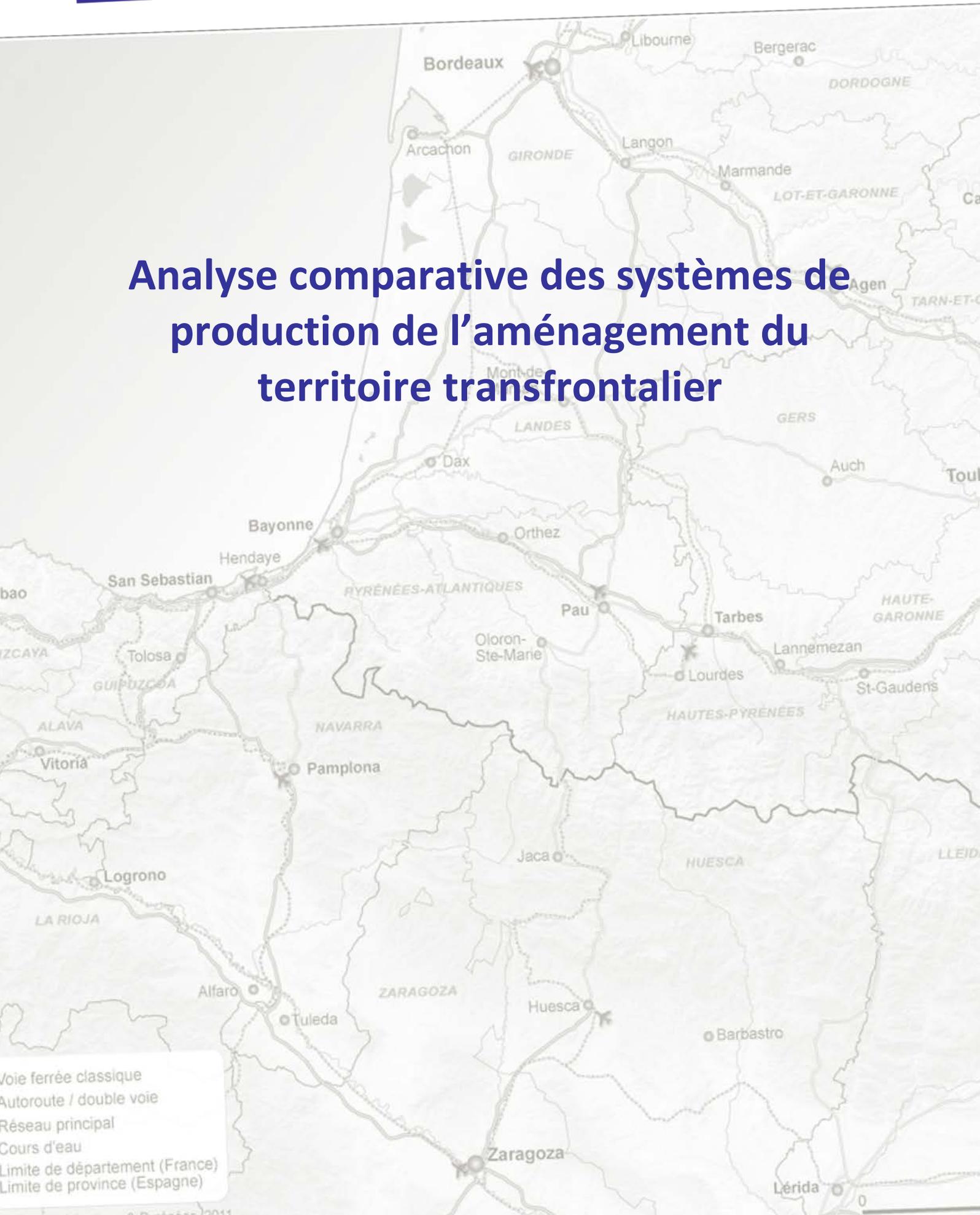




# Analyse comparative des systèmes de production de l'aménagement du territoire transfrontalier





## SOMMAIRE

---

INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE .....	5
1 <sup>ère</sup> PARTIE : PRESENTATION DES TERRITOIRES ETUDIES : MORPHOLOGIE, ORGANISATION TERRITORIALE ET COMPETENCES.....	6
2 <sup>ème</sup> PARTIE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LEGISLATION, ACTEURS ET DOCUMENTS.....	12
3 <sup>ème</sup> PARTIE : ZOOM SUR LE TERRITOIRE FRONTIERE.....	29
4 <sup>ème</sup> PARTIE : ETATS DES LIEUX DONNEES SIG TRANSFRONTALIERES.....	34
5 <sup>ème</sup> PARTIE : DONNEES STATISTIQUES EN ESPAGNE .....	39
CONCLUSION .....	41



## INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE

---

La coopération transfrontalière est soumise à tout un filtre institutionnel et culturel : le fonctionnement des administrations diffère d'un pays à l'autre, en raison d'un héritage historique ou de traditions étatiques. De plus, dans certains cas, la seule méconnaissance du territoire voisin rend difficile la réalisation de projets ou de partenariats. Dans l'éventualité de créer de nouvelles collaborations transfrontalières ou de nouveaux projets opérationnels, l'objectif est d'avoir une base de connaissance solide sur les procédures et les documents de planification pour savoir sur quels documents s'appuyer et à quels acteurs s'adresser. Etant donné la proximité géographique avec l'Espagne et les différents projets de collaboration portés ces dernières années (notamment avec l'aide de l'Union Européenne et ses financements), il apparaît important d'avoir une bonne connaissance des territoires transfrontaliers de ce pays. Le territoire d'étude sera donc les régions situées de part et d'autre de la frontière : l'Aquitaine côté français, et les communautés autonomes d'Aragon, de Navarre et du Pays basque côté espagnol. Afin de réaliser une analyse comparée de la situation des deux pays en matière d'aménagement du territoire, des questions émergent : qui sont les acteurs de l'aménagement du territoire en Aragon, Navarre et Pays Basque ? Comment fonctionnent les institutions, locales ou régionales ? Quels sont les ensembles d'outils et d'instruments dont elles disposent pour organiser leur territoire et mener à bien leur développement ? En quoi les outils existants côté espagnol diffèrent ou se rapprochent des outils français en vigueur ?

Pour pouvoir y répondre et donc établir un diagnostic des systèmes de production d'aménagement du territoire (documents, acteurs, ressources), il est nécessaire de bien comprendre le fonctionnement et les caractéristiques (morphologie, gouvernance) des territoires d'étude. Pour cela, cette étude va s'appuyer dans un premier temps sur les travaux concernant le transfrontalier déjà réalisées en interne. Dans un second temps, la réalisation d'un travail de veille documentaire s'impose pour recenser l'ensemble des documents et outils existants (documents d'aménagement ou de planification, données statistiques éventuelles) et prendre connaissance de la législation en vigueur dans les 3 communautés autonomes. Enfin, le recours à des entretiens semi-directifs avec les acteurs de l'aménagement du territoire est également nécessaire pour bien comprendre le rôle et les compétences de chaque institution. Cette base méthodologique va ainsi permettre de mieux saisir le fonctionnement de chaque institution, son articulation avec son territoire, et les relations que peuvent avoir chaque document entre eux.

En vue d'établir des études et mener des projets transfrontaliers, la question de la ressource est également capitale : quels types de données statistiques et cartographiques dispose l'Espagne ? Diffèrent-elles des données françaises ? Quelles sont les modalités d'accès à ces données et par quels organismes ou institutions sont-elles gérées ? Toutes ces questions ont leur importance et peuvent faire l'objet de notes de synthèse en vue de recenser les ressources existantes et disponibles.

## 1<sup>ère</sup> PARTIE : PRESENTATION DES TERRITOIRES ETUDIES : MORPHOLOGIE, ORGANISATION TERRITORIALE ET COMPETENCES

---

L'Espagne est un pays décentralisé depuis 1978 et la promulgation de sa Constitution. Elle possède donc plusieurs niveaux administratifs : l'Etat, la Communauté Autonome, la province et la commune.

La Communauté Autonome correspond à la région française mais elle possède une autonomie et des compétences plus importantes. L'Espagne est composée de 17 communautés autonomes plus 2 villes autonomes (Ceuta et Melilla, situées sur le continent africain). Les Communautés autonomes espagnoles présentent des morphologies et des organisations différentes les unes des autres, mais elles gèrent des compétences communes, attribuées par l'article 148 de la Constitution. Elles possèdent des compétences en matière de : organisation des institutions de leur gouvernement, modification des limites communales, aménagement du territoire, urbanisme et logement, infrastructures de transport (chemins de fer et routes), agriculture, gestion et protection de l'environnement, développement économique, culture et patrimoine, tourisme, sports et loisirs, actions sociales, santé et hygiène. Les communautés autonomes possèdent un parlement (pouvoir législatif) et un gouvernement (pouvoir exécutif).

Les provinces, au nombre de 50, constituent le deuxième échelon administratif espagnol. Ce sont l'équivalent des départements français. Leur gouvernement et son administration sont appelés Députation Provinciale. Elles possèdent moins de compétences que les Communautés Autonomes, et gèrent surtout les relations entre le niveau local (communal) et la Communauté Autonome ou l'Etat. Elles peuvent assurer des services aux communes concernant le développement économique, la gestion de l'environnement, la culture ou le domaine social. Il faut distinguer les députations provinciales de droit commun et les députations forales. Ces dernières possèdent plus de compétences que les députations de droit commun. Toutes les Communautés Autonomes ne sont pas divisées en provinces : c'est le cas notamment de la Navarre, qui ne possède pas de province.

Les communes (*municipios*) sont le dernier échelon administratif espagnol. Il en existe un peu plus de 8000. Les communes espagnoles sont parfois composées de plusieurs foyers de population ou de quartiers, parfois assez éloignés les uns des autres. On a assisté à des processus de fusion ou d'absorption de la part des grandes villes. Par exemple la ville de Saragosse est composée de 15 districts ou quartiers, dont certains sont situés à plus de 10 kilomètres de la ville, en zone rurale, et sont peuplés de plusieurs milliers d'habitants. Ces quartiers sont d'anciennes communes qui font actuellement partie de celle de Saragosse. Cela peut expliquer en partie le nombre de communes moins important qu'en France (plus de 36000) et leur superficie importante. En effet, on retrouve plus de 20 communes avec une superficie de plus de 800 kilomètres carrés (Saragosse : 973 km<sup>2</sup>). A titre de comparaison, la plus grande commune de France métropolitaine est Arles avec un peu plus de 750 kilomètres carrés. Les communes possèdent des compétences en matière de culture (patrimoine historique et artistique), de sécurité publique, d'éducation (programme de coopération avec l'Etat ou la communauté autonome), de réglementation de la circulation et d'urbanisme. Comme en France, il y a un maire et un conseil municipal (*pleno*).

Il est important de noter que l'échelon intercommunal n'a pas encore été abordé. L'intercommunalité en France a un rôle réel dans les champs de la planification et la stratégie des

territoires, malgré les difficultés rencontrés, notamment dans la définition des périmètres d'intervention. Le rôle des EPCI (communautés de communes, d'agglo, urbaine, métropole, syndicats,...) dans ces domaines est appelé à être accru, en raison de l'obligation de se doter d'un SCOT et avec le développement des PLU intercommunaux. En Espagne, la tradition de coopération intercommunale est bien moins présente : les processus d'annexion des communes ont longtemps été réalisés au profit des coopérations. Ainsi, on retrouve une explication à la morphologie des communes espagnoles (grandes superficies, avec parfois plusieurs « foyers » de populations). On distingue 2 principaux types d'intercommunalités en Espagne : les mancomunautés (*mancomunidades*) et les comarques (*comarcas*). Les mancomunautés sont le fruit d'un regroupement volontaire de commune dans l'objectif de mutualiser une compétence (il s'agit le plus souvent de la gestion des déchets ou de la gestion de l'eau potable). Les mancomunautés n'exercent généralement aucune autre compétence. Les comarques sont pour leur part l'équivalent des pays français : elles n'ont généralement pas de compétences propres. Il s'agit surtout d'un territoire historique, qui partage certaines valeurs géographiques, culturelles ou linguistiques. On observe cependant des différences d'une communauté autonome à une autre : les comarques n'ont aucune valeur administrative en Navarre et au Pays Basque. Cependant, en Aragon (et en Catalogne surtout), les comarques possèdent un conseil « comarcal » avec des compétences propres que lui ont déléguées les communes. Les comarques sont alors une entité territoriale propre, qui doit avoir une continuité territoriale et intègrent des communes dans leur ensemble (ensemble des différents foyers de population de la commune). Les comarques aragonaises possèdent surtout des compétences dans le domaine de l'action sociale (jeunesse, personnes défavorisées, personnes âgées, sports, culture) et le développement touristique.

France	ESPAGNE
Etat central	Etat central
Région	Communauté Autonome ( <i>Comunidad Autónoma</i> )
Département	Députation provinciale ( <i>Diputación provincial</i> ou <i>foral</i> )
EPCI: Communautés de communes, d'agglomération, urbaine, ou Syndicats (à vocation unique ou multiple)	Comarques ( <i>comarcas</i> ) Mancomunautés ( <i>mancomunidades</i> )
Commune	Commune ( <i>municipio</i> )

On va maintenant s'intéresser aux Communautés Autonomes frontalières à l'Aquitaine : le Pays Basque, la Navarre et l'Aragon.



La Communauté Autonome du Pays Basque (Euskadi) est située au Sud-Ouest de l'Aquitaine. Sa capitale est Vitoria-Gasteiz, c'est le siège du gouvernement et du parlement basque. Elle est composée de 3 provinces, appelées territoires historiques : Alava (Álava/Araba), Biscaye (Vizcaya/Bizkaia) et Guipuscoa (Guipúzcoa/Gipuzkoa). Ces provinces ont le statut de députations forales. A l'instar de la Communauté Autonome, elles possèdent leur propre parlement (*Juntas generales*) et leur gouvernement (*Diputación Foral*). Elles peuvent élaborer ce que l'on appelle les « *normas forales* », l'équivalent de lois à niveau local. Ces normes forales concernent surtout les domaines de l'agriculture, des routes et le trésor public. Les territoires historiques s'occupent également de la gestion des impôts, qu'ils redistribuent par la suite au gouvernement basque et à l'état espagnol. Ce régime foral est un droit historique, reconnu par la constitution espagnole (le régime foral des territoires historiques basques avait été abrogé sous Franco, qui considérait ces provinces comme des « provinces traîtres »).

Au 1er janvier 2013, la population du Pays Basque s'élève à 2 192 682 habitants (source : *Instituto de Estadística Nacional – INE*). Les 3 principales villes sont : Vitoria-Gasteiz (province d'Alava), Bilbao

(province de Biscaye) et Saint-Sébastien (province de Guipuscoa). Bilbao est la ville la plus peuplée avec un peu moins de 350 000 habitants (source : INE 2013). Son aire métropolitaine accueille néanmoins un peu plus de 900 000 habitants (source : *Modificación de las DOT* à partir d'Eustat, 2011). L'aire métropolitaine de Bilbao est donc le grand centre urbain de la communauté autonome puisqu'il accueille 40% de la population de la communauté autonome (et 80% de la province de Biscaye). La province de Guipuscoa compte 710 000 habitants dont 405 000 dans l'aire urbaine de Saint Sébastien et enfin Alava accueille 320 000 habitants dont 240 000 pour la commune de Vitoria-Gasteiz. La Communauté autonome basque est une des communautés autonomes les plus petites en termes de superficie (7234 km<sup>2</sup>) mais il s'agit de la deuxième plus densément peuplée derrière la Communauté de Madrid (si l'on excepte les villes autonomes de Ceuta et Melilla) avec près de 300 habitants au kilomètre carré. Comme pour le Pays Basque français, la population est majoritairement concentrée sur la façade littorale où se situent la majorité des principales agglomérations (à l'exception notable de Vitoria).

Si les comarques ne constituent pas un échelon administratif au Pays Basque, il s'est néanmoins développé des agences de développement comarcal. Il s'agit de sociétés anonymes à capital public, formées par les communes de la comarque. Ces agences de développement ont pour la plupart été créées dans les années 90, à la suite de la crise économique des années 80 qui a provoqué une forte désindustrialisation au Pays Basque. Ces agences de développement comarcal participent au développement économique des communes (soutien aux entreprises, développement touristique) mais également de la partie environnementale, via la réalisation d'Agenda 21 ou d'autres programmes similaires. On pourrait comparer les agences de développement comarcal aux SIVOM français (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple). Les agences de développement comarcal sont principalement actives en Guipuscoa.

La Communauté forale de Navarre est la seconde communauté autonome transfrontalière à l'Aquitaine. Elle se situe à l'Est de la Communauté Autonome d'Euskadi. Elle ne possède pas de province. Comme les autres communautés autonomes, elles possèdent un parlement et un gouvernement, tous les deux situés à Pampelune. A l'image des 3 députations forales basques, la Navarre possède également un régime foral, ce qui lui permet d'être autonome pour un certain nombre de compétences normalement réservées à l'Etat (gestion des impôts, police forale,...). Pampelune est la capitale et la principale agglomération de Navarre qui polarise l'ensemble du territoire : en effet, son aire métropolitaine concentre plus de la moitié de la population navarraise avec quasiment 350 000 habitants sur les 644 000 au total (source : INE). On peut établir une comparaison entre la Navarre et le département français des Pyrénées Atlantiques : les deux territoires possèdent une superficie similaire (à peu près 10 000 km<sup>2</sup> pour la Navarre et 7 000 km<sup>2</sup> pour les Pyrénées Atlantiques) et une population proche (aux alentours des 650 000 habitants). Ils possèdent également des caractéristiques physiques proches : les Pyrénées constituent une zone « en marge » des principaux centres de population (2% de la population navarraise vit sur 18% du territoire) mais jouent également le rôle de « zone de contact » entre la Navarre, l'Aragon et la France. Cependant en termes d'unités de base du maillage territorial, les communes, la Navarre en possède 272, contre 547 communes pour les Pyrénées Atlantiques. Les communes navarraises ont donc une superficie moyenne supérieure aux communes situées de l'autre côté de la frontière. La Navarre est également un territoire très hétérogène puisque outre la zone pyrénéenne, qui on l'a vu concentre très peu de population et d'activités mais possède un rôle important dans les relations transfrontalières, et l'agglomération centrale de Pampelune (qui polarise tout le territoire), l'axe de

l'Ebre, au sud, est une zone clé du territoire navarrais. Il s'agit d'un axe NW/SE, reliant le Pays Basque à l'Aragon qui joue également le rôle d'espace de contact entre la Navarre et la Rioja au sud. Il est déjà fortement doté en infrastructures de communication (autoroutes, voie ferrée,...) qui connectent la Navarre à Saragosse notamment. Cet espace linéaire est donc un espace à dimension interrégionale (influence des communautés autonomes de Navarre, Aragon, Pays Basque et de la Rioja), ce qui peut rendre difficile sa planification. Néanmoins, pour la Navarre, il s'agit d'un espace qui permet de contrebalancer le poids prépondérant de l'aire métropolitaine de Pampelune, tant en terme démographique (Tudela, deuxième ville de Navarre possède près de 35 000 habitants) qu'en termes d'activités économiques (agriculture et industrie agro-alimentaire notamment).

La communauté Autonome d'Aragon se trouve à l'est de la Navarre. Il s'agit d'une communauté autonome très étendue (47 000 km<sup>2</sup>, 4ème communauté autonome espagnole en termes de superficie), comparable à l'Aquitaine (un peu plus de 40 000 km<sup>2</sup>). Elle est composée de 3 provinces : Huesca, au nord, Saragosse au centre, et Teruel au sud. L'Aragon a une population totale de 1 347 150 habitants, dont 682 000 (source : INE, 2013) pour la seule commune de Saragosse. Il s'agit donc d'une des communautés autonomes espagnoles les moins densément peuplées (moins de 30 habitants au kilomètre carré en moyenne). Selon les définitions de l'INSEE, en France, une densité inférieure à 30 habitants par kilomètre carré est considérée comme une « faible » densité. Seulement, si on ne considère pas l'agglomération de Saragosse, on obtient des territoires avec une densité inférieure à 10 hab/km<sup>2</sup>. Pour l'INSEE, ces seuils de densité correspondent à des territoires « désertifiés ». Il faut cependant nuancer en précisant que ces seuils sont relatifs : une densité de 30 hab/km<sup>2</sup> en Espagne ne correspond pas forcément à une densité de 30 hab/km<sup>2</sup> dans un autre pays (il s'agit d'une densité moyenne en Espagne et d'une densité très faible aux Pays-Bas par exemple). Cela donne néanmoins une indication sur les caractéristiques très rurales de ces territoires. Selon la typologie urbain/rural des régions européennes, d'après Eurostat, les provinces de Huesca et Teruel sont les seules parmi les territoires étudiés (Pays Basque, Navarre, Aragon) à être considérées comme à prédominance rurale (la population est considérée comme rurale s'il y a moins de 300 hab/km<sup>2</sup> et s'il y a moins de 5000 habitants par unité territoriale étudiée). Les dynamiques démographiques actuelles tendent à confirmer ce phénomène : on assiste à un phénomène de dépopulation, surtout dans les zones intérieures de l'Aragon. Sur les 531 communes d'Aragon, 45% possèdent moins de 200 habitants et seulement 20 comptent plus de 5000 habitants (source : comarca.es). La province de Saragosse est pour sa part considérée comme urbaine et son agglomération polarise tout le territoire aragonais. En effet, elle concentre un certain nombre d'activités industrielles et tertiaires, avec l'implantation de multinationales comme Opel (General Motors) ou la présence d'une grande plateforme logistique (PLAZA, plus de 1300 hectares). Saragosse possède toutes les infrastructures de transport et se situe à un carrefour important : le TGV Madrid – Barcelone passe par Saragosse, il y a un aéroport international et les autoroutes principales en direction de Valence, de Barcelone, de Madrid ou de la France se rejoignent à Saragosse.

Par rapport à l'organisation territoriale, l'Aragon est la seule des 3 communautés autonomes étudiées à donner une importance aux comarques. En effet, on a vu que les comarques, qui peuvent être considérés comme l'équivalent des pays français, n'ont aucune reconnaissance administrative en Navarre et Pays Basque. En Aragon, si elles ne possèdent pas de compétences directes en rapport

avec la planification territoriale, elles peuvent engager des actions en lien direct avec leur territoire (développement du tourisme, action sociale). Après un long processus de regroupement des communes en comarques (c'est la comarcalisation, « *comarcalización* »), l'Aragon compte 33 comarques. Elles possèdent une personnalité juridique propre et des compétences propres qui leur ont été déléguées par les communes. L'objectif de cette comarcalisation est de réduire les inégalités territoriales observées, en essayant de doter la population aragonaise des mêmes services.

## 2<sup>ème</sup> PARTIE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LEGISLATION, ACTEURS ET DOCUMENTS

### 1. Le cadre législatif

Chaque Communauté Autonome possède donc ses propres lois en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, du fait des compétences transmises par l'état dans l'article 148 de la constitution espagnole. Il faut néanmoins préciser que les lois des communautés autonomes se doivent de respecter les lois nationales, notamment la loi du sol de 2007 (*Ley del suelo de 2007*).

CONSTITUTION		
LOI DU SOL DE 2007 (modifié par décret en 2008)		
ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Loi d'aménagement du territoire de l'Aragon (2009) – <i>Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón</i>	Loi Forale d'Aménagement du Territoire et d'Urbanisme (2002) – <i>Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación de Territorio y Urbanismo</i>	Loi d'aménagement du territoire du Pays Basque (1990) – <i>Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del Pais Vasco</i>
Loi d'urbanisme de l'Aragon (2009, modifiée en 2013) – <i>Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón</i>		Loi d'urbanisme du Pays Basque (2006) – <i>Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo</i>

A partir de la législation en vigueur, chaque communauté autonome établit alors l'ensemble de ses outils et instruments de planification. Il faut noter que les lois d'urbanisme concernent les outils de planification municipale et d'urbanisme opérationnel (l'équivalent des PLU ou Cartes communales, ainsi que les ZAC par exemple). Les lois relatives à l'aménagement du territoire concernent et définissent les outils à échelle supra-municipale.

### 2. Les documents de planification à l'échelle régionale

FRANCE	PAYS BASQUE	NAVARRRE	ARAGON
Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires (SRADDT)	Directives d'Aménagement du Territoire - <i>Directrices de Ordenación Territorial (DOT)</i>	Stratégie Territoriale de la Navarre - <i>Estrategia Territorial de Navarra (ETN)</i>	Stratégie d'Aménagement du Territoire de l'Aragon (en cours d'élaboration) - <i>Estrategia de Ordenación territorial de Aragón (EOTA)</i>  Directives Générales d'Aménagement du Territoire – <i>Directrices Generales de Ordenación</i>

			<i>Territorial</i>
--	--	--	--------------------

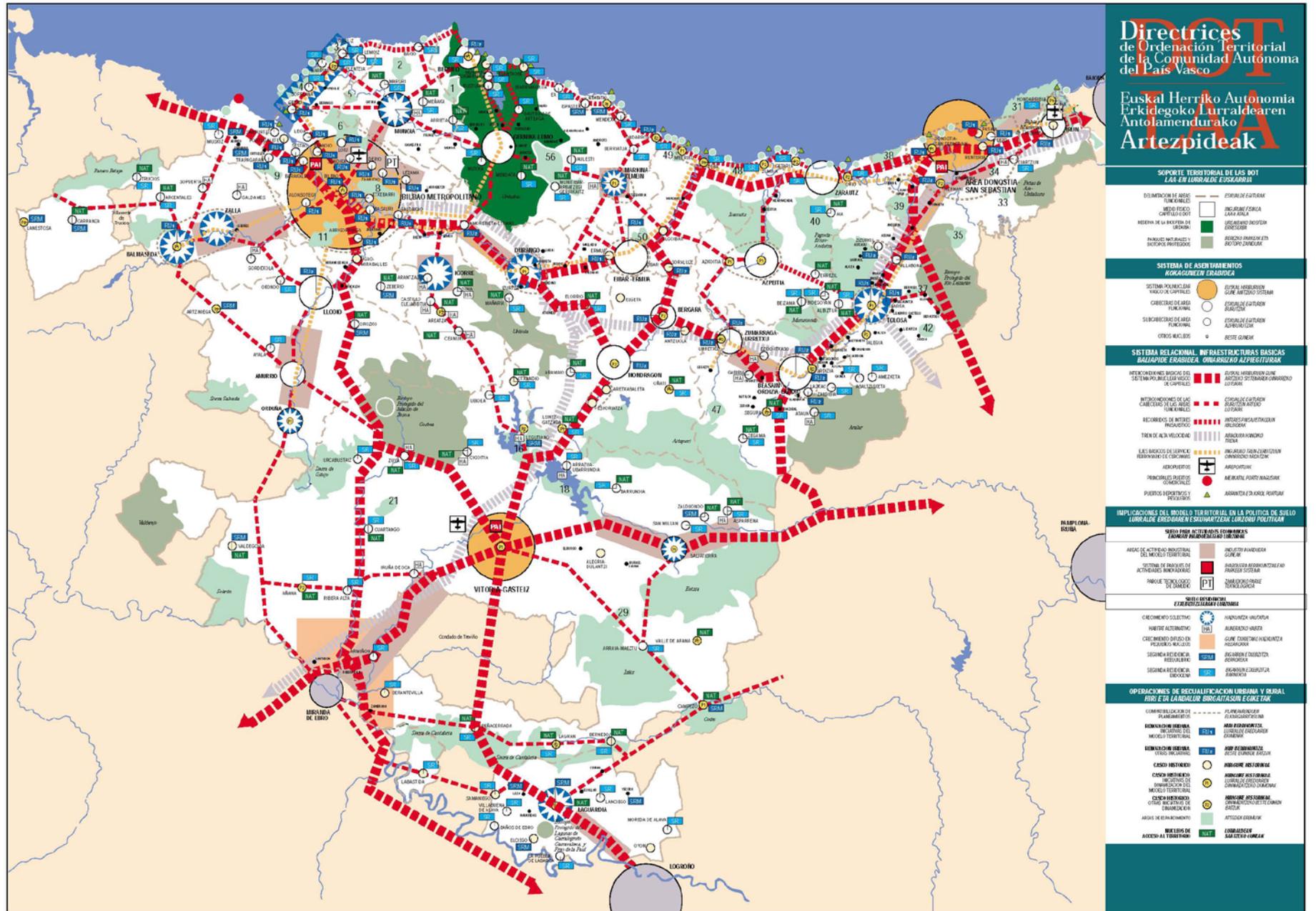
Remarque:

- La Stratégie d'Aménagement du Territoire de l'Aragon est en cours d'élaboration dans l'objectif de remplacer les Directives Générales d'Aménagement du Territoire.

a. Le Pays Basque

([http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots/es\\_1165/indice\\_c.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html))

Les Directives d'Aménagement du Territoire (DOT, pour *Directrices de Ordenación del Territorio*) sont le document de référence en ce qui concerne l'aménagement du territoire de la Communauté Autonome basque. Il s'agit d'un document approuvé par décret en février 1997 pour l'ensemble de la Communauté Autonome. Sa finalité est d'obtenir une vision globale et une stratégie territoriale pour l'ensemble de la Communauté Autonome. Ses principaux objectifs sont : la protection et la qualité des ressources naturelles, le renforcement et le rééquilibrage des zones urbaines à travers la rénovation, le renouvellement urbain et l'amélioration des systèmes de communication, l'intégration de la Communauté Autonome dans l'Union Européenne et le développement de l'échelon intercommunal. Il s'agit du cadre de référence pour l'ensemble des documents de planification de niveau inférieur. Il s'agit également du document de référence des documents locaux d'urbanisme en l'absence de Plan Territorial Partiel. Les DOT délimitent les zones fonctionnelles (*áreas funcionales*), qui sont les territoires correspondant aux PTP. Les DOT ont donc délimité 15 aires fonctionnelles, que l'on pourrait faire correspondre à des bassins de vie. Les DOT obligent les PTP à quantifier l'offre de foncier résidentiel disponible pour chaque commune du territoire du POT, ainsi qu'à fixer les limites de l'offre de foncier pour les résidences secondaires. Ils fixent ensuite certaines orientations pour la rédaction des POT, concernant des secteurs tels que le milieu physique, le foncier, ou les ressources touristiques. Les DOT possèdent un caractère prescriptif majoritairement pour les zones rurales : c'est dans ces DOT qu'est fixée l'interdiction de constructions sur le sol qualifié de « rural » (sauf si les constructions concernent l'activité agricole). Elles établissent une matrice, qui fixe les usages (adéquats, admissibles et interdits) en fonction de la catégorie de la zone rurale (zone de protection spéciale, zone de régénération environnementale, forestière, agricole et élevage, espaces pastoraux, zones sans usages définis, protection des eaux superficielles). Les PTP redéfinissent ensuite à l'échelle plus fine de leur zone fonctionnelle les différents niveaux de protection.



Analyse comparative des systèmes de production de l'aménagement du territoire transfrontalier

b. La Navarre (<http://nasuvinsa.es/es/estrategia-territorial-de-navarra/documentacion>)

La Navarre s'est également dotée d'un document stratégique à l'échelle de l'ensemble de la communauté autonome : la Stratégie Territoriale de la Navarre (ETN, pour *Estrategia Territorial de Navarra*). C'est d'ailleurs la région pionnière en Espagne pour l'élaboration de ce type de document, fortement inspiré du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), ratifié en 1999. Cette stratégie, qui fait office de document cadre pour l'aménagement du territoire en Navarre, contient trois objectifs prioritaires que l'on va par la suite retrouver dans les divers documents d'aménagement et de planification navarrais. Ces trois objectifs (appelés également stratégies dans le document complet) sont :

- Le développement d'un système urbain polycentrique et équilibré qui renforce la collaboration urbain/rural
- Une meilleure équité dans l'accès aux services, infrastructures et connaissances
- La gestion efficace du patrimoine naturel et culturel.

La Navarre ne possédant aucune entité administrative intermédiaire entre la commune et la communauté autonome (Communauté Forale), la stratégie a établi un échelon intermédiaire pour organiser le territoire. La Navarre est ainsi découpée en différentes zones (*áreas intermedias para la ordenación del territorio*) qui seraient l'équivalent des zones fonctionnelles basques. Ces zones vont par la suite délimiter les territoires des documents de planification à l'échelle intermédiaire : les Plans d'Aménagement du Territoire (POT, pour *Plan de Ordenación del Territorio*). La Stratégie constitue donc le document de référence pour les documents de niveau inférieur, à l'instar des Directives d'aménagement du territoire basques ou aragonaises (future stratégie d'aménagement du territoire de l'Aragon). Cette stratégie a été approuvée par le gouvernement de Navarre, et son département en charge de l'aménagement du territoire et du logement (service de l'aménagement et de l'urbanisme).

Pour la réalisation de la stratégie territoriale de la Navarre, la société publique Nasuvinsa a travaillé avec un ensemble de structure (Chambre de commerce et de l'industrie, différents bureaux d'étude privés spécialistes en économie, environnement,...) pour aboutir au document final. La société publique Nasuvinsa tient un peu le rôle d'agence d'urbanisme en Navarre. Une telle structure n'est pas présente en Aragon ou au Pays Basque, même s'il existe un grand nombre de société privé en charge des questions foncières ou environnementales. Nasuvinsa assure le suivi de l'observatoire territorial de la Navarre, assure des missions de planification ou de stratégie territoriale (cas de l'ETN) et de prestations de services à destination des communes (projets de renouvellement urbain, conseil en matière d'urbanisme et de logement). Nasuvinsa exerce aussi une fonction de promotion et de gestion du parc immobilier (travaux et promotions, vente et locations, notamment des logements sociaux – VPO – *Vivienda de Protección Oficial*).

c. L'Aragon

[http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/AreasTematicas/OrdenacionTerritorial/EOTA/ci.txt\\_fichas\\_borrador\\_EOTA.detalle\\_Departamento?channelSelected=83a536552883a210VgnVCM100000450a15acRCRD](http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/AreasTematicas/OrdenacionTerritorial/EOTA/ci.txt_fichas_borrador_EOTA.detalle_Departamento?channelSelected=83a536552883a210VgnVCM100000450a15acRCRD)

A l'instar de la communauté autonome basque, l'Aragon possède un document stratégique de planification à l'échelle de la communauté autonome. Ce sont les Directives Générales d'Aménagement du Territoire (*Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón*). Ces directives sont issues de l'ancienne loi d'aménagement du territoire de l'Aragon, de 1992. Elles ont été approuvées par décret en 1998. Comme au Pays Basque, elles sont en train d'être modifiées pour être en conformité avec la nouvelle loi d'aménagement du territoire de 2009 : ce nouveau document, pas encore approuvé, prendra le nom de Stratégie d'Aménagement du Territoire d'Aragon (*Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón - EOTA*). L'instance chargée de la réalisation de ce nouveau document est le département de politique territoriale et intérieure du gouvernement d'Aragon. La stratégie territoriale élabore deux types de directives : les stratégies, qui ont un caractère plus « orientatif », et les normes, ou règles, qui ont un caractère plus prescriptif, notamment envers les documents sectoriels ou les documents de planification locale.

### 3. Les documents de planification sectorielle

FRANCE	PAYS BASQUE	NAVARRRE	ARAGON
	Plans Territoriaux Sectoriels - <i>Planes Territoriales Sectoriales (PTS)</i>		Directives Sectorielles d'Aménagement du Territoire - <i>Directrices de Ordenación Territorial (DOT) especiales (Directrices sectoriales de OT)</i>

Les Plans Territoriaux Sectoriels (PTS) sont des documents qui concernent un secteur ou un type d'activités en particulier. Les PTS concernent des territoires aux enjeux et aux problématiques différentes : ainsi on retrouve un PTS des rives et ruisseaux, un PTS relatif à l'aménagement et la protection du littoral, mais également un PTS concernant le réseau de chemin de fer de la communauté autonome ou un PTS pour la création de foncier à vocation économique (*PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales*). Sont chargés d'élaborer les PTS les départements du Gouvernement autonome basque concernés par le plan (département de l'environnement et des politiques territoriales, département du développement économique et de la compétitivité,...). Ces PTS ont comme document cadre les DOT, qui sont le document de niveau supérieur qui régit le cadre légal des PTS, ainsi que les différentes lois nationales

ou régionales (loi d'aménagement du territoire du Pays Basque en particulier, mais également lois nationales comme la loi sur l'eau, la loi des côtes,...).

Les territoires historiques, à travers leur parlement (*Junta general*) et leur pouvoir foral, peuvent également être à l'initiative et approuver des PTS à l'échelle de la province. C'est notamment le cas des PTS relatifs à la gestion des déchets en Guipuscoa, des pistes cyclable en Guipuscoa, ou des infrastructures routières de Guipuscoa, Alava ou Biscaye. Dans ce cas, ce sont les services compétents des députations forales qui sont en charge de l'élaboration de ces documents.

Liste de tous les PTS par secteur dans la Communauté Autonome du Pays Basque ([http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/pts/es\\_1161/pts\\_c.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/pts/es_1161/pts_c.html)) :

- Environnement :

- PTS des rives et ruisseaux (2 PTS différents : versant méditerranéen et cantabrique)

- PTS zones humides

- PTS d'aménagement et protection du littoral

- PTS énergie éolienne

- PTS agroforestier

- PTS des déchets urbains de Gipuzkoa (députation forale)

- Transports et mobilités :

- PTS general des routes

- PTS des routes Alava, Bizkaia et Gipuzkoa (en cours) → députations forales

- PTS réseau de chemin de fer

- PTS pistes cyclables Gipuzkoa (députaion forale)

- PTS du réseau intermodal et de la plateforme logistique du transport

- Economie :

- PTS création de foncier pour les activités économiques et les équipements commerciaux

- PTS des ports

- Logement :

- PTS du foncier pour la promotion publique de logement

Il existe également un Plan Directeur de Mobilité Durable (*Plan Director de Movilidad Sostenible*) à l'échelle du Pays Basque. Ce plan consiste plus en un plan de gestion et de soutien aux politiques de mobilité qu'en un plan d'infrastructures. Les plans territoriaux sectoriels centrent plus leur action sur la définition des offres de mobilité, alors que le Plan Directeur se concentre sur comment gérer la demande pour atteindre un modèle de mobilité plus durable. La planification territoriale influe donc principalement sur la réalisation de nouveaux développements d'infrastructures alors que le Plan Directeur doit corriger les déséquilibres du système de mobilité sur les territoires déjà consolidés.

Par rapport aux documents sectoriels en vigueur en Aragon, on peut citer les directives sectorielles relatives aux activités liées à l'élevage. Il existe aussi un plan d'équipement commercial, un plan des routes, un plan énergétique ainsi que les plans d'aménagement des ressources naturelles (pour les territoires concernés par une réserve naturelle, un parc naturel régional ou national). Tous ces documents sont portés par le Gouvernement d'Aragon, et en particulier par les départements en charges de ces thématiques (exemple : département du milieu rural et de l'environnement en ce qui concerne les ressources naturelles).

Les principales agglomérations ont également développé l'équivalent des PDU (Plans de Déplacement Urbain) : ils se nomment Plan de Mobilité Durable ou Plan de Mobilité Urbaine Durable (PMUS pour *Plan de Movilidad Urbana Sostenible*). Ils s'appliquent généralement à l'ensemble de l'aire urbaine de la commune concernée par le plan et intègrent les différents modes de déplacement (transports en commun, voiture individuelle, mobilité douce,...). Ils ont généralement pour cadre de référence le Plan Stratégique d'Infrastructures et de Transports (PEIT pour *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte*), réalisé par le ministère du développement espagnol. Cependant ces PMUS ne sont pas des documents opposables et les documents d'urbanisme des communes n'ont donc pas obligation de les prendre en compte.

#### 4. Les documents de planification à l'échelle intercommunale

FRANCE	PAYS BASQUE	NAVARRRE	ARAGON
Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)	Plans Territoriaux Partiels - <i>Planes Territoriales Parciales (PTP)</i>	Plan d'Aménagement du Territoire - <i>Plan de Ordenación Territorial (POT)</i>	Directives Zonales d'Aménagement du Territoire - <i>Directrices de Ordenación Territorial (DOT) zonales (Directrices Parciales de OT)</i>
Schéma de secteur		Plan Directeur d'Action Territoriale - <i>Plan Director de Acción territorial (PDAT)</i>  Plans et projets Sectoriels d'incidence supra-municipale - <i>Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)</i>	Programmes de Gestion Territoriale - <i>Programas de Gestión Territorial (PGT)</i>  Plans et projets d'Intérêt Général pour l'Aragon - <i>Planes y Proyectos de Interés General de Aragón</i>

#### Remarques:

- Les Directives zonales ou spéciales d'Aménagement du Territoire (Aragon) sont les nouveaux noms donnés aux Directives partielles ou sectorielles.
- Les Programmes de Gestion Territoriale (Aragon) n'ont pour le moment pas été développés, il s'agit seulement d'un instrument inscrit dans la loi (de même que les Plans Directeurs d'Action Territoriale en Navarre).
- La date récente de promulgation des lois d'aménagement du territoire et d'urbanisme de l'Aragon explique en partie la non-finalisation de l'ensemble des outils prévus par la législation. Cependant, la loi reprend dans ses textes les anciens outils, comme les Plans et Projets d'Intérêt Général pour l'Aragon. Ces derniers ont notamment été utilisés pour aménager les différentes stations de ski des Pyrénées Aragonaises ou plus récemment, la plateforme logistique PLAZA à Saragosse (plus grande plateforme logistique d'Europe du sud avec plus de 13 kilomètres carrés).

#### a. Le Pays Basque

Les Plans Territoriaux Partiels (PTP) sont les documents de planification qui concernent l'échelle intermédiaire entre la région et les communes du Pays Basque. Ces documents sont donc prescrits à l'échelle de bassins de vie (zones fonctionnelles, *áreas funcionales*). Les zones fonctionnelles sont délimitées par les DOT : il y a au total 15 zones fonctionnelles sur l'ensemble de la communauté autonome basque. Certaines sont à cheval sur deux députations forales. Le nombre de communes comprises à l'intérieur d'une zone fonctionnelle est très disparate : cela peut varier de 8 communes (zones fonctionnelles de Llodio ou Eibar) à 35 (zone fonctionnelle d'Alava centrale). On retrouve des zones fonctionnelles à caractère fortement urbain (zone fonctionnelle de Bilbao métropole), ou d'autres beaucoup plus rurales (Igorre ou Beasain Zumarraga). Tout le territoire de la communauté autonome appartient donc à une zone fonctionnelle ; à ce jour, il y a 11 PTP approuvés et 4 en cours d'approbation. On pourrait comparer les PTP aux SCOT français avec comme principale différence la définition du périmètre : les périmètres des zones fonctionnelles sont définis par les DOT et ne sont pas soumis à modification, alors que les périmètres SCOT sont plus fluctuants et soumis à modifications. Ainsi, cela permet des démarches de réalisation et d'approbation plus rapides. Les PTP doivent respecter les prescriptions des DOT, surtout en ce qui concerne les zones à caractère rural. Ils définissent les objectifs d'aménagement du territoire, ils signalent les espaces aptes à accueillir des grandes infrastructures, les emplacements et la localisation des équipements d'intérêt général, définissent les espaces qui doivent faire l'objet de réhabilitation, quantifient la superficie de foncier à réserver et fixent les critères, principes et règles générales des documents d'urbanisme locaux. Par ailleurs, ils établissent un zonage des zones dites « rurales », en délimitant des zones d'intérêt ou d'importance naturelle, en plus du zonage déjà établi dans les DOT. Ces zonages devront par la suite être respectés dans les différents documents d'urbanisme municipaux (PGOU).

Les PTP sont constitués de la documentation suivante : un rapport de présentation (*memoria*) qui contient les éléments du diagnostic territorial ainsi que la justification du plan et la législation en vigueur, un règlement, une étude économique et financière, un document résumant les conséquences pour chaque commune de la zone fonctionnelle, un ensemble de documents graphiques (plans d'informations et plans d'aménagement), et enfin une évaluation environnementale.

Les acteurs institutionnels qui élaborent et approuvent les PTP peuvent être de deux niveaux différents : la Députation Forale, à travers son département d'aménagement du territoire approuve les PTP dont la zone fonctionnelle se trouve entièrement sur son territoire. Dans le cas où les zones fonctionnelles se situent conjointement sur deux territoires historiques (provinces) différents, alors c'est le gouvernement de la communauté autonome qui a le pouvoir d'approuver les PTP. Les administrations élaborent leur document dans leur propre service (architectes, urbanistes, juristes) mais peuvent également faire appel à une assistance extérieure (bureau d'étude privé, surtout en ce qui concerne la partie d'évaluation d'impact environnementale). Cela peut avoir des conséquences : en effet, il arrive que ce soit les mêmes cabinets d'architecte qui élaborent les PTP et les documents d'urbanisme des communes. Cela peut entraîner un biais au niveau des PTP, puisque les documents d'urbanisme municipaux sont majoritairement plus anciens que les PTP. Les architectes étant sous contrat avec les communes, ils élaborent alors un PTP de façon à ne pas aller contre la volonté des communes pour lesquelles ils travaillent.



## b. La Navarre

Les Plans d'Aménagement du Territoire (POT – *Plan de Ordenación Territorial*) sont les instruments de planification qui découlent directement de la Stratégie Territoriale de la Navarre. L'élaboration de ces POT a été gérée par le gouvernement de Navarre et son département du logement et de l'aménagement du territoire. Depuis 2011, le département a changé de nom, il s'agit du département du développement (*Departamento de Fomento*) qui gère le suivi des POT. L'élaboration des POT a été longue et de nombreux agents sont intervenus : Nasuvinsa a assuré la direction technique des travaux et a dirigé une équipe de rédacteurs créée pour les POT (composée de cabinets d'architectes privés, de juristes, de bureaux d'études,...). De nombreux agents locaux ont participé à l'élaboration de ces POT, au travers notamment de commissions de suivi : des membres de l'administration du gouvernement de Navarre, des entités locales (communes principalement), des agents économiques ou sociaux (syndicats, associations,...). Tout cela a donc nécessité un important travail de concertation entre les différents acteurs du territoire navarrais.

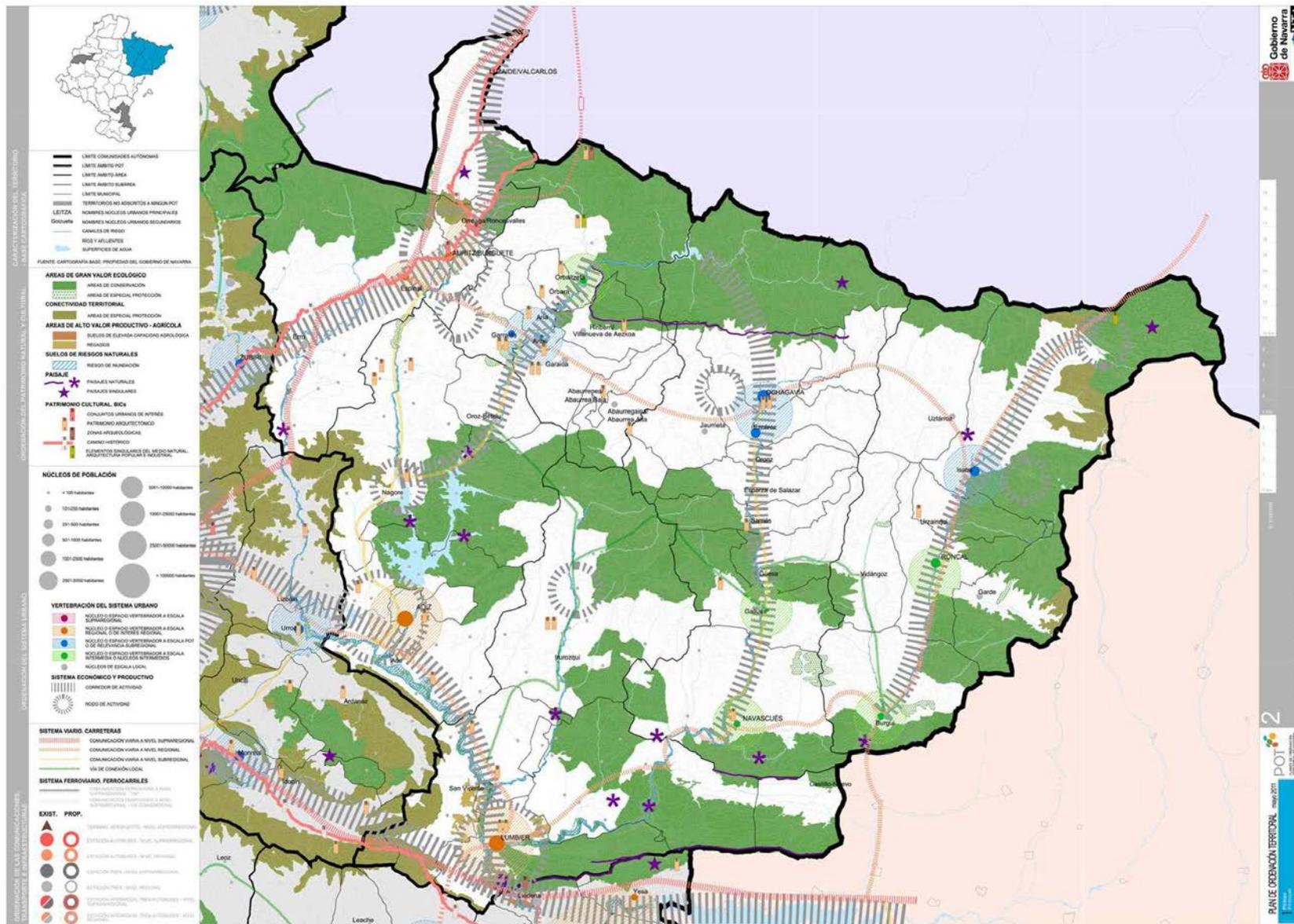
5 POT ont donc été approuvés au total, concernant 5 zones intermédiaires bien délimitées : les Pyrénées, la Navarre Atlantique, la Zone centrale, la Zone médiane et l'Axe de l'Ebre. L'objet de ces POT est donc l'aménagement de ces zones à caractère supra municipal. Le nombre de communes par zone intermédiaire s'étend de 39 (pour les Pyrénées) à 88 (Zone médiane). Les POT deviennent le document cadre pour tous les projets ou documents d'urbanisme en vigueur sur ces territoires.

Les POT comportent 3 types de directives : les directives dites « prescriptives sur le territoire » (VT, *vinculante sobre el territorio*), les « prescriptives pour la planification » (VP, *vinculante para la planificación*), et « orientatives » (O, *orientativas*). Les premières doivent être directement appliquées au territoire concerné et prévalent sur les prévisions des documents de planification locale ; les secondes n'ont pas d'application immédiate mais elles doivent être respectées lors de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux ou appliquées dans le délai prévu par le POT ; les dernières n'ont pas de caractère prescriptif mais constituent des critères et des directions que le gouvernement de Navarre juge pertinents en matière de planification. Les directives prescriptives pour le territoire concernent majoritairement le milieu rural et les espaces naturels à protéger ou à préserver. La protection en elle-même relève de la municipalité, à travers l'inscription de la zone à protéger dans son document d'urbanisme. Il faut également noter que les espaces naturels protégés comme les Parcs Naturels ne sont pas inclus dans les POT, ils possèdent leur propre instrument de gestion : les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles (PORN, pour *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*). A l'instar du Pays Basque, tout le territoire navarrais est donc soumis à un document de planification à échelle supra-municipale (à part les Parcs Naturels, comme cités précédemment).

Il existe d'autres instruments de portée supra-municipale en vigueur en Navarre. Les plus anciens sont les Plans et Projets Sectoriels d'Incidence Supramunicipale (PSIS, pour *Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*), qui datent de 1986. Ils concernent des projets très opérationnels, qui peuvent être le fruit d'initiative publique ou privée. Le gouvernement de Navarre approuve ces documents à travers son département d'aménagement du territoire mais ils peuvent également être approuvés par les mairies concernées par le plan (après dérogation du gouvernement de Navarre). Ces documents concernent généralement une zone bien concrète et un type

d'infrastructure en particulier. Voici une liste non exhaustive de PSIS menés à terme en Navarre : aménagement de la zone résidentielle de Sarriguren, Université Publique de Navarre, lignes électriques ou parcs éoliens...

La loi forale d'aménagement du territoire et d'urbanisme a également institué les Plans Directeurs d'Action Territoriale (PDAT, pour *Plan Director de Acción Territorial*). Ils concrétisent les projets opérationnels prévus dans les POT, ce sont donc des instruments de planification très opérationnels, et multisectoriels (ils peuvent concerner les infrastructures de transport, d'énergie, traitement des déchets,...). L'élaboration de ces documents est à la charge du département d'aménagement du territoire du gouvernement de Navarre et des autres départements qui pourraient être concernés par ce plan (transport, environnement,...). Ce document prévoit la création d'une réserve de foncier à moyen/long terme (8 ans). Pour le moment, aucun PDAT n'a été lancé en Navarre.



Analyse comparative des systèmes de production de l'aménagement du territoire transfrontalier

### c. L'Aragon

Parmi les documents de planification intercommunaux en Aragon, on retrouve d'autres directives : les directives d'aménagement du territoire zonales et spéciales. Les directives zonales sont celles qui s'appliquent pour un territoire bien défini, alors que les directives spéciales sont celles concernant un secteur d'activité en particulier. Avant la promulgation de la nouvelle loi d'aménagement du territoire de l'Aragon de 2009, ces directives s'appelaient directives partielles ou directives sectorielles (comme en Euskadi). Au final, un faible nombre de directives partielles (ou zonales) ont été approuvées : on peut citer celle des Pyrénées, de 2005 (qui regroupe 4 comarques de la zone pyrénéenne : la Jacetania, Alto Gallego, Sobrarbe et la Ribagorza), ou celle de la comarque de Matarraña (2008). Ces directives établissent des critères prescriptifs que doivent respecter les documents de planification municipaux. Dans le cas de la comarque de Matarraña, les communes ont un délai de 3 ans pour mettre leur document d'urbanisme en conformité avec les Directives Partielles d'Aménagement du territoire de la comarque. Les Directives d'aménagement du territoire sont approuvées par le gouvernement d'Aragon (département de politique territoriale et intérieure pour les directives zonales, et les départements compétents dans le secteur concerné par la directive spéciale) ; les députations provinciales n'ont quasiment aucun pouvoir en la matière, de même que les comarques. Il faut noter qu'il n'existe pas d'agence de développement comarcal comme c'est le cas en Gipuzcoa.

La loi prévoit aussi d'autres instruments à échelle supramunicipale : les Programmes de Gestion Territoriale qui concernent un territoire donné et les Projets d'Intérêt Général pour l'Aragon. Les premiers cités n'ont pas été réalisés (tout comme les Plans Directeurs d'Action Territoriale en Navarre). Les seconds sont un instrument porté par le gouvernement d'Aragon pour mener à bien des projets d'importances économiques (stations de ski, plateforme logistique PLAZA à Saragosse), sans avoir à passer par une directive sectorielle ou partielle (zonale ou spéciales).

## 5. Les documents d'urbanisme municipaux

FRANCE	PAYS BASQUE	NAVARRRE	ARAGON
Plan Local d'Urbanisme (PLU) Carte Communale (CC)	Plan Général d'Aménagement Urbain - <i>Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)</i>  Normes Subsidiaries - <i>Normas Subsidiarias (NNSS)</i>	Plan Général Municipal - <i>Plan General Municipal (PGM) ou PGOU (ancien nom)</i>  Normes Subsidiaries - <i>Normas Subsidiarias (NNSS)</i>	Plan Général d'Aménagement Urbain - <i>Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)</i>  Projet de Délimitation de Sol Urbain - <i>Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)</i>  Normes Subsidiaries - <i>Normas Subsidiarias (NNSS)</i>

### a. Le Pays Basque

On retrouve pour l'ensemble des communautés autonomes espagnoles l'équivalent des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) français. Ils peuvent avoir des noms différents selon les communautés autonomes : au Pays Basque ils sont appelés PGOU (*Plan General de Ordenación Urbana*, pour Plan Général d'Aménagement Urbain). Cet instrument est régit par la loi de 2006, du sol et de l'urbanisme du Pays Basque. Les PGOU concerne l'ensemble du territoire communal, c'est ce que l'on appelle un document de planification générale, contrairement aux plans partiels ou aux plans spéciaux (qui concernent des aménagements ponctuels sur certaines zones de la commune, l'équivalent des ZAC ou des lotissements en France par exemple). A l'instar des PLU, il établit un zonage précis de la commune, à la parcelle cadastrale. Il classe le sol en 3 grandes zones : urbaine, urbanisable (à urbaniser) et rurale (ou rustique, *rústico*). Les PGOU sont soumis aux DOT (plus exactement aux déterminations à caractères prescriptifs des DOT) et aux PTP de la zone fonctionnelle à laquelle appartient la commune. Les communes de plus de 7000 habitants approuvent elles-mêmes leur document d'urbanisme, après avis de la commission d'aménagement du territoire (COTPV). Ces communes sont dans l'obligation de créer un Conseil consultatif pour la planification urbaine. Ce conseil, constitué de membres du conseil municipal et de différentes associations, a pour but la concertation et l'information en vue d'aider la commune dans la rédaction des PGOU. Les communes qui comptent moins de 7000 habitants doivent faire approuver leur document d'urbanisme par la Députation Forale correspondante (également après avis de la COTPV). Il existe d'autres outils de planification générale pour les communes : les normes subsidiaires (*Normas Subsidiarias*, NNSS), issues des différentes lois du sol de l'état espagnol (1975 et 1990). Les communes de petite dimension ou aux faibles dynamiques urbaines n'ont pas élaboré de PGOU et restent avec leurs anciennes NNSS comme document d'urbanisme de référence.

## b. La Navarre

Les documents d'urbanisme municipaux navarrais se nomment Plans Généraux Municipaux (PGM, pour *Plan General Municipal*). Ce sont l'équivalent des PGOU aragonais et basques. Ils sont régis par la loi d'aménagement et d'urbanisme de 2002. Ils sont composés de deux documents : la Stratégie et Modèle d'Aménagement Territorial (EMOT, pour *Estrategia y Modelo de Ordenación Territorial*) et du Plan Urbanistique Municipal (PUM, pour *Plan Urbanístico Municipal*). Pour résumer, **PGM = EMOT + PUM**. La EMOT doit être rédigée préalablement au PUM : elle établit la stratégie de développement de la commune et doit être en accord avec les stratégies définies dans les POT et la stratégie territoriale de la Navarre. Le PUM établit la planification pour l'ensemble du territoire communal et établit un zonage (zone urbaine, urbanisable ou à urbaniser, et rurale ou non urbanisable). Les communes avec une population inférieure à 1000 habitants peuvent élaborer un PGM simplifié, en commençant directement par la rédaction du plan (pas de nécessité de rédiger toute la EMOT avant, pour simplifier les démarches). Ce sont les communes qui élaborent leur document d'urbanisme, avec l'aide de bureaux d'étude privés sous contrat avec la municipalité. Les institutions intervenant dans l'approbation du PGM sont nombreuses : si les mairies possèdent les compétences en urbanisme, elles doivent néanmoins faire approuver leur document par le gouvernement de Navarre. Tous les départements concernés par le contenu du PGM (santé, transport, éducation, tourisme,...) peuvent rédiger un rapport dans lequel ils soumettent des observations que la commune doit prendre en compte. Le département de l'aménagement du territoire est ensuite en charge de l'approbation définitive du document.

## c. L'Aragon

Enfin il existe également différents types de documents d'urbanisme locaux en Aragon : les Plans Généraux d'Aménagement Urbain (PGOU), les délimitations de zone urbaine et les normes subsidiaires. Ces dernières sont les instruments les plus anciens, issus des anciennes lois étatiques. Le PGOU est l'équivalent du PLU : il existe aussi un PGOU simplifié, à destination des communes de moins de 2000 habitants. Enfin le projet de délimitation de zone urbaine correspondrait aux Cartes Communales : ils comportent un zonage simple (zone urbaine, zone rurale, c'est-à-dire non urbanisable) ainsi qu'un règlement basique. On pourrait dire que les normes subsidiaires sont l'intermédiaire entre la délimitation de zone urbaine et le plan général. Une commune avec une population peu élevée et aux dynamiques urbaines faibles (pas de pression foncière, liées au tourisme ou autres) n'aura aucun intérêt à prescrire un plan général. Par contre, une commune aux dynamiques touristiques (Villanua par exemple, de l'autre côté de la frontière) fortes ou avec une population élevée a intérêt à se doter d'un PGOU. Chaque commune a le pouvoir en matière d'urbanisme. Le document est approuvé en conseil municipal sous réserve de majorité absolue. Enfin le document doit être approuvé par le conseil d'urbanisme, organe décentralisé du gouvernement d'Aragon (il y en a un dans chaque province : Huesca, Saragosse et Teruel). Le conseil d'urbanisme peut alors rejeter un document pour des raisons territoriales, c'est-à-dire pour des motifs qui influeraient sur un territoire plus vaste que la commune (il ne peut se prononcer sur des éléments du document qui ont comme seule influence le territoire communal). Le débat est alors de déterminer la limite entre l'influence communale et l'influence territoriale au sens plus large. Pour les petites communes, le gouvernement d'Aragon émet également un rapport prescriptif pour l'approbation

finale du document (les communes plus importantes ont plus de liberté dans leurs actions en matière d'urbanisme).

Dans le cas où un nouveau projet doit s'intégrer dans le document de planification locale, une modification est généralement suffisante étant donné qu'une révision concerne un changement dans la structure générale du document. L'initiative de la révision ou de la modification revient à la mairie et son approbation et son contrôle reviennent aux institutions en charge de l'approbation des documents d'urbanisme (Députation Forale au Pays Basque, Conseil d'urbanisme en Aragon et Gouvernement de Navarre en Navarre). Les communes ayant les compétences en matière d'urbanisme, elles assurent l'exécution des documents d'urbanisme locaux.

### 3<sup>ème</sup> PARTIE : ZOOM SUR LE TERRITOIRE FRONTIERE

---

#### 1. Présentation succincte du territoire frontière

La frontière entre le département des Pyrénées Atlantiques et l'Espagne s'étend donc sur 3 Communautés Autonomes espagnoles différentes. Si l'on s'intéresse au territoire frontière à proprement parler, c'est-à-dire les communes ayant leur territoire communal bordant la frontière, cela concerne 28 communes françaises et 20 communes espagnoles (2 au Pays Basque, 13 en Navarre et 5 en Aragon). Ces communes possèdent des morphologies très différentes, suivant leur localisation géographique. En effet, on retrouve des communes plutôt urbaines vers le Pays Basque (zone du continuum urbain Saint Sébastien – Bayonne), et des communes rurales vers l'intérieur des terres (effet Pyrénées). La ville de Jaca (plus de 13000 habitants), en Aragon, étant l'exception : en effet, la majorité de son territoire communal n'est pas situé sur la frontière (notamment son centre urbain) mais la commune possède une petite superficie « collée » à la frontière. Côté français, à l'exception d'Hendaye (et Biriadou) où on peut considérer que son centre urbain est frontalier, les autres communes voient leur centralité urbaine peu concernées par la frontière (leur centre se situent généralement à plusieurs kilomètres de la frontière, et peu d'infrastructures les connectent à l'Espagne). La question de la coopération transfrontalière en lien avec l'urbanisme est peut être alors moins présente que dans le continuum urbain Saint Sébastien – Bayonne, et plus précisément Irun-Fontarrabie-Hendaye. Il n'est cependant pas inutile de penser la coopération transfrontalière en lien avec l'environnement et la gestion des territoires ruraux (question de l'agriculture et du pastoralisme, gestion des corridors écologiques à l'échelle des deux territoires,...).

Ces questions environnementales doivent être traitées à l'échelle du territoire, et donc par le biais d'outils intercommunaux. Or, on constate que si côté espagnol (au moins en Navarre et au Pays Basque par l'intermédiaire des POT et des PTP, dans une moindre mesure en Aragon avec la Directive d'Aménagement des Pyrénées) les territoires sont dotés d'un instrument de planification territoriale intercommunal, ce n'est pas forcément le cas en France. En effet, seules les communes de l'agglomération Sud-Pays Basque et d'Errobi (Espelette et Ixassou pour les communes frontalières d'Errobi) sont intégrées à un SCOT. Le reste des communes transfrontalières des Pyrénées-Atlantiques n'est soumis à aucun SCOT, et 10 communes sur 28 ne possèdent aucun outil de planification.

On va maintenant analyser plus en détails quelques documents de planification qui concernent des territoires frontaliers :

- le PTP de l'aire fonctionnelle de Saint-Sébastien- Basse Bidassoa
- les Directives partielles d'aménagement du territoire des Pyrénées Aragonaises
- le PLU de Irun et de Jaca.

## 2. Les documents intercommunaux en vigueur dans deux zones clés de la frontière

### a. Le Plan Territorial Partiel de la zone fonctionnelle de Saint-Sébastien

Le Plan Territorial Partiel de Saint-Sébastien Basse Bidassoa concerne 13 communes de la zone urbaine de Saint Sébastien. Parmi les communes concernées, se trouvent Fontarrabie et Irun, les deux communes frontalières de la Communauté Autonome basque. Même si ce PTP n'est pas en vigueur pour le moment car pas approuvé définitivement par la Députation Forale de Guipuscoa, le diagnostic, le règlement ainsi que les différents documents graphiques sont rédigés et disponibles sur internet ([http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp\\_donostialdea\\_aprob\\_inicial/es\\_ptp/indice.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp_donostialdea_aprob_inicial/es_ptp/indice.html)).

Ce PTP qui constitue le document de rang supérieur auquel doivent de référer les communes lors de l'élaboration de leur instrument d'urbanisme, établit différents zonages et critères d'aménagement que doivent respecter les communes. Le PTP établit 4 grands zonages, la majorité concernant le milieu rural :

- des zones de protection spéciale de la nature ou de la forêt : l'objectif de ces zones est la préservation de certaines valeurs naturelles et paysagères et le maintien des activités agro-forestières. Le développement urbain est interdit sur ces zones.

- des zones de protection spéciale pour la consolidation du milieu rural et/ou du périurbain « vert » : ce sont des zones où dominent l'habitat rural et les activités liées au secteur primaire. L'objectif est la préservation et l'amélioration des activités et infrastructures en lien avec l'agriculture et l'élevage. Dans ces zones le développement urbain est également interdit.

- des corridors fluviaux : ils correspondent aux zones des principaux cours d'eau du territoire et à leur zone d'inondation. Toutes constructions ou infrastructures (sauf celles en lien avec l'activité fluviale) sont prohibées. La zone de la Bidasoa à la frontière est considérée comme un corridor fluvial.

- des zones susceptibles d'occupation urbaine : ces zones sont déjà urbanisées et l'objectif du PTP est de renforcer l'urbanisation sur ces zones-là. C'est sur ces zones que sont instituées les Réserves Territoriales, c'est-à-dire des zones non urbanisée pour le moment mais qui peuvent l'être à long terme (plus de 16 ans, qui correspond à l'horizon du PTP). Le PTP prévoit 8 Réserves Territoriales mais aucune ne concerne les communes frontalières.

En plus de ces 4 zonages, le PTP prévoit une série de Parcs Ruraux Inter et Péri urbains. L'objectif est de consolider des trames vertes à l'échelle intercommunale pour les territoires ruraux proches des différents centres urbains, en vue de préserver le milieu physique et les paysages, la survie du secteur primaire et l'expansion des zones récréatives en lien avec la nature. Le PTP prévoit 3 parcs interurbains et 8 parcs périurbains (la commune d'Irun est concernée par le parc rural périurbain d'Ibarla-Meaka). De plus, le PTP établit des groupements urbains : l'objectif pour ces espaces est de créer une continuité urbaine avec une importante fonctionnalité grâce à la concentration d'équipements et le réaménagement des espaces vides ou inutilisés. Les communes d'Irun et Fontarrabie sont concernées par ces groupements urbains, à travers la *Agrupación Urbana de Txingudi*.

Les instruments d'urbanisme municipaux doivent donc respecter et délimiter avec plus de précision chaque zonage et parcs ruraux (interurbains ou périurbains) et inscrire comme zones non constructibles les 3 premiers zonages. Ils doivent aussi intégrer les Réserves Territoriales et ne pas planifier de nouvelles zones de développement urbain sur ces Réserves.

#### b. Les Directives d'Aménagement des Pyrénées Aragonaises

Les Directives partielles d'aménagement du territoire des Pyrénées Aragonaises sont un document de planification d'échelle supra-municipale. Elles ont été approuvées par décret par le Gouvernement d'Aragon en 2005 (<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=97738980202>). Cet instrument concerne 4 comarques aragonaises : la Jacetania, Alto Gallego, Sobrarbe y la Ribagorza. Au total, ce sont 81 communes concernées par ces Directives (Jaca est la principale ville parmi les communes concernées avec une population de 13000 habitants). Ces 4 comarques, situées dans le Nord de l'Aragon, sont frontalières avec la France. Les comarques de la Jacetania et Alto Gallego sont frontalières avec les Pyrénées-Atlantiques. Au total, cet instrument couvre un territoire de quasiment 8000 km<sup>2</sup>, soit 16.5 % du territoire aragonais. L'objectif de ces Directives d'aménagement est de doter l'espace pyrénéen, considéré comme relativement homogène et fragile, d'un outil capable de coordonner les politiques sectorielles en lien avec l'aménagement de ce territoire. Ce document constitue le cadre de référence des différents outils de planification municipale. Elles instituent des règles d'urbanisme en fonction de la typologie des communes (communes urbaines, centres touristiques, etc...). Par exemple, elles fixent la hauteur maximale des façades pour les constructions pour les petites communes non considérées comme centres touristiques. Elles fixent également des règles pour l'ensemble des communes en ce qui concerne les surfaces classées en zones à urbaniser dans les instruments d'urbanisme. Elles établissent également un zonage du milieu naturel en fonction des caractéristiques écologiques ou géographiques (forêts, cours d'eau, zones agricoles, pâturages de haute montagne...). Les communes doivent ensuite préciser ce zonage au travers de leur instrument d'urbanisme. Les directives établissent enfin quelques mesures de protection paysagère et un catalogue du patrimoine architectural et ethnographique, qui devra être également pris en compte dans les instruments d'urbanisme.

Ces directives prévoient aussi la mise en application de mesures opérationnelles par le biais d'un Programme de Gestion Territoriale des Pyrénées dans un délai de deux ans à partir de la promulgation des Directives ; or les programmes de gestion territoriale n'ont toujours pas été développés en Aragon.

### 3. Les documents d'urbanisme municipaux

Par rapport aux documents d'urbanisme municipaux, on va s'intéresser à deux communes frontalières, de plus de 10000 habitants, qui ont élaboré un PGOU (*Plan General de Ordenación Urbana*) : Jaca et Irun.

Jaca est la principale commune de la comarque de la Jacetania, en Aragon, avec 13000 habitants. Elle a élaboré son document d'urbanisme en 1997, mais de nombreuses modifications de ce plan ont été apportées depuis lors. On constate cependant qu'aucune modification n'a été réalisée directement en lien avec les Directives d'aménagement des Pyrénées Aragonaises.

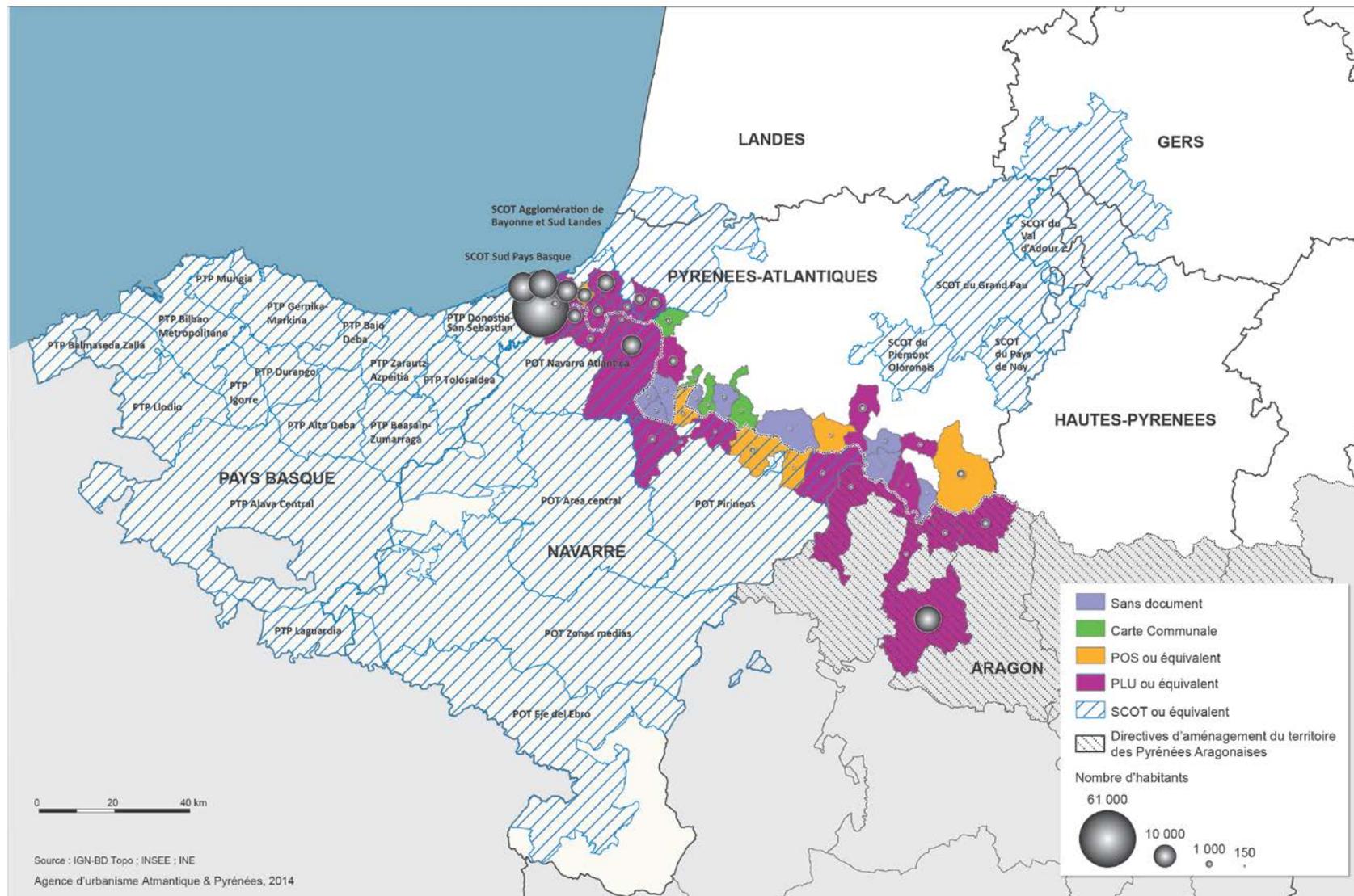
Irun, dans la communauté autonome basque, principale commune frontalière avec plus de 60000 habitants, possède également un Plan Général D'Aménagement Urbain (PGOU). Il a été approuvé en 1999 et a fait l'objet de multiples modifications (plus de 20 au total). Depuis fin 2008, un processus de révision du PGOU a été initié ; il a été approuvé provisoirement par la mairie en mars 2014 et il est en attente d'approbation définitive. Les principales raisons de sa révision sont l'apparition de nouvelles nécessités concernant le réseau ferroviaire et les zones dédiées aux activités économiques et au logement. De plus, il est nécessaire d'adapter le nouvel outil d'urbanisme à la loi d'urbanisme du Pays Basque de 2006. Les 6 objectifs du nouveau PGOU d'Irun sont : le réaménagement de la voirie pour favoriser la mobilité urbaine, le remodelage de l'espace ferroviaire, une nouvelle offre de foncier pour les activités économiques, la définition de nouvelles zones d'habitation, l'ampliation et l'occupation des espaces libres et des équipements et enfin l'harmonisation des critères de protection environnementaux (grâce à un Agenda 21 notamment). La commune d'Irun mène donc une politique globale en menant de front l'Agenda 21, le Plan Stratégique Irun 2020 (document de stratégie, initié en 2007) et la révision du PGOU. Seulement, en l'absence d'approbation définitive d'un document d'aménagement de rang supérieur (le PTP n'a toujours pas été approuvé définitivement), il manque un cadre de référence officiel au nouveau PGOU. De plus, la commune d'Irun a notifié dans son rapport de présentation du PGOU les points de discordance entre son futur instrument d'urbanisme et le futur PPT. On peut observer des discordances au niveau des infrastructures routières, notamment sur un projet de prolongation de rocade et les projets qui en découlent (réserves de foncier par exemple).

Par rapport à la coopération transfrontalière, et notamment au vue du Consorcio Txigundi (coopération entre les communes de Fontarrabie, Irun et Hendaye), il est fait référence dans l'équivalent du rapport de présentation (*memoria de ordenación*) à une possible « compatibilité » des documents d'urbanisme. Ces compatibilités concerneraient plus précisément les infrastructures et l'accessibilité au fleuve Bidasoa, le traitement des façades le long du fleuve, les relations entre le quartier espagnol de Behobia et la zone française de Béhobie, ou « tous les autres sujets qui pourraient intégrer les tissus urbains et les collectivités territoriales des communes ».

Lien vers la documentation du PGOU d'Irun (approbation provisoire) :

[http://www.irun.org/pgou/doc\\_fase4.asp](http://www.irun.org/pgou/doc_fase4.asp)

Documents de planification communaux et intercommunaux en vigueur à la frontière franco-espagnole :



## 4<sup>ème</sup> PARTIE : ETATS DES LIEUX DONNEES SIG TRANSFRONTALIERES

Données SIG **disponibles en interne**, c'est-à-dire déjà téléchargées et à trouver dans le serveur :

Z:\3\_RESSOURCES\\_SIG\TERRITOIRES\ESPAGNE

Limites administratives :

ESPAGNE	ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Communautés autonomes	Communauté autonome	Communauté autonome	Communauté autonome
Provinces	Provinces		Provinces
	Comarques		Comarques
Communes	Communes	Communes	Communes

Occupation du sol :

ESPAGNE	ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Espaces naturels			
Occupation du sol (Corine Land Cover)	Occupation du sol		Couverture sol (végétation)
	Centres urbains		Centres urbains
			Zonage de la Communauté Autonome, pour chaque commune (espaces protégés, zones U, AU,...) (année 2011)

Autres découpages administratifs :

ESPAGNE	ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
			Zones fonctionnelles (des Plans Territoriaux Partiels)
		Districts (stats de population) Secteurs (stats de population)	Unités statistiques: districts, sections,... (Eustat)

Infrastructures :

ESPAGNE	ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
		Voies ferrées	Voies ferrées
Autoroutes	Routes et autoroutes		Routes et autoroutes
			Eléments de construction (barrières, trottoirs,...)
Parkings Stations-services Zoos, Moulins Points de vue Sentiers de randonnée Hôtels Hôpitaux Musées		Gares	Antennes et aéro-générateurs Lignes électriques  Equipements : gares, aéroports parcs urbains, zones industrielles, cimetières, péages, installations sportives, golfs

La majorité des données SIG espagnoles sont projetées dans le système de projection européen ETRS 89. Or, en France, on utilise majoritairement le système de projection Lambert93. Cela empêche donc au premier abord de créer une cartographie commune, transfrontalière. Pour contourner cela, il faut redéfinir le système de projection d'une des couches SIG (française ou espagnole) dans celui utilisé par l'autre pays.

L'Espagne est en avance par rapport à la France dans la mise à disposition des données SIG. Chaque communauté autonome possède son portail internet où l'on peut consulter des données grâce à une cartographie en ligne, ou télécharger les données disponibles.

**Aragon** : <http://sitar.aragon.es/>

<http://opendata.aragon.es/catalogo/mapas?page=1>

**Navarre** : <http://idena.navarra.es/busquedas/catalog/main/home.page>

<http://idena.navarra.es/busquedas/catalog/descargas/descargas.page>

**Pays Basque** : <http://www.geo.euskadi.net/s69-15375/es>

<ftp://ftp.geo.euskadi.net/cartografia>

Les photographies aériennes sont également disponibles.

Voici un tableau récapitulatif des données SIG **disponibles dans les 3 communautés autonomes** :

Environnement :

ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Espaces naturels protégés	Espaces naturels protégés	Espaces naturels protégés
	Biodiversité : habitats, monuments naturels, régions biogéographiques, végétation	Biodiversité: espèces et habitats, régions biogéographiques, végétation
Natura 2000 (SIC, ZPS oiseaux,...)	Natura 2000 (SIC, zones oiseaux,...)	Natura 2000 (corridors écologiques, SIC, ZPS oiseaux,...)
Réserves UNESCO		Réserves de biosphère...
	Cartes d'exposition aux bruits	Catalogues de paysages singuliers
Zones de chasse	Zones de chasse, pêche	
	Hydrographie : Bassins versants Canaux Principaux cours d'eau Surfaces en eau	Hydrographie: Plans d'eau Rivières Zones affectées par des espèces invasives Hydrogéologie
Montagnes d'Utilité Publique (équivalent des surfaces forestières)		Inventaire forestier 2005 et 2010
	Occupation du sol (Corrine Land Cover)	Occupation du sol (Corrine Land Cover)

Géologie/Science de la terre/Risques :

ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Cadastre minier d'Aragon (format shp)	Cadastre minier (1:5000), hydrographie (bassins versants, canaux, principaux cours d'eau, surfaces en eau - 1:25000), stations météorologiques (1:5000)	
Cartographie géologique de l'Aragon: failles, géomorphologie, perméabilité, sols,...	Cartes géologiques (1:25000)	Sciences de la terre: cartes géologiques, cartes érosion, fonds marins
Carte des risques (vents, glissements de terrain, effondrements, inondations)	Risques d'inondations (1:5000)	Risques d'inondations
	Carte vulnérabilité des aquifères	

Urbanisme/Planification :

ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
Cartographie à l'échelle 1:1000, des communes, en format dwg ou dgn	Cartographie à échelle 1:1000 (format pdf)	Eléments des PLU (Udalplan 2013)
	Cadastre (espaces verts urbains, zones urbaines) 1:5000	
		Contenu des PTP de : Alto Deba Bajo Deba Alava Centrale Goierri Laguardia Llodio Urola Costa
		Contenu des PTS: Littoral Agro-forestier Zones humides Rivières

Autres délimitations administratives :

ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
	Délimitation fonctionnelle : comarques linguistiques, Districts judiciaires Régions agraires Limites codes postaux	
	Mancomunautés de gestion des déchets (syndicat à vocation unique)	

Infrastructures :

ARAGON	NAVARRRE	PAYS BASQUE
	Gestion des déchets (décharges)	
	Equipements zone de Pampelune: Parc urbain fluvial (carto à échelle 1:1000), réseau d'approvisionnement en eau (1:2000), nettoyage réseau (1:2000), transport à 1:1000 (lignes et arrêts de bus, stations de taxi)	Réseau d'approvisionnement d'eau
	Infrastructures et équipements: stations d'épurations, activités ou industries polluantes (porcheries, industries, ...), déchetterie, services de santé, pompiers, écoles, mairies, installations sportives,...	
	Transports et communications (1:5000): aéroports, réseau routier, voies ferrées	
	Services de santé	

Pour le Pays Basque, les infrastructures se trouvent dans le répertoire UdalPlan : <ftp://ftp.geo.euskadi.net/cartografia/Planeamiento/Udalplan/>

Ce répertoire UdalPlan regroupe de nombreuses données et couches SIG utiles lors de l'élaboration de documents d'urbanisme municipaux. On y retrouve de nombreuses données détaillées à l'échelle municipale.

En Aragon, les données concernant les infrastructures urbaines ne sont pas encore disponibles. Cependant, des données environnementales et paysagères à l'échelle des comarques sont disponibles (pour 10 comarques sur 33, dont deux frontalières : la Jacetania et Alto Gallego). Ces cartographies des comarques comprennent des données concernant l'occupation du sol, le type de paysage, les unités géomorphologiques et quelques éléments ponctuels concernant le patrimoine ou les infrastructures touristiques (routes, points de vue,...).

### A l'échelle nationale :

INE (Instituto Nacional de Estadística), équivalent de l'INSEE. Recompilation de données aux échelles nationales, régionales (communautés autonomes), provinciales, communales.

Recensement de population :

-« Padrón » : recensement administratif, effectué par les communes et transmis ensuite à l'administration. (nom et prénom du domicilié, sexe, domicile principal, nationalité, lieu et date de naissance, numéro de carte d'identité). Ces chiffres sont remis à jour chaque 1<sup>er</sup> janvier de chaque année par l'administration, et cela donne les chiffres officiels de la population par communes.

-« Cifras de población » : recensement général, « classique », réalisé tous les 10 ans (dernier recensement : 1<sup>er</sup> novembre 2011). A travers ce recensement, on obtient des données tant démographiques (natalité, mortalité, migrations...), que sociales (langues parlées, formations,...) ou relatives au logement. A partir de ce recensement, sont réalisées les prévisions démographiques pour les années à venir.

<http://www.ine.es/>

Bases de données des différents ministères (exemple : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement) : dossier par communauté autonome :

[http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/AyP\\_serie\\_Territorial.aspx](http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/AyP_serie_Territorial.aspx)

### A l'échelle régionale :

ARAGON :

IAEST (Institut aragonais de statistique) : on retrouve les mêmes données que pour l'INE en termes de démographie et populations (+ statistiques à l'échelle comarcale, c'est-à-dire intercommunale).

<http://www.aragon.es/iaest>

Portail des comarques : dossier statistique complet pour chaque comarque (communauté de communes) :

<http://www.comarcas.es/index.php/mod.documentos/mem.estadisticas/recategoria.102/chk.66c2eb0f2fa91b8c5aa4dc30d66c9.html>

NAVARRRE :

Institut statistique de Navarre : <http://www.cfnavarra.es/estadistica/index.html>

Pour les statistiques de population, les données correspondent aux chiffres de l'INE (on retrouve les mêmes résultats pour le « padrón » municipal, c'est-à-dire les données municipales mises à jour chaque année). Seulement, il n'y a pas de données à l'échelle intercommunale sur le modèle des comarques aragonaises (les comarques n'ayant aucune reconnaissance administrative en Navarre). Un regroupement statistique a néanmoins été réalisé, Navarra 2000 : il regroupe les communes en 7 grandes zones (mais qui ne correspondent pas tout à fait aux zones des Plans d'Aménagement du Territoire – POT - ).

PAYS BASQUE :

Institut basque de statistique – Eustat : [http://www.eustat.es/idioma\\_c/indice.html#axzz33SockptY](http://www.eustat.es/idioma_c/indice.html#axzz33SockptY)

Les statistiques au Pays Basque ne correspondent pas avec celles de l'INE (ni les « padrón », ni les statistiques des recensements généraux). On retrouve les mêmes indicateurs, les mêmes années (pour le recensement général) mais les résultats diffèrent en raison de la méthodologie utilisée. On retrouve une échelle intercommunale, la comarque, mais qui ne correspond à aucun territoire avec des compétences propres ou un document d'aménagement correspondant (contrairement aux aires fonctionnelles par exemple, qui correspondent aux Plans Territoriaux Partiels).

## CONCLUSION

---

On peut donc établir une comparaison dans la gouvernance et l'organisation administrative espagnole et française en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Les deux états étant des états décentralisés depuis la même époque (fin des années 70 en Espagne, début des années 80 en France), les régions ont un certain nombre de compétences. Les Communautés autonomes espagnoles ont cependant plus de pouvoirs via leur gouvernement et leur parlement, ce qui leur permet d'élaborer des lois propres. L'Etat central n'intervient que très peu dans les problématiques liées à la planification (sauf si cela concerne des équipements d'intérêt général) et n'intervient pas dans l'approbation des différents outils. Les communautés autonomes sont donc les institutions centrales en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Les communes ont également un pouvoir assez important. Du fait de l'inexistence ou la faible reconnaissance administrative de l'échelon intercommunal, les communes exercent pleinement leurs compétences en urbanisme et ne délèguent pas à un échelon intercommunal type communautés de communes. L'Espagne ne possède pas une tradition de planification territoriale comme en France, où cette vision stratégique globale pour un territoire est apparue dès les années 50/60 avec la création de la DATAR. Même si les travaux de la DATAR n'ont pas tous été une réussite, ils servent encore de référence quand on aborde les thématiques d'aménagement du territoire. En Espagne, sous Franco, il y a certes eu des projets de planification mais ils étaient réalisés de manière ponctuelle sur un territoire donné avec comme unique objectif le développement agricole du territoire en question et une réforme agraire (exemple d'une tentative de développement d'une zone rurale d'Aragon, les Monegros, grâce à l'irrigation). Cette absence de tradition dans la planification territoriale explique en partie le retard pris dans la création de documents de planification intercommunaux (ils ne se sont réellement développés qu'à partir du milieu des années 2000). On constate que si la Navarre et le Pays Basque ont tout leur territoire couvert par un document de planification, ce n'est absolument pas le cas de l'Aragon. Mais il ne faut pas confondre absence de planification territoriale avec absence de planification urbaine : en effet, dans ce domaine, l'Espagne possède une véritable tradition urbanistique. L'exemple le plus connu étant le développement de Barcelone avec le célèbre plan de l'Ensanche de Cerdá, un modèle qui s'est par la suite étendu à la majorité de grandes villes espagnoles (Madrid, Valence, mais aussi Pampelune ou Saint-Sébastien plus près de la frontière) et qui illustre cette tradition de planification urbaine. Les communes espagnoles possèdent leur propre service d'urbanisme et réalisent et approuvent elles-mêmes leur document (sous contrôle du gouvernement régional ou provincial).