



La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne) : enjeu économique ou alibi idéologique ?

José-Ignacio Vila-Vázquez, Juan-Manuel Trillo-Santamaría, Valérià Paül

DANS ESPACES ET SOCIÉTÉS 2015/1 n° 160-161 , PAGES 115 À 133

ÉDITIONS ÉRÈS

ISSN 0014-0481

ISBN 9782749247458

DOI 10.3917/esp.160.0115

Date de mise en ligne : 25/03/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-1-page-115?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour érès.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne) : enjeu économique ou alibi idéologique ?

José-Ignacio Vila-Vázquez
Juan-Manuel Trillo-Santamaría
Valerià Paül

Les modèles d'organisation territoriale en Europe ont fait l'objet de discussions récentes en sciences sociales afin d'expliquer les différences entre les États, de réduire les dysfonctionnements démocratiques et de contribuer à améliorer la coordination au sein des organismes *supranationaux*, notamment de l'UE (Kada, 2010 ; Loughlin et *al.*, 2010). Cet article se positionne dans le domaine de la géographie politique en analysant la question des délimitations territoriales et la manière selon laquelle les pouvoirs politiques, à travers leurs

*José-Ignacio Vila-Vázquez, doctorant Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Xeografía, Grupo ANTE GI 1871 et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR 8504
jivilavazquez@gmail.com*

*Juan-Manuel Trillo-Santamaría, postdoctorant Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Xeografía, Grupo ANTE GI 1871 et Université Toulouse 2 Le Mirail, UMR 5044
Departamento de Xeografía
juanmanuel.trillo@usc.es*

*Valerià Paül, Assitant professor, The University of Western Australia, School of Earth and Environment, Planning and Transport Research Centre (PATREC)
valeria.paul@uwa.edu.au*

discours, se matérialisent dans le territoire à plusieurs échelles (Taylor et Flint, 2000). Cette étude vise à examiner les propositions de réorganisation des collectivités locales dans l'organisation territoriale en Espagne dans l'actuel contexte de crise économique, sociale et institutionnelle.

Parmi les États européens, l'État espagnol présente un régime démocratique décentralisé (Kada, *op. cit.* ; Loughlin et *al.*, *op. cit.* ; Dunkerley et *al.*, 2002) qui se traduit par une diversité des modèles d'organisation des collectivités territoriales. Nous nous concentrerons sur le cas de la Galice. La Constitution espagnole de 1978, qui reconnaît « le droit à l'autonomie des nationalités et des régions » (art. 2), et le Statut d'Autonomie de la Galice de 1981 (art. 1.1) la définissent comme « nationalité¹ ». Pour se référer aux « nationalités et régions² » le terme « communauté autonome » (*comunidades autónomas*, CA) est habituellement utilisé. La Galice est un cas d'étude révélateur des tensions idéologiques liées à l'organisation territoriale (Paül et Pazos, 2009 ; García-Álvarez, 2002). La présence du nationalisme galicien offre un panorama de confrontation avec l'État central. Comme affirme J. Nogué (1991, p. 68), « les nationalismes infra-étatiques prennent ce sujet [l'organisation territoriale] comme un vrai cheval de bataille » parce que l'État-nation marque sa présence sur le territoire à travers son propre découpage territorial. Cela entraîne de fortes confrontations.

L'idée de départ est que l'idéologie territoriale, en tant que conception politique et sociale du modèle idéal d'organisation territoriale (Dubois, 2009 ; Merlin et Choay, 2009), est toujours à l'origine des propositions de réformes des collectivités locales. Comme P. Subra (2007, p. 269-270) a déjà souligné, « derrière son apparente technicité, et même son austérité, [...] il s'agit d'un problème géopolitique », parce que les échelles sont toujours construites, et non préconfigurées (Marston, 2000). L'idéologie constitue un élément essentiel dans le processus historique et politique de construction de l'espace (Lefebvre, 1970, p. 58). Quant à l'idéologie territoriale, elle fait référence aux principes, aux valeurs et à l'imaginaire qui sont à l'origine des différents modèles d'orga-

1. Terme employé dans la Constitution de 1978 pour désigner certains territoires. Les « nationalités » en Espagne acquièrent le degré d'autonomie le plus élevée d'après l'art. 151 et la 2^e disposition transitoire du texte constitutionnel se référant à Catalogne, Pays Basque et Galice (Gómez-Mendoza et García-Álvarez, 2001). En France, tout comme en Espagne, « nationalité » et « nation » sont indissociables. Mais les rédacteurs constitutionnels espagnols ont utilisé « nationalité » comme euphémisme de « nation », afin d'éviter de reconnaître formellement que l'Espagne est un État plurinational.

2. Nous éviterons les mots « nation » et « nationale » ; lorsque nous nous référons à l'ensemble de l'Espagne nous parlerons d'« État ». Ainsi, pour obtenir une meilleure compréhension du lectorat francophone nous utilisons ici « région » et « régionale » par rapport aux CA.

nisation politico-administrative et de gestion du territoire. Cette organisation territoriale est rattachée à deux dimensions politico-administratives indissociables : d'une part, les découpages territoriaux, et de l'autre, les collectivités et les gouvernements (Paül et Pazos, *op. cit.* ; Paül, 2007).

Notre hypothèse est que les réformes actuelles de « rationalisation » de l'administration locale en Galice, bien que soutenues par des arguments d'ordre technique et d'efficacité économique, sont motivées par une dimension idéologique cachée. La méthodologie employée a consisté en l'analyse des discours des acteurs politiques à travers la presse (García, 2005), ainsi qu'en la lecture critique de la législation et des projets de loi, et des rapports officiels. Cet article s'articule autour de trois parties puis des conclusions. Premièrement, pour situer la recherche, les idéologies territoriales des acteurs et des partis politiques galiciens sont expliquées depuis une approche géo-historique. Deuxièmement, nous analysons les rapports de dépendance financière et les compétences des collectivités locales dans l'organisation territoriale galicienne. Enfin, le corps central de l'article consiste en l'analyse du discours politique en privilégiant les échelles territoriales les plus concernées par les discussions.

UNE CONSTRUCTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES GALIENNES EN TENSION ENTRE DEUX IDÉOLOGIES TERRITORIALES : LIBÉRALE ET *GALEGUISTA*

Depuis le XIX^e siècle deux idéologies territoriales principales, se référant à l'échelle locale, se sont opposées en Galice. D'une part, celle issue de l'État libéral, caractérisée par une vision centraliste de l'Espagne, et qui a été défendue historiquement, *grosso modo*, par les partis majoritaires (conservateurs, libéraux et socialistes). De l'autre, celle rattachée au courant culturel, idéologique et politique du *galeguismo*, qui cherche à établir en Galice une organisation territoriale décentralisée et basée sur des découpages adaptés à ses spécificités géographiques. Une discussion semblable entre deux idéologies territoriales, le libéralisme espagnol et le *catalanisme*, s'est maintenue également en Catalogne pendant cette période (Paül, *op. cit.*). Au Pays Basque la situation a été différente, entre autres parce que la construction territoriale basque s'est constituée sur la base des provinces préexistantes. Ailleurs en Espagne cette confrontation entre deux idéologies territoriales a été pratiquement absente compte tenu de l'inexistence de nationalismes infra-étatiques forts.

Il est admis que l'État libéral du XIX^e siècle va bouleverser l'organisation territoriale de l'Espagne, en mettant fin à la complexe juxtaposition de seigneuries et de régimes d'autres types de l'Ancien Régime. F. Nadal (1987) signale que le libéralisme formule un projet unitaire et centraliste de l'administration territoriale qui, inspiré par la Révolution française, est à l'origine d'une carte

uniforme pour toute l'Espagne. Le modèle territorial est structuré à travers deux échelles : la province (et sa collectivité, la *deputación*) et la commune (dont la collectivité est l'*ayuntamiento*³). Toutes deux doivent être comprises comme « des acteurs de l'État dans la périphérie [...] démunis de capacité d'action autonome » (García-Álvarez, *op. cit.*, p. 235). En dépit de l'existence d'un discours fédéraliste, ou *a minima*, autonomiste dans certaines parties de l'Espagne, qui s'opposait à ce modèle libéral, dans la pratique celui-ci s'est imposé sur tout le territoire et persiste, malgré quelques exceptions, jusqu'à la Constitution de 1978.

Le découpage provincial a été largement étudié par J. Burgueño (2011, 1996) et J. García-Álvarez (*op. cit.*). Le premier a récemment qualifié les provinces d'« inventions », parce qu'elles répondent à l'importation du modèle français associé à sa volonté de rationalisation et d'uniformisation. La carte provinciale finalement approuvée a été celle de J. de Burgos, en 1833. Celle-ci fixe le découpage de l'ancien royaume galicien en quatre provinces.

Les communes trouvent leurs origines dans d'anciennes juridictions seigneuriales, bien que la carte municipale ait varié ostensiblement lors du XIX^e siècle. En Galice, le processus a été plus compliqué, parce qu'existent plus de 30 000 noyaux de peuplement organisés depuis le Haut Moyen Âge dans environ 4 000 *parroquias*⁴. La stratégie a consisté à agréger des *parroquias* pour former des communes, tout en respectant les limites des provinces (Fariña, 1990). La commune ainsi conçue est une déclinaison locale d'un modèle centraliste, très loin de l'idiosyncrasie territoriale galicienne et du modèle proposé historiquement par le courant idéologique du *galeguismo*.

En Galice, ce modèle territorial libéral sera en effet contesté par le *galeguismo* (González, 1994), mouvement politique qui poursuit l'affirmation et la défense de l'identité galicienne depuis le milieu du XIX^e siècle (Beramendi, 2007). Le *galeguismo* a évolué, renforçant progressivement le désir d'une organisation politique propre pour la Galice (parmi laquelle se trouve l'autonomie régionale), et a abouti à l'actuel nationalisme, qui défend le droit à l'auto-détermination du peuple galicien.

Le *galeguismo* politique conçoit la province comme une structure artificielle qui divise l'uniformité de la Galice, et réclame donc sa suppression depuis

3. Les *provincias* équivalent aux départements français, avec leur collectivité, le Conseil général (*deputación* en galicien, *diputación* en espagnol) ; la commune, *concello* en galicien, fait référence tant à la collectivité (« mairie » en français, *ayuntamiento* en espagnol) qu'à l'entité territoriale (« commune » et *municipio*, respectivement).

4. En Galice, les *parroquias* constituent le niveau de base de l'organisation territoriale. Ayant une origine ecclésiastique, celles-ci permettent d'expliquer la construction historique de l'espace, notamment du milieu rural, à l'image des paroisses françaises.

le milieu du XIX^e siècle, proposant des découpages territoriaux alternatifs à celui de la province. Ainsi, le *galeguismo* conçoit la Galice comme un territoire composé de *parroquias* et *comarcas*⁵, et les reconnaît comme les structures d'organisation le plus adaptées à sa réalité géographique. A. R. Castelao, le penseur nationaliste galicien de référence du XX^e siècle, défend que « les *parroquias* autonomes doivent se fédérer par *comarcas* naturelles, pour constituer de communes d'une aire très étendue » (Castelao, 1977 [1944], p. 121). Les communes seront constamment critiquées par le *galeguismo*, tant pour leur fonctionnement que pour leur découpage administratif, considéré comme inadéquat, en proposant que les *comarcas* se substituent aux communes. Néanmoins, dans les trois dernières décennies le *galeguismo* tend à minorer sa critique envers la carte municipale (Paül et Pazos, *op. cit.*), probablement parce qu'il participe au gouvernement de plusieurs communes galiciennes.

Depuis le début de la décennie 1980, le nationalisme galicien est regroupé autour du *Bloque Nacionalista Galego* (BNG)⁶ et continue à défendre l'idée d'une Galice organisée en *parroquias* et *comarcas*, sans *deputacións*. Les deux autres grands partis politiques en Galice, le Partido Popular de Galicia (PPdeG) et le Partido dos Socialistas de Galicia (PSdeG) sont rattachés aux deux grands partis espagnols, respectivement conservateur et socialiste. Malgré les différences d'orientations politiques évidentes entre ces deux derniers partis, en ce qui concerne l'idéologie territoriale ils ne présentent pas de grandes divergences : ils ne se positionnent pas ouvertement pour la disparition des *deputacións*. Quant aux communes, ces deux partis politiques ont toujours montré une volonté de stabilité de la carte municipale, bien que ces derniers temps le gouvernement régional du PPdeG défende le besoin de les fusionner pour réduire leur nombre.

CHEVAUCHEMENT DE COMPÉTENCES ET DÉPENDANCES FINANCIÈRES À L'ÉCHELLE LOCALE

Depuis la Constitution de 1978, l'organisation territoriale décentralisée espagnole est articulée à deux niveaux : celui de l'État et celui des CA. Les collectivités locales dépendent de la législation de ces deux échelons. En Galice, il faut prendre en compte la Loi 7/1985 sur les bases du Régime Local, qui vient d'être profondément modifiée par la Loi 27/2013 de Rationalisation et Durabilité de l'Administration Locale (pour l'ensemble de

5. Les *comarcas* sont les équivalents des « pays » français.

6. Lors des élections galiciennes de l'automne 2012, le BNG a connu une scission, et des nouveaux partis tels qu'AGE (*Alternativa Galega de Esquerdas*) sont apparus. Ainsi, depuis cette IX^e Législature, les deux partis nationalistes indiqués ont des représentants dans le Parlement Galicien.

l'État), et la Loi 5/1997 sur l'Administration locale (pour la Galice). Le principe d'« autonomie » explique que les différentes collectivités territoriales obtiennent et gèrent leurs ressources propres, ayant pour objectif la défense de leurs intérêts. L'armature des collectivités locales se caractérise par la présence d'une architecture complexe, par des liens de dépendance financière et par un manque de clarté dans la répartition des compétences (Loughlin *et al., op. cit.*) (Figure 1).

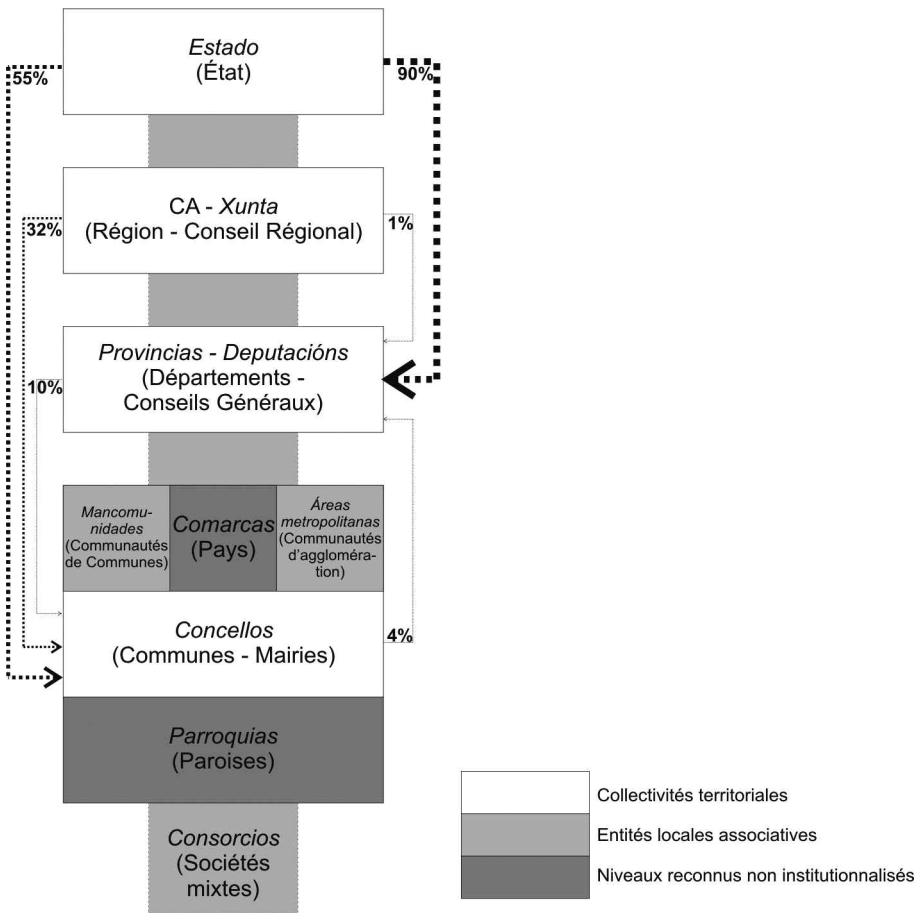


Figure 1 - L'armature des collectivités territoriales en Galice, et les moyennes des principaux transferts totaux vers les concellos et les deputacións galiciennes (en pourcentage, en 2010)
 (Source : les auteurs, d'après le Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas du gouvernement espagnol, 2013).

Les collectivités territoriales principales sont les *concellos* (315) et les *provincias* (4), comme dans toute l'Espagne. De plus, deux niveaux ont été reconnus par la législation régionale comme propres à la réalité galicienne : les *parroquias* et les *comarcas*, qui sont respectivement des échelles *infra* municipale et *supra* municipale. Mais, ces entités locales ont eu un développement réel presque nul (Paül et Pazos, *op. cit.* ; Paül, *op. cit.*). La Loi 5/1997 établit trois entités intercommunales de type associatif, qui ne sont pas reconnues comme collectivités autonomes (Rodríguez, 2011 ; Fig. 1). Celles-ci sont les *mancomunidades* (43), les aires métropolitaines (1) et les *consorcios* (22)⁷. Certaines de ces entités proviennent de découpages *supra* municipaux mis en œuvre afin de gérer des projets de développement local financés par des initiatives européennes telles que le LEADER. Très peu de changements ont été opérés depuis le XIX^e siècle dans la carte communale et celle des provinces. Par contre, les armatures *supra* municipales montrent une pluralité de découpages (Figure 2, p. 122).

D'après la Figure 1 et le tableau 1, nous pouvons affirmer que les communes disposent de ressources propres, mais surtout qu'elles profitent de recettes issues des impôts régionaux et étatiques, ainsi que des transferts directs de la région et de l'État. La dotation financière des niveaux supérieurs de l'administration aux communes galiciennes représente environ 40 % des recettes de leurs budgets, dont 55 % en provenance de l'État et 32 % de la CA (Tableau 1). Ces indicateurs reflètent bien la dépendance des communes par rapport aux CA et à l'État.

	2008		2010		2012	
	Recettes en milliers d'euros	% des recettes	Recettes en milliers d'euros	% des recettes	Recettes en milliers d'euros	% des recettes
Transferts courants et transferts de capital envers les communes	955.914	41,13	1.021.813	42,97	833.004	37,99
État	528.010	22,72	558.109	23,47	486.168	22,17
CA	308.888	13,29	326.646	13,74	255.394	11,65
<i>Deputacións</i>	70.603	3,04	99.929	4,20	58.148	2,65

Tableau 1 - Transferts aux communes de la Galice
(Source : les auteurs, d'après le Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas du gouvernement espagnol, 2013)

7. *Mancomunidades* (« communauté de communes ») et *consorcios* (« sociétés mixtes »).

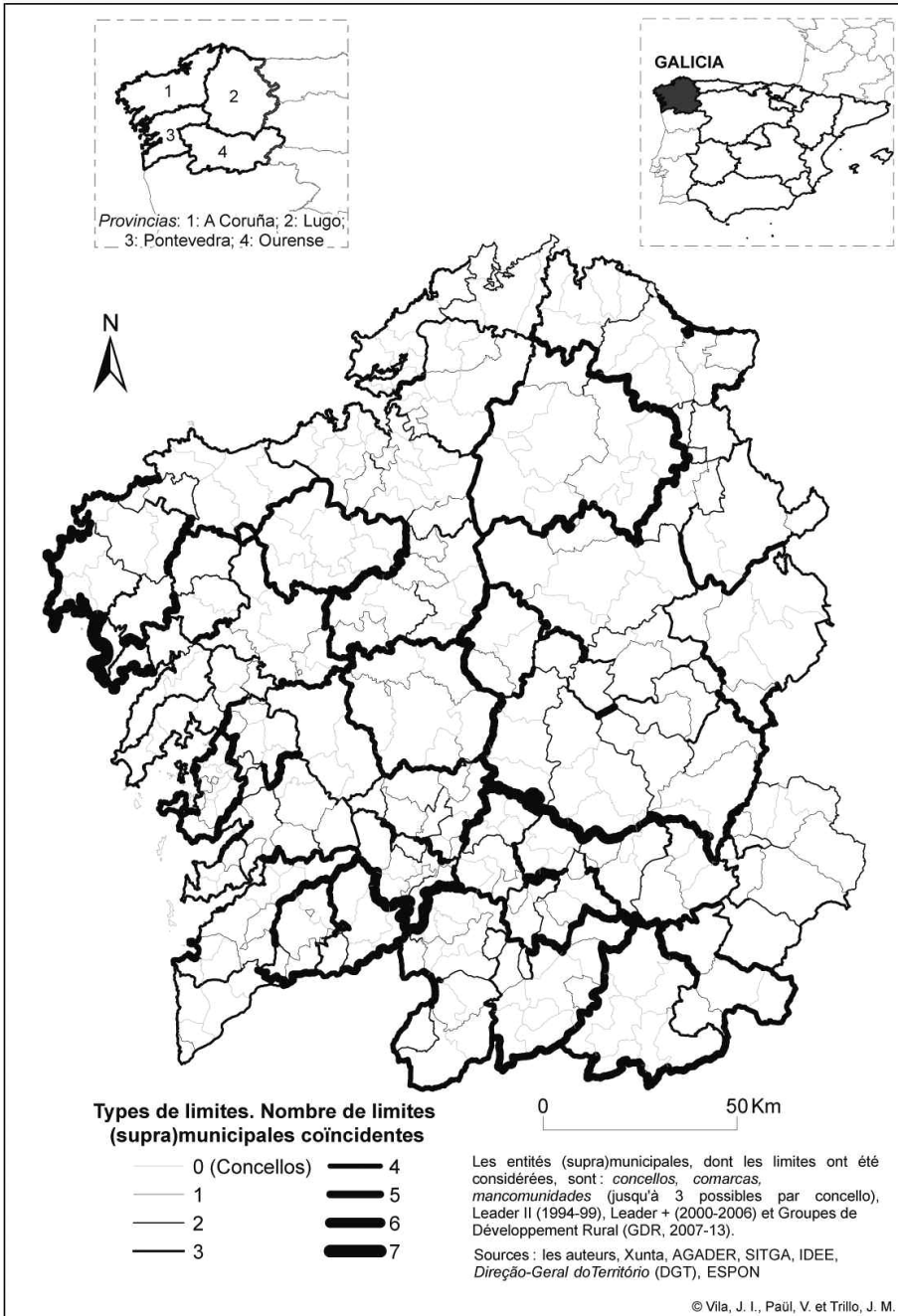


Figure 2 - Les découpages supra-municipaux des collectivités locales et les différents territoires de projet en Galice
(Source : les auteurs, 2013)

Les *deputacións* ont une plus grande dépendance aux ressources de l'État que les communes, ce qui montre le lien direct existant entre le gouvernement central et le niveau provincial. Les versements de l'État représentent environ 90 % de la somme de ces transferts aux *deputacións* (Fig. 1), et la CA réalise une contribution marginale au total de leurs recettes. Une autre différence importante des *deputacións* par rapport aux communes, à la CA et à l'État, est que les représentants politiques des provinces sont élus au suffrage universel indirect selon les résultats aux élections municipales. Par conséquent, les politiciens ou les fonctionnaires des provinces ne rendent pas de comptes aux citoyens, mais aux élus communaux.

Les communes ont les compétences pour assurer divers services de proximité à la population. Cela concerne la sécurité et la protection sociale, les cimetières, les marchés, l'urbanisme, le patrimoine, l'environnement, les transports publics, la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement, l'éclairage public, les services sociaux et les infrastructures culturelles et sportives. Certaines compétences sont attribuées aux communes en fonction des seuils de population que ces territoires ont atteints.

L'un des problèmes structurels des communes galiciennes réside dans leurs dimensions démographiques réduites et en déclin. En effet, 70 % de la population galicienne est concentrée dans 20 % des communes les plus peuplées (Tableau 2). Un grand nombre de petites communes détiennent des compétences qu'elles ne peuvent pas assumer en raison d'un manque manifeste de ressources financières et/ou techniques. L'agrégation de communes était une option de réorganisation territoriale possible selon la Loi 5/1997.

Classes	Nombre de communes	%	% cumulé	Population	%	% cumulé
< 2 000	102	32,28	32,28	131 693	4,76	4,76
2 000 - 5 000	100	31,75	64,13	322 429	11,66	16,42
5 000 - 10 000	56	17,78	81,90	383 346	13,86	30,28
10 000 - 20 000	35	11,11	93,02	498 202	18,01	48,29
20 000 - 50 000	15	4,76	97,78	431 358	15,60	63,89
> 50 000	7	2,22	100,00	998 912	36,11	100,00

Tableau 2 - Taille des communes galiciennes en 2013

(Source : les auteurs d'après l'Instituto Nacional de Estadística, 2013)

D'autres collectivités peuvent soutenir ou partager avec les communes la gestion des services de proximité à la population. Les plus importantes sont les *deputacións*, qui détiennent les compétences pour coopérer dans l'offre des services publics des communes, notamment pour celles comptant moins de 20 000 habitants. Cette collectivité provinciale est chargée d'assurer des

services publics *supra* municipaux et l'assistance technique, juridique et économique pour les communes, ainsi que le développement économique et la défense des intérêts de la province.

Les autres niveaux *supra* municipaux d'organisation territoriale, les *mancomunidades*, les *aires métropolitaines* et les *consorcios*, dépendent de la volonté d'association des communes pour la mise en place de certains services en commun. Les aires métropolitaines peuvent aussi être constituées à partir d'une loi approuvée par le Parlement galicien qui spécifie leurs compétences, même sans faire perdre celles des communes participantes. Ces collectivités sont conçues pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire *supra* municipal afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des eaux, des marchés, des transports et mobilités, des incendies et du traitement de déchets.

Le chevauchement de compétences entre les intercommunalités, les *deputacións* et les communes est donc notable. La différence principale entre les deux niveaux totalement institutionnalisés est que la commune dépense davantage de ressources pour les services publics (logement, sécurité, environnement) alors que les *deputacións* se focalisent sur des questions économiques (infrastructures, secteurs économiques en crise, *etc.*) et sur le soutien aux plus petites communes.

La Loi 27/2013 de rationalisation a été récemment approuvée (le 30 décembre 2013). Celle-ci a été légitimée et motivée par la réforme de la Constitution espagnole pour inclure un principe de stabilité budgétaire en août 2011, sans discussion publique ni référendum. Cette réforme de l'organisation territoriale est justifiée par des arguments d'efficacité ou de rationalité économique. Les *deputacións* ont été renforcées pour la desserte de services au niveau *supra* municipal et les intercommunalités existantes ont dû subir une évaluation économique et des services offerts pour ne pas être supprimées.

LA RÉORGANISATION TERRITORIALE : UN ENJEU DE RATIONALISATION ÉCONOMIQUE ?

Constitué d'articles de presse écrite et internet portant sur des questions territoriales, notre corpus de documents a été constitué à partir de la liste de diffusion d'articles liés à l'actualité appelée « Territoire galicien » (*Territorio galego*). De plus, certains documents proviennent des sites web du Gouvernement galicien (*Xunta*) et du Parlement galicien. L'univers de référence est représentatif des différents niveaux administratifs (du local à l'étatique) pour la période mars 2010-mai 2013. L'échantillon est constitué par 3 571 articles, dont 163 traitent directement la question des réformes de l'organisation territoriale (Tableau 3). C'est à partir de ce corpus de documents que l'analyse qualitative des discours a été menée.

Journal conservateur régional <i>La Voz de Galicia</i>	30,7%
Journaux/Hebdomadaires progressistes régionaux <i>Xornal de Galicia</i> (jusqu'à 10-2011), <i>A Nosa Terra</i> (jusqu'à 9-2011), <i>Sermos Galiza</i> (après 5-2012)	27,6%
Journal progressiste étatique (section Galice) <i>El País</i>	19,6%
Journaux de portée locale <i>Faro de Vigo</i> [Vigo], <i>El Progreso</i> [Lugo], <i>La Región</i> [Ourense], <i>El Correo Gallego</i> [Santiago]	10,4%
Sources en ligne (divers) www.praza.com ; www.galiciaconfidencial.com ; etc.	4,9%
Moyens de communication officiels (<i>Xunta</i> et <i>Parlamento</i>) www.xunta.es ; www.parlamentodegalicia.es	3,7%
Autres journaux	2,5%

**Tableau 3 - Pourcentage d'articles
par rapport aux différents journaux et sources en ligne**
(Source : les auteurs, 2014)

Parmi l'ensemble des articles analysés qui traitent directement la question de l'organisation territoriale (163), la thématique de la crise économique est présente dans près d'un article sur deux (46 %). En ce qui concerne l'échelle territoriale abordée (Tableau 4), 73 % traitent le niveau local (*concellos*), 52,1 % le provincial, suivi de deux niveaux intermédiaires : le métropolitain (32,5 %) et les autres intercommunalités (20,9 %). Les trois sections qui suivent, consacrées à l'analyse du discours politique, répondent aux échelles territoriales les plus mobilisées lors de la recherche : les communes, les *deputacións* et les aires métropolitaines.

Échelle locale	73,0%
Provinces	52,1%
Aire métropolitaines	32,5%
Autres intercommunalités	20,9%
Autres	4,9%

**Tableau 4 - Pourcentage d'articles par rapport à l'échelle territoriale
(un article peut traiter plus d'une échelle)**
(Source : les auteurs, 2013)

Les communes : fusionner ou coopérer

Le Gouvernement galicien du PPdeG (parti au pouvoir depuis les élections de mars 2009) défend la fusion de communes ou, à défaut, la coordination de services à travers les *mancomunidades* et les *consorcios* comme solutions techniques pour gérer l'impact de la crise économique au niveau de l'administration locale. A. Rueda, ministre régional responsable des collectivités territoriales, annonce que « soit à travers des fusions, soit à travers des structures de coopération, les communes galiciennes doivent aller à leur rencontre⁸ ». Le président de la Galice A. N. Feijóo répétera cette consigne constamment : « Les accords, les alliances ou les fusions auront l'appui de la Xunta⁹. »

Néanmoins, l'option de la fusion est moins attirante que celle de la coopération pour les maires, car l'agrégation impliquerait la perte de leurs collectivités et par conséquent de leurs postes de travail. Selon une enquête journalistique, seulement 60 des 315 maires opteraient pour la fusion¹⁰, tels que ceux des villes de Ferrol, Lalín ou Santiago de Compostela. Les différents articles évoquent l'intérêt de mettre en pratique des fusions dans des espaces métropolitains plus que dans le contexte rural. Parmi les différentes raisons évoquées pour expliquer le rejet de la fusion (autonomie, démocratie locale, proximités de services, non dépendance à des centres urbains ou ruraux majeurs) il y en a une qui se répète avec force : celle de l'identité. Par exemple, selon J. Losada, maire d'A Coruña, « plus que des fusions, il faut de la coopération et de la gestion partagée, parce qu'il s'agit de signes d'identité¹¹ ». D'autres, comme X.L. García, maire de Brión, pensent qu'en réalité, ce n'est pas le niveau de la commune le plus important par rapport à l'identité, mais celui de la *parroquia*, donc il n'y aurait pas de problème pour fusionner les communes : « Les habitants se sentent attachés à leur *parroquia*, que leur commune puisse changer de nom, cela ne serait pas un problème¹². »

Le Gouvernement galicien veut promouvoir les fusions, qui devraient commencer par l'acte volontaire des acteurs locaux, puis être appuyées économiquement et politiquement par le gouvernement régional. Actuellement le seul cas en cours est celui d'Oza et Cesares¹³, et il a été identifié par la *Xunta* comme

8. *Xornal*, 12/05/2010.

9. *El País*, 13/12/2012.

10. *La Voz de Galicia*, 26/12/11.

11. *El Correo*, 21/6/10.

12. *Xornal*, 20/12/10.

13. Ce sont deux petites communes du nord-ouest de la Galice qui ensemble arrivent à peine aux 5 000 habitants. Le cas est fortement suivi par la presse, surtout après l'importance donnée aux fusions par le gouvernement galicien. L'accord s'explique par l'amitié des maires, tous deux du PP, mais les partis d'opposition (PSdeG et BNG) sont contre en raison de leur exclusion des négociations. Le gouvernement galicien a approuvé le décret d'union le 7 juin 2013.

le modèle à suivre. Étant, en plus, le seul cas espagnol, A. N. Feijóo annonce que la Galice « redeviendra pionnière » en Espagne en ce qui concerne la réduction d'administration locale¹⁴. Pour le président régional, « le moment d'adapter la carte municipale espagnole du XIX^e siècle vers le XXI^e siècle est arrivé, il faut faire des choses différentes¹⁵ ».

Mais les possibilités de créer de nouvelles intercommunalités se sont réduites depuis que le secrétaire d'État aux Administrations publiques, A. Beteta, a annoncé en juin 2012 l'intention de faire disparaître les *mancomunidades*, ce qui aboutira à la Loi 27/2013. Cette initiative provenant du gouvernement central va tout à fait à l'encontre des intentions du gouvernement galicien, bien que tous les deux appartiennent au PP. Ainsi, A. Rueda réaffirme qu'ils « continuent à plaider pour la coopération municipale sous toutes ses formes¹⁶ ». La divergence entre les positions des gouvernements central et régional face à la coopération intercommunale sera suivie par les médias. Malgré ces discussions, en juin 2013, le Gouvernement espagnol présente le projet de réforme législative des collectivités locales, où les *mancomunidades* seraient soumises à une évaluation obligatoire et individuelle. L'objectif étant d'estimer leur viabilité économique au regard des compétences assurées et de procéder à leur suppression si ces collectivités se révèlent inefficaces. La *Xunta* annonce la présentation de plaidoyers à l'encontre de cette procédure et, en même temps, des aides économiques pour les communes qui choisiront de fusionner ou de coopérer. De plus, des maires appartenant à différents partis politiques sont aussi contre l'initiative, issue du gouvernement central, en raison de la possible perte de compétences des communes au détriment des *deputacións*.

En définitive, la question se focalise sur la taille de communes et le besoin de leur agrégation, ou le choix d'établir des accords de coopération. Dans ce cas, les options défendues ont plus à voir avec la répartition du pouvoir, au niveau local, lors de possibles fusions qu'avec des idéologies territoriales différentes.

L'avenir des deputacións provinciales : les fortifier ou les faire disparaître ?

En avril 2010, le BNG présente au Parlement régional une proposition de loi pour modifier la Loi espagnole 7/1985¹⁷. Dans le préambule, il est constaté que les *deputacións* opèrent avec « une vision tout à fait centraliste dans

14. *La Voz de Galicia*, 14/03/12.

15. *La Voz de Galicia*, 15/03/12.

16. *El Faro de Vigo*, 28/06/12.

17. « Proposition de loi à présenter au Congrès des Députés pour la modification de la Loi 7/1985 ». Elle sera rejetée par le Parlement galicien avec les votes contre du PP et du PSdeG.

l'exercice du pouvoir, qui est aujourd'hui déphasée et qui n'est pas compatible avec un système institutionnel basé sur la décentralisation et le partage de compétences ». Il est proposé un renforcement des communes et de l'organisation territoriale en *comarcas*. Le représentant du PPdEG au Parlement rappelle, en réponse, que c'est la Constitution espagnole qui « consacre leur existence et leurs compétences ¹⁸ ». A. Suárez-Canal, porte-parole du BNG, met l'accent sur le fait que la loi produirait une « dette historique » avec tous les *galeguistas* qui avaient travaillé pour une organisation territoriale différente ¹⁹.

Les *deputacións* seront défendues par la FEGAMP ²⁰ et aussi par leurs différents présidents, qu'ils soient du PPdEG ou du PSdEG. Par exemple, le président de celle d'Ourense, M. Baltar affirme, quant aux possibles fusions de communes, que « cela fait des années que la *Deputación* en fait [des fusions], mais au travers de services ²¹ ». Il se positionne en faveur des fusions *de facto*. Il envisage ainsi de demander une augmentation du pouvoir financier des *deputacións*, et la possibilité d'élection de ses membres au suffrage direct. Le BNG, malgré la critique des *deputacións*, est aussi présent dans les gouvernements de ces institutions (celui de Lugo depuis 2007, et d'A Coruña de 2003 à 2011), en coalition avec le PSdEG. Cela est critiqué par le PPdEG, mais le BNG défend sa position en argumentant que ces membres appartiennent à un parti institutionnel et cohérent et qu'ils participeront, d'après A. Bao, vice-président de la *Deputación* de Lugo, « à toutes les structures politiques tant qu'elles existent, en même temps que nous défendrons leur disparition, comme on l'a toujours fait ²² ».

La proposition de réforme de la loi espagnole des collectivités locales présentée par le gouvernement espagnol en juin 2013, qui aboutira à la Loi 27/2013, vise à renforcer le rôle des *deputacións* au détriment des communes, avec l'objectif d'« atteindre des économies d'échelle grâce à des services communs centralisés et de réduire des structures administratives qui ne sont pas efficaces ou durables » (Gobierno de España, 2013, p. 3). A. Beteta affirme que ces institutions sont « les communautés de communes naturelles ²³ ». De ce discours, il s'en déduit, donc, l'intention de déposséder l'échelle communale de pouvoirs au détriment des *deputacións*. Même la FEGAMP, qui défend l'existence des *deputacións*, alerte contre « la perte de pouvoir de compétences » des communes et réclame le maintien de « services minimums inaliénables ²⁴ ». Et ceux qui ont toujours été contre, dont le BNG, trouvent encore plus de raisons

18. *A Nosa Terra*, 19/05/10.

19. *El Correo*, 06/04/10.

20. La FEGAMP est la Fédération Galicienne des Communes et Provinces.

21. *La Voz de Galicia*, 20/03/12.

22. *A Nosa Terra*, 05/05/11.

23. *La Voz de Galicia*, 31/05/12.

24. *El País*, 05/03/12.

pour les critiquer. En effet, ce parti politique a soumis au Parlement régional en avril 2013 une nouvelle proposition semblable à celle de 2010 contre les *deputacións*, mais qui n'a pas été retenue.

Une tension entre deux idéologies est alors présente : d'une part, le PPdeG et le PSdeG qui soutiennent des positions constitutionnalistes en défense du *status quo* des niveaux territoriaux consacrés, et, d'autre part, les positions des nationalistes galiciens (BNG) qui plaident pour la disparition des provinces (et par conséquent les *deputacións*) et le renforcement des *comarcas*. La position ferme du BNG en défense de l'idéologie territoriale propre au *galeguismo* est claire et nette.

Le désaccord et les tensions politiques autour des aires métropolitaines

La Galice n'a qu'une aire métropolitaine constituée, celle de Vigo (par la Loi galicienne 4/2012), qui reste inactive à cause des tensions politiques. Celles-ci ont été très médiatisées, dans le contexte de la réorganisation de l'administration locale²⁵. Les articles évoquent, d'une part, les luttes de pouvoir pour contrôler l'aire métropolitaine ; d'autre part, le rôle qu'aurait la *Deputación* de Pontevedra vis-à-vis de cette collectivité.

Le gouvernement régional du PPdeG est à l'origine de la création de l'aire métropolitaine. Cette initiative doit constamment faire face à la réaction du gouvernement de la ville de Vigo, du PSdeG. En effet, le système de représentation au sein de l'assemblée de l'aire métropolitaine, issu du modèle de la Xunta, ne privilégie pas la position dominante de Vigo par rapport à sa population. Le modèle alternatif proposé par le maire de Vigo en décembre 2010 montre le désaccord de cet élu avec le Gouvernement régional. Mais la Xunta présentera l'avant-projet de loi en avril 2011. Enfin, le Parlement galicien approuvera la loi en avril 2012, seulement avec les votes du PPdeG. Les tensions vont continuer à cause du refus d'A. Caballero, maire de Vigo, de nommer les représentants du PSdeG de la ville pour l'assemblée de l'aire métropolitaine. Cette collectivité va être finalement constituée en août 2012, mais l'absence de représentants du PSdeG de Vigo et d'autres municipalités a pour conséquence le blocage de l'aire métropolitaine.

Quant au rôle de la *Deputación* de Pontevedra, tant le PSdeG que le BNG demandent que ses compétences passent directement à l'aire métropolitaine. La Loi 4/2012 prévoit de possibles transferts de compétences de la part des autres collectivités territoriales (*concellos*, *Deputación* et *Xunta*), uniquement si celles-ci émettent un avis favorable. Les désirs du PSdeG ou du BNG de promouvoir le transfert de compétences de la *Deputación* de Pontevedra à l'aire

25. La création d'une aire métropolitaine autour d'A Coruña s'est avérée impossible en raison des divergences entre la ville principale et les voisines par rapport à l'équilibre de forces dans une hypothétique assemblée (Paül et Pazos, *op. cit.*).

métropolitaine de Vigo sembleraient impossibles, une fois la *Deputación* renforcée à cause de la Loi 27/2013 sur l'administration locale. Une question subsiste malgré tout : si les *deputacions* peuvent obtenir des compétences de petites communes, pourquoi les *deputacions* ne peuvent-elles pas céder des compétences aux aires métropolitaines qui semblent plus adaptées aux milieux urbains ? Enfin, ces discours font apparaître des discussions entre les collectivités de différentes échelles et des tensions entre représentants locaux appartenant à des partis politiques différents.

CONCLUSION

La Loi espagnole 27/2013 de Rationalisation et Durabilité de l'Administration Locale proposée par le gouvernement espagnol implique un bouleversement de l'organisation territoriale auquel s'oppose fortement le *galeguismo*. La réforme renforce les *deputacions* au détriment des intercommunalités existantes et des communes. Derrière l'argumentation d'efficacité, d'austérité ou de rationalité économique utilisée dans cette loi transparaissent d'autres motivations. Selon nous, comme Bosch et Solé (2013) l'ont également souligné, le gouvernement espagnol essaie de re-centraliser en suivant l'idéologie libérale héritée du XIX^e siècle. Ainsi, le contexte économique est utilisé comme subterfuge pour réduire la compétence détenue par les CA, dans ce cas la Galice, pour organiser leurs territoires. Nous constatons une volonté de basculement d'un modèle d'État décentralisé vers un nouveau modèle déconcentré.

L'analyse des discours à travers la presse montre le conflit, toujours présent, entre des idéologies territoriales opposées, ainsi que l'intérêt à imposer les changements qui vont de pair avec leurs conceptions du territoire. L'opposition idéologique entre les partis qui défendent le *statu quo* par rapport à l'organisation territoriale en Galice (PPdeG et PSdeG) et le parti nationaliste galicien (BNG) a été montrée. De plus, la discussion de la réforme de l'administration locale en Galice reflète trois grands types d'enjeux selon leur approche et leur échelle : (1) le maintien ou la suppression des collectivités préexistantes ; (2) la réduction des unités de base des collectivités locales ou le développement de leur collaboration, montrant des postures contrastées sur la rationalité et la centralisation du pouvoir ; et (3) les tensions entre les différents niveaux de l'administration pour maintenir ou accroître leur pouvoir sur le territoire. Les tensions entre membres du même parti politique à différentes échelles (régionale et étatique), montrent que les intérêts des divers échelons territoriaux peuvent arriver à l'emporter sur les consignes du parti.

Une comparaison entre la Galice et la Catalogne, où il existe un débat intense autour de l'organisation territoriale, est ici pertinente. En Catalogne, le gouvernement catalan, les quatre *deputacions* et les deux associations de

municipalités les plus importantes ont interprété la Loi espagnole 27/2013 comme un renforcement de compétences du gouvernement central. Les partis nationalistes catalans au pouvoir se sont adressés au Tribunal constitutionnel pour contester cette loi. En même temps, le gouvernement catalan a élaboré en urgence une nouvelle loi renforçant son organisation décentralisée actuelle. À l'inverse, en Galice, compte tenu du faible rôle des partis nationalistes dans les institutions locales la législation galicienne s'est finalement adaptée à la Loi espagnole 27/2013.

La redéfinition des compétences et des dépenses de différents niveaux de gouvernement reste un enjeu territorial inachevé, malgré les réformes, proposées notamment à partir de la crise économique actuelle en Espagne. De plus, nous partageons la position de Dubois (*op. cit.*) sur l'impossibilité de trouver une échelle territoriale parfaite permettant d'apporter une solution à une problématique donnée. Mais cela ne veut pas dire que l'échelle choisie n'ait pas d'importance. L'objectif étant la dotation de ressources à l'échelle locale pour assumer ses compétences, toujours en respectant son autonomie, le choix de développer les intercommunalités semble la solution la plus flexible, adaptée au territoire et aux nouvelles formes de gouvernance. De plus, les CA constituent les collectivités qui peuvent améliorer la législation régionale en ce qui concerne les intercommunalités en cherchant des modèles de gestion conjointe qui s'adaptent le mieux à leur contexte territorial. Cela permettrait aux communes et aux intercommunalités de ne pas dépendre d'une administration provinciale directement attachée au pouvoir central.

Enfin, pouvons-nous distinguer clairement le poids du facteur de l'efficacité économique, de celui lié à l'idéologie territoriale ? Pouvons-nous considérer qu'il n'existe pas une implication des facteurs idéologiques ? Toutes les discussions actuelles autour de la réorganisation des collectivités locales et les solutions techniques proposées cherchent apparemment une rationalisation économique. Les initiatives de suppression d'échelons de l'armature de l'administration locale le démontrent. Mais le choix d'une collectivité face à une autre relève aussi de positionnements idéologiques territorialisés liés à des implications en termes de recentralisation/décentralisation, d'indépendance/dépendance, d'équité/proportionnalité et/ou d'identité/fonctionnalité qui sont souvent implicites. Critères économiques et idéologiques sont à la fois en jeu ; seulement une analyse attentive peut aider à discerner si les premiers servent d'alibi à l'accomplissement des positionnements idéologiques.

Remerciements : Nous voulons remercier P. Brites et J.-P. Robin pour ses commentaires et ses corrections pendant le processus de rédaction de cet article. Nous voulons également exprimer notre gratitude au Norwegian Institut for Urban and Regional Research (Oslo, Norvège), au Nijmegen Center for Border Research (Nijmegen, Pays-Bas) et au Planning and

Transport Research Centre (Perth, Australie) où les auteurs ont pu développer une partie de leur travail. Finalement, nous voudrions exprimer notre reconnaissance au Comité de rédaction, notamment J. Dubois, et les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires et leurs remarques, qui ont contribué à l'amélioration de cet article.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERAMENDI, J. 2007. *De provincia a nación: historia do galeguismo político*, Vigo, Edicións Xerais de Galicia.
- BOSCH, N. ; SOLÉ, A. 2013. *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*, Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- BURGUEÑO, J. 1996. *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- BURGUEÑO, J. 2011. *La invención de las provincias*, Madrid, Catarata.
- CASTELAO, D. 1977 [1944]. *Sempre en Galiza*, Madrid, Akal.
- DUBOIS, J. 2009. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, PUR.
- DUNKERLEY, D. ; HODGSON, L. ; KONOPACKI, S. ; SPYBEY, T. ; THOMPSON, A. 2002. *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens*, London, New York, Routledge.
- FARIÑA, X. 1990. *Os concellos galegos (Parte xeral)*, A Coruña, Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- GARCÍA, B. 2005. « Deconstructing the City of Culture: The Long-Term Cultural Legacies of Glasgow 1990 », *Urban Studies* vol. 42, n° 5/6, p. 841-868.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, J. (2002). *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Senado.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. 2013. *Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*.
http://www.minhap.gob.es/esES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRAS_OAL.pdf (vu le 31-8-2013).
- GOBIERNO DE ESPAÑA. 30 décembre 2013. «Lei 27/2013 de racionalización e sustentabilidade da Administración local», *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 312 (1), p.1-42.
http://www.boe.es/boe_gallego/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756-G.pdf (vu le 15-05-2014)
- GÓMEZ-MENDOZA, J. ; GARCÍA-ÁLVAREZ, J. 2001. « Organización Política y Administrativa », dans A. Gil Olcina et J. Gómez Mendoza (sous la dir. de), *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, p. 575-593.
- GONZÁLEZ, P. 1994. *Territorio e identidade: Galicia como espacio administrativo. As grandes "cuestións históricas" e a súa proxección actual*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.
- KADA, N. 2010. *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

- LOUGHLIN, J. ; HENDRIKS, F. ; LIDSTRÖM, A. 2010. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, OUP, Oxford.
- LEFEBVRE, H. 1970. « Réflexions sur la politique de l'espace », *Espaces et sociétés*, (1), p. 57-61.
- MARSTON, S.A. 2000. « The Social Construction of Scale », *Progress in Human Geography* vol. 24, n° 2, p. 219-242.
- MERLIN, P. ; CHOAY, F. 2009. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2^e éd., Paris, Puf.
- NADAL, F. 1987. *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- NOGUÉ, J. 1991. *Els nacionalismes i el territori*, Barcelona, El Llamp.
- PAÛL, V. 2007. « Trocos e perseveranzas en liñas herdadas e recentes. Notas sobre as divisións territoriais en Galiza e Catalunya », dans H. González et H.X. Lama (sous la dir. de), *Actas do VII Congreso Internacional de Estudos Galegos*, Sada, Edición do Castro/Asociación Internacional de Estudos Galegos/Filoloxía Galega (Universitat de Barcelona), p. 1123-1138.
- PAÛL, V. ; PAZOS, M. 2009. « Els darrers capítols del debat al voltant del mapa immutable de Galícia. Qüestions actuals d'organització territorial gallega », *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* vol. 67-68, p. 199-229.
- RODRÍGUEZ, R. 2011. « A organización administrativa do territorio », dans X.M. Santos Solla et X.M. Piñeira Mantiñán (sour la dir. de), *Xeografía de Galicia*, Vigo, Xerais, p. 67-95.
- SUBRA, P. 2007. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin.
- TAYLOR, P.J. ; FLINT, C. 2000. *Political Geography: World-Economy, Nation-State, and Locality*, Harlow, England, New York, Prentice Hall.