

Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis

Jacobo García-Álvarez



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rives/592>

DOI : 10.4000/rives.592

ISBN : 978-2-8218-0048-9

ISSN : 2119-4696

Éditeur

TELEMME - UMR 6570

Édition imprimée

Date de publication : 10 octobre 2006

Pagination : 31-42

ISSN : 2103-4001

Référence électronique

Jacobo García-Álvarez, « Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 25 | 2006, mis en ligne le 29 décembre 2008, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rives/592> ; DOI :

10.4000/rives.592

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis

Jacobo García-Álvarez

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduction : Roland Courtot, Professeur émérite, Université de Provence, Institut de Géographie <courtot@msh.univ-aix.fr>

Les régions espagnoles : entre l'état autonome et l'Europe

- 1 En décembre 2003, la constitution espagnole de 1978 (à la suite CE) a connu son 25^e anniversaire entre célébrations du bilan positif pour une large majorité de citoyens et de la classe politique, mais aussi entre réflexions et départs de ceux qui, tout en reconnaissant le chemin parcouru, s'interrogent sur la pertinence de sa réforme. La reconnaissance des acquis et des réussites du système constitutionnel institué après 40 ans de dictature franquiste a été pratiquement unanime, au niveau national et international, mais elle ne peut empêcher le réexamen d'un document qui, au bout du compte, doit être l'expression de réalités sociales et territoriales changeantes par essence. Comme dans les moments qui ont précédé son élaboration et son approbation, la question de l'organisation territoriale de l'Etat, et en particulier la question régionale (ou nationale pour certains) recommence à animer les débats politiques sur la réforme de la Grande Charte espagnole. L'élément le plus débattu et le plus polémique de la CE, en même temps que le plus ouvert et le plus original, le titre VIII, est remis en question sur plusieurs points, précisément quand – ou

peut-être justement parce que – pratiquement toutes les prévisions du modèle de base qu'il préfigurait semblent réalisées.

- 2 Mais le débat sur le modèle territorial espagnol (un modèle qualifié souvent d'Etat « autonome » ou « d'Etat des autonomies ») n'a pas été et n'est pas du tout étranger non plus à l'autre grand changement institutionnel des derniers 25 ans de l'histoire espagnole : l'entrée, en 1986, dans la Communauté Européenne (Union Européenne depuis 1992). Bien que l'organisation territoriale de l'Etat n'ait pas été substantiellement modifiée par l'entrée dans l'Europe des 12, cette intégration a entraîné des conséquences fortes et variables dans l'espace géographique espagnol, et a introduit également des éléments nouveaux dans l'interminable question régionale.
- 3 A l'horizon européen, celle-ci se décline selon trois niveaux :
 1. le débat sur la représentation des régions dans les institutions de l'Union européenne (à la suite, UE), revendication permanente des nationalismes sous-étatiques espagnols (en particulier basques et catalans), qui voient dans l'Europe un cadre potentiel pour défendre un système de relations internationales alternatif au système en place (Europe des régions ou des peuples versus Europe des Etats) ;
 2. les répercussions de la politique régionale européenne, dont l'Espagne a été un des principaux bénéficiaires, qui a contribué à améliorer la position socio-économique relative des régions espagnoles, de même qu'à renforcer son rôle institutionnel et à impulser de nouvelles échelles de planification de type local ou sous-régional ;
 3. la suppression des frontières politiques des Etats et l'application de politiques de coopération transfrontalières et transnationales qui institutionnalisent (et dans certains cas impulsent) de nouveaux espaces ainsi que l'instauration de processus de développement et d'aménagement à l'échelle régionale qui compliquent et enrichissent encore plus la géométrie des échelles dominant en Europe jusqu'aux années 1980.
- 4 Les questions régionales nécessitent des lectures proprement géographiques, tant dans leurs aspects internes que dans leur articulation avec la dimension européenne. C'est l'objet principal de cet article, qui présentera les trois dimensions signalées des relations Europe-Etats-Régions.

La dimension politique et institutionnelle

Carte politique régionale de l'Espagne : Comunidades Autónomas (avec leur chef-lieux) et Ciudades Autónomas



Source : GARCÍA-ÁLVAREZ, 2002

- 5 Le processus d'intégration européenne a entraîné un transfert de pouvoirs des Etats vers les institutions communautaires, particulièrement complexe dans les pays, comme l'Espagne (ou l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et l'Italie), qui ont un niveau élevé de décentralisation¹. Les institutions communautaires européennes ont assumé des compétences qui, en fonction de la structure de l'Etat espagnol instituée par la Constitution, étaient exclusives du niveau régional, représenté par les 17 Communautés Autonomes (nommées par la suite CC.AA) créées entre 1979 et 1983 (fig. 1), dont la capacité de décision fut ainsi réduite. Par contre, en tant qu'interlocuteurs uniques ou principaux dans la négociation et l'application des politiques européennes, les gouvernements centraux ont vu augmenter leur capacité d'intervention dans certaines des affaires de la compétence des CC.AA, de sorte que l'intégration dans la communauté a pu être perçue par les régions comme un « double processus de recentralisation » (vers l'Etat et vers les instances européennes).
- 6 Pour tenter de remédier à cet inconvénient et rendre plus efficace l'application des politiques et du droit communautaire (ainsi que pour avancer dans l'intégration européenne en lui apportant de nouvelles doses de légitimité démocratique), la Commission européenne tout comme les instances centrales de quelques Etats membres ont répondu aux demandes des entités régionales. Elles ont notamment facilité la participation des régions dans l'expression de la volonté interne de chaque état devant l'UE et dans celle des institutions et des politiques européennes elles-mêmes. En même temps, et malgré les réticences initiales exprimées par les autorités centrales de l'Etat, les CC.AA ont mis en place, depuis la fin des années 80, une véritable batterie d'initiatives

« para diplomatiques » pour s'informer, rendre « visibles » ou défendre leurs intérêts devant les principales instances communautaires, conscientes de ce que leurs champs d'action politique principaux sont de plus en plus affectés par l'espace européen. Parmi ces initiatives, il suffit de mentionner l'ouverture de bureaux régionaux à Bruxelles (toutes les CC.AA en ont) ou la participation à des lobbies transnationaux cristallisés autour de préoccupations politiques, économiques ou géographiques communes².

- 7 Malgré des progrès certains, le niveau de participation des CC.AA espagnoles dans la formation de la volonté de l'Etat face à l'UE et dans les instances communautaires elles-mêmes peut être qualifié de moyen, dans une comparaison internationale : il est plus grand sans doute que celui de certains des Etats membres (dont la France), dotés de modèles politico-territoriaux beaucoup plus centralisés ; mais inférieur aux pays fédéraux comme l'Autriche, la Belgique ou l'Allemagne, où le gouvernement central a l'obligation de respecter la position des régions dans leurs domaines de compétences et accepte même la présence de représentants régionaux dans la Commission européenne et le Conseil des ministres³. Encouragée par les demandes des nationalismes périphériques, mais pas seulement, la question de la participation des régions espagnoles à l'architecture institutionnelle de l'UE reste posée et fait partie de l'agenda de réformes territoriales du gouvernement socialiste actuel, qui s'est engagé à renforcer la présence des CC.AA dans les instances communautaires.
- 8 Dans le même ordre d'idées, la position des nationalismes régionaux –particulièrement puissants en Catalogne et au Pays Basque, où les partis nationalistes ont contrôlé (ou participé à) tous les gouvernements autonomes constitués depuis la création des CC.AA– mérite un chapitre à part. Depuis le début de la transition démocratique en Espagne, ces nationalismes se sont constamment présentés comme des partis européistes et ont célébré, comme une conquête positive et nécessaire, l'intégration de l'Espagne dans l'Europe communautaire. Cela dit, il convient de préciser que l'idée d'Europe défendue par ces groupes politiques diffère largement du modèle en vigueur depuis le début de la communauté européenne : l'europanisme de ces partis défend un système d'organisation centré sur les régions ou –selon comme ces groupes préfèrent se considérer– sur les « peuples » ou les « nations sans Etat », comme alternative à la structure politique dominante dans l'UE, centrée sur les Etats. Pour beaucoup de nationalistes basques ou catalans, l'intégration au sein de l'Etat espagnol est aujourd'hui moins nécessaire que jamais, parce que les centres de décision économique et politique les plus importants se trouvent davantage à Bruxelles qu'à Madrid ; il est possible, et plus utile, d'établir directement des ponts commerciaux ou institutionnels entre les régions et l'Europe, en passant par-dessus le niveau des Etats⁴. Ainsi, ils considèrent que le marché est européen et qu'il n'est plus indispensable de s'orienter vers le marché espagnol ; il convient même de penser que les intérêts régionaux seront mieux défendus dans une Europe qui assumerait le rôle que les Etats tenaient dans le passé et qui pourrait assumer également la richesse culturelle européenne face aux processus de globalisation et d'uniformisation.
- 9 Pour les nationalismes sous étatiques, l'europanisme sert aussi, selon González-Antón, d'« alibi », au moins rhétorique, qui situe leurs aspirations dans un cadre international et leur fournit une apparence d'universalisme. Un alibi non exempt de contradictions, dans la mesure où ces partis, non contents de promouvoir un repli culturel avéré et symbolique vers leur propre Communauté Autonome frisant parfois la suppression de tout signe d'identité espagnole, continuent de défendre, en interne, le droit à l'autodétermination politique ou l'obtention d'un traitement particulier dans les relations

avec l'UE en utilisant comme argument la comparaison avec certains de ses pays membres. Il en est ainsi, par exemple, lorsque certaines formations catalanistes proclament que leur Communauté, par sa population (6,3 millions d'habitants), sa superficie (32100 km²) ou sa langue (qui, selon des chiffres des gouvernements catalan et baléare, est parlée par 7,3 millions de personnes et comprise par près de 10 millions en comptant leurs deux communautés, une large part de celle de Valencia et un petit secteur de l'Aragon, ainsi que le sud de la France) justifierait une reconnaissance politique analogue à certains Etats membres de même niveau⁵.

- 10 En fonction de cette conception particulière de l'Europe, les partis nationalistes et régionalistes d'Espagne se regroupent depuis des années en une ou plusieurs coalitions pour défendre leurs intérêts dans les institutions de l'UE, tant lors des élections au Parlement européen qu'à l'intérieur du Parlement, en coalition avec d'autres nationalismes régionaux (comme « l'Alliance Libre Européenne »). A travers leurs plateformes politiques, ces groupements revendiquent auprès des gouvernements des Etats et de l'Europe des modifications d'envergure : le droit de représentation des régions dans les organes directeurs de l'UE (Commission européenne et Conseil des ministres) pour les affaires qui les concernent ou l'utilisation des découpages régionaux (au lieu des Etats) comme circonscriptions électorales dans les élections au Parlement européen, ce qui améliorerait leur représentation ; la reconnaissance de toutes les langues européennes (et non seulement celles des Etats) comme langues officielles de l'UE ; le contrôle et la gestion exclusive des fonds structurels par les entités régionales ; la liberté d'établir des réseaux de coopération inter-régionale et transfrontalière sans tutelle des Etats ; et finalement l'avancée vers une UE structurée comme une « Confédération de peuples » ou « réseau de gouvernance » où chaque niveau de décision exercerait de façon autonome ses compétences, sans dépendances hiérarchisées⁶.
- 11 A partir de cette vision de l'Europe, on comprend la méfiance et la frustration actuelles de la majorité de ces partis vis à vis du Traité de Constitution européenne approuvé à Rome le 29 octobre 2004 par les chefs d'Etat ou de Gouvernement de 25 pays membres de l'UE, bien que repoussé dans les référendums postérieurs de ratification en France et aux Pays-Bas. Un projet qui n'introduit pas de modifications substantielles dans la participation directe des régions dans l'UE (représentée depuis 1992 par le Comité des régions) et qui, face aux aspirations d'indépendance de quelques nationalismes régionaux, confirme parmi ses objectifs le respect de l'identité nationale et de l'intégrité territoriale actuelles des Etats membres⁷. Malgré certains gestes d'une grande importance symbolique de la part du gouvernement national actuel, présidé par José Luis Rodríguez Zapatero⁸, les principaux partis nationalistes se sont montrés critiques vis-à-vis du projet de Traité constitutionnel européen (parce que, selon eux, il ne reconnaît pas suffisamment les « nations sans Etat ») et quelques uns d'entre eux ont demandé à leurs électeurs de voter contre ce projet lors du référendum de ratification organisé en Espagne le 20 février 2005⁹.

La dimension du développement régional

- 12 En Espagne, la mise en route d'une politique d'Etat correctrice des importants déséquilibres socio-économiques inter-régionaux est antérieure à l'entrée dans l'Europe. Outre les initiatives lancées dans ce sens dans les années 1960 sous le régime de Franco, il convient de rappeler que la Constitution de 1978 a reconnu le principe de solidarité inter-

régionale et que depuis 1984, a été instauré par la loi un « Fonds de compensation inter-territorial » (FCI), toujours en vigueur, destiné à promouvoir le développement des CC.AA les plus pauvres sur la base des apports des CC.AA les plus riches.

- 13 L'intégration à l'Europe a cependant eu d'importantes conséquences sur la politique régionale, tant espagnole que communautaire. D'un côté, beaucoup de régions espagnoles ont dû convertir ou moderniser leurs structures productives pour pouvoir participer efficacement au nouveau marché commun, ce qui a supposé d'importants investissements financiers et des coûts sociaux très durs et très conflictuels. Par ailleurs, l'UE elle-même a dû réformer sa politique régionale et augmenter considérablement ses fonds structurels (8% du budget communautaire en 1988, et 35 % aujourd'hui) pour répondre à l'intégration de l'Espagne et du Portugal. Ces deux pays avaient des niveaux de développement, de productivité et de revenus très inférieurs à la moyenne communautaire (le PIB par tête de l'Espagne était à 70% de la moyenne européenne en 1986) et présentaient d'importants déficits en infrastructures et en emplois, particulièrement dans les régions du Sud et du Centre-Ouest de la péninsule : au moment d'entrer dans la CEE, l'Estrémadoure et l'Andalousie, les deux CC.AA aux plus faibles revenus, avaient un PIB par tête situé respectivement à 49 et 57% de la moyenne communautaire et des taux de chômage qui en étaient le triple.
- 14 La politique régionale européenne, après la réforme de 1988 (renforcée avec la création en 1992 du Fonds de cohésion), a considérablement transformé les territoires des autonomies espagnoles¹⁰. En volume, l'Espagne a été – et sera jusqu'à la fin de la période de programmation actuelle en 2006 – un des principaux bénéficiaires des fonds structurels, le premier en valeur absolue, avec presque 25% du total des aides structurelles de l'UE et près de 60% des fonds de cohésion, derrière la Grèce et le Portugal en valeur par tête. Depuis le début de la réforme des fonds structurels en 1988, 77% du territoire espagnol (les deux villes autonomes de Ceuta et Melilla et 10 des CC.AA, soit 60% de la population) a été classé en objectif 1 (réservé aux régions rurales dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire) et au moins 10% a bénéficié des autres objectifs territorialisés, notamment l'objectif 2, destiné à la reconversion des régions industrielles en déclin, qui intègre encore aujourd'hui, en tout ou en partie, les 7 CC.AA restantes. L'investissement européen – centré principalement sur les infrastructures de base et, dans une moindre mesure, sur la formation des hommes et l'amélioration de l'environnement productif – a été très élevé et a contribué avec la politique régionale interne à l'Espagne à une amélioration considérable pour les CC.AA et pour l'ensemble du pays¹¹.
- 15 Depuis l'entrée dans l'UE, le PIB par tête de l'Espagne s'est rapproché fortement de la moyenne communautaire, passant de 70% en 1986 (UE à 12) à 86% en 2002 (UE à 15), chiffre très supérieur à celui de la Grèce et du Portugal (71%), mais inférieur à celui de la France (105%) et de l'Italie (98%). En interne, les CC.AA ont connu un processus de convergence économique, bien qu'il existe encore des déséquilibres importants entre les plus riches (Madrid, avec un PIB/tête à 110% de la moyenne de l'UE à 15 en 2000 ; la Navarre à 105% ; les Baléares, la Catalogne et le Pays Basque à environ 100%) et les plus pauvres (Estrémadoure, 53% ; Andalousie, 61% ; Galice, 64% ; Castille-La Manche, 67%).
- 16 Mais, au delà des aides substantielles reçues, la principale incidence de la politique régionale européenne en Espagne a été, pour beaucoup de spécialistes, qualitative et institutionnelle : la politique régionale de l'UE a supposé une implication active des CC.AA dans le processus de planification régionale, en accord avec le principe de subsidiarité et

de partenariat entre les différents niveaux politico-administratifs¹² ; elle a renforcé les principes constitutionnels de solidarité qui ont orienté la politique régionale espagnole depuis 1978, ainsi que la coordination entre les programmes régionaux et nationaux, qui ont été concentrés dans les régions les plus pauvres de l'Etat ; elle a consolidé et rationalisé les institutions liées au développement régional ; elle a introduit des mécanismes d'évaluation ; elle a augmenté l'efficacité de l'investissement public et elle a agi comme facteur fondamental de la visibilité et de la légitimité de l'UE pour les citoyens espagnols, surtout dans les régions de moindre revenu. En outre, la « régionalisation » des fonds structurels pour certains objectifs (1 et 2 actuellement) et des Fonds d'initiatives communautaires a renforcé une approche territoriale et intégrée dans les politiques de développement et, dans certains cas, a institutionnalisé de nouveaux cadres territoriaux de planification comme ceux d'échelle supra-municipale (tels l'Initiative communautaire LEADER) ou ceux de type transfrontalier et transnational (INTERREG), sur lesquels nous reviendrons.

- 17 La politique régionale européenne, enfin, bien qu'elle soit dessinée à Bruxelles par la Commission européenne, qu'elle se négocie et qu'elle soit approuvée, en dernière instance, par les gouvernements centraux des Etats, a consacré les prérogatives des niveaux régional et local pour préparer, exécuter et même fixer les lignes directrices du développement territorial. Un principe qui a été et sera renforcé, certainement, dans les années à venir par le Schéma de Développement de l'Espace communautaire (SDEC), approuvé en 1999 par les ministres responsables de l'Aménagement du territoire dans les pays membres, lequel établit la nécessité d'élaborer des « stratégies de développement régional basées sur les conditions, spécificités et nécessités locales et régionales », qui partent des aptitudes des lieux et développent la participation des populations directement intéressées¹³.
- 18 Pour les CC.AA espagnoles, l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe centrale et orientale va poser cependant des défis et des interrogations qu'il ne faut pas oublier. La programmation financière de l'UE pour la période 2007-2013, décidée dans le Conseil de Bruxelles de décembre 2005, va diminuer considérablement les fonds structurels et de cohésion destinés à l'Espagne, au profit des nouveaux membres, dont les niveaux de revenu sont en général très inférieurs à ceux des pays de l'UE à 15, et à ceux de beaucoup des CC.AA. Avec la nouvelle perspective financière, l'Espagne, dont le PIB/tête se situe à près de 97% de la moyenne communautaire de l'UE à 25 (2003), recevra environ 3.350 millions d'euros du Fonds de Cohésion (75 % de moins que ce qu'il a reçu dans la période 2000-2006) et environ 27 milliards d'euros de fonds structurels (en comptabilisant les paiements en suspens du budget précédent) soit 55 % de moins que dans la période 2000-2006. Une perspective qui pourrait avoir des conséquences importantes sur le développement de quelques CC.AA, ainsi que sur l'adhésion de leurs citoyens au projet européen¹⁴.

L'aménagement du territoire et la coopération transnationale et transfrontalière

- 19 La suppression des contrôles douaniers lors de l'entrée dans le marché commun a ouvert un horizon nouveau aux les régions frontalières de l'Etat qui ont perdu leur fonction traditionnelle, mais gagné la possibilité de concevoir d'autres formes de coopération ou de planification régionale de caractère supranational. Le Conseil de l'Europe d'abord, puis

l'UE depuis la fin des années 80, ont été conscients de la sensibilité de ces zones à l'intégration communautaire et ont favorisé ou impulsé des accords de coopération transfrontalière dans des domaines multiples, infrastructures, emploi, formation, développement de stratégies communes de développement, etc. pour faciliter leur intégration.

- 20 Après l'accord-cadre européen de 1980 sur la coopération transfrontalière entre les communautés et les autorités territoriales du Conseil de l'Europe, qui a facilité l'ouverture de plusieurs coopérations, l'UE a incorporé à sa politique régionale un programme spécifique – l'Initiative communautaire INTERREG (créée en 1991, aujourd'hui a la fin de sa troisième phase, 2000-2006) – pour développer la coopération entre ces espaces. Les institutions régionales, toujours avec le consentement préalable des Etats, ont été en général très favorables à impulser ce type d'alliances entre régions qui, dans la majorité des cas, partagent des problèmes communs, malgré les distances fonctionnelles ou culturelles qu'ont entraînées, dans la plupart de ces zones, des siècles de frontière politique. Dans le cas de l'Espagne, deux programmes INTERREG fonctionnent aujourd'hui dans le cadre de cette coopération (INTERREG III-A Espagne-France et Espagne-Portugal) et plusieurs commissions de travail transfrontalières ont été créées depuis les années 1980, comme celle des Pyrénées (1983).
- 21 Parallèlement à l'essor des entités transfrontalières, la Commission européenne, à partir des documents Europe 2000 (1992) et surtout Europe 2000+ (1994) a renforcé, dans l'IC INTERREG, un nouvel échelon de régionalisation en Europe. Les « macrorégions » ou « ensembles territoriaux transnationaux », visent à mettre en évidence des dynamiques et des potentialités communes ainsi que des problèmes partagés par des zones de différents Etats, à développer la coopération entre les Etats et à impulser ce que le SDEC appelle « un développement territorial intégré et équilibré » de l'espace européen. L'initiative INTERREG III-B, en vigueur pour 2000-2006 rassemble par exemple trois aires de coopération transnationale auxquelles participent des régions espagnoles : *l'Espace atlantique* (qui concerne des régions d'Espagne, du Portugal, de France, du Royaume Uni et d'Irlande), *le Sud-ouest européen* (France, Espagne et Portugal), et *la Méditerranée occidentale* (Espagne, Portugal, Italie et Gibraltar).
- 22 En relation partielle avec ces initiatives, rappelons l'intégration active de certaines CC.AA dans les réseaux ou lobbies transnationaux formés autour de problèmes communs, avec lesquels la Commission européenne maintient un contact plus ou moins étroit, comme *l'Association des régions frontalières européennes*, *la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe*, ou *l'Assemblée des régions européennes viticoles*.
- 23 Il n'est pas possible de détailler ici les actions que développe ce type de programmes, qui couvrent des domaines très variés (infrastructures – surtout transports – et communications ; formation et développement technologique ; protection de l'environnement ; ressources énergétiques et hydrauliques ; patrimoine culturel ; promotion du tourisme ; culture et sports ; réseaux polycentriques de villes ; développement rural, etc.). Au moins dans le cas de l'Espagne, il s'agit d'un début de construction, avec des réussites inégales jusqu'ici, mais qui dans quelques cas configurent vraiment des ensembles transfrontaliers intégrés fonctionnellement et en route pour former de nouveaux axes territoriaux de dynamisme et de développement, à partir de l'intensification des relations (administratives, commerciales, culturelles) de l'un et de l'autre côté des vieilles frontières. L'eurorégion Galice-Nord du Portugal, créée en 1991 et

polarisée autour des villes de Porto et de Vigo, dans « l'axe atlantique » du nord-ouest de la Péninsule ibérique, est exemplaire de ce point de vue¹⁵.

- 24 Au delà des initiatives institutionnelles pour l'intégration des régions frontalières il est évident, que toutes les CC.AA – qui ont constitutionnellement la compétence exclusive en matière d'aménagement du territoire – sont de plus en plus conscientes de l'influence des politiques de l'UE sur leur territoire et de la nécessité d'intégrer l'échelle européenne dans leurs politiques ou leurs stratégies de développement. En ce sens, les politiques et les principes théoriques impulsés depuis le début des années 1990 par la Commission européenne, depuis les documents Europe 2000 et Europe 2000+ jusqu'au SDEC (véritable paradigme pour les politiques territoriales ou à incidence territoriale qui seront développées dans le futur dans l'UE à n'importe quelle échelle), servent aussi de référent chaque fois plus important pour les administrations régionales, comme le montrent les Plans ou les Directives régionales d'aménagement du territoire approuvés ces dernières années par les CC.AA.
- 25 Il ne s'agit plus seulement pour quelques uns de ces documents (comme les plans, déjà approuvés de Catalogne en 1995, du Pays basque en 1997, et de l'Aragon en 1998, ou les projets, encore en cours d'élaboration, de ceux d'Andalousie en 1998, et de Castille et Léon en 2000) de consacrer un chapitre plus ou moins long à examiner la position des CC.AA vis-à-vis de l'Europe et de ses grands axes de développement (arcs, diagonales, dorsales, corridors, etc.), mais bien de proposer des stratégies pour améliorer la connectivité de ces axes ou pour promouvoir d'autres possibilités sur la base d'énoncés transnationaux. Les documents de planification régionale espagnols –comme la *Stratégie Territoriale de la Navarre*, dont le projet se trouve actuellement en voie d'approbation finale par le Parlement autonome– ont commencé à incorporer expressément les principes inspirateurs du SDEC, tant dans leurs objectifs (cohésion économique et sociale, compétitivité plus équilibrée du territoire et conservation du patrimoine naturel et culturel), que dans leurs trois grandes orientations (développement d'un système urbain polycentrique, développement de stratégies intégrées de transport et de communication, et gestion soutenable du patrimoine naturel et culturel). Un ensemble de principes qui partent de l'importance des échelles régionales et locales pour le bon gouvernement du territoire et qui forment, selon certains auteurs, la base d'une « nouvelle culture territoriale »¹⁶, dépassant les points de vue sectoriels, dirigistes et écologiquement insoutenables du passé.

En matière de conclusion

- 26 Durant les 25 dernières années, marquées par le retour à un système constitutionnel et démocratique, le modèle territorial espagnol a connu des changements radicaux. On est passé d'un état fortement centralisé à un haut degré de décentralisation régionale – l'Etat des autonomies – qu'on peut considérer, du point de vue fonctionnel, comme fédéral. Le développement de l'Etat des autonomies, y compris le débat sur son avenir, est en étroite relation avec son intégration dans l'UE, qui a transformé considérablement l'espace géographique espagnol. Les trois dimensions que nous avons examinées – représentation politique, politique régionale et aménagement du territoire – présentent des bilans différenciés. L'entrée dans l'Europe n'a pas réussi à freiner en Espagne la pression interne des nationalismes périphériques qui partagent une idée d'Europe très différente de celle actuellement en vigueur, pas plus que l'insatisfaction de la majorité des CC.AA vis-à-vis

des mécanismes qui régulent la formation de la volonté de l'Etat dans les politiques communautaires de sa compétence. Au contraire, la politique régionale européenne, qui a contribué au décollage économique du pays et particulièrement des CC.AA qui partaient d'un bas niveau de richesse, a impliqué activement les régions, en renforçant leur rôle dans la planification et la gestion du développement, et en impulsant institutionnellement de nouveaux échelons territoriaux d'action, tant dans le domaine supracommunal que dans le transfrontalier et le transnational. L'articulation des politiques de coopération de ces derniers échelons en matière d'aménagement du territoire, bien qu'à ses débuts, semble contribuer en outre au développement économique d'espaces qui ont des potentiels et des problèmes communs, et diffuse, en conjonction avec d'autres initiatives européennes (en particulier le SDEC) une nouvelle culture territoriale pour les régions.

- 27 Le renforcement de la dimension régionale dans l'histoire récente de l'UE semble, finalement, indubitable, et, dans le cas de l'Espagne, il a consolidé le développement de l'Etat des autonomies. Mais les limites, les interrogations et les défis de cette dynamique ne sont pas minces : la résistance des Etats (ou des gouvernements centraux) à céder le contrôle des institutions et des politiques communautaires de base ; l'hétérogénéité des modèles d'organisation territoriale des Etats membres, qui rend difficile l'adoption de stratégies unitaires pour l'insertion des niveaux régionaux dans les institutions communautaires ; le récent élargissement de l'UE à 25, qui affectera notablement la distribution des fonds structurels (avec la diminution sensible des fonds destinés aux pays méditerranéens) ; la radicalisation de quelques nationalismes sous-étatiques, de tendance souverainiste (comme les nationalismes basque et catalan en Espagne) ; le rôle croissant des villes et des acteurs locaux en tant que groupes de pression autonomes avec des intérêts pas toujours compatibles avec ceux des collectivités régionales ; la difficulté de briser les barrières culturelles et identitaires nationales et de remplir de ces contenus les eurorégions qui sont en construction, etc., tout cela fait partie de la problématique complexe des régions sur leur chemin entre les Etats et l'Europe.

NOTES

1. Sur la formation du modèle territorial espagnol actuel et ses antécédents géohistoriques, vid. Jacobo GARCÍA-ÁLVAREZ: *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Secretaría General del Senado, 2002. Deux bonnes synthèses de l'organisation de l'Etat des autonomies et de ses principaux problèmes et défis juridico-politiques actuels sont celles de Eliseo AJA: *El Estado Autonomo. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Ed., 2003, 2^e ed., et Roberto BLANCO : *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza Ed., 2005. Sur les problèmes d'ordre territorial, cf. Jacobo GARCÍA-ÁLVAREZ: "Territorio y Estado autonómico: una reflexión geográfica en el 25 aniversario de la Constitución Española de 1978", Murcia, *Anales de Historia Contemporánea*, vol. 20, 2004, p. 167-187.

2. Dans ce sens voir les travaux de Michael KEATING : *The new regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgard, 1998 ; Peter JOHN : *Local governance in Western Europe*, London, Sage, 2001; et Romain PASQUIER : *La capacité politique des régions. Une comparaison France/ Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
3. Sur cette question, cf. Inmaculada SZMOLKA : “Descentralización e integración europea. Políticas de participación de los entes descentralizados en la UE. Especial referencia al caso de las CC.AA en España”, en C. de Cueto (ed.): *La europeización de las políticas nacionales*, Granada, Comares, 2001, p. 5-32 ; et Enoch ALBERTI : “Las regiones en el debate sobre la nueva arquitectura institucional de la UE”, *Investigaciones Regionales*, 2, 2003, p. 175-196. Actuellement, la participation des CC.AA dans les instances de représentation de l'Espagne dans l'UE est indirecte : le gouvernement central et les autonomies essaient d'adopter une position commune sur les thèmes européens qui concernent les compétences exclusives des CC.AA (à travers les *Conférences sectorielles* et la *Conférence pour les Affaires européennes*), mais la représentation directe de l'Etat et la négociation de cette position devant les institutions de l'UE (Commission européenne y Conseil des ministres) sont du ressort exclusif du gouvernement central. Au moment de rédiger cet article, plusieurs CC.AA sont en train d'introduire des réformes considérables dans leurs statuts d'autonomie qui, si elles sont finalement approuvées, pourraient augmenter leur rôle dans les relations entre l'État espagnol et l'UE de façon significative.
4. Un bon résumé de ces arguments dans Justo BERAMENDI : “Los nacionalismos hispánicos y Europa”, en R. Máiz (ed.), *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago, 2001, vol. 2, p. 963-999 ; et Luis GONZÁLEZ-ANTÓN : *España y las Españas*, Madrid, Alianza, 1998, p. 711-714.
5. Dans ce sens, on peut citer par exemple le document “El catalán, lengua de Europa”, élaboré et diffusé en même temps par les gouvernements autonomes de Catalogne et des Iles Baléares en 2001, pour commémorer l'Année européenne des langues (version électronique disponible dans les pages officielles des deux gouvernements : <http://www.caib.es> y www6.gencat.net).
6. Voir, par exemple, les programmes électoraux présentés par la Coalition européenne des peuples (<http://www.europadelpobles.net>) et Galeusca-Pueblos de Europa (<http://www.guardansxeuropa.org/>) aux élections européennes de juin 2004.
7. L'art.5.1 du titre I du Traité Constitutionnel pour l'Europe, relatif aux relations entre l'UE et les états membres, établit que “l'Union respectera l'égalité des états membres devant la Constitution, de même que leur identité nationale, inhérente à leurs structures politiques et constitutionnelles fondamentales, ainsi que ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respectera les fonctions essentielles de l'Etat, spécialement celles qui ont pour objet de garantir son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de préserver la sécurité nationale”.
8. En décembre 2004 le gouvernement espagnol a demandé officiellement à la présidence de l'UE que le catalan, le basque, le galicien et le valencien soient reconnus comme langues officielles au même niveau que le castillan, ce qui suppose une modification du règlement linguistique en vigueur. Accédant partiellement à cette demande, le Conseil de l'Europe de juin 2005 a accepté l'usage de ces langues par les citoyens qui veulent écrire aux institutions communautaires et dans les communications orales des représentants espagnols devant ces institutions (cf. <http://www.es-ue.org>)
9. ERC, en Catalogne, EA et Aralar (plus Batasuna illégalisée) au Pays basque, et le BNG en Galice ont repoussé officiellement ce texte dans la campagne du référendum et dans la ratification postérieure des Cortes espagnoles, tandis que CiU et PNV, au départ très

critiques, ont fini par demander un vote favorable. Pour les communautés, la Catalogne et le Pays basque furent celles qui enregistrèrent le plus fort pourcentage de votes négatifs (28% et 33,6 respectivement, face aux 17 % du total de l'Espagne). Le référendum obtint 76,7 % de votes positifs au total, mais l'indice de participation fut très bas (42 % des électeurs).

10. Joaquín FARINÓS : "L'impacte de la integració comunitaria en la política regional espanyola", in J. Farinós (ed.): *Geografia Regional d'Espanya. Una nova Geografia per a la planificació i el desenvolupament regional*, Valencia, Universitat de Valencia, 2002, p. 219-270.

11. Entre 1986 et 2006 les aides financières destinées à l'Espagne par l'UE ont fait apparaître un solde positif de 93 milliards d'euros (aux prix de 2004), ce qui suppose un transfert annuel moyen équivalent à 0.85% du PIB espagnol. Cf. José Ignacio TORREBLANCA: "Las perspectivas financieras 2007-2003 de la Unión Europea", Real Instituto Elcano, 2006. Disponible sur <http://www.realinstitutoelcano.org>.

12. En Espagne, le processus d'élaboration des plans nationaux de développement régional présentés à Bruxelles pour l'obtention de fonds structurels a suivi jusqu'à l'heure actuelle un chemin de "bas en haut": d'abord, les CC.AA qui peuvent recevoir des fonds structurels (régions objectif 1 et 2) élaborent leurs *Plans de développement régional*, puis le gouvernement central intègre ces plans dans un Plan de développement concernant l'ensemble de l'Etat et le présente à la Commission européenne pour approbation. L'exécution de ces plans est aussi un processus concerté entre les agents de l'Etat, des autonomies et des collectivités locales. Un résumé du processus de planification en vigueur dans FARINÓS (*Ibid.*, 222-231).

13. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxembourg, OPOCE, 1999, 89 p.

14. Une évaluation des contenus et des effets de la nouvelle politique régionale pour l'Espagne, in TORREBLANCA, *op.cit.*, ainsi que Juan Ignacio PLAZA : « La futura política regional europea y sus efectos para España » (2005), Asociación de Geógrafos Españoles, 2006. Disponible sur <http://www.ieg.csic.es/Age/temas/05-12-politica.htm>.

15. Rubén LOIS : "Galice-Portugal : des relations transnationales privilégiées dans la Péninsule ibérique", *Sud-Ouest Européen*, 18, 2004 ; S. LABRAÑA et al. : "A Raia galego-portuguesa em debate. Perspectivas multidisciplinares sobre uma estrutura administrativa herdada", in J.A. Marquez y M. Gordo (ed.): *Fronteras en movimiento*. Huelva, Universidad de Huelva/Ministerio de Educación y Ciencia, 2004, p. 153-176. Une autre initiative récente remarquable a été la création en 2004 d'une *Eurorégion Pyrénées-Méditerranée* (formée par les régions du Languedoc-Roussillon, de Midi-Pyrénées et les CC.AA d'Aragon, des Baléares et de Catalogne), dont le principal promoteur a été le président actuel de la communauté autonome de Catalogne (le socialiste Pascual Maragall) (<http://www.euroregion-epm.org/>).

16. Juan Ignacio PLAZA *et al.*: "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa", *Ería*, 61, 2003, p. 227-249.

RÉSUMÉS

Dans le dernier quart de siècle, l'organisation politico-territoriale de l'Espagne a changé sous l'effet de : la configuration d'un Etat très décentralisé et de l'entrée du pays dans l'Union européenne. Ces processus sont très connectés, car l'intégration dans l'Europe a eu des répercussions sur l'espace géographique du pays, et a modifié la "question régionale". Cet article traite des trois dimensions principales de la relation Europe-régions espagnoles: la représentation des régions dans les institutions européennes; les répercussions de la politique régionale européenne; l'incidence de l'intégration et des politiques de coopération transfrontalière et transnationale dans l'institutionnalisation de nouveaux espaces et processus régionaux, soutenus par le discours sur le développement et l'aménagement du territoire.

In the last quarter of century, the political and territorial organization of Spain has changed due to the general shape of a widely decentralized State and the Spanish entry in the European Union. All such processes are highly interdependent, because integration within Europe has had consequences on the geographical map of the country and has modified the "regional question". This paper deals with the three main dimensions of the relationship between Europe and the Spanish regions: the representation of regions in the European institutions; the impact of European politics at the regional level; the consequences of the European integration and politics of cross-border and transnational cooperation on the institutionalization of new spaces and regional processes, with the support of the current views on regional and national development.

En el último cuarto de siglo, la organización politico-territorial española ha experimentado dos transformaciones: la configuración de un estado fuertemente descentralizado y su incorporación a la Unión Europea. Estos procesos presentan múltiples conexiones: la integración a Europa ha generado repercusiones sobre el espacio geográfico español, y ha modificado la llamada "cuestión regional". Este artículo aborda las tres dimensiones principales de la relación Europa-regiones en España: la representación de las regiones en las instituciones europeas; las repercusiones de la política regional europea; y la incidencia de la integración europea y de las políticas de cooperación transfronteriza y transnacional en la institucionalización de nuevos espacios y procesos regionales, amparados en el discurso del desarrollo y la ordenación del territorio.

AUTEUR

JACOBO GARCÍA-ÁLVAREZ

Université Carlos III, Madrid