

Les politiques de « développement urbain durable » face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme

Hélène Nessi, Aurélien Delpirou

LA COORDINATION TRANSPORT/URBANISME AU CŒUR DE LA RECHERCHE URBAINE

Si l'étude des interactions entre réseaux de transport, développement et aménagement urbains constitue une figure incontournable du discours contemporain sur l'urbain, l'application du principe de développement durable à la ville (Camagni, 1996), son affirmation comme cadre normatif de référence (Pouyanne, 2004), ont contribué à renouveler les supports idéologiques et les objectifs de la planification urbaine. Ainsi la maîtrise conjuguée des déplacements et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine s'est-elle imposée comme le véritable « Graal », voire la « tarte à la crème » (Offner, 2007, p. 5), des politiques publiques (Beaucire, 2000; Kaufmann *et al.*, 2004; Wiel, 2002). Pourtant, nombreux sont ceux qui estiment que la coordination entre transport et urbanisme reste aujourd'hui largement un vœu pieux. « Impensée » en amont, du fait des lacunes de la conceptualisation des liens entre mobilité et espace (Offner, 2007), elle se heurte à des difficultés pratiques, dont le recensement a fait l'objet de nombreux travaux: les documents d'urbanisme et les instruments de planification sont souvent inadaptés (Desjardins, 2007); la superposition des périmètres institutionnels engendre la multiplicité des logiques spatiales et financières (Gallez, Maksim 2007); les structures administratives font encore la part belle à l'approche sectorielle, induisant une désynchronisation des processus décisionnels (Kaufmann *et al.*, 2004); enfin, d'importants leviers d'action, notamment fonciers et résidentiels, ne sont pas pris en compte (Offner, 2007). Les expériences les plus abouties ont été menées dans les pays anglo-saxons, en Hollande, en Angleterre (Fouchier, 1999) ou en Allemagne (Goût, 2003). Dans la plupart des

pays latins, en dépit de récentes innovations procédurales et législatives, la mise en œuvre de ces politiques demeure limitée; le décalage entre les discours et les réalisations a été plusieurs fois mis en évidence (Offner, 1996; CNR, 2004).

CORRIGER L'« ANOMALIE GÉNÉTIQUE » DE LA CAPITALE ITALIENNE ?

L'Italie offre un terrain original pour l'observation de ces politiques. En effet, la péninsule fait depuis longtemps partie des « mauvais élèves » de l'Union en matière de transports collectifs urbains, dans un contexte de faiblesse structurelle de la planification urbaine et d'incitation politique et culturelle à l'« automobilité » (Cori, 1997; Cardinale, 2004). La capitale semble cristalliser les dysfonctionnements du pays: la demande de déplacements à Rome est marquée par l'ampleur singulière du déséquilibre en faveur de l'usage des modes privés (automobile et deux-roues) et un taux de motorisation exceptionnellement élevé. Ce déséquilibre traduit les lacunes et les faiblesses du réseau de transports collectifs, caractérisé par la médiocrité qualitative et quantitative des modes lourds, le caractère central d'un réseau d'autobus largement obsolète, l'insuffisance de la couverture territoriale, la difficulté de l'interconnexion (Delpirou, 2005).

Ces retards s'expliqueraient par les formes particulières de l'articulation entre réseaux et territoires dans la capitale italienne: Rome souffrirait, en effet, de la « maladie génétique des cités qui ont grandi sans le soutien d'un système de transport moderne » (Campos Venuti, 1999, p. 140). Ainsi le développement tardif et partiel des transports publics et l'absence histo-

rique d'un réseau lourd susceptible de structurer l'urbanisation seraient-ils à l'origine des dysfonctionnements urbains contemporains de la Ville Éternelle: une croissance extensive et discontinue, une extrême polarisation socio-économique, la saturation totale du réseau routier et le déséquilibre des conditions d'accessibilité. Cette hypothèse, séduisante mais discutable, fait l'objet d'un large consensus dans le monde politique et scientifique romain. Elle a été la base conceptuelle sur laquelle s'est appuyée la nouvelle politique des déplacements, lancée au milieu des années 1990 par le premier maire écologiste de la capitale italienne, Francesco Rutelli. Projet central et emblématique de cette politique, la « *Cura del ferro* » (ou « thérapie du chemin de fer ») désigne un programme de modernisation des infrastructures romaines de transport ferré à moyen et long termes. Elle prévoit le prolongement du métro existant, la création de deux nouvelles lignes, mais aussi et surtout la réhabilitation de plusieurs lignes abandonnées ou sous-exploitées du nœud ferroviaire romain et la transformation des plus importantes d'entre elles en métros légers à usage métropolitain (« *ferrovie metropolitane* » ou « FM »). Toutefois, la Cura n'est pas qu'un simple projet technique. Leonardo Benevolo rappelait dès 1977 que « pour se transformer de comptoir levantin en métropole européenne, Rome devrait commencer par changer ses transports » (Benevolo, 1977, p. 254). De fait, l'ambition proclamée de la Commune est d'« inverser le processus pathologique d'urbanisation anarchique et de croissance spéculative, en faisant de la modernisation des réseaux l'outil du développement et de l'aménagement urbains durables à l'échelle métropolitaine » (Comune di Roma, 2004, p. 9).

LA COHÉRENCE : LE RENOUVELLEMENT CONCEPTUEL DU PRG

Le nouveau « *Piano Regolatore Generale* » (PRG) de la Commune de Rome est présenté par la municipalité comme l'instrument qui a permis de concrétiser et de formaliser cette ambition. Approuvé en Conseil municipal en mars 2006, définitivement validé par la Région en février 2008 après une longue procédure et un vif débat, il constitue le premier document global de planification urbaine adopté depuis quarante et un ans dans la Ville Éternelle. Issu de la vieille loi sur l'urbanisme de 1942, le PRG est l'instrument hégémonique de la pratique planificatrice italienne. À Rome, il constitue à la fois un document programmatique (de type SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale), qui précise les grandes options de développement de la ville

(« *relazione* »), et un instrument opérationnel extrêmement précis (de type PLU : Plan Local d'Urbanisme), qui définit le zonage de l'espace et la destination des sols (« *zonizzazione* »), les obligations publiques et les droits privés, la localisation des grandes infrastructures (« *localizzazione* »), les procédures à suivre (« *norme tecniche di attuazione* »). La planification de la mobilité fait l'objet de documents propres qui sont intégrés au PRG.

Le nouveau PRG romain est le fruit des débats techniques et politiques des années 1990 autour du concept de « développement urbain durable ». Les références aux expériences nord-américaines (« *Transit Oriented Development* ») et européennes (politique « ABC », concentration décentralisée) d'association entre transport et urbanisme sont explicites (1). Le document s'est également inspiré des travaux récents sur le polycentrisme qui invitent à recréer dans le périurbain des zones de concentration d'activités, de services et de résidences (Camagni, 1996). Selon ses concepteurs, un rapport fondamental a été tissé entre le projet pour la mobilité et les grandes options de développement de la ville. Ainsi Campos Venuti affirme-t-il que le PRG de Rome représente le premier plan d'urbanisme en Italie « à être fondé conceptuellement et pratiquement sur l'accessibilité par fer » (Campos Venuti, 1999, p. 130). En effet, il prévoirait non seulement de canaliser la ville future, c'est-à-dire d'« autoriser la croissance urbaine seulement dans les zones accessibles en moyens de transport public », mais aussi de « créer autour des principaux nœuds d'échanges de nouvelles polarités destinées à réorganiser la structure et à renforcer la cohérence d'une aire métropolitaine éclatée » (Campos Venuti, 1999, p. 131). Il marquerait donc un changement radical dans l'esprit et dans la lettre de la planification urbaine à Rome: dans un retournement historique, il s'agirait désormais de « faire du territoire » à partir des réseaux pour réorganiser la ville et assurer sa durabilité.

LA COORDINATION : LA CRÉATION DE STRUCTURES DE DIALOGUE ET DE CONCERTATION ADMINISTRATIVES ET INSTITUTIONNELLES

Avec 129 000 hectares, Rome est la plus grande commune d'Europe; le territoire municipal, équivalent à douze fois Paris « *intra muros* », couvre la majorité de l'aire métropolitaine et concentre 68% de la population et 56% des emplois (ISTAT, 2007). Aussi la ville n'est-elle qu'indirectement confrontée aux problèmes de superposition des périmètres institutionnels.

Au plan « infrastructurel » : « accords de programme » et unanimité jubilatoire

Toutefois, la diversité des modes de transport et des types d'exploitation (lignes d'État, municipales, « concédées ») dans la capitale italienne, ainsi que l'enchevêtrement des compétences et des mécanismes financiers, ont impliqué un jeu partenarial complexe autour de la « *Cura del ferro* ». Les communes sont pleinement compétentes pour les réseaux de transport ne dépassant pas les limites municipales, alors que la Région gère les lignes « métropolitaines » (« FM ») et a vu ses pouvoirs considérablement renforcés par les dernières réformes, dans un contexte de transition vers un fédéralisme régional (Rivière, 2004). Par ailleurs, bien que dotées d'importantes compétences, les collectivités territoriales italiennes disposent de peu de ressources fiscales propres, de telle sorte que le financement des infrastructures de transport demeure largement national; le recours aux « lois spéciales » pour financer les projets les plus lourds est devenu la règle (Berdini, 2000). Au moment du lancement de la « *Cura del ferro* », des structures de concertation et de dialogue ont été instituées afin de permettre la coordination entre administrations. Plusieurs « Conférences des services » ont-elles réuni représentants des Ministères concernés, de la Région Lazio, de la Commune de Rome et des « *Ferrovie dello Stato* » (FS), l'entreprise nationale des chemins de fer. Au terme d'âpres négociations, des « accords de programme » (1994, 2000) ont fixé le calendrier des interventions, les compétences et les engagements financiers des uns et des autres, les modalités de planification et de mise en œuvre des projets. Ces accords ont largement bénéficié de la perspective du Jubilé de 2000: l'accueil de trente millions de pèlerins a nourri dans la péninsule la peur du « scénario catastrophe », c'est-à-dire une paralysie totale du système urbain, qui aurait jeté un discrédit impardonnable sur l'image de Rome et de l'Italie. Au titre de la loi spéciale de décembre 1996, l'État accorda presque cinq cents millions d'euros à la modernisation du réseau de transport romain (2). Après le Jubilé, le projet a retrouvé un statut plus ordinaire; la poursuite de la restructuration du réseau impliquant des ressources financières et techniques dont ne dispose pas la seule Commune de Rome, la *Cura* est devenue largement tributaire de la bonne volonté des autorités de tutelle. Dans ce contexte, l'exacerbation des rivalités partisanes après la victoire du centre-droit aux élections nationales et régionales en 2001 a contribué à tendre les relations institutionnelles et à partiellement stériliser le projet jusqu'en 2006 (Delpirou, Nessi, 2009).

Au plan de la coordination transport/urbanisme: l'« unité opérationnelle III »

La volonté de développer une gestion croisée des usages du sol urbain et des déplacements s'est traduite par des innovations procédurales au sein même de l'administration capitoline. À partir de 1995, des « Commissions thématiques » furent organisées afin de mener une série d'analyses relatives à la ville et à ses transformations et de préparer le nouveau Plan Régulateur. La commission « Transports et déplacements » fut chargée de la rédaction du « *Programma integrato mobilità* » (PROIMO), document qui détaillait les actions à mettre en œuvre pour répondre aux grands objectifs de la politique de mobilité: répondre aux carences les plus criantes de la demande, rééquilibrer les parts modales en faveur des transports collectifs et des modes doux. En 2001, un « Groupe de travail interdépartemental », associant les Départements VI – « Programmation et planification territoriale » et VII – « Politique de la mobilité », a été institué, donnant naissance à une structure originale: l'unité opérationnelle III – « Mobilité générale et requalification des aires ferroviaires ». Ainsi des urbanistes et des ingénieurs des transports ont-ils travaillé de concert, avec comme mission « l'adaptation des critères de planification et de programmation du développement du réseau de transports en relation avec la ville existante et les transformations urbaines prévues par le nouveau PRG » (3). Ce travail d'harmonisation s'est traduit concrètement dans le nouveau Plan Régulateur par: une limitation des droits à construire en fonction de l'accessibilité (les normes techniques du Plan interdisent tout développement urbain distant de plus de 500 mètres d'une gare du réseau ferré réalisée ou en projet); un usage des sols autour des gares existantes et futures du réseau favorable à la densification résidentielle, à l'installation d'activités et au regroupement de services de proximité; la création de nouvelles « centralités métropolitaines », ayant vocation à accueillir les activités les plus génératrices de trafic, notamment d'importants services publics, dont certains seront déplacés depuis le cœur historique de la ville. Une hiérarchisation de ces pôles (18 prévus, 10 au stade du projet) est établie en fonction de leur accessibilité (figure 1).

Finalement, si l'on reprend la typologie des méthodes de planification de la durabilité urbaine établie par Offner (2004), la politique romaine est essentiellement « interventionniste » - elle définit un champ du possible de l'urbanisation strictement limité par des normes d'accessibilité - et marginalement « fondée sur l'offre » - elle déploie des infrastructures de transport de

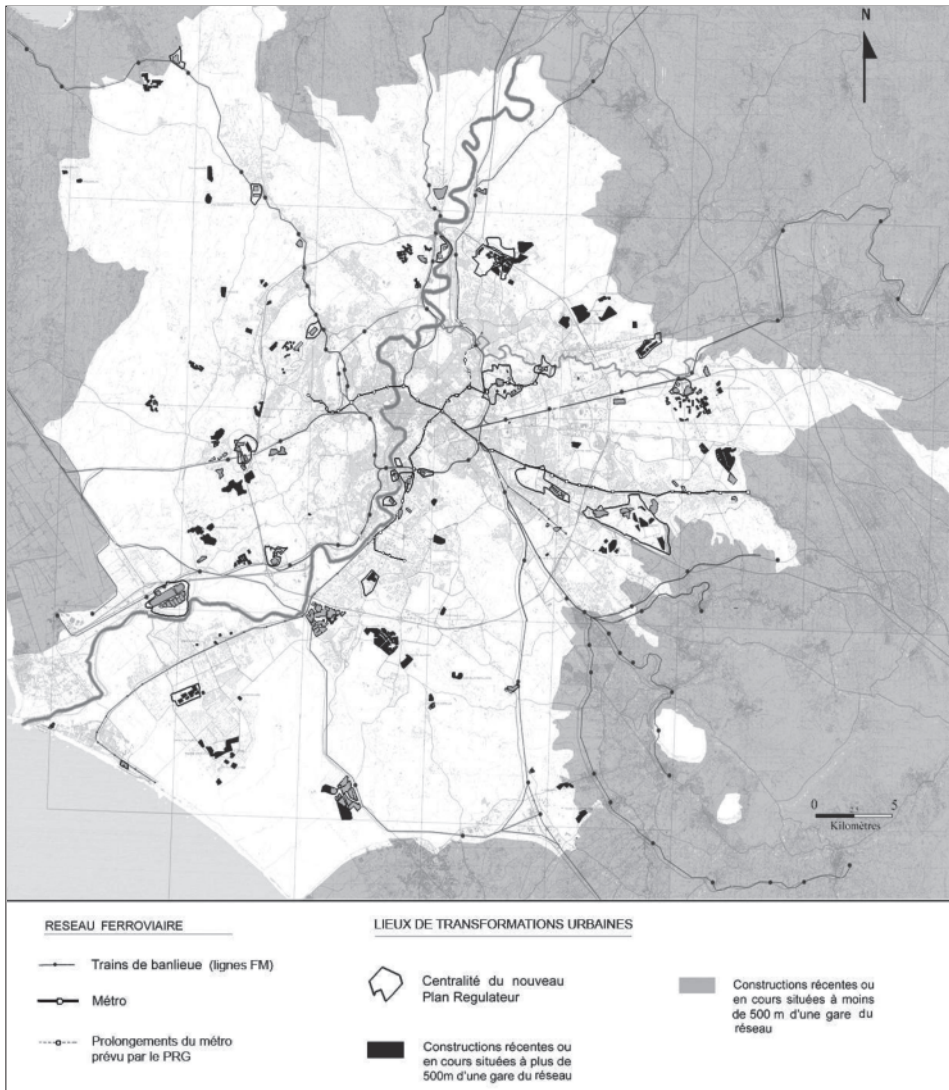


Figure 1: Les lacunes de la coordination transport et urbanisation à Rome dans les années 2000

façon à offrir des potentiels d'accessibilité structurant la croissance urbaine.

UN PREMIER BILAN MÉDIocre

Le projet romain a suscité à ses débuts beaucoup d'espoirs et d'enthousiasme, comme en témoignent les commentaires de la presse spécialisée européenne. Pourtant, en avril 2008, alors qu'une défaite électorale inattendue a mis un terme brutal à quinze années d'administration du centre-gauche (4), force est de constater les lacunes et les retards dans la mise en œuvre de la « *Cura del ferro* ». Certaines avancées sont incontestables : les

usagers ont bénéficié de l'intégration tarifaire sur l'ensemble du réseau de transports en commun de la province de Rome (système Metrebus); l'amélioration est sensible sur les deux lignes de métro et la troisième est en travaux. Mais seules la FM 1, entre Fara Sabina et l'aéroport de Fiumicino (trajet nord-sud), et la FM 3 (trajet est-ouest), ont été intégralement transformées. Sur toutes les autres lignes, le processus de restructuration est encore embryonnaire et la fiabilité d'utilisation pour les pendulaires demeure limitée: les fréquences et la capacité sont modestes, le matériel roulant est obsolète, les gares sont peu nombreuses et mal insérées dans leur contexte urbain.

Le bilan est encore plus médiocre au plan de la cohérence entre urbanisme et transport: à l'exception de quelques opérations ponctuelles et de prestige, l'urbanisation autour des gares se fait attendre (figure 1). Des observations de terrain le long des lignes ou tronçons de lignes modernisés témoignent de la modestie des programmes lancés (figure 2). Quant aux centralités

métropolitaines sur l'anneau ferroviaire, l'urbaniste Berdini, chef de file du courant « contre-réformiste » et membre de l'association écologiste « *Italia Nostra* », affirme que « pas un seul mètre carré de bureau ou de résidence n'y a été construit » (entretien, 2007). Il est vrai que la version définitive du PRG n'a été approuvée qu'en février 2008. Mais comme le rappellent avec vigueur plusieurs associations de défense de l'environnement, l'écueil est que depuis la fin des années 1990, alors que la restructuration des lignes ferroviaires s'est ralentie, l'activité éditiltaire s'est poursuivie à un rythme soutenu dans la périphérie de la ville – et souvent loin de toute gare ou station (figure 1).

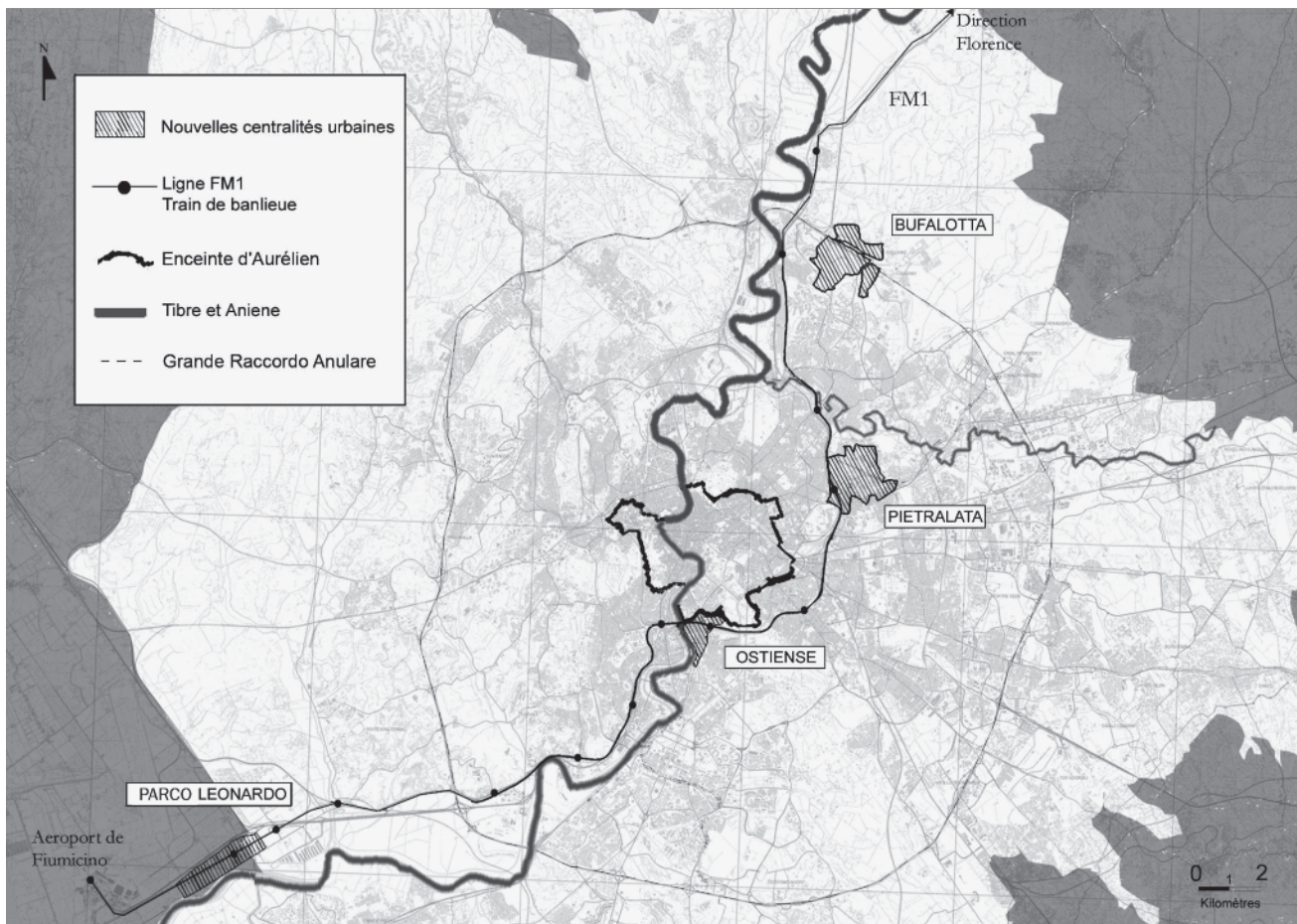


Figure 2: Les nouvelles centralités urbaines et la ligne FM1

LA LIGNE MÉTROPOLITAINE FM 1, SYMBOLE DES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LES « POLITIQUES INTÉGRÉES »

La Bufalotta: quand la ville continue à se développer sans l'infrastructure

La consultation attentive des documents d'urbanisme montre que la correspondance entre les gares du nouveau réseau métropolitain et les futurs pôles d'urbanisation est en réalité partielle et lacunaire. En effet, de nombreux programmes édilitaires ou tertiaires, intégrés dans le PRG sous la forme d'« *ambiti a pianificazione già definita* » (secteurs à planification déjà définie), sont localisés sans rapport avec les infrastructures ferroviaires. Éparpillées sur le territoire romain, ces opérations immobilières au statut souvent dérogatoire correspondent à l'héritage du Plan régulateur de 1965. Élaboré à partir de projections démographiques démesurées (5), souhaitant maîtriser

la croissance de la valeur des sols constructibles, le PRG avait ouvert une quantité considérable d'espaces à l'urbanisation. Ainsi la Commune a-t-elle hérité d'un énorme « *residuo* » (résidu) de « *diritti acquisiti* » (droits de construction), accordés à durée indéterminée (6), correspondant à environ un million de pièces d'habitation. La gestion de cet héritage a été au cœur de la stratégie dite « réformatrice » des municipalités de centre-gauche depuis 1993. En effet, confrontées à la faiblesse de leurs moyens fonciers, financiers et juridiques (7), prenant acte tant du rôle incontournable du secteur privé dans la dynamique urbaine (8) que de la difficulté chronique de la planification traditionnelle à encadrer les transformations du territoire, les administrations Rutelli (1993-2001) et Veltroni (2001-2008) ont misé sur la négociation avec les propriétaires. Entre le « *laissez-faire* » de la Démocratie chrétienne, étroitement liée aux intérêts privés, et la lutte contre la spéculation acharnée mais souvent vaine des « *giunte* » communistes du début des années



Figure 3 : Arrêt de bus de la Bufalotta
Source : Hélène Nessi, mars 2008

1980, elles ont proposé un modèle alternatif, baptisé « *modello Roma* », fondé sur la recherche de compromis avec les acteurs fonciers et immobiliers.

Ce modèle s'est traduit par le développement de formes inédites de planification négociée et d'urbanisme contractuel : en échange (« *compensazione* ») de l'annulation de certaines prévisions d'urbanisation (réduction de moitié des droits de construction dans le nouveau PRG), de l'acquisition de terrains privés qu'elle juge stratégiques ou encore de participations financières à la réalisation de grandes infrastructures, la Commune a validé un certain nombre de projets avant l'approbation du nouveau PRG, tout en distribuant des droits à construire ailleurs dans la ville. Ces négociations ont été facilitées par l'utilisation d'un nouvel instrument urbanistique créé en 1988 et initialement destiné à la coopération entre administrations publiques, l'« accord de programme ». Ce dernier rend, en effet, possible une urbanisation dérogatoire aux normes du Plan régulateur avec des procédures simplifiées. Selon la Commune, le recours aux accords de programmes, indispensable dans l'at-

tente d'une nouvelle loi nationale sur l'urbanisme, a permis de : s'insérer dans un marché foncier contrôlé par les grandes sociétés immobilières ; limiter l'appétit désordonné du secteur privé ; éviter la multiplication des contentieux, alors que la jurisprudence italienne est souvent encline à défendre le droit privé ; récupérer une partie des rentes foncières issues de la spéculation afin de financer l'équipement de la périphérie romaine. La gauche radicale romaine et les associations de défense de l'environnement y ont vu au contraire le symbole de la dégénérescence de l'urbanisme romain ; en particulier, les transactions, érigées en mode ordinaire de gestion du territoire, se feraient dans l'opacité (9) et n'auraient aucun fondement juridique (10). Il ne s'agira pas ici de trancher ce débat particulièrement vif. On se contentera de constater que les secteurs de développement urbain issus des accords ne se trouvent que rarement à proximité de nœuds d'échange ou de lieux de polarisation ; nombre d'entre eux sont dispersés dans l'*agro romano*, près des grandes infrastructures routières, en contradiction avec les objectifs de coordination transport public/urbanisme. Selon l'association « Legambiente », seuls 25 millions de mètres cubes sur les 60 millions insérés dans le nouveau PRG respecteront les nouvelles normes d'accessibilité.

Un exemple frappant est l'immense (320 hectares) complexe commercial et résidentiel de la Bufalotta, implanté à neuf kilomètres au nord du Capitole, sur des terrains classés en « zone de services privés » par le PRG de 1965, à quatre kilomètres de la ligne FM 1 et à proximité immédiate du « *Gran Raccordo Annulare* », le périphérique de l'agglomération romaine (11) (figure 2). L'accord de programme remonte à 1997 : en échange de la modification du zonage et de la distribution généreuse de droits de construction (plus de deux millions de mètres cubes), les propriétaires, les groupes immobiliers Toti et Caltagirone, ont assuré l'ensemble des travaux d'urbanisation primaire et secondaire du secteur, qui bénéficieront à plusieurs « *borgate* » (habitations) abusives voisines de l'opération. L'importance de l'opération a conduit la municipalité à élever le quartier au rang de « centralité métropolitaine » dans le nouveau PRG. Afin de respecter les prescriptions du Plan, et suite aux revendications de nombreuses associations, la commune a adopté le principe du prolongement de la ligne de métro B jusqu'à la centralité. Une contribution des propriétaires aux travaux a même été négociée contre une nouvelle augmentation des « *cubature* » (droit de construction en m³). Sur le dessin du Plan, la Bufalotta est donc desservie par une ligne de

méto. En réalité, celle-ci s'arrêtera dans un premier temps à Conca d'Oro, à quatre kilomètres des premières constructions: les travaux ont commencé et devraient se terminer dans le meilleur des cas en 2013. Aucun calendrier n'est encore fixé pour le tronçon suivant. Les associations ont trouvé dans ce projet une source inépuisable de polémiques: non seulement les constructions se poursuivent - à un rythme particulièrement élevé - sans la moindre desserte collective (figure 3), mais les investissements publics en matière de mobilité, dont la rentabilité reste à prouver, viennent ici structurer un morceau de terrain initialement développé par des promoteurs privés. Une fois encore dans l'histoire de l'urbanisme romain, c'est le réseau qui court après la ville en formation (Nessi, 2006).

Pietralata et Ostiense: l'absence de maîtrise des sols stratégiques

Dans les cas plus favorables où l'infrastructure existe déjà, les marges de manœuvre de la Commune demeurent limitées. Certes, d'importantes prévisions d'urbanisation sont concentrées autour des nœuds ferroviaires les plus stratégiques, comme les gares d'Ostiense et de Tiburtina. Mais dans la majorité des cas, la commune n'est pas propriétaire des sols en question: il s'agit de terrains appartenant aux FS ou à des propriétaires privés. S'agissant des terrains ferroviaires, qui constituent l'essentiel de plusieurs des futures « centralités métropolitaines », la commune est, une nouvelle fois, dépendante du bon vouloir de l'entreprise nationale, qui exige des contreparties pour son propre réseau et souhaite avant tout rentabiliser au mieux son patrimoine foncier. La « centralité métropolitaine » d'Ostiense est à ce titre exemplaire (figure 2): dans ce secteur stratégique en termes de renouvellement urbain, la Commune attend depuis quinze ans la libération des emprises domaniales devenues inutiles à l'exploitation ferroviaire (Berdini, 2000).

Mais cette dépendance ne s'arrête pas là: la plupart des programmes tertiaires concernant ces centralités sont, en effet, fondés sur le desserrement d'organes et d'administrations d'État. Or, nombre d'entre eux se montrent réticents à quitter leurs implantations historiques presque toujours centrales. Certaines situations frisent l'absurde, comme à Pietralata, au nord-est de la ville (figure 2). Adossée à la gare de Tiburtina, cette autre « centralité métropolitaine » de cent soixante-dix hectares est l'une des rares qui soit déjà bien desservie par les infrastructures de transport et dont les terrains appartiennent à la commune de Rome. Lors du prolongement de la ligne B du méto il y a quin-



Figure 4 : La station de méto Pietralata et les terrains vagues environnants
Source : Héléne Nessi, avril 2006

ze ans, une station avait été judicieusement implantée au cœur du futur pôle: dans ce cas, rarissime à Rome, l'infrastructure a donc précédé le développement urbain. Mais le projet est lourdement handicapé par les faiblesses et les incohérences de sa programmation. D'un côté, afin de satisfaire les revendications des habitants du secteur et les exigences environnementales du PRG concernant la « ville consolidée », la densité du pôle a été strictement limitée; au nom de la « qualité de vie » et de la préservation des espaces verts. Les avantages d'accessibilité ne sont donc que très partiellement valorisés. De l'autre, le levier programmatique de cette centralité repose exclusivement sur le transfert d'administrations d'État: un million de mètres cubes de services directionnels publics, dont plusieurs grands ministères et l'Institut National de la Statistique (Nessi, 2006). L'écueil est que les fonctionnaires refusent toujours de déménager: la centralité est presque totalement vierge et la station Quintiliani, restée fermée pendant six ans faute de demande et d'accès, émerge aujourd'hui au milieu d'un terrain vague (figure 4).

Parco Leonardo: la ville durable sera-t-elle la ville privée?

À Rome, les opérations urbaines privées au sein desquelles les transports ferroviaires sont intégrés à l'aménagement demeurent exceptionnelles. La mise en place de partenariats public/privé dans le secteur des transports collectifs reste également embryonnaire: la collaboration avec de grands acteurs financiers (banques, assurances...) au sein d'un « *Project Financing* » devrait être expérimentée pour la première fois en 2010 pour la construction de la ligne D du méto. Un contre-exemple spectaculaire est le vaste complexe résidentiel, tertiaire et commercial de Parco Leonardo, implanté à une vingtaine de kilomètres au sud des murs auréliens, à proximité de l'aéroport de



Figure 5 : La nouvelle gare Parco Leonardo
Source : H  l  ne Nessi, mars 2008

Fiumicino (figure 2), sur des terrains classés, comme ceux de la Bufalotta, en « zone de services privés » par le PRG de 1965. Ici aussi, le changement d'affectation et l'augmentation des droits de construction (cinq millions de mètres cubes, « la plus grande opération d'aménagement en Europe » selon la presse romaine) ont été négociés avec un propriétaire-promoteur, le puissant groupe Caltagirone (12), et «   chang  s » contre la prise en charge des travaux d'urbanisation (dont la réalisation d'une bretelle d'accès depuis l'autoroute Roma-Fiumicino). Mais Caltagirone est all   plus loin en prenant une initiative inédite et largement médiatisée: il a obtenu l'accord des FS pour la construction, à ses frais, d'une nouvelle gare sur la ligne FM 1 (figure 5). Réalisée en des délais « record », la station « Parco Leonardo » a été ouverte quelques jours avant l'inauguration officielle du pôle (décembre 2005); elle permet de rejoindre le centre-ville en moins de trente minutes. Ces excellentes conditions d'accessibilité ont fait l'objet de plusieurs campagnes publicitaires dans les journaux; dans une ville fortement congestionnée, elles constituent un efficace argument de vente (alors que presque tous les appartements ont déjà été vendus, de grands groupes commerciaux ont annoncé leur implantation au sein du pôle) autant qu'une image de marque pour le groupe Caltagirone, qui aime à se présenter comme « exemplaire » au plan du « développement urbain durable ». Ce label lui permet, en effet, de se démarquer de ses concurrents et de se défaire partiellement de son image de « roi du ciment »   corn  e par le désastre de la Bufalotta.

Les associations écologistes ont, pour leur part, critiqué un projet «    l'américaine », surdimensionné et isolé dans la cam-

pagne romaine, œuvre de la mégalomanie d'un homme - le pôle est d'ailleurs surnommé par dérision « Leonardo City ». Elles voient surtout dans sa réalisation un exemple supplémentaire du « fait accompli » et de l'abandon de la dynamique urbaine au secteur privé. Force est pourtant de constater que ce sont la maîtrise foncière, les moyens financiers colossaux (13) et la force de négociation du groupe Caltagirone qui ont rendu possible la coordination transport/urbanisme et facilité la synchronisation des opérations. En outre, si l'on se réfère au modèle de « centralité métropolitaine et durable » tel qu'il est promu par le PRG romain, le « Parco Leonardo » semble répondre de façon plus satisfaisante que d'autres polarités aux critères exigés: densité importante (169 habitants et employés par hectare contre 40 habitants et employés par hectare    Ostiense), mixité fonctionnelle (alors que Pietralata est exclusivement administrative et tertiaire) et accessibilité collective de bon niveau (quand la Bufalotta est isolée à plusieurs kilomètres du chemin de fer).

ROME ENTRE EXEMPLARITÉ ET SINGULARITÉ

La politique romaine rencontre des obstacles « traditionnels », que l'on retrouve sous des formes diverses dans les autres m  tropolises du continent. D'un côté, la désynchronisation des réalisations a provoqué des effets pervers: alors que les rivalités politico-institutionnelles, exacerbées après la période d'unanimité jubilatoire, n'ont pas permis de pérenniser le financement des nouvelles infrastructures de transport, l'activité   dilitaire, portée par la pression des investisseurs privés, s'est poursuivie à un rythme élevé pendant l'élaboration du PRG, engendrant une urbanisation largement dérogatoire par rapport aux normes du futur Plan et contraignant la Commune à de hasardeux et hypothétiques raccordements au système de la mobilit  . La récente adoption définitive du PRG ne résoudra pas pour autant tous les problèmes: la construction/densification est autorisée dès lors qu'un projet de ligne ou de modernisation « existe », c'  st-à dire qu'il appar  it sur le dessin du Plan; étant donnée la lenteur des procédures administratives et, dans bien des cas, la lourdeur des travaux à entreprendre, d'autres décalages temporels sont à prévoir. D'un autre côté, la volonté de densification urbaine autour des nœuds existants s'est heurtée à l'absence de maîtrise foncière et programmatique et est entrée en contradiction avec d'autres impératifs du « développement urbain durable », comme la préservation des espaces verts ou la défense de la « qualit   de vie ».

Mais la coordination entre transport et urbanisation s'est également heurtée aux héritages spécifiques et à la complexité du territoire romain. On retiendra en particulier la faiblesse des moyens fonciers et financiers de la Commune face à l'immense résidu du Plan régulateur de 1965 et à la puissance historique des grands constructeurs romains, dont l'emprise persistante sur les dynamiques urbaines a contribué à rendre partiellement vaines et stériles les innovations conceptuelles et procédurales du Plan. De son côté, l'État a continué à se comporter à Rome « comme les Anglais à Calcutta » (Marcelloni, 2003, p. 27): contributions financières sporadiques qui alimentent l'instabilité des projets de transport, réticences à déconcentrer les pôles d'emploi administratif, retards dans la réforme de l'urbanisme. L'inefficacité chronique du Plan régulateur est plus que jamais au centre des débats. Si la gauche reste culturellement attachée à cet outil, « *meglio un piano che niente* » (mieux vaut un plan que rien), beaucoup l'estiment inadapté et ne voient dans cet attachement que pure « mauvaise conscience ». Toutefois, la situation romaine ne doit pas être généralisée à toute l'Italie; l'évolution vers le fédéralisme a permis à chaque Région de développer son propre appareil de planification et les situations sont très diverses du nord au sud de la péninsule (Novarina, 2003).

Enfin, le succès apparent du Parco Leonardo invite à poursuivre la réflexion. D'une part, rien ne prouve qu'une telle opération soit reproductible; seul l'avenir dira s'il s'agissait d'un simple « coup » de la famille Caltagirone ou des prémices

d'une inversion de tendance, qui ferait du secteur privé le relais d'une puissance publique souvent défaillante dans la conception et dans la mise en œuvre des « opérations intégrées ». D'autre part, la question de l'efficacité réelle du modèle polycentrique romain en termes de réduction de la congestion et de durabilité urbaine reste vivement débattue: rupture profonde dans le modèle d'urbanisation ou simples corrections et ajustements dans une ville en grande partie « déjà faite »? Ainsi la mutation de la capitale italienne dépasse-t-elle les enjeux strictement capitolins et l'analyse du cas romain offre-t-elle l'opportunité de soulever nombre des questionnements ouverts par les politiques de durabilité urbaine.

Hélène Nessi est Architecte-Urbaniste, chargée d'étude et de recherche à 6T-Bureau de recherche et doctorante en Aménagement du territoire au sein du LATT (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés). Elle mène sa thèse sur les incidences du cadre de vie sur la mobilité à longue distance et de loisir à Paris et à Rome, « l'effet barbecue ». nessi.h@gmail.com

Aurélien Delpirou est enseignant à l'Université de Provence (Aix-Marseille 1, UFR des Sciences géographiques et de l'aménagement). Il mène ses recherches au sein de l'équipe Mosaïques (Université Paris X/UMR Louest 7145) et achève une thèse sur les politiques de développement urbain durable à Rome. Il est l'auteur de plusieurs articles dans les revues spécialisées sur les liens entre réseaux de transport et urbanisation. amagenta@hotmail.fr

NOTES

La recherche dont est issu cet article a bénéficié du soutien de l'Agence Nationale de la Recherche (projet n°ANR-05-BLAN-0344)

(1) Le « Transit Oriented Development » préconise une densification urbaine graduelle autour des principaux nœuds d'échange du réseau de transport collectif et la mixité des fonctions et des usages de ces noyaux urbains (Dittmar, Ohland, 2004). Issue du « Quatrième rapport sur l'aménagement du territoire » (1988) aux Pays-Bas, la politique ABC consiste à classer les sites en fonction de leur accessibilité et à localiser les pôles générateurs de déplacements en cohérence avec la desserte (« placer la bonne entreprise au bon endroit »). Enfin, le concept de « concentration décentralisée » s'inscrit dans la tradition urbaine allemande de limitation de la périurbanisation et d'organisation polynucléaire du développement régional autour de pôles de croissance hiérarchisés.

(2) Ces fonds jubilaires se sont ajoutés aux sources de financement classiques, qui, dans la décennie 1990, ont été captées par Rome et sa région: entre 1993 et 2001, un tiers des sommes du Fonds national des transports (FNT) a été affecté à la région Lazio. Si l'on ajoute la participation de la commune de Rome, c'est un montant total record d'un milliard d'euros qui a été investi en une décennie. Ces sommes ont été, pour une fois, mises au service d'aménagements structurels: prolongation du métro en périphérie, retour du tramway en centre-ville, restructuration du réseau ferré régional...

(3) Délibération municipale n°60 du 12 février 2002.

(4) En avril 2008, Francesco Rutelli, qui se présentait pour un troisième mandat sous la bannière du nouveau « *Partito Democratico* », a été nettement battu par Gianni Alemanno, ancien membre du parti néofasciste MSI, désormais figure montante de la droite nationale italienne.

(5) Le Plan tablait sur cinq millions d'habitants en 2000, soit un besoin de trois millions de nouvelles pièces d'habitation. En réalité, on a recensé à cette date environ 2,5 millions d'habitants... et 700 000 pièces d'habitations illégales (soit 25% de la production totale)!

(6) Dans l'attente interminable d'une réforme nationale ou régionale de l'urbanisme, les PRG sont encore régis par la vieille loi de 1942, qui établit que les droits à bâtir acquis par le secteur privé dans le cadre d'un PRG sont toujours en vigueur dans les Plans successifs.

(7) L'absence historique de pouvoir et de patrimoine foncier de la commune de Rome est connue: quelques grandes familles et sociétés immobilières possèdent près de 90% du sol urbain (Caracciolo, 1956).

(8) Tout un courant historiographique, proche du marxisme, a bien montré que la ville s'est faite en grande majorité en dehors du cadre de la planification, selon un système de conventions entre la mairie et les entrepreneurs, avec des capitaux issus des grandes familles de l'aristocratie catholique de la ville (Caracciolo, 1956; Insolera, 1993).

(9) Le clientélisme est une pratique ancienne et enracinée en Italie et à Rome, quoique difficile à saisir. Une étude récente d'Italia Nostra a fait le lien entre soutiens financiers du centre-gauche et bénéficiaires des accords de programme; l'ancien assesseur à l'urbanisme de l'administration Veltroni, Roberto Morassut, a porté plainte pour diffamation.

(10) La commune affirme que la loi de 1942 établit clairement que les droits à bâtir acquis par le secteur privé dans le cadre d'un PRG sont toujours en vigueur dans les Plans successifs. Selon plusieurs associations, au contraire, un droit à construire n'aurait pas forcément une validité *sine die*; le nouveau PRG aurait pu annuler les prévisions édiliciaires de l'ancien, en s'appuyant notamment sur certaines dispositions législatives régionales (Berdini, 2008).

(11) On s'étonnera de façon plus générale que la majorité des « centralités métropolitaines », destinées à être les lieux privilégiés de la coordination transport public/urbanisme, se situent le long de ce même « *Gran Raccordo Anulare* ».

(12) Issu d'une grande famille de la bourgeoisie commerçante romaine, le groupe Caltagirone est aujourd'hui dirigé par trois frères, dont l'un d'entre eux a donné son prénom au projet. Regroupant un ensemble de sociétés opérant principalement dans les secteurs de l'immobilier, de l'industrie du ciment et du BTP, il s'est récemment diversifié en entrant dans les médias (« *Il Messaggero* ») et les télécommunications. Considéré comme étant l'un des plus puissants promoteurs de la péninsule, Caltagirone est au cœur de nombreuses polémiques, en particulier pour ses activités spéculatives et ses liens opaques avec la classe politique.

(13) On estime que Caltagirone a investi au total environ trois milliards d'euros dans le projet du Parco Leonardo (soit le montant de la réalisation de la ligne de métro C)!

BIBLIOGRAPHIE

BEAUCIRE F., 2000, *Transports publics et gouvernance urbaine*, Toulouse, Les Essentiels, Milan.

BENEVOLO L., 1977 *Roma oggi*, Rome, Laterza.

BERDINI P., 2000, *Il Giubileo senza città*, Roma, Riuniti.

BERDINI P., 2008, *La città in vendita*, Roma, Riuniti.

CAMAGNI R., 1996, *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Bologne, Il Mulino.

CAMPOS VENUTI G., 1999, « Il trasporto su ferro per trasformare le città: Roma a confronto con le metropoli européennes », *Urbanistica* n°112, pp. 128-146.

CARACCILO A., 1956, *Roma Capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Rome, Riuniti. (rééd. 1993).

CARDINALE B., 2004, *In Mobilità, traffico urbano e qualità della vita. Politiche e dinamiche territoriali*, Rome, Franco Angeli

COMUNE DI ROMA, Dipartimento VII, 1999, *Programma integrato della mobilità*, Rome, Palombi.

COMUNE DI ROMA, Dipartimento VI, Ufficio Mobilità Generale e Progetti Urbani, 2004, *Il sistema della mobilità a Roma. Piano di armonizzazione del nuovo PRG con gli strumenti di pianificazione e programmazione della mobilità*, Rome, Palombi.

CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR), Università degli studi di Napoli Federico II, Dipartimento di pianificazione e scienza del territorio, 1999, *Progetto finalizzato Trasporti II. Urbanistica e mobilità*, Rome, CNR.

CORI B., 1997, in *La città invivibile. Nuove ricerche sul traffico urbano*, Bologne, Patron.

DELPIROU A., NESSI H., 2009, « Les politiques de déplacements en Italie à l'heure du développement urbain durable. L'exemple de la Cura del ferro à Rome. », in: Lettieri C. (textes réunis par), *Comprendre l'Italie des années 2000, du social au politique*, Presses Universitaires de Provence, coll.

Monde contemporain (à paraître).

- DELPIROU A., 2005, *Le transport public au cœur du projet urbain: Rome en mouvement*, Mémoire de DEA sous la direction du Professeur C. Vallat, Université Paris X / Université Roma II.
- DESIARDINS X., LEROUX B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale: des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux* n°69, juillet-septembre, pp. 6-20.
- DITTMAR H., OHLAND F., 2004, *The new transit town: Best practices in transit oriented development*, Island Press
- FOUCHIER V., 1999, « Exemples étrangers de politiques nationales combinant densités et transports », *2001 Plus* n°49, pp. 3-47.
- GALLEZ C., MAKSIM H-N., 2007, « A quoi sert la planification territoriale. Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève », *Flux* n°69, juillet-septembre, pp. 49-62.
- GOUT P., 2003, « Renforcer les centralités existantes », *Diagonal* n°159, janvier-février, pp. 19-24.
- INSOLERA I., 1962, *Roma moderna: un secolo di storia urbanistica*, Turin, Einaudi (rééd. 1976, 1990, 1993).
- Istat (Istituto Nazionale di Statistica), 2007, *Indicatori regionali e comunali*, Rome.
- KAUFMANN V., FERRARI Y., JOYES D., 2004, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- MARCELLONI M., 2003, *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Rome-Bari, Laterza.
- NESSI H., 2006, *De la capitale centripète à la métropole équilibrée*, Mémoire de Master 2 sous la direction de F. Ascher, Université de Marne la vallée, Institut Français d'Urbanisme, LATTS.
- NESSI H., 2007, *L'impact de la dispersion urbaine à Rome sur les coûts des services en réseau*, mission de recherche pour le LATTS.
- NOVARINA G., 2003, *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos.
- OFFNER J-M., 1996, « Politique de la navigation à vue », *Urbanisme* n°289, pp.47-51.
- OFFNER J-M., 2004, « Préface », in V. Kaufmann, Y. Ferrari, D. Joyes, *op. cit.*
- OFFNER J-M., 2007, « Introduction », *Flux* n°69, juillet-septembre, p. 5.
- POUYANNE G., 2004, « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction mobilité-forme urbaine. Méthodologie et premiers résultats », *Cahiers scientifiques du transport* n°45, pp. 49-82.
- RIVIÈRE D., 2004, *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Paris, Armand Colin.
- WIEL M., 2002, *Ville et automobile*, Paris, Descartes et Compagnie.