



Planification urbaine et régionale en Italie : les effets du fédéralisme

Paolo Perulli

Je vais vous présenter les réformes administratives conduites en Italie pendant les années 90 et 2000. Je pense qu'il est intéressant de les comparer au cas français.

En Italie, comme c'est le cas dans tous les pays occidentaux, on a beaucoup discuté de « Qui administre ». Dans les années 90, l'Italie, plus que les autres pays européens, a aussi beaucoup discuté de la manière dont on administre. Le modèle anglo-saxon, qui est assez éloigné de la tradition italienne, a pris une grande importance et a été interprété. Cette période de réformes a été caractérisée par la recherche d'un parcours original entre le modèle anglo-saxon du *new public management* et les modèles de concertation néo-corporatistes qui caractérisaient le modèle précédente italien.

En 1992, à la suite d'une grave crise économique, l'Italie est sortie du système monétaire européen puis a vécu, en 1993, un profond changement politique qui a conduit à un mouvement de réformes sans précédent dans le pays :

- entre 1994 et 2002, nombreuses privatisations, plus que la moyenne européenne et beaucoup plus qu'en France ;
- de 1994 à 2003, libéralisation de tous les secteurs de service public, ce qui a sans doute entraîné des problèmes, mais a aussi constitué un premier pas vers le retour au marché des services d'utilité publique.
- Dans la même période, importante réforme des administrations publiques à tous les niveaux, avec, notamment, la première réforme importante de l'administration des villes.
- Entre 1997 et 2001, partage des compétences de l'État avec les régions et simplification administrative.
- Enfin, entre 1997 et 2003, réforme des mécanismes d'attribution des investissements publics en vue d'un rééquilibrage territorial, qui s'est traduite par la centralisation au niveau du ministère de l'économie (Ciampi alors ministre de l'économie) des politiques de rééquilibrage territorial et la création au sein du ministère d'un département pour les politiques de développement chargé de dialoguer avec les régions sur l'affectation des investissements publics.

Dans cette série de réformes, la réforme Bassanini, du nom du ministre de la fonction publique pendant le premier gouvernement Prodi, a été la plus importante. Elle est l'équivalent de la loi Defferre en France. Elle a introduit la plus importante expérience de décentralisation administrative qu'a connue l'Italie, surtout en direction des villes, avec des processus de simplification administrative, d'informatisation des documents, et des changements importants dans les manières de travailler : guichet unique pour les entreprises ; création d'unités d'évaluation des politiques publiques au niveau régional.

Cette série de changements a été considérée comme le premier pas vers une ère de gouvernance multi-niveaux. Plus tard, ce processus a été bloqué, non seulement à cause du changement de gouvernement, mais aussi en raison de problèmes à l'intérieur de l'administration.

Dans la même période, il y a eu des transformations importantes au sein des municipalités italiennes, surtout dans les grandes villes. L'élection directe des maires à partir de 1993 — avant 1993, les partis vainqueurs d'une élection désignaient les maires et tout le gouvernement local. Après 1993, les maires sont élus directement et choisissent leur équipe sans avoir à négocier avec les partis — a modifié les règles du jeu entre partis politiques, administration et leadership local et a entraîné des changements importants dans le domaine du *public management* : au-delà de tentatives de traduction en italien des méthodes du *new management*, on a assisté à la mise en place de formes intéressantes de mobilisation de la société locale.

C'est ainsi qu'on est entré en Italie, surtout dans les villes moyennes et grandes, dans une période de renouvellement de la planification. Il ne s'agissait pas seulement de planification stratégique, mais aussi de pilotage des projets urbains et de formes de participation de la société civile locale. Cela a probablement été le point le plus important du changement qui a eu lieu dans la deuxième moitié des années 90, avec une mobilisation sociale réelle dans les villes. Par exemple, Turin, qui était historiquement divisée entre la politique et le développement industriel autour de Fiat, a connu une forte évolution des réseaux de participation aux décisions. À Turin aujourd'hui, une centaine de nouveaux acteurs participent à la gestion des projets de la ville..

Mais le processus est incomplet et ne s'est pas diffusé à tout le pays. Il concerne surtout le Nord et le centre de l'Italie, ce qui renvoie aux différences historiques entre le Nord et le Sud du pays. Ce que je décris s'est entièrement fondé sur le volontarisme, puisqu'il n'y a pas eu de nouvelle loi organisant la planification. C'est à la fois la force et la faiblesse de ce mouvement : il repose sur la mobilisation des acteurs, mais, parallèlement, des procédures de planification traditionnelles continuent à fonctionner.

Les villes italiennes ont également connu des changements importants du point de vue économique et des indicateurs économiques. Ainsi, à Milan, Turin, Rome, et même à Naples : la structure de l'emploi s'est déplacée vers les fonctions urbaines supérieures (recherche, l'éducation, services, réseaux high tech). Beaucoup plus que par le passé, les fonctions de direction de l'économie se sont créées dans les villes. En revanche, des points faibles subsistent : ainsi, les dépenses de fonctionnement de la machine administrative municipale occupent encore près de 40% du total des dépenses de la municipalité.

Dans le secteur des *public utilities*, on est passé des entreprises municipales à des sociétés à capital, même s'il est souvent à 100% public, avec une tendance nette à l'ouverture au marché. Il existe désormais des contrats de services entre l'administration publique et des sociétés de services, mais le processus est encore incomplet. Le gouvernement a proposé une loi de compromis : les municipalités doivent choisir entre faire en régie ou donner au marché.

Historiquement, les régions sont un échelon important de la gouvernance italienne, mais elles souffrent d'une faiblesse originelle, à savoir un accès trop limité aux ressources fiscales, ce qui se traduit par une forte dépendance vis-à-vis de l'État. Depuis une dizaine d'années, cette situation change avec la procédure de contractualisation entre l'État et les régions. Dans les années 90, on a créé des outils en ce sens : accords de programmes-cadres ou accords dans le cadre de politiques spécifiques, conférences État-régions et État-villes, cadres stratégiques nationaux articulés aux cadres stratégiques régionaux. Le résultat de ce processus de négociation a été d'unifier les responsabilités confiées aux régions en matière de développement.

Ce processus a en grande partie corrigé la faiblesse historique des régions. Le résultat est plus mitigé du point de vue des relations entre les régions et les collectivités locales (provinces, municipalités). L'articulation entre l'échelon des politiques de développement, qui relèvent de la région, et l'échelon des projets, qui relèvent des collectivités locales, n'est pas évidente. La relation entre les régions et les collectivités locales reste une faiblesse majeure. Ainsi, on entend parler du centralisme des régions ou de régions ennemies du développement local. Récemment, des innovations ont été introduites sur ce plan : les programmes territoriaux intégrés, dont les orientations sont définies par les régions et qui sont mis en œuvre localement, avec des processus de gestion conjointe des projets entre régions et collectivités locales. Ces outils en sont encore au stade expérimental.

Les résultats de ces réformes dans les régions sont contrastés. Jusqu'en 2003, on a assisté à une réduction des différences entre régions, notamment entre le Nord et le Sud, ce qui constituait un relatif succès. Mais à partir de 2003, les écarts entre régions se sont à nouveau accrus. Le cadre stratégique national 2007-2013, qui a pour objectif de réduire l'écart entre le Nord et le Sud, met l'accent sur l'innovation, dont la place limitée a été la faiblesse principale de la reprise économique italienne dans cette période. Le cadre stratégique place les villes en priorité dans cette politique d'innovation. Déjà, les projets stratégiques des années 60 se fixaient cette ambition, même s'ils ont été ignorés dans les faits. Le nouveau cadre stratégique prévoit des politiques de développement polycentriques et parle de « territoires de projets ». Ce concept ne reprend pas les découpages administratifs de la région, de la ville ou de la province. Les territoires de projets sont négociés pour chaque politique ou chaque projet donné. Il s'agit souvent de villes métropolitaines, c'est-à-dire une ville et la province qui l'entoure, le problème étant qu'il n'y a pas de gouvernement correspondant à la ville métropolitaine. Il est important de développer une instance de gouvernement qui ne soit ni la ville, ni la province, ni la région, mais qui corresponde à la dimension pertinente pour mettre en œuvre les projets. Surtout, il est important de permettre les négociations formelles et informelles et le partage des connaissances entre les différents échelons de gouvernement. La question de la connaissance est très importante et renvoie à une faiblesse majeure du développement territorial : le centre, qu'il soit national ou régional, ne sait pas ce qui se passe vraiment dans les territoires, alors que les politiques se définissent au centre. Les acteurs locaux, qui ont la connaissance du terrain, ne souhaitent pas la partager pour conserver le pouvoir. Savoir comment inciter les acteurs à partager leurs informations et à les traduire en politiques efficaces est une question essentielle pour le

développement territorial. On a envisagé le recours à des aides et des subventions conditionnelles, mais on est loin d'avoir trouvé une solution.

Cependant, pour la première fois dans l'histoire de l'Italie, le lexique et la rhétorique politiques intègrent que l'existence de politiques de développement aux échelles locales et régionales. Mais on manque de crédibilité des règles, d'efficacité des sanctions et des primes, et de valorisation des différences entre territoires. Il reste difficile de faire comprendre à un gouvernement national, ou, même, régional, que tous les territoires ne doivent pas être traités avec les mêmes instruments. En ce qui concerne les investissements au niveau des villes, on n'a pas encore trouvé de médiation efficace entre le privé et les financements publics. Les entreprises privées et les intérêts des associations continuent à utiliser des canaux de financement spécifiques. La culture des entreprises italiennes est encore celles d'acteurs isolés dans l'économie. C'est aussi la position des fédérations d'entrepreneurs (Cofindustria notamment).

Tout ce processus de décentralisation a été encadré dans une réforme constitutionnelle incertaine. En 2001, le titre V de la Constitution a été changé pour permettre d'aller vers une gouvernance multi-niveaux : État, régions, provinces, villes métropolitaines et municipalités sont reconnues dans la Constitution et doivent partager la responsabilité, tout particulièrement dans le cas de l'État et de la région, de la majorité des politiques. Le secteur de compétences propres laissé à l'État est très limité. Ce partage des compétences entraîne de nombreux problèmes, notamment juridiques. Après la réforme, une loi de dévolution aux régions de compétences exclusives, sans partage avec l'État, dans les domaines de la santé, de l'école, de la police locale, s'est inspirée du modèle localiste. Cette loi a été abrogée par le référendum constitutionnel de 2006 et la situation actuelle est plutôt incertaine, avec une réforme arrêtée à mi-chemin. La discussion actuelle est réduite à la question de la réduction des coûts des politiques publiques et à l'éventuelle suppression des provinces.

Mais le coût du fonctionnement des institutions est loin d'être le problème principal. Le concept de « ville métropolitaine » existe sur le papier, sans début de mise en œuvre, et en l'absence d'une politique des villes qui soutiendrait les planifications stratégiques et flexibles que les territoires sont en train d'adopter.

En outre, on constate un retard sur le plan du « fédéralisme fiscal ». On en reste à une discuter sur la façon d'introduire un mélange de taxes locales et de co-participations à la fiscalité nationale, avec un fonds de péréquation. Il est déjà clair que la réforme envisagée sera pyramidale et favorisera le pouvoir central et régional. Les provinces et les municipalités sont déjà sur le pied de guerre pour lutter contre ce projet. Un fédéralisme fiscal faible risque d'affaiblir encore le Mezzogiorno, qui souffrira du manque de solidarité, sans que, pour autant, il favorise le dynamisme urbain du Nord.

Aujourd'hui, le hiatus entre le niveau central et le niveau local persiste donc. Après la phase de réformes, on mesure le fossé considérable qui existe entre la richesse des expériences locales et l'inertie de la classe politique nationale, qui ne sait rien du terrain. Cette situation s'explique par des raisons culturelles. On a produit des réformes et des expérimentations, mais les acteurs politiques et les entreprises n'ont pas cru à ce processus. Il n'a pas produit de « loyalty », au sens où l'entend Albert O. Hirschmann, ni dans la classe dirigeante nationale, ni chez les industriels qui préfèrent l'option « *voice* », la protestation contre la fiscalité, voire « *l'exit* ».

Discussion :

Martine Lignières-Cassou : Vous avez parlé de territoires pertinents par rapport aux projets, et non adossés à des découpages administratifs. Je pense que c'est un exercice très difficile. Nous avons la même difficulté en France, parce que les découpages administratifs ne correspondent pas toujours au territoire pertinent. Comment les Italiens se débrouillent-ils avec cela?

Pierre Veltz : Lors du voyage d'études à Milan, nous avons entendu des responsables théoriser le territoire de projets. J'ai eu le sentiment qu'ils le faisaient parce qu'ils avaient renoncé à toute autre forme de territoire organisé. Par exemple, il n'y a pas d'intercommunalité et on ne sait pas vraiment où s'arrête l'agglomération milanaise. Pouvez-vous ou non confirmer cette impression ? Par ailleurs, j'ai aussi eu le sentiment que ce modèle a des limites fortes, notamment en ce qui concerne les investissements publics. En Italie du Nord, on constate un déficit d'investissements publics, ce qui pourrait remettre en cause le fonctionnement économique. Vous avez dit que les entreprises ont plutôt une stratégie de protestation ou *d'exit* et préfèrent se débrouiller seules que négocier avec les pouvoirs politiques. Mais ne risque-t-on pas d'arriver à un moment où les entreprises se rendront compte qu'elles ont besoin d'une organisation publique plus forte pour donner les infrastructures nécessaires au développement économique?

Marc Censi : Les régions ont-elles une autorité sur les provinces et les communes ? La difficulté de coordination des niveaux est un problème important en France. La mise en place de l'autorité hiérarchique d'un niveau sur les autres est une des solutions possibles, tout comme les solutions contractuelles. Par ailleurs, en France, il existe aussi un fossé entre les territoires administratifs et les territoires de projets ou vécus, et on s'acharne à vouloir faire entrer les territoires de projets dans les territoires administratifs. Ce qui me paraît intéressant dans l'expérience italienne est qu'il y a une tentative, pas vraiment réussie si j'ai bien compris, de différencier les deux.

PP : Le découpage administratif ne prend pas en compte la dimension économique. Par exemple, comment peut-on gérer la politique de la logistique dans le Nord de l'Italie ? La région lombarde ne peut pas le faire seule, pas plus que la municipalité de Milan ou la province. Le territoire de projet de la logistique a une dimension suprarégionale qui commence au port de Gênes et qui va jusqu'à la Suisse. Aucune dimension administrative n'est capable de gérer cette politique, pourtant vitale pour l'économie italienne et européenne. Chaque ville et chaque région veut avoir son mot à dire et le territoire de projet doit obliger les acteurs qui sont destinataires des ressources et des investissements à travailler ensemble, en tenant compte des relations directes avec des territoires situés hors d'Italie. Par exemple, on ne peut pas planifier la logistique sans prendre en compte le fait qu'en septembre, le tunnel suisse du Lötschberg sera prêt et que personne à Milan n'a préparé le terrain pour le flux de marchandises du Lötschberg vers la région milanaise. Cela nous a été confirmé par le directeur de la société nationale italienne de chemins de fer. Les marchandises devront probablement chercher d'autres canaux d'acheminement.

Pierre Veltz : Que fait l'État central dans cette situation ?

PP : C'est l'État qui gère les chemins de fer, et il n'a rien fait. Dans le cas que j'ai cité, le territoire de projet impliquerait l'action conjointe de l'État, des régions concernées et de la Suisse. Dans le domaine du développement économique, le découpage administratif peut être une externalité négative. La politique pour la vallée du Pô, qui est la plus importante ressource fluviale en Italie, est théoriquement partagée au niveau du secrétariat technique des régions, mais chaque région fait sa politique propre et a les ressources pour le faire. Il faudrait rendre obligatoire la coopération entre l'État, les régions, les 14 provinces et les municipalités de la Vallée du Pô, dans cette zone qui produit près de 40% du PIB italien. C'est une des plus fortes régions économiques d'Europe, avec une ressource fluviale qui n'est pas gérée correctement. Mais même les territoires de projet de taille plus réduite ne sont presque jamais ceux de la province ou de la région. Pour que ces dysfonctionnements cessent, il faudra des changements culturels et politiques à chaque échelon administratif. On est encore dans une phase expérimentale et on n'a pas de réponse institutionnelle, à l'exception de la ville métropolitaine, qui a été prévue dans les années 90. Je pense qu'il faudrait mettre en place l'échelon de la ville métropolitaine et mobiliser tous les efforts possibles pour convaincre les acteurs institutionnels, avec un mélange d'incitations et de sanctions pour produire cette territorialisation négociée. Cela ne signifie pas qu'il faut supprimer les régions ou les provinces, mais simplement qu'on n'a pas produit les bons outils. Les élites politiques n'ont pas de réponse à ce problème. Il faudrait un processus d'auto-réforme pour produire un système plus adéquat. On a parlé d'agences qui peuvent être une façon de créer des boîtes dans des boîtes. Mais au niveau des territoires, on a besoin de créer des tissus institutionnels adaptés au développement.

Pierre Mansat : Quels sont les obstacles à la mise en œuvre des villes métropolitaines ? Vous avez dit qu'il y avait beaucoup d'effervescence et d'innovation à l'échelon local. Qu'est-ce qui empêche d'aller plus loin ? Les obstacles sont-ils les mêmes pour les 10 villes métropolitaines, ou bien certains problèmes sont-ils strictement locaux ?

PP : Le problème majeur est le conflit entre la région, la plus grande ville du territoire et la province. Par exemple, à Milan, en créant une ville métropolitaine, on irait vers la disparition de la province de Milan, vers une diminution du pouvoir de la municipalité et de la région. Les trois acteurs institutionnels existants seraient perdants dans cette réforme. Le fait qu'aucun n'y gagne explique pourquoi cette idée n'a pas été mise en œuvre.

Patrick Le Galès : On a vu les difficultés du gouvernement. On a ici un modèle plutôt de gouvernance, qui ne marche pas non plus.

Pierre Veltz : Vous avez dit qu'au départ, les régions étaient financièrement faibles. Depuis la réforme, ont-elles plus de ressources ?

PP : On a commencé à mettre en œuvre la réforme, mais elle n'est pas complète. Le fédéralisme fiscal n'a pas produit le résultat attendu, qui serait un partage plus important des taxes nationales entre l'État et les régions. C'est ce qu'il faut faire, mais on n'en est pas encore là.

Pierre Veltz : N'y avait-il pas une loi en discussion en juin 2007 ?

PP : On a donné au gouvernement une délégation pour faire la loi d'ici une année. À peine a-t-il commencé qu'il fait déjà face à la protestation des villes, qui l'accusent de privilégier la région. Les villes font valoir qu'elles ont donné leur contribution à la réduction des dettes de l'État et qu'il serait juste de partager aussi les résultats.

Q : Vous dites que le processus de réformes a été voulu par l'État central, mais, qu'à l'arrivée, il y a un manque de loyauté de certains dirigeants nationaux devant les expérimentations locales. Ils ne sont pas satisfaits d'une situation qu'ils ont largement initiée, il est vrai pour des raisons de rationalisation budgétaire. Comment expliquez-vous cela ?

PP : C'est la question clé. Mais il ne faut pas être trop structuraliste et dire que l'État, qui a produit ce processus, n'y croit pas. Cela impliquerait qu'il existe un acteur unitaire, holistique, avec une forte rationalité, ce qui n'est pas le cas. Certains secteurs de l'État, dont le Ministère de l'économie, ont produit, dans un contexte politique de crise, des innovations *top-down*. Les experts de l'administration centrale sont allés dans les régions pour ouvrir des chantiers du changement, notamment dans le Mezzogiorno. Mais si ces réformes sont parties d'un secteur de l'État, elles ont produit des effets qu'on ne peut pas attribuer à un acteur unitaire. Quant aux résistances, l'explication donnée par certains chercheurs est culturelle : un secteur de l'État a produit des réformes, mais la culture de l'administration publique n'y a pas cru. Je pense qu'on peut parler de rationalités multiples de l'administration publique. Par exemple, l'administration a changé la relation avec les entreprises et leur a dit qu'elle ne leur donnerait pas directement des aides, mais qu'elle négocierait avec elles des projets. Pourtant, certains secteurs de l'administration publique continuent à distribuer des subsides comme auparavant.

Patrick Le Galès : Cela nous rappelle les contrats de plan État-région.

Paolo Perulli : Il y a plusieurs échelons de discussion et de négociation, même au sein de l'administration, qui expliquent les effets pervers du manque de loyauté. Lorsqu'on a la possibilité de *voice* ou d'*exit*, on les préfère à la « loyalty », même si on est convaincu du fait qu'on a besoin de

certaines biens collectifs. Chaque entrepreneur du nord de l'Italie admet qu'on a besoin de projets collectifs pour les infrastructures. Mais chacun produit des externalités sans le savoir, à travers ses réseaux logistiques propres et à travers la décentralisation productive. Mais ils protestent parce que dans le même temps, ils veulent des politiques publiques d'infrastructures.

Martine Lignières-Cassou : Vous avez parlé de l'absence de partage des connaissances entre échelons territoriaux. Est-ce un refus de partager, ou bien cela vient-il de la difficulté de parler de ce qu'on fait et de s'autoévaluer quand on est dans l'action ?

PP : Ces deux aspects entrent en compte. Un exemple : on a cherché à introduire un système d'information partagé entre les entreprises industrielles. Mais les acteurs n'ont pas voulu donner les informations. Aucune entreprise n'est prête à dévoiler les tarifs pratiqués avec ses sous-traitants. Quand une entreprise milite pour une loi protégeant le *made in Italy*, elle ne va pas annoncer qu'elle produit aussi en Chine. On a besoin de données économiques pour construire une politique industrielle, mais les agents économiques n'ont pas intérêt à donner ces informations.

Patrick Le Galès : L'introduction des logiques de management dans les politiques territoriales peut faire que les individus chargés de leur conduite perdent le sens de leur action. Un autre risque tient au manque de confiance des acteurs dans les réformes et dans les planifications stratégiques. Dans ce cas, il ne peut y avoir d'effet d'entraînement.

Pierre Veltz : On est loin, dans ce que vous dites, de l'imagerie habituelle, présente dans de nombreux ouvrages, des districts italiens animés par une communauté d'entrepreneurs.

PP : Les industriels échangent des informations quand ils ont un projet en commun. L'information circule aussi de manière non planifiée. On se retrouve le soir, on discute, et les échanges sont le produit d'une interaction informelle. C'est un système d'économie relationnelle très compliqué, mais on ne peut pas parler d'une communauté organisée.

Q : À Milan, il m'a semblé qu'il existait une forme de cumul des mandats assez élaborée entre les entrepreneurs organisés et les gestionnaires publics. Les gens que nous avons rencontrés avaient souvent ces deux casquettes. Est-ce que la circulation de l'information ne se fait pas de cette manière ?

PP : Dans le cas de Milan, oui. Nous sommes dans deux cas différents. Les districts industriels et les villes sont des cousins éloignés. Ce que vous décrivez ne se retrouve pas dans les districts, mais dans

une ville comme Milan. À Turin, on commence à observer le même genre de porosité entre les milieux politiques et économiques. Auparavant, le monde politique et le secteur industriel étaient strictement séparés. Aujourd'hui, il existe un réseau de fondations, de structures et de projets publics-privés. En une génération, cette ville, de taille moyenne, a profondément changé. Ce mode de circulation de l'information n'a pas été planifié, mais on pourra constater ses effets.

Patrick Le Galès : Le cas italien est tout à fait intéressant à étudier. Par rapport au schéma britannique, on constate une très forte capacité d'expérimentation et d'innovation à l'échelon local, mais de très grandes difficultés au moment de la mise en œuvre d'actions collectives, de politiques publiques et de choix stratégiques. Ces difficultés se retrouvent aussi en France. On conçoit des stratégies, des plans, des projets, qu'on est ensuite incapable de mettre en œuvre faute de confiance dans les institutions. Cette comparaison avec le cas italien nous est utile pour bien comprendre ce qui se passe dans le système français.