

Gilles Pinson

Maître de Conférences en Science Politique

Université Jean Monnet de Saint-Étienne

Gilles.pinson@free.fr

Strategic planning: vector or substitute for metropolitan integration.

Lessons from Italy.

Abstract:

In Italy, a legal framework providing tools for the political and administrative integration of large cities exists since the beginning of the 1990's. The communes that form a conurbation can create a "Metropolitan City", that can substitute to the upper tiers, the Province. Nevertheless, due to the extreme political difficulties that implies the creation of such a structure (the agreement between the communes and the Province but also the Region), a significant number of Italian cities have privileged alternative ways to activate metropolitan integration or inter-communal co-operation. One of these ways is strategic planning. By generating shared cognitive frames about territorial competition stakes, about the assets and weaknesses of the cities, by mobilizing organizations of the local civil societies, the strategic planning processes is supposed to generate incrementally a pressure towards political co-operation and institutional integration. Nevertheless, the outputs of this strategy are ambiguous. On one hand, they can generate cognitive shifts among political actors and they can settle co-operation routines between officials and administrations. But on the other hand, since those processes do not generate any new institutional frames, they are unable to develop any redistributive policies which happens to be an obstacle at this moment to a broader integration of policymaking at a metropolitan scale.

Introduction

Sans tomber dans les stéréotypes, on peut dire de l'Italie qu'elle est le pays où l'humiliation de la raison rationaliste et technicienne, celle du législateur et du planificateur, est la règle. S'il est un pays où le regard porté sur les institutions ou les lois ne nous dit pas grand chose de la manière dont sont produites les politiques publiques, c'est bien aussi l'Italie. Pour paraphraser Wildavsky (1980), on pourrait dire que l'Italie est le pays où, par excellence, les espaces et dynamiques d'interactions sociales concrètes dans la mise en œuvre définissent de manière plus décisive le contenu des politiques publiques que les institutions et les étapes de la cogitation. Bien entendu, les politiques territoriales n'échappent pas à la règle. L'Italie n'a jamais manqué de lois ni de réformateurs visant à élaborer des dispositifs institutionnels ou réglementaires pour encadrer et contrôler les dynamiques territoriales. La riche communauté des urbanistes italiens a constamment cherché à mettre en place un dispositif serré de plans d'urbanisme visant à réguler l'usage des sols et à organiser les activités humaines dans l'espace à des échelles diverses (Salzano, 1993). Les efforts du législateur ont aussi porté sur la question de l'organisation du gouvernement des territoires, et tout particulièrement sur celle du gouvernement des aires métropolitaines (Dente, 1985 ; Vandelli, 2000). Pourtant, à chacune des initiatives de ces "experts en cogitation", les acteurs concrets ont opposé des pratiques et des stratégies déjouant les ambitions de réorganisation globale. Plus les réformateurs visaient à enserrer les pratiques des acteurs concrets dans un réseau serré de contraintes légales, plus la réalité semblait échapper à leur dessein. C'était très nettement le cas en matière d'urbanisme où plus les réformateurs tentaient de concevoir des dispositifs de contrôle de l'usage des sols précis et contraignants, plus ces dispositifs étaient frappés d'inefficacité laissant la voie libre aux stratégies des acteurs privés et à l'opportunisme de certains politiques (Mazza, 1988).

Toutefois, une évolution s'est fait jour dans les années 1990, en Italie comme ailleurs en Europe, vers davantage d'incrémentalisme et de pragmatisme, et ce sur les deux fronts des réformes institutionnelles métropolitaines (Jouve, Lefèvre, 1999 ; Chisholm, 1989) et des pratiques de planification et d'urbanisme (Healey *et al.*, 1997 ; Mazza, 1997 ; Ascher, 2001). Sur le front des réformes institutionnelles, les voies de la coopération intercommunale fonctionnelle sur la base de reconnaissance des interdépendances entre communes sur certains secteur d'action publique (transport, déchets, eau, etc.) ont été progressivement privilégiées comme vecteur de coopération voire d'intégration institutionnelle au détriment des solutions plus ambitieuses de la création d'institutions métropolitaines *ad hoc*. Sur le front de

l'urbanisme, on a vu un nombre croissant de villes italiennes innover en matière de planification et privilégier les formules de la planification stratégique afin d'activer des processus de transformation sur leur territoire (Curti F., Gibelli, 1996 ; Balducci, 2000 ; Pinson, 2000 ; Pugliese, Spaziante, 2003).

Dans cette contribution, nous souhaiterions nous interroger sur le lien qui peut exister entre le recours à des formes de planification stratégique et l'institutionnalisation de la coopération métropolitaine. A d'autres occasions et à partir du cas français (Pinson, 1999, 2005a et b), nous avons défendu l'idée selon laquelle il était difficile de comprendre les cas dans lesquels une dynamique d'intégration intercommunale s'est mise en route sans prendre en compte l'héritage de réflexions prospectives et d'expérience de planification qui ont généralement pour effet de créer un terreau cognitif favorable à l'institutionnalisation de la coopération métropolitaine. Ainsi, la planification stratégique et les formes apparentées de planification ou de prospective territoriale seraient des vecteurs efficaces d'intégration métropolitaine. Dans le cas italien, et notamment dans le cas de Turin sur lequel nous nous attarderons plus spécifiquement, ce lien est loin d'être évident et on peut se demander si la planification stratégique et les réflexions prospectives ne sont pas plutôt un substitut à des formes plus poussées et plus institutionnalisées de coopération métropolitaine. Nous essaierons aussi d'expliquer pourquoi ce lien diffère.

1. L'impasse rationnelle-synoptique :

Echec de l'urbanisme de contrainte et des formes institutionnalisées de gouvernement des territoires métropolitains

1.1 L'échec de la planification italienne "en cascade"

- La donne politique urbaine italienne

En Italie, les milieux professionnels de l'urbanisme et le secteur d'action publique de l'urbanisme se sont structurés dans la période de l'après-guerre autour de l'enjeu du contrôle par la puissance publique de la spéculation foncière. En effet, en l'absence d'un Etat fort

capable soit d'imposer des règlements d'urbanisme et d'usage des sols comme dans le cas britannique, soit de prendre en charge la construction des infrastructures urbaines et l'effort en matière de construction de logement de masse comme en France, et en l'absence de gouvernements locaux capables de pallier l'impuissance de l'Etat, le secteur privé a tendu peu à peu à combler le vide et à prendre à sa charge la croissance urbaine de l'après guerre, et à agir sans trop d'égard pour les contraintes légales opposées à son action.

On peut ainsi avancer que le principal acteur des politiques urbaines dans l'Italie de l'après-guerre est ce que les Italiens appellent le "*blocco edilizio*", coalition de fait composée des intérêts des secteurs de la construction et de ceux de la petite propriété foncière, que sont venus peu à peu renforcer les intérêts des grandes sociétés de la finance et de l'industrie (Ferraresi, Tosi, 1979). Dans bien des villes, les intérêts de la spéculation immobilière et de la construction bénéficient d'une appréciable marge de manœuvre du fait à la fois de liens de collusion qu'ils entretiennent parfois avec les acteurs politiques locaux mais aussi du simple fait qu'ils sont les seuls acteurs capables à satisfaire la demande de logements quitte à enfreindre les règles contenus dans les plans d'urbanisme. Cette coalition de fait, qui s'est renforcée tout au long de la période de l'après-guerre avec l'implication des groupes industriels et financiers, est pendant très longtemps parvenu à mettre en échec les efforts de planification publique en recourant massivement aux dérogations, en profitant largement des retards pris dans l'élaboration et l'approbation des plans municipaux et en faisant valoir sa capacité à se substituer à une initiative publique défailante en matière de construction.

Par ailleurs, à cette puissance des intérêts privés et cette faiblesse de l'Etat, s'est pendant longtemps ajoutée une faiblesse du pouvoir politique locale face aux administrations publiques. L'Italie est souvent présentée comme un pays où les partis politiques sont omniprésents. On a même souvent parlé de "*partitocrazia*" à propos du régime politique italien issu de la Constitution de 1948 (Calise, 1994). Pourtant, paradoxalement, l'omniprésence des régulations politiques dans la vie sociale italienne n'a jamais impliqué le développement d'une forte capacité d'action au niveau, notamment, des administrations municipales. La fragmentation du système partisan a souvent débouché sur des jeux d'alliance et des jeux de coalition pour constituer des gouvernements municipaux. Ces jeux avaient non seulement pour effet de saper le leadership des maires, réduits au statut de *primus inter pares*, mais aussi de saper l'autorité du pouvoir politique sur les administrations municipales. En effet, au sein des coalitions municipales, les partis avaient pour habitude de pratiquer la "*lotizzazione*", à savoir la répartition entre partis politiques des charges d'adjoint. Cette répartition des charges avait pour effet de brouiller les stratégies politiques des municipalités. En l'absence de

stratégies claires, les administrations sectorielles ont pu peu à peu s'affranchir de tout contrôle politique. Cette sectorisation extrême est une des explications des difficultés des municipalités à mener des politiques urbaines cohérentes.

- *La forte tradition réformiste et son échec*

C'est en réaction à cette situation d'absence de capacité politique municipale, à cette difficulté des gouvernements municipaux à maîtriser le développement urbain, que la communauté des urbanistes italiens s'est construite. En effet, pendant longtemps, cette profession a été dominée par ce qu'on a appelé les réformistes, des urbanistes, praticiens ou académiques, soucieux de mettre sur pied des dispositifs de contrôle public de l'urbanisation. La figure centrale de ce courant, proche du Parti communiste italien, était Giovanni Astengo.

L'une des pistes qui a été suivie par ce courant tout au long des années qui ont suivi la guerre a été de renforcer les outils de l'urbanisme réglementaire. La difficulté des pouvoirs publics à contrôler les formes de l'urbanisation n'était pas interprétée comme la résultante de l'absence de politiques actives (en matière de logement ou de transport, par exemple) mais comme le produit des failles du système juridique de contrôle de l'urbanisation. Les propositions faites par ce courant urbanistique visait donc à renforcer les contraintes réglementaires pesant sur les acteurs privés de la production de la ville. Ces propositions qui, pour partie, ont été intégrées dans les procédures urbanistiques italiennes n'ont cependant pas eu l'effet escompté. Au fil des ans, le système italien des plans d'urbanisme est devenu un mille-feuilles de documents réglementaires allant de l'échelle du quartier à celle de la province, liés entre eux par des rapports de conformité, chacun d'eux devant faire l'objet d'une approbation par les différents niveaux de collectivités territoriales. Dans les faits, plutôt que d'entraver l'action des acteurs privés, cette stratégie a plutôt eu pour résultat d'alourdir le travail d'élaboration des plans d'urbanisme et de rendre ingérable le dispositif de validation politique. Les plans sont devenus extrêmement longs à élaborer et à valider. En l'absence de plan en vigueur et face à la pression des besoins en matière de logement et d'équipement, les municipalités ont été souvent contraintes d'accorder des dérogations.

- *Les années 1980's : l'époque de l'opportunisme et des grands projets*

La décennie 1980 constitue une décennie charnière pour les politiques urbaines et la planification urbaine en Italie. Les désillusions générées par l'approche réformiste en matière

de planification urbaine jettent de nombreux acteurs politiques et urbanistes dans les bras d'une approche purement opportuniste de la planification. Le plan est un luxe dont les villes italiennes, confrontées à l'approche de l'ouverture du marché unique européen, à l'apparition de friches urbaines gigantesques, ne peuvent plus supporter le coût. L'époque est aussi celle du "craxisme" triomphant, une approche de la gestion politique marquée par le cynisme et l'arrangement systématique avec la loi et les principes qui conduira une bonne partie de la classe politique italienne devant les tribunaux dans le cadre de l'opération "Mains propres".

On assiste alors à un processus général de dérégulation urbaine soutenu, dans la plupart des grandes villes et régions, par le pouvoir politique qui "ouvre au marché spéculatif les terrains de propriété domaniale et ferroviaire, s'adapte aux stratégies et comportements du capital financier, mais aussi s'abstient de renforcer le système législatif affaibli par la 'dérégulation' de la législation réformatrice [...] et approuve, surtout au niveau régional, une nouvelle instrumentation urbanistique qui soustrait en fait les aires de transformation à la logique des plans" (Oliva, 1993, p. 199). S'affirme alors un urbanisme du cas par cas, du "projet par projet" qui soustrait les interventions ponctuelles à l'encadrement du plan (Dente *et.al.*, 1990). Le plus souvent, ces projets urbains menés en marge du plan d'urbanisme réglementaire, dans le cadre de dispositif réglementaire *ad hoc* (document directeur, plan programme, projet, etc.) font la part belle aux intérêts industriels et financiers : c'est le cas du projet *Lingotto* à Turin, du projet *Pirelli-Bicocca* à Milan ou du complexe du groupe IRI à *Campi Cornigliano* à Gènes.

Cette véritable crise de l'urbanisme de plan a néanmoins le mérite de mettre le doigt sur un problème structurel du dispositif urbanistique italien, à savoir sa tendance à tout investir dans l'acte planificateur, à faire du plan le seul outil de contrôle public de l'urbanisation, et de soulever le problème de l'articulation entre plan d'urbanisme et urbanisme opérationnel, entre le plan d'ensemble et le projet, entre l'action publique et les initiatives privées. Comment contrôler l'évolution de la ville tout en y intégrant les projets privés qui constituent l'essentiel de la matière première de la fabrique de la ville ? Comment élaborer des plans qui ne soient trop rapidement dépassés par l'évolution concrète du tissu urbain ? Comment créer du consensus politique préalable autour d'un projet d'urbanisme afin d'éviter que le plan ne soit débordé par des acteurs qui n'auront pas participé à son élaboration ?

1.2 L'impossible gouvernement métropolitain

- La coopération métropolitaine au risque des luttes institutionnelles

L'Italie est dotée depuis 1948 d'un modèle d'administration territoriale de type napoléonien (relation centre-périphérique hiérarchique et inégalitaire, logique de contrôle juridique, uniformité, faible autonomie fiscale des différents niveaux de collectivité locale, etc.) caractérisée par la présence de trois tiers de gouvernement : la commune, la province et la région (ce dernier échelon ayant tendu graduellement à se renforcer au cours des dernières décennies). L'Italie compte 8000 communes, soit 4,5 fois moins qu'en France pour un territoire près de trois fois moins grand. La taille moyenne des communes italienne est donc légèrement supérieure à celle des communes françaises, par ailleurs, les grandes communes ont des territoires sensiblement plus grands que leurs homologues françaises, ce qui fait que la question de l'intercommunalité s'est posée avec moins d'acuité en Italie. L'autre particularité de l'Italie, c'est l'existence des provinces, équivalent des départements français mais avec un poids politique et fiscal bien moindre. Pourtant, les provinces sont souvent considérées comme l'échelle institutionnelle la plus adéquate pour prendre en charge les enjeux métropolitains.

Pendant très longtemps, la question de la coopération intercommunale ou métropolitaine n'a pu accéder à l'agenda du fait du poids des rivalités inter-institutionnelles opposant ces trois tiers de gouvernement. La loi sur l'urbanisme de 1942 avait accordé aux communes la compétence d'élaborer en concertation des plans supra-communaux, mais très peu d'entre elles virent un intérêt à élaborer ce type de plan. Par la suite, la politique de régionalisation lancée dans les années 1970 a transféré aux régions le pouvoir de réorganiser le système de gouvernement local. Cependant, la régionalisation italienne est pendant longtemps resté une régionalisation en trompe-l'œil (Bagnasco, 1997), les régions disposant officiellement d'une capacité à légiférer mais étant privé des ressources politiques, financières et d'expertise pour honorer cette compétence. La conjugaison de cette absence de capacité institutionnelle côté régional et de forte résistance des communes et des provinces face aux ambitions des régions a pendant laissé en suspens la question de la structuration de formes institutionnalisées de coopération métropolitaine (Gualini, 2004). Les seules initiatives qui purent aboutir en la matière jusqu'au début des années 1990 furent des coopérations sectorielles et fonctionnelles permettant la gestion en commun de certains services urbains dans le cadre de syndicats de communes, les *consorzi*.

- *L'échec de la loi 142/1990*

Au début des années 1990, au moment même où le système politique italien est ébranlé par les opérations *Mani pulite* et où l'heure semble être propice à des changements institutionnels drastiques, une initiative vient relancer le débat sur la coopération métropolitaine. La loi 142 de 1990 prévoit la création dans neuf villes italiennes (Turin, Milan, Venise, Gènes, Florence, Bologne, Rome, Naples, Bari et Cagliari) d'une "*città metropolitana*". Selon les termes de la loi 142, le périmètre de la cité métropolitaine était défini par la région et il pouvait très bien correspondre à l'échelle de la province, ce qui impliquait la transformation de la province en une entité cumulant les compétences de la province et les compétences les plus stratégiques des communes (urbanisme, développement économique, réseaux et infrastructures, environnement, etc.). Les régions avaient aussi la possibilité de définir des périmètres infra-provinciaux, ce qui impliquait la création de nouvelles provinces autour de la Cité métropolitaine. La loi prévoyait aussi la création de circonscriptions communales, à l'échelle inférieure à celle des communes, à qui étaient dévolues les compétences de proximité.

La loi n'a eu, en réalité, quasiment aucun effet. Les intérêts conjugués des régions -en voie de consolidation institutionnelle au cours des années 1990 et très peu désireuses de voir émerger de nouvelles institutionnelles potentiellement puissantes et concurrentes en lieu et place des faibles provinces-, des provinces –peu sûres de sortir revalorisées de l'opération- et des communes –craignant de perdre toute marge de manœuvre et d'être réduites à des entités cantonnées dans les fonctions d'état civil- ont eu raison de la réforme. Encore une fois, une loi extrêmement ambitieuse a raté sa cible du fait, justement, d'ambitions démesurées mais aussi de l'absence d'incitations financières. Enfin, les dispositifs d'accords institutionnels croisés nécessaires à la constitution d'une cité métropolitaine a fait craindre aux acteurs locaux les vetos croisés et ont découragé les velléités de réforme.

En 2000, une nouvelle loi vise à relancer le processus d'intégration métropolitaine, ... sans plus de succès. La loi 265/2000 accorde à la Région le privilège de délimiter les territoires des aires métropolitaines, une fois saisie par les communes désirant s'associer. Là où le législateur semble définitivement se tirer une balle dans le pied, c'est qu'il prévoit que dans chaque commune concernée, un référendum sur l'adhésion à la CM sera organisé dans les 180 jours suivant la décision régionale, avec le risque de se retrouver avec des territoires métropolitains en "tâches de léopard". Les compétences de la CM couvre encore l'essentiel des compétences

urbaines : planification territoriale, transports et infrastructures, environnement, eau, déchets, grandes infrastructures commerciales, culture.

On le voit, les ambitions du législateur italien se heurtent systématiquement à la dureté des intérêts tels qu'ils s'organisent localement. On arrive ainsi dans le domaine de la planification urbaine comme dans celui de la coopération métropolitaine à des situations dans lesquelles le déblocage des situations ne semble pas pouvoir venir des réformes institutionnelles telles que conçues au centre mais d'initiatives locales imaginées en fonction de configurations particulières. Nous allons voir dans la deuxième partie, à partir du cas de Turin, comment s'inventent des solutions locales pour sortir de situations de blocage. Nous allons notamment essayer de voir comment la transformation des démarches de planification a permis, ou non, d'activer un processus d'intégration métropolitaine.

2. La voie turinoise :

Planification stratégique et coopération fonctionnelle

2.1 La planification stratégique ou le renouveau de la planification

Sans qu'une réelle modification du dispositif législatif à l'échelle nationale ou régionale ait lieu, de nouvelles manières de pratiquer le plan d'urbanisme¹ vont apparaître dans certaines villes comme Florence, Bologne ou Turin. Ces plans ont en commun d'abandonner un fétichisme de la codification juridique caractéristique de l'urbanisme réformiste italien et de

¹ . Ces plans ont été baptisés "plans de la troisième génération" par Giuseppe Campos Venuti (1987). La première génération de plans, de la reconstruction au début des années 1960, s'attache essentiellement à gérer l'expansion urbaine et la construction des périphéries. La deuxième génération qui correspond aux décennies 1960 et 1970, en réponse notamment aux mouvements urbains, vise à doter les villes et leurs périphéries des équipements et services négligés par les plans de la première génération. Les plans de troisième génération reviennent paradoxalement aux origines de la planification urbaine du XIX^{ème} siècle. Ils rompent avec une vision fonctionnaliste de la ville présente dans les deux générations précédentes où la ville est appréhendée comme une surface plane support des réseaux techniques et des infrastructures. Ici, les caractéristiques architecturales, morphologiques et paysagères de la ville existante sont valorisées par le plan. Du coup, les modes de représentation du projet changent : le caractère abstrait, codifié, réglementaire des modes d'expression des plans des précédentes générations cède le pas à des représentations plus hétérogènes recourant aux images familières, aux dessins. Les plans de troisième génération se présentent ainsi sous la forme de "programmes d'intentions politiques", de "projet préliminaire au plan", voire d' "albums de projet".

privilégier des modes plus directs, moins abstraits -et peut-être aussi moins ambitieux- d'expression de la volonté politique. Ils désignent des lieux privilégiés de transformation à l'échelle desquels l'autorité planificatrice définit un certain nombre de règles souples et négociables par l'intermédiaire de représentations facilement accessibles : axonométries, projets dessinés, principes politiques directeurs affirmés par les élus dans des projets préliminaires aux PRG, etc. Ces formes de planification visent aussi à créer les conditions politiques de l'adhésion des différentes parties prenantes des politiques urbaines en ouvrant les processus de décision et en mettant l'accent sur la communication autour des projets (Healey, 1996 ; Innes, 1996).

Turin : sortir de l'impuissance politique par la planification stratégique

La ville de Turin constitue un cas limite de la difficulté souvent éprouvée par les autorités urbaines en Italie à faire valoir les prérogatives de puissance publique en matière d'urbanisme. Turin est, en effet, la ville qui a vu naître le plus grand groupe industriel italien, la FIAT (Indovina, 1987). La firme a pendant longtemps exercé une influence très forte sur les choix urbanistiques faits dans la ville, rendant difficile pour la municipalité d'imposer d'autres choix. L'étroitesse de la marge de manœuvre dont disposaient les institutions municipales s'est notamment traduite par les difficultés extrêmes rencontrées par elles pour élaborer et faire accepter le plan régulateur générale, principal plan de régulation de l'usage des sols prévu par la loi de 1942. Le premier *Piano Regolatore Generale*, dont l'élaboration commence en 1946, n'est adopté en conseil municipal qu'en 1956 et approuvé par le Ministère des Travaux Publics en 1959. Ce plan restera en vigueur jusqu'en 1995 et l'approbation d'un nouveau PRG, malgré les tentatives successives de révision.

Face à cette omniprésence d'un grand opérateur économique, les stratégies des différentes majorités qui se sont succédées à la mairie ont varié. Dans les années 1970, des municipalités dominées par les communistes essaient de faire du plan un moyen de contrer la mainmise de la FIAT sur le territoire. Elles ne parviendront jamais à faire approuver un plan. Leur succèdent des majorités dominées par les socialistes qui, eux, prennent acte de l'inefficacité du plan comme outil de maîtrise publique et mènent une politique urbaine sur la base de projets isolés. Dans une ville mitée par les friches industrielles et dans un contexte idéologique favorable aux régulations marchandes, le projet est vu comme la panacée permettant de "solliciter les transformations désirées, d'indiquer les perspectives de changement et de contractualisation, d'exprimer des options fortes pour l'utilisation des lieux

stratégiques de la ville" (Gambino, 1993, p. 4). Les promesses non tenues de la planification publique expliquent en grande partie la ferveur nouvelle dont bénéficie "l'urbanisme par projets" (Dente *et al.*, 1990). Ces deux phases des politiques d'urbanisme reflètent la position délicate de l'institution municipale à Turin, tiraillée entre stratégies d'affrontement et attitudes d'accommodement vis-à-vis des intérêts privés.

A partir de 1993, on assiste à un renouvellement de stratégie de la municipalité. Au début des années 1990, la classe politique locale est décimée par les retombées locales des enquêtes "Mains Propres". La voie est libre pour une nouvelle classe politique, issue pour l'essentiel des milieux universitaires et économiques. Cette nouvelle classe politique est incarnée par Valentino Castellani qui est élu maire en 1993 sur la base du nouveau système électoral qui prévoit l'élection directe du maire. La nouvelle équipe municipale a pour ambition de faire sortir la ville de l'opposition stérile entre le grand pouvoir économique et les organisations du travail. Le diagnostic qu'elle établit est que Turin souffre d'une structure des rapports socio-politiques héritée de la période fordiste et qui est marquée par l'absence de communications entre différentes élites locales et la rareté des dispositions à coopérer. Par ailleurs, en tant que ville fordiste, Turin se distingue également par son isolement par rapport à son environnement. La ville s'est habituée à fonctionner en vase clos, à l'image d'une bureaucratie cherchant à limiter les influences extérieures ; elle est incapable de parler au monde, de communiquer vers l'extérieur, ce qui risque de lui être préjudiciable dans l'ère de compétition territoriale croissante qui s'ouvre en Europe.

La décision est alors prise de lancer l'élaboration d'un plan stratégique. Ce plan a deux objectifs principaux. D'abord, retisser des liens de communication et de coopération entre les différentes élites et les différents groupes sociaux ; dépasser une culture politique du conflit frontal et générer des dispositions collectives à projeter l'avenir de la ville. Ensuite, internationaliser la ville, la doter d'une visibilité à l'extérieur mais aussi y développer les fonctions internationales.

Les effets du plan : construction de dispositifs de gouvernance et réhabilitation de la direction politique

Le processus d'élaboration du plan stratégique *Torino Internazionale* est lancé en 1998, au début du second mandat de Valentino Castellani. Sa signature intervient au début de l'année 2000. L'élaboration du plan semble avoir eu un certain nombre d'effets positifs sur le système des rapports socio-politiques au sein de la ville et sur la place de l'administration municipale

dans le système de gouvernance de la ville (Pinson, 2002b). Le plan a permis d'établir des liens de communication et de coopération entre des acteurs et des groupes -classe politique, syndicats, mouvements associatifs, organisations patronales- qui jusqu'alors privilégiaient des stratégies d'évitement. Le processus d'élaboration du projet a eu pour effet de construire une structure d'échanges, un espace de concertation et de mises à plat d'enjeux collectifs qui jusque-là n'existaient pas dans une ville où la politique se résumait à l'opposition frontale entre la FIAT et les représentants du travail. Le processus relativement ouvert d'élaboration du plan a eu des effets inattendus notamment en termes d' "exhumation" de certaines ressources territoriales. Ainsi, alors qu'au départ, la problématique du plan stratégique était la question du développement du tourisme à Turin, petit à petit, les parties prenantes ont été amenés à découvrir ensemble les ressources spécifiques du territoire turinois. Ainsi, alors que les représentations dominantes sur la ville amenaient une majorité d'acteurs à envisager un avenir post-industriel pour la ville, la découverte collective de liens de transfert de technologie existant dans un certains secteurs industriels, l'automobile mais aussi l'industrie du stylo, ont amené les parties prenantes à prévoir des actions pour soutenir la structuration de ces réseaux de coopération. Sur le plan opérationnel, le processus de plan a aussi permis le rapprochement entre certains opérateurs, entre lesquels l'absence de liens forts tendait à retarder la réalisation d'infrastructures. Le fruit de cet effort a été la capacité des acteurs turinois à réaliser les infrastructures en temps pour l'accueil des Jeux Olympiques d'hiver de 2006.

Mais le véritable effet du plan a été avant tout de nature organisationnelle. Il a eu pour effet de faire émerger la ville comme acteur collectif (Pinson, 2002b) et de faire de la municipalité turinoise l'acteur nodal de cette constitution de Turin en acteur collectif. Au travers du plan stratégique, l'équipe municipale a imposé une échelle d'échanges sociaux entre acteurs urbains et un agenda pour ces échanges. Au travers du thème du positionnement international de la ville, elle a imposé un thème d'échanges alternatifs à la confrontation entre capital et travail. En invitant les acteurs sociaux locaux à élaborer collectivement des lignes stratégiques et des actions concrètes, elle a imposé l'échelle urbaine comme échelle de médiations. L'élaboration du plan stratégique a donc permis d'accompagner un processus de pluralisation du système politique turinois. Jusque-là, le système politique était centré autour de la FIAT et l'institution municipale y était marginalisée. L'inefficacité des tentatives de la commune pour contrôler les formes d'urbanisation tout au long de la période d'après-guerre en fut l'illustration. Au travers du plan stratégique, la municipalité ne s'est pas tant substituée à la FIAT en tant qu'acteur central des dispositifs de gouvernance, elle a mis en place les conditions de possibilité pour que des visions collectives du futur de la ville soient élaborées et partagées et que des accords

opératoires soient construits autour de projets concrets. Elle a mis sur pied des mécanismes de gouvernance dont elle se propose d'être l'acteur garant.

Très clairement, la planification stratégique opère comme un dépassement de ce qui a constitué pendant longtemps l'enjeu central de l'activité planificatrice. L'objectif central n'est plus tant de contrôler l'usage des sols mais de constituer une capacité institutionnelle à l'échelle de la ville (Healey *et al.*, 1997), de générer de la capacité politique urbaine (Stone, 1993) au travers de processus interactifs de "*visioning*" et de décision. Le pari est fait que c'est en organisant un alignement cognitif entre les différents acteurs impliqués dans les politiques urbaines, en développant des relations de confiance entre eux et entre eux et l'institution municipale que l'on peut parvenir à la mise en œuvre de choix collectifs en termes de développement urbain et de destination des sols. La planification stratégique est donc un préalable organisationnel à la planification urbaine.

2.2 Planification stratégique et intégration métropolitaine

Puisque la planification stratégique semble avoir été propice, à Turin, au rapprochement entre les différents acteurs, groupes et intérêts constituant le système d'action urbain, et à un renforcement, sous l'égide de la municipalité turinoise, d'une capacité d'action collective, on peut légitimement se demander si elle a pu aussi participer à accélérer la construction de structures de gouvernance métropolitaine.

L'échec de la mise en place d'un gouvernement métropolitain

A Turin, comme dans d'autres métropoles italiennes, les acteurs politiques et administratifs ont pendant longtemps privilégié la voie institutionnelle la plus ambitieuse pour régler les problèmes de gouvernement des espaces métropolitaines, celle de la constitution d'un gouvernement métropolitain, d'une structure institutionnelle nouvelle s'appropriant les compétences stratégiques (Lefèvre, 1998). Dès 1951, certaines communes de l'agglomération turinoise se réunissent pour établir un plan d'aménagement intercommunal qui ne verra jamais le jour. Dans les années 1970, la région Piémont récemment créée tente de lancer un *comprensorio*, niveau intermédiaire de gestion des aires métropolitaines censé concurrencer la province. Son échec affaiblit durablement la voix de la province en matière de gouvernement

métropolitain. Dans les années 1980, provinces et communes reprennent la main. Cependant, à cette époque, les stratégies municipales isolées tendent à prévaloir sur tout effort de création d'une entité métropolitaine.

La décennie 1990 voit à nouveau des projets de réformes institutionnelles entrer en concurrence. La loi 142/1990 sur les cités métropolitaines donne aux régions la compétence de délimiter les futures entités métropolitaines. Dans la foulée, la région du Piémont présente un projet de loi délimitant une cités métropolitaine composée de 33 communes (Maggi, Piperno, 1999). Cependant, trois ans plus tard, la loi 81 de 1993 fait des maires les premiers représentants de l'exécutif en Italie à être élus directement par les citoyens. Le leadership des maires et des communes vient nettement contrebalancer celui des régions. Cependant, le nouveau maire de Turin élu dans le cadre de la nouvelle loi, Valentino Castellani, n'en fait pas une priorité de son premier mandat. La nécessité de découper le territoire de la ville-centre en arrondissements n'est guère engageante pour le maire d'une grande ville qui vient de reconquérir des marges de manœuvre politiques et institutionnelles. En 1994, la région Piémont propose de constituer une association métropolitaine composée des communes concernées, des exécutifs régional et provincial mais également des chambres consulaires, des universités, fondations, associations, entreprises publiques. L'entreprise tourne court avec la conquête de la région par le centre-droit en 1995. Comme dans le cas de la planification urbaine, "le mieux est l'ennemi du bien" : la fixation d'un objectif institutionnel trop ambitieux car politiquement infaisable tend à condamner tout effort d'intégration métropolitaine à l'inanité.

Parallèlement à ces très laborieux efforts consistant à faire émerger une institution métropolitaine, la coopération fonctionnelle, elle, progresse à partir de la deuxième moitié des années 1980. Dans le domaine de l'alimentation en eaux, malgré l'absence de structures métropolitaines, on n'a pas assisté à la multiplication des entreprises communales. L'entreprise municipale de Turin offre ses services à des communes limitrophes et, par ailleurs, des entreprises privées réunies en consortium offrent leurs services à d'autres communes. Dans le domaine des transports collectifs, les nombreux opérateurs ont mis en place des systèmes tarifaires intégrés.

Torino Internazionale et la timide relance de la question métropolitaine

Clairement, les discussions relatives à la constitution de structures de gouvernement métropolitain qui furent menées dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique *Torino*

Internazionale ne furent ni les plus mobilisatrices, ni les plus enthousiasmantes. Une des six lignes stratégiques du plan a beau avoir été consacrée à la construction d'un gouvernement métropolitain, il n'en est pas sorti grand chose si ce n'est l'engagement à "créer de nouvelles formes de gouvernance" et à "mettre en place des services à l'échelle métropolitaine". Ces deux objectifs ont concrètement débouché sur la création d'une Association "*Torino Internazionale*", sorte de comité politique chargé de "monitorer" la mise en œuvre du plan et de rappeler régulièrement ses signataires à leurs engagements, la création d'une agence métropolitaine des transports, ... et sur l'institution d'une Conférence Métropolitaine. Cette Conférence, co-présidée par le maire de Turin et la présidente de la Province de Turin, regroupe 37 communes de la première et de la deuxième couronne turinoise (Rosso, 2004).

La création de la conférence métropolitaine pourrait être considérée comme un événement attestant du fait que le processus de planification stratégique a permis de lever un certain nombre des réticences des communes de la première ceinture face à la coopération métropolitaine. Il est d'ailleurs indéniable que le plan stratégique a eu des effets cognitifs sur les élus de la périphérie turinoise. L'accent mis sur les enjeux liés à l'internationalisation de la ville, sur la prégnance des logiques de compétition territoriale a eu sans doute un effet disciplinaire rendant politiquement envisageable de s'inscrire dans une dynamique de construction métropolitaine. Les communes de la première ceinture qui voyaient jadis dans la Cité métropolitaine le risque de voir la ville de Turin étendre son emprise, sont aujourd'hui les premiers supporteurs de la création d'une structure métropolitaine. Cependant, il ne faut pas exagérer le poids institutionnel de cette Conférence dans la fabrique des politiques urbaines. Conçue comme une institution expérimentale, la conférence constitue une table de négociation autour de laquelle acteurs politiques et techniques peuvent se réunir pour régler certains problèmes ponctuels de coordination sur des dossiers nécessitant des accords entre plusieurs communes (développement économique, planification territoriale, transports et infrastructures, environnement, sport, culture, santé, etc.). Elle s'apparente dans son fonctionnement aux instruments mis en place en Italie dans les années 1980 tels que *l'accord de programme* ou les *conférence de services* (Bobbio, 2000). Ces dispositifs constituent des formes de coopération inter-sectorielle peu institutionnalisées qui, sur des objets ponctuels ou des opérations complexes, permettent d'opérer une médiation rapide entre une pluralité d'intérêts publics afin d'accélérer les processus de décision et de mise en œuvre. Il s'agit d'articuler, sur un projet concret (Coupe du Monde de Football en 1990, Jubilé en 2000), les

interventions des différents segments sectoriels, de fixer des échéances et de rappeler chacune des parties prenantes à ses engagements².

Au total, si la planification stratégique a permis une certaine avancée de la coopération métropolitaine, ce n'est que sur des aspects ponctuels d'organisation des services métropolitains. En revanche, sur les aspects plus cruciaux de planification territoriale, et donc de redistribution de la rente foncière, là, les choses n'ont guère avancé. Ici, on touche du doigt les limites d'une approche de l'intégration métropolitaine sur la base du volontariat et de la prospective. Tant qu'il n'y a que des stratégies, des visions à partager, les acteurs politiques sont tout à fait disponibles à se livrer à des coopérations métropolitaines. Ces coopérations peuvent même déboucher sur une redéfinition de leurs intérêts politiques, comme c'est le cas des communes de la première ceinture. En revanche, il semble difficile d'envisager le lancement de politiques visant à redistribuer la valeur urbaine (politiques de planification territoriale, politiques du logement, politiques d'infrastructures) sans qu'une institution intercommunale ou intercommunale soit créée. La création d'une institution avec des processus de décision formels permettant le cas échéant de passer outre le veto d'une commune pourrait permettre de dépasser le stade du "*city visioning*" et de mettre en œuvre des politiques redistributives. La création d'une institution permettrait aussi de générer des processus d'institutionnalisation. Autrement dit, la création de nouvelles positions institutionnelles, de nouveaux rôles politiques –de président de structures métropolitaines, de vice-président, de présidents de commission, etc.- pourrait ouvrir des nouvelles opportunités d'investissement politique pour certains acteurs. Les acteurs qui investiraient ces rôles redéfiniraient leur propre intérêt politique autour des échelles et des institutions métropolitaines ou intercommunales. Ils auraient à cœur de développer des politiques plus ambitieuses à cette échelle. Ce faisant, ils pourraient contribuer à renforcer ces institutions. Tant que ces rôles et ces institutions ne sont pas "inventés" et donc pas investis, on se demande comment la coopération métropolitaine peut se renforcer.

Conclusion

² . Les décisions de ces instances intersectorielles permettent de déroger au système de renvois, d'accords préalables et d'approbations qui caractérise les processus administratifs italiens. Dans le domaine de l'urbanisme, le système des accords de programmes permet à plusieurs administrations publiques d'agir en dérogation des plans en vigueur.

D'une certaine manière, au travers de l'approche italienne de la planification stratégique et de l'intégration métropolitaine sur la base du volontariat, on touche du doigt les limites des formes d'action publique urbaine qui consistent à mettre entre parenthèses les enjeux institutionnels et réglementaires pour se concentrer sur l'alignement cognitif des acteurs, sur la construction collective des visions, bref qui privilégie le projet par rapport à la procédure. Dans un pays caractérisés par les difficultés à mettre en œuvre des réformes institutionnelles, ces approches ont permis de dépasser le préalable institutionnel et de mettre en place des formes de coopération. Elles ont permis de créer les conditions cognitives d'une disposition des élus et des fonctionnaires locaux à coopérer. Mais ces coopérations ne peuvent concerner, dans cette approche, que des secteurs dans lesquels des enjeux redistributifs ne se posent pas.

A Turin, deux voies semblent se dégager pour franchir le pas suivant, celui du développement de politiques redistributives. La première consisterait à faire de l'association *Torino Internazionale*, constituée pour suivre la mise en œuvre du plan stratégique et regroupant, entre autres, 22 communes, une structure de coopération métropolitaine pouvant devenir le cadre dans lequel seraient conçues et mises en œuvre des politiques redistributives. Cette solution implique une relative stabilité de l'équilibre politique au sein de l'association et un entretien permanent de la fibre prospective. Elle présente l'inconvénient, en outre, d'être très vulnérable, exposée aux aléas de l'implication des entités associées. Elle présente aussi l'inconvénient de ne créer aucune position institutionnelle nouvelle que certains leaders politiques pourraient investir. La deuxième solution, qui semble avoir les faveurs du maire actuel de Turin, Sergio Chiamparino (Démocrate de gauche, ex-PCI), consisterait à transformer la Ville de Turin en Cité métropolitaine dotée de pouvoirs et de ressources accrues par rapport à une simple commune et de créer au sein de la ville des circonscriptions communales en intégrant les communes périphériques volontaires. On voit clairement ici qu'un leader politique est prêt à franchir le pas de la création institutionnelle parce qu'il y voit la création de nouvelles positions de pouvoir à investir. Si la création institutionnelle a souvent été la lubie des réformateurs et si l'enjeu de la création de nouvelles institutions métropolitaines a souvent dispensé les acteurs locaux –en France comme en Italie d'ailleurs– de réfléchir en termes de projets et de stratégies, il est peut-être temps de reconsidérer la force des institutions et leur capacité à opérationnaliser les stratégies.

Références :

- Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La tour d'aigues, L'aube.
- Bagnasco A. (1997), "Italie : une régionalisation en trompe-l'œil", in Le Galès P., Lequesne C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte-Syros.
- Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della *governance* urbana", *Territorio*, n°13.
- Bobbio, L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n°58, aprile 2000
- Calise M. (1994), *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi.
- Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1987
- Chisholm D. (1989), *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione : stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Dente B., Bobbio L., Fareri P., Morisi M. (1990), *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze*, Torino, Milano, Bologna, Il Mulino.
- Ferraresi F., Tosi A. (1979), "Crisi della città e politica urbana", in Graziano L., Tarrow S. (dir.), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, pp. 559-605.
- Gambino R. (1993), "Progetti di città e politiche urbanistiche", *Sisifo*, n°25.
- Gualini E. (2004), "The Milan urban region and local cooperation: framing local governance by innovating policies", in V. van Stipdonk, F Hendriks, P. Tops (eds), *Getting it together. Innovative forms of cooperation between local and regional authorities*, London, Frank Cass.
- Healey P. (1996), "Planning through debate : the communicative turn in planning theory", in Campbell, S., Fainstein, S. (eds), *Readings in Planning Theory*, Oxford, Blackwell.
- Healey P., Khakee A., Motte A., Needham B. (eds) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*, Londres, UCL.
- Indovina F. (1987), "La Fiat e la città", *Archivio di studi urbani e regionali*, n°29.
- Innes J. (1996), "Planning through consensus building. A new view of the comprehensive planning ideal", *APA Journal*, vol. 62, n°4.
- Jouve B., Lefèvre C. (dir.) (1999), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos-Economica.
- Lefèvre C. (1998), "Metropolitan government and governance in Western countries : a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n°1, pp. 9-25.
- Maggi M., Piperno S. (1999), "Turin : la quête vaine de Gargantua", in Jouve B., Lefèvre C., *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos,.
- Mazza L. (1988), "Politica amministrativa e pianificazione", *Spazio e società*, n°42, juil-sept.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Milan, Franco Angeli.

- Oliva F. (1993), "Le città e i piani", in Salzano, E. (dir.), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, Roma, Editori Riuniti.
- Pinson G. (1999), "Echelles fonctionnelles et politiques. Projets urbains et construction des agglomérations", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, mars 1999, p. 130-139.
- Pinson G (2002a), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I.
- Pinson G (2002b), "Political Government and Governance. Strategic Planning and the Reshaping of a Political Capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26-3, pp. 477-493.
- Pinson G. (2005a), "Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e "cul-de-sac" democratico", in Francesca Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, pp. 137-157.
- Pinson G. (2005b), " "Un fleuve pour lien". Nantes and Pays de la Loire regional governance: problem and project driven cooperation in the French context", in F. Hendriks, V. van Stipdonk, P. Tops (eds), *Urban-regional cooperation in the European Union: practices and prospects*, London, Frank Cass, pp. 119-141.
- Pugliese T., Spaziante A. (dir.) (2003), *Pianificazione strategica per la città : Riflessioni dalle pratiche*, *Scienze Regionali*, n°35, Milan, Franco Angeli-Associazione Italiana delle Scienze Regionali.
- Rosso E. (2004), "Torino : policies and actions at a metropolitan level", papier présenté dans le cadre du colloque *La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité*, XXVII Entretiens du Centre Jacques Cartier, Montréal, 7-8 octobre.
- Salzano E. (1993) (dir.), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana : 1942-1992*, Roma, Editori riuniti, 1993.
- Vandelli L. (2000), *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- Wildavsky A. (1980), *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, London, McMillan.