



Repenser l'aménagement du territoire

Colloque de Cerisy

Sous la direction de

Stéphane Cordobes, Xavier Desjardins et Martin Vanier

Avec les contributions de

Philippe Aubert, Jérôme Baratier, Raphaële Bertho, Giuseppe Bettoni,
Hugo Bevort, Arnaud Brennetot, Jean Debrie, Marie Dégremont, Nicolas Douay,
Antoine Frémont, Céline Gombert, Adrian Gómez Mañas, Benjamin Grebot,
Henri de Grossouvre, Karine Hurel, Solène Le Borgne, Gaële Lesteven,
Mathilde Marchand, Pierre Messulam, Marie-Vic Ozouf-Marignier, Anne Pons,
Dominique Potier, François-Mathieu Poupeau, Bruno Rebelle, Frédéric Santamaria,
Livier Vennin, Achille Warnant

Au fil
du
débat

ÉTUDES

Avec le soutien de


RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

Berger
Levrault 

Sommaire

Remerciements	5
Avertissement	7
Chapitre introductif De l'épuisement à la réinvention <i>Martin Vanier</i>	13
PARTIE 1 Permanences et obsolescences	25
Introduction <i>Xavier Desjardins</i>	29
Chapitre 1 Permanences, récurrences, apories <i>Marie-Vic Ozouf-Marignier</i>	33
Blocages catégoriels et défi systémique <i>Martin Vanier</i>	47
Chapitre 2 Les apports de l'Union européenne à l'aménagement du territoire en France : vers une européanisation ? <i>Frédéric Santamaria</i>	51
Chapitre 3 Les déboires de la pensée aménagiste à l'heure de la décentralisation : des espoirs déçus aux nouveaux horizons <i>Arnaud Brennetot</i>	59
Chapitre 4 L'Italie : comment une décentralisation sans vision aménagiste est-elle possible, mais non souhaitable ? <i>Giuseppe Bettoni</i>	69
Chapitre 5 Justifier, restituer, débattre : la cartographie en quête d'un nouveau souffle ? <i>Karine Hurel</i>	79
Chapitre 6 Est-ce bien de nouveaux concepts dont l'État a besoin pour aménager le territoire ? <i>Hugo Bevoit</i>	93

PARTIE 2 Les réseaux changent-ils la donne ? 105

Introduction

Martin Vanier 109

Propos inconséquents d'un pérégrin inattendu

Philippe Aubert 113

Chapitre 1 Opérateurs de réseaux : peut-on encore penser l'aménagement en dehors du monopole d'État ?

Pierre Messulam 117

Mobilité : une injonction durable ?

Adrián P. Gómez Mañas 127

Chapitre 2 Électricité et territoires : de l'effacement au métabolisme

Livier Vennin 131

Le réseau de transport de l'électricité peut-il être vecteur d'un renouveau de la pensée aménagiste ?

Céline Gombert 139

Chapitre 3 Les grands opérateurs de réseaux et l'aménagement

Henri de Grossouvre 143

Chapitre 4 Opérateurs de réseaux : un rapport renouvelé aux territoires ?

Jean Debrrie et Gaële Lesteven 151

Chapitre 5 Les opérateurs de réseaux ont-ils une pensée aménagiste ?

Marie Dégremont et François-Mathieu Poupeau 159

Chapitre 6 Quel rôle pour les entreprises de réseaux dans l'aménagement du territoire ?

Antoine Frémont et Anne Pons 171

Chapitre 7 Aménagement et services numériques : enjeux et défis d'une disruption du couple réseaux/territoires

Nicolas Douay 185

Chapitre 8 À ce stade de la nuit aménagiste : chronique des chemins cerisiers

Jérôme Baratier 193

PARTIE 3 Nouveaux horizons, nouveaux paradigmes 199

Introduction

Stéphane Cordobes 203

Chapitre 1 La pensée aménagiste à l'épreuve des faits : nécessité d'un nouveau référentiel culturel

Benjamin Grebot 207

Chapitre 2 Changer de *casting*... et de mode d'écriture du scénario !

Xavier Desjardins 217

Chapitre 3 Un autre vocabulaire pour repenser l'aménagement du territoire

Martin Vanier 227

L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décroissance

Solène Le Borgne et Achille Warnant 237

Chapitre 4 Quand la photographie participe à la rénovation de la pensée aménagiste

Raphaële Bertho 241

Chapitre 5 L'urgence écologique impose une refondation radicale de la pensée aménagiste

Bruno Rebelle 251

Terre !

Dominique Potier 261

Chapitre 6 Quel aménagement pour édifier les territoires du monde anthropocène ?

Stéphane Cordobes 263

Pour une posture d'humilité de l'aménagiste dans le monde anthropocène

Mathilde Marchand 277

Conclusion	Repolitiser l'aménagement du territoire <i>Xavier Desjardins</i>	281
Enquête photographique « Repenser l'aménagement du territoire »	<i>Stéphane Cordobes</i>	289
Index de quelques notions clés		299
Table des matières		303

Chapitre introductif

De l'épuisement à la réinvention

Martin Vanier

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris

L'Italie : comment une décentralisation sans vision aménagiste est-elle possible, mais non souhaitable ?

Giuseppe Bettoni

Professeur au département d'Histoire, Patrimoine, Formation et Société,
université « Tor Vergata » de Rome

I – Comment dit-on « aménagement » en italien ?

Les mots « aménagement du territoire » n'ont pas de traduction possible en italien. Ceci est lié à une spécificité de ce pays : la manière de définir ce type de discipline est plutôt *pianificazione territoriale e urbanistica*. Ceci doit nous faire comprendre pourquoi il est difficile, sinon impossible, de parler de pensée aménagiste en Italie. Nous allons expliquer pourquoi.

Le premier élément est sans aucun doute le fait que, si un certain aménagement du territoire existe en Italie, il a toujours été le « terrain de chasse » des architectes et des ingénieurs. Les urbanistes et les paysagistes sont des figures qui n'existent que depuis l'année 2000. Il s'agissait auparavant de diplômés en architecture ou en ingénierie avec une spécialisation en ces domaines. Cela n'a pas empêché des grands maîtres de l'architecture italiens de passer du design d'un immeuble à la réflexion urbaine ou la planification régionale, avec une grande désinvolture. Ceci

a un impact : l'essentiel se trouve le « bâti ». Pour s'en convaincre, il suffit de savoir que la loi dite « fondamentale » en cette matière est la loi générale d'urbanisme n° 1150/1942 qui, entre autres choses, avait introduit le *Piano Regolatore Generale* (Plan général de réglementation), l'outil de destination de l'utilisation des sols utilisé par les communes italiennes. Nous pouvons synthétiser, en ouverture, que l'aménagement en Italie est pour beaucoup une question de projet, très peu de plans et imperceptiblement de politique.

Ce qui, ailleurs, est rassemblé dans les mots « aménagement du territoire » se répartit, en Italie, entre deux domaines spécifiques : celui de la programmation économique et celui de la planification urbaine et territoriale – faisant ainsi directement référence au terme anglo-saxon de *planning*¹. Nous ne nous arrêterons pas sur les raisons qui ont poussé l'Italie toujours plus en avant vers une séparation irréfléchie entre territoire d'une part et action politique et économique d'autre part, même si cela s'explique probablement par la mise au ban de la géographie italienne (à tort ou à raison, cela importe peu ici) depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le résultat, spectaculaire, est visible pour tous : un pays qui évolue au sein de son territoire de façon très désordonnée, avec tous les coûts – économiques, sociaux, environnementaux – que cela implique. C'est justement ce manque d'unité qui nous pousse à approfondir la réflexion sur le concept d'*aménagement*.

Le territoire est seulement présenté comme un « support passif de l'action, modelé par des processus extérieurs à lui » et réduit à un « ensemble de relations favorisées par la proximité physique des sujets »². Ici, toutefois, nous nous pencherons uniquement sur une approche différente et ses conséquences, approche que les géographes italiens ont appliquée au territoire dans les politiques qu'ils ont qualifiées de « planification territoriale », mais que nous préférons appeler « organisation », non seulement pour des raisons linguistiques, mais aussi parce que son sens est plus proche de la traduction française d'aménagement. Parce que c'est bien de cela qu'il s'agit : organiser un territoire dans tous ses aspects chaque fois que l'on construit une route ou que l'on souhaite bâtir une crèche. Ces deux choses extrêmement différentes n'appartiennent pas l'une à un ingénieur ou à un architecte et l'autre à une auxiliaire de puériculture, mais découlent de la volonté et de la vision d'un acteur public et des choix qu'il est prêt à faire du point de vue territorial. Cela signifie donc mettre de l'« ordre », comme l'écrit Pierre Merlin, dans un territoire avec un objectif d'« harmonie »³ ou de « vision choisie », dirait Yves Lacoste : celle de l'acteur⁴.

1. Salone C., *Politiche territoriali : L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, 2005, Torino, UTET.

2. Governa F., « Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale », *Geotema* maggio-agosto 2005, n° 26, p. 49-66.

3. Merlin P., *L'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF.

4. Lacoste Y., *De la géopolitique aux paysages, dictionnaire de la géographie*, 2003, Paris, Armand Colin.

Dans le développement territorial, sous toutes ses formes, il s'agit principalement de ce genre de choix.

Ce qui rend plus délicat le fait de parler d'« aménagement » – dans ses diverses acceptions – est justement cette multiplicité des décideurs et la transversalité des leviers d'action que l'on est contraint d'utiliser.

À partir de ce qui vient d'être dit, il semble évident que chaque action publique sur un territoire (processus d'intervention) est un processus politique fondé sur des formes de rationalité collective⁵.

Nous pouvons donc synthétiser le tout en affirmant que, qu'elle soit appelée « planification » ou « aménagement », la gestion du territoire par les acteurs publics est complexe, multidisciplinaire et certainement conflictuelle, ceci étant particulièrement vrai en Italie.

II – Acteurs publics et privés dans le « gouvernement du territoire »

Depuis l'après-guerre, l'Italie a pratiqué ce qu'on appelle le « gouvernement du territoire ». Il est confié fondamentalement aux collectivités locales et, parmi celles-ci, la plus importante est la commune. Cette politique est composée, d'un côté, d'une intervention urbanistique, qui est marquée par les réglementations différentes qui se sont superposées depuis 1865, même si ont eu lieu des tentatives de simplification depuis la fin de la I^{re} République à cause des scandales des corruptions en 1992 (qui ont conduit à la réforme constitutionnelle de 2001). D'un autre côté, dans la même période, il y a eu la nécessité de mieux coordonner les travaux publics entre les différents décideurs à cause de la raréfaction des ressources disponibles.

Fondamentalement, ce que les Italiens définissent par *Pianificazione territoriale e urbanistica* est, dans le principe, l'ensemble des lignes directives, réglementations et instruments que les acteurs publics ont à disposition pour gouverner les transformations du territoire dans un but d'équilibre, de respect de l'environnement, pour le bien-être collectif⁶. Mais si cela est l'objectif, la vraie différence par rapport à un pays qui a une vraie pensée aménagiste comme la France consiste dans le fait que l'Italie est dépourvue d'objectifs à plusieurs échelles territoriales avec une vraie vision du

5. Subirats J. et Gallego R., *Veinte años de autonomías en España : Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, 2002, Madrid, CIS.

6. Cappuccitti A., « Pianificazione territoriale e urbanistica », in Mattogno C., *21 parole per l'urbanistica*, 2014, Roma, Aracne Editrice, p. 193-212.

devenir du territoire. Le rôle de l'acteur public est fondamentalement celui de « régulateur » plutôt que celui de « stratège » avec une vision à plusieurs échelles. Ainsi, la production d'une éventuelle « politique territoriale » italienne est avant tout basée sur une histoire de la législation en matière de réglementation de l'utilisation du territoire, qui peut se résumer à une initiative se trouvant fondamentalement entre les mains de l'acteur privé. Les acteurs publics suivent et cherchent à réorganiser l'espace public pour faire coïncider les buts du privé avec le bien-être éventuel de la société de ce même territoire. Le seul cas où c'est le « public » qui a pris l'initiative d'une action territoriale importante est celui des grandes entreprises d'État, avec l'exemple du réseau ferroviaire, notamment pour le train à grande vitesse, mais aussi celui des aéroports ou de l'énergie. Parmi les aménageurs italiens, il faudra donc inscrire FIAT (encore un acteur privé), mais aussi ENI (énergie, entreprise détenue à 30 % par l'État) ou encore le réseau ferroviaire italien. Le secteur public y est présent, non par le biais d'un décideur politique élu (comme un maire), mais comme acteur économique.

Pour comprendre de quelle manière est conçue l'action territoriale en Italie, il faut examiner deux moments importants des deux dernières décennies :

- la réforme constitutionnelle de 2001, qui a fait des régions l'acteur politique majeur de la République italienne (L. const., 18 oct. 2001, n° 3) ;
- la loi n° 56/2014, dite « Delrio » (du nom du secrétaire d'État à la présidence du Conseil des ministres d'alors, Graziano Delrio), du 7 avril 2014 qui a modifié le statut des provinces italiennes.

Le premier moment a été le fruit de son temps : avec les bouleversements de la fin du monde bipolaire, à la suite de la chute de l'URSS, le système des partis italiens (comme dans d'autres pays européens) a perdu son intérêt et sa légitimité.

Ainsi la redéfinition des équilibres politiques – accompagnée en outre d'un important déficit budgétaire public – a provoqué l'amoindrissement définitif du rôle de l'État dès le début des années 1990.

Avec la réforme de 2001, dite aussi « du titre V de la Constitution », un transfert de l'essentiel du pouvoir législatif a eu lieu du Parlement national (Chambre des députés et Sénat de la République) vers les diverses assemblées régionales. La Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948 faisait déjà référence aux régions (19 à l'époque, 20 dès 1963), mais aucun rôle ne leur fut jamais dévolu avant 1970, et le pouvoir qui leur fut transféré était bien maigre, celui-ci n'étant pas législatif, et limitait donc les possibilités d'intervention. Il s'agissait surtout de permettre l'expansion d'une classe politique locale qui faisait pression pour atteindre le niveau national. En matière de gestion des politiques publiques, ce nouveau niveau institutionnel avait donc, avant cette réforme, bien peu de pouvoir.

III – La réforme constitutionnelle de 2001 : une région plus puissante que l'État

Les élections directes du maire (1993) et des présidents de région (1995) ont constitué les premiers changements, suivis de la publication du *Testo Unico degli Enti Locali* (texte unique relatif aux autorités locales), sous la forme du décret n° 267/2000, qui a intégré la loi n° 265/1999.

À ce moment-là, la réforme était déjà bien engagée, mais elle n'était certainement pas terminée.

Nous n'allons pas approfondir ici les détails de cette réforme, travail déjà accompli dans le passé⁷. Rappelons l'essentiel pour cette contribution : une réforme de l'article 114 qui met l'État sur le même plan que les autres collectivités (y compris en matière d'aménagement à toutes les échelles) et de l'article 117 qui attribue le pouvoir législatif principal aux régions et une longue liste de matières dites « en concurrence » entre État et région. *De facto*, la région est au même niveau que l'État, tout comme les villes métropolitaines. Plus précisément, selon l'article 114, « la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État.

Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution ».

Ce qui prête à confusion est l'ampleur des domaines relevant de compétences « concurrentes » entre État et régions parmi lesquelles peuvent être cités les relations internationales, l'éducation, la protection de la santé, l'aménagement du territoire, les ports et les aéroports civils, les grands réseaux de transport et de navigation, le système des communications, la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie, etc. Dans tous les domaines qui ne sont pas expressément réservés à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions.

Il semble évident que l'absence d'une définition claire des rôles ou, pire encore, des responsabilités pour une liste aussi longue de domaines a engendré une situation à géométrie variable. La Cour constitutionnelle nous apporte une preuve de l'inadéquation de cette réforme. Avant celle-ci, en effet, les questions relatives à l'État et aux régions représentaient seulement 20 % du travail de la Cour. Aujourd'hui, ce chiffre est passé à 50 %. La Cour constitutionnelle s'est donc vu attribuer un rôle qu'elle n'avait

7. Bettoni G., « Gouvernance ou Gestion des conflits ? Une approche Géopolitique », in Bettoni G., *Gouverner les territoires : antagonismes et partenariats entre acteurs publics*, 2011, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, p. 175-202.

pas : celui de gestionnaire, en quelque sorte, des divers échelons de la vie institutionnelle du pays.

Au-delà des aspects techniques susceptibles d'être à l'origine de graves problèmes, c'est le concept même de « citoyenneté » qui, selon nous, est remis en cause.

En effet, le fait de ne pas avoir défini le niveau de citoyenneté constitue un problème majeur, chaque citoyen ayant des intérêts différents selon le niveau institutionnel (État, commune, etc.) auquel son accord est sollicité.

Un regazéificateur⁸, par exemple, est important pour chacun au niveau national car son existence accroît la concurrence entre les fournisseurs de gaz – en l'étendant même aux pays qui ne sont pas directement reliés au pays concerné par des gazoducs, ce qui réduit le coût du service pour chaque usager. En même temps, les intérêts du citoyen sont directement affectés si ce regazéificateur est installé dans son quartier ou à proximité (pollution sonore, olfactive, visuelle, risques sanitaires éventuels, etc.). Il faut donc réfléchir au niveau de citoyenneté à prioriser : quel est l'intérêt « dominant » entre les différents niveaux impliquant un citoyen ? Le local ? Le régional ? Le national ? La Constitution allemande (de laquelle l'Italie s'est inspirée pour la réforme de 2001), par exemple, précise qu'il s'agit du niveau « national », même si c'est le « régional » qui possède le plus de pouvoir. Les législateurs italiens n'ont pas apporté une telle explication, ce qui est source de confrontation sans solution (jusqu'aujourd'hui).

Cette réforme nous montre comment l'Italie a confirmé au début du XXI^e siècle une tradition d'absence de vision territorialisée de son propre territoire. Le rôle principal est donné à l'évaluation économique que les différents acteurs souhaitent mettre en place : le travail du législateur est (encore aujourd'hui) celui de donner vie à des instruments qui visent à coordonner ces « visions », ces projets, ces interventions, et non pas à offrir une vision en amont, partagée.

L'instrument qui semblerait le plus pertinent est le *Piano Territoriale di Coordinamento* (plan territorial de coordination) : s'il relevait au début de la compétence de l'État, il est devenu depuis 1990 celle des régions qui, elles, laissent d'abord faire un premier travail aux provinces avec leur plan territorial de coordination provinciale. Dans sa conception initiale, il devait avoir un but de planification nationale (interrégionale et intercommunale), mais aussi sectorielle (en mettant ensemble diverses infrastructures comme les différents réseaux routiers (routes communales, départementales et

8. Il s'agit d'une centrale de réception du gaz naturel qui a été liquéfié pour être transporté en bateaux et à l'arrivée qui le reporte à l'état de gaz pour le rendre propre à la consommation. Cela réduit la dépendance de la France envers les gazoducs russes et permet de payer le gaz moins cher. Il y a en France quatre terminaux de regazéification : Fos Cavaou, Tonkin, Montoir-de-Bretagne et Dunkerque.

nationales), ou permettre une intermodalité entre différents types de transports contrôlés par niveaux différents de gestion comme les ports, les espaces destinés à la logistique, les réseaux de transport, etc.). *De facto*, la planification interterritoriale a été très rare. Cet instrument qui, selon la loi de 1942, aurait dû être l'élément essentiel de l'aménagement italien est tout simplement devenu le « point » d'assemblage des différentes stratégies locales (mis à part certains rares projets voulus par l'acteur régional). Aujourd'hui, il s'agit d'un document qui vise à fixer des limites, des règles, dans l'intervention territoriale des communes ou d'autres acteurs territoriaux. Le but est plutôt celui de préserver un territoire, dans son environnement, dans son patrimoine culturel. Et c'est pour cette raison que l'autre volet de l'aménagement du territoire en Italie, la programmation économique, a su conquérir un rôle presque majeur. Si d'un côté existent des règles pour intervenir sur le territoire en laissant faire l'acteur local (tout seul ou associé à d'autres) dans des limites qui visent une protection des communes, de l'autre côté se trouvent des limites budgétaires, surtout depuis la crise italienne de 1992. L'évaluation des projets d'intervention territoriale, pour une grande majorité centrée sur l'aspect « efficacité économique », était tellement semblable aux contrôles de l'Union européenne en matière d'évaluation de l'utilisation des fonds structurels que leurs effets étaient pratiquement les mêmes. Le gouvernement central italien a ainsi la même faiblesse que la Commission en matière d'aménagement : ne pouvant influencer sur le fond des actions sur le territoire, car elle n'a pas le droit de définir l'opportunité ou non d'un projet sur un territoire spécifique, l'influence se fait sur l'aspect d'efficacité économique et financière. Nous pouvons dire qu'il s'agit d'une politique territoriale libérale, par comparaison au marché libéral classique où l'acteur public dicte les règles du marché mais n'est pas lui-même un acteur direct. Dans le cas de l'aménagement territorial italien, l'acteur national fixe les règles pour l'espace de la confrontation – le territoire/marché –, mais il n'y intervient pas (ou presque pas).

IV – La ville métropolitaine selon la loi Delrio : un miroir aux alouettes ?

Les villes métropolitaines italiennes sont un exemple de l'actuelle situation de l'action territoriale. Instituées par la loi n° 142 de 1990, elles ne seront réellement mises en place qu'avec la loi Delrio. Cette loi n° 56/201 résulte d'une pression populaire très forte sur une classe politique de plus en plus délégitimée et perçue comme une caste très coûteuse. De là vient l'idée d'effacer l'un des échelons institutionnels italiens : la province.

Toutes les provinces italiennes ont ainsi été transformées en institution de deuxième niveau, c'est-à-dire non directement élues par les citoyens. Les maires des communes qui composent une province sont membres de l'Assemblée des maires, et le Gouvernement, composé par le président élu parmi les maires, est voté par l'Assemblée. Les membres de l'Assemblée ne reçoivent aucun émolument, pas même le président qui, avec ses conseillers, assure la fonction de maire de sa commune en plus de son travail pour la province. Une province qui, quoique pratiquement dépourvue de budget, doit encore assurer des services publics à commencer par l'entretien des bâtiments scolaires et des routes départementales, le contrôle des risques naturels, etc. Le Conseil a un nombre de conseillers proportionnel à la population de la province : de 10 conseillers pour une population inférieure à 300 000 habitants à un maximum de 16 conseillers pour des populations supérieures à 700 000 habitants.

Cette loi définit un rôle différent pour celles qui ont le statut *città metropolitana* et qui ne ressemblent pas du tout aux métropoles créées par les lois MAPTAM et NOTRe en ce qui concerne la logique de zonage ou les pouvoirs confiés.

Dans le cas italien, il est important de souligner que la « ville métropolitaine » recouvre l'ensemble du territoire de la province, sans aucun égard vis-à-vis des concepts d'« urbain », de « ville » ou de « rural ».

Le législateur a démontré être à la poursuite d'une évolution territoriale et de société, sans savoir exactement comment faire. En ce cas, le choix était celui de laisser de la place à la « ville » pour ensuite décider quels instruments lui donner. La loi Delrio est simple : la ville métropolitaine comprend toutes les communes de l'ancienne province, et son maire n'est nul autre que celui de la ville chef-lieu. Cela signifie que le concept de ville métropolitaine n'est pas conçu pour répondre à une nécessité d'avenir de la ville, mais tout simplement que cette loi reprend le découpage des anciennes préfectures napoléoniennes⁹. Il est important de préciser le contexte dans lequel est née cette loi pour comprendre si oui ou non il s'agit d'un instrument utile à l'affirmation de la métropole, de la ville-métropole, comme outil de développement. Tout simplement, le législateur italien n'imagine rien de spécifique pour cette « ville » du futur car autrement il aurait pris conscience de ce que signifie chercher à définir une « zone métropolitaine ». Dans le cas spécifique italien, le choix a d'abord porté sur un nombre de villes dont on savait que, de quelque manière que ce soit, elles devaient être « villes métropolitaines ».

9. Bettoni G., « Dalle Province all'Area Vasta », in Nicotra I., *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità ad oggi*, 2012, Roma, Donzelli, p. 97-120.

Ce choix, hâtif ou bien superficiel, pose un problème de gouvernance très important. Nous avons dit que, dans le cadre de la première loi concernant les villes métropolitaines, la difficulté résidait dans l'opposition des maires des villes chefs-lieux à déléguer du pouvoir à celui qui aurait dû être le président de cette nouvelle institution. Avec la loi Delrio, cet obstacle est contourné par le fait que le maire métropolitain est le maire de la ville chef-lieu. Cela pose un problème très important de conflit d'intérêts : le maire métropolitain n'étant pas élu par les électeurs de la métropole, son « collègue électoral » reste sa commune et c'est elle qui lui verse son seul et unique salaire (les membres de toutes les instances métropolitaines ne touchent aucun émolument, rappelons-le). Dans l'écrasante majorité des cas, en Italie, les villes métropolitaines gèrent les services qui leur sont attribués par la loi et le font sans stratégie métropolitaine. Il est par conséquent très compliqué, sinon impossible, d'espérer voir aboutir de vraies stratégies politiques pour une vision métropolitaine d'avenir.

Preuve en est avec l'analyse des plans stratégiques métropolitains (*Piano Strategico Metropolitan*). La loi Delrio prévoit que chaque ville métropolitaine adopte et met à jour annuellement un « plan stratégique triennal pour l'aire métropolitaine ». Cet acte est appelé à esquisser la « vocation [*sic* !] de la ville métropolitaine » (art. 1, c. 44, lettre e) et constitue un « acte d'adresse pour le corps et pour l'exercice des fonctions des communes et des unions de communes comprises dans le territoire susvisé, également en relation avec l'exercice des fonctions déléguées ou attribuées par les régions, dans le respect des lois des régions dans les matières relevant de leur compétence » (art. 1, c. 44, lettre a).

Aujourd'hui, sur quatorze villes métropolitaines, seulement six ont approuvé un plan¹⁰. Dans certains cas, nous pouvons observer une vraie volonté de territorialisation, par le biais d'un découpage en zones regroupant des communes pour les faire coopérer. Milan, par exemple, a un zonage (tout comme Turin, Gênes, Florence ou Bologne), à l'intérieur duquel elle cherche à montrer les opportunités, pour les communes qui en font partie, de nouer des coopérations économiques et sociales. Mais aucune ne propose directement des actions précises.

Chaque plan fournit des clés de lecture (par exemple, les plans de Venise ou de Florence en proposent certaines, multiscalaires, partant du monde vers l'interaction locale) destinées aux acteurs (maires et autres porteurs d'intérêts) pour qu'ils puissent se décider à concevoir ensemble des projets. D'ailleurs, ces plans stratégiques n'ont pas de pouvoir véritablement contraignant. La ville métropolitaine se limite de ce fait à fournir une analyse, à indiquer des besoins communs, même si bien évidemment toutes ont des informations concernant les éventuelles pistes de

10. Dans l'ordre chronologique de leur approbation : Milan, Florence, Gênes, Turin, Venise et Bologne.

financements (fonds européens notamment). Elle agit tout au plus comme un juge-arbitre qui demande à ses joueurs de commencer à jouer tout en espérant qu'ils se décident à le faire (et qu'ils respectent les règles qu'il donne !). D'ailleurs, la ville métropolitaine italienne, rappelons-le, n'a pas de budget à consacrer à ces projets éventuels qui devront être financés soit par les acteurs eux-mêmes, soit en cherchant à les faire entrer dans le cadre des différents fonds européens, lesquels répondent tous, plus ou moins, à des visions sectorielles ou de zonage (comme dans le cas du Fonds structurel européen pour la coopération entre régions appelé INTERREG).

V – Conclusion

L'aménagement du territoire n'a pas construit la « nation » italienne, à l'inverse de la France. Les grandes infrastructures se sont faites sur la base de visions d'abord locales. Cela n'a pas empêché l'Italie de devenir une puissance industrielle et d'être un État évoluant parmi les grandes économies européennes mais pour quels résultats aujourd'hui ? Quelle est sa réactivité, par exemple, face aux défis possibles du futur ? Par exemple, aucun des plans stratégiques ne met en place des actions claires au sujet du changement climatique, même si certains, parmi les six approuvés, s'intéressent à la question. Même la question de la consommation du sol, pourtant très cuisante en Italie, est traitée comme « contraignante » : certains plans ne la mentionnent même pas, alors que cela a été la partie la plus compliquée à gérer dans le SRADDET des régions françaises.

En somme, gouverner un territoire sans une vraie pensée aménagiste est possible mais, comme un marché « libéral classique », demande une forte volonté d'adhésion à la communauté de ce marché et un respect de ses règles. Deux aspects qui, plus que jamais aujourd'hui, sont mis en discussion et pas qu'en Italie.