



HAL
open science

Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation

Fausto Garasa

► **To cite this version:**

Fausto Garasa. Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation. *Miroirs : Revue des civilisations anglophone, ibérique et ibéro-américaine*, 2014, 1 (1), pp.134-161. hal-03635498

HAL Id: hal-03635498

<https://hal.science/hal-03635498>

Submitted on 12 Apr 2022

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.

Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation.

GARASA Fausto
MCF HC. Espagnol.
Université François-Rabelais. UFR Lettres et Langues.
Département d'Études espagnoles et portugaises.
Rattaché à ICD (Interactions Culturelles et Discursives). E.A. 6297.
02 47 42 57 40
fausto.garasa@univ-tours.fr

Résumé

La décentralisation postfranquiste a donné à l'Aragon la possibilité de s'autogérer et en a fait une force de proposition et de création. La politique territoriale aragonaise a permis notamment la création de comarques ou collectivités locales dotées d'une personnalité juridique propre. Ces nouvelles subdivisions administratives et territoriales constituées dans les premières années de ce siècle ont des antécédents historiques et ont été déjà envisagées dans le passé par les mouvements régionalistes, mais elles ont pris tout leur sens dans l'Espagne des autonomies et dans le contexte européen. Situées à un degré intermédiaire entre la commune et la province, elles sont destinées à rapprocher l'administration des réalités locales et des administrés, à donner accès à tous les citoyens aux services publics de base quel que soit l'endroit où ils vivent.

Fruits d'un consensus politique et dotées de compétences attribuées par la Communauté autonome d'Aragon, elles sont le reflet d'une décentralisation dans la décentralisation qui implique une capacité à redistribuer les ressources et les moyens obtenus, mais aussi à mobiliser, promouvoir et développer les ressources locales. Cette vision officielle et idéalisée du système ne doit cependant pas faire oublier d'inévitables failles et critiques, notamment en période de crise.

Mots-clés : Comarques, Aragon, Décentralisation, Territoire, Politique, Histoire

Abstract

The post-Franquist decentralization gave to Aragon the opportunity to manage itself and transformed it into strength of proposal and creation. The Aragonese territorial policy allowed specially the creation of administrative areas (*comarcas*) or local authorities with legal personality. These new administrative and territorial subdivisions established in the first years of this century have a previous history and were already envisaged in the past by regionalistic movements, but they took on all their full meaning in the Spain of the autonomies and in the European context. Situated in an intermediate degree between the municipality and the province, they are intended to bring the administration closer to the local realities and the citizens, to give access to all citizens to the services.

Fruits of a political consensus and endowed with competences assigned by the autonomous Community of Aragon, they are the reflection of a decentralization which implies a capacity to redistribute the resources and the obtained means, but also to mobilize, to promote and to develop the local resources. However, this official and idealized vision of the system does not have to lead to forget inevitable weaknesses and criticism, notably in times of crisis.

Keywords : Districts (*comarcas*), Aragon, Decentralization, Territory, Politics, History

Introduction

Dans un contexte politique où le fait régional était lié à la praxis démocratique, se constituèrent, comme l'autorisait la Constitution de 1978, les Communautés autonomes d'Espagne, symboles d'une décentralisation poussée. L'Aragon, à l'instar d'autres régions d'Espagne, acquit une autonomie administrative et politique qui, bien qu'incomplète, allait s'affirmer au fur et à mesure que les compétences étatiques allaient être transférées à la Communauté.

La Communauté autonome d'Aragon, fruit d'une redistribution territoriale du pouvoir politique, habilitée à s'autogérer et à créer en son sein de nouvelles formes de gestion des espaces et des populations, a rendu possible la création de comarques qui bénéficient de nos jours du statut de collectivités locales et se situent à un degré intermédiaire entre la municipalité et la province.

Ce sont ces comarques que nous allons tenter de découvrir et d'analyser comme aboutissement d'une évolution historique tendant à la décentralisation. Pour cela, nous interrogerons le passé historique, évoquerons la genèse et la constitution des

comarques, leur place et leur rôle dans la gestion décentralisée et concluons sur quelques notes critique.

Les comarques historiques

S'il faut en croire le géographe de l'université de Saragosse, Vicente Bielza de Ory, les divisions territoriales de l'ancien royaume d'Aragon sont le « fondement des actuelles délimitations de district »¹ (Bielza de Ory, 2003, 115). Il est vrai que dans l'ancien royaume d'Aragon, quelques divisions territoriales pourraient être considérées, dans une certaine mesure, comme des précédents aux comarques.

Au XIII^e siècle apparurent les *sobrejunterías* qui regroupaient des *juntas* ou associations de communes créées pour lutter contre le brigandage. Au XIV^e siècle, alors que les municipalités se transformaient en unités de base de l'organisation territoriale, les *cullidas*, postes frontières ou péages chargés de percevoir les *generalidades*², furent regroupées en *sobrecullidas* qui constituaient des territoires à vocation fiscale. Comme les actuelles comarques, les *sobrejunterías* et les *sobrecullidas* étaient des divisions territoriales dotées d'une certaine cohérence. Elles dépendaient d'un noyau central – généralement la localité la plus importante du territoire – qui était centre de pouvoir et exerçait une influence sur les zones alentour.

Ces divisions territoriales n'avaient cependant rien à voir avec une quelconque décentralisation. À cette époque, le centralisme n'étant pas encore de mise, le concept même de décentralisation serait bien anachronique. Les *sobrejunterías* et les *sobrecullidas* cohabitaient tout simplement avec d'autres circonscriptions politiques, administratives ou fiscales qui se juxtaposaient, s'imbriquaient ou coïncidaient sur le plan territorial et sous-entendaient l'existence d'intérêts et d'acteurs fort divers (le roi, la noblesse, le clergé, les villes).

Au XVIII^e siècle, sous les Bourbon, les *corregimientos*, institutions d'origine castillane, relevaient quant à eux d'une politique tendant à l'uniformisation. Ils avaient pour finalité de simplifier le système juridictionnel, de concentrer diverses fonctions et d'en finir avec des subdivisions territoriales discordantes héritées du Moyen Âge.

Enfin, les *partidos judiciales* créés en 1834, constituaient, comme les comarques actuelles, des éléments intermédiaires entre les municipalités et les provinces récemment instituées et dépendaient d'une sorte de chef-lieu ou centre névralgique. La comparaison avec les actuelles comarques s'arrête là car ces *partidos judiciales* n'étaient pas davantage signes de décentralisation que les découpages territoriaux précédentes. Ils constituaient en effet de simples circonscriptions juridiques, de simples pièces du système judiciaire national qui, avec le temps, devinrent des

1 « fundamento de la delimitación comarcal actual ».

2 Taxes qui frappaient les importations et les exportations.

unités fiscales et électorales.

Le concept de comarque proprement dit se précisa en réalité en Catalogne dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. On définit alors les comarques à partir de critères géographiques et historiques selon des perspectives que l'on associa au fédéralisme et au régionalisme. En Aragon, où le régionalisme bourgeois et élitiste ne se manifesta que plus tardivement, la comarque comme subdivision territoriale fut mise en avant dans le projet de statut de la région aragonaise du 8 décembre 1923. Ce dernier qui émanait de l'*Unión Regionalista Aragonesa* de Saragosse, disposait que :

« Puisque le propos du régionalisme est que l'ensemble d'une comarque caractérisée par une physionomie propre s'organise et s'administre selon ses besoins et en accord avec son économie, le territoire régional se subdivisera en comarques dont les noms suivent et dont l'existence est attestée par la géographie et la tradition [...] La comarque a pour mission de regrouper et coordonner les intérêts des municipalités qui la composent³ (Royo Villanova, 1978, pp. 84-85). »

Ces comarques devaient relever d'une certaine homogénéité géographique et historique, mais leur raison d'être était essentiellement administrative et économique. Une politique d'association ou de regroupement de communes et un municipalisme latent sous-tendaient ce régionalisme qui faisait de la municipalité un élément territorial et politique de base rendant inutile les provinces et les *Diputaciones provinciales* (sortes de Conseils généraux), émanations du pouvoir central. À ce propos, le nationaliste aragonais influencé par le catalanisme, Julio Calvo Alfaro, affirmait déjà en 1921 dans un discours prononcé à l'occasion du second congrès des *Juventudes Aragonesistas* : « On dira que les actuelles *Diputaciones Provinciales* sont inutiles et c'est vrai. Mais il convient de considérer que c'est là que réside justement l'action néfaste du centralisme »⁴ (*El Ebro*, octobre 1921).

La constitution républicaine du 9 décembre 1931 rendait possible l'autonomie des régions et des municipalités ainsi que la constitution d'associations de communes (*Constitución Española de 1931*, art. 1, 8, 9, 10). Les deux projets d'autonomie de juin 1936, celui des *Cinco Notables* et celui de Caspe, envisageaient de nouveau la constitution de comarques par association ou regroupement de communes. Ils suggéraient également une décentralisation du pouvoir régional en décrétant une large autonomie municipale et de district. Ainsi, le projet des *Cinco Notables*

3 « Siendo la razón del regionalismo que toda la comarca con fisonomía propia se organice y administre según sus necesidades y economía, el territorio regional se subdivide en las siguientes comarcas cuya existencia afirman la geografía y la tradición [...] Es fin propio de la comarca la agrupación y la coordinación de los municipios que la integran »,

4 « Se dirá que las actuales Diputaciones Provinciales son inútiles y es verdad. Pero debemos apuntar que ésta es precisamente la labor nefasta del centralismo ».

disposait que « les communes et les comarques seront dotées d'une personnalité juridique pleinement autonome et d'un patrimoine propre »⁵ (Royo Villanova, 1978, art. 34.I., p. 118), alors que celui de Caspe disposait que le gouvernement d'Aragon « concèdera aux mairies et autres corporations administratives susceptibles d'être créées, une complète autonomie »⁶ (Royo Villanova, 1978, art. 9, p. 103) dans leurs domaines de compétence.

La guerre civile, puis la dictature franquiste, mirent sous l'éteignoir les perspectives régionalistes et de *comarcalización* (processus de constitution des comarques) liées au concept d'autonomie. Durant la dictature, chaque province aragonaise fut subdivisée en comarques syndicales (Garasa, 2000, figure 4, p. 666), mais celles-ci étaient imposées et étaient des courroies de transmission des autorités syndicales provinciales. Divers ministères et organisations publiques ou privées⁷ procédèrent également à une découpe territoriale en comarques selon des critères qui leur étaient propres et ce, afin de rationaliser leur potentiel administratif et financier.

Le concept de comarque n'était plus celui de l'avant-guerre. Il était en effet vidé de son contenu politique et renvoyait au mieux à une subdivision prétendument propice à une réorganisation et à une optimisation territoriale, administrative et économique. Ainsi, en 1971, la planification économique franquiste s'accompagna, en Aragon, d'une très arbitraire et technocratique désignation de dix-neuf pôles urbains susceptibles d'exercer une influence économique sur les zones alentour. Il s'agissait de créer de vagues comarques afin d'optimiser les investissements étatiques et d'encourager le développement économique local.

Genèse et constitution des comarques

Dans les années soixante-dix, à une époque où un intérêt accru pour le fait régional et l'identité aragonaise se manifestait, où la démocratie succédait au régime franquiste, la dimension politique d'une *comarcalización* décentralisatrice germa chez quelques intellectuels comme le professeur de politique économique José Antonio Biescas Ferrer.

La Constitution espagnole de 1978 ne prévoyait pas explicitement la création de comarques, mais ne leur fermait pas la porte. Elle disposait que « Des regroupements de municipalités autres que les provinces pourront être créés »⁸

5 « Los municipios y las comarcas serán dotados de personalidad jurídica con capacidad plena y patrimonio propio ».

6 « concederá a los Ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que cree, plena autonomía »,.

7 Citons le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Agriculture et les *Diputaciones Provinciales* pour le secteur public ou les Chambres de commerce et d'industrie pour le secteur privé.

8 « Se podrá crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia ».

(*Constitución Española de 1978*, art. 141). Le statut d'autonomie de l'Aragon disposait, quant à lui, qu'« une loi des Cortès d'Aragon pourra ordonner la constitution et la réglementation des comarques »⁹ (*Estatuto de autonomía de Aragón de 1982*, art. 5). Enfin, la LRL (*Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local*) du 2 avril 1985 qui réglementait sur le plan national les collectivités locales, créait un cadre favorable à une nouvelle politique territoriale. Elle disposait en effet que « les Communautés autonomes, en accord avec leurs propres statuts, pourront créer sur leur territoire des comarques ou d'autres collectivités regroupant plusieurs communes »¹⁰ (*Ley 7/1985*, art. 42.1).

Au cours des années quatre-vingt, la jeune Communauté autonome d'Aragon délaissa cependant la politique territoriale interne, s'efforçant avant tout d'asseoir son statut d'autonomie et de consolider son administration, ses compétences et prérogatives dans le cadre d'une décentralisation tant administrative que politique. C'est en tout cas ce que semble montrer les lois, décrets et règlements publiés jusqu'en 1987 (Cf. Embid Irujo, 1987, pp. 11-20).

Pourtant, une réforme territoriale et administrative semblait nécessaire pour pallier les problèmes posés notamment par la dynamique démographique. Le territoire aragonais semblait invertébré et présentait de terribles déséquilibres démographiques et socio-économiques dans chaque province, alors que la capitale, Saragosse, bénéficiait de solides infrastructures et accueillait plus de la moitié de la population aragonaise totale¹¹. L'exode rural et l'émigration avaient créé de véritables déserts démographiques dans une région déjà peu peuplée¹².

La loi aragonaise sur les *mancomunidades* (associations de communes) du 15 avril 1987 finissait tout de même par réglementer la création et le fonctionnement des *mancomunidades* qui s'étaient multipliées depuis les années cinquante. Elles permettaient en effet aux municipalités d'associer leurs compétences, de mutualiser leurs moyens et d'offrir aux habitants de leur territoire respectif un ou plusieurs services spécifiques comme l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures ou les transports. Ces associations qui impliquaient solidarité et actions communes, constituaient une réponse pratique aux déséquilibres démographiques évoqués et au manque de moyens de certaines communes isolées et dépeuplées. La loi de 1987 ne faisait que prendre en compte ce phénomène déjà ancien et mettait en avant une évidente prise de conscience des problèmes posés sur les plans territorial,

9 « Una Ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas ».

10 « las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios »,.

11 En 1981 et 1991, la population de Saragosse représentait respectivement 54,6 % et 57,5 % de la population aragonaise totale (MAPA, 1992). Le déséquilibre démographique ne fit donc que s'accroître au cours des années quatre-vingt.

12 En 1981 et 1991, la densité démographique moyenne était de 25 habitants au km² (MAPA, 1992).

démographique et socioéconomique :

« L'existence de nombreuses petites communes peu peuplées qui jouissent de modestes ressources financières et constituent majoritairement l'Administration locale aragonaise, rend nécessaire le recours à des techniques de coopération et de collaboration inter-municipale pour trouver une solution adéquate à la réalisation de travaux et à la prestation de services qui ne peuvent être entrepris isolément¹³ (*Ley 6/1987*, Préambule). »

Bien que la loi accordât aux *mancomunidades* le statut de collectivités locales à personnalité juridique propre et la possibilité de s'autogérer, elle n'entraînait pas la décentralisation attachée au système des actuelles comarques. Autrement dit, point de transferts de compétences¹⁴ émanant du pouvoir autonome. Les *mancomunidades* étaient en effet des associations créées à l'initiative des communes, dont on réglémentait simplement la constitution et le mode de fonctionnement comme le prévoyait l'article 44 de la LRL de 1985. Si les *mancomunidades* ne pouvaient bénéficier de transferts de compétences émanant de la Communauté Autonome, elles pouvaient cependant bénéficier de subventions de la DGA (*Diputación General de Aragón*¹⁵) et se voir confier par d'autres administrations certaines missions relevant de leurs compétences (*Ley 6/1987*, art. 9.4 et 9.6). Ces dernières étaient, dans le cadre des missions prévues, celles des communes associées comme le précisait plus tard la loi 7/1999 du 9 avril 1999 : « En matière de compétences, les *mancomunidades* jouissent des pouvoirs et des prérogatives attribuées aux collectivités locales de base »¹⁶ (*Ley 7/1999*, Título I, art. 86. 2).

Si les *mancomunidades* n'annonçaient pas la décentralisation attachée aux futures comarques, la loi de 1987 suggérait cependant qu'elles étaient appelées à être « la base d'une alternative future à l'actuelle organisation territoriale »¹⁷ (*Ley 6/1987*, Préambule). A ce titre, elles constituaient un précédent à la *comarcalización*. Le décret 64/1989 du 30 mai 1989 ajoutait du reste au concept de *mancomunidad* celui de comarque :

13 « El Gran número de pequeños municipios, de escasa población y reducidos medios, que constituyen en su mayor parte la Administración Local aragonesa hace necesario acudir a técnicas de cooperación y colaboración intermunicipal para dar solución adecuada a la ejecución de obras y prestación de servicios que no pueden ser acometidos aisladamente ».

14 Le transfert de compétences suppose le transfert de la propriété de ces dernières et donc une décentralisation lorsqu'il est le fait d'une collectivité englobante □ c'est le cas de la Communauté autonome d'Aragon □ par rapport aux comarques. La délégation de compétences suppose un simple transfert de l'exercice des compétences et un possible contrôle de l'organisme qui délègue.

15 Organe exécutif de la Communauté autonome d'Aragon formé de conseillers. À sa tête se trouve un Président élu par les Cortès d'Aragon et parmi ses députés (*Estatuto de Autonomía de Aragón*, art. 21, 23.1 et 23.2). Le sigle DGA renvoie aussi communément à l'administrateur de la communauté.

16 « En la esfera de sus competencias, corresponden a las mancomunidades las potestades y prerrogativas reconocidas a las entidades locales básicas »,

17 « la base para una alternativa futura a la actual organización territorial ».

capacité de gestion d'une *mancomunidad* le justifie, la *Diputación General de Aragón*, à sa demande, pourra la considérer comme une *mancomunidad* d'intérêt comarcal »¹⁸ (Decreto 64/1989, art. 6). Ce statut particulier rendait notamment prioritaire la *mancomunidad de interés comarcal* en matière d'aides, de subventions et de délégations de compétences émanant de la DGA.

Dans les années quatre-vingt-dix, la DGA et les Cortès d'Aragon prirent l'initiative de créer des comarques dans le cadre de la LRL d'avril 1985. De 1993 à 2001, diverses lois délimitèrent le cadre juridique qui allait donner naissance aux comarques.

La loi 10/1993 du 4 novembre 1993 fut la pièce maîtresse de la *comarcalización*. Elle jeta les bases du processus, précisa la nature des comarques selon des critères historiques et / ou socio-économiques, la philosophie présidant à leur constitution, les structures politiques et organisationnelles du nouveau système et les compétences à gérer.

Après consultation de diverses études et avec la collaboration des *Diputaciones Provinciales*, de nombreuses *mancomunidades* et municipalités d'Aragon, la DGA entérina par la loi 8/1996 du 2 décembre 1996 la découpe de l'Aragon en trente-trois comarques clairement délimitées. La loi 23/2001 du 26 décembre 2001 (LMC ou *Ley de medidas de comarcalización*) précisa concrètement le fonctionnement des comarques et les compétences – déjà esquissées dans la loi du 10 novembre 1993 –, qui leur étaient dévolues.

De janvier 2001 à mai 2003, trente-deux des trente-trois comarques furent constituées (celle de Saragosse, la *DC Zaragoza* ou *Delimitación Comarcal de Zaragoza* qui correspondait à la capitale de la Communauté et à sa zone d'influence, fut bien délimitée, mais en avril 2014, elle n'était toujours pas constituée formellement et juridiquement). Au bout de quelques années de fonctionnement du système des comarques, apparurent les premiers textes de refonte des lois et normes fondatrices. Ainsi, le décret 1/2006 du 27 décembre 2006 officialisait la refonte de la loi 10/1993 de *comarcalización*, alors que la loi 3/2006 du 8 juin 2006 modifiait la loi 23/2001. La *comarcalización*, fruit d'un long processus, était alors une réalité qui allait au-delà d'une simple réforme territoriale.

Les comarques dans la gestion décentralisée régionale

Le système des comarques s'inscrivait dans un cadre communautaire régional

18 « Cuando la importancia de los fines mancomunados, el ámbito territorial y la capacidad de gestión de una Mancomunidad así lo justifiquen, y a su solicitud, la Diputación General de Aragón podrá calificarla como de «interés comarcal» ».

qui était le fruit d'une décentralisation à échelle nationale. L'article 150.2 de la constitution de 1978 permettait en effet de transférer aux communautés autonomes « par le biais d'une loi organique » des facultés étatiques ainsi que « le correspondant transfert des moyens financiers »¹⁹ (*Constitución Española de 1978*, art. 150.2). Les compétences de ces communautés étaient d'ailleurs mises en exergue dans l'article 148 de cette même constitution. Le statut d'autonomie de l'Aragon d'août 1982 précisait dans son article 35 les compétences de la communauté aragonaise et disposait que « dans l'exercice de ces compétences, la Communauté autonome d'Aragon jouira du pouvoir législatif, réglementaire et exécutif »²⁰ (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 35.2). Le statut disposait également que l'administration de la Communauté jouirait d'une « personnalité juridique propre »²¹ (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 44.1) et que les fonctions administratives et exécutives de cette collectivité territoriale s'exécuteraient, entre autres choses, sur la base d'une « décentralisation » (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 44.2).

Il y avait bien transfert de compétences et annonce d'une gestion autonome. La décentralisation était d'ordre territorial dans la mesure où elle se faisait en faveur de la collectivité territoriale (*ente territorial*) qu'était la Communauté autonome d'Aragon. Elle était aussi d'ordre administratif et politique, ce qui sous-entendait l'existence d'un pouvoir exécutif, la DGA, et législatif, les Cortès d'Aragon (*Estatuto de autonomía de Aragón*, art. 11 et suivants). Enfin cette décentralisation laissait augurer une décentralisation financière et fiscale impliquant notamment la création d'impôts régionaux et la cession d'impôts contrôlés et perçus initialement par l'État central (Cf. Garasa, 2008, 2.3. Décentralisation financière et fiscale).

Le concept d'autonomie, affirmé notamment dans les articles 2, 137 et 143 de la constitution de 1978, se mariait avec la notion de décentralisation. Il en ressort que si la décentralisation se référait au transfert de compétences et de pouvoirs, l'autonomie renvoyait à la capacité de gestion accordée par la Constitution et précisée par les statuts d'autonomie pour que les communautés pussent s'organiser et s'autogérer dans les domaines qui leur étaient dévolus sans intervention de l'État central, mais dans le respect du cadre légal et constitutionnel. La décentralisation et l'autonomie, déjà associées au début des années soixante-dix à l'idée de démocratie véhiculée notamment par les partis de gauche renaissants, les régionalistes et les intellectuels progressistes (Cf. Royo Villanova, 1978), étaient alors indissociables des principes d'unité nationale et de solidarité intercommunautaire mis en exergue dans l'article 2 de la constitution.

Après plusieurs manifestations populaires d'envergure exigeant une autonomie

19 « mediante ley orgánica », « la correspondiente transferencia de medios financieros »,

20 « En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Aragón la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva ».

21 « tendrá personalidad jurídica propia ».

pleine (Cf. Garasa, 2008, 2.2. Une régionalisation de transition pour une autonomie de seconde classe), l'Aragon a vu se concrétiser un long processus de décentralisation censé rapprocher le pouvoir, l'administration et les services des Aragonais. L'Espagne des autonomies, fruit d'une démocratisation et d'une perspective politique aux précédents relativement proches (les autonomies de la Seconde République), a donc permis à l'Aragon de s'inscrire dans un cadre historique particulier. Dans un contexte plus large, cette communauté autonome a rejoint une Europe qui avait déjà ses propres « cultures régionales ». Une Europe où divers États avaient su marier le principe d'unité avec un concept d'autonomie régionale relevant parfois d'une véritable construction fédérale appelée à jouer un rôle d'harmonisation et de coordination (les *Länder*). Bénéficiant d'une politique d'aide européenne destinée à réduire les déséquilibres régionaux et à assurer un développement harmonieux²², s'inscrivant également dans la perspective d'une Europe des régions, l'autonomie aragonaise prenait tout son sens (Cf. Garasa, 2008, 2.4. Régionalisation et Europe).

Sur le plan national, la décentralisation a donné à l'Aragon la possibilité de s'autogérer et en a fait une force de proposition et de création face à l'État-nation et aux autres Communautés autonomes. Elle a notamment permis, avec la création des comarques, une seconde décentralisation. Une décentralisation dans la décentralisation en quelque sorte qui rappelle les projets des régionalistes du premier tiers du XX^e siècle, tout en s'inscrivant dans un contexte historique, politique et social bien différent.

La loi 10/1993 du 4 novembre 1993 qui institutionnalisait les comarques et en faisait des collectivités locales, mettait en avant la philosophie de cette décentralisation. La *comarcalización* avait pour but de rapprocher l'administration et les services des citoyens et d'améliorer ainsi la prestation des services publics car « les Administrations publiques sont au service du citoyen – pas le contraire »²³ (*Ley 10/1993*, Préambule). La loi 7/1999 du 9 avril 1999 surenchérisait en revendiquant une pluralité d'administrations vouées à agir sur le territoire aragonais en s'inspirant des « principes de décentralisation, d'économie, d'efficacité et du plus grand rapprochement entre gestion administrative et citoyens »²⁴ (*Ley 7/1999*, Título I, Art. 4. 2).

Les réalités territoriales, démographiques et administratives qui incitèrent à la *comarcalización* sont résumées sur le site web du gouvernement aragonais consacré aux comarques :

« Les caractéristiques spéciales du territoire aragonais – basse densité démographique, nombre élevé de petites municipalités et forte concentration

22 Cette politique se développa à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt.

23 « las Administraciones públicas están al servicio del ciudadano – no al contrario ».

24 « principios de descentralización, de economía y eficacia y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos ».

de la population dans la ville de Saragosse – rendent difficile la prestation de services [...] Les administrations publiques doivent favoriser l'offre de services publics de base afin d'éliminer les inégalités existantes et corriger les déséquilibres territoriaux dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens²⁵ (Portal de las Comarcas de Aragón, Proceso de comarcalización). »

La seconde décentralisation se faisait au sein de la Communauté autonome d'Aragon en faveur de collectivités locales de district. Elle montrait que la décentralisation à échelle nationale n'avait pas donné lieu, comme dans d'autres régions d'Espagne, à un centralisme intégral à échelle de la communauté. Il ne s'agissait plus d'opposer l'Aragon à sa capitale, centre économique et politique, mais de développer harmonieusement la région pour améliorer les conditions de vie de ses habitants, attirer les capitaux par l'installation d'infrastructures et la prestation de services publics adéquats et, dans une certaine mesure, créer des conditions propices au repeuplement des zones rurales. On misait sur une dynamique de développement endogène fondée sur les capacités du territoire et de ses gens. L'organisation administrative et territoriale se devait d'être plus efficace et donc davantage adaptée aux réalités locales.

Rôle et circonstances d'une gestion décentralisée

Comme le prévoyait la loi 10/1993 du 4 novembre 1993, la création des comarques fut soumise à approbation des communes concernées²⁶ et après discussions et débats, fit l'objet d'un large consensus. La loi 8/1996 du 2 décembre 1996 divisait l'Aragon en trente-trois comarques. La subdivision qui avait été motivée notamment par des études scientifiques, semblait répondre, malgré la disproportion des comarques en termes de superficie, à des objectifs de cohésion et d'équilibre visant à forger une solidarité autour d'intérêts communs. La proposition de délimitation des comarques fut soumise à une consultation à laquelle participèrent municipalités, *Diputaciones Provinciales* et *mancomunidades*. Il en résulta des polémiques tant pour ce qui se référait à l'inclusion de telle ou telle municipalité dans telle ou telle comarque, que pour ce qui était de la délimitation des comarques ou du choix de leur chef-lieu. Ainsi, la comarque de La Ribagorza (Ribagorce), initialement divisée en Ribagorce occidentale et orientale, fut unifiée, alors que les municipalités de Tamarite et Binéfar se disputaient la qualité

²⁵ « Las especiales características del territorio aragonés —baja densidad de población, elevado número de pequeños municipios y fuerte concentración de población en la ciudad de Zaragoza— dificultan la prestación de servicios [...] Las administraciones públicas deben favorecer la oferta de servicios públicos básicos que eliminen las injustas diferencias existentes y corregir los desequilibrios territoriales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ».

²⁶ Les deux tiers au moins des communes de la comarque représentant au moins les deux tiers du corps électoral devaient donner leur accord.

de chefs-lieux de la comarque de la Litera qui finit par être dévolue à Binéfar, ville plus peuplée. Quoi qu'il en soit, il y eut bien dialogue et participation à un processus placé d'emblée sous le signe d'une décentralisation décisionnelle qui fit dire à certains, dans une ambiance favorable aux visées régionalistes et historico-identitaires, que cette collaboration des intéressés rappelait le *pactismo* (concertation et politique du pacte entre les intéressés) médiéval. Pour justifier cette réorganisation territoriale et donner une légitimité à la décentralisation, il fallait de surcroît revêtir les comarques de marques identitaires qui leur faisaient parfois défaut²⁷, reproduisant ainsi le schéma de l'Espagne des autonomies. Le besoin de créer ou de faire ressortir une singularité culturelle est notamment flagrant dans le cas de la comarque de la Hoya de Huesca qui porte aussi le nom aragonais de *Plana de Uesca*. À son propos, le spécialiste de l'Aragon Francho Nagore Laín, n'hésitait pas à faire référence à une langue pourtant disparue depuis longtemps :

« L'aragonais est la langue traditionnelle et authentique des territoires compris aujourd'hui dans la démarcation territoriale de la Hoya de Huesca / *Plana de Uesca*. On l'a couramment utilisé comme langue écrite et parlée tant dans les villages de la comarque que dans la ville de Huesca durant tout le Moyen Âge²⁸ (Nagore Laín, F, 2006, p. 259). »

* Cf. *Figure 1. Comarques d'Aragon* en fin d'article.

La décentralisation dans la décentralisation impliqua, en faveur des comarques, des transferts de compétences attribuées jusqu'alors à la Communauté autonome. S'ajoutaient à cela de possibles délégations de services et de fonctions émanant des provinces et des municipalités (*Decreto Legislativo 1/2006*, art. 10). Les compétences précisées dans la loi 23/2001 du 26 décembre 2001 étaient nombreuses et variées : aménagement du territoire et urbanisme, transports, protection du milieu ambiant, ramassage des ordures, santé et hygiène, action sociale, agriculture, élevage et gestion forestière, culture, patrimoine culturel et traditions populaires, sport, jeunesse, promotion du tourisme, artisanat, protection des consommateurs et des usagers, énergie, promotion et gestion industrielle, foires et marchés, protection civile et prévention des incendies, enseignement, activités économiques, élaboration des programmes d'aménagement et de promotion des ressources agraires en zone de montagne, gestion de certains travaux publics et services publics de première nécessité. La loi laissait la porte ouverte à d'autres compétences futures. Jusqu'en

²⁷ C'est à notre sens le cas de celle du Cinca Medio ou du Somontano de Barbastro, dont il faut trouver l'unité dans le paysage, plus que dans de pseudo racines identitaires.

²⁸ « El aragonés es la lengua tradicional y propia de los territorios comprendidos hoy en la demarcación comarcal

de la Hoya de Huesca / *Plana de Uesca*. Fue usado habitualmente, como lengua hablada y escrita, tanto en los pueblos de la comarca como en la ciudad de Huesca, a lo largo de toda la edad media ».

2010, seule une première série de transferts a été effectuée. Il s'agit de transferts des compétences et des correspondants services et fonctions dans les domaines de la culture, du patrimoine culturel et des traditions populaires, du sport, de la jeunesse, de la promotion du tourisme, du ramassage et du traitement de résidus urbains, de la protection civile, de la prévention et de l'extinction des incendies. Il est prévu le transfert de deux autres séries de compétences.

La *comarcalización* a provoqué la dissolution des *mancomunidades* lorsque les compétences de ces dernières coïncidaient avec les compétences transférées aux comarques, comme le prévoyait la LMC de 2001 dans ses articles 37 et 38. Le personnel et les actifs des dites *mancomunidades* ont été, en semblables cas, dévolus aux comarques. Celles-ci, à la différence des *mancomunidades*, sont des subdivisions administratives et territoriales supramunicipales et infracommunautaires fruits d'une réforme territoriale née d'initiatives politiques. De surcroît, les comarques relèvent à la fois du municipalisme et d'une décentralisation voulue par le pouvoir politique. Elles ne sont pas que de simples instruments de gestion de quelques compétences et services municipaux spécifiques, de simples associations municipales limitées dans le temps, mais des organisations permanentes capables d'assurer une politique territoriale stable sur l'ensemble de leur territoire au titre de collectivités locales.

Outre leur capacité à s'autogérer – sans exclure une coopération et une coordination avec la DGA facilitée par le *Consejo de Cooperación Comarcal* (Conseil de coopération des comarques)²⁹ et le récent *Observatorio Aragonés de Comarcas* (Observatoire aragonais des comarques)³⁰ –, outre la décentralisation administrative qu'elles impliquent, elles sont le reflet d'une certaine décentralisation politique au sein de la Communauté autonome d'Aragon. La comarque est administrée par un *Consejo Comarcal* (Conseil de la comarque), dont les membres sont nommés proportionnellement aux résultats obtenus par chaque parti politique à l'occasion des élections municipales. Ces conseillers, dont le nombre varie de 19 à 39 selon le nombre d'habitants de la comarque, élisent un président qui doit être obligatoirement membre élu du conseil. Cette représentativité politique locale donne à l'exécutif une certaine légitimité.

La démocratie représentative se double théoriquement d'une démocratie participative imposée aux collectivités locales par la LRL (*Ley 7/1985*, art. 69) et la loi 57/2003 du 17 décembre 2003 (*Ley 57/2003*, art. 70 bis). De telles dispositions

²⁹ Ce conseil créé en 2002, est un organe consultatif de collaboration et de coopération entre la DGA et les comarques. Il est formé de représentants de ces institutions.

³⁰ Il s'agit d'un organe consultatif constitué en 2010 qui est chargé d'épauler techniquement le Conseil de coopération des comarques. Composé de représentants et de techniciens de la DGA et des comarques, il a notamment pour mission de recueillir et d'analyser des informations et des données propres aux comarques, ainsi que de faire des propositions techniques en matière de coordination, d'échanges et de collaboration entre les comarques et la DGA.

devraient éviter toute « perspective individuelle, solution unique et décision infligée »³¹ (GSIC, 2006, p. 32). Dans ce cadre, les comarques auraient pour mission de résoudre localement certains déficits démocratiques en rapprochant les démocraties représentative et participative, en permettant aux citoyens de s'investir dans la vie politique et sociale, en renforçant en quelque sorte l'implication de ces derniers dans la gouvernance de leur propre territoire. L'idée de mettre en place des Conseils de participation citoyenne dans chaque comarque n'est pas nouvelle (Montero Pérez-Hinojosa, 2007, p. 71) et les comarques d'Andorra-Sierra de Arcos, Campo de Borja et Sierra de Albaracín semblent œuvrer activement à la constitution d'un « espace citoyen ». Cependant, tout est encore à l'état de projet et au stade des bonnes intentions. Si cette participation citoyenne a pris une certaine importance dans la ville de Saragosse, elle est encore en devenir dans bon nombre de villes et de comarques.

Décentralisation locale et contexte supranational

Le système des comarques s'est parfaitement intégré dans un contexte national où l'on ressentait la nécessité d'une réforme territoriale et la création d'organismes politiques ou territoriaux intermédiaires entre la province et les municipalités (territoires historiques au Pays Basque, *Cabildos Insulares* aux Canaries, *Consejos Insulares* dans les îles Baléares, comarques en Galice et en Catalogne). Le phénomène des comarques n'est pas un phénomène purement aragonais. Il a vu le jour à la fin des années quatre-vingt en Catalogne et est lié à une réorganisation territoriale qui se veut plus proche des réalités historiques, économiques, sociales et culturelles, dans une Espagne des autonomies théoriquement propice à la prise en compte de la dimension locale. Cependant, le phénomène des comarques ne relève pas partout en Espagne d'une véritable décentralisation. La *comarcalización* est parfois officieuse ou se limite à la constitution de simples unités territoriales plus ou moins homogènes, mais susceptibles de mieux assurer leur propre développement. Il n'en est pas de même des comarques aragonaises ou catalanes qui sont de véritables collectivités locales dotées par le pouvoir de leur communauté respective d'une personnalité juridique propre et de compétences transférées ou déléguées.

Sur le plan international, les comarques aragonaises peuvent rappeler les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes et les pays français, mais ces organisations, contrairement aux comarques, ne sont pas des collectivités locales administrativement et politiquement décentralisées. Les communautés en question sont des établissements publics à fiscalité propre qui relèvent tout au plus d'une coopération intercommunale définie par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 et d'une mutualisation des services qui peut rappeler les *mancomunidades*. Quant aux pays

³¹ « visiones particulares soluciones homogéneas y decisiones de arriba abajo ».

définis par la LOADT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) de 1995, s'ils sont supposés présenter, comme les comarques aragonaises, une certaine cohésion géographique, économique, sociale ou culturelle, faciliter la participation citoyenne et œuvrer en faveur d'un développement durable³², ils ne constituent ni de nouvelles structures administratives, ni de nouvelles collectivités. Ils sont essentiellement des espaces de concertation, de mutualisation de moyens et d'information, des territoires de projets associant librement des communes qui suivent un plan de développement pour une période de dix ans.

Les comarques aragonaises, comme les communautés autonomes, s'inscrivent par ailleurs dans un contexte européen propice non seulement au fait régional, mais aussi au développement de territoires supramunicipaux présentant une certaine cohérence et facilitant le développement local endogène. La *comarcalización* semble également répondre positivement aux orientations européennes en matière de politique territoriale. C'est du moins ce que suggère le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale de février 2004 :

« Quelles que soient les difficultés que rencontrent certaines régions, une condition clé de la cohésion territoriale est un accès égal aux équipements de base, aux services de première nécessité et au savoir – à ce qu'on qualifie de « services d'intérêt économique général – pour quiconque où qu'il vive » (Commission Européenne, 2004, pp. 27 et 33). »

Les comarques d'Aragon, en tant qu'organisations territoriales intercommunales sont du reste en partie financées par l'Union Européenne pour divers projets entrant dans le cadre de sa politique. Pour la période 2000-2006 la comarque de la Hoya de Huesca a ainsi perçu 8 815 823 euros provenant du Fonds de Cohésion pour des projets liés à l'approvisionnement en eau, au compostage et à la protection du milieu ambiant (AM, 2007, p. 18). Elle a aussi bénéficié, entre autres choses de Fonds structurels dans le cadre du développement local et urbain à hauteur de 4 627 438, 50 euros, soit environ 50 % de l'investissement total cofinancé par le gouvernement aragonais, la *Diputación Provincial* et les communes de la comarque de la Hoya de Huesca (AM, 2007, p. 20).

Les projets de coopération transfrontalière donnent aussi lieu à financement lorsqu'un territoire donné a développé une organisation intercommunale (pays, communautés de communes en France et comarques en Espagne). C'est le cas de

32 Dans la région poitevine (Lusignan), le Pays des Six Vallées régi par un comité syndical composé de vingt membres élus, comprend par exemple un Conseil de développement destiné à renforcer la démocratie locale et participative. Le Pays a d'autre part validé en janvier 2005 une charte de développement durable qui s'appuie sur un projet préparé par le Conseil de développement et les habitants. En France, ce développement durable a été envisagé notamment par la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) de 1999.

la comarque de Sobrarbe et du projet *Continua Pirineum* – intégré dans le projet pyrénéen Interreg III A – qui a pour but, au-delà des frontières et des barrières linguistiques, de rapprocher la comarque des vallées françaises d'Aure et du Luron et d'unifier les espaces à travers une histoire commune et la mise en place de circuits transfrontaliers.

La coopération transfrontalière, nonobstant, est souvent fragile et les comarques pyrénéennes sont souvent soumises aux aléas de politiques qui leur échappent et les dépassent comme si elles n'avaient pas leur destin en main. Ainsi, la décision prise le 30 avril 2014 par le département français des Pyrénées-Atlantiques de fermer momentanément le col transfrontalier du Pourtalet pour les camions de plus de douze tonnes, alors que les camions ne pouvaient déjà pas franchir le col du Somport pour cause de travaux, aurait créé une forte inquiétude dans les comarques de La Jacetania et du Alto Gállego qui vivent en partie du transport vers la France (d'après BAP-Revues de presse espagnole, 2014). Quoi qu'il en soit, la vieille polémique autour du désintérêt de la France pour les communications routières, mais aussi ferroviaires, avec l'Aragon, n'a pas manqué de rejaillir.

Les possibles failles de la décentralisation

Le transfert de compétences en faveur des comarques s'est accompagné d'un inévitable transfert de fonds et de services, de la création de postes de fonctionnaires et de l'attribution de locaux et de moyens techniques. La DGA assura durant le processus de *comarcalización* que cette décentralisation serait financièrement indolore et qu'elle n'entraînerait qu'une réorganisation des moyens et non une augmentation du nombre de fonctionnaires et des coûts de gestion du territoire. C'est bien ce que réaffirmait encore à propos des frais de personnel une page du site web du gouvernement d'Aragon consultée en 2011 :

« [...] il n'y a pas de transfert de personnel de la Communauté autonome en faveur des comarques, on leur transfère simplement les fonds qui proviennent de l'amortissement des emplois de la Communauté autonome (postes vacants non couverts, postes vacants pour cause de départ à la retraite, etc.) [...] Le personnel des comarques est composé du personnel provenant des *mancomunidades* et des municipalités qui assuraient les services dévolus aux comarques avant le transfert des compétences et du personnel récemment engagé³³ (Portal de las Comarcas de Aragón, Los traspasos a las

33 [...] no se produce una transferencia de personal de la Comunidad Autónoma a las comarcas sino que se trapan las cuantías económicas que proceden de la amortización de los puestos de trabajo en la Comunidad Autónoma (vacantes no cubiertas, vacantes por jubilación, etc.) [...] Las plantillas de personal en las comarcas están formadas por la incorporación procedente de mancomunidades y ayuntamientos que estaban prestando los servicios con anterioridad a las transferencias de competencias y por personal de nueva contratación].

comarcas). »

Les données statistiques que nous possédons nous montrent cependant qu'en Aragon, du second semestre 2005 au second semestre 2010, le nombre de salariés de la fonction publique est passé de 81 200 à 97 300 (INE <http://www.ine.es>), soit une augmentation d'environ 20 % en cinq ans pour une population totale qui n'a augmenté que de 1,06 % de 2005 à 2009 (d'après IAEST, 2010). Bien entendu, tous ne sont pas salariés de la Communauté autonome ou des comarques, mais si l'on considère les transferts de compétences au bénéfice de ces deux collectivités et la tendance à la décentralisation, il est permis de penser que cette augmentation a été essentiellement due à l'accroissement du nombre d'employés de la fonction publique communautaire (DGA) et locale.

De 2007 à 2008, le nombre de salariés de la Communauté autonome et des collectivités locales passa de 40 599 à 41 656 et de 17 987 à 18 905 respectivement (IAEST, 2008, 2009). En 2008 ces employés représentaient respectivement 47 % et 21,48 % du total des salariés du secteur public opérant en Aragon (d'après IAEST, 2009). Il y avait donc bien une forte décentralisation qui s'était faite au détriment du secteur public étatique. Une décentralisation dans laquelle l'administration communautaire s'était logiquement taillé la part du lion. Les comarques qui n'étaient qu'une composante de l'administration locale³⁴ et ne comptaient encore en 2008 et 2009 que 2 088 et 2 152 employés respectivement (*Heraldo.es*, 22/10/2008 et 04/04/2010), prenaient cependant de l'ampleur. Outre la création de toute une infrastructure qui était le symbole matériel de leur existence, le nombre de salariés des comarques augmentait fortement, passant de 2005 à 2009 de 1 574 à 2 157 (GSIC, 2006, p. 9 et *Heraldo.es*, 04/04/2010), soit une augmentation de 37,03 % en quatre ans³⁵. Ce phénomène, alors que la deuxième série de compétences n'avait pas encore été transférée aux comarques, que le nombre total de salariés du secteur public ne cessait de croître et que la crise économique entraînait un important accroissement de l'endettement de la Communauté autonome d'Aragon³⁶, ne pouvait que susciter des critiques face à une possible bureaucratisation dont on soupçonnait qu'au lieu de servir la décentralisation et de rapprocher l'administration de ses habitants, elle alourdissait inutilement un système de plus en plus coûteux et inefficace. Le journal électronique *Heraldo.es* n'hésitait pas à affirmer que « dans ces institutions un euro de budget sur trois, environ 50 millions d'euros, est déjà destiné à payer les salaires. Le nombre de postes de confiance tend aussi à augmenter grandement »³⁷, (*Heraldo.es*,

34 La LRL du 2 avril 1985 reconnaît notamment comme collectivités locales les provinces, les municipalités et les *mancomunidades* ainsi que les comarques instituées par les communautés autonomes.

35 De 2002 à 2005, le nombre de salariés des comarques était passé de 210 à 1574 (López Jiménez, 2007, p. 202), soit une augmentation de 74,95 % en quatre ans, mais l'évolution se justifie pleinement par la mise en place du système.

36 Fin 2008, cet endettement s'élevait à 4,3 % du PIB aragonais et avait augmenté en un an de 30 % (d'après Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, 2009).

37 « Uno de cada tres euros del presupuesto de estas instituciones, unos 50 millones de euros, va

22/10/2008). La claire allusion au nombre croissant d'assesseurs et autres chargés de mission renvoyait aux nombreuses polémiques portant sur un supposé favoritisme politique dans la concession de ces postes comme si les intérêts locaux, personnels ou privés l'emportaient sur le service public et l'intérêt général. Ce même journal dénonçait l'accroissement relatif des frais de personnel qui, s'ils représentaient en 2003, 18 % du budget des comarques, représentaient en 2009, 38 % de ce même budget (*Heraldo.es*, 04/04/2010).

À la fin des années 2010, les critiques portant sur la bureaucratisation³⁸, la fonctionnarisation des comarques ou le mode de recrutement de leur personnel, émanaient tant de partis de gauche comme la *Chunta Aragonesista* que des milieux libéraux et, au-delà des polémiques politiciennes et des réactions liées à la crise économique, mettaient le doigt sur quelques possibles points faibles de la décentralisation.

Le mode de financement des comarques semblait également être un possible maillon faible du système. Celles-ci étaient en effet financées par la Communauté autonome, les autres collectivités locales (essentiellement les communes pour prestation de services anciennement rendus par les *mancomunidades*), l'État et l'Union Européenne pour certains projets, ainsi que par l'imposition de taxes, d'impôts ou de prélèvements pour prestations rendues. En 2004 et 2005, les fonds alloués aux comarques par la DGA équivalaient respectivement à 77,95 % et 78,41 % du total de leur budget annuel, alors que le financement provenant d'autres collectivités territoriales représentait 9,67 % et 9,81 % dudit budget. Les ressources financières provenant des taxes, impôts et prestations diverses n'équivalaient, quant à elles, qu'à 5,4 % et 6,04 % du total respectivement (d'après Portal de las Comarcas de Aragón, El presupuesto de ingresos de las administraciones comarcales). Un tel constat révélait une forte dépendance financière des comarques à l'égard notamment de la DGA. Cette dépendance, comme celle de la Communauté autonome envers l'État central, pouvait déresponsabiliser et semblait exiger une décentralisation fiscale et financière qui, il est vrai, courait le risque d'ajouter de l'impôt à l'impôt. Dans un complexe ensemble d'entrelacs bureaucratiques où se mêlaient les échelons politico-administratifs infranational, national et supranational, la manne européenne semblait être également le résultat d'une politique d'assistance dans laquelle l'Aragon, et dans une plus faible mesure les comarques, se complaisaient et ce, malgré les désirs de décentralisation maximale affichés.

Le problème de l'excessive dépendance à l'égard du financement extérieur est encore d'actualité et pose toujours les mêmes problèmes. Ainsi, récemment, le président de la comarque de Ribagorce, José Franch, la comarque la plus endettée en

ya destinado a pagar nóminas. El número de cargos de confianza también comienza a despegar ».

38 En 2009, seulement 15 % du personnel fut cependant attelé à des tâches purement administratives. (*Heraldo.es*, 04/04/2010).

2013, expliquait que ledit endettement était dû en partie aux retards des transferts de fonds provenant d'autres administrations et notamment de la DGA (*Heraldo.es*, 26/05/2014).

L'ébauche d'un bilan

Les comarques d'Aragon, après une douzaine d'années d'existence ne semblent pas avoir, si l'on s'en tient à notre propre expérience du terrain, la même visibilité sur le plan local que les administrations d'État, les services provinciaux de la DGA ou les administrations municipales. Il est vrai que ces échelons intermédiaires sont encore bien jeunes et récemment nous avons pu vérifier l'ignorance de bon nombre d'habitants de Huesca en matière de comarques, incapables qu'ils étaient de nous dire ce qu'ils savaient de ces dernières, à quoi elles servaient, incapables même de localiser dans le chef-lieu de province les services de la comarque de La Hoya de Huesca, comarque à laquelle on avait pourtant aussi donné le nom de *Plana de Uesca* pour faire plus « authentique » et être plus « proche » de l'Aragonais du cru qui cependant, depuis bien longtemps, ne parle plus aragonais.

Les comarques restent par ailleurs des maillons supplémentaires d'un système perçu encore assez souvent comme bureaucratique : une bureaucratie qui serait en quelque sorte venue s'ajouter à la bureaucratie déjà existante de l'État, des délégations provinciales, de la DGA et de ses services provinciaux. L'impression de gâchis est d'autant plus forte que l'Espagne, à l'image de bon nombre de pays d'Europe, traverse une grave crise économique et que ces comarques administratives peuvent sembler coûteuses au moment même où le fonctionnaire est, comme dans d'autres pays d'Europe, de plus en plus perçu comme un élément privilégié et, dans le pire des cas, inutile.

La dette des comarques semble conforter cette impression qui, comme toute impression est fort critiquable, mais n'en est pas moins suggestive. Le ministère des Finances et des Administrations Publiques, à partir des comptes de vingt-et-une comarques sur trente-trois, a mis récemment en exergue cette dette qui s'élevait à près de 13 millions d'euros à la fin de l'exercice 2013 (*Heraldo.es*, 26/05/2014). Les comarques comptabilisées les plus endettées étaient celles du Alto Aragón (Haut-Aragon), de la Ribagorza (Ribagorce), du Bajo Aragón (Bas-Aragon), de la Comunidad de Teruel (Communauté de Teruel) et de Campo de Cariñena. Arrivait en tête la comarque de Ribagorce avec 1,42 millions d'euros de dette, mais elle avait réussi à diminuer par plus de 50 % ladite dette en 2013 par rapport à 2012. Bien qu'en de plus faibles proportions, les quatre autres comarques citées avaient réussi à diminuer leur dette au cours de l'année 2012 (*Heraldo.es*, 26/05/2014). Ces dettes dues aux frais de fonctionnement, au coût et à la variété des services rendus sur des territoires parfois étendus et peu peuplés, aux retards des autres administrations dans le transfert des fonds aux comarques et, bien entendu, au paiement des intérêts

bancaires.

Le coût des comarques est d'autant plus élevé qu'elles sont pauvres et nécessitent des services de qualité et de proximité dans des territoires à basse densité démographique et confrontés à un important vieillissement de la population.

C'était précisément pour réduire les différences entre les territoires d'Aragon, maintenir et développer les services et l'économie des zones rurales désertifiées et à la population vieillissante que le système des comarques avait été en partie constitué. La mission a-t-elle été remplie ?

Il semble que non, les différences demeurant criantes entre régions pauvres et régions riches. Il est même probable qu'elles se soient aggravées. Ainsi, la différence entre la comarque présentant le revenu per capita le plus élevé et celle présentant le revenu per capita le moins élevé est significative. En 2008, c'était la comarque de Sobrarbe qui présentait le plus haut revenu per capita avec 21 381 euros, alors qu'avec 11 592 euros, soit juste un peu plus de la moitié, c'était celle de Campo de Belchite qui était la plus mal lotie. En 2011, alors que le revenu moyen per capita sur le plan régional avait diminué suite à la crise économique qui affectait toute l'Espagne, passant de 17 086 euros en 2008 à 16 379 euros, l'écart avait augmenté entre la comarque la plus riche et la plus pauvre. En effet, en 2011, la comarque au plus haut revenu per capita était celle de la Jacetania. Avec 20 305 euros elle présentait un revenu per capita 2,37 fois supérieur à celui de l'inamovible comarque de Campo de Belchite qui, avec 8 532 euros, présentait le revenu per capita le plus faible (d'après IAEST, 2011, 2013).

Outre les effets de la crise qui fragilisent encore plus les comarques les plus pauvres, nous pouvons déceler une certaine corrélation entre la pauvreté des comarques, la désertification démographique et le vieillissement. Ainsi en 2008 et 2011, parmi les quinze comarques présentant le plus bas revenu per capita, 9 et 10 respectivement faisaient partie des quinze comarques à plus faible densité démographique. Notons cependant de grandes exceptions comme les comarques pyrénéennes de Sobrarbe et de Ribagorce, à la densité démographique faible et au revenu per capita élevé, bien que ce dernier, fortement touché par la crise entre 2008 et 2011, ait connu une nette diminution durant la période indiquée : 21 381 et 18 598 euros respectivement pour ces deux comarques en 2008 et 15 979 et 15 114 euros en 2011 (IAEST, 2011, 2013).

Inversement, en 2008 et 2011, parmi les quinze comarques présentant le plus haut revenu per capita, 10 et 9 respectivement faisaient partie des quinze comarques à plus forte densité démographique.

Il est évident que ces quelques remarques et réflexions sont bien loin de

constituer une analyse scientifique exhaustive du système des comarques et qu'elles ne suffisent pas à évaluer les résultats obtenus par ces collectivités locales au bout d'une douzaine d'années d'existence. Pour cela, il serait sans doute nécessaire d'effectuer un travail d'équipe qui, à n'en point douter, dépasse largement le cadre de notre article. Quoi qu'il en soit, le système des comarques est, semble-t-il, toujours fortement appuyé par les élites politiques se présentant comme les défenseurs d'une toujours plus grande décentralisation, d'une plus grande autonomie. En avril 2014, la DPZ (Diputación Provincial de Zaragoza) a même voté en faveur d'une résolution des nationalistes de la CHA (Chunta Aragonesista) qui sollicite la création de la comarque de Saragosse ou *Delimitación Comarcal de Zaragoza*, en tant que collectivité locale ou territoriale jouissant d'une personnalité juridique propre. C'est d'ailleurs Bizén Fuster, député de la CHA à la DPZ, qui a défendu personnellement cette résolution destinée à mettre sur pied la dernière comarque non encore constituée comme collectivité autonome (*Periódico de Aragón.com*, 29/05/2014).

Épilogue

Les comarques aragonaises ont une longue histoire. En tant qu'associations municipales ou en tant que divisions territoriales, elles ont de lointains précédents, mais la notion de comarque liée au principe de décentralisation n'apparaît qu'à l'époque contemporaine et plus particulièrement dans le premier tiers du XX^e siècle. Les comarques s'inscrivaient alors dans des projets où l'autonomie régionale était en ligne de mire.

À l'époque franquiste et durant l'immédiat post-franquisme, les comarques se concrétisèrent, mais sous la forme de simples subdivisions territoriales destinées à rationaliser le potentiel administratif et financier d'organisations publiques ou privées (subdivisions territoriales syndicales, comarques du ministère de l'Agriculture ou des Chambres de commerce et d'industrie, etc.). À la recherche d'une certaine homogénéité, d'une certaine cohésion territoriale et dans la perspective d'une possible réorganisation du territoire, des spécialistes envisagèrent également dans diverses études techniques ou scientifiques les comarques sous divers angles : historique, géographique, économique ou socioculturel. Cependant, ce n'est que dans le contexte autonome et européen que les comarques, en tant que collectivités locales décentralisées, ont pris corps.

La Constitution de 1978 a rendu possible l'Espagne des autonomies. La Communauté autonome d'Aragon en a été une des manifestations concrètes. Fruit d'une décentralisation administrative et politique impliquant des transferts de compétences et l'existence d'un pouvoir exécutif et législatif propres, l'autonomie ou la capacité, dans certaines limites, de s'autogérer sans intervention du pouvoir central, a permis à son tour une seconde décentralisation avec l'apparition des comarques, véritables collectivités locales à personnalité juridique propre administrées par des

représentants élus localement. Jouissant de compétences transférées ou déléguées par la Communauté autonome d'Aragon, elles relèvent donc tant d'une tradition municipaliste que d'une décentralisation dans la décentralisation et s'insèrent parfaitement dans un contexte européen où la décentralisation territoriale, le développement endogène et la participation citoyenne sont à l'ordre du jour.

Les comarques aragonaises, bien qu'il soit difficile pour l'instant de faire un bilan sérieux de leur activité et de leur efficacité (elles sont encore jeunes, ont parfois tardé à se mettre en place et seule une partie de leurs compétences leur a été transférée), semblent couper court aux critiques dénonçant le « centralisme » des pouvoirs autonomiques. S'il faut en croire le discours officiel ou les rapports et les études émanant des services de la Communauté autonome ou édités ou subventionnés par cette dernière, la *comarcalización* permettrait de faciliter le développement endogène, de rapprocher l'administration des usagers, d'offrir à tous des services publics de base, quel que soit l'endroit où l'on se trouve, et de pallier ainsi les effets néfastes d'une « désertification démographique » propre à de nombreuses zones rurales aragonaises.

Ces professions de foi qui ne sont pas dénuées de fondement ne doivent cependant pas faire oublier les possibles pièges d'une décentralisation mal conçue ou mal vécue. Les inévitables critiques, liées le cas échéant à des règlements de compte politiques, ne manquent pas. Elles portent notamment sur l'accroissement des coûts administratifs et des frais de personnel, sur une bureaucratisation ou fonctionnarisation malvenue en période de crise, sur les possibles agissements de groupes de pression locaux, plus proches, dans un tel système, du pouvoir de décision ou encore sur une « probable » mainmise des groupes politiques dominants sur l'ensemble dudit système. À ces critiques toujours discutables, mais recevables, nous ajouterons le problème de la trop grande dépendance financière des comarques à l'égard de la Communauté autonome. Une dépendance qui court le risque de déresponsabiliser la gestion locale en matière de dépenses et d'investissements.

Quoi qu'il en soit, une évaluation indépendante et le plus exhaustive possible des actions et résultats d'un système administratif censé réduire les différences entre les diverses comarques, développer l'économie de ces territoires et rapprocher l'administration des administrés, s'avère indispensable après douze ans d'existence non exempts de remises en question.

Figure 1. Comarques d'Aragon



Bibliographie

AM (Asociación Multilateral), 2007, *Vías de participación ciudadana en Europa*, Huesca, Asociación Multilateral, 112 p.

BAP (Béarn, Adour, Pyrénées). Revue de presse espagnole.
URL : http://bap-europe.typepad.com/baprevue_de_presse_espagn/2014/05/les-partis-politiques-darag%C3%B3n-critiquent-le-d%C3%A9sint%C3%A9gr%C3%AAt-de-la-france-pour-les-pyr%C3%A9n%C3%A9es-centrales.html Consulté le 23/06/2014.

Bielza de Ory V., 2003, La delimitación comarcal de Aragón, 22 p., Infante Díaz, *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Diputación General de Aragón, Saragosse, pp. 115-136.

Commission Européenne, 2004, *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale. Bruxelles, 248 p.

Constitución Española de 9 de diciembre de 1931, Gaceta de Madrid, n° 344 du 10 décembre 1931.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, BOE n° 311 du 29 décembre 1978.

Decreto 64/1989, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan medidas de fomento de Mancomunidades Intermunicipales, BOA n° 60 du 7 janvier 1989.

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, BOA n° 149 du 30 décembre 2006.

Estatuto de autonomía de Aragón aprobado por ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, BOE n° 195 du 16 août 1982.

El Ebro, n° 61, octobre 1921.

Embid Irujo A., 1987, *Código de legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Saragosse, Ediciones Oroel, 889 p.

Garasa F., 2000, *Politique et mutations socio-économiques dans le monde de l'élevage aragonais à l'époque franquiste (1936-1975)*, sous la direction de Monique Lakroum, Reims : thèse, figure 4, 1018 p.

Garasa F., 2008, Régionalisation et décentralisation dans l'Aragon postfranquiste, *Revue Interdisciplinaire «Textes & contextes»*, 1 [en ligne]. URL : <http://revuesshs.u-bourgogne.fr/textes&contextes/document.php?id=401> ISSN 1961-991X Consulté le 12 janvier 2014.

Gobierno de Aragón, Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, 18/03/2009 [en ligne]. URL : <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/DPTOS/ECONOMIA/Noticias/Npdeudapublica.pdf> Consulté le 18 février 2011.

GSIC (Grupo sociológico de Investigación Científica), 2006, *Las comarcas : una nueva organización territorial de Aragón*, Saragosse, Universidad de Zaragoza, 266 p.

Heraldo.es, 22/10/2008. Las comarcas duplican su gasto en personal en apenas cinco años. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/las_comarcas_duplican_gasto_personal_apenas_cinco_anos.html Consulté le 15 février 2011.

Heraldo.es, El gasto de personal en las comarcas sube un 12% en un año. 04/04/2010. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/el_gasto_personal_las_comarcas_sube_ano_las_cuentas_solo.html Consulté le 15 février 2011.

Heraldo.es, Al menos cinco comarcas cerraron 2013 con más de un millón de euros de deuda, 26/05/2014. URL : http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2014/05/22/al_menos_cinco_comarcas_aragon_cerraron_2013_con_mas_millon_euros_deuda_289081_300.html Consulté le 22/06/2014.

IAEST (Instituto Aragonés de Estadística), *Datos Básicos de Aragón*. Années 2008, 2009, 2010, 2011, 2013.

INE (Instituto Nacional de Estadística), URL : <http://www.ine.es/> Consulté le 23 février 2011.

Ley 7/1985 de 2 de Abril, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, BOE n° 80 du 3 avril 1985.

Ley 6/1987, de 1 de abril, sobre mancomunidades de municipios, BOA n° 46 du 22 avril 1987.

Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, BOA n° 133 du 19 novembre 1993.

Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón, BOA. n° 145 du 11 novembre 1996.

Ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón, BOA n° 45 du 17 avril 1999.

Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, BOA n° 153 du 28 décembre 2001.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, BOE n° 301 du 17 décembre 2003.

Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. BOA n° 74 du 30 juin 2006.

López Jiménez, A, 2007, Los primeros pasos de una nueva institución, 16 p., Biel Rivera, *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*, Fundear, Saragosse, pp. 189-214.

MAPA (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación), 1995, *Anuario de estadística agraria*. 1992, 679 p.

Montero Pérez Hinojosa F., 2007, La influencia del territorio en la participación ciudadana. Desarrollo de la participación a nivel comarcal, 16 p., *Vías de participación ciudadana en Europa*, Asociación Multilateral, Huesca, pp. 60-75.

Nagore Laín F., 2006, El aragonés de la comarca de la Hoya de Huesca, 13 p., Castán Sarasa, *la Hoya de Huesca*, Diputación General de Aragón, Saragosse, pp. 259-272.

Periódico de Aragón.com, La DPZ pide la creación de la Comarca de Zaragoza, 26/05/2014. URL : http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/dpz-pide-creacion-comarca-zaragoza_933818.html Consulté le 22/06/2014.

Portal de las Comarcas de Aragón, Proceso de comarcalización [en ligne]. URL : <http://www.comarcas.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/idpag.26/chk.5759f3a01695d444edef360b0046ff5e.html> Consulté le 16 novembre 2010.

Portal de las Comarcas de Aragón, Los traspasos a las comarcas [en ligne]. URL : http://www.comarcas.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/relicategoria.1475/idpag.28/v_mod.pags/v_mem.listado/chk.a161e8705d7cdd858d4326c0a702b266.html Consulté le 20 février 2011.

Portal de las Comarcas de Aragón, El presupuesto de ingresos de las administraciones comarcales [en ligne]. URL : <http://www.comarcas.es/index>.

http://mod.pags/mem.detalle/recategoria.1475/idpag.30/v_mod.pags/v_mem.listado/chk.87e04aa928144302a01d7a601a8aae28.html Consulté le 21 février 2011.

Recommandation 34-1997 sur le projet de charte européenne de l'autonomie régionale, 5 juin 1997, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. 4^{ème} session, Strasbourg [en ligne]. URL : http://www.ena.lu/projet_charte_europeenne_autonomie_regionale_juin_1997-01-12416 Consulté le 25 février 2011.

Royo Villanova C., 1978, *Aragón, espacio económico y división comarcal*, Saragosse, Caja de Ahorros de la Inmaculada, 346 p.

Pour citer cet article

Référence électronique

Fausto GARASA, « Le système des comarques en Aragon : l'histoire d'une décentralisation dans la décentralisation » *Revue Miroirs* [En ligne], 1 | 2014, mis en ligne le 15 juin 2014, consulté le 9 août 2014, <http://www.revuemiroirs.fr/links/Article10.pdf>

Auteur

Fausto GARASA, MCF
UFR Lettres et Langues. Département d'Études espagnoles et portugaises.
Université François-Rabelais.

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr