
Les découpages territoriaux en Espagne à l'épreuve de l'aménagement du territoire : l'exemple des transports

Eloïse Libourel

**Édition électronique**

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14525>

DOI : 10.4000/echogeo.14525

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Eloïse Libourel, « Les découpages territoriaux en Espagne à l'épreuve de l'aménagement du territoire : l'exemple des transports », *EchoGéo* [En ligne], 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 15 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14525> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14525>

Ce document a été généré automatiquement le 10 août 2021.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Les découpages territoriaux en Espagne à l'épreuve de l'aménagement du territoire : l'exemple des transports

Eloïse Libourel

Introduction

- 1 Les élections régionales espagnoles de décembre 2015, qui se traduisent notamment par la montée en puissance des partis politiques indépendantistes en Catalogne, contribuent à réactiver la question du statut des Communautés autonomes et de leur place, en tant qu'échelon territorial, dans l'organisation de l'État espagnol. Le découpage territorial actuel est en effet hérité de la Constitution de 1978, qui structure l'Espagne comme un État autonome, c'est-à-dire quasi fédéral. Le statut d'autonomie a ensuite évolué au gré de différentes étapes de réforme décentralisatrice entre les années 1990 et les années 2000 (Aja Fernández, 1989 ; Muñoz Machado, 1992 ; Aragón Reyes, 1993 ; Garrido Mayol, 2000 ; Albertí Rovira, 2006 ; Cruz Villalón, 2006). Il existe relativement peu de compétences régaliennes, l'essentiel étant dévolu aux Communautés autonomes, en particulier en ce qui concerne l'aménagement du territoire, les questions sociales et la gestion des ressources. Le gouvernement central ne conserve en la matière que les transports au niveau national et certains travaux d'intérêt public à une échelle infrarégionale. Toutefois, les Communautés ont des compétences assez variables d'une région à l'autre en fonction de leur degré d'autonomie, l'article 151 de la Constitution ayant permis aux régions dites « historiques » (Catalogne, Galice et Pays Basque) d'accéder au statut de « nationalités » avec des compétences élargies. Le cas espagnol présente donc des spécificités intéressantes dans la mesure où sa structure institutionnelle quasi fédérale se heurte à une décentralisation incomplète des compétences et à une multiplicité des statuts régionaux, induisant une articulation complexe des rapports entre échelons

territoriaux, notamment en ce qui concerne les problématiques d'aménagement du territoire.

- 2 Les transports sont, dans ce cadre complexe, un exemple révélateur des ambiguïtés qui existent dans la répartition des compétences, partagées entre différents échelons, le gouvernement gérant théoriquement les grands réseaux nationaux, mais également les réseaux infrarégionaux – à l'exception des réseaux urbains – tandis que les Communautés autonomes gèrent les réseaux de transport régionaux. Or il existe une certaine porosité dans la définition de l'échelle à laquelle un réseau doit être considéré. De ce fait, un écart entre théorie (le gouvernement central n'est pas compétent pour les dessertes régionales) et pratique (le gouvernement central est néanmoins décisionnaire en matière de grandes infrastructures de transport, notamment interurbaines) peut exister. Par ailleurs, depuis les années 1990 en particulier, les réseaux de transport s'inscrivent souvent dans des projets européens, ajoutant à leur gestion un nouvel échelon institutionnel (Bonerandi et Santamaria, 2011), et mobilisant des acteurs publics et privés de plus en plus nombreux. Les grands projets, comme le corridor méditerranéen, dépassent les cadres nationaux classiques sur lesquels repose un *modus operandi*, et la diversité des acteurs qui s'en emparent, à l'échelle locale ou continentale, bouleverse les processus de gouvernance et interroge la pertinence des découpages territoriaux espagnols.
- 3 Une ambiguïté dans la répartition des compétences s'exprime à travers la question des réseaux de transport, particulièrement stratégique pour l'organisation du territoire national (Boira i Maiques, 2013 ; Romero González, 2012, 2009). Cela rejoint le débat sur le statut des autonomies, dans le contexte de tension politique nationale, et la question de l'implication croissante d'un panel d'acteurs, publics ou privés, à petite ou grande échelle, échappant au découpage territorial classique. La question centrale porte donc sur la manière dont les grandes infrastructures de dimension supranationale, qui s'inscrivent *a priori* dans un jeu institutionnel normé et fondé sur les compétences propres des différents échelons, réinterrogent la pertinence des découpages territoriaux en Espagne et conduisent à proposer de nouveaux processus de gouvernance dans lesquels des acteurs non-institutionnels prennent une part d'autant plus importante qu'ils jouent sur les ambiguïtés du système. Les résultats présentés s'appuient sur une analyse en parallèle des cadres théoriques issus du découpage institutionnel espagnol et qui régissent les rapports entre échelons d'une part, et des jeux d'acteurs plus ou moins formalisés qui se font jour autour des grands projets d'infrastructures ferroviaires d'autre part. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un travail d'identification des acteurs impliqués dans ces projets, et en particulier dans le cas du corridor méditerranéen, qui se traduit par la réalisation d'une cinquantaine d'entretiens avec les différents types d'acteurs afin de définir leurs objectifs et leurs modes d'action. Cette démarche qualitative fondée sur les discours des acteurs permet de mettre en évidence les modes de gouvernance spécifiques et les nouveaux enjeux d'un débat récurrent en Espagne sur la pertinence de ses découpages territoriaux.
- 4 Cet article s'intéressera tout d'abord à la contestation du découpage territorial espagnol qui se cristallise autour des enjeux d'aménagement du territoire. Il posera ensuite la question des transports comme thème central des enjeux de pouvoir en Espagne et tentera enfin de montrer comment les projets de transport invitent à repenser le découpage territorial en reconfigurant le jeu des acteurs impliqués.

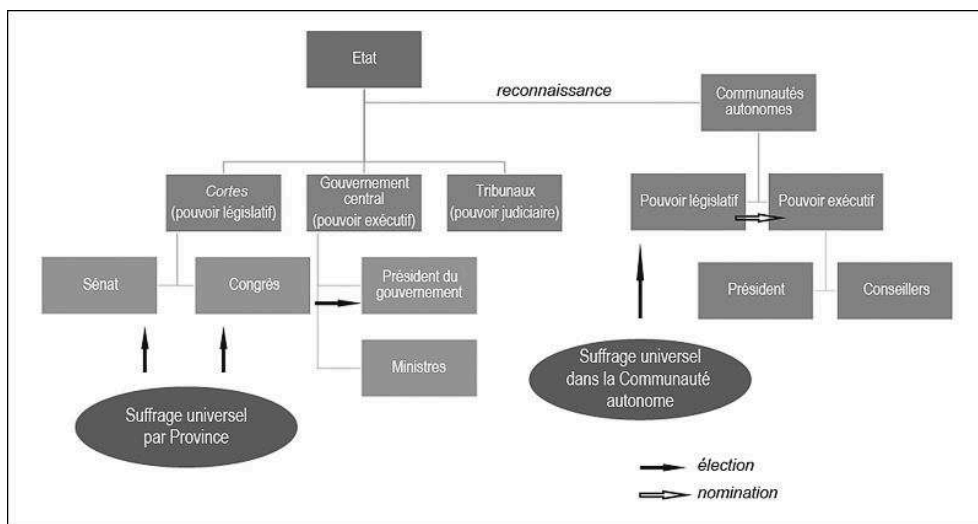
Contestation du découpage territorial et de la définition des compétences : le terreau des conflits d'aménagement

- 5 Le découpage territorial actuel, établi par les articles 143 à 147 de la Constitution de 1978, est le fruit de révisions successives et de compromis politiques qui ne satisfont pas entièrement les Communautés autonomes. En effet, il entretient une forme de centralisation dans un contexte politique et institutionnel quasi fédéral. Cette situation est au fondement de conflits entre échelons institutionnels, voire entre acteurs d'un même niveau territorial, en particulier en ce qui concerne les grands projets d'aménagement qui mettent en jeu l'organisation du territoire national et la place relative des régions entre elles et par rapport à Madrid.

La répartition des compétences et les différents visages des Communautés autonomes

- 6 L'actuel découpage territorial de l'Espagne a été façonné par les compromis de la transition démocratique, qui sont à l'origine d'un système à plusieurs vitesses. En 1978, lors de la rédaction de la nouvelle Constitution, deux logiques contradictoires s'affrontent. Dans le contexte de la transition démocratique, il s'agit à la fois de forger une Constitution asseyant l'unité de l'Espagne et de tenir compte de l'existence de nationalismes dans certaines régions au poids important (Gabriel-Oyhamburu, 2000). Le découpage territorial de 1978 répond à la fois à un strict principe d'autonomie où les Communautés autonomes sont dotées d'un pouvoir législatif, de compétences propres sur leur territoire, ainsi que d'un budget propre, et à un principe d'unité nationale appuyé sur des institutions centrales démocratiquement élues dépositaires de la souveraineté du peuple espagnol, sur une unité économique et sur une solidarité entre les différentes entités territoriales (illustration 1)

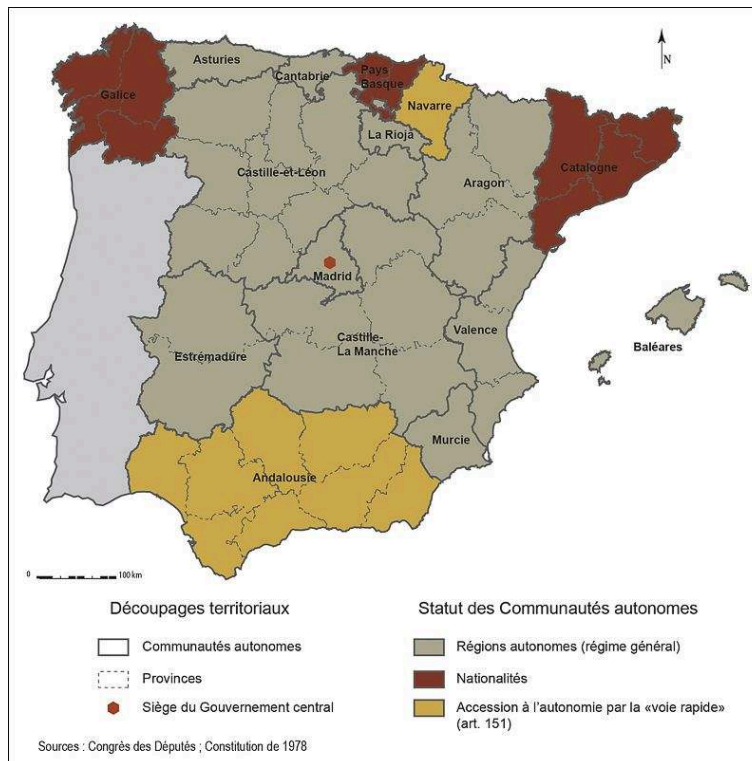
Illustration 1 - Schéma de répartition des compétences



Source : Congrès.

- 7 La Constitution décrit l'organisation territoriale de l'État comme décentralisée, selon le modèle des Communautés autonomes en établissant deux statuts principaux. Il s'agit d'une part des « régions autonomes » créées par l'article 143 de la Constitution, qui s'inscrivent dans le cadre général de définition des compétences, et d'autre part des « nationalités », territoires auxquels un certain degré d'autonomie et de cohérence identitaire était déjà reconnu sous la II^e République (Catalogne, Galice et Pays Basque). Pour ces trois régions, l'article 151 de la Constitution prévoit un processus d'autonomie accéléré ouvrant la voie à l'exercice de compétences élargies (illustration 2). Afin de garantir un découpage territorial correspondant aux aspirations des régions, l'État espagnol en délègue en partie la délimitation aux pouvoirs régionaux eux-mêmes. Ce découpage s'inspire assez largement des périmètres des royaumes historiques constituant la Péninsule ibérique. De ce fait, certaines Communautés autonomes sont constituées d'une unique province, comme la Région de Murcie ou La Rioja, ce qui pose des problèmes à la fois politiques – par crainte que cet état de fait n'ouvre la voie à des revendications d'autres provinces (Gabriel-Oyhamburu, 2000) – et territoriaux car cela crée de fortes disparités de superficie, de peuplement et de richesse entre les régions.

Illustration 2 - Disparités territoriales et statutaires des Communautés autonomes



Sources : Congrès des Députés ; Constitution de 1978.

- 8 L'accession progressive au statut d'autonomie prévu par la Constitution s'est faite par différentes vagues de réformes promulguées dans des lois organiques entre 1991 et 2006. Elles ont d'abord concerné les régions relevant du régime général (défini par les articles 143 à 147), accroissant progressivement leurs compétences. Ce n'est qu'en juillet 2006, avec l'adoption de la Loi organique 6/2006, que la Catalogne devient la première région à accéder à l'autonomie élargie prévue dans l'article 151. Dans le même temps, en 2004 et 2005, les propositions de réforme statutaire du gouvernement

autonome basque, rejetées par le Congrès, entraînent un vaste débat national sur les transferts de compétences et les statuts régionaux (Baron, 2009 ; Guibernau, 2000 ; Gunther, 2009). Cet héritage constitue le terreau d'un façonnement singulier des rapports de force entre certaines Communautés autonomes et le gouvernement central d'une part, et entre les régions elles-mêmes d'autre part.

- 9 La dualité des statuts instaurée par la Constitution de 1978, renforcée par des processus d'autonomisation propres à chaque région aboutit à une répartition de compétences à géométrie variable en Espagne. L'État central est doté du pouvoir législatif au niveau national, ainsi que d'un ensemble de compétences exclusives touchant aux domaines régaliens (politique étrangère, nationalité, immigration, relations internationales, défense), au domaine économique (politique monétaire, Trésor, commerce extérieur), ainsi qu'aux activités et infrastructures d'intérêt national, comme la pêche ou la gestion des grands réseaux de transport. Les compétences des Communautés autonomes sont quant à elles moins clairement définies, s'étendant *a priori* à l'ensemble des domaines qui ne sont pas expressément attribués à l'État central.

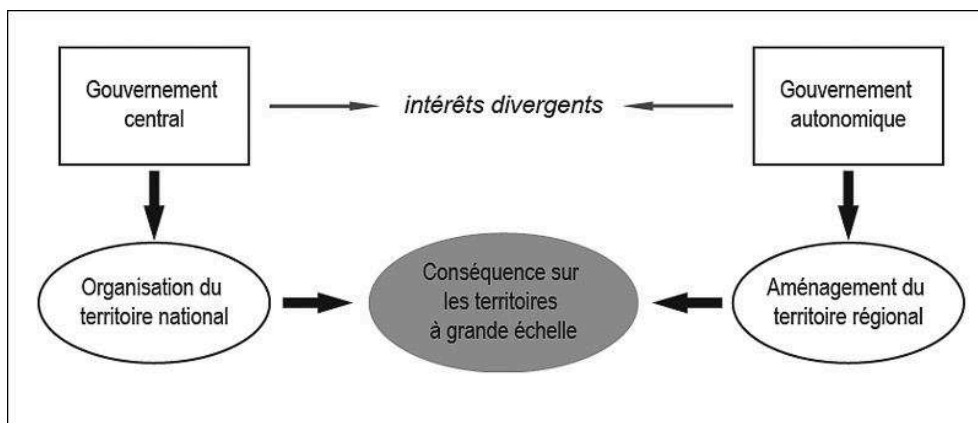
L'aménagement au centre des conflits sur les découpages territoriaux

- 10 Les Communautés autonomes ont des domaines très diversifiés de compétences correspondant à la fois à l'extension de leur autonomie (la Catalogne, cas extrême, assure des fonctions de police) et aux accords conclus au cas par cas entre les régions et l'État lors des modifications de statut des années 1990. Dans l'ensemble, les autonomies assurent l'ensemble des compétences à l'échelle régionale, en particulier dans les domaines institutionnel, économique, social, et culturel. Par ailleurs, les Communautés autonomes ont théoriquement la haute main sur les questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans le périmètre régional, ainsi que sur l'ensemble des modes de transport d'envergure régionale ou n'étant pas sous la tutelle de l'État – aéroports et ports sans activité commerciale notamment. C'est donc à cet échelon que reviennent théoriquement les compétences les plus importantes en matière d'aménagement. Toutefois, le cas des infrastructures de transport, qui concernent le plus souvent plusieurs Communautés autonomes, montre les limites de cette répartition des compétences : elles sont renforcées par les rapports de forces complexes d'ordre politique qui opposent les régions entre elles et au gouvernement central, que les élus soient ou non du même bord politique. En effet, les appareils des partis politiques nationaux et de leurs déclinaisons régionales entrent fréquemment en concurrence. À titre d'exemple, jusqu'en 2015, la présidente de Castille-La Manche María Dolores de Cospedal, également Secrétaire générale du Parti Populaire (PP) a une influence très forte sur le gouvernement Rajoy du fait de son rôle dans les structures nationales du parti, tandis que les autorités de la Communauté valencienne voient leur influence baisser progressivement au gré des accusations successives de corruption. Le jeu des compétences régionales se double donc d'un jeu complexe d'influences et d'une conflictualité politique forte qui s'exprime notamment à travers les questions d'aménagement du territoire.
- 11 En Europe, les interrogations actuelles sur les découpages territoriaux sont largement fondées sur la question de la répartition des compétences, et en particulier sur la pertinence de l'intervention des différents échelons en matière d'aménagement. Le

principe de subsidiarité appliqué par l'Union européenne (Balme, 1994) renforce ce questionnement qui est particulièrement vif dans le contexte espagnol (Romero González, 2003). En principe, la majorité des questions d'aménagement du territoire relèvent des compétences autonomiques si elles ont pour cadre le périmètre régional ou si elles touchent directement aux intérêts régionaux. En revanche, les infrastructures dites « stratégiques » ou affectant directement l'organisation du territoire national relèvent de la compétence de l'État central. Il en va de même lorsque la réalisation d'aménagements dépend *de facto* d'acteurs sous tutelle du gouvernement central, comme c'est notamment le cas du gestionnaire de l'infrastructure (ADIF) et l'opérateur du réseau ferroviaire (Renfe), rattachés au ministère du *Fomento*, chargé des questions de transport. De même, il arrive que des compétences concurrentes de différents niveaux ou d'une même administration se recouvrent partiellement (Romero González, 2009), voire que le dialogue entre les échelons échoue.

- 12 En matière d'aménagement du territoire, la répartition théorique des compétences est souvent détournée ou contournée, le gouvernement central étant soucieux de se placer dans une logique de *vertebración* du territoire. Ce concept, souvent mobilisé par les acteurs de l'aménagement et les chercheurs en Espagne (Martín, 2013 ; Olmos, 2011 ; Sáez, 1999) mais difficilement traduisible, évoque l'idée d'une armature du territoire, contraignante mais souple parce qu'articulée, qui garantirait la continuité, symbolique et matérielle, de l'État espagnol sur l'ensemble du territoire national. Dans cette logique l'État établit des Plans sectoriels ou stratégiques qui ont vocation à servir de cadre à l'ensemble des politiques d'aménagement d'un secteur. Ainsi, même les projets relevant des Communautés autonomes se trouvent inscrits dans un cadre général à l'échelle nationale qui, s'il n'est pas tout à fait contraignant, conditionne l'obtention d'une participation financière de l'État.

Illustration 3 - Répartition des compétences et divergences d'intérêts entre échelons



- 13 On assiste donc en Espagne au paradoxe d'un niveau de gouvernement central qui manque *de jure* de compétences en matière d'aménagement, mais qui établit *de facto* les grands axes de l'aménagement du territoire (illustration 3) allant parfois à l'encontre des intérêts des niveaux de gouvernement autonomiques qui possèdent en théorie les compétences requises. L'identification des compétences clés des acteurs institutionnels apparaît néanmoins de moins en moins suffisante dans des processus qui impliquent de plus en plus d'acteurs privés, processus qui se généralisent en Europe. En Espagne, il existe toutefois une implication des acteurs de la société civile et des acteurs

économiques qui prend des formes spécifiques, ce qui est particulièrement visible dans le cas des grandes infrastructures de transport.

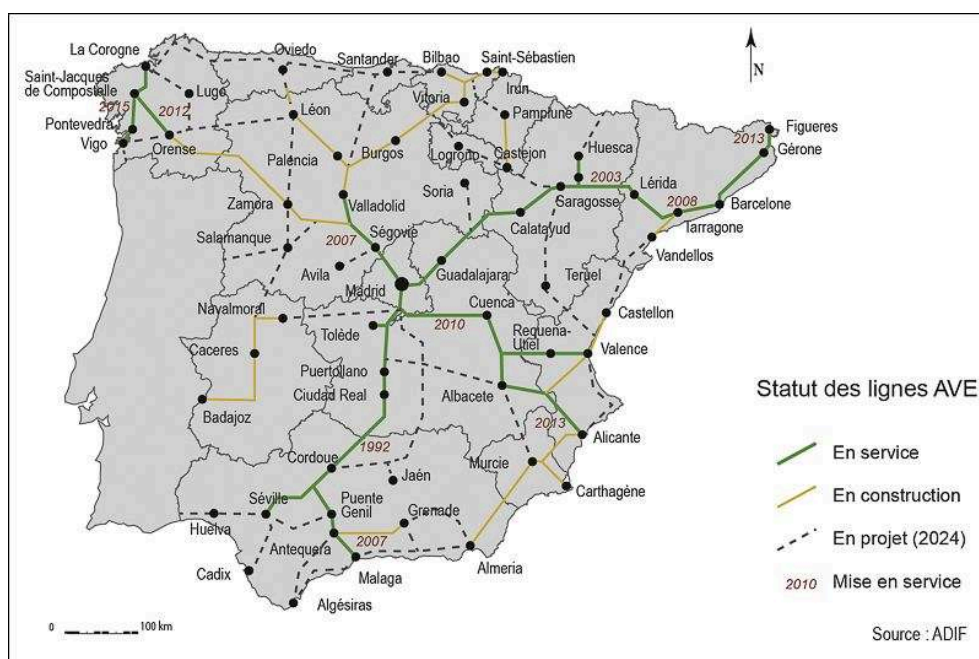
Les transports : enjeux d'aménagement, enjeux de pouvoir

- 14 Au sein des questions d'aménagement du territoire, les grandes infrastructures de transport apparaissent en Espagne comme un révélateur des tensions entre les échelons institutionnels, et plus largement entre les différentes visions du territoire national, parce qu'elles traduisent des enjeux stratégiques multiscalaires. En ce sens, les espaces de relative indéfinition des compétences et le chevauchement des intérêts contribuent à faire bouger les lignes traditionnelles des découpages territoriaux.

Les transports comme armature du territoire national

- 15 Les grandes infrastructures de transport sont au centre de la construction du territoire national. En effet, la constitution du réseau routier, puis ferroviaire, s'est faite dans une logique radiale où les principaux axes sont centrés sur la capitale Madrid. L'économiste catalan Germà Bel explique dans un livre au titre polémique, *Espagne, capitale Paris*, comment la constitution d'une unité nationale a pris appui sur les réseaux de transport et comment l'étoile des réseaux successifs a eu pour objectif de légitimer et de renforcer la place de Madrid comme capitale sur le modèle de Paris, capitale et tête de réseau (Bel i Queralt, 2010). Le réseau autoroutier tel qu'il est aujourd'hui n'obéit que partiellement à cette logique pour deux raisons principales. D'une part, sa constitution a commencé dans la seconde moitié de la période franquiste, à un moment où l'État, manquant de moyens pour son projet autoroutier pharaonique, concède au secteur privé la réalisation des tronçons : or les investisseurs, dans une logique de rentabilité, font le choix de construire les premières autoroutes sur des axes à fort trafic, indépendamment des logiques politiques d'organisation territoriale. D'autre part, le réseau autoroutier a progressivement évolué vers un maillage du territoire permettant les liaisons de province à province par la route.
- 16 Les grands axes ferroviaires se sont quant à eux développés de manière radiale, structure renforcée par le développement des lignes à grande vitesse (Illustration 4). En effet, l'État espagnol favorise toujours les lignes reliant les villes de province à Madrid, allant jusqu'à s'opposer, sinon ouvertement, du moins dans ses choix stratégiques, à des axes de communication transversaux.

Illustration 4 - Du réseau radial à un hypothétique maillage du territoire par la grande vitesse



Source : ADIF.

- 17 Il en va de même avec les réseaux transeuropéens de transport, dont plusieurs projets prioritaires se situent en Espagne, depuis leur création en 1996 jusqu'à la définition des nouveaux corridors multimodaux de 2013. Leurs tracés sont révélateurs des rapports de forces entre les différents échelons territoriaux espagnols. Au début des années 2010, trois projets sont en concurrence dans le pays : le corridor méditerranéen, axe littoral, le corridor atlantique, reliant le Portugal à la France via Madrid et le Pays Basque, et le corridor central, allant d'Algésiras à Madrid puis à la France via une hypothétique « traversée centrale » des Pyrénées. Les deux derniers projets, passant par la capitale et soutenus par des dirigeants de Communautés autonomes qui occupent par ailleurs des postes importants dans les appareils nationaux des principaux partis politiques, bénéficient d'un accueil favorable du gouvernement central. Le premier projet, soutenu par des régions littorales aux fortes revendications autonomistes et laissant la capitale de côté, est en revanche moins soutenu par le *Ministerio de Fomento*. C'est pourtant celui-là qui est finalement retenu en 2011 par la Commission européenne parce qu'il structure une région dynamique, au prix de l'inclusion du tronçon Algésiras-Madrid dans le projet. On rejoint là un débat historique opposant Madrid aux régions littorales sur des questions de domination politique, mais aussi économique, qui sont elles-mêmes au fondement des autonomismes catalan et valencien et de leurs déclinaisons successives.

Les transports au centre d'un jeu institutionnel à trois niveaux : l'exemple du corridor méditerranéen

- 18 Le cas du corridor méditerranéen est intéressant pour appréhender ces problématiques car il est un archétype de grand projet d'aménagement cristallisant les tensions entre les échelons institutionnels dans le temps long et impliquant de nombreux acteurs non institutionnels, car il s'inscrit dans l'actualité politique et économique tant espagnole

qu'européenne, et car son inscription dans le cadre européen depuis les années 1990 modifie les processus de gouvernance. En effet, l'inscription du corridor méditerranéen parmi les priorités européennes ouvre pour la première fois la porte à un renforcement de l'axe Barcelone-Valence, axe économiquement fort et concurrent de Madrid ; d'autre part, elle ancre le développement futur du réseau espagnol dans une logique européenne, ce qui permet notamment de le doter d'une nouvelle source importante de financements. Le projet de corridor méditerranéen a réveillé le vif débat territorial et politique latent en Espagne, entre les régions qui y voient un moteur de développement et celles qui l'entendent comme une menace pour l'équilibre du territoire national – et partant de la répartition des investissements en matière d'infrastructures.

- 19 Si les grandes infrastructures de transport relèvent *a priori* des compétences de l'État central, leur mise en place soulève des enjeux à toutes les échelles. Au niveau régional, ces grandes infrastructures deviennent des axes forts, améliorant l'accessibilité d'une partie du territoire de la Communauté autonome, souvent au détriment d'une autre, et établissant des liens forts entre les quelques villes desservies. Au niveau urbain, les villes situées sur le tracé des grandes infrastructures nationales bénéficient non seulement d'une meilleure accessibilité depuis la capitale, mais elles saisissent également l'opportunité pour mettre en œuvre de vastes projets de rénovation urbaine, centrés notamment sur des projets de nouvelles gares à grande vitesse ou de nouvelles centralités autour des points d'accès du réseau (Bellet et al., 2010 ; Facchinetti-Mannone et al., 2013). Il s'agit là d'une question classique, qui prend en Espagne une dimension fortement politisée dans laquelle les acteurs locaux ont une place de premier plan fortement médiatisée, comme en témoigne la mise en scène des inaugurations de gares à grande vitesse par exemple, où l'ensemble des représentants des différents échelons territoriaux posent sur une même photographie, tentant de récupérer l'image positive censée être associée à ses équipements, alors même que d'importantes accusations de corruption pèsent contre certains d'entre eux. C'est par exemple le cas de Rita Barberá, ancienne Maire PP de Valence, à l'initiative du projet de gare souterraine Parque Central, ainsi que de nombreux projets urbains sur lesquels elle a assis sa légitimité électorale pendant 20 ans.
- 20 La question des grandes infrastructures de transport se trouve donc à la croisée de deux enjeux majeurs. Premièrement, cette question peut être considérée comme un élément du débat sur la place de Madrid et sur l'importance relative des autres territoires dynamiques (comme certaines métropoles, le littoral méditerranéen ou le Pays Basque) dans l'équilibre spatial et politique de la Péninsule. Le caractère centralisé de la planification des grandes infrastructures conduit à un renforcement de la place de la capitale nationale dans le réseau, indépendamment d'autres considérations sur la rentabilité socio-économique des projets (Segarra et al., 2013) ou sur la cohérence territoriale de certains axes transversaux (Libourel, 2015). Deuxièmement, l'obtention d'une infrastructure de transport majeure, qui passe par une décision du gouvernement central, est au centre d'une concurrence entre les échelons administratifs inférieurs, en particulier au niveau des Communautés autonomes et au niveau des grandes villes. En effet, le raccordement à Madrid par la grande vitesse, tout comme la liaison des villes littorales espagnoles entre elles, s'accompagnent d'une compétition métropolitaine, mais aussi de tensions politiques entre les régions. Ainsi, si l'axe Barcelone-Valence connaît l'un des plus forts trafics d'Espagne, tant en matière de voyageurs que de marchandises, il est aussi un axe politique complexe, les deux

Communautés autonomes ayant des intérêts économiques communs, mais une attitude différente vis-à-vis de Madrid (Castells, 2014 ; Martínez Serrano et Soler, 1978). Cela traduit une concurrence entre échelons et des enjeux de pouvoir, y compris au sein d'un même parti. On dépasse alors le cadre classique de gouvernance et les intérêts économiques ou territoriaux sont mis au second plan derrière des questions de personnes qui s'expriment à travers celles des découpages territoriaux, même si ce ne sont pas ces derniers qui sont directement en cause.

- 21 Chacun des échelons institutionnels porte une vision politique de son territoire, l'exprime en matière de transports par la revendication de certains axes, mais le pouvoir de décision et de financement reste très centralisé. Le tracé des grandes infrastructures, malgré son impact indéniable sur l'aménagement des territoires à grande échelle, n'est pas élaboré de manière participative. Le recours systématique au bilatéral entre gouvernement central et gouvernements régionaux est source constante de tensions. Dans le domaine fondamental qu'est la répartition des investissements du gouvernement central aux Communautés autonomes, des priorités parfois peu consensuelles sont alors établies de manière unilatérale.

Les transports : nouveaux acteurs, nouvelles territorialités

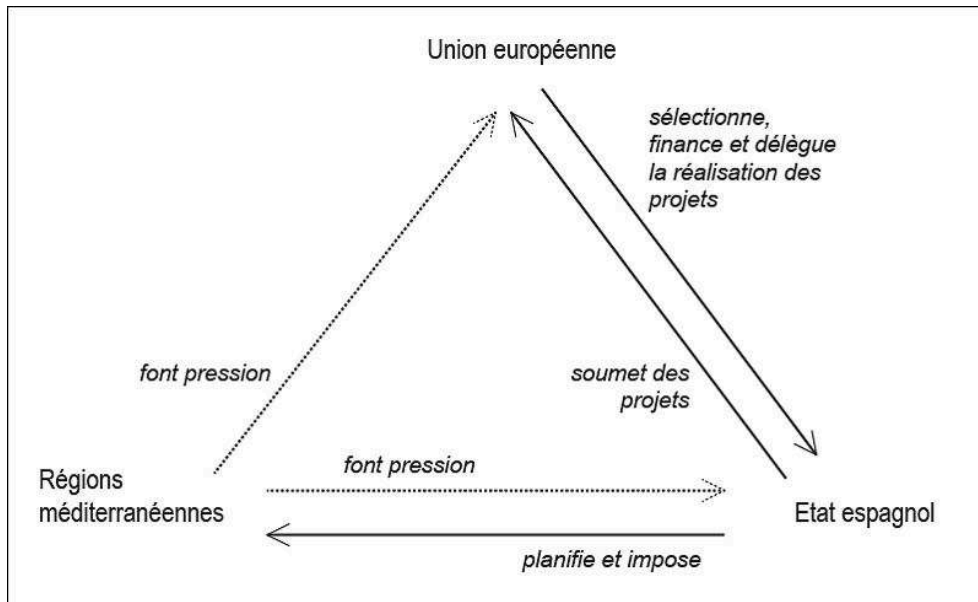
- 22 Les questions de transport sont au centre de la répartition des compétences entre les échelons territoriaux en Espagne. Elles remettent en effet en cause cette répartition théorique et sa pertinence eu égard aux enjeux politiques, économiques et spatiaux – régionaux et locaux – mais elles font aussi émerger des problématiques nouvelles de gouvernance par l'introduction de nouveaux acteurs et de nouvelles formes de territorialité, ce qui conduit à transcender les périmètres institutionnels traditionnels. On s'appuiera ici essentiellement sur une cinquantaine d'entretiens semi-directifs ainsi que sur un corpus de presse issu pour l'essentiel d'*El País* et de *La Vanguardia*, deux quotidiens nationaux espagnols, le second ayant un fort ancrage territorial en Catalogne.

Le rôle croissant des nouveaux acteurs aux deux extrémités du fonctionnement institutionnel

- 23 Depuis l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne en 1986, l'Europe apparaît comme un acteur de plus en plus présent dans la prise de décisions en matière de grandes infrastructures de transport. En effet, elle a un triple rôle en la matière. La Commission européenne définit tout d'abord, en accord avec le Conseil européen et le Parlement, des priorités à l'échelle européenne qui se traduisent par des outils programmatiques comme les corridors de transport ou les autoroutes de la mer par exemple. À ce niveau, les projets émanent donc des demandes États, mais influencent également directement les choix faits par ces mêmes États. Corrélativement, les institutions européennes, à travers les fonds structurels notamment, deviennent un acteur incontournable du financement des infrastructures. Ainsi, les projets inscrits dans les grands corridors multimodaux (Commission européenne, 2013) peuvent bénéficier d'un financement européen à hauteur de 40 %. Enfin, l'Union européenne se positionne comme un

interlocuteur à la fois pour les États et pour les régions, dont la représentation à Bruxelles et l'implication dans les processus sont de plus en plus fortes.

Illustration 5 - Les rapports entre les différents échelons institutionnels en matière d'aménagement du territoire



- 24 Le rôle normatif de l'Union européenne introduit un nouveau rapport de forces entre les échelons (illustration 5). Le principe de subsidiarité (Balme, 1994 ; Romero González, 2003) donne aux pouvoirs régionaux une place plus importante, en interaction directe avec les institutions européennes, ce qui vient rompre le face-à-face bilatéral entre gouvernement central et Communautés autonomes. Il existe de ce fait une instrumentalisation des nouveaux rapports entre échelons, les régions tentant d'agir auprès de l'Union européenne de manière directe ou indirecte - *via* des groupes de pressions par exemple (Pasquier, 2002) et introduisant ainsi un biais dans le fonctionnement institutionnel national classique. Cette situation a le double effet de modifier les rapports de force entre échelons institutionnels et de favoriser l'implication de nouveaux acteurs dans le débat.
- 25 En effet, les acteurs privés apparaissent désormais au premier plan, que ce soit au niveau local ou au niveau régional. Les principaux acteurs de l'agriculture, de l'industrie ou encore du tourisme pour qui l'amélioration des réseaux de transport et en particulier de la liaison avec le reste de l'Europe est un enjeu stratégique, se saisissent des questions de planification et prennent part à une revendication portée par des associations d'entreprises en étroite interaction avec le monde politique à l'échelle locale et régionale. Ainsi l'Association des entrepreneurs valenciens (AVE) organise-t-elle des conférences et publie-t-elle rapports et notes de presse pour défendre l'implantation du corridor méditerranéen. Ses activités font participer des membres de la société civile, en particulier des universitaires à qui des rapports sont commandés (Camisón Zozorna, 2012), ainsi que des personnalités politiques locales et régionales, auprès desquelles les entrepreneurs membres de l'AVE ont une audience. En effet, cette association participe parmi d'autres à un processus de politisation de la question du corridor méditerranéen en portant les intérêts économiques de ses

membres sur la scène politique et en les liant au débat sur les compétences des régions et les financements transférés par Madrid à la Communauté valencienne.

- 26 À plus petite échelle, des groupes de pression puissants fédèrent les acteurs publics locaux, de nombreux acteurs privés et les associations d'entreprises autour d'objectifs exprimés à l'échelle européenne. C'est par exemple le cas de Ferrmed, groupe de pression inscrit officiellement auprès de la Commission européenne, qui défend un grand axe ferroviaire allant de Casablanca à Saint-Petersbourg. Derrière cette ambition paneuropéenne, c'est bien un noyau dur d'entrepreneurs espagnols, et en très grande majorité catalans, qui défendent l'inscription de l'axe ferroviaire littoral espagnol parmi les priorités européennes (Libourel, 2015). Il y a donc un recours à l'échelle européenne pour porter des projets ancrés régionalement, en rompant le face-à-face avec Madrid. Cette référence à l'échelon supérieur se traduit également par le fait que les porteurs de projets se projettent de plus en plus souvent dans un ensemble euro-méditerranéen large, en s'appuyant sur des structures politiques comme l'Union pour la Méditerranée par exemple.

Des rapports au territoire remodelés

- 27 Si les groupes de pression et certaines associations font référence à des ensembles vastes comme le Bassin méditerranéen ou l'Europe, les acteurs privés investis dans les projets de transport ont souvent une rationalité ancrée dans des territoires fonctionnels locaux ou régionaux correspondant à un bassin d'emploi ou à un système productif. Toutefois, d'autres acteurs comme les autorités portuaires sont à la croisée de ces différentes échelles, créant une territorialité multiscalaire qui englobe à la fois les projets très locaux d'interconnexion portuaire avec les autres modes de transport et des logiques d'*hinterland* européen voire d'avant-pays mondialisé (González Laxe, 2012). On se trouve donc à la croisée de plusieurs raisonnements.
- 28 Le corridor méditerranéen est tout d'abord au centre d'un raisonnement portant sur les enjeux d'aménagement liés à la construction d'une nouvelle infrastructure ferroviaire, et ce à différentes échelles. À l'échelle locale, les préoccupations concernent au premier chef l'aménagement des quartiers de gares ou la mise en place de grands équipements. C'est notamment le cas pour la gare de la Sagrera à Barcelone : la nouvelle gare fait partie d'une stratégie de développement des infrastructures de transport qui, pour être une stratégie métropolitaine, n'en est pas moins adossée au corridor méditerranéen comme élément permettant de justifier les investissements consentis. Le même schéma s'observe à Valence autour du projet Parque Central. À l'échelle nationale, les acteurs étatiques se concentrent quant à eux sur les logiques d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, c'est-à-dire principalement sur les choix de structuration par les réseaux ferroviaires. L'objectif affiché est de relier entre eux les pôles logistiques et les principaux ports du territoire national, ce qui passe par des investissements sur l'axe méditerranéen.
- 29 Un raisonnement de nature économique est également mis en avant par l'ensemble des acteurs, que ce soit en faveur du corridor méditerranéen ou pour en contester la légitimité. Le socle même du corridor méditerranéen repose sur le constat partagé par les différents acteurs que les régions méditerranéennes sont les plus dynamiques d'Espagne. D'une manière générale, c'est la question de l'insertion des systèmes productifs de la Méditerranée espagnole dans le marché européen et plus largement

dans la mondialisation qui est en cause. Les entreprises du secteur automobile (Ford à Almassafes près de Valence, Nissan à Barcelone) sont particulièrement actives autour de cette thématique. Par ailleurs, c'est toute la question de l'intégration des ports dans les systèmes mondialisés qui est posée. Enfin, l'argumentaire économique est également mobilisé à l'échelle locale, où des retombées du corridor méditerranéen sur les entreprises sont attendues pour relancer l'économie à court terme (secteur de la construction notamment) mais aussi à long terme, grâce à un gain supposé d'attractivité des villes pour les entreprises ou les voyageurs.

- 30 Enfin, la question technique de la réalisation du corridor méditerranéen est souvent évoquée, soit pour discuter les choix faits en matière d'infrastructures (troisième rail, grande vitesse, mixité des trafics...), soit pour donner aux revendications une assise plus objective, appuyée sur des faits tangibles. En effet, l'argumentaire technique est mobilisé aux deux extrémités de la chaîne des revendications : il est mis en avant comme le constat d'une défaillance du réseau par les acteurs individuels ou locaux d'une part, et comme une solution proposée permettant de fédérer des intérêts très divers par les groupes de pression d'autre part. Il semble que les éléments techniques, parce qu'ils apparaissent tangibles, soient un point autour duquel il est possible de bâtir un consensus politiquement neutre.
- 31 Les découpages territoriaux classiques apparaissent donc désormais inopérants du point de vue des processus de prise de décision en matière d'aménagement. Pourtant, ils restent essentiels politiquement car ils sont le périmètre dans lequel peuvent s'exprimer les souverainetés démocratiques et auquel correspondent des compétences légales. C'est dans ce contexte d'apparent paradoxe que de nouvelles propositions de découpages territoriaux se font jour en Espagne. À l'échelle nationale, certaines régions réclament une plus grande autonomie, voire leur indépendance, quoiqu'elles ne revendiquent pas activement une redéfinition de leurs frontières. La question d'un redécoupage au niveau national n'est pas centrale, mais les modifications de la gouvernance se cristallisent plutôt autour d'une interaction plus directe entre régions et Union européenne.

Conclusion

- 32 L'aménagement des territoires est un enjeu central dans les rapports entre les échelons institutionnels espagnols, et donc un élément essentiel des découpages territoriaux et de la répartition des compétences. Dans ce domaine, le transport est un exemple révélateur de la manière dont s'articulent ces différents échelons et de l'inadéquation des périmètres institutionnels et de la répartition théorique de leurs compétences avec les grands enjeux d'aménagement et d'organisation spatiale.
- 33 Dans un contexte où l'eupéanisation des questions d'aménagement et l'émergence de nouveaux acteurs à petite et à grande échelle bousculent les processus de gouvernance traditionnels, la question posée en Espagne est moins celle de la redéfinition des périmètres que celle de l'invention d'une nouvelle gouvernance. Il s'agit de prendre en compte les processus et les jeux d'acteurs de manière adaptée en fonction de la nature des projets. Le débat sur les statuts d'autonomie s'appuie sur les questions d'aménagement du territoire, mais il semble que le vrai débat d'aménagement soit de nature différente : il s'agit de trouver une manière nouvelle de penser les territoires et de considérer le rôle des différents acteurs. Or dans ce cadre, le débat de nature

politique sur la pertinence des découpages territoriaux semble être masqué derrière des raisonnements de nature économique, technique ou d'aménagement qui forment à la fois un filtre permettant de se détacher du débat national dans un cadre européanisé, et un tissu d'arguments appuyant les revendications des Communautés autonomes.

- 34 Les nouveaux outils proposés – eurorégions, changements institutionnels – ne correspondent pas aux enjeux posés par les transports en Espagne. Il semble que le sujet de l'aménagement soit une invitation non pas à un redécoupage territorial mais à une redéfinition des jeux d'acteurs et à une recomposition des rapports de force existants par l'intégration de nouveaux acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Aja Fernández E., 1989. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España : balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 4, p. 233-254.
- Albertí Rovira E., 2006. Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 78, p. 9-42.
- Aragón Reyes M., 1993. La reforma de los Estatutos de Autonomía. *Documentación administrativa*, n° 232-233, p. 197-221.
- Balme R., 1994. Les politiques de la subsidiarité : « l'Europe des régions » comme catégorie générique du territoire européen. In Balme R., Garraud P., Hoffmann-Martinot V., Ritaine E. (dir.), *Le Territoire Pour Politiques : Variations Européennes*. Paris, L'Harmattan, Paris, p. 235-268.
- Baron N., 2009. Atlas de l'Espagne: une métamorphose inachevée. Paris, Autrement, 79 p.
- Bel i Queralt G., 2010. *España, capital París: origen y apoteosis del Estado radial: del Madrid sede cortesana a la "capital total"*. Barcelona, Destino, 325 p.
- Bellet C., Alonso Logroño M.P., Casellas A., 2010. Infraestructuras de transporte y territorio. Los efectos estructurantes de la llegada del tren de alta velocidad en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 52, p. 143-163.
- Boira i Maiques J.V., 2013. Infraestructuras y financiación en España: hacia un nuevo paradigma. In Nel-lo i Colom O., Lois González R.C., Gómez Mendoza J. (dir.), *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, p. 101-109.
- Bonerandi E., Santamaria F., 2011. De la gouvernance à la gouvernance territoriale : enjeu de l'européanisation de l'aménagement du territoire. Réflexions à partir d'une recherche dans le cadre de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). *Cybergeo*. doi:10.4000/cybergeo.23530
- Camisón Zozorna C., 2012. *Efectos del corredor mediterráneo en la competitividad de la economía valenciana*. Valencia, AVE, 289 p.
- Castells A., 2014. Catalonia and Spain: Political and Fiscal conflict. *Pôle Sud*, vol. 40, n° 1, p. 59-80.

- Commission européenne, 2013. *The Core Network Corridors. Trans European Transport Network 2013*. Bruxelles, Commission européenne, 48 p.
- Cruz Villalón P., 2006. La reforma del Estado de las Autonomías. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 2, p. 77-100.
- Facchinetti-Mannone V., Bellet C., Ribalaygua C., Richer C., 2013. Les petites agglomérations françaises et espagnoles face à la grande vitesse ferroviaire: comment convertir l'accessibilité en attractivité ? *Cahiers scientifiques du Transport*, vol. 63, p. 3-31.
- Gabriel-Oyhamburu K., 2000. La recomposition territoriale de l'Espagne et la mémoire de ses territoires. *Revue de Géographie Alpine*, vol. 88, p. 17-34. doi:10.3406/rga.2000.2976
- Garrido Mayol V., 2000. Evolución del Estado autonómico y reforma de los Estatutos. *Revista de Derecho Político*, n° 48-49 p. 31-59.
- González Laxe F., 2012. El marco regulatorio de los puertos españoles: resultados y conectividad internacional. *Economía Industrial*, n° 386, p. 27-38.
- Guibernau M., 2000. Spain: Catalonia and the Basque country. *Parliamentary Affairs*, vol. 53, n° 1, p 55-68. doi:10.1093/pa/53.1.55
- Gunther R., 2009. *The politics of Spain, Cambridge textbooks in comparative politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 264 p.
- Libourel E., 2015. *Le corridor ferroviaire méditerranéen : planification, politisation et territorialisation d'un projet d'aménagement*. Thèse de doctorat, Champs-sur-Marne, Université Paris-Est, 652 p.
- Martínez Serrano J.A., Soler V., 1978. Autonomías: Un siglo de lucha. El valencianismo político. Orígenes de una reivindicación. *Historia 16*, n° Extra, p. 64-69.
- Martín R.D., 2013. Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política. *Revista Española de Ciencia Política*, n° 31, p. 101-122.
- Muñoz Machado S., 1992. Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos. *Revista de administración pública*, n° 128, p. 85-106.
- Olmos J., 2011. España, invertebrada a gran velocidad. *L'ESPILL*, n° 32, p. 2-12.
- Pasquier R., 2002. Quand l'Europe frappe à la porte des régions. *Politique européenne*, n° 3, p. 159-177.
- Romero González J., 2012. Spain's State of Autonomies. Political Autonomy and National Diversity. The (Im)Possible Multinational Federalism. *The International Journal of Community Diversity*, n° 1.
- Romero González J., 2009. *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 273 p.
- Romero González J., 2003. Las regiones y el principio de subsidiariedad. *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 2, [en ligne] <http://www.uv.es/~qpe/revista/num2/romero2.pdf>
- Sáez M.A., 1999. Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado, *El Funcionamiento Del Estado Autonómico (actes de colloque)*, p. 87-128.
- Segarra A., Teruel M., Miravet D., Jové E., Gombau V., 2013. *Anàlisis coste-beneficio del corredor mediterráneo y sus alternativas*. Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, 94 p.

RÉSUMÉS

Le découpage institutionnel du territoire espagnol en Communautés autonomes dotées de compétences plus ou moins élargies en fonction de leur statut fait aujourd'hui l'objet de contestations. Ces dernières portent moins sur les périmètres concernés que sur la répartition des compétences entre les différents échelons. Ces tensions se cristallisent autour de la question de l'aménagement du territoire, et en particulier autour de celle des grandes infrastructures de transport, pour lesquelles le processus de prise de décision implique des acteurs nombreux. L'apparition de nouveaux acteurs dans ces processus renforce ainsi la nécessité de repenser la place des différents échelons dans la gouvernance.

The institutional division of the Spanish territory in Autonomous Communities, with a more or less broad competence depending on their status, is being challenged today. This controversy is not related to the relevant perimeters as much as the distribution of competence between various administrative levels. These tensions are very noticeable around spatial planning issues, especially for large transportation infrastructures, for which the decision making process involves numerous stakeholders. The emergence of new stakeholders in this process therefore reaffirms the need to rethink the organization of levels in governance.

INDEX

Mots-clés : Espagne, transports, aménagement du territoire, institutions, compétences

Keywords : Spain, transport, spatial planning, institutions, competence

Thèmes : Sur le Champ - Sur le Terrain

AUTEUR

ELOÏSE LIBOUREL

Eloïse Libourel, eloise.libourel@enpc.fr, est agrégée de géographie et ATER à l'Université Paris-Est-Marne-la-Vallée, au Laboratoire Ville Mobilité Transport (UMR-T 9403). Elle a publié récemment :

- Libourel E., 2015. *Le corridor ferroviaire méditerranéen : planification, politisation et territorialisation d'un projet d'aménagement*. Thèse de doctorat sous la direction de Nacima Baron et Juan Romero González, Université Paris-Est.
- Libourel E., 2015. Le rôle ambigu de la grande vitesse ferroviaire dans la gouvernance du corridor méditerranéen espagnol. *Revue Géographique de l'Est*, La grande vitesse ferroviaire, entre mythe et réalité, 55 (3-4).
- Libourel E., 2015. L'AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales en Espagne. Avec Nacima Baron, *Revue d'Histoire des chemins de fer*, n°46-47, p. 279-296.