



HAL
open science

Les recompositions territoriales de part et d'autre des Pyrénées

Sylvie Clarimont

► **To cite this version:**

Sylvie Clarimont. Les recompositions territoriales de part et d'autre des Pyrénées. Géodoc, 2014, L'intercommunalité en mouvements, 59, pp.123-136. <halshs-01856151>

HAL Id: halshs-01856151

<https://shs.hal.science/halshs-01856151v1>

Submitted on 9 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Texte issu de la communication présentée dans le cadre du séminaire
« *L'intercommunalité en mouvements. Les territoires de l'intercommunalité* » (CUFR
Champollion, Albi, 9 décembre 2011)

LES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES DE PART ET D'AUTRE DES PYRENEES

Sylvie Clarimont

Laboratoire SET – UMR 5603 CNRS/ Université de Pau et des Pays de l'Adour

Le thème dont il est question aujourd'hui est un thème particulièrement d'actualité de part et d'autre des Pyrénées : en France, la loi controversée du 16 décembre 2010 dite de réforme territoriale scelle l'arrêt de la politique des Pays, systématise et simplifie le regroupement intercommunal, impose l'élargissement des périmètres des EPCI et introduit de nouvelles structures intercommunales, les métropoles. En Espagne, l'organisation territoriale fait l'objet de vifs débats. Dans le cadre de la récente campagne électorale (élections législatives du 20 novembre 2011), le PSOE proposait la suppression des provinces, établies en 1833 tandis que dans les régions, la question du « bon » découpage demeure posée. En Aragon, la polémique fait rage autour du coût de fonctionnement des *comarcas* ; en Catalogne, la révision du statut d'autonomie adoptée en 2006 remet à la fois en cause l'existence des provinces (assimilées à une imposition du gouvernement central) et celle des 41 *comarcas* instaurées par la Généralité et qui seraient remplacées, à terme, par 7 *veguerías*¹.

Je vous propose de remettre tout cela quelque peu en perspective et d'opérer un retour sur l'histoire récente des découpages territoriaux en France et en Espagne ce qui devrait permettre de mieux comprendre les débats d'aujourd'hui. Pour ce faire, je vais vous présenter ici quelques résultats d'une recherche effectuée il y a quelques années dans le cadre d'un programme de recherche sur l'émergence de nouveaux périmètres de coopération intercommunale. Ce programme avait bénéficié d'une subvention des Fonds communs de coopération Aragon / Aquitaine (2003) et avait été mené en collaboration avec des géographes de l'Université de Saragosse. La réflexion avait été prolongée ensuite grâce à un contrat de recherche financé par le MEDD / PUCA (2003-2006) portant sur tourisme et intercommunalités² dans les Pyrénées. Il s'agissait de mener une

¹ La *Veguera* est une juridiction catalane héritée du Moyen-Age et administrée par un *veguer*. Supprimées par la monarchie espagnole à l'époque moderne, les *veguerías* sont rétablies par la Généralité dans le projet de découpage territorial de 1933 en tant qu'entités *supracomarcals*. Elles changent de nom dans le projet de Division territoriale de Catalogne (1936) pour devenir des régions. Ce projet de rétablissement des *veguerías* se situe donc dans un entre-deux entre continuité historique et modernité administrative.

² Le terme « intercommunalité » sera, conformément à la définition qu'en donne l'INSEE, appréhendé dans son sens le plus large comme un terme générique désignant toute forme de regroupement de communes : « *L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. A la*

approche comparée de la mise en place de découpages territoriaux en cours de constitution : les Pays dont la création était, au début des années 2000, vivement encouragée par l'Etat et les *comarcas*, en cours d'implantation en Aragon. Les objectifs principaux de notre travail étaient de bien comprendre ce double processus de création de pays et de *comarcas* (genèse, justification, finalités, difficultés éventuelles de mise en place du nouveau maillage...), d'observer ses modalités d'intégration dans l'architecture territoriale existante pour enfin, faire la part des mouvements de convergence et de différenciation à l'œuvre dans le processus de recomposition territoriale de part et d'autre des Pyrénées.

La méthode de recherche utilisée demeurait assez classique et combinait le recueil et de l'examen des textes réglementaires et des documents opérationnels, les entretiens auprès de personnes ressources (élus et techniciens), le dépouillement de la presse quotidienne régionale pour apprécier l'existence ou pas de mouvements de rejet de la recomposition en cours, l'analyse des débats parlementaires notamment ceux dont les Cortes aragonaises furent le théâtre lors de la création des *comarcas* et qui sont accessibles en ligne sur le site du gouvernement aragonais.

J'avais initialement prévu de vous parler des recompositions territoriales aussi bien en France qu'en Espagne mais, faute de temps et parce que beaucoup de choses ont déjà été dites sur la France par l'intervenant précédant, je vais recentrer mon propos et vous parler surtout du cas espagnol (ce qui ne m'empêchera pas de faire quelques références à la France lors de mon exposé). Je vais commencer en vous proposant afin de revenir sur le sens ou plutôt les différents sens que revêt le mot « *comarca* » afin d'éviter toute confusion.

1. La « *comarca* » : entre mot savant et catégorie de l'action publique

Les deux termes de Pays et *comarcas* sont bien connus des géographes français et espagnols dont beaucoup se sont dédiées à l'étude approfondie des traits distinctifs de portions réduites de l'espace géographique sous la forme de monographies. La *comarca* est ainsi une notion appropriée par les géographes espagnols dès le XIX^e siècle (CAPEL, 1977 et 1985 ; CASASSAS, 1993). Elle est une maille intermédiaire entre la commune et la province, un territoire de taille réduite caractérisé par une certaine homogénéité paysagère, économique, sociale. Elle est à la fois un mot savant et une catégorie de l'action publique. Etymologiquement, la *comarca* correspond à une marche, un confins. Par extension, le terme en est venu à désigner un territoire de proximité, un territoire du « vivre ensemble ». Le préfixe *co-* (*co-marca*), dérivé du latin *cum* suggère cette dimension de convivialité au sens premier du mot. En tant qu'espace d'appartenance, connu et reconnu par ses habitants, la *comarca* est dotée d'une forte dimension identitaire. L'instauration des *comarcas* a d'ailleurs constitué une revendication majeure des mouvements régionalistes avant 1939, notamment en Catalogne à travers le *Projet de Divisió territorial de Catalunya* (1936) et la *comarca* conserve de nos jours une forte valeur symbolique. La *comarca* est donc aujourd'hui entendue à la fois comme un espace vécu, espace de la co-existence (*comarca* vernaculaire), un espace politique emblématique et un espace de coopération intercommunale (*comarca* institutionnalisée).

différence des collectivités territoriales, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées » (INSEE, 2011).

Malgré l'importance historique et symbolique des *comarcas*, il ne faudrait pas croire toutefois qu'il s'agit là de la forme unique d'intercommunalité présente en Espagne. L'administration territoriale y est assumée par 3 niveaux présents partout et dont les représentants, les conseillers, sont élus au SUD : la région ou communauté autonome (17), la province (50 + 2 Ceuta et Melilla), la commune ou le *municipio* établi selon une maille plus large que la maille française puisque l'Espagne compte quelques 8 114 *municipios*³ (soit bien moins que les 36 778 communes françaises répertoriées par l'INSEE en 2003). À ce maillage de base, les régions ont pu, si elles le souhaitaient, ajouter une couche supplémentaire car elle dispose de la compétence en matière d'administration locale. Dans certaines régions, des échelons intermédiaires entre la commune et la province ont donc été mis en place dans le respect de la Constitution de 1978 et de la Loi-cadre du 2 avril 1985 (*Ley 7/1985, ley reguladora de las Bases del Régimen Local* ou LRBRL)⁴. La LRBRL précise les 3 types d'intercommunalités susceptibles d'être créés par les régions :

- les *mancomunidades de municipios* qui s'apparenteraient à nos SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique) ou SIVOM (syndicats intercommunaux à vocation multiple) plutôt qu'aux communautés de communes dans la mesure où la prestation de services de base l'emporte souvent sur le portage de projets commun de développement ;
- les aires métropolitaines (dont très peu ont vu le jour) ;
- et les « *comarcas ou organismos equivalentes* ».

A ces 3 échelons s'ajoutent les *consorcios* qui ne sont pas à proprement parler des structures intercommunales car ils n'associent pas seulement des communes entre elles mais une ou des communes à un échelon de niveau supérieur (province ou région) pour porter un projet commun de développement. À l'échelle locale, ils jouent souvent un rôle proche de celui des structures de coopération intercommunale.

2. L'intercommunalité en Espagne : l'essor de structures intercommunales souples

À l'instar de ce que l'on observe en France depuis le début des années 2000, l'intercommunalité a fortement progressé en Espagne. Les regroupements intercommunaux (communautés de communes et communautés d'agglomération en France, *comarcas* et *mancomunidades* en Espagne) ont connu un essor spectaculaire (tableau 1 et figure 1). La *mancomunidad*, forme d'intercommunalité souple dont l'objet est la prestation en commun d'un ou de plusieurs services de compétence communale, est la forme de regroupement dont la croissance a été la plus forte.

³ Selon les données de l'INE (*Instituto Nacional de Estadísticas*), 2010

⁴ La Constitution de 1978 et la LRBRL de 1985, réformée en 1999 et en 2003, sont les deux textes juridiques de référence qui, en Espagne, encadrent l'administration locale. Une grande latitude est laissée aux régions qui, forte de leur pouvoir réglementaire et législatif, peuvent adopter le maillage intermédiaire leur semblant le plus opportun.

Tableau 1 : l'évolution de l'intercommunalité institutionnelle, en France, de 1972 à 2010

	1972	1988	1997	1999	2008	2010
SIVU	9289	11967	14490	14885	12149	11001
SIVOM	1243	2067	2283	2165	1501	1441
SYNDICAT MIXTE	153	750	1124	1454	2749	3156
COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	0	0	1105	1347	2393	2409
COMMUNAUTÉ D'AGGLO	0	0	0	0	171	181
COMMUNAUTÉ URBAINE	8	9	9	12	14	16
SAN	0	9	9	9	5	5
DISTRICTS	95	153	316	305		
COMMUNAUTÉS DE VILLES			5	5		

(Source : DGCL, 2011)

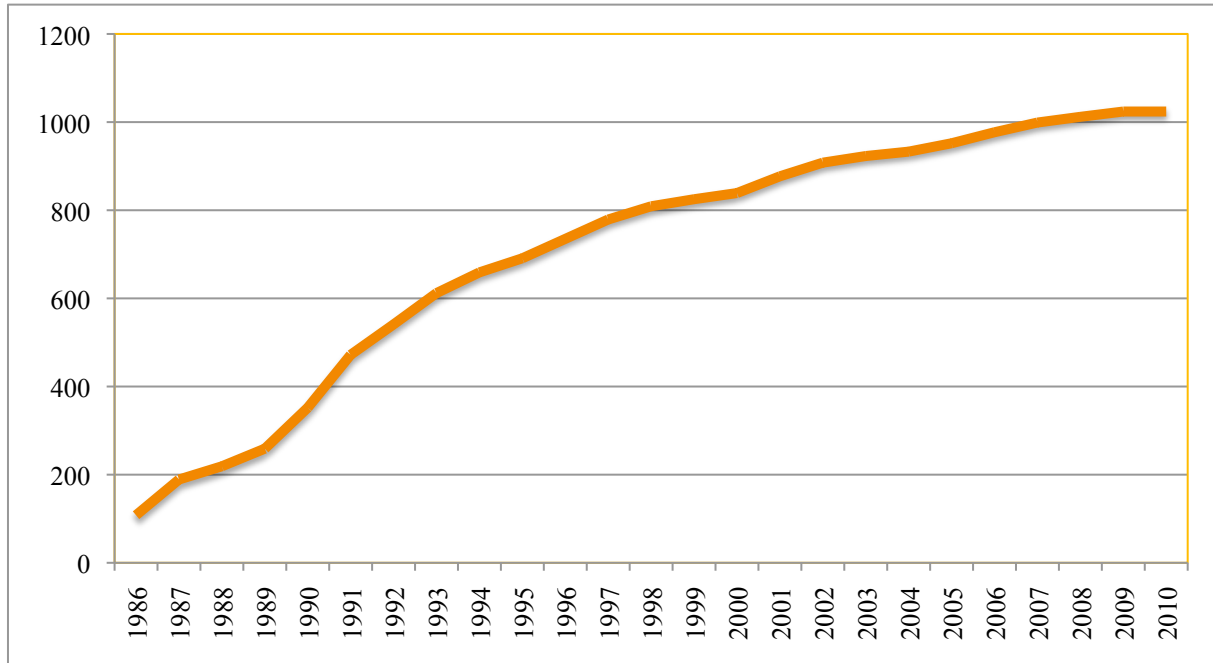
Entre 1986 et 2010, les *mancomunidades de municipios* ont progressé à un rythme rapide et continu passant de 223 à 1024 (figure 1). Elles se sont développées aussi bien en espace rural qu'en espace urbain, le législateur n'ayant pas opéré, à la différence de ce qui s'est produit en France, une distinction entre ces deux types d'espaces. Cependant, force est de reconnaître que les communes de moins de 5000 habitants représentent la majorité des communes regroupées dans cette forme d'intercommunalité (65 %), spécialisées dans la prestation de services⁵. En 2011, 76 % des communes espagnoles appartiennent au moins à une *mancomunidad de municipios*, 30 % appartiennent à plus d'une *mancomunidad*. Dans certaines régions, plus de 80 % des communes appartiennent à une *mancomunidad* (Castille la Manche, Castille et León, Madrid, Navarre). Les limites des *mancomunidades* respectent en principe les découpages administratifs préexistants (communes, provinces, régions) même si la loi rend possible la création de *mancomunidades* interprovinciales voire interrégionales. En dépit de caractéristiques communes, les *mancomunidades* constituent une mosaïque des plus variées. L'assise territoriale de ces intercommunalités est très variable. Une *mancomunidad* compte en moyenne 8 communes et 35600 habitants mais ce chiffre dissimule de fortes variations spatiales entre des intercommunalités à base réduite (2 communes) et d'autres de taille importante (jusqu'à 81 communes). Sur le plan démographique, là aussi l'hétérogénéité prime entre les plus petites *mancomunidades* comptant moins de 200 habitants et les *mancomunidades* les plus grandes, peuplées de plus de 3 millions d'habitants. Enfin, le degré d'intégration intercommunale est inégal. Sous une terminologie identique se cachent donc des réalités fort différentes.

Le succès indéniable de cette forme de regroupement intercommunal est imputable à sa souplesse et à sa flexibilité appréciées des élus (RIERA FIGUERAS, 2005). L'adhésion des

⁵ 402 *mancomunidades* (soit près de 40 % du nombre total) ont, en 2010, un objet unique ce qui les apparenterait à nos SIVU.

communes à une *mancomunidad* est aisée et laissée au libre choix des communes. La sortie d'une *mancomunidad* est également, pour une commune, relativement simple. La modification et l'extension des objectifs et des compétences de l'intercommunalité sont faciles. La pluri-appartenance est permise. Aucun seuil minimal de population n'est requis pour la constitution d'une *mancomunidad* et le nombre minimal de communes est très bas (2). Enfin, les *mancomunidades* ne disposent pas de fiscalité propre.

Figure 1 : évolution du nombre de « mancomunidades de municipios », en Espagne, de 1986 à 2010



(Source : Registro de entidades locales, MPT, 2011)

3. L'établissement des *comarcas* : une démarche singulière et inachevée

Face aux *mancomunidades*, les *comarcas* représentent une forme de regroupement intercommunal minoritaire bien que la majorité des communautés autonomes aient prévu dans leurs statuts la création de *comarcas*. Au 10 mars 2010, l'Espagne comptait 1024 *mancomunidades* de municipes et seulement 135 *comarcas*. Seules 3 des 17 régions espagnoles ont procédé à une implantation généralisée des *comarcas* en leur sein : la Catalogne, l'Aragon et la Galice. Ailleurs, quelques expériences de ce type ont été menées mais elles demeurent marginales : au Pays basque, une seule province, l'Alava, a procédé à l'implantation des *comarcas* (7) ; en Castille et León, une seule *comarca* a été créée, celle de El Bierzo (León).

Une telle réforme administrative a été rendue possible par la Constitution de 1978 qui offre aux régions devenues autonomes la possibilité de mettre en place des « regroupements de municipes distincts de la province » (C.E., art. 141.3). Le texte constitutionnel précise plus loin : « Par le biais du regroupement de municipes **limitrophes**, les Statuts (d'autonomie régionale) pourront instaurer des **circonscriptions territoriales spécifiques** jouissant d'une **pleine personnalité juridique** » (C.E., art. 152.3). La LRBRL de 1985 précise la nature de cette structure et les conditions de développement futur des *comarcas*. La *comarca* y est définie comme est un

regroupement de « *plusieurs communes dont les caractéristiques sont soit à l'origine d'intérêts communes requérant une gestion propre, soit appellent la prestation des services à une telle échelle* » (LRBRL, art. 42). La transgression des limites provinciales est possible (moyennant un rapport préalable favorable des provinces concernées). Le regroupement en *comarca* se fait sur la base du volontariat ou non. La décision de créer des *comarcas* et de déterminer leur forme de régulation est une compétence exclusive des communautés autonomes qui doivent préciser l'extension spatiale des *comarcas*, leurs règles de fonctionnement (LRBRL, art. 42.2). Sur cette base juridique, 12 des 17 régions autonomes se réservent, dans leurs statuts d'autonomie, la possibilité de la création future de ***comarcas***. Dans certaines régions, cette possibilité est simplement mentionnée. En revanche, dans 6 régions, l'inscription dans le statut d'autonomie de la création des *comarcas* revêt un caractère impératif (Catalogne, Galice, Asturies, Murcie, La Rioja, Communauté Valencienne).

Le déploiement effectif des *comarcas* reste très en-deçà des attentes suscitées par la LRBRL. Seulement 3 régions ont une carte comarcale officielle établissant un maillage complet du territoire régional : Galice, Catalogne, Aragon. La Catalogne a été pionnière puisqu'elle « restaure » son découpage des *comarcas* dès 1987 conformément à ce qui était stipulé dans son Statut d'autonomie de 1979 (art. 5.1). Cette décision s'inscrit à la croisée de deux logiques, administrative et identitaire. En effet, elle obéit sans doute moins à un souci de rationalisation administrative qu'à la volonté de la Généralité d'affirmer son pouvoir et de rétablir un lien symbolique avec le projet de découpage établi, en 1936, à la veille de la guerre civile. Elle se traduit par une implantation complète et simultanée des *comarcas* sur l'ensemble du territoire catalan dans le respect du principe de la contiguïté territoriale. La *comarca* est une collectivité locale nouvelle dotée d'une personnalité juridique propre et administrée par un Conseil. Elle correspond davantage à une intercommunalité de projet qu'à une intercommunalité de service (VERGNAUD, 2011). Elle se surimpose aux découpages préexistants et n'empêche pas la création postérieure de *mancomunidades*. Elle contribue donc, d'une certaine manière, à la complexification de la carte administrative par ajout d'une couche supplémentaire.

L'Aragon s'inspire partiellement de la réforme catalane pour sa mise en place d'un découpage en *comarcas* même si la volonté d'affirmation identitaire y est moins prégnante. Certes, avant 1939, l'Aragon, à l'instar de la Catalogne, avait connu des velléités de réforme territoriale. Dès 1923, le premier projet de Statut d'autonomie aragonais prévoit la délimitation de 26 *comarcas* « *conformes à la géographie et à la tradition* » dont la dénomination est empruntée à celle de la ville chef-lieu et la délimitation calquée sur la carte judiciaire. Le Statut d'autonomie approuvé à Caspe, en 1936, conserve cette mesure d'instauration d'un échelon administratif intermédiaire entre la province et le municipale (CLARIMONT, 2006a). Avec le retour de la démocratie, le projet de *comarcalización* est exhumé à nouveau moins pour des raisons politique (affirmation du jeune pouvoir régional) que pour accroître l'efficacité de l'administration territoriale. Dans cette quête d'un improbable optimum territorial, la *comarca* est appréhendée comme un espace fonctionnel.

Le processus de création des *comarcas* aragonaises (*comarcalización*, en espagnol) s'inscrit dans la continuité des travaux de géographes et d'économistes aragonais visant à territorialiser les objectifs des programmes de développement économique et aboutissant à la délimitation d'une trentaine de *comarcas* fonctionnelles organisées

autour d'une ville faisant office de lieu central dont les limites sont définies grâce à l'application de modèles mathématiques et à la réalisation d'enquêtes auprès de la population (ROYO VILLANOVA, 1978; BIELZA DE ORY, 1978 et 1992). La *comarcalización* est justifiée par le souci de rationaliser l'administration territoriale et de maintenir les services publics dans un milieu rural caractérisé par les très faibles densités de population. Elle apparaît comme une réponse, tardive, à l'émiettement communal et à la fragilité démographique. En effet, l'Aragon est, avec la Castille-la-Manche et l'Estrémadure, l'une des régions espagnoles les moins peuplées appartenant à la fameuse « dorsale » ou « diagonale aride européenne ». La population aragonaise est très inégalement répartie. La région comptait en 1991, 1 188 817 habitants dont près de la moitié (594 394 habitants) concentrée à Saragosse. En 2001, les déséquilibres, loin de s'atténuer, se sont sensiblement accrus : plus de 51% des 1 204 215 habitants résident désormais dans la capitale régionale. Le monde rural aragonais présente de très faibles densités de population auxquelles s'ajoutent les problèmes liés au vieillissement. Si la densité moyenne aragonaise (25,2 hab./km² en 2001) est déjà, en elle-même, faible et inférieure à la moyenne nationale, dans l'espace rural, les densités inférieures à 6 hab./km² sont fréquentes : dans les comarcas de Ribagorza, Campo de Belchite et Campo de Daroca, les densités sont de l'ordre de 5 à 6 hab./km² ; dans celles de Sobrarbe, Sierra de Albarracín, Gúdar-Javalambre, Maeztrazgo, la densité moyenne s'établit autour de 3 hab./km². De nombreuses communes rurales sont en voie de dépeuplement et les villages abandonnés ne sont pas chose rare. En 1993, 338 des 729 municipes aragonais (46 %) comptaient déjà moins de 250 habitants. La question du maintien des services publics s'y avère particulièrement problématique et rend indispensable le regroupement intercommunal.

Les premières tentatives de réorganisation de l'administration territoriale prennent la forme d'une incitation, vaine, à la fusion de communes. Le pouvoir régional prend alors la décision de favoriser le regroupement intercommunal volontaire (loi du 15 avril 1987). Cette loi se solde par un succès mitigé. Le choix de mettre en place les *comarcas* fait donc suite aux échecs relatifs des stratégies d'incitation douce au regroupement. À partir de 1991, le pouvoir régional engage donc la mise en place d'un processus de *comarcalización*, prévu dans l'article 5 du statut d'autonomie aragonais. Il souhaite par là assurer « *une meilleure organisation territoriale des services publics* » et « *rendre plus efficace la prestation de ces services* » (LEY 10/1993, Préambule)

L'implantation des *comarcas* se fait par étapes dont les principales sont précisées dans le tableau 2. La refonte de la carte administrative aragonaise est menée à bien en une dizaine d'années, entre le débat parlementaire initial et l'entrée en fonctionnement des premières *comarcas*. Malgré un apparent consensus initial, la création des *comarcas* fait très rapidement l'objet d'un débat assez vif aux Cortes aragonaises entre, par exemple, les tenants d'un processus ouvert, progressif et sélectif d'établissement des *comarcas* et les partisans d'une implantation généralisée et rapide du nouvel échelon (CLARIMONT, 2005). C'est finalement la voie de la systématisation du découpage en *comarcas* qui l'emporte. Trois textes de loi précisent les principes auquel doit obéir ce nouveau maillage de l'espace (LEY 10/1993), le périmètre et la dénomination de chacune de ces entités nouvelles (LEY 8/1996), enfin leurs modalités concrètes de fonctionnement (LEY 23/2001). Les 33 *comarcas* aragonaises ainsi définies ont été implantées selon un processus en deux temps. Le premier temps fut celui de l'expérimentation auprès de territoires volontaires (initiative locale) ; ce n'est qu'ensuite que fut opérée la

généralisation des *comarcas* à toute la région dès lors que 70 % du territoire aragonais fut couvert.

C'est donc le législateur aragonais qui est à l'origine de la réforme *comarcale*, les élus locaux n'ayant guère été associés, du moins de façon formelle, à ce projet ayant pourtant des implications notables sur les pratiques de gestion des territoires. La *comarca*, ainsi créée, constitue un espace de coopération contraint. C'est un nouvel échelon territorial imposé par le législateur régional. La loi de 1993 définit très strictement le contour des *comarcas* en fixant deux principes intangibles : le principe de la continuité territoriale (le territoire comarcal est composé de « *municipes limitrophes unis par des caractéristiques et des intérêts communs* », LEY 10 /1993, art. 1) et le principe de l'uni-appartenance (une commune ne saurait appartenir à plusieurs *comarcas*). Le statut, la dénomination et le mode de fonctionnement des *comarcas* sont également précisés par la loi. Celle-ci ébauche un cadre général et demande ensuite aux élus locaux de s'en emparer pour élaborer les statuts de la *comarca*, sorte de charte de territoire dans laquelle une certaine latitude est laissée au local pour choisir, parmi les compétences transférables du gouvernement régional, celles qu'il peut ou souhaite assumer et pour préciser son projet de territoire. Pour leur fonctionnement et pour la prise en charge de ces compétences, les *comarcas* se voient attribuer des fonds par le Gouvernement aragonais : Fonds de cohésion territoriale et Fonds pour les dépenses de personnel.

Tableau 2 : principales étapes dans la mise en place des comarcas aragonaises

Date	Fait significatif
22/11/1991	Débat parlementaire autour du texte « <i>Propositions pour une politique d'organisation du territoire aragonais</i> »
15/06/1992	Début d'examen du projet de loi aux <i>Cortes</i> aragonaises (113 amendements)
4/11/1993	Approbation, à une large majorité, de la <i>Ley de comarcalización</i> qui présente les principes généraux de la réforme territoriale
2/12/1996	Promulgation de la loi relative à la délimitation des <i>comarcas</i>
26/12/2001	Promulgation de la loi relative aux mesures de <i>comarcalización</i>
2003	32 des 33 <i>comarcas</i> aragonaises sont mises en place

La *comarca* constitue donc un nouvel échelon intermédiaire, entre intercommunalité de gestion et intercommunalité de projet. Elle est, à l'instar du Pays français, un espace présentant une certaine homogénéité géographique, économique et/ou culturelle (LEY 10/1993, art. 4.1) et correspondant à l'aire de chalandise d'une ville petite ou moyenne⁶ (LEY 10/1993, art. 1.2)⁷. 32 des 33 *comarcas* sont aujourd'hui opérationnelles même si certaines ont connu des débuts plus difficiles que d'autres (CLARIMONT, 2005). Elles représentent à la fois un regroupement de communes en vue de la prestation de services

⁶ On retrouve ici l'idée de solidarité entre l'urbain et le rural présente dans les lois françaises de 1995 et 1999 définissant les contours des Pays. Le Pays n'avait pas vocation à être strictement rural ou exclusivement urbain mais à associer au sein d'un même territoire de projet des communes rurales et des communes rurales présentant une certaine homogénéité géographique, culturelle, sociale... et appartenant à un même bassin de vie.

⁷ La question qui se pose est de savoir si cette forme d'intercommunalité est adaptée à une aire métropolitaine comme celle de Saragosse puisqu'il est frappant de constater que, près de 10 ans après l'implantation des *comarcas* aragonaises, une seule continue à n'avoir aucune existence réelle : celle de Saragosse.

et un nouvel échelon administratif distinct du municipale et de la province doté de compétences assez larges transférées par la communauté autonome, d'une personnalité juridique propre, d'une réelle autonomie financière. Elles peuvent en outre procéder comme elles l'entendent à la gestion de leur personnel. La comarca est gouvernée par une assemblée : le Conseil comarcal dont les membres ne sont pas élus par les citoyens au suffrage universel direct mais désignés par les communes à l'instar des conseillers communautaires, en France. En principe, la *comarca* est un nouvel échelon se substituant à toute forme de regroupement communal antérieur. Leur création devait entraîner la suppression, après une phase transitoire, des *mancomunidades* de services préexistantes. Or, en 2009, le Registre national des collectivités locales en recense encore 58 en Aragon ce qui conduit à des superpositions de périmètres et de compétences difficilement acceptables, surtout en temps de crise.



Figure 2 : Le découpage de l'Aragon en comarcas en janvier 2003 (d'après la loi 8/1996 du 2 décembre)

Bien que conçues toutes sur le même modèle, les *comarcas* diffèrent en fonction des compétences prises en charge, du niveau réel d'intégration souvent conditionné par l'antériorité de la coopération, de l'ambition du projet territorial (CLARIMONT, 2006b). Forme hybride mêlant collectivité locale nouvelle, intercommunalité de service et intercommunalité de projet, les *comarcas* se sont mises en place somme toute assez rapidement et bénéficient aujourd'hui d'une assez grande lisibilité auprès de la population. Conçues en période d'expansion économique, elles sont cependant aujourd'hui confrontées à la crise et au tarissement des finances publiques. Elles subissent les effets de restrictions budgétaires importantes (- 5 % en 2012, - 11% en

2011) bien que plus modérées que dans d'autres secteurs⁸. Des voix commencent à s'élever contre le coût et la supposée inefficacité de cette décentralisation interne à l'Aragon⁹. Sur la défensive, les *comarcas* mettent en avant leur utilité pour lutter contre les déséquilibres territoriaux et endiguer le déclin démographique des zones rurales, leur rôle dans la prestation de services en milieu rural (collecte de déchets, transports de personnes en situation de handicap, assistance aux personnes âgées dépendantes, éducation préscolaire, formation des adultes, etc.), leur impulsion de dynamiques de développement endogène (FUNDEAR, 2010). Avec la crise, le débat autour du découpage territorial optimal semble donc ressurgir : est-il susceptible de menacer, à terme, la survie des *comarcas* ?

⁸ *Heraldo de Aragón*, 12/09/2012, « El presupuesto de las comarcas descenderá un 5% más »

⁹ *Heraldo de Aragón*, 12/09/2012, « Silva rechaza las críticas a las comarcas y pide para elles “un impulso nuevo” »

Bibliographie

BIELZA DE ORY Vicente (1978). « Notas sobre la comarcalización aragonesa », *Geographicalia*, vol. 2, pp. 65-75.

BIELZA DE ORY Vicente (1992). *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*. Saragosse : DGA

CLARIMONT Sylvie (2005). L'émergence de nouveaux territoires de la prospective : de la *comarca* des géographes à une structure intercommunale nouvelle, *Sud-Ouest Européen*, n°20, p.115-130

CLARIMONT Sylvie (2006b). « Partage de la compétence tourisme. L'expérience aragonaise », *Cahiers Espaces*, n°91 (*Tourisme et intercommunalité*), p.42-47

CLARIMONT Sylvie, ALDHUY Julien, LABUSSIÈRE Olivier (2006b). Les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des pays aquitains et des comarcas aragonaises, *Annales de géographie*, n° 647, p.26-48.

FUNDEAR – Fundación Economía Aragonesa (2010). *Anuario de las Comarcas de Aragón*. Saragosse : Fundear.

LEY 10/1993 de 4 de noviembre de 1993, de Comarcalización de Aragón

LEY 23/2001, de 26 de diciembre de 2001, de Medidas de Comarcalización

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LEY 8/1996 de 2 de diciembre de 1996, de Delimitación Comarcal de Aragón

ROYO-VILLANOVA Carlos (1978). *Aragón : espacio económico y división comarcal*. Saragosse : Caja de Ahorros de la Inmaculada, 331 p.

VERGNAUD Guillaume (2011). *À la recherche de la maille territoriale intermédiaire. Approche comparée des recompositions et de l'aménagement des territoires en Rhône-Alpes (France) et en Catalogne (Espagne)*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction du professeur Violette Rey, Lyon : ENS de Lyon / UMR 5600 Environnement, ville, société.