



**HAL**  
open science

# Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ?

Daniel Béhar, Aurélien Delpirou

## ► To cite this version:

Daniel Béhar, Aurélien Delpirou. Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ?. Métropoles, 2018, 23, 10.4000/metropoles.6577 . hal-03714721

**HAL Id: hal-03714721**

**<https://hal.science/hal-03714721>**

Submitted on 5 Jul 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/336788995>

# Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ? Institutional Reforms And Metropolitan Govern...

Article in *Métropoles* · December 2018

DOI: 10.4000/metropoles.6577

CITATION

1

READS

40

2 authors, including:



Daniel Béhar

University of Paris-Est

41 PUBLICATIONS 84 CITATIONS

SEE PROFILE



**Métropoles**

23 | 2018  
Varia

---

## Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ?

*Institutional Reforms And Metropolitan Governance in France and Italy: A New Future for Territorial Planning?*

Daniel Béhar et Aurélien Delpirou

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6577>  
ISSN : 1957-7788

### Éditeur

ENS Éditions

Ce document vous est offert par Université Paris-Est Créteil Val de Marne



### Référence électronique

Daniel Béhar et Aurélien Delpirou, « Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ? », *Métropoles* [En ligne], 23 | 2018, mis en ligne le 22 janvier 2019, consulté le 04 février 2019. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/6577>

---

Ce document a été généré automatiquement le 4 février 2019.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ?

*Institutional Reforms And Metropolitan Governance in France and Italy: A New Future for Territorial Planning?*

Daniel Béhar et Aurélien Delpirou

---

- 1 Le changement de la carte institutionnelle aux échelles régionale et métropolitaine a été au cœur des récentes réformes territoriales de part et d'autre des Alpes. En France, les lois MAPTAM (janvier 2014) et NoTRE (août 2015) ont conduit non seulement à la redéfinition des Régions<sup>1</sup> (dont le nombre est passé de 27 à 18 dont 13 en France métropolitaine), mais aussi à l'instauration de 15 Métropoles, dont les trois plus grandes (Paris, Lyon et Marseille) disposent d'un statut spécial. En Italie, au terme d'un parcours législatif engagé dès 1990, la loi dite « Delrio » (avril 2014) a institué 14 *Città metropolitane* (CM) en lieu et place des Provinces dont elles étaient le chef-lieu, tandis que la réforme régionale souhaitée par le gouvernement de Matteo Renzi (Partito Democratico) a été refusée par referendum en décembre 2016. Concomitants, les projets français et italien avaient des motivations pour partie similaires, entre renforcement des grandes villes et rationalisation de l'action publique locale.
- 2 Dans les deux pays, la question de la planification territoriale a occupé une place notable mais ambiguë dans les débats politiques et médiatiques suscités par ces projets. D'un côté, le renouvellement des documents d'aménagement et d'urbanisme a pu apparaître comme le levier d'une nouvelle gouvernance d'échelle métropolitaine et/ou régionale, au prix de reconfigurations institutionnelles souvent conflictuelles et inachevées. De l'autre, la place

du plan dans les stratégies de développement territorial et donc sa nature, son échelle et ses modalités ont fait l'objet de nombreuses hésitations.

- 3 Dans ce contexte, cet article propose de s'interroger sur les liens entre réformes institutionnelles et évolutions de la planification territoriale en France et en Italie. Après avoir rappelé les ressorts des deux projets et les recompositions qu'ils ont induites dans le jeu d'acteurs de l'action publique territorialisée (I), on se demandera dans quelle mesure la prise en compte de nouveaux enjeux territoriaux et la redéfinition des mailles régionale et métropolitaine ont conduit à un renouvellement des démarches et des outils de planification (II). Enfin, la focale sera portée sur les deux villes capitales, Paris et Rome, qui témoignent de manière singulière à la fois du rôle historique, mais contrasté, de la planification et des évolutions en cours (III).
- 4 Cette analyse séquentielle et comparative de l'action publique se fonde une fréquentation longue et continue des terrains français et italien<sup>2</sup>. L'intérêt de la comparaison réside notamment dans le constat d'une apparente convergence entre les trajectoires institutionnelles des deux pays. Ce parti pris permettra également de s'interroger de manière plus générale sur la tension entre standardisation, circulation des modèles et territorialisation de l'action publique en Europe.

## 1. L'affirmation du couple Métropoles/Régions : une convergence partielle

- 5 Aussi bien en France qu'en Italie, l'État central a mis en œuvre une refonte majeure, quoiqu'inaboutie, de la carte institutionnelle. Celle-ci tend à rapprocher de nouveau deux configurations initialement assez proches, mais qui s'étaient nettement différenciées depuis les années 1990.

### 1.1. Des reconfigurations en écho

- 6 En effet, au-delà de leur concomitance, les deux projets ont des objectifs communs. Il s'agit tout d'abord de prendre acte du fait métropolitain et de son rôle moteur dans le développement territorial. Ainsi, en Italie comme en France, dont les réseaux urbains sont pourtant très différents (Delpirou et Rivière, 2013), le choix a été fait d'instituer des métropoles institutionnelles dans un cadre national relativement homogène (Cremaschi *et al.*, 2015). Par ailleurs, les deux réformes s'inscrivent dans un agenda européen de simplification administrative et de réduction des dépenses publiques, sous la pression de la crise financière qui fragilise les États (Janssen-Jansen et Hutton, 2011). Comme le résume l'institut statistique italien ISTAT, cité par Dominique Rivière, l'ambition était de promouvoir une « approche intégrée [...] pour réduire les redondances, [...] combler les carences et mettre en œuvre une gestion territoriale plus efficace » (Rivière, 2015, p. 3). Ainsi, les lois adoptées prévoient des transferts de compétences aux Métropoles issues aussi bien « du haut » (les Régions) que « du bas » (les Communes).
- 7 Toutefois, les deux projets ne s'enracinent pas dans le même contexte. La France est marquée par un émiettement communal structurel et régulièrement conforté, qui a durablement fait obstacle à la reconnaissance du fait urbain (Ascher, 1998). La régionalisation a été mise en place durant les Trente Glorieuses de manière paradoxale (Béhar, 2015), entre affirmation comme idéal moderniste et structuration comme pouvoir

faible. Les Régions disposent, en effet, d'une légitimité électorale limitée, les listes étant départementales. Leurs principales compétences les placent dans une position de « maîtrise d'ouvrage partagée » (les transports avec la SNCF, les lycées avec l'État), tandis que nombre de leurs interventions consistent essentiellement à accompagner les investissements des collectivités de rang inférieur. Comme la France, l'Italie comprend trois niveaux de collectivités territoriales : les Régions (20), les Provinces (110) et les Communes (8 000). Alors que les deux dernières sont des institutions issues de l'unification italienne, fortement inspirées du modèle napoléonien (Galluccio, 2015), la plupart des Régions n'ont été instituées que dans les années 1970 à des fins d'aménagement du territoire. Cependant, l'architecture institutionnelle italienne a rapidement évolué depuis une trentaine d'années vers une forme singulière de fédéralisme régional (Ferlaino et Molinari, 2009). Depuis la série de lois dites « Bassanini » en 1997-1998 et la réforme constitutionnelle du 8 mars 2001, les Régions constituent un échelon de pouvoir incontournable et un maillon essentiel du système d'administration locale. Elles disposent, en effet, de larges compétences en matière de santé (domaine qui absorbe une large partie de leur budget), de tourisme, de formation, de transports, de culture et de développement économique et territorial. Par ailleurs, les Régions détiennent une « compétence législative générale » et exercent une tutelle administrative sur les institutions infrarégionales. La décentralisation a toutefois également concerné ces dernières : depuis la fin des années 1990, toutes les collectivités territoriales italiennes disposent d'un exécutif et d'un conseil élus au suffrage universel direct (Rivière, 2004). Enfin, au terme d'une politique volontariste de fusions, l'Italie compte un peu moins de 8 000 communes. À l'exception de Rome, la fragmentation des périphéries métropolitaines n'en demeure pas moins assez forte, notamment dans les aires urbaines du Nord (Rivière, 2015).

## 1.2. Des réformes « par le haut » restées inachevées

- 8 En France, les réformes récentes ont été menées dans deux directions principales. D'une part, la carte régionale a été refondée, sans logique claire ni expertise préalable, faisant passer le nombre de Régions de 22 à 13 par fusion sans redécoupage. D'autre part, les Métropoles ont été instituées au terme d'un processus qui a dans une large mesure échappé aux acteurs locaux. Seule la Métropole de Lyon témoigne d'une construction institutionnelle par le bas, fruit d'un accord politique local transposé dans la loi. À Paris, la « métropole intégrée » voulue par le Parlement s'est substituée de façon brutale à la « métropole confédérée » jusqu'alors construite pas à pas par Paris et les communes voisines dans le cadre d'une « conférence métropolitaine des Maires » (Lacoste, 2013). En s'insérant entre la Région Ile-de-France et les départements de petite couronne, la MGP (Métropole du Grand Paris) instaure une situation complexe à cinq niveaux (avec les communes et les intercommunalités) qui devra être rapidement adaptée<sup>3</sup>. À Marseille aussi, la Métropole la plus étendue de France a été instituée contre l'avis de la plupart des élus locaux (à l'exception du maire de la ville-centre). Enfin, le nombre de Métropoles de droit commun – limité à moins d'une dizaine dans les premières versions du projet de loi en 2013 – a été finalement étendu à 19 en 2017 afin de garantir une égale distribution dans toutes les régions. Plus largement, la réforme s'est heurtée tant à la résistance du fait communal (attaché au maintien de ses prérogatives, notamment en matière de droit des sols)<sup>4</sup> qu'au refus de la suppression des départements.

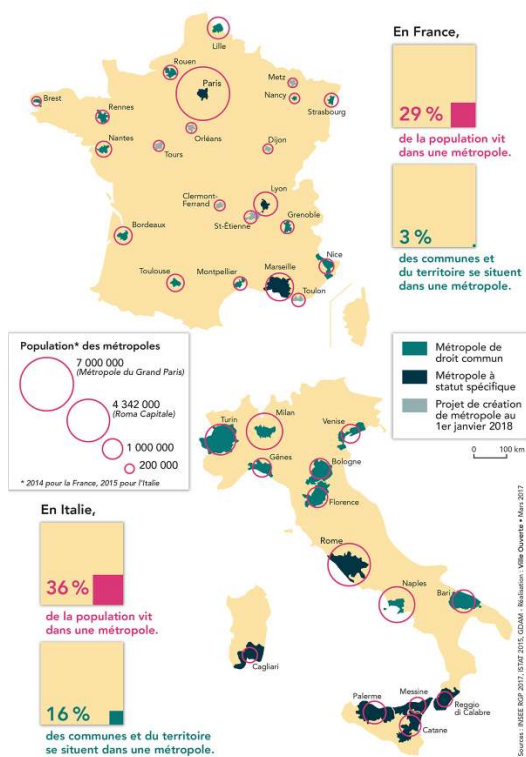
- 9 En Italie, c'est presque à la surprise générale que le législateur est parvenu à adopter une réforme dont les premiers fondements avaient été posés il y a plus de 25 ans par la loi n° 142/1990 sur les *Città metropolitane* (CM)<sup>5</sup>. En effet, la mise en œuvre de celle-ci s'est enlisée dans les turpitudes politiques des années 1990 et a suscité de nombreuses réticences, notamment de la part du Sénat et des exécutifs régionaux alors en pleine affirmation (Martinotti, 1999). Bien qu'ayant été inscrites en 2001 dans le titre V de la constitution italienne, les CM demeuraient, au début des années 2010, l'arlésienne voire la « plaisanterie » (Matteo Renzi<sup>6</sup>) de la réforme territoriale transalpine. Comme en France, la création des Métropoles a été imposée aux grandes villes, y compris celles qui, à l'instar de Bologne (Bernadou, 2015), s'étaient engagées dans une construction métropolitaine « par le bas ». Toutefois, le projet de réforme institutionnelle, à visée beaucoup plus large, est ici aussi resté inachevé : faute de majorité suffisante pour être adopté au Parlement<sup>7</sup>, il a été soumis au peuple italien par référendum en décembre 2016. En votant « non » à près de 60 %<sup>8</sup>, les électeurs ont refusé non seulement la transformation du Sénat, mais aussi la limitation du pouvoir des Régions et le démantèlement des Provinces hors zones métropolitaines<sup>9</sup>. Par ailleurs, la loi Delrio est volontairement restée très vague à la fois quant aux moyens attribués aux CM pour remplir leurs missions et quant à l'organisation concrète des rapports entre les nouvelles institutions, l'État, les Régions et les Communes (Citroni, Galanti et Profeti, 2016).

### 1.3. Entre reconnaissance métropolitaine et réévaluation de la question régionale

- 10 L'institution des Métropoles dans les deux pays témoigne à la fois d'enjeux similaires et de modalités de construction différentes. Le cas français est marqué par une double dynamique d'hétérogénéité et de labellisation. Les périmètres métropolitains présentent plusieurs cas de figure. Dans la majorité des cas (Lille, Nantes, Rennes, Nancy, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse, etc.), il s'agit d'un changement de statut intercommunal à périmètre constant. On retrouve alors les contrastes originels, du périmètre le plus large (Lille) au plus restreint (Nancy). D'autres métropoles ont été créées en s'étendant pour atteindre le seuil requis de 450 000 habitants (Clermont-Ferrand, Saint-Etienne). Enfin certaines sont des créations nouvelles par fusion/absorption (Paris, Marseille). Le résultat est une grande hétérogénéité des périmètres, de l'« infra-agglomération » dense (Paris, Lyon) au bassin de vie métropolitain (Marseille). Par ailleurs, pour une même appellation, trois types de statuts coexistent : le droit commun de type intercommunal (19) ; le statut dérogatoire (Paris et Marseille) ; la collectivité à statut particulier (Lyon). Enfin, sur le plan des prérogatives d'action publique, la création des métropoles ne change pas véritablement la donne. Leurs compétences sont globalement celles de la maille préexistante la plus importante (celle des communautés urbaines). Cependant, elles disposent d'une capacité renforcée de négociation des compétences départementales ou régionales. Se joue ainsi, plutôt qu'un véritable changement institutionnel, un processus de « labellisation » de la strate supérieure des villes françaises, marqué par une grande hétérogénéité de taille, de statut, de périmètre et de situation territoriale ; c'est une forme de « gouvernement par les honneurs »<sup>10</sup> qu'exprime la reconnaissance métropolitaine.
- 11 Au contraire, la situation italienne est marquée par une double dynamique de substitution et d'homogénéisation. La loi Delrio définit les *Città metropolitane* comme « des

autorités territoriales de grande étendue » (*enti territoriali di area vasta*) dont le périmètre est identique à celui des Provinces qu'elles remplacent. Comme l'a montré Dominique Rivière (2016), le cadre provincial ne correspond pour autant ni aux unités morphologiques urbaines (proches de nos agglomérations) ni aux systèmes locaux de travail (proches de nos aires urbaines<sup>11</sup>). Ainsi, cet adossement à des mailles existantes n'exclut pas des différences importantes en termes de nombre de communes (41 à Bari contre 315 à Turin) et de poids démographique (550 000 habitants à Reggio de Calabre contre plus de 4 millions à Rome). En réalité, aucun critère objectif n'a été stabilisé pour justifier la création d'une CM : comme en France, plusieurs autres grandes villes, comme Padoue, ou Trieste, ont d'ores et déjà demandé à intégrer le « club métropolitain ». En outre, le statut des CM fixé par la loi s'applique partout, sauf à Rome, qui bénéficie de dispositions spéciales<sup>12</sup>. Il demeure volontairement assez vague, le législateur prévoyant que les statuts définitifs soient déterminés au cas par cas par des lois régionales. De même, si le bloc de compétences attribuées est identique de Milan à Catane – et peu ou prou assez proche de celui des anciennes Provinces –, la loi a laissé de larges marges de manœuvre sur de nombreux points stratégiques : relations entre les autorités locales, hiérarchie des normes, partage des ressources humaines et financières.

Carte 1. Les nouvelles institutions métropolitaines en France et en Italie



Sources : auteurs, agence Ville Ouverte

- 12 À une échelle plus large, en France, le train de réformes a été placé sous le signe du passage de la décentralisation à la régionalisation : les Régions ont été reconfigurées « par le haut » et dotées d'une capacité prescriptive inédite, adossée à leurs deux champs de compétences historiques, l'aménagement du territoire et le développement économique. Le résultat fait émerger de très grandes régions (plutôt au sud, comme Nouvelle-Aquitaine et Occitanie), tout en laissant subsister des entités plus modestes, soit en raison



de rapports de forces géopolitiques (Bretagne), soit dans « les interstices » (Centre-Val de Loire). Quoi qu'il en soit, pour la première fois, avec les élections de 2015, on a assisté à un réel investissement politique régional et à un changement d'envergure des présidents de Région, incarné notamment par les figures de Valérie Pécresse (Ile-de-France), Xavier Bertrand (Hauts-de-France) ou Christian Estrosi (Paca). Mais cet affichage bute sur les limites du modèle de l'État unitaire français (refus du pouvoir législatif et réglementaire, maintien du cadre électoral départemental) et sur un contexte politique qui favorise des politiques orientées davantage vers le local et la proximité que vers le déploiement de fonctions stratégiques dans le cadre de « l'Europe des Régions ».

- 13 En Italie, au contraire, le fonctionnement largement décentralisé des Régions a suscité une défiance croissante au cours de la décennie 2010. Les administrations et les élus régionaux ont été régulièrement critiqués par la presse pour leur incompétence et leur clientélisme<sup>13</sup>. Par ailleurs, de nombreux experts estiment que la production législative régionale a été abusive, engendrant des concurrences récurrentes avec l'État et une multiplication des contentieux administratifs (Ferlaino et Molinari, 2009). Enfin, la grande variabilité des ressources propres des Régions a nourri le thème d'une « Italie à plusieurs vitesses », notamment dans le domaine sensible de la santé (Santucci, 2016). Dans ce contexte, la réforme proposée par le gouvernement Renzi prévoyait la réduction des pouvoirs législatifs régionaux, le conditionnement du transfert de compétences et de ressources à une « utilisation vertueuse » évaluée par le gouvernement, ainsi que le retour dans le giron de l'État de la compétence stratégique du tourisme et de certains pans de l'action sanitaire et sociale<sup>14</sup>. Si ces propositions semblent avoir été bien reçues par les Italiens, elles ont été balayées par les autres points, plus controversés, soumis à référendum<sup>15</sup>.

#### 1.4. Quelques leçons communes et de nombreuses questions vives

- 14 Dans les deux pays, le fait nouveau est sans conteste l'institutionnalisation du fait métropolitain. Toutefois, les conditions de la mise en place des Métropoles conduisent à s'interroger sur le sens de ce « tournant métropolitain ». Certes, les ressorts en sont connus : il s'agit non seulement de renforcer l'inscription des plus grandes villes dans la mondialisation via des dispositifs qui valorisent leur compétitivité, mais aussi de prendre acte de la rétraction des budgets publics et d'éviter les dérives du saupoudrage territorial.
- 15 Mais s'agit-il alors de repenser l'action territoriale à l'aune de la globalisation, en faisant le choix de l'option de concentration métropolitaine pour parier sur ses effets de « ruissellement » et de redistribution, comme le suggèrent plusieurs économistes (France Stratégie, 2016 ; Askenazy et Martin, 2015) ? Ou bien de réactiver et de poursuivre l'historique logique de déconcentration de la métropole parisienne, au nom de l'équilibre territorial, à travers un renforcement des métropoles existantes et la structuration d'une série de nouvelles métropoles ? Il semble impossible de conclure en l'état.
- 16 De même, les réformes récentes ont consacré la montée en puissance du couple Métropoles/Régions dans le gouvernement des territoires. Toutefois, cette reconnaissance institutionnelle ne règle pas les questions de leadership et de rivalités entre les unes et les autres (Béhar, 2013a). En France, on peut penser qu'il existe au moins trois scénarios : un partage des compétences sectorielles (c'est la logique de la loi) ; un partage des fonctions entre planification et aménagement (c'est ce qui semble émerger de fait) ; un partage politique des territoires (les territoires hors métropoles comme clients

privilegiés des Régions). En Italie, l'échec du référendum a consolidé (temporairement ?) le rôle des Régions et maintenu leur tutelle administrative et financière sur les autres niveaux institutionnels. D'après négociations, notamment quant au partage des compétences et des ressources, sont toutefois à prévoir avec les Métropoles. Leur issue dépendra dans une large mesure de l'affirmation politique de ces dernières au cours des prochaines années. De ce point de vue, la planification territoriale fait figure à la fois de révélateur et de laboratoire.

## 2. La planification territoriale à l'épreuve de la nouvelle donne institutionnelle : héritages et mutations

- 17 Dans les deux pays, le législateur a retenu un adossement sur l'instrument de la planification pour installer la nouvelle carte institutionnelle. Si celle-ci a connu son heure de gloire pendant la période de modernisation du milieu du XX<sup>e</sup> siècle, elle n'a jamais véritablement disparu du paysage de l'action territoriale. Toutefois, son retour sur le devant de la scène dans un contexte de globalisation néolibérale semble paradoxal, dans la mesure où il correspond à un changement de fonction de la planification, au travers notamment de sa procéduralisation.

### 2.1. L'étonnante résilience du plan

- 18 Force est d'abord de constater le contraste entre la multiplication des démarches de planification et le doute croissant quant à leur légitimité et à leur efficacité. En France, on est frappé par la permanence des idéaux planificateurs et des instruments dédiés. La planification spatiale s'installe durant les Trente Glorieuses comme mode d'intervention constitutif de l'État au nom de l'aménagement du territoire national. Sont ainsi créés, à travers la loi d'orientation foncière (1967), les instruments emboîtés du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et du Plan d'occupation des sols (POS). A partir des années 1980, la décentralisation conduit non pas à une remise en cause, mais à une généralisation locale des mêmes outils. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000) actualise et renforce ces derniers sous la forme des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU). Par ailleurs, on constate une démultiplication des schémas de planification sectorielle aux niveaux intermédiaires (Départements et Régions), dans une grande diversité de domaines : infrastructures de transports, biodiversité, plan climat-air-énergies, etc. Pourtant, les contestations se multiplient, oscillant entre critique des outils et des objectifs associés aux documents (lourdeur des procédures, démesure des ambitions affichées) et remise en cause de l'utilité même de la planification au regard de celle du projet (Douay, 2013).
- 19 La situation italienne apparaît tout autant paradoxale. D'un côté, la pratique et la culture de la planification territoriale sont anciennes et solidement établies. Alors qu'une première loi sur le « gouvernement du territoire » a été adoptée dès 1865, le régime fasciste a doté en 1942 la planification d'outils et de moyens modernes (loi générale d'urbanisme n° 1150/1942). Depuis cette date, le point cardinal du système italien est le *Piano Regolatore Generale* (PRG) : élaboré à l'échelle communale, il constitue à la fois un document programmatique qui précise les grandes options de développement de la ville et un instrument réglementaire extrêmement précis<sup>16</sup>. La complexité de ses contenus, la lourdeur de sa procédure d'élaboration et surtout son pouvoir prescriptif en matière

d'usage des sols ont contribué à le placer au centre des relations entre mondes académiques, milieux professionnels, pouvoirs publics et acteurs économiques en Italie (Cremaschi, 2010). D'un autre côté, de nombreuses recherches ont mis en lumière les échecs récurrents de la planification urbaine (Insolera, 2011). Le plus souvent dépourvues de patrimoine foncier et de moyens administratifs, techniques et financiers pour mettre en œuvre leur PRG, parfois directement liées aux intérêts privés, les administrations municipales italiennes n'ont pu empêcher l'explosion d'une urbanisation dérogatoire et informelle, d'abord selon un système de conventions avec les entrepreneurs, puis à travers le phénomène dit d'*abusivismo*<sup>17</sup>. Par ailleurs, le législateur a rencontré des difficultés structurelles à faire évoluer les outils existants : malgré des dizaines de tentatives de réforme et quelques modifications ponctuelles, la loi de 1942 est actuellement encore en vigueur dans le pays. Si ce constat est à nuancer en raison de la décentralisation de la législation et de la production des documents d'urbanisme à l'échelle régionale, tout un courant scientifique et culturel, représenté notamment par l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), réclame encore une grande loi nationale de réforme de la planification territoriale.

## 2.2. Entre régionalisation et métropolisation : la réactivation de la planification et ses incertitudes

- 20 En France, la création des Métropoles n'a pas donné lieu à la mise en place de nouveaux outils de planification, sauf pour la Métropole du Grand Paris. La seule nouveauté est que les Métropoles sont désormais dans l'obligation de mettre en place des PLU intercommunaux, intégrant une fonction programmatique, en matière de logement notamment. En revanche, à l'échelon régional, la loi substitue à la quarantaine de schémas sectoriels produits par chaque Région deux schémas « intégrateurs » : le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le Schéma régional pour l'aménagement, le développement durable et l'égalité des territoires (SRADDET). Ces deux documents marquent en théorie un retour à « l'essence » même de la planification en acquérant un caractère prescriptif. Toutefois, alors que la première génération de SRDEII, produite en 2016, ne comporte aucune mesure à caractère prescriptif, les débats parlementaires entre élus régionaux et urbains ont fortement encadré les prérogatives des SRADDET : juridiquement, les documents d'urbanisme locaux doivent seulement « prendre en compte » et être « compatibles » – et non pas « conformes » – aux règles énoncées par le schéma. Par ailleurs, celles-ci ne doivent pas impliquer de dépenses nouvelles pour les collectivités locales. Cette nouvelle donne de la planification régionale pose donc de multiples questions (Béhar et Desjardins, 2017) : les Régions vont-elles vraiment s'en saisir dans leurs relations avec leurs homologues élus locaux ? Assiste-t-on à une forme d'« étatisation » des nouvelles grandes Régions avec l'amorce d'une capacité réglementaire ? Quelle sera l'attitude de l'État, qui reste chargé d'approuver ces schémas et de vérifier leur application ?
- 21 En Italie, la régionalisation de la planification est effective depuis 2001. Les Régions élaborent leur propre loi d'urbanisme, qui définit les compétences attribuées aux échelons institutionnels inférieurs, ainsi que les outils et les moyens qui y sont attachés. Elles sont, par ailleurs, chargées de réaliser des schémas sectoriels et un *Piano Territoriale Regionale* (PTR), à la fois cadres de référence et tutelles juridiques pour les documents infrarégionaux en matière de programmation économique et sociale et de grands choix

spatiaux. Il existe, toutefois, des différences notables entre les Régions : dans certaines d'entre elles, les PTR ne stabilisent aucune vision stratégique et ne sont que la simple traduction des tutelles déjà imposées par l'État en matière environnementale et paysagère. Contrairement à ce qui est constaté en France, les évolutions récentes ont plutôt concerné l'échelon métropolitain. Le législateur a confié aux nouvelles CM des compétences en matière de « planification territoriale générale » et de « planification stratégique ». Alors que la première renvoie classiquement aux enjeux de coordination et d'harmonisation des différents plans territoriaux et sectoriels<sup>18</sup>, la seconde constitue la véritable nouveauté : chaque CM devra élaborer tous les trois ans un « plan stratégique » chargé de définir des objectifs socioéconomiques, culturels, urbains et environnementaux à moyen et long termes. La loi ouvre la possibilité pour ces plans de fixer des « contraintes et des objectifs à l'activité des communes » en fonction d'« exigences de niveau supérieur » (article 9). Ainsi, la perspective est bien celle de la disparition des PRG au profit des plans métropolitains. Comme en France, toutefois, les incertitudes demeurent nombreuses. Les plans métropolitains pourront-ils à la fois *coordonner les différents PRG existants et se fonder sur eux*, tout en servant de cadre de référence pour leur élaboration future ? L'échéance triennale, s'agissant de documents à portée stratégique, suscite également beaucoup de scepticisme chez les experts (Tortorella et Allulli, 2014)<sup>19</sup>. Enfin, si les *Città metropolitane* italiennes ont été dotées d'un pouvoir de planification territoriale, elles ne disposent pas plus qu'à Paris de compétences sur l'usage des sols et l'aménagement, auxquelles les Communes restent très attachées.

### 2.3. L'essor parallèle de la « procéduralisation » des plans

- 22 Si la planification mobilise la sphère d'acteurs techniques qui en vit – principalement les services de l'État et des agences d'urbanisme en France, des Régions et des Communes en Italie, mais aussi les bureaux d'études et de conseil –, les pouvoirs publics privilégient désormais de « nouveaux » modes de faire marqués par un triple primat.
- 23 En premier lieu, les démarches privilégient désormais la coopération sur la hiérarchie. En France, une réorganisation scalaire « en tenaille » (« par le bas » avec la disparition tendancielle des PLU communaux et « par le haut » avec la création des SRADDET) vient bousculer l'emboîtement gigogne des documents de planification et de leurs fonctions. En particulier, le SCOT – document de cadrage d'échelle intermédiaire – entre désormais en concurrence « périmétrale » avec le PLU intercommunal (PLUi<sup>20</sup>). Dans les cas où l'institution métropolitaine ne recouvre pas l'ensemble de l'aire urbaine, cela ne peut conduire qu'au développement de logiques coopératives, amorcées depuis une dizaine d'années sur le mode informel des « inter-SCOT ». Parallèlement, la loi a rendu impérative l'obligation de coopération entre exécutifs locaux au niveau régional à travers la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ; l'approbation du SRADDET fait partie de ses prérogatives. Cela incitera-t-il aussi à davantage de coopération interterritoriale, dans une logique inspirée du « *duty to cooperate* » anglais ou des conférences de coplanification allemandes ? Rien n'est moins sûr. En Italie, le système de planification a été infléchi depuis les années 2000 par un renforcement de la subsidiarité au détriment de la hiérarchie. Des scènes et des outils de coopération interinstitutionnelle *ad hoc* ont été mis en place, comme les « conférences des services » et les « accords de programme », qui offrent la possibilité d'approuver rapidement des variantes aux plans en vigueur sur la base d'accords et de contrats entre collectivités (Citroni, Galanti et Profeti, 2016).

Toutefois, plusieurs auteurs ont critiqué l'utilisation massive et détournée de ces instruments au service d'un « urbanisme contractuel » (*urbanistica contrattata*) réduit à une série de projets au cas par cas (Berdini, 2008).

- 24 En deuxième lieu, les plans témoignent d'un primat accordé aux grands objectifs de développement (la dimension stratégique) sur la question de l'usage des sols (la dimension réglementaire). Ainsi, en France, les PLUi affirment leur fonction programmatique, au premier chef en termes de cadrage des opérations d'aménagement et des politiques de logement, tout en réduisant leur caractère réglementaire (suppression du coefficient d'occupation des sols réglementant la constructibilité). On peut penser que la mise en œuvre des SRADDET suivra la même tendance. En Italie, la dimension stratégique de la planification a été développée à la fois « en interne », notamment dans le cadre des lois régionales d'urbanisme les plus innovantes des années 1990 (Toscane, Émilie-Romagne), puis de la création des *Città metropolitane*, et en « externe » : plusieurs grandes villes ont réalisé des plans stratégiques en dehors du champ réglementaire, parfois en abandonnant progressivement ce dernier comme à Milan (Mazza, 2000). Aussi, il existe un contraste assez net entre, d'une part, des démarches centrées sur la recherche d'attractivité au service du développement économique, faisant appel à de grands cabinets de conseils internationaux (Boston Consulting Group à Milan, Jeremy Rifkin à Rome) et d'autre part, des pratiques plus incrémentales adossées à des scènes de discussions entre acteurs publics et privés (à Bologne et à Turin par exemple). Un consensus existe toutefois dans les milieux professionnels pour estimer que les outils existants sont inadaptés à ces nouveaux modes de faire (Busti, 2017).
- 25 Enfin, en dernier lieu, la dimension programmatique des plans tend à supplanter leur dimension spatiale. En France, si les Régions s'engagent avec prudence dans leurs nouvelles responsabilités de planification, elles développent une forte activité de production de « plans-programmes » sectoriels (plan Vert, plan Littoral, plan Montagne), soit un ensemble de mesures calées sur la durée du mandat politique. Ainsi, les SRDEII élaborés en début du présent mandat régional sont marqués par des dispositions programmatiques organisées par filières économiques ou par types d'activités (comme l'économie sociale et solidaire). Ces mesures engagent uniquement la maîtrise d'ouvrage régionale et évitent d'actionner la valeur prescriptive du Schéma en imposant des règles aux autres collectivités. Par contre-coup, la dimension territoriale est largement absente de ces documents. La relation à l'État (contrats de Plan État-Région) et à l'Europe (programmes opérationnels) constitue un puissant facteur de cette inflexion programmatique de la planification régionale. En Italie aussi, les milieux professionnels de la planification militent désormais ouvertement pour l'adoption « de plans plus *programmatisques* et moins concentrés sur la question des droits à bâtir » (INU, 2012, p. 2). L'exemple romain est particulièrement emblématique à la fois de cette ambition et des difficultés de sa mise en œuvre.

Tableau 1. La planification territoriale en France et en Italie : un renouvellement croisé et inabouti

	FRANCE	ITALIE

<b>LES ÉCHELLES</b> Primat de la coopération sur la hiérarchie	De l'emboîtement scalaire à l'affirmation de deux niveaux (SRADDET régionaux et PLU Intercommunaux) Entre les deux, une multiplication des agencements coopératifs	D'un système vertical « en cascade » à la subsidiarité. Vers l'affirmation du niveau métropolitain entre Régions et Communes ?
<b>LES FONCTIONS</b> Primat de la dimension stratégique sur la dimension réglementaire	Des PLUI davantage programmatiques que juridiques Des SRADDET fixant davantage des « règles du jeu » que des « règles »	Du zonage à la stabilisation de prévisions de transformation urbaine consensuelles et de long-terme
<b>LES CONTENUS</b> Primat de l'approche sectoriel sur l'approche territoriale	Des plans-programmes sectoriels, avec une moindre territorialisation	La multiplication des « accords de programme » au cas par cas

Source : auteurs

### 3. La planification dans les métropoles capitales : du mythe au redéploiement ?

- 26 Pour finir, nous proposons d'étudier comment ces mutations de la planification, peu ou prou induites par les réformes territoriales, se traduisent dans le cas spécifique, mais emblématique, des métropoles capitales de Paris et de Rome. Certes, leur situation est singulière et elles ont fait l'objet de réformes institutionnelles spécifiques. En revanche, sur la longue durée, tant à Rome qu'à Paris, se sont déployés des processus de planification urbaine emblématiques. C'est à ce titre que l'analyse du mode d'emploi en cours de constitution dans les deux métropoles est mobilisée.

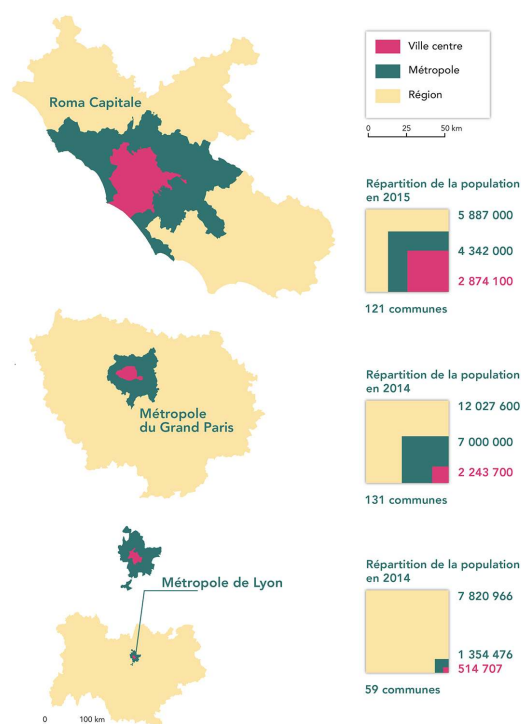
#### 3.1. Des capitales moins comparables que leur pays ?

- 27 En première lecture, les réalités métropolitaines de Paris et de Rome ont peu à voir les unes avec les autres. La première, capitale macrocéphale d'un vieil État-nation centralisé, métropole internationale de premier plan, est au cœur d'une agglomération dense de plus de dix millions d'habitants. La seconde, capitale tardive (1871) et contestée, a connu une croissance urbaine beaucoup plus désordonnée, sans le soutien de l'industrialisation et d'infrastructures lourdes de transport. Cette urbanisation singulière a engendré une périphérie immense, peu dense et discontinue (2,8 millions d'habitants sur une superficie communale de 1 280 km<sup>2</sup>, équivalente à treize fois celle de Paris), dans une large mesure issue de dynamiques informelles (Insolera, 2011). Par ailleurs, les bases économiques limitées de Rome, héritées de choix politiques en faveur d'une capitale administrative, ont longtemps contribué à la marginaliser dans le système métropolitain mondial (Calafati, 2012), en dépit d'une aura et d'une influence internationales en tant que pôle religieux, culturel et touristique (Djament-Tran, 2011).

28 Il est pourtant possible d'identifier plusieurs enjeux communs aux deux capitales transalpines. En premier lieu, les deux agglomérations connaissent une transformation métropolitaine classique, marquée par une périurbanisation non maîtrisée et par l'éclatement de la distribution spatiale de l'habitat, des activités et des services (IAU, 2009). En deuxième lieu, pour des raisons opposées, leurs périmètres institutionnels sont particulièrement inadaptés aux enjeux métropolitains. Ainsi, une partie notable du débat grand-parisien a concerné spécifiquement la question de l'isolement de Paris intramuros (Gilli et Offner, 2009). Après bien des hésitations, l'État a tranché en faveur de la création d'une Métropole à l'échelle de la ville dense, correspondant peu ou prou à la Ville de Paris et aux trois départements de « petite couronne », laissant à l'extérieur, non seulement la seconde couronne périurbaine, mais aussi de larges pans des fonctions métropolitaines (aéroport de Roissy, plateau scientifique de Saclay, etc.). à Rome, au contraire, la Commune est jugée trop grande pour gérer la transformation de la ville dense et trop petite pour jouer le rôle de ville métropolitaine (Tocci, 2016). Enfin, les deux capitales sont marquées par le rôle essentiel, mais ambivalent, des États dans l'administration de leur territoire. À Paris, la gouvernance de la région-capitale fait figure d'exception en regard du cadre national de la décentralisation : absence de maire jusqu'à 1977 ; Région amputée des compétences liées aux transports et à l'aménagement du territoire. La parenthèse de la décentralisation de droit commun des années 1990 semble se refermer avec le projet du Grand Paris, adossé à la mise en place d'un arsenal d'outils d'exception, comme la Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du projet de métro, ou les Contrats d'intérêt national pour la production de logements (Béhar, 2013b). Plus jeune, longtemps contesté et structurellement moins puissant symboliquement et politiquement, l'État italien a de son côté beaucoup fluctué dans son rapport avec sa capitale (D'Albergo et Moini, 2015) : maintien d'institutions de droit commun jusqu'au statut – incomplet – de « Rome Capitale » en 2010 ; tutelle sur les grands projets (métro) et les sites remarquables (grands parcs et aires archéologiques) ; faiblesse récurrente des financements « ordinaires » non compensée par un interventionnisme ponctuel adossé à l'organisation de grands événements (Jeux olympiques, Coupe du monde de football, Jubilés). À ce titre, les années 1990, marquées par des investissements structurels de grande ampleur (loi sur Rome Capitale<sup>21</sup>), ont constitué l'exception plutôt que la règle.



Carte 2. Les nouvelles institutions métropolitaines à Rome, à Paris



Sources : auteurs, agence Ville Ouverte

### 3.2. Paris et Rome : emblèmes singuliers de la planification urbaine

- 29 Par ailleurs, ce qui rend pertinente la comparaison entre Paris et Rome est sans conteste la place qu'elles ont occupée dans la construction – politique, scientifique, symbolique – de la planification territoriale à l'échelle nationale. À Paris, après le PARP (Plan Prost) de 1935 et le Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de 1960, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) de 1965, élaboré sous la direction de Paul Delouvrier, devient très vite la référence française en matière de planification urbaine. Il est porteur d'une vision « développementaliste », en rupture partielle avec la pensée dominante à l'époque (rééquilibrage Paris/Province). En témoigne, entre autres, l'objectif démographique affiché à l'époque (et loin d'être atteint aujourd'hui) : 14 millions d'habitants en l'an 2000 (Vadelorge, 2014). Cette vision se concrétise en un projet spatial : l'organisation de l'urbanisation autour de grands axes radiaux structurés par les villes nouvelles. Celui-ci est la base d'une alliance géopolitique de fait – celle de l'État et des élus de la banlieue rouge – qui converge autour d'un principe de double rééquilibrage entre Paris et sa banlieue et entre l'Ouest et l'Est. Il est aussi porteur d'un programme, qui consiste en l'articulation étroite entre un volet « aménagement » (les villes nouvelles), un volet « infrastructures de transport » (le RER) et un volet économique (la dérogation à l'agrément pour la création de bureaux en villes nouvelles<sup>22</sup>). Paradoxalement, c'est un document de planification sans véritable valeur juridique : il ne dispose pas de volet réglementaire. Toutefois, en raison de son caractère volontariste et de la capacité d'intervention de l'État *via* ses outils fonciers et



d'aménagement, il a rapidement eu une très forte influence sur la transformation urbaine régionale.

- 30 À Rome, le PRG de 1962 constitue l'aboutissement des réflexions scientifiques et professionnelles menées dans le champ de l'urbanisme italien depuis une trentaine d'années. Élaboré par les meilleurs spécialistes rassemblés dans une équipe dirigée par Luigi Piccinato, fruit d'un compromis entre les principales tendances politiques de l'après-guerre, il constitue un projet social et urbain de long terme, fortement marqué par l'approche fonctionnaliste. Afin de lutter contre la spéculation foncière et de répondre à la crise du logement, le plan prévoit une croissance urbaine extensive sous la forme d'unités de résidence de grande dimension (37 500 hectares), entrecoupées de vastes espaces de services et d'équipements publics destinés à être acquis par expropriation. Une maille d'artères tangentielles, rompant avec le système radioconcentrique des voies consulaires, relie entre eux ces différents morceaux de ville et les connecte aux grandes infrastructures nationales. À l'Est, un *Système directionnel oriental* doit assurer à la fois la déconcentration fonctionnelle depuis le noyau historique de la ville et la restructuration d'une vaste périphérie fragmentée et en partie informelle. Le contrôle *a posteriori* de l'Etat, qui s'étira de 1962 à 1965, a conduit à une préservation plus étendue et plus stricte de certains secteurs archéologiques, ainsi qu'à la régularisation des *borgate* abusives de l'entre-deux-guerres (Comune di Roma, 1962). Malgré un très riche contenu conceptuel et fonctionnel, étudié par des générations d'étudiants en urbanisme et architecture, le PRG de Rome de 1962, contrairement à son homologue parisien, a eu peu d'influence sur la transformation urbaine réelle. Les débats académiques relatifs aux causes de cet échec sont encore vifs au sein des études urbaines italiennes (Cassetti, 2005 ; De Lucia et Erbani, 2016).
- 31 Ainsi, on peut identifier plusieurs points communs notables entre les deux documents : des prévisions surestimées (15 millions de Parisiens et 5 millions de Romains en l'an 2000) ; un double objectif de déconcentration et de rééquilibrage Est/Ouest, adossé à la création de nouvelles centralités périphériques ; une forte spécialisation fonctionnelle entre résidence, équipements et secteurs « directionnels » ; sur la forme, l'importance accordée à la représentation graphique et son rôle iconique dans les milieux politiques et professionnels. Les différences majeures concernent le primat accordé par le plan romain aux infrastructures routières dans la structuration de l'urbanisation et les capacités de mise en œuvre et de contrôle public des prévisions.
- 32 Après cette période fondatrice, le changement de contexte socioéconomique et politique incite à mettre en sommeil la volonté planificatrice dans les deux pays. Celle-ci continue toutefois à s'exprimer dans les villes capitales. Dans l'agglomération parisienne, la question centrale devient : comment planifier dans un contexte décentralisé ? Dans un premier temps, le successeur du SDAURP, le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), manifeste une ambition renforcée en intégrant la dimension réglementaire dans un cadre unique en France (exigence de compatibilité des SCOT et PLU). D'abord portée par l'État (1994), cette ambition se heurte à l'opposition unanime des élus locaux. Au contraire, l'élaboration pilotée par la Région (2008) produit des consensus locaux sur lesquels elle peut s'appuyer, mais est contestée par l'État en raison de sa trop faible ambition métropolitaine (Ascher, 2007). Finalement remis en chantier, le SDRIF révisé (2013) renonce à énoncer une vision de long terme, se limitant à intégrer des référentiels communs (polariser, relier, préserver), auxquels se juxtaposent les programmes sectoriels

mis en place par ailleurs par l'État (métro du Grand Paris, objectif de construction de 70 000 logements par an).

- 33 À Rome, la gestion de l'héritage du PRG de 1962 a constitué pendant plus de quarante ans l'enjeu majeur des politiques urbaines. En effet, le plan avait ouvert une quantité considérable d'espaces à l'urbanisation sur des terrains privés ; or, dans le droit de l'urbanisme italien, ces prévisions ont une validité à *durée indéterminée* et sont de ce fait encore en vigueur dans les plans successifs. Aussi les municipalités qui se sont succédé depuis les années 1970 ont-elles hérité d'un considérable *residuo* (résidu) de *diritti edificatori* (droits à construire) non utilisés. En 1993, il s'agissait d'environ 19 000 hectares de terrain, correspondant à 125 millions de mètres cubes à bâtir. La gestion du résidu a été au cœur de l'action menée par les municipalités de centre-gauche entre 1993 et 2008. Sous l'impulsion d'un groupe d'urbanistes dits « réformistes », plusieurs instruments innovants visant la réduction et la relocalisation d'une partie des droits à construire ont été expérimentés<sup>23</sup>, au prix toutefois de nombreux effets pervers (Delpirou et Nessi, 2009). Dans le même temps, un nouveau PRG, de facture assez traditionnelle<sup>24</sup>, a été élaboré. Compte tenu des délais de conception et d'approbation du document, l'ambition de la Commune était de « dépasser la séparation rigide entre le temps de la planification et celui de l'action » (Marcelloni, 2003, p. 15). Elle s'est concrétisée dans la méthode du *pianificar facendo* (planifier tout en agissant) : une fois définis un schéma général de référence et de grands principes de planification (Poster plan, 1995), l'administration a lancé des projets urbains considérés comme emblématiques ou anticipant les objectifs du futur PRG. Ces opérations ont été rendues possibles par l'utilisation massive de l'accord de programme, qui, on l'a vu, permet une urbanisation dérogatoire avec des procédures simplifiées. Enfin, le nouveau PRG, finalement adopté en 2008, présente un caractère innovant en dépit de la rigidité du cadre dans lequel il a été mis au point : préservation de deux tiers du territoire communal ; abandon du zonage fonctionnel au profit d'un classement en « grandes aires urbaines homogènes » ; adoption d'un modèle urbain polycentrique fondé sur l'accessibilité en transports collectifs ; requalification des périphéries. Ignoré par la municipalité de droite nationaliste (2008-2013)<sup>25</sup>, qui a préféré confier à Jeremy Rifkin l'élaboration d'un plan stratégique de développement (PSS) destiné à attirer les investisseurs et à soutenir la candidature de Rome aux Jeux olympiques de 2020 (finalement abandonnée), il a été jugé « déjà obsolète » par la nouvelle maire Virginia Raggi, issue du mouvement contestataire Cinque Stelle et élue au Capitole en juin 2016.

### 3.3. Du plan à la dissociation des fonctions de la planification ?

- 34 Ainsi, à Paris comme à Rome, les réformes témoignent d'une réactivation partielle et ambiguë de la planification. En France, le SDRIF devient le modèle de référence dont le caractère prescriptif est généralisé, de façon allégée, aux autres régions françaises (SRADDET). Simultanément, la nouvelle Métropole du Grand Paris est dotée de multiples documents de planification spatiale (SCOT) et sectorielle (habitat, plan climat-air-énergies, etc.). Cette réalité masque toutefois des agendas politiques divergents. D'une part, la MGP a lancé dès 2016 un appel à projets « Inventons la Métropole » : en promouvant une nouvelle manière de « faire du projet » directement avec les opérateurs privés, il s'agit à la fois de légitimer la nouvelle instance et de s'affranchir des contraintes et temporalités de la planification. D'autre part, le nouvel exécutif régional ne semble plus véritablement porteur de la vision du SDRIF et privilégie désormais les plans

programmes sectoriels. De leur côté, les élus communaux ont « verrouillé » leur PLU dans la perspective de leur remplacement par des PLUi et semblent davantage préoccupés par les enjeux de l'urbanisme opérationnel.

- 35 La situation est comparable à Rome : si la création de la CM témoigne d'une institutionnalisation de la planification stratégique et de la reconnaissance d'un « intérêt supérieur » potentiellement doté d'un caractère prescriptif, les concurrences et les contentieux sont d'ores et déjà nombreux avec la Région Latium. Comme en Ile-de-France, les élus des communes du Latium ont renouvelé leur PRG et demeurent très attachés à leur compétence « aménagement », qui leur garantit notamment les revenus financiers des *oneri di urbanizzazione* (charges d'urbanisation). Finalement, dans les deux cas, le résultat observé consiste en une forme de « dissociation » des fonctions de la planification (tableau 2).

Tableau 2. Vers une « dissociation » des fonctions de la planification ?

	PARIS	ROME
La vision	L'État porte à la fois la vision - Paris comme gage de la place de la France dans le monde - et son incarnation à travers son plus important programme d'investissement au niveau national : le métro du Grand Paris Express	Elle est formulée, de manière incomplète et parfois contradictoire, par les documents régionaux (PTR) et municipaux (PRG de 2008 et PSS de 2011). La CM est chargée d'harmoniser ces visions et d'élaborer une stratégie partagée et consolidée. L'État reste largement absent des débats
La règle	C'est à cette fonction que semblent être réduits les documents de planification. Mais la règle est désormais produite dans un cadre décentralisé, ce qui change sa nature : il s'agit moins de définir des contraintes que d'identifier des potentiels et de fixer des « règles du jeu »	Le PRG est encore porteur d'un contenu juridique fort, mais celui-ci concerne désormais moins l'urbanisation de la ville future, projetée et programmée dans le cadre de procédures dérogatoires, que la gestion de la ville existante
Les programmes et les projets	Leur élaboration relève des deux niveaux d'intercommunalités (MGP et EPT/EPCI). Cette « décentralisation » de la capacité de maîtrise d'ouvrage des grands projets urbains, jusqu'alors domaine réservé de l'État, est sans aucun doute l'une des grandes nouveautés du Grand Paris	C'est la responsabilité exclusive des Communes... mais sans véritable capacité de maîtrise d'ouvrage, ce qui favorise l'avènement d'un urbanisme contractuel et négocié avec les autres acteurs publics et les partenaires privés, susceptible de varier fortement au gré des opportunités et de la conjoncture politique et économique

Source : auteurs

## Conclusion

- 36 Au-delà des idiosyncrasies nationales, ayant trait notamment à la place de l'État dans l'aménagement et à la capacité de maîtrise d'ouvrage effective des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, cette mise en perspective comparée semble à première vue témoigner d'une forme d'insubmersibilité de la planification territoriale. De manière presque paradoxale, celle-ci a été en effet réactivée par les réformes institutionnelles et les mutations territoriales en cours dans les deux pays. En réalité, le constat est plus nuancé : est à l'œuvre un double processus de reformulation des différents principes de la planification et de « démembrement » de ses composantes traditionnelles. Est-ce là le prix de sa survie ?

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Ascher, F. (1998), *La République contre la ville*, Paris, Éditions de l'Aube.
- Ascher, F. (2007), « Les non choix du SDRIF en font un catalogue, pas un projet stratégique », *Pouvoirs Locaux*, 73, p. 57-60.
- Askenazi, P. et Martin, P. (2015), « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Notes Conseil d'analyse économique*, 20, <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note020.pdf> (consulté le 17 janvier 2017).
- Béhar, D. (2013a) « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs Locaux*, 96, p. 42-47.
- Béhar, D. (2013b), « Les paradoxes du rôle de l'Etat dans la gouvernance du Grand Paris », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-de-l-Etat.html> (consulté le 17 janvier 2017).
- Béhar, D. (2015), « Macro-régions : un modèle réduit de l'Etat ou de la Nation ? », in : Torre, A. et Bourdin, S. (dir.), *Big bang territorial : la réforme des régions en questions*, *Revue d'économie régionale et urbaine*, <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/07/21/daniel-behar-macro-regions-un-modele-reduit-de-la-nation-ou-de-letat/> (consulté le 17 janvier 2017).
- Béhar, D. et Desjardins, X. (2017), « Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ? », *Population et avenir*, 733, p. 17-18.
- Berdini, P. (2008), *La città in vendita*, Rome, Donzelli.
- Bernadou, D. (2015), « Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique : le cas de Bologne » in : Cremaschi, M. et al. (dir.), *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, Rome, Planum Publisher, <http://www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/metropoles-et-regions-entre-concurrences-et-complementarites-1> (consulté le 17 janvier 2017).
- Busti, M. (2017), *Governing the gap. Strategies and Instruments for the Territorial Development in European Cities*, Thèse de doctorat, Études urbaines, L'Aquila, Gran Sasso Institute.

- Calafati, A. (2012), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Rome, Donzelli.
- Cassetti, R. (2005), *Roma e Lazio: idee e piani 1870-2000*, Rome, Gangemi.
- Citroni, G., Galanti, T. et Profeti, S. (2016), « Quo Vadis Intermunicipalism? Italian Municipalities in the Storm », *Communication au 24th World Congress of Political Science*, Poznan, 28 juillet 2016.
- Comune di Roma, (1962), *Piano Regolatore generale*, Rome, Commune de Rome.
- Cremaschi, M. (dir.) (2010), *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Rome, Donzelli.
- Cremaschi, M., Delpirou, A., Rivière, D. et Salone, C. (dir.) (2015), *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, Rome, Planum Publisher, <http://www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/metropoles-et-regions-entre-concurrences-et-complementarites-1> (consulté le 17 janvier 2017).
- D'Albergo, E. et Moini, G. (2015), *Il regime dell'urbe. Politica, economia, potere a Roma*. Italie, Rome, Carocci.
- Delpirou, A. et Nessi, H. (2009), « Les politiques de “développement urbain durable” face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme », *Flux*, 75, p. 69-79.
- Delpirou, A. et Nessi, H. (2011), « Transfert de droits de construction et aménagement urbain durable. Les effets pervers du mécanisme de “compensation” à Rome », *Études foncières*, 151, p. 34-37.
- Delpirou, A. et Rivière, D. (2013), « Réseau urbain et métropolisation en Italie : héritages et dynamiques », *Géoconfluences*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/de-villes-en-metropoles/articles-scientifiques/reseau-urbain-et-metropolisation-en-italie-heritages-et-dynamiques> (consulté le 17 janvier 2017).
- De Lucia, V. et Erban, F. (2016), *Roma disfatta. Perché la capitale non è più una città e cosa fare per ridarle una dimensione pubblica*, Rome, Castelvecchi.
- Djament-Tran, G. (2011), *Rome éternelle. Les métamorphoses de la capitale*, Paris, Belin.
- Douay, N. (2013), « La planification urbaine française : théories, normes et défis pour la pratique », *L'Information géographique*, 77, p. 45-70.
- Epstein, R. (2013), « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, 37, p. 13-18.
- Ferlaino, F. et Molinari, P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*, Bologne, Il Mulino.
- France Stratégie, (2016), *Dynamiques et inégalités territoriales*, note d'analyse, <http://www.strategie.gouv.fr/publications/20172027-dynamiques-inegalites-territoriales> (consulté le 17 janvier 2017).
- Galluccio, F. (2015), « La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico administratives italiennes », in : Cremaschi, M. et al. (dir.), *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : regards croisés France/Italie*, Rome, Planum Publisher, p. 69-80, <http://www.planum.net/planum-magazine/planum-publisher-publication/metropoles-et-regions-entre-concurrences-et-complementarites-1> (consulté le 17 janvier 2017).
- Gilli, F. et Offner, J.-M. (2009), *Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Insolera, I. (2011), [1962], *Roma moderna, un secolo di storia urbanistica*, Turin, Einaudi.

- IAU (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France), (2009), « Vers une mobilité durable en Europe », *Les Cahiers de l'IAU*, 150.
- INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), (2012), « Introduzione », *Urbanistica Informazioni*, 45-46, p. 2.
- Janssen-Jansen, L.B. et Hutton, T.A. (2011), « Rethinking the Metropolis: Reconfiguring the Governance Structures of the Twenty-first-century City-region », *International Planning Studies*, 3, p. 201-215.
- Lacoste, G. (2013), « La Métropole du Grand Paris : intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html> (consulté le 20 juillet 2017).
- Marcelloni, M. (2003), *Pensare la città contemporanea, Il nuovo piano regolatore di Roma*, Rome-Bari, Laterza.
- Martinotti, G. (dir.) (1999), *La dimensione metropolitana*, Bologne, Il Mulino.
- Mazza, L. (2000), « Strategie e strategie spaziali », *Territorio*, 13, p. 26-32.
- Rivière, D. (2004), *L'Italie, des Régions à l'Europe*, Paris, Armand Colin.
- Rivière, D. (2015), « Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien », *L'Espace Politique*, 27, page consultée le 17.01.2017, <https://espacepolitique.revues.org/3642>
- Rivière, D. (2016), « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, 35, <http://echogeo.revues.org/14483> (consulté le 17 janvier 2017).
- Salone, C. (2013), « Città e regioni in Italia negli anni della crisi », *Mélanges de l'école française de Rome*, 125, <http://journals.openedition.org/mefrim/1372?gathStatIcon=true&lang=en> (consulté le 17 janvier 2018).
- Santucci, V. (2016), *La Regione Abruzzo: dal piano di rientro alla fine del commissariamento*, SC Editrice, Rome.
- Tocci, W. (2016), *Se Roma fosse una Regione*, [walmartocci.blogspot](http://walmartocci.blogspot.it/2014/03/regione-romana.html), <http://walmartocci.blogspot.it/2014/03/regione-romana.html> (consulté le 17 janvier 2017).
- Tortorella, W. et Allulli, M. (2014), *Città metropolitane: la lunga attesa*, Venise, Marsilio.
- Vadelorge, L. (2014). *Retour sur les villes nouvelles. Une histoire urbaine du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Créaphis.

## NOTES

1. Dans cet article, nous utiliserons les majuscules pour différencier les institutions des territoires qu'elles gouvernent.
2. Cette recherche s'appuie notamment sur une analyse systématique des documents institutionnels concernant les mailles, l'urbanisme et la planification des transports produits dans les années 2000 et 2010, depuis les études préalables jusqu'aux actes officiels régionaux, provinciaux, intercommunaux et municipaux.
3. Le nouveau président de la République l'a confirmé peu après sa prise de fonction (discours du 17 juillet 2017).

4. Malgré une amorce de réduction du nombre de communes (réduction de 1 500 sur 36 000) et deux hypothèses fortement débattues pour les départements : une suppression dans les cas de création de métropoles ; une transformation généralisée en « Sénat des intercommunalités ».
5. À Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples, Palerme et Cagliari, ces nouvelles structures intercommunales devaient récupérer des compétences normalement dévolues aux Communes lorsqu'elles avaient un caractère supracommunal particulier, ou lorsqu'il importait que leur mise en œuvre soit, pour des raisons d'économie et d'efficacité, effectuée de manière coordonnée.
6. Mot prononcé lors de la rencontre de la Confindustria du 6 février 2014 à Florence : <http://www.sestopotere.com>.
7. Proposé par le président du Conseil des ministres Matteo Renzi et la coalition de centre gauche menée par le Partito Democratico, le projet de réforme institutionnelle n'a pas obtenu la majorité requise des deux tiers pour qu'il soit adopté. Un référendum constitutionnel en Italie a donc été organisé, après ceux de 2001 et 2006.
8. Ce vote a toutefois été largement parasité par des considérations plus politiques, le président du conseil Matteo Renzi ayant conditionné son maintien au pouvoir au succès du référendum.
9. Dès 2012, la réforme Monti prévoyait que soient supprimées les Provinces sous les seuils de 350 000 habitants ou de 2 500 km<sup>2</sup>. Depuis, plusieurs décrets les ont vidées de leur substance. Mais le référendum de 2016 a mis un coup d'arrêt au processus de démantèlement, de telle sorte qu'il reste aujourd'hui 76 institutions provinciales sans fonction ni compétence réellement définie, dont le sort demeure totalement incertain.
10. Selon la formule d'Olivier Ihl, transposée par Renaud Epstein (2013) dans le champ de la gouvernance urbaine.
11. Les systèmes locaux de travail (STL) sont des unités statistiques de l'ISTAT fondés dans une large mesure sur l'analyse des déplacements domicile/travail. Leur périmètre est toutefois marqué par de fortes disparités : si le STL de Rome s'étend sur toute sa province, celui de Turin est nettement plus exigu, alors que celui de Milan la dépasse largement (Salone, 2013).
12. Voir plus loin. La gouvernance des CM est tripartite : le *maire métropolitain* est élu au suffrage universel et dispose de nombreux pouvoirs ; le *conseil métropolitain* est élu au suffrage indirect pour cinq ans et prend les décisions majeures ; la *conférence métropolitaine* est un organe essentiellement délibératif et consultatif.
13. Voir par exemple cet article de synthèse du quotidien économique *Il Sole 24 Ore* : [http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-04-27/tra-stato-e-regioni-contenzioso-tredici-anni-063506.shtml?uuid=ABlHvKWD&refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-04-27/tra-stato-e-regioni-contenzioso-tredici-anni-063506.shtml?uuid=ABlHvKWD&refresh_ce=1).
14. Voir <http://www.unita.tv/focus/come-cambiano-le-competenze-tra-stato-e-regioni/>.
15. Notamment la réforme du Sénat, qui aurait mis fin au « bicaméralisme parfait » caractéristique de la République italienne.
16. Le PRG représente graphiquement (à l'échelle 1/10 000<sup>e</sup>), pour l'ensemble du territoire communal, le zonage fonctionnel de l'espace (*zonizzazione*) ; définit le régime juridique des sols (avec un caractère d'opposabilité aux tiers) et alloue des « droits de construction » ; localise les grands équipements et les principales infrastructures (

*localizzazione*) ; détermine les procédures à suivre et les modalités de mise en œuvre ( *norme tecniche di attuazione*).

17. *Abusivismo* n'a pas de traduction littérale dans les autres langues ; on peut le traduire de façon partielle en français par « construction abusive ». Les Italiens utilisent ce terme plutôt que « construction illégale », évitant ainsi de dénoncer directement l'infraction.

18. Cette fonction était déjà partiellement prise en charge par certaines Provinces, notamment celle du Nord.

19. Seuls quatre « plans stratégiques » ont été approuvés depuis la loi Delrio (Turin, Bologne, Florence, Bari) et leur contenu reprend dans une large mesure celui des plans provinciaux préexistants.

20. En 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, du 24 mars 2014) prévoit le transfert de la compétence d'élaboration du PLU de la commune à l'intercommunalité.

21. Même si une partie de la gauche radicale regretta qu'elle se résume à un « catalogue de projets sans réflexion globale » (Paolo Berdini, entretien), la loi permet d'augmenter et de rationaliser les transferts financiers de l'État vers la capitale. Ainsi, environ 200 millions d'euros (15 % de l'investissement total) furent affectés à la modernisation des transports urbains et métropolitains.

22. L'agrément est une procédure administrative instaurée par l'État dans les années 1960 afin de contrôler la création de bureaux et d'activités industrielles dans la région parisienne et ainsi de réorienter le développement économique vers les régions.

23. Les outils les plus controversés sont sans contexte les « compensations », soit des formes de coopération et d'échanges fonciers et financiers entre pouvoirs publics et secteur privé, utilisées avec le triple objectif de limiter drastiquement le recours aux expropriations et aux servitudes publiques, de garantir le caractère opérationnel du plan et d'obtenir de nouvelles ressources (Delpirou et Nessi, 2011).

24. En effet, la Région Latium a adopté en 1999 une loi confirmant la plupart des dispositifs de la loi de 1942, en particulier le caractère prescriptif du PRG.

25. Le maire élu à cette occasion est Gianni Alemanno, ancien ministre de Silvio Berlusconi et ancien membre du parti néofasciste MSI, transformé en 1994 en Alleanza nazionale, mouvement de droite nationaliste qui a fait partie de plusieurs coalitions de droite aux échelles nationale, régionale et municipale pendant les années 2000 et 2010.

---

## RÉSUMÉS

La France et l'Italie font actuellement l'objet de réformes institutionnelles d'ampleur qui tendent à recomposer, de façon à la fois proche et contrastée, l'organisation des pouvoirs locaux autour du binôme des Régions et des Métropoles. Dans les deux pays, ce mouvement est adossé à une réactivation, plus ou moins formelle et ambiguë, de la planification territoriale. L'observation des cas de Paris et de Rome, emblèmes nationaux de la planification urbaine, suggère qu'en réalité



serait à l'œuvre un double processus de reformulation des principes de la planification et de démembrement de ses composantes traditionnelles.

France and Italy are currently undergoing important institutional reforms. These are tending to result in the reorganisation, in both a similar and different way, of local authorities around two entities - Regions and Metropolises. In both countries, this movement is backed by a relatively formal and ambiguous revival of territorial planning. Observation of the situation in Paris and Rome - both iconic examples of urban planning in their respective countries - suggests that, in reality, a dual process of reformulation of the principles of planning and separation of its traditional components is underway.

## INDEX

**Mots-clés** : Grand Paris, Rome capitale, planification, gouvernance, métropole

**Keywords** : Greater Paris, Roma Capitale, planning, governance, metropolis

## AUTEURS

### DANIEL BÉHAR

Professeur des universités à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et chercheur au laboratoire Lab'Urba (EA 342).

### AURÉLIEN DELPIROU

Maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et chercheur au laboratoire Lab'Urba (EA 342). Il a été chercheur-résident à l'École française de Rome (2016-2017).