Galice est une communauté autonome avec un haut niveau d'autogouvernement depuis plus de 30 ans. C'est une réalité politico-administrative créée pour l'exercice d'autogouvernement (Lois *et al.*, 2001, p. 225). Une région peut être historico-culturelle ou politico-administrative (Carreras, 2005, p. 8-9). Comme nous l'avons analysé, la Galice présente le premier trait et le deuxième sera à présent étayé.

L'Espagne est un État autonome depuis la Constitution de 1978. Il s'agit d'un modèle d'organisation territoriale étatique très proche du fédéral (López, 2006, p. 89), mais sans l'être. L'Espagne n'est pas un État confédéré ou fédéral. C'est un État de nature hybride, différentielle, qui peut être qualifié de type fédéral ou fédéral-régional. C'est un cas singulier qui donne lieu à un État ayant une structure décentralisée créée par la Constitution espagnole pour s'occuper des problèmes historiques et de l'unité territoriale (López, 2006, p. 99). Autrement dit, pour maintenir un État souverain et indissoluble tout en reconnaissant les faits différentiels dans certaines communautés (Blanco, 2005). Les autonomies auraient leur raison d'être dans la diversité territoriale dont la conséquence obligée est l'hétérogénéité, avec des sociétés et des économies différenciées. Il s'agit d'un modèle d'État qui reflèterait le caractère complexe de l'Espagne (López, 2006, p. 111), sous un principe basique de solidarité. Ce principe vise l'égalité et la non-discrimination entre les citoyens et un équilibre économique, social et financier des communautés autonomes, sans discrimination entre elles (Carreras, 2005, p. 41).

Néanmoins, les communautés autonomes et le propre terme n'existaient pas auparavant. La Constitution espagnole de 1978 qui établit le système n'apporte aucune définition d'État autonome. La Grande Charte, à partir de l'unité indivisible de l'État, *garantit le droit d'autonomie des nationalités et régions qui l'intègrent* dans son article 2. Ce principe constitutionnel donna lieu à un processus flexible, ouvert et inachevé (López, 2006, p. 97), qui a entraîné la configuration de l'État autonome et la territorialisation complète d'Espagne. Le développement du modèle espagnol de décentralisation a donné lieu aux communautés autonomes en tant que véritables unités territoriales dotées d'autogouvernement qui s'intègrent dans l'État (López, 2006, p. 111).

La Constitution souligne deux termes, région et nationalité, qui sont polysémiques (Carreras, 2005, p. 2), mais qui distinguent néanmoins deux types de territoires autonomes : les uns seraient des nationalités et les autres de simples régions. Cette distinction se traduirait également dans le fait que la Constitution prévoit deux voies d'accès à l'autonomie, une plus rapide et une autre ordinaire que suivirent la majorité des régions. L'accès rapide était surtout pensé pour la Catalogne et le Pays Basque, mais sera également appliqué dans les cas de la Galice et l'Andalousie. Les critères exigés étaient à caractère historique et/ou une grande volonté d'autogouvernement (López, 2006, p. 124). Ce système différentiel a été remplacé à partir de 1992 par un processus de généralisation et d'homologation qui culmine dans les dénommés « accords autonomes », la Loi 9/1992 qui concernerait toutes les communautés de la voie lente. Ainsi, même si la Constitution distingue entre nationalités et régions, cette distinction, et après une première asymétrie initiale, ne se concrétise pas et tous les territoires sont des communautés autonomes. Aujourd'hui, les asymétries qui ont caractérisé le modèle autonome seraient déjà uniquement limitées à certains faits différentiels sociaux et culturels (Blanco, 2005, p. 101) et ne constituent

pas une situation constitutionnelle différente pour les communautés autonomes (López, 2006, p. 184). Or, la reconnaissance politique des nationalités autonomes a permis le développement d'une hétérogénéité (López, 2006, p. 191). La Catalogne, le Pays Basque ou la Galice, reconnues comme des nationalités historiques, ne sont pas une nation juridiquement reconnue mais font néanmoins partie d'un fait territorial et social différent et évident en Espagne.

Par conséquent, la Galice s'est affirmée comme une Communauté autonome historique, autrement dit comme une nationalité (Lois, 2016, p. 17). Elle se trouve au premier degré des espaces ayant atteint l'autonomie, avec la Catalogne et le Pays Basque. Dans les trois cas, le maintien d'une langue propre, et, surtout, le fait d'avoir approuvé un statut qui fixait l'autogouvernement dans le passé ont été deux aspects décisifs pour concrétiser une considération plus positive³. Cela suppose pour la Galice la reconnaissance en tant que nationalité historique et la perspective d'un fait différentiel galicien, mais pas autant du fait de la pression exercée par ses représentants politiques dans la période de transition démocratique que pour l'importance atteinte par la Galice durant la II^{ème} République et pour l'existence de traits « nationaux » (Villares, 1989). La reconnaissance de nationalité historique figure de manière claire dans le Statut d'autonomie. Ce statut stipule que la *Galice, nationalité historique, a été constituée en Communauté autonome pour accéder à son autogouvernement conformément à la Constitution espagnole et au présent Statut, qui est sa norme institutionnelle basique*.

Il est vrai que l'on perçoit entre les trois nationalités historiques, semblables dans leur fait distinctif au sein de l'État et dans leur existence en tant que communautés autonomes (avec les 14 restantes), des inégalités qui favorisent la Catalogne et le Pays Basque devant la Galice. Une question est le traitement différent donné dans les médias. L'abondance de nouvelles et d'informations relayées par les médias relatives aux faits survenus en Catalogne et au Pays Basque, beaucoup plus abondantes qu'en Galice, crée une fausse image du territoire avec une identité propre supérieure à la Catalogne et au Pays Basque devant la Galice. Une autre circonstance sont les accords politiques que les partis nationalistes catalans et basques ont atteint, avec une présence accrue dans le Parlement européen, qui leur ont octroyé un niveau supérieur d'autogouvernement et des avantages économiques depuis le retour de la démocratie en Espagne. Les représentants politiques nationalistes catalans et basques ont été décisifs à différents moments, en agissant comme des partis charnière et en exigeant en échange du pouvoir central un traitement préférentiel d'un point de vue économique et politique pour leurs territoires. En revanche, les revendications d'un niveau d'autogouvernement supérieur en Galice ont été très limitées (Lois, 2016, p. 17).

Aujourd'hui le territoire galicien constitue une autonomie claire dans le contexte espagnol, singulière du fait de sa proximité avec l'Atlantique et le Portugal, plus ibérique de ce fait que la moyenne, et peu contraignante pour les décisions du gouvernement central (Lois, 2016, p. 18). En analysant sa trajectoire, Lois et Aldrey (2010, p. 584) affirment que la communauté autonome de la Galice a contribué à améliorer sensiblement le fonctionnement des services publics, a encouragé une politique d'infrastructures qui a facilité sa connectivité et son accessibilité, a favorisé la consolidation d'un tissu industriel moderne et a élevé le revenu par habitant régional.

³ Dans la II^{ème} République espagnole le statut d'autonomie de la Galice a été approuvé en 1936, tout juste 20 jours avant le coup d'État. Les statuts de Catalogne et du Pays Basque avaient été approuvés précédemment et leur autonomie avait déjà été établie. À l'issue de la Guerre civile espagnole, et jusqu'à la fin de la dictature franquiste en 1975, un État centraliste fut instauré, lequel annula radicalement toute aspiration d'autogouvernement régional

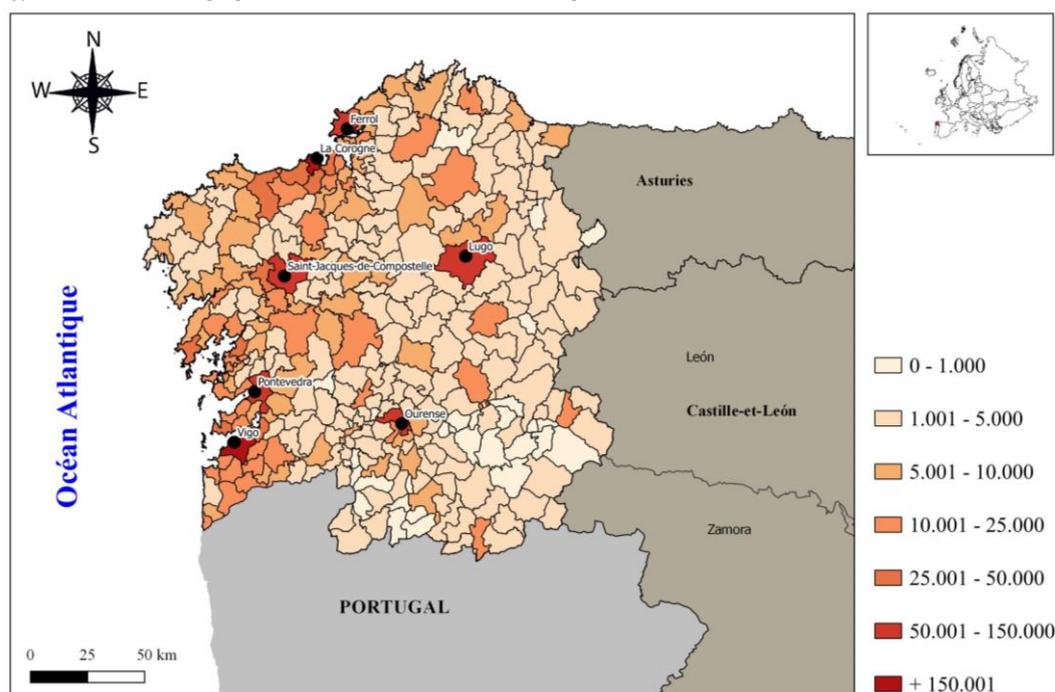
Toutefois ces progrès n'ont pas corrigé sa situation économique fragile dans le contexte espagnol et européen. D'autre part, à l'échelle intrarégionale, une claire division s'est consolidée durant l'autonomie entre une Galice dynamique, principalement urbaine, et une Galice arriérée et rurale.

3. Galice urbaine et Galice rurale

La Galice se distingue dans le cadre étatique par son individualisation et son identité singulière. Toutefois, d'un point de vue interne elle présente une forte différenciation et on peut parler de « plusieurs Galices » en rapport avec les conditionnements ambiants, les stratégies sociopolitiques, les potentialités productives, les dynamiques économiques et les niveaux d'urbanisation (Lois *et al.*, 2001, p. 219). Un premier pas vers la différenciation a eu lieu durant le franquisme lorsque, dans le cadre d'une politique d'intervention sur les territoires espagnols les plus arriérés, des plans d'industrialisation ont été développés à La Corogne, Ferrol, Vigo, Pontevedra et dans la ría de Arousa, qui ont généré une croissance des asymétries entre ces noyaux et le reste du territoire galicien. Par la suite, une fois en tant que Communauté autonome, l'économie, la société et le territoire galicien se sont profondément transformés par le biais d'un processus de modernisation et d'urbanisation très rapide dans le temps (Lois, 2003, p. 174). Une intense transformation est apparue avec une urbanisation progressive qui a entraîné des répercussions sociales, culturelles, économiques et d'occupation de l'espace (Lois *et al.*, 2001, p. 219). Les principales villes grandissent en dehors des limites administratives de la commune-centre, ce qui sur des réalités métropolitaines. Dans les petits noyaux urbains, qui exercent en tant que chef-lieu à l'échelle supra-locale, une étape de forte expansion est également enregistrée. Cependant, une série d'héritages du passé agricole et rural persiste (Lois, 2003, p. 174).

Il existe une claire différenciation interne dans la Galice : l'urbaine et la rurale. Associée à cette dualité, on en trouve une deuxième : la Galice littorale, de nature principalement urbaine, et celle de l'arrière-pays, à caractère plus rural (Lois *et al.*, 2001, p. 220). Ainsi, le principal contraste réside dans les espaces dynamiques et les zones en régression. La Galice est un territoire qui possède une organisation urbaine. 6,2% de sa superficie concentre 67,7% de la population (Constenla, 2018, p. 137). Il s'agit d'une Galice occidentale et côtière, fortement transformée par la construction, où résident deux millions d'habitants sur environ 7 000 km². On y trouve une très forte occupation de l'espace et les principales entreprises et centres de travail. En dehors de cet espace, on remarque uniquement la présence des capitales des provinces dans l'arrière-pays et plusieurs noyaux de chef-lieu (voir fig. 1). La population galicienne bascule vers le littoral atlantique et les villes, en désertant presque totalement le reste du pays (Constenla, 2018, p. 137). Elle se concentre dans un secteur dénommé « axe urbain atlantique » pour son caractère d'espace littoral proche de cet océan (Lois, 2016) et se prolongeant vers le Portugal. Entre Ferrol-La Corogne et Lisbonne s'étend sur tout le littoral un grand espace très fortement urbanisé sans ruptures appréciables. Au cours d'une étude préalable, ce littoral occidental de la Péninsule ibérique a été qualifié comme l'une des reconfigurations territoriales parmi les plus importantes du sud-ouest d'Europe (Lois, 2003, p. 163).

Fig.1 – Carte de la population de la Galice en 2017 par communes⁴



Source : CNIG (en ligne), INS (en ligne) et élaboration propre.

La Galice est une réalité urbaine avec un poids indiscutable des villes dans l'articulation territoriale interne. L'urbanisation s'étend à l'espace rural le plus proche et le transforme. Il s'agit de périphéries par rapport aux zones urbaines dominantes. Ici, le rural est lié à la ville et les deux réalités spatiales s'intègrent de manière directe. Les incitations urbaines (tourisme, loisirs, résidences secondaires, services) dynamisent ces espaces ruraux proches (Lois *et al.*, 2001, p. 222). De façon critique, cela entraîne un processus d'homogénéisation d'utilisations (Constenla, 2018, p. 17).

Si l'on pénètre dans le reste de l'espace rural et de l'arrière-pays de la Galice, éloigné des principaux noyaux urbains, il est associée à l'image traditionnelle de retard de développement, même s'il a connu des transformations. En revanche, l'agriculture traditionnelle d'autosubsistance a été remplacée par une intensification de certains rendements phares, comme la viande, le lait ou certaines productions horticoles vendues à l'extérieur. Ainsi, l'élevage et certains types d'agriculture commerciale ont évolué vers un modèle qui représente la monétarisation des économies agricoles et qui a entraîné des changements très profonds dans tout le secteur rural. Toutefois, une grave crise démographique de dépeuplement et de vieillissement a été enregistrée dans le milieu rural galicien. En ce sens, au cours des dernières années de nombreuses unités de production agricole ont disparu, principalement dû à un problème du au vieillissement démographique du secteur rural plutôt qu'à un manque de concurrence (Lois, 2003, p. 160). Cela a été particulièrement marqué dans une série d'espaces éloignés et de montagne (les sierras orientales, septentrionales et l'extrémité méridionale d'Ourense), qui sont les zones économiques et de population les plus régressives de la Galice (Lois, Aldrey, 2010, p. 595). À partir de l'opposition littoral - arrière-pays et du problème démographique généralisé, certains auteurs ont souligné la paralysie du système territorial en Galice (Constenla, 2018, p. 16). Des espaces de plus en plus grands

⁴ Le lecteur peut accéder à une image agrandie de toutes les figures en ligne sur l'URL : https://www.dropbox.com/s/ea2neyjx2zrkida/Figures_Galice_Lois_Escudero.zip?dl=0.

presque dépeuplés apparaissent aujourd'hui, avec tout ce que cela implique dans le contexte de perte de complexité territoriale et dans celui de l'abandon progressif des activités économiques dans le milieu rural (Constenla, 2018, p. 139).

Fig. 2 – Promotion de la Junte de Galice pour encourager le repeuplement rural en 2018⁵



Source : Tony Le Brand, Daniel Camino et Ángel Zarra Martínez, 2015.

<https://www.behance.net/gallery/31346861/Campana-de-comunicacion-Medio-Rural-Xunta-de-Galicia>

Les déséquilibres territoriaux entre l'arrière-pays et la côte sont une conséquence d'erreurs dans les critères d'aménagement du territoire, voire de leur absence (Lois *et al.*, 2001, p. 129), une question abordée au paragraphe suivant. À l'heure actuelle le gouvernement autonome a mis en place un programme de développement rural, 2014-20, qui à la fin de sa période d'exécution a même recours à des campagnes médiatiques pour activer le repeuplement de l'espace rural galicien (voir fig. 2). Toutefois, dans un futur immédiat les déséquilibres entre le littoral et l'arrière-pays augmenteront à n'en pas douter en raison du développement de l'axe urbain atlantique susmentionné et de la réversibilité difficile du déclin de l'arrière-pays rural.

4. L'aménagement du territoire en Galice, une tâche à accomplir

⁵ Dialogue de la caricature :

« —On dit que nous avons la terre la plus riche —affirme la plante.

—Voyons ! Cette terre je ne l'ai pas goûtée, mais il me suffit de voir les pommes de terre qui y poussent !

—répond le jeune. »

Texte de la campagne *Ruralisez-vous ! Changez pour une vie meilleure* :

« La Galice est indissociable de ses champs, ses granges et ses vergers. Que ce soit pour s'approvisionner soi-même, comme mode de vie ou une opportunité d'affaire, la qualité de la terre fait la différence. La tranquillité du milieu rural et la matière première que nous avons sont les principales raisons qui ont poussé de nombreuses personnes à vivre au milieu des champs et grâce aux champs.

Le processus de régionalisation qui a eu lieu dans les pays européens au cours des dernières décennies a inclus l'aménagement du territoire comme une politique clé. C'est aussi le cas de l'UE qui depuis 1983 publiait déjà la Charte européenne de l'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire joue un rôle essentiel dans les régions en déclin ou étant en retard par rapport à la moyenne nationale (Keating, 2008, p. 66), comme c'est le cas de la Galice. En Espagne, les compétences en matière d'aménagement du territoire ont été assignées aux communautés autonomes en vertu de l'article 148 de la Constitution de 1978. Plus précisément, il s'agit d'une compétence exclusive qui figure sur le Statut d'autonomie de la Galice de 1981 dans son article 27.3. Toutefois, la Galice n'aura pas de loi d'aménagement du territoire avant 1995. En outre, elle a été faiblement mise en œuvre et a seulement commencé à donner des fruits tardivement en 2011 à l'occasion de la publication des Directives d'aménagement du territoire (Aldrey, 2015). En fait, c'est l'une des dernières communautés autonomes en Espagne à concrétiser sa compétence d'aménagement du territoire.

À l'heure actuelle la Galice possède enfin des directives d'aménagement du territoire (DAT), toutefois la planification territoriale reste une tâche dans une large mesure à accomplir. En premier lieu, du fait du retard indiqué, étant donné que les directives ont été publiées quinze ans plus tard que la loi. Ce retard a entraîné une absence de décision politique, puisque les travaux techniques ont pris fin bien avant l'approbation de la loi, et le retard peut uniquement être compris du fait d'un manque d'intérêt du gouvernement régional respectif est une évidence (Lois, Aldrey, 2010, p. 583). Autrement dit, au sein du gouvernement autonome de la Galice la question de l'aménagement du territoire a été un élément mineur dans l'agenda politique ou simplement un sujet oublié dans le tiroir des affaires à régler au fil des ans. Les différents gouvernements qui se sont succédé n'ont jamais abordé la question de l'aménagement du territoire galicien comme un point fondamental pour la Galice. Ils ont privilégié les politiques sectorielles et ont axé leur attention sur d'autres initiatives.

En deuxième lieu, la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire galicien est issue de son application. Dans leur argumentation, les DAT indiquent qu'elles visent le développement d'un système équilibré et polycentrique de ville, une articulation des relations entre la campagne et la ville (le problème de dualité territoriale qui a été précédemment étudiée), la création d'infrastructures prioritaires, la protection du patrimoine naturel et culturel, et le développement durable. Toutefois, les dynamiques actuelles prouvent que ces objectifs sont très loin d'être atteints. De plus, en raison d'un déficit politique les questions clés n'ont pas été traitées, telles que la délimitation des zones métropolitaines ou l'établissement d'une maille structurante de communications terrestres (Aldrey, 2015, p. 184). On trouve une absence de modèle territorial (Constenla, 2018, p. 97). En revanche, l'actuel déséquilibre existant n'a pas été corrigé.

Le bilan de la production législative de normes en matière d'aménagement du territoire en Galice peut être qualifié comme peu satisfaisant étant donné qu'il a été très (Aldrey, 2015, p. 177). Les nombreux documents sur l'aménagement du territoire n'ont quasiment pas d'application ou de contrainte réglementaire (Constenla, 2018, p. 101). C'est tout le contraire du règlement urbanistique. Une production législative démesurée en matière d'urbanisme est apparue, avec des lois foncières successives (Aldrey, 2015, p. 169). Ce règlement urbanistique galicien a appliqué la logique de l'accumulation capitaliste au-dessus de toute autre considération par le biais de la dérégulation du territoire et l'absence de contrôle dans l'exploitation du sol (Constenla, 2018, p. 93). Le binôme qui associe croissance urbanistique et développement a été privilégié (Rodríguez, 2009), entendu simplement comme un bénéfice économique. L'accès au sol

et aux plus-values de la part des initiatives du capital privé a été facilité (Constenla, 2018, p. 158). Sans approfondir la question, il convient de noter qu'en Galice la réglementation a favorisé une grande expansion urbanistique jusqu'à la Grande Dépression de 2008. Un développement touristique excessif à caractère résidentiel a également été favorisé dans de nombreux secteurs du littoral galicien.

Actuellement, une évaluation différente du territoire comme patrimoine, ressource et support reste fondamentale, sur la base d'une politique cohérente d'aménagement qui apporte des solutions à la crise actuelle et aux carences structurelles (Lois, Aldrey, 2010, p. 609). Un nouveau système territorial dans lequel l'espace occupe la première place, même d'une manière politique, doit être construit (Constenla, 2018, p. 87). En ce sens, les instruments à l'échelle sous-régionale, supérieure à une commune et inférieure à la Communauté autonome, sont fondamentaux (Farinós *et al.*, 2015, p. 80). La Galice a approuvé un premier plan territorial intégré sous-régional dans son secteur côtier, un Plan d'aménagement littoral, qui a ouvert de bonnes perspectives en matière de protection et un savoir-faire territorial dans le domaine côtier (Aldrey, 2015, p. 184). Néanmoins, hormis cette exception, il manque des plans d'aménagement du territoire à l'échelle sous-régionale. Ajoutons que la Galice présente un grave problème dans son organisation administrative et territoriale interne, basée sur les provinces et les communes.

5. L'obsolète organisation administrative et territoriale interne de la Galice

Les origines des communes en Espagne résident dans la répartition territoriale effectuée au Moyen Âge suite à la reconquête chrétienne ; les territoires municipaux créés sont restés les mêmes jusqu'à ce jour avec de légères modifications. Toutefois, la Galice est un cas historique particulier issu de sa population dispersée. Elle possède une prolifération d'entités singulières de population, environ 30 000. Une grande partie des noyaux habités, environ deux tiers, sont des bourgs, qui possèdent entre trois et plusieurs douzaines de maisons (Lois, 2003, p. 155). Ces bourgs étaient organisés en paroisses, dans lesquelles la délimitation religieuse faisait également fonction de véritable cellule de relation sociale, dans laquelle l'existence demeurait essentiellement repliée au sein de la petite zone rurale. Encore aujourd'hui la paroisse est un lieu d'identification non négligeable (Lois, 2003, p. 156).

En 1833, l'Espagne fut divisé en provinces et communes, en imitant le système local basé sur la petite commune du modèle français, qui persiste aujourd'hui malgré les modifications logiques (Rodríguez, 2005, p. 15). Ce nouveau modèle d'organisation territoriale a entraîné l'élimination effective de la paroisse, qui fut privée de ses pouvoirs organisationnels et fonctionnels traditionnels (afin d'éviter la prise de pouvoir d'une église antilibérale et de réduire les logiques communautaires). En ce sens, son groupement forcé dans des communes artificielles eut lieu, comme les perçurent les habitants, et à partir desquelles le pouvoir local fut construit. En fait, certains conflits apparurent en Galice lors de la réalisation de la division provinciale centralisatrice en 1833 (Lois, Aldrey, 2010, p. 585). À l'heure actuelle, la situation s'est inversée. Les provinces et les communes s'opposent fermement à perdre leurs compétences et ont fini par freiner toute possibilité de définir une nouvelle division politico-administrative du territoire, malgré le fait que le droit de constituer des comarques et des paroisses en tant qu'entités administratives figure dans le Statut d'autonomie (Lois, Aldrey, 2010, p. 593).

La structure territoriale interrégionale de la Galice est celle fixée au XIXe siècle. La région se divise en quatre provinces et celles-ci en 313 communes. Ces unités territoriales locales ont des tailles démographiques et superficielles très variées. 114 ont

moins de 2 000 habitants, tandis que les 22 communes les plus peuplées recensent 52,4 % de la population galicienne (voir tableau 1). Il s'agit d'une organisation politico-administrative considérée par certains comme inadéquate (Constenla, 2018, p. 79).

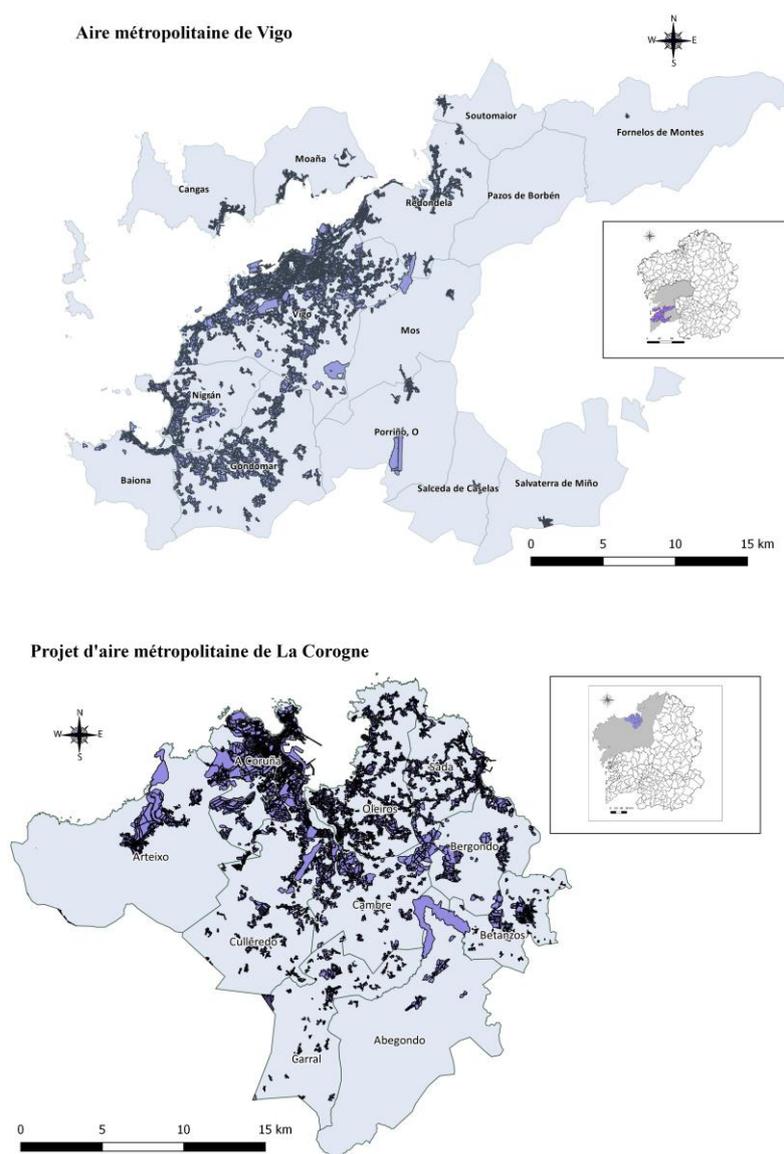
Tableau 1- Communes de la Galice par nombre d'habitants en 2017

Intervalles	Nombre de communes	Habitants
Jusqu'à 2 000 habitants	114	143 400
De 2 001 à 5 000 habitants	87	283 998
De 5 001 à 10 000 habitants	57	389 892
De 10 001 à 20 000 habitants	33	472 440
De 20 001 à 50 000 habitants	15	431 197
De 50 001 à 100 000 habitants	4	344 691
De 100 001 à 500 000 habitants	3	642 721
Total	313	2 708 339

Source : Institut Galicien des Statistiques (2018)

Les communes ont la responsabilité de la gestion du sol et de l'approbation des plans, avec un fort contrôle de la Communauté autonome (Lois, Aldrey, 2010, p. 598). D'autre part, elles se sont consolidées, en particulier durant la période démocratique, en tant qu'institutions fondamentales dans le quotidien des personnes. Leur rôle majeur en tant qu'administration la plus proche des sensibilités et des demandes des citoyens est fondamental dans des aspects qui ont un impact sur la qualité de vie et sur le développement socioéconomique des habitants (Rodríguez, 2005, p. 9). Toutefois, la réalisation de ces fonctions exige de disposer de bonnes ressources financières et budgétaires. Mais malheureusement les gouvernements locaux dépendent des entreprises privées pour l'investissement et cela limite leur capacité pour prendre des décisions politiques en toute liberté (Keatings, 2008, p. 68). En outre, dans le cas de la Galice, de nombreuses communes présentent de graves carences financières qui donnent lieu à une faiblesse politique et fonctionnelle, à une tutelle excessive et à une dépendance des administrations de niveau supérieur et à une inadaptation de leurs limites administratives aux dynamiques territoriales et économiques plus récentes (Rodríguez, 2005, p. 9). Par exemple, l'expansion urbaine constante est en passe de conduire à un débordement du fait physique de la ville sur les communes voisines et il en résulte que la carte municipale actuelle reflète une obsolescence claire (Rodríguez, 2005, p. 15).

Fig. 3 – Aire métropolitaine de Vigo et projet d'aire métropolitaine de La Corogne



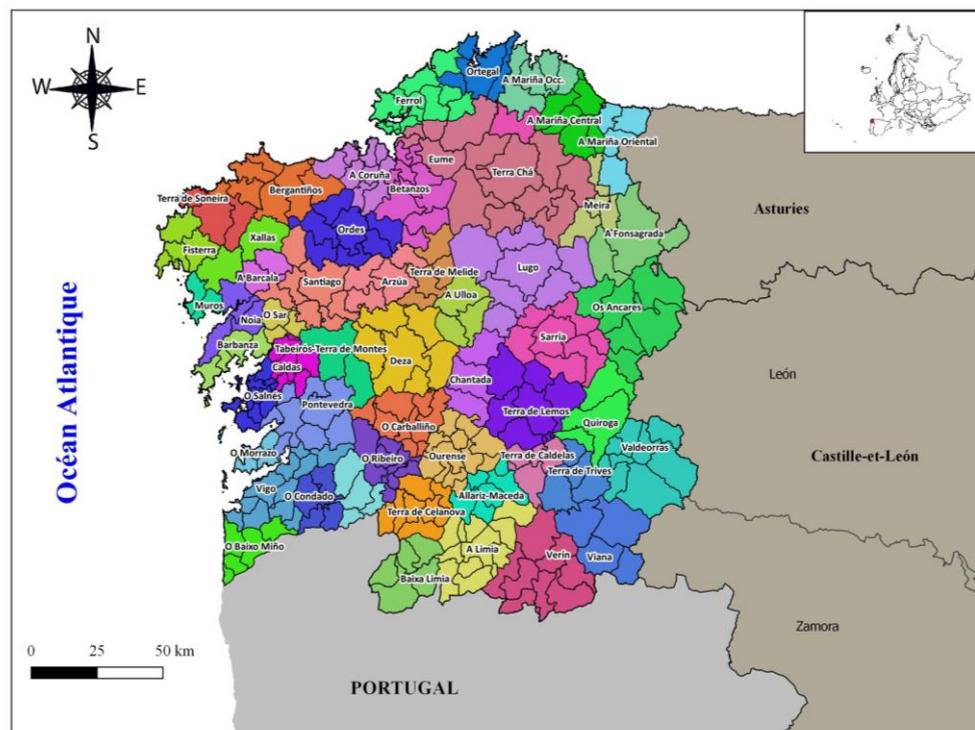
Source : CNIG (en ligne) et élaboration propre.

En ce sens, les deux villes les plus grandes et peuplées de la Galice, Vigo, dans la province de Pontevedra, et La Corogne, capitale de sa province, forment une réalité urbaine qui dépasse leur limite municipale et s'étend sur les communes de leur périphérie (Lois, Pino, 2015). Cette circonstance a rendu obsolète la division administrative et territoriale municipale et exige une organisation métropolitaine. Dans la zone urbaine de Vigo, cet aspect a été travaillé et, par le biais d'une initiative autonome, l'aire métropolitaine de Vigo a été créée en vertu de la Loi 4/2012 (Journal officiel de l'État espagnol -BOE-, 2018). Il s'agit d'une entité locale supra-municipale, à caractère territorial, composée des communes de Vigo et de celles de sa zone d'influence (voir fig. 3). Elle possède une capacité juridique et une autonomie. Néanmoins, sa constitution a entraîné un affrontement politique entre le gouvernement autonome et les autorités municipales du noyau principal, Vigo. Le désaccord s'est soldé par une plainte présentée par la Junte de Galice à propos de l'illégalité du processus et par une décision judiciaire du Tribunal administratif numéro 1 de Vigo en 2017, ratifiée

par le Tribunal Supérieur de Justice de Galice en 2018, qui suspendit l'organisme. Aujourd'hui, ce projet est très loin de favoriser une planification conjointe et coordonnée pour Vigo et sa métropole. Dans le cas de La Corogne, la formation de son aire métropolitaine est toujours une idée débattue lors de réunions entre les maires des communes qui la composeraient (voir fig. 3). Dans ce consensus politique en cours de construction, il existe des désaccords entre des communes au gouvernement progressiste et d'autres pilotées par les conservateurs. En fait, les trois communes actuellement gouvernées par ces derniers se sont écartées du projet. Dans ce cas, le fonctionnement d'un organisme administratif-territorial s'annonce également difficile à court terme dans la zone urbaine de La Corogne.

Nonobstant le problème s'aggrave en milieu rural. De nombreux citoyens des provinces de Lugo et d'Ourense et de l'arrière-pays des provinces de La Corogne et de Pontevedra résident dans de petites communes qui ne peuvent pas assurer tous les services dont elles ont besoin. Ce sont des entités qui ont de graves problèmes de dépendance financière, qui dans certains cas extrêmes ont donné lieu à des cas de népotisme et de corruption (Lois, Aldrey, 2010, p. 602). La racine du problème est la prolifération de petites communes marquées par une forte faiblesse économique, technique et fonctionnelle et qui rencontrent de grandes difficultés pour exercer les compétences qui leur reviennent. Il s'agit d'un phénomène clairement croissant dans les zones rurales galiciennes à cause de l'intense processus de dépeuplement des dernières décennies (Rodríguez, 2005, p. 10).

Fig. 4 – Carte des comarques de la Galice



Source : Precedo (1997), CNIG (en ligne) et élaboration propre

En Galice, l'excessive fragmentation municipale doit être surmontée (Precedo, 1997, p. 9). Cela a été tenté, en vain. La principale solution abordée a été la comarcalisation du territoire galicien. Autrement dit, la division de la Galice en comarques considérées comme une *portion du territoire constituée de lieux contigus qui présentent des caractéristiques communes et, à la fois, se distinguent d'autres de leur*

entourage immédiat (Precedo, 1997, p. 9). La comarque serait un domaine territorial à mi-chemin entre les provinces et les entités locales, constituée d'un ensemble de communes. Les comarques possèdent une longue tradition en Espagne en tant qu'unités spatiales au sens géographique (Rodríguez, 2009, p. 79). Dans le cas de la Galice, la pensée nationaliste développée depuis le XIXe siècle, avec des contributions considérables, comme celle du géographe Ramón Otero Pedrayo, percevait la Galice comme une unité articulée autour de comarques et de villes. Cette idée marquera le Statut d'autonomie de 1936, anéanti par le coup d'État franquiste. L'idée de comarcalisation a persisté. Précisément, le Statut d'autonomie de 1981 incorpore la possibilité de définir une nouvelle division politico-administrative du territoire qui favorisera l'approbation conformément à la loi d'un plan de développement comarcal de la Galice en 1996 et d'une carte de comarques qui divisait la communauté autonome en 53 comarques en 1997 (voir fig. 4).

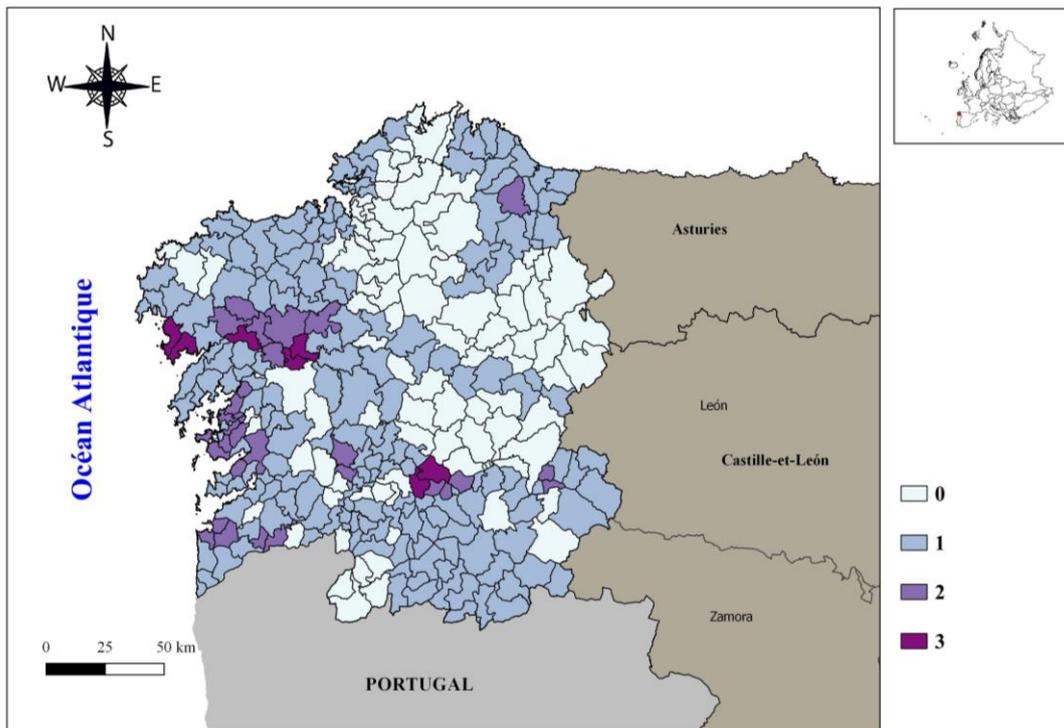
Le plan fut conçu par le géographe Andrés Precedo et formulait une division du territoire de la Communauté autonome en domaines supra-municipaux d'une extension similaire et généralement centralisés par un noyau urbain qui faisait fonction de chef-lieu (Lois, Aldrey, 2010, p. 599). Malgré le fait qu'il s'agissait d'une association supra-municipale à caractère stable qui visait à rationaliser les décisions à l'échelle locale et s'assurer que toute la population accède de manière égalitaire aux services, et en dépit du fait qu'elle devait être l'unité territoriale stratégique pour *construire l'avenir de la Galice* (Precedo, 1997, pp. 9-11), la comarcalisation dans les quatre provinces a progressivement péri (Lois, Aldrey, 2010, p. 595). Aujourd'hui, sans être annulé, ce modèle territorial a été dissout de fait et quasiment aucun objectif n'a été atteint (Aldrey, 2015, p. 177). La responsabilité première d'une quelconque Communauté autonome indiquée par Loughlin (1999), consistant à encourager les groupements de communes et à réordonner coactivement la carte municipale, n'a pas été respectée. Dans plusieurs pays européens, nous assistons à un puissant mouvement de rationalisation des territoires qui se déroule malgré l'opposition au départ de nombreuses communes (par exemple, les groupes communaux à travers la mise en place de structures intercommunales comme en France). En Galice, c'est un échec. L'état d'autonomie n'a pas été en mesure d'établir des fusions intercommunales. Pas plus que la loi de comarcalisation ultérieure.

La réponse la plus évidente au problème, la fusion municipale, n'a pas non plus été menée à bien. Il est évident que la fragmentation allait se résoudre par le biais d'une restructuration des entités locales à partir de leur groupement et/ou fusion. Néanmoins, il a été prouvé que la fusion de communes dépend davantage de l'identité sociale que des aspects techniques et d'opportunités économique-fonctionnelles (Daffon, 1993). Ainsi, en Galice le fort impact politico-social qu'allait entraîner une restructuration de la carte municipale à partir de la fusion de communes a empêché toute action en ce sens. Finalement, une situation intermédiaire moins radicale et plus facile à assumer, par le biais d'entités de coordination ou de collaboration pour la prestation de certains services publics et locaux, a été choisie (Rodríguez, 2005, p. 10).

Il s'agit des mancomunautés municipales. Ce sont des entités de coopération supra-municipales volontaires qui suivent le modèle français des *syndicats de communes*, visant à couvrir les carences de la petite commune (Rodríguez, 2005, p. 66). La Galice recense 38 mancomunautés (ministère des finances et administrations publiques, en ligne). Bien qu'étant des figures administratives définies par la législation locale, elles se limitent à la gestion et la prestation de services (Lois *et al.*, 2001, p. 222). C'est pourquoi on peut parler d'une faible répercussion des formules de coopération supra-municipale (Rodríguez, 2005, p. 9). Il est courant qu'une même

commune appartient à deux ou trois mancomunautés (voir fig. 5). L'obsolescence de l'organisation administrative-territoriale de la Galice reste sans réponse et les mancomunautés restent des preuves du dysfonctionnement et des solutions urgentes à des problèmes très précis.

Fig. 5 – Communes de la Galice par nombre de mancomunautés auxquelles elle appartient en 2017



Source : CNIG (en ligne), Ministère des finances et administrations publiques (en ligne) et élaboration propre.

6. Conclusion

Cet article tente de contribuer au débat sur les processus de régionalisation dans le sud-ouest européen à travers le cas de la Galice. Nous nous trouvons face à une région historique et dynamique qui ne répond à aucun retard traditionnel, c'est-à-dire une situation d'atonie héritée de siècles passés et qui se poursuit dans le présent, bien qu'elle n'ait pas encore atteint les niveaux économiques d'autres régions espagnoles et européennes. Il s'agit néanmoins d'un territoire hétérogène frappé d'une inquiétante désarticulation interne, aussi bien socioéconomique et urbaine-littorale qu'administrative, la fragmentation municipale.

Face à cette situation, et suite à l'analyse réalisée lors de recherches, nous concluons et proposons les idées suivantes à caractère proactif, et par conséquent également ouvertes à la discussion et au débat :

- a) La Galice n'a pas su tirer profit de son caractère de nationalité historique et de son fait différentiel pour atteindre une plus grande capacité d'autodétermination. L'asymétrie initiale du fait d'être une Communauté autonome historique a disparu en 1992 lorsque la situation juridique et de compétences de toutes les communautés est devenue égale. La pression sociale et politique exercée par le Pays Basque et la Catalogne, qui ont

obtenu des traitements de faveur dans des questions économiques et politiques, voire fiscales dans le cas du Pays Basque étant donné que ce territoire possède son propre système fiscal depuis 1981 par le dénommé Concert économique), n'a pas été utilisée par la Galice. Les représentants politiques galiciens dans les institutions étatiques devraient faire valoir ce fait différentiel, au moins de la même façon que leurs homologues basques et catalans.

- b) La régionalisation de la Galice stagne. Depuis 2004, l'Espagne a entrepris un processus de rénovation complète des Statuts d'autonomie. Huit communautés au total l'ont réalisée, or la Galice n'en fait pas partie⁶. Plus de 30 ans se sont écoulés depuis la formation de la communauté et l'autogouvernement a permis de surmonter le retard traditionnel grâce à un dynamisme économique, sans atteindre le niveau moyen espagnol ni européen. Le processus de réformes statutaires autonomes stagne depuis 2011 suite aux effets dérivés de la crise économique. Cependant, la Galice doit l'aborder pour consolider un Statut d'autonomie qui réponde aux réalités du XXIe siècle. La volonté politique majoritaire pour ce faire semble actuellement lointaine. Le Parti Populaire, un parti conservateur qui gouverne en Galice depuis 2009 et a remporté les dernières élections de 2016 en obtenant la majorité absolue, a abandonné l'idée d'une réforme du statut et cette question ne fait pas partie de son agenda politique. L'opposition, constituée par des forces de gauche, pour la plupart nationalistes, présente certaines faiblesses et des divisions internes qui conduisent à un certain pessimisme en ce qui concerne cette question à l'avenir.
- c) La législation pour l'aménagement du territoire a déjà été approuvée, ainsi que les Directives de l'aménagement du territoire. Le plus difficile reste à faire, les appliquer avec bon sens. Des plans d'aménagement du territoire sous-régionaux sont nécessaires pour résoudre la désarticulation intrarégionale de la Galice. La différence entre le secteur urbain et rural persistera étant donné que les dynamiques sont structurelles. Cependant, une politique d'aménagement du territoire adéquate permettrait d'axer l'urbanisation des communes rurales périphériques des principales villes sur des aspects plus avantageux (une meilleure accessibilité, un vaste marché de consommation, une disponibilité de services urbains, etc.) et non pas sur la favorisation d'une urbanisation capitaliste spéculative et prédatrice du territoire. Dans le domaine rural, un aménagement du territoire sous-régional adéquat est la formule pour tirer profit des dynamiques endogènes les plus positives et réactiver l'arrière-pays de la Galice, si pas totalement, du moins la majeure partie. Une véritable politique d'aménagement du territoire est nécessaire.
- d) La comarcalisation a échoué et la fusion des communes n'est pas viable en raison de l'identité territoriale exprimée par bon nombre de citoyens. Les mancomunautés ne sont qu'une solution provisoire pour résoudre le besoin existant de rationaliser les infrastructures et les services. Il s'agit d'un problème complexe, mais qui peut être résolu en régulant une organisation supra-municipale, avec des entités locales supra-municipales (qu'elles soient des comarques ou pas) ayant un caractère juridique, des compétences propres et du financement, et en les unifiant avec les politiques d'aménagement du

⁶ La Communauté valencienne et Catalogne en 2006 ; Îles Baléares, Andalousie, Aragon et Castille-et-León en 2007 ; Navarre, 2010 et Estrémadure en 2011.

territoire sous-régionales. Cela n'entraînerait pas la disparition des communes. L'identité territoriale et le patrimoine culturel immatériel que possèdent les communes galiciennes ne disparaîtraient pas. Elles perdraient uniquement quelques-unes de leurs fonctions, les plus coûteuses, entre les mains de ces nouvelles entités locales. En réalité, cela est déjà arrivé en Galice lorsque les paroisses religieuses perdirent leur fonctionnalité administrative.

Les quatre points des conclusions et leurs propositions ont en commun l'exigence d'une volonté et d'un consensus politique, ainsi que de l'engagement citoyen. L'exemple de l'aire métropolitaine de Vigo, suspendue en raison de l'affrontement des administrations, est l'opposé de ce qui doit arriver à l'avenir dans la régionalisation de la Galice.

7. Bibliographie

- AJA FERNÁNDEZ, E., *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.
- ALDREY VÁZQUEZ, J. A., « El pausado avance de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico en Galicia », dans PINA, H., MARTINS, F. (Dir.), *The overarching issues of the European space : Spatial planning and multiple paths to sustainable and inclusive development*, Universidade do Porto, Porto, 2015, p. 169-186.
- BEIRAS TORRADO, X. M., *O atraso económico de Galicia*, Xerais, Vigo, 1972.
- BLANCO VALDÉS, R. L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia : a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005.
- BOUHIÉ, A., *La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire*, Imprimerie Yonnaise, La Roche-sur-Yon, 1979.
- BULLETIN OFFICIEL DE L'ÉTAT ESPAGNOL (BOE), *Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo* [en ligne] URL : <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-6190-consolidado.pdf>, consulté le 6 octobre 2018.
- CACIAGLI, M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalism, integrazione europea*, Il Mulino, Bolonia, 2003.
- CARRERAS SERRA, F. DE, *Nación y nacionalidad en la Constitución española*, Junta de Andalucía, 2005, URL : http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/Nacion_nacionalidad.pdf, consulté le 31 juillet 2018.
- CENTO BULL, A., GILBERT, M., *The Lega Nord and the Northern Question in Italian politics*, Palgrave, Londres, 2001.
- CENTRE NATIONAL D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE (CNIG), *Centro de descargas*, [en ligne] URL : <http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp>, consulté le 21 septembre 2018.
- CONSTENLA VEGA, X., *O colapso territorial en Galiza*, Galaxia, Vigo, 2018.
- DAFFON, B., *Comment préparer une fusion de communes : petit guide à l'usage des autorités communales*, Université de Fribourg, Fribourg, 2003.
- ELIAS, A., « Introduction : Whatever happened to the Europe of the Regions ? Revisiting the regional dimension of European politics », *Regional and Federal Studies*, 18 (5), 2008, p. 483-492. DOI : 10.1080/13597560802351655
- FARINÓS DASÍ, J., ALDREY VÁZQUEZ, J. A., RÍO FRANQUEIRA, D. DEL, « Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España », dans RIVA, J. de la, IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (Dir.), *Análisis espacial y representación*

geográfica : innovación y aplicación, Universidad de Zaragoza, Saragosse, 2015, p. 79-88.

FARINÓS DASÍ, J., BOIRA MAIQUES, J. V., PALOMO TORRALVA, V., RÍO FRANQUEIRA, D. DEL, « Planificación territorial estratégica supramunicipal en España : actualización regional y tipologías resultantes », dans RIVA, J. de la, IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (Dir.), *Análisis espacial y representación geográfica : innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza, Saragosse, 2015b, p. 89-98.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *Organización del espacio y economía rural en la España atlántica*, Siglo XXI, Madrid, 1975.

GONZÁLEZ BERAMENDI, X., NÚÑEZ SEIXAS, X.M., *O nacionalismo galego*, A Nosa Terra, Vigo, 1996.

GREMION, P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976

INSTITUT GALICIEN DES STATISTIQUES, *Concellos e a súa poboación clasificados polo número dos seus habitantes*, [en ligne], mis en ligne le 2 janvier 2018, URL : <https://www.ige.eu>, consulté le 20 septembre 2018.

INSTITUT NATIONAL DES STATISTIQUES (INS), *Padrón municipal de habitantes 2017*, [en ligne] URL : https://www.ine.es/pob_xls/pobmun.zip, consulté le 21 septembre 2018.

JÁUREGUI BERECIARTU, G., *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o ucronía ?* Ariel, Barcelone, 1997.

KEATING, M., « Thirty years of territorial politics », *West European Politics*, 31 (1), 2008, p. 60-81. DOI :10.1080/01402380701833723.

LOIS GONZÁLEZ, R. C., « Noves realitats territorials de Galícia », *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 55, 2003, p. 151-176.

LOIS GONZÁLEZ, R. C., « Galiza no espaço lusófono. Uma aproximação a partir da Geografia », *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 10, 2016, p. 9-33. DOI :10.17127/got/2016.10.001.

LOIS GONZÁLEZ, R. C., ALDREY VÁZQUEZ, J., « El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia », *Cuadernos Geográficos*, 47, 2010, p. 583-610.

LOIS GONZÁLEZ, R. C., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., SANTOS SOLLA, X. M., SOMOZA MEDINA, J., « Galicia y la polisemia del término regional », *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, 2001, p. 209-227.

LÓPEZ PORTÁS, M. B., *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*, thèse doctorale de droit public et théorie de l'État, Saint-Jacques de Compostelle, 2006.

LOUGHLIN, J. (Dir.), *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxembourg, 1999.

MINISTERE DES FINANCES ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, *Registro de entidades locales*, [en ligne] URL : <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/12/all>, consulté le 6 septembre 2018.

MORGAN, K., « The learning region : Institutions, innovation and regional renewal », *Regional Studies*, 41, 2007, p. 147-159. DOI : 10.1080/00343400701232322.

ORTEGA VALCÁRCCEL, J., *Los horizontes de la Geografía*, Ariel, Barcelone, 2000.

PRECEDO LEDO, A., *O mapa comarcal de Galicia*, Xunta de Galicia, Saint Jacques de Compostelle, 1997.

RODRIGUEZ CASTELAO, A. D., *Sempre en Galiza*, Galaxia, livre électronique, 2004 (année de publication de l'ouvrage original 1944).

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Territorio y gobierno local en España*, Civitas, Cizur Menor, 2005.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (Dir.), *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Netbiblo, La Corogne, 2009.

SHARPE, L.J. (dir.), *The rise of meso government in Europe*, Sage, Londres, 1993.

VILLARES PAZ, R., « Galicia », dans FUSI, J. P., *España, Autonomías*, Espasa Calpe, Madrid, 1989, p. 465-516.