



**HAL**  
open science

# Territoires de projet, territoires de gestion: une relation en crise? Quelques pistes d'analyse a partir des cas français et italien

Dominique Riviere

## ► To cite this version:

Dominique Riviere. Territoires de projet, territoires de gestion: une relation en crise? Quelques pistes d'analyse a partir des cas français et italien. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2022, 134, 10.3280/ASUR2022-134001 . hal-03793261

**HAL Id: hal-03793261**

**<https://u-paris.hal.science/hal-03793261v1>**

Submitted on 15 Feb 2023

**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.

# TERRITOIRES DE PROJET, TERRITOIRES DE GESTION : UNE RELATION EN CRISE ? QUELQUES PISTES D'ANALYSE A PARTIR DES CAS FRANÇAIS ET ITALIEN<sup>1</sup>

PROGETTI DI TERRITORIO, TERRITORI « DI GESTIONE » (COMUNI, UNIONI DI COMUNI) : UNA RELAZIONE IN CRISI ? ALCUNI RIFLESSIONI A PARTIRE DEL CASO FRANCESE ET ITALIANO

*PROJECT TERRITORY, INTERCOMUNALITY, LOCAL AUTHORITIES: A RELATIONSHIP IN CRISIS ? ELEMENTS OF ANALYSIS FROM THE FRENCH AND ITALIAN CASES*

Dominique Rivière, Université Paris-Cité, UMR Géographie-cités

*Version manuscrite acceptée de l'article paru en juillet 2022*

ASUR, Archivio di studi urbani e regionali, numero 133 del 2022, DOI 10.3280/ASUR2022-134001

## Résumé

L'article, en utilisant l'Italie et la France, explore la crise du territoire de projet dans sa relation avec les territoires institutionnels : communes, intercommunalités, métropoles. Le projet combine des apports composites et en partie contradictoires. Celui des politiques de décentralisation est mis en cause par le retour de l'État lors des réformes territoriales et métropolitaines. Toutefois les conflits locaux d'aménagement renouent avec l'héritage des expériences militantes d'après-guerre.

## Riassunto

*Il paper, usando i casi italiano e francese, evoca la crisi del progetto di territorio e le sue relazioni con i territori istituzionali (comuni, unioni intercomunali, città metropolitane). Il progetto combina diversi contributi in parte contraddittori. L'eredità delle politiche di decentramento viene minorata dal ritorno dello Stato nelle riforme territoriali e metropolitane. Tuttavia i conflitti locali di pianificazione riattivano per alcuni versi le mobilitazioni territoriale del dopoguerra.*

## Abstract

*The paper, using the Italian and French examples, explore the crisis of the territorial project, and its relationships with the institutional framework –local authorities, intercommunalities, metropolises. The project combines contributions in part contradictory. The inheritance of the decentralization policies is minored by the return of the State in the territorial and metropolitan reforms. But the local planification conflicts reactivate somehow the post-war militant experiences.*

## Mots-clés

*Projets de territoire, collectivités territoriales, intercommunalités, France, Italie  
Progetto di territorio, collettività territoriali, unioni di comuni, Francia, Italia,  
Territorial Project, local authorities, agregation, France, Italy,*

<sup>1</sup> Dominique Rivière, Université de Paris,  
UMR 8504 Géographie-Cités  
Master MECI-Aménagement et Développement local  
8 place Paul Ricœur, Bâtiment Olympe de Gouges  
75013 Paris, France, tel 00 33 1 57 27 72 72

## Introduction

Projet de territoire et maille institutionnelle ont souvent été opposés dans l'analyse de l'action publique. Le premier, qui s'est diffusé surtout à partir des années 1990, évoque l'idée d'enjeux, de ressources à valoriser, de stratégie et partant d'une « portion d'espace dont la géométrie peut varier selon le projet dont il est porteur » (Angeon, Bertrand, 2009). Le second, qu'il soit communal ou intercommunal renvoie à la gestion, s'inscrit dans la longue durée des héritages historiques –pour la commune- et le temps court du mandat électif. Enfin le territoire entendu comme agrégation volontaire de projets (Dematteis, Governa, 2005) est « déterminé par le réseau des acteurs qui sont capables de travailler ensemble à un projet global de développement » Gontcharoff (2001), ceux-ci relevant certes du niveau institutionnel mais aussi des milieux associatifs, économiques voire des habitants.

Ces deux formes entretiennent d'emblée une relation dialectique, l'une étant censé venir bousculer, décroiser l'autre, et le cas échéant susciter des unions pérennes. Mais au fil des années, la distinction entre elles s'est brouillée, avec un certain désenchantement. Le projet à l'instar du Pays français s'est « progressivement rigidifié dans des limites arrêtées une fois pour toutes » (Taulelle, 2010) quand communes et EPCI<sup>2</sup> s'accoutumaient de leur côté à formuler des stratégies. Dans le même temps, la multiplication de projets territoriaux de tous types contribuait à l'épaisseur d'un « mille-feuille » dénoncée dans les années 2010. Loin des années 1990-2000 qui y voyaient l'horizon d'une bonne gouvernance promue en idéal de l'aménagement du territoire, ils sont mis en cause dans un cadre attentif à la rigueur gestionnaire. Des tentatives de simplification touchent aussi bien les projets à l'instar des Pays, un temps menacés en France (Taulelle, id) que des unions institutionnelles comme les *Comunità Montane* italiennes en 2008. Pour autant, c'est une situation ambiguë qui prévaut. En France, de nouvelles formes de projet continuent d'apparaître. En Italie la formule s'est à certains égards essoufflée mais Pactes, Districts etc. restent présents. Dans le même temps, on assiste à la réutilisation d'outils comme le diagnostic, la stratégie... dans de nouveaux contextes comme les conflits d'aménagement du territoire, ce qui élargit encore le champ des acteurs.

Une source de ce brouillage est peut-être à chercher au niveau des dynamiques fonctionnelles urbaines et rurales, ou plutôt la façon dont les politiques publiques s'en emparent. Les remaillages territoriaux, qu'ils soient de projet ou institutionnels, plongent en partie leurs racines dans les mues de l'urbanisation, soit le double phénomène de concentration et d'étalement urbain qui a rendu en quelque sorte caduque la vieille trame communale sur le plan fonctionnel. Or dans les dernières décennies, ce phénomène connaît une nouvelle étape avec la métropolisation qui devient un paradigme sinon exclusif tout au moins dominant. Entendue comme processus de concentration, de hiérarchisation et d'interconnexion, marquée par la discontinuité, les inégalités internes, et comprise ici dans une acception large – qui ne se limite pas aux villes majeures-, elle introduit un questionnement nouveau pour les regroupements territoriaux. Le problème devient celui de comment construire des stratégies à partir d'une réalité « *differentiated, polymorphic, variegated and multiscalar* » (Brenner, Schmid, 2005), d'une synapse local-global. Dans certains pays, comme la France et l'Italie, une solution institutionnelle a émergé en 2014 avec les Métropoles et *città metropolitane* des lois Maptam et Delrio, qui ont connu toutefois un succès mitigé. Outre la difficulté à définir le fait métropolitain<sup>3</sup>, comment penser le couple projet/gestion à l'échelle infra-métropolitaine ? À ce point de vue, la France et l'Italie offrent ces dernières années un contraste avec d'un côté une pléthore de redécoupages tant à l'intérieur qu'aux marges des métropoles, de l'autre une trame communale qui reste la référence. Mais dans les deux cas, que les réformes territoriales inquiètent par leur rapidité ou au contraire leur lenteur, c'est bien la problématique des mailles institutionnelles, de leurs périmètres et compétences qui domine le débat.

En somme, l'idée même de projet serait-elle devenue désuète au profit d'approches « dures » et somme toutes plus classiques ? Ou signe d'une pertinence toujours actuelle de la démarche, celle-ci reste-elle nécessaire aux collectivités territoriales et à leurs groupements comme à d'autres acteurs - associations, comités d'habitants etc.- pour s'affirmer dans un monde aux dynamiques mouvantes, y

---

<sup>2</sup> Etablissement public de coopération intercommunale.

<sup>3</sup> Dans la littérature sur le sujet, voir ici Balducci & al, 2017, Brenner & Schmid, 2015, Dematteis, 1996, Storper, 2014, Vanier, 2013.

développer des stratégies et/ou résister à d'autres ? C'est à partir de cette seconde hypothèse que l'on tentera ici de revisiter le couple projet/gestion.

L'article utilise les cas de la France et l'Italie. Le projet y recoupe des réalités touchant aussi bien au développement économique et l'emploi qu'à l'environnement, la culture et la valorisation du patrimoine... Il peut être de matrice associative ou technocratique, et dans ce cas issu de la programmation ou de l'aménagement (Alvergne Taulelle 2002, Governa, Salone, 2004). L'article ne vise donc pas une comparaison termes à termes, qui serait au demeurant difficile à mener du fait de l'asymétrie des points de vue dans la littérature géographique et aménagiste entre les deux pays<sup>4</sup>. L'ambition est plutôt de contribuer au dialogue qui s'est noué notamment autour de l'approche de la question métropolitaine ces dernières années (Cremaschi *et al*, 2015, Béhar et Delpirou, 2018, Demazière, 2018), en le revisitant sous l'angle du couple projet/gestion et en puisant quelques pistes de réflexion dans la confrontation de deux contextes politico-administratifs et d'aménagement. L'un est régionalisé, l'autre marqué par l'État mais tous deux sont caractérisés par la force du local. La France et l'Italie sont respectivement au premier et troisième rang européen pour le nombre d'élus locaux (Halba, 2010), même si la première, avec 34 954 communes dépasse la seconde (7 904). Les deux pays sont peu réceptifs aux fusions de communes, pourtant proposées à diverses reprises par l'État (Bideau, 2019, Camera, 2022, CPLRE, 2017). Comment cette présence du local façonne-t-elle le projet dans ses rapports à l'intercommunalité institutionnelle et aux mues de l'urbain ?

L'article mobilise des sources législatives, réglementaires, des rapports d'étude, et ponctuellement des recherches menées sur la banlieue nord de Paris et la périphérie romaine (Rivière, 2019a et b, 2021). Il revient dans un premier temps sur les logiques contraires qui se sont coagulées autour du projet de territoire de l'après-guerre aux années 1990-2000. Il aborde ensuite la façon dont la période actuelle cumule les contradictions entre approches *top down* et *bottum up*, dans le traitement des mailles métropolitaines, la réforme territoriale d'un côté et la montée des conflits d'aménagement de l'autre.

## **1- Le projet : un assemblage entre mobilisation et institutionnalisation**

Sans prétendre à une reconstruction historique, peut-être faut-il chercher une des causes du brouillage de la notion de projet dans le syncrétisme qui fonde l'outil. En effet, un même référentiel attentif à l'idée de mobilisation, d'intelligence collective (Goux-Baudiment *et al*, 2001) se retrouve dans des expériences aussi éloignées que celles du Père Houée, sociologue engagé et élu local d'une communauté rurale bretonne, appelant dans les années 50 les agriculteurs à « faire face » ensemble (Houée, 2001), ou ce récent appel à projet de la Région Toscane (2020), visant à unir autour de Projets intégrés territoriaux (PIT) des « sujets publics ou privés qui se regroupent pour affronter au niveau territorial des situations critiques environnementales<sup>5</sup> ». Mais entre les deux le projet a changé de nature.

### *L'héritage (trop ?) consensuel des mobilisations pour le développement local*

Avant d'émerger comme référentiel dans l'action publique, la démarche de mobilisation qui fonde le projet trouve ses racines dans des expériences de l'immédiat après-guerre. Nombre d'entre elles ne sont pas issues d'une politique publique : les districts italiens sont d'abord des processus de développement socio-économique articulant entreprises et communautés (Beccatini, 1989), avant d'être reconnus, tard, par l'État et les Régions (Mariotti, Molinari, 2006). D'autres sont de matrice associative ou militante. Un point commun fréquent, qui explique qu'ils fassent sens pour les politiques d'aménagement ultérieures, est leur situation dans des zones en difficulté, urbaines et plus

---

<sup>4</sup> Outre les différences d'approche qu'exprime d'ailleurs la difficulté à traduire le duo projet/gestion en italien, l'intérêt des français pour l'Italie, que la bibliographie présentée ici vise aussi à refléter, ne trouve hélas pas sa réciproque dans celui des Italiens pour la France.

<sup>5</sup> Relevé sur le site de la Région, juin 2020.

souvent encore rurales, comme la Bretagne des années 50, le Nord-Est italien (la Vénétie connaissait alors encore l'émigration), ou le Mezzogiorno, et d'être l'expression d'une réaction à une situation de périphérie. Dans leur principe, ces expériences n'excluent pas une certaine institutionnalisation pourvu que celle-ci permette une mobilisation sociale large. Pour Giorgio Ceriani Sebreondi, un des fondateurs de la SVIMEZ<sup>6</sup>, « le problème d'une politique de développement se pose comme un problème d'auto-développement, dans le sens d'une participation pleine et consciente des populations à l'action pour leur propre développement » (cité par Laino, 2011, p 71).

La démarche eut longtemps un rôle mineur dans les politiques d'aménagement. Les Aires de développement industriels du Mezzogiorno sont par exemple une bien pâle illustration de l'idée « d'activation de ressources ». Toutefois il faut noter la porosité précoce entre les champs militants et institutionnels et aussi entre expériences nationales : Ceriano Sebreondi a entretenu des échanges avec le père Lebret, promoteur d'*Economie et Humanisme*, qui lui-même a participé à la naissance de l'aménagement du territoire en France (Valadares, 2005). Surtout on est étonné, en revisitant ces expériences, de leur caractère exploratoire pour des approches toujours en usage. La méthodologie du Père Lebret associe statistiques, enquête-participation, carnets de voyage, cartographie et photographie aérienne dans une démarche interdisciplinaire. Sebreondi propose d'établir « la carte des contraintes et des opportunités » anticipant les diagnostics *SWOT* etc. Giovanni Laino (2011) rappelle que l'idée de mobilisation des habitants joue en Italie un rôle notable dans le contexte de rupture avec le fascisme : un *ABC de la démocratie* de Guido Calogero traite de comment animer ou présider une réunion, affronter la question de la confiance, questions qui se posent encore à tout animateur de projet. Les COS (centres d'orientation sociale) créés par la Résistance et supprimés en 1948, font écho aux débats sur l'*empowerment* contemporains etc. En revanche, cet auteur souligne certaines limites de ces projets, dues à « des conceptions trop unitaires de la société, des parcours de développement qui n'étaient probablement pas appropriées ». Lui-même acteur associatif, il invite comme d'autres (Dansero, Governa, 2005) à mieux prendre en compte l'hétérogénéité des acteurs et leurs rapports de force et conflits, on va y revenir.

On peut bien sûr se demander quel est la portée de cette phase pilote. Le Mezzogiorno resta une aire « sous utilisée ». Le modèle agricole breton (Canevet, 1993) participa, comme la Troisième Italie, d'un réel essor régional, mais l'ambition d'auto-développement portée par le système coopératif y a fait long feu. On peut toutefois lire une continuité entre les mobilisations des années 1950 et le succès précoce des Pays et intercommunalités dans cette région. De même en Toscane, des continuités émergent entre réseaux interinstitutionnels actuels et expériences passées (Paba *et al*, 2017). L'intérêt de ces expériences reste d'avoir ouvert le champ des possibles, d'avoir montré « que le monde rural n'est pas forcément condamné » (Courlet, 1995) et peut être considéré comme un milieu innovateur, et ce bien avant les débats actuels sur la métropolisation et ses limites en tant que forme de développement (Magnaghi, 2005, Gilli, 2015). La valorisation des racines est une autre caractéristique des projets de territoires qui s'illustre aujourd'hui dans les Districts ruraux italiens ou les Pays français et les Parcs des deux États, où elle vient nourrir la vogue du patrimoine, des circuits courts, du tourisme viticole, du *slow food*<sup>7</sup>.

### *La consécration ambiguë du projet à travers la décentralisation et l'eupéanisation*

Autant qu'à ces expériences, l'intégration des projets de territoire dans l'action publique au tournant des années 1990 s'articule au tournant managérial de l'action publique et à la décentralisation (Fig.1 et 2). La montée en puissance du couple Europe/Région y participe, en particulier en Italie où les Régions sont d'emblée autorités de gestion des POR<sup>8</sup> de la politique européenne de cohésion. Mais de « vieilles » mailles y trouvent aussi un regain de légitimité : les provinces en portant les Pactes territoriaux, les départements les Contrats de territoire (Governa,

---

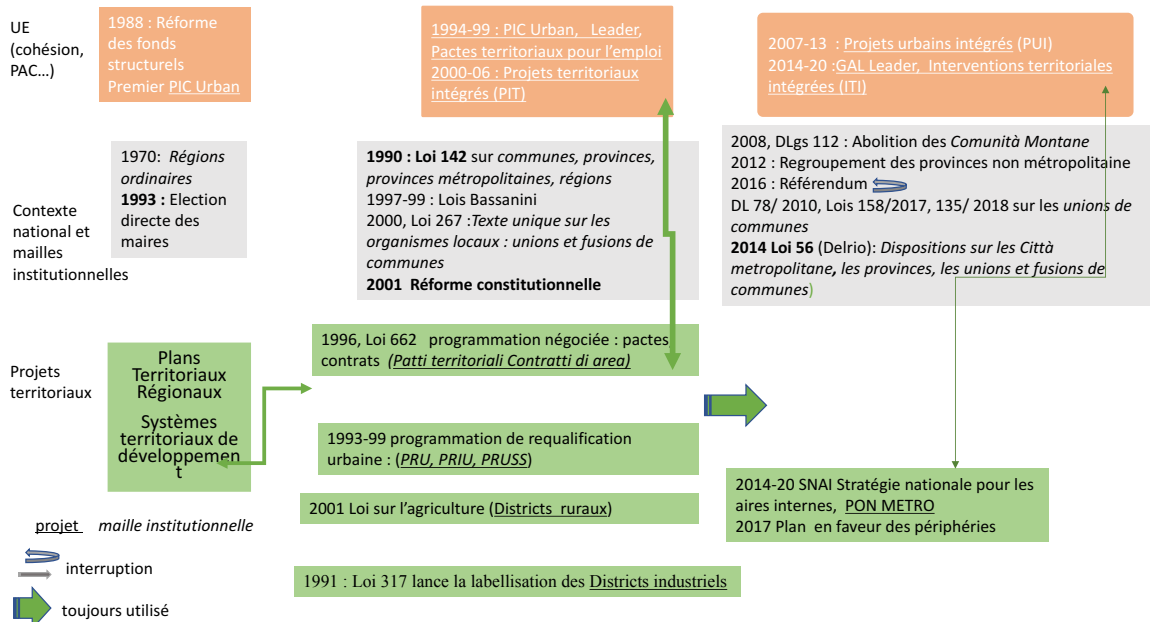
<sup>6</sup> La Svimez, Institut d'études pour le développement du Mezzogiorno, opta par la suite en faveur de l'État comme mieux à même de porter le développement.

<sup>7</sup> Elle peut être parfois être questionnée dans la vision nostalgique d'un monde non métropolisé qu'elle véhicule comme si le projet se faisait réaction rhétorique à un monde globalisé.

<sup>8</sup> Programmes opérationnels régionaux. Les Régions françaises n'ont ce rôle que depuis 2014.

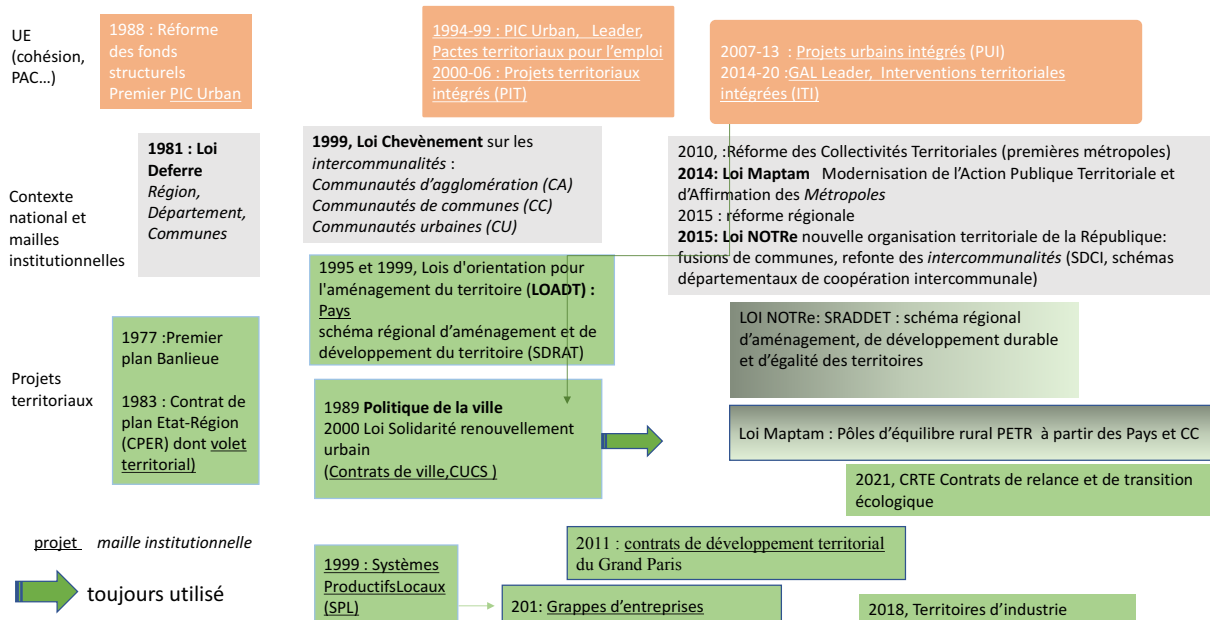
Salone, id<sup>9</sup>, Frinault, 2013). Ce modèle où l'État passe du rôle d'acteur à celui d'arbitre et d'incitateur (Alvergne, Taulelle, id, Ferlino, Molinari, 2009) s'incarne en Italie dans la programmation urbaine et la *programmazione negoziata* de la loi 662 de 1992, pierres angulaires de la refonte de l'aménagement après la suppression de l'Intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno. En France sa consécration reste associée aux lois d'aménagement (LOADT) de 1995 et 1999, mais touche aussi la programmation : contrats de ville, volets territoriaux des contrats de plan (CPER) etc.

Fig 1 : Du projet territorial au chantier institutionnel : l'Italie



Source : État italien, UE<sup>10</sup>.

Fig 2. Du projet territorial au chantier institutionnel : la France



Sources de la figure : État français, UE. Voir note 10.

<sup>9</sup> Les chambres consulaires et parfois les consortiums de développement industriel hérités de la politique méridionale (Pouilles) s'y investissent aussi. Relevé en 2020 sur <https://www.mise.gov.it/>.

<sup>10</sup> Les figures 1 et 2 ne sont pas exhaustives et privilégient les éléments mentionnés dans le texte.

Ce cadre où chaque commune se trouve bon gré mal gré engagée dans des projets plus ou moins consistants (Bobbio, 2000) débouche sur « une forme paroxystique de recours au contrat, devenu (...) l'instrument-roi du cycle de l'efficacité publique » (Thiard, 2019). Le séquençage « organisation de la démarche stratégique, radiographie de l'environnement, sélection des problèmes clefs, formulation de missions, analyse interne et externe, définition des buts, objectifs et stratégies, plan d'action, mise en œuvre, contrôle-évaluation qui ne s'enchaînent pas de manière séquentielle, mais dessinent un processus itératif » (id) devient son *modus operandi*. La programmation européenne en est une forme aboutie, du fait qu'elle vise explicitement des « *changes in governance and adjustments, where the role of the actors, as well as their ability to organize and to coordinate at different scales is important, and this should be facilitated by the presence of local institutions that absolve tasks of animation and coordination in the territory* » (Labianca, 2016). De fait, elle est souvent saluée par les acteurs de terrains, comme ceux de la Politique de la ville en France, comme vecteur de décloisonnement (EDATER, 2018).

Toutefois, il ne faut pas s'exagérer la centralité du projet intégré que ce soit dans l'approche nationale, où le volet territorial n'a par exemple jamais dominé les CPER français, ou dans celle européenne, très marquée par les cadres normatifs de la Stratégie Europe 2020, dont les impératifs d'innovation etc. obéissent à une logique souvent sectorielle. Ainsi ne dispose-t-il que de 5 % du budget de la Politique de cohésion (8 % en 2021-27). Dans les années 2000, les projets intégrés territoriaux (PIT) ont structuré la programmation dans le Mezzogiorno, avec des interactions entre projets européens, Pactes nationaux et Systèmes territoriaux régionaux, mais un succès opérationnel inégal, certains d'entre eux se révélant être des coquilles vides (Gallucio et al, 2018 Manceau, 2011).<sup>11</sup>

Plusieurs problèmes découlent de cette phase d'institutionnalisation :

- Le risque d'aplatir en quelque sorte les sociétés locales censées nourrir le projet, souligné par divers auteurs (Dansero, Governa, id, Gontcharoff, id). Ainsi, les SPL (Systèmes productifs locaux) labellisés par la Datar en 1999 s'inspirent de ce qui est alors considéré comme le modèle italien des districts, dont les PME et TPE sont vues comme une solution à la crise du fordisme. Pour autant leurs contextes locaux et nationaux sont différents, non seulement sous l'angle économique, la décentralisation productive étant plus poussée en Italie, mais aussi socio-culturel. La seconde mouture des districts à la française dans les années 2010, les Grappes d'entreprises, s'articulera surtout aux Pôles de compétitivité (ERDYN, 2015). On peut lire cela de deux façons : comme l'aveu de l'impossibilité de transposer les bases sociales du modèle italien (lui-même en mutation rapide) dans le cadre français, ou comme un exemple de la capacité à hybrider diverses approches, qui est après tout une vertu du projet.

-Un problème d'évaluation du projet ensuite. Le partenariat, l'intégration des moyens, etc. qui le fondent se font au prix d'une inflation des temps consacrés à la gestion. Or la mesure de son efficacité passe souvent pour les commanditaires (État, Région, UE...), par la capacité des acteurs locaux à dépenser dans les temps et avec les justificatifs idoines etc. plus que par les effets d'entraînement du projet pour le territoire, au demeurant difficiles à mesurer. Ceci contribue à l'induration des périmètres, les commanditaires privilégiant des territoires déjà stabilisés sur le plan institutionnel pour assurer leurs subventions (Berriet-Sollec, Trouvé, 2013). Mais ceci peut aussi freiner l'utilisation de l'instrument : dans le cadre de la programmation européenne, certaines Régions italiennes à l'instar du Latium ont préféré ne pas utiliser les projets européens sur la programmation 2014-20 par crainte de perdre des financements à cause de la complexité de leur gestion (Rivière, 2019a).

-La question enfin de l'équilibre à trouver entre logiques de mobilisation d'un côté et de couverture du territoire de l'autre. La « mise en concurrence d'espaces en vue de financer les projets les plus performants au regard de critères de sélection définis par le financeur » (Berriet-Sollic, Trouvé, id) fait du projet une composante d'une néo-libéralisation de l'action publique, encore accentuée par la baisse des transferts de l'État dans la dernière décennie. Toutefois cela entre en tension avec le besoin d'assistance générique aux territoires et aux populations, qui demeure une des raisons d'être de l'État,

---

<sup>11</sup> Dans la programmation FEDER 2014-20, si la dimension territoriale reste présente avec la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) et le PON- METRO, son effet d'entraînement est limité : les projets portés par l'État pèsent 10 fois plus que ceux des communes (IFEL, 2018).

et dont la crise sanitaire actuelle souligne l'importance. De ce fait, la géographie des projets hésite souvent entre une logique de concentration ou de répartition. Elle peut même parfois s'approcher du fameux saupoudrage (dans la terminologie française) ou des *aiuti a pioggia* (dans l'italienne) si souvent reprochés aux politiques d'aménagement des Trente Glorieuses, et que le projet territorial était censé dépasser. Ce duo dispersion/compétition est manifeste dans les financements du FEDER (environnement, transport, éducation...) aux communes italiennes : 400 d'entre elles se répartissent 2% du budget alors que 7 touchent un quart du total (TAB. 1).

Tab. 1. Projets communaux financés par le FEDER (2014-20) en Italie

Montant (€)	Communes	%	Budget	%
Total	1 285	100	1 129,5	100
Dont <150 000	419	32,7	23,7	2,1
Dont >10 millions	7	0,5	272,7	24,1

ISPEL-ANCI, 2018.

### *Intercommunalisation de projet ou institutionnelle ? La course des mailles derrière les dynamiques fonctionnelles*

Un autre héritage de la territorialisation des politiques publiques dans les années 1990 est de poser la question des rapports entre projet de territoire et intercommunalisation institutionnelle. Sans évoquer ici l'ensemble de cette problématique<sup>12</sup>, il importe de relever que dès les années 1990, projet et mailles de gestion entretiennent un rapport complexe, fait à la fois de complémentarité et de concurrence.

Complémentarité car l'argument du regroupement comme antidote à la fragmentation est présent pour les deux mailles. En France, l'année 1999 voit à la fois les lois LOADT et Chevènement. Celle-ci relance une intercommunalisation institutionnelle jusque-là laborieuse autour du trio CC (communautés de communes), CA (communautés d'agglomérations), CU (communautés urbaine<sup>13</sup>). La synergie souhaitée entre projet et intercommunalité de gestion est explicite pour les Pays, que la Datar envisage comme « complémentaires du mouvement intercommunal puissant qui redessine notre paysage administratif »<sup>14</sup>. Mais si projet et intercommunalisation vont de pair, la question d'une concurrence entre eux se pose rapidement : les Pays, qui regroupent plusieurs intercommunalités, ont souvent posé des problèmes de portage institutionnel (ADCF, 2017). En Italie en revanche, la phase d'affirmation du projet est surtout celle du pouvoir communal, alors que les *unioni di comuni* lancées par la loi 142 de 1990 connaissent un démarrage difficile. L'élection directe des maires en 1993, la relance urbanistique que connaissent de nombreuses villes à cette époque, le contexte de bouleversements qui touche la péninsule dans les années 1990-2000 (fédéralisme administratif, réforme constitutionnelle etc.) ont contribué ici à la résistance du niveau communal, auquel l'insertion dans une logique de projet offre en quelque sorte un substitut à l'inter-communalisation "dure".

Par ailleurs, l'argument du dépassement des communes ne se pose pas de la même façon dans les deux États. Le maillage municipal particulièrement fin de la France (85% des communes ont moins de 2000 habitants, pour 44% des communes italiennes<sup>15</sup>) explique une inter-communalisation mieux acceptée en contrepartie à la tolérance par l'État du maintien des communes –à quoi il faut ajouter ses incitations, notamment pour les formes à fiscalité intégrée. La couverture de l'hexagone est aujourd'hui achevée alors qu'en Italie, même après leur relance récente (cf. 2), les unions ne touchent toujours que 4 communes sur 10. Pour autant, le gabarit ne joue pas de façon linéaire. La trame communale de l'Italie du Nord, proche du modèle français, n'y a pas généré un succès particulier des unions de Communes. La fragmentation s'y est même accentuée dans les années 1990 au niveau provincial cette fois.

<sup>12</sup> Dans la riche littérature sur le sujet, voir Ferlaino, Molinari, id, Galluccio et al, id, Amato et al, 2018, Zilli, 2018, Bideau, id, Noyé, 2006.

<sup>13</sup> Pour celles de plus de 500 000 habitants (aujourd'hui le seuil des CU est à 250 000).

<sup>14</sup> Relevé sur le site de la Datar, 2003.

<sup>15</sup> Celles de plus de 5000 habitants, 28% du total, y rassemblent 81,2% de la population pour respectivement 6,3 % et 62,3% en France. Sources : ISTAT, 2021, DGCL, 2019.



Autre complémentarité, et contrairement à ce qui prévaut actuellement (cf. 2), dans les années 1990 le débat sur les projets comme celui sur l'intercommunalité institutionnelle et les premières hypothèses d'institutions métropolitaines sont nourris par l'approche fonctionnelle du territoire, avec en toile de fond la recherche d'une approche intégrée du système urbain/péri urbain/rural.

En France, la LOADT vise explicitement à travers les Pays à « révéler des bassins de vie » de l'INSEE (Taulelle, *ibid.*). La loi Chevènement cherche quant à elle à inscrire les aires urbaines de plus de 50 000 habitants dans les communautés d'agglomérations (CA), visée tempérée toutefois par le principe de libre-association, et son application reste facultative en région parisienne. Cette approche fonctionnelle est encore plus explicite dans la loi 142 de 1990 en Italie. Les premières hypothèses de définition de Provinces métropolitaines, alors allouée aux Régions, partent des relations de travail, services, loisir, etc. Elles se heurtent toutefois à la difficulté à circonscrire morphologiquement et fonctionnellement un fait métropolitain mouvant, dont la conurbation de Milan est un archétype, mais qui se pose de façon plus générale. De même, l'intercommunalisation issue des lois Chevènement, loin d'intégrer la totalité des aires urbaines françaises, débouche-t-elle sur un système dual, qui a parfois été résumé comme celui de la marguerite. S'y opposent des intercommunalités fortes (CA ou CU) centrées sur le cœur des aires urbaines, et une couronne d'unités moins intégrées (CC) en périphérie, souvent du fait de leur propre choix (Noyé, 2006). En découle une inégalité tant sur le plan fiscal que dans la capacité des collectivités à s'engager dans une démarche de projet : par exemple moins de la moitié des CC sont dotés de projets de territoire formalisés à leur niveau contre les deux-tiers des groupements urbains (ADCF, *id.*).

Une question plus fondamentale porte sur l'intérêt même d'aborder le fait urbain par une maille administrative ou plutôt par le projet. Ce débat, ancien, connaît une notable amplification avec la métropolisation contemporaine. Pour nombre d'auteurs, le processus, par le rôle majeur qu'y tiennent les logiques de réseau, par sa dimension pluri-scalaire et sa fragmentation - certains proposent la notion de post métropolisation pour énoncer ce dépassement des cadres usuels (Balducci *et al.*, *id.* Soja, 2000) - annonce sinon « la fin des territoires institutionnels » (Vanier, 2013), tout au moins la nécessaire acceptation par les pouvoirs publics de l'impossibilité à canaliser la complexité du phénomène dans un gouvernement urbain qui ne pourra qu'être inabouti. En d'autres termes, la métropolisation suscite sans cesse des mailles pour gérer réseaux et équipements les plus divers, qui à leur tour sont en permanence recomposées (Storper, *id.*).

L'Italie est aux avant-postes de ce débat entre maille dure/souple. La loi 142, à l'époque plutôt isolée dans le contexte européen, pose en effet l'hypothèse d'un territoire institutionnel comme habitacle souhaitable aux métropoles. Or dans le même temps, et en contradiction avec cette approche territoriale (et c'est ce qui explique aussi son échec) les grandes villes italiennes, comme ailleurs en Europe, s'emparent de l'outil du projet métropolitain. Celui-ci se doit d'être flexible et au service d'une « gouvernance de système », qui s'illustre pleinement dans les années 1990 et 2000 dans le Plan stratégique turinois ou encore en France le modèle lyonnais (Cremaschi *et al.*, *id.*), tous deux à dimension intercommunale. On retrouve une approche horizontale et collaborative des problématiques métropolitaines entre Bologne et sa périphérie (Bernadou, 2019) et de façon plus timide, dans la Conférence métropolitaine initiée au début des années 2000 entre Paris et sa banlieue au service d'une approche « concrète » de la métropole (couverture du périphérique, etc.). Dans d'autres cas, comme à Naples ou Rome, c'est davantage la commune qui est l'échelle du projet stratégique. Partout, le projet urbain se décline aussi à l'échelle du « morceau de ville », de l'équipement structurant. L'essor du partenariat public privé - l'*urbanistica contrattata* -, appliqué au cas par cas, aboutit d'ailleurs à découper le territoire métropolitain par plaques, ce qui n'est pas sans mettre la notion même de projet territorial en tension (Béhar, Delpirou, *id.*).

Cette dialectique projet /gestion, dès le début composite, mais somme toute initialement favorable au premier, va sensiblement se renverser au profit de la seconde dans la dernière décennie, accentuant le brouillage de la notion de projet.

## 2. Les contradictions du couple projet-gestion entre logiques *top down* et *bottom up*

La dernière décennie est marquée en effet par le retour de processus descendants au-devant de la scène, à travers la réforme métropolitaine et territoriale. S'il faut relever à nouveau l'asymétrie entre la France où cette tendance est continue et l'Italie, marquée par des *stop and go*, cette inflexion vers les mailles institutionnelles met au second plan dans les deux cas la notion de projet... qui se ré-invente peut-être, c'est en tout cas une piste qu'on peut explorer, à la marge de l'action publique, notamment par la montée en puissance des conflits d'aménagement.

### *Des territoires institutionnels pour les métropoles ?*

L'institutionnalisation des métropoles que connaissent les deux pays en 2014 (Fig. 1 et 2) renvoie à de nombreuses causes, dont l'attention portée à la compétition internationale dans un contexte de crise. Mais ce sont aussi les échecs du projet de territoire comme de l'intercommunalité à capter les réalités fonctionnelles, à gérer les inégalités internes aux métropoles<sup>16</sup>... qui deviennent à leur tour une justification des réformes métropolitaines. Celles-ci touchent une vingtaine de villes en France (13 à l'origine) et Paris avec la Métropole du Grand Paris (MGP), et une quinzaine en Italie (à celles énumérées par la loi s'ajoutent celles des Régions à statut spécial). Cette fois les choix des États se font à rebours de l'hypothèse fonctionnelle que l'on vient d'évoquer, car ils reposent sur les briques institutionnelles préexistantes : intercommunalités d'un côté<sup>17</sup>, provinces de l'autre. L'abandon de la référence fonctionnelle est moins une volonté assumée que le produit de l'urgence, posée comme telle par le législateur. Il s'agit de commencer par l'institution faute de pouvoir régler le problème du périmètre. Le projet reste une composante puisqu'en France comme en Italie les nouvelles entités sont en charge d'une dimension stratégique.

Pour autant, si le bilan de ces institutions jeunes et nées dans un climat difficile reste à faire, il est pour l'heure mitigé :

-Le problème de l'intégration des périphéries n'a pas disparu. Si on confronte les métropoles officielles françaises aux aires urbaines de l'INSEE, une large part des habitants restent hors du périmètre métropolitain, Strasbourg étant la plus resserrée (CGET, 2018). La MGP, à laquelle l'État offrait la possibilité de s'étendre au-delà des 7 millions d'habitants de Paris et la première couronne, n'a connu qu'une extension au sud d'Orly. Les ex-provinces italiennes sont quant à elles soit plus larges que l'unité locale de travail de l'ISTAT comme à Turin, soit plus étroites comme à Naples et plus encore à Milan, Rome étant un cas de relative adéquation (ISTAT, 2015). Au-delà, se pose la question des rapports entre métropoles et périphéries éloignées. La crise des gilets jaunes en France a contribué à attirer l'attention des pouvoirs publics sur la France des faibles densités et des villes moyennes. La remise à l'agenda politique des aires internes en Italie témoigne à certains égards de ce même souci.

- La dimension stratégique des métropoles est pour le moins inégale. La MGP, qui a connu un soutien pour le moins modéré de l'État, reste anémique par rapport à la Ville de Paris, la Société du Grand Paris ou la Région Ile-de-France. La définition d'une stratégie métropolitaine semble mieux engagée là où les métropoles ont pris la suite d'intercommunalités fortes comme à Rennes ou Lyon, ce qui pose toutefois la question de la plus-value du nouveau label. Le processus est plus lent en Italie où les *città metropolitane* rencontrent la résistance des Régions et des communes-centre, et le transfert des fonctions stratégiques prévu par la loi 56 est loin d'être une réalité. Malgré les possibilités d'union ou fusion ouvertes par celle-ci, la trame communale reste la base de l'action publique, notamment celle du récent Plan en faveur des périphéries. Plus étonnant, les CM restent une référence secondaire même pour l'État : ainsi le programme européen PON-METRO était censé articuler la mise en œuvre des CM à la programmation européenne (Fig. 1). Il s'appuie en fait sur les seules communes-centres.

---

<sup>16</sup> En France la Politique de la ville (11 000 porteurs de projets en 2019) s'inscrit aux échelles communale et intercommunale.

<sup>17</sup> Après une première loi en 2010, la loi Maptam pose une double clé institutionnelle (intercommunalité d'au moins 450 000 habitants) et fonctionnelle : aires urbaines d'au moins 650 000 habitants, mais prévoit des exceptions. Par ailleurs, les départements de Petite couronne servent d'assise à la MGP.

### *La réforme territoriale ou le projet à l'arrière-plan*

Hors des métropoles comme à l'échelle infra-métropolitaine, la réforme territoriale contribue elle aussi à un retour de balancier de l'action publique vers les mailles institutionnelles (Dini, Zilli, id).

Elle s'enclenche dans les deux pays dans le contexte de la crise des *subprimes* de 2008 sous le signe de la rigueur budgétaire et de la rationalisation des coûts, et en Italie de la dénonciation des "prébendes" politiques. Loin de l'idée de concertation et de construction par le bas, elle opère de façon autoritaire, l'État se donnant à voir en remaillant les territoires. Outre les niveaux intermédiaires (métropoles, régions, provinces), elle touche le local et contribue à déplacer l'attention du législateur comme des acteurs locaux sur des questions de gabarit. Ainsi, il est d'abord question de seuils démographiques dans la loi NOTRe de 2015, qui déplace notablement le seuil de population minimal pour les communautés de communes (CC) de 5 000 à 15 000 habitants (celui de 20 000 a été envisagé). En découle une véritable révolution : la seule année 2016 voit baisser de 40% du nombre d'intercommunalités françaises, via les Schémas départementaux de coopération intercommunales (SDCI) réalisés sous l'égide des préfets<sup>18</sup>. Même processus dans l'infra métropolitain en région parisienne, où la loi NOTRe impose des seuils démographiques de 300 000 habitants aux établissements publics territoriaux (EPT) qui succèdent aux intercommunalités, et 200 000 habitants à celles limitrophes.

Dans le modèle italien, l'approche par gabarit domine aussi, que ce soit pour les Provinces, dont l'État lance en 2012 la recomposition (et vise la suppression) ou pour les unions de communes. A compter de 2008, diverses lois imposent un regroupement des services aux communes de moins de 5000 habitants (3000 pour les *ex-communità montane*) – avec toutefois de nombreuses prorogations quant à leur mise en œuvre. Le processus reste ici moins centralisé car les Régions sont en charge des nouveaux périmètres. Il est aussi moins unilatéral : quand l'État relance les unions il supprime la même année les *Comunità Montane*<sup>19</sup>. Les phases de prise en main et de désintérêt alternent : l'échec du référendum de 2016 a ouvert, comme le note le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux « une période de doute quant aux réformes territoriales à mener en Italie » (CPLR, 2017). Certains regroupements imposés par le haut se voient même contestés en justice par des collectivités, comme en Frioul-Vénétie Julienne (Zilli, id). Il demeure que les unions, peu nombreuses après la loi 142, étaient plus de 500 en 2016 (3100 communes, dont un tiers de moins de 1000 habitants) (Camera, 2016).

Quelles sont les implications de cette morphogénèse exacerbée dans un cas, intermittente dans l'autre ? La réforme place par essence la maille de gestion au premier plan, devant le projet, celui-ci étant certes censé suivre dans un second temps. Mais si en Italie, il est difficile de se prononcer sur un projet inabouti – la littérature italienne déplore souvent les retards de l'État et des Régions- la question de la plus-value de la réforme fait débat en France. L'État français la présente comme le fondement d'un Acte III de la décentralisation. Certains auteurs y voient une forme de recentralisation, tant sur le fond que la forme (Dumont, 2020). A l'appui de cette thèse, on peut prendre l'exemple de la mise en place du Pôle d'équilibre territorial rural (PETR), forme institutionnelle créée en 2014 en contrepoint des Métropoles, qui ouvre « *aux syndicats mixtes et aux Pays (...) la possibilité de se transformer, sous conditions, en pôle d'équilibre. De même, est ouverte la possibilité, pour ces pôles d'équilibre et les EPCI qui les composent, de créer des services unifiés et de fusionner pour créer une communauté de communes ou une communauté d'agglomération* »<sup>20</sup>. Ce jeu entre ce qui relevait initialement d'un côté du projet de territoire (le Pays, le Pôle) et de l'autre du territoire de gestion (CA, CC) a certes toujours existé dans le modèle français. Selon l'ADCF (ibid), le PETR clarifie à certains égards les ambivalences de la LOADT de 1999. Mais il soumet les acteurs de terrain à un redoutable effet de ciseau, que décrit ce directeur d'un Pays du Bassin parisien :

---

<sup>18</sup> En 2020 la France ne compte plus que 997 CC sur un total de 1254 EPCI.

<sup>19</sup> Celles-ci comptaient un quart de la population italienne, essentiellement des petites communes, et subsistent dans plusieurs régions (Amato e al, 2018).

<sup>20</sup> Relevé sur [ww.vie-publique.fr/janvier 2018](http://ww.vie-publique.fr/janvier 2018).

« La période (...), avec les SDCI, a été assez difficile. Elle a été une période critique pour les Territoires de projets. En raison des fusions contraintes pour les communautés, on ne parlait plus beaucoup du territoire. Les élus se sont interrogés sur l'utilité du Pays et ont refondé leur pacte de coopération avec la création du Pôle. Le travail durant cette période (...) a été inconfortable et dans un climat d'incertitude. Il a été difficile de mener des projets de fond. » (...) Avec le Pays on exerçait des missions, avec le PETR on exerce des compétences. Il y a un réel «virage» technique pour nos structures dites de Projet ».<sup>21</sup>

A travers ce témoignage, on mesure la primauté des logiques de découpage et de regroupement qui, ici dans les zones rurales mais c'est vrai aussi dans l'infra-métropolitain, ont accaparé ces dernières années l'attention des acteurs. Ce contexte est souvent jugé par les communes comme « peu propice à la conduite d'un exercice lourd » comme un projet de territoire (ADCF, *ibid*). Certes après la phase de mise en place, la question des contenus émerge bel et bien, que ce soit dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), où dans la programmation économique portée par l'État, comme les récents Territoires d'industrie (2018) ou les Contrats de relance et de transition écologique (2021). Mais la figure du préfet s'impose ici à la fois comme gendarme et partenaire de collectivités. Il est d'ailleurs parfois présenté par l'État comme une figure de la décentralisation ! On est loin de l'approche *top down* un temps incarnée par le Pays, sans parler des idéaux de l'après-guerre évoqués plus haut.

Les effets des redécoupages des EPCI en termes de capacité à formuler un projet sont aussi à évaluer avec prudence. Si on revient sur le cadre métropolitain, dans le cas francilien deux configurations se dessinent. Certains territoires se structurent ou réussissent à se maintenir : ainsi, Plaine commune, EPCI né dans la banlieue nord de Paris d'un projet de reconversion industrielle dès les années 1980, continue à faire référence tout au long des années 2010 que ce soit pour le CdT (contrat de développement territorial) élaborés sous l'égide de l'État autour des gares du Grand Paris, ici tourné vers « la culture et l'innovation », ou pour les projets européens (PUI 2007-13/ITI 2014-20). Elle devient un EPT de la MGP en 2017 au prix cette fois d'un affaiblissement de sa stature. Elle est aujourd'hui partenaire de Paris pour l'organisation des JO 2024. Mais dans la même région d'autres territoires ont été pris au contraire lors de la phase de gestation de la MGP dans des cisaillements systématiques. Ainsi, le périmètre de Terres d'envol, dans le Nord-Est francilien, dépasse-t-il de beaucoup celui d'un Projet urbain intégré (PUI) défini quelques années plus tôt dans le cadre de la politique de cohésion, ce qui a beaucoup affaibli l'intérêt de ce dernier pour les élus (Lamenie, 2019). Ce cas peut être interprété comme un exemple d'affaiblissement de cohérences fonctionnelles ou politiques antérieures par la réforme métropolitaine. Mais parfois on peut renverser la proposition et la multi-appartenance peut être interprétée comme l'expression du souhait de nombre d'élus locaux de faire fonctionner *a minima* toute forme d'intégration. Cette option a longtemps prévalu dans la riche banlieue Ouest. La création de la MGP l'atténue en favorisant une convergence des périmètres autour des nouveau EPT... mais de l'autre elle la réveille, en redonnant un poids politique notable aux communes. Nombre d'EPT parisiens, en particulier les plus récents, affichent délibérément la modestie de leurs ambitions et la nécessité de procéder « par consensus » entre communes.

En somme l'injonction métropolitaine, vue du local, ne se traduit pas de façon univoque, mais par un univers de possibles, dans laquelle des logiques de coopération tout comme de cavalier seul restent jouables, phénomène qu'on trouve semble-t-il aussi en Italie<sup>22</sup>.

Ceci ramène aussi à la question déjà évoquée de l'inégale résistance des mailles communales, cette fois sous l'angle de l'appropriation politique et culturelle des territoires par les habitants. Si la métropolisation et les pratiques résidentielles et de mobilité qui l'accompagnent atténuent la portée du référentiel communal, il n'en reste pas moins qu'au-delà des questions d'intérêt, se pose la question de la légitimité politique des mailles. Les communes, issues de lentes accrétions et de quelques moments fondateurs (Ozouf-Marignier, 2020), plongeant leurs racines dans le cas de l'Italie dans l'héritage médiéval, restent le fondement d'une légitimité électorale que ne suscitent pas les intercommunalités, encore moins avec leur changement de gabarit, ni les projets de territoire. La dimension participative

---

<sup>21</sup> C'est moi qui souligne. Témoignage sur le site de l'association nationale des PETR ruraux et des Pays, 2018. <http://anpp.fr/wp-content/uploads/2018/01/Territoires-de-Projets-Hiver-2018.pdf>. Dernière consultation 26-1-2022. Il existe une centaine de PETR.

<sup>22</sup> Une enquête parlementaire (Camera, 2016) signale « des cas d'adhésion à l'obligation normative en termes formels, avec une multiplication des bureaux (...) au lieu d'une réelle gestion associée des fonctions » (Camera 2022).

de ceux-ci, bien que mise en avant (Burini, 2013), reste limitée en pratique. Même chose pour la dimension élective des intercommunalités, bien qu'en France les citoyens élisent depuis 2013 des conseillers communautaires. A cet égard, comme le relève Michel Koebel (2012) paradoxalement « la décentralisation (qui) devait, selon ses promoteurs, rapprocher les élus des citoyens (...) n'a fait que les en éloigner socialement ». A plus forte raison, on peut faire l'hypothèse qu'en Italie la faiblesse des unions de communes et l'atonie des CM<sup>23</sup> renvoient au constat banal que la commune reste l'échelon de référence des identités locales (Galli della Loggia, 1998) comme le déclare d'ailleurs la loi 142 : elle « représente sa propre communauté ». Elle n'a pas échappé pour autant à la désaffection des citoyens pour la chose publique, même si celle-ci semble avoir été atténuée par le choc sanitaire de 2020. Mais là aussi, un transfert de légitimité vers l'échelon métropolitain s'annonce difficile.

### *Retour à la case mobilisation ?*

A l'opposé de la « schématite aiguë » française (Dumont, id) et de l'atonie italienne, on peut se demander dans quelle mesure l'essor des conflits locaux d'aménagement ne serait pas l'occasion d'une revitalisation de la notion de projet, voire de renouer son lien avec les territoires institutionnels, qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

La montée en puissance des conflits d'aménagement, issue elle aussi en partie de la décentralisation et plus largement d'une remise en cause de la notion d'intérêt général (Subra, 2007, Bobbio id), n'a certes pas que des aspects positifs sur l'idée de projet. Outre le localisme qu'exprime souvent un conflit, associer projet et conflit peut sembler contradictoire, car le premier repose sur l'idée « de résister aux forces centrifuges, de surmonter les contradictions internes d'intérêts » (Calame, 1991 cité par Angeon, Bertrand, id). Pour autant, on peut explorer l'hypothèse qu'une de ses voies de resourcement se trouverait aujourd'hui dans la controverse, si on entend celle-ci comme une occasion de débat, d'exploration de voies alternatives de développement, une forme d'innovation sociale (Fregolent, 2014). L'exposition des différentes options et enjeux, l'accommodement aux besoins locaux qui peut en découler (l'alternative étant le blocage) viendrait en quelque sorte renouer avec le projet au sens militant du terme, et pallier ses défauts originels évoqués plus haut (1.1). La contestation de grands chantiers d'équipement passe de plus en plus par la production de contre-projets collaboratifs de matrice militante. Si cette piste reste à prendre avec précaution, car ces cas restent peu nombreux par rapport à la masse des projets institutionnels et sont inégalement pris en compte dans les instances décisionnelles<sup>24</sup>, plusieurs cas de figure attirent l'attention.

Les communes ou leurs regroupements peuvent être mises en cause par des mobilisations portant sur des projets d'aménagement qu'elles soutiennent. C'est le cas par exemple du projet de méga-complexe commercial et de loisir Europacity au Nord de Paris, à proximité de de l'aéroport de Roissy, initialement présenté par ses promoteurs comme un équipement métropolitain articulé au réseau du Grand Paris, et soutenu par les communes et intercommunalités concernées au nom de l'emploi. Contesté par des associations il a été bloqué par l'État en 2019.

Cas inverse elles peuvent être parties-prenantes des mobilisations contre des niveaux supérieurs et s'impliquer dans des projets territoriaux alternatifs. Ainsi dans la banlieue romaine, le projet d'agrandissement de l'aéroport international de Fiumicino, prévu dans le cadre d'un accord de programme du gouvernement Monti fin 2012, a été contesté par des comités d'habitants et la commune concernée. Outre les nuisances (bruit, pollution etc.) fréquemment en cause dans les conflits locaux, ce projet émergeait notablement sur la Réserve naturelle du littoral romain (15 900 ha), sise sur les deux communes de Rome et Fiumicino. Après bien des péripéties, une première version du projet a été retoquée par le Ministère de l'environnement en 2019<sup>25</sup>. La controverse locale n'est ici qu'une dimension d'une décision au demeurant non définitive pour ce qui reste le principal aéroport italien. Il n'en reste pas moins qu'une évolution sensible des rapports de l'aéroport au territoire se dessine puisque la surface à urbaniser a diminué de moitié entre la proposition présentée au Ministère

---

<sup>23</sup> Le maire de la ville centre préside automatiquement la CM.

<sup>24</sup> CNDP –Commission nationale du débat public-, VIA - *Verifica dell'impatto ambientale*.

<sup>25</sup> Ministero dell'Ambiente, Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, 2019, *Parere n3508 del 25/10/2019, progetto aeroporto di Fiumicino, Masterplan al 2030*.

de l'environnement en 2017, qui était de 532 ha –déjà réduite par rapport à la version initiale- et celle que commence à présenter AdR en 2021 (267 ha).

Appréhender le territoire comme le lieu de compromis localisés (Jobert, 1998, Bobbio, Zeppettella, 1999) ramène donc l'idée de projet à sa dimension de mobilisation originelle, aux questions de contenu.

Demeure toutefois, pour les collectivités concernées, la difficulté à dépasser la contradiction entre la dimension protestataire, souvent éphémère, et un processus pérenne de dialogue. La logique collaborative construite à travers un projet territorial formalisé peut le cas échéant offrir une porte de sortie à un conflit d'aménagement : ainsi dans le cas de Plaine Commune évoquée plus haut, un projet de la politique européenne de cohésion (PUI) des années 2000 avait pour but de consolider les liens entre université et territoire. Il a été miné par la controverse surgie entre l'Université Paris 13 et une des communes concernées, à cause de la clôture unilatérale du campus par la première. En l'occurrence, une solution alternative a pu rapidement être trouvée, grâce au PUI, pour utiliser les fonds au profit d'une autre commune du territoire (Rivière, 2021). A l'inverse, si on reprend le cas de Fiumicino, l'engagement de la commune dans un autre projet, cette fois de valorisation du patrimoine naturel et historique proche de l'aéroport, lui aussi soutenu par des mobilisations associatives, est resté longtemps sporadique faute entre autres d'une interface stable entre les acteurs (Rivière, 2019b).

## Conclusion

Au terme de ce survol certes incomplet, la notion de projet de territoire semble dans une situation paradoxale, d'assèchement par excès d'institutionnalisation d'un côté, de revitalisation par les mobilisations de l'autre. Cette contradiction est inhérente aux côtés à la fois technocratique et militant qui ont fait le succès mais aussi la limite de l'outil.

Par ailleurs, les deux pays montrent des différences en ce qui concerne le rapport des remaillages aux dynamiques territoriales. En Italie, la géographie institutionnelle prévaut sur l'approche fonctionnelle, contrairement à ce que prévoyait la loi 142, et sur l'approche stratégique qui présida au « modèle turinois » et la commune reste l'échelon de référence. La situation est composite en France, avec là aussi une prévalence de l'approche institutionnelle, mais une tendance à la convergence des projets à l'intérieur des nouveaux périmètres intercommunaux, redéfinis en large part sous l'égide des préfets.

Sur le fond, les projets de territoires souffrent-ils d'avoir été trop utilisés dans l'action publique ou au contraire trop peu ou trop mal ? En d'autres termes, La loi NOTRe de 2015 en France est-elle en continuité avec la LOADT de 1999 ou bien en rupture avec elle ? L'Italie pâtit-elle de l'atonie qu'y a connu la réforme territoriale ces dernières années, ou celle-ci malgré tous ses inconvénients serait-elle une bénédiction qu'envieraient en secret nombre d'élus et techniciens français ? Au-delà de la provocation, on peut se demander quel est le coût de gestion des brusques changements d'échelle, de compétences et de stratégie auxquels ils ont été soumis. Les prochaines années diront s'ils seront compensés par des gains de contenu ou si l'émiettement communal persistera en sourdine.

Cela dépendra beaucoup des contextes locaux, car ce qu'indique cette esquisse de mise en perspective, c'est aussi que les projets de territoires, en tant qu'outils pour penser le développement, ne sont pas une panacée, pas plus que l'intercommunalité institutionnelle. On relève une inégale capacité des territoires locaux à exister ou à perdurer à travers le projet territorial, selon la force de leur propre intégration, leur pouvoir de négociation.

La crise sanitaire actuelle, en reposant la question de la place à donner dans l'action publique à la solidarité et l'égalité, par rapport à la différenciation et la compétition associées au projet, change aussi le prisme d'appréciation. Mais le brouillage actuel entre ces deux approches contribue moins à rendre obsolète la notion de projet qu'à la modifier : le besoin de stratégie et de dialogue entre acteurs demeure utile pour résister à la pression de l'immédiat. Le projet peut aussi nous semble-t-il gagner à se mettre davantage en prise avec les conflits locaux d'aménagement, qui le réinventent à leur façon.

## Bibliographie et sources

- ADCF (2015). *Les projets de territoire des communautés – Enjeux et pratiques observées*. Texte disponible sur le site : <https://www.adcf.org>, dernière consultation le 26-1-2022
- Alvergne C., Taulelle F. (2002). *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris: PUF.
- Amato V., Galeota Lanza G., La Foresta D., Simonetti L. (2018). Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci? *Geotema* 57, Anno XXII maggio agosto : 184-196. Texte disponible sur le site : <https://www.ageiweb.it/geotema/>, dernière consultation le 26-1-2022
- Angeon V., Bertrand N. (2009). Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? *Géographie, économie et sociétés*, 2009/2, vol. 11: 93-114. doi:10.3166/ges.11.93-114 © 2009 Lavoisier, Paris.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. a cura di (2017). *Post-Metropolitan Territories and Urban Space*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315625300>
- Becattini G. (1989). Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico. *Stato e Mercato* : 111-128.
- Béhar D., Delpirou A. (2018). Réformes institutionnelles et gouvernance métropolitaine en France et en Italie : un nouvel avenir pour la planification territoriale ? *Métropoles*. DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.6577>
- Bernadou D. (2019). *L'invention du territoire régional en Italie, Emilie-Romagne et Latium*, Thèse de doctorat de géographie et aménagement, Université de Paris.
- Berriet-Sollic M., Trouvé A. (2013). Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? *Économie rurale*, 335 : 7-19. DOI : 10.4000/economierurale.3959
- Bideau G. (2019). Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse. *Les Annales de géographie*, N°728, 4: 57-85. DOI : 10.3917/ag.728.0057
- Bobbio L., Zeppettella, A. (1999). *Perchè proprio qui ? Grandi opere e oppozioni locali*. Milano : Franco Angeli.
- Bobbio L., (2000). Produzione di politiche a mezzo contratti nella pubblica amministrazione. *Stato e Mercato*, n. 58, april. Texte disponible sur le site : <https://www.jstor.org/stable/24650812>, dernière consultation le 26-1-2022.
- Brenner N., Schmid C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, Vol. 19, N°2–3, 151–182. DOI: 10.1080/13604813.2015.1014712
- Canvet C., (1993), *Le Modèle agricole breton : histoire et géographie d'une révolution agro-alimentaire*, Rennes: PUR.
- Burini F. a cura di (2013). *Partecipazione e governance territoriale. Dall'Europa all'Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Camera dei deputati, Servizio Studi (2022). Gestione associata delle funzioni comunali, unioni e fusioni di comuni, Texte disponible sur le site: <http://documenti.camera.it/>, dernière consultation le 26-1-2022.
- Camera dei deputati (2016). Indagine conoscitiva. Texte disponible sur le site: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni>, dernière consultation le 26-1-2022.
- CGET (2018). *Rapport sur la cohésion des territoires*, Paris: CGET Texte disponible sur le site : <https://franceurbaine.org>, dernière consultation le 26-1-2022.
- CPLR (2017). *La démocratie locale et régionale en Italie*. Texte disponible sur le site : <https://rm.coe.int/> dernière consultation le 26-1-2022.
- Courlet C. (1995). L'industrialisation en milieu rural. *Économie rurale*, Vol 225, N°1: 12-14. Texte disponible sur le site: <https://www.persee.fr/>, dernière consultation le 22-2-2022.
- Creaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C. (dir) (2015). Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France-Italie. *Planum, the Journal of urbanism*. Texte disponible sur le site : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/>, dernière consultation le 26-1-2022
- Dansero E., Governa F. a cura di (2005). Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione. *Geotema*, 26, pp. 5-9. Texte disponible sur le site : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/>, dernière consultation le 26-1-2022.
- Dematteis G. (1996). Towards a Metropolitan Urban System in Europe: Core Centrality versus Network Distributed Centrality. In: Pumain D. et Saint-Julien T., *Urban Networks in Europe*, Paris, John Libbey : 19-28.
- Dematteis G., Governa F. a cura di (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*. Franco Angeli: Milano.
- Demazières C. (2018). Le sacre des métropoles ? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens (Angleterre, France, Italie). *Bulletin de la Société de Géographie de Liège*, 71, 2018, 27-46. Texte disponible sur le site : <http://www.bsglg.be>, dernière consultation le 25-1-2022.

Dini F., Zilli S. a cura di (2015). *Il riordino territoriale dello Stato*. Roma : Società Geografica Italiana. Texte disponible sur le site : <http://societageografica.net/>, dernière consultation le 25-1-2022.

Dumont J-F. (2020). Quel aménagement du territoire ? Face aux enjeux du développement durable, de la décentralisation et de la mondialisation. *Les Analyses de Population & Avenir*, 6 N° 27 : 1-18. DOI : 10.3917/lap.027.0001

EDATER (2018). Étude sur la valeur ajoutée de la politique de cohésion dans les stratégies urbaines intégrées (période 2014-2020), CGET et Régions de France. Texte disponible sur le site : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/>, dernière consultation le 25-1-2022.

ERDYN (2015), *Évaluation de la politique des grappes d'entreprises*, Paris: CGET. Texte disponible sur le site : <http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications-du-cget>, dernière consultation le 25-1-2022

Ferlaino F., Molinari P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità, Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna: Il Mulino.

Fregolent L. a cura di (2014). *Conflitti e territorio*. F. Angeli : Milano.

Frinaut T. (2013). Du guide des aides aux contrats de territoire : un triple repositionnement départemental. *Politiques et management public*, Vol 30/2 : 199-219. doi:10.3166/pmp.30.199-219

Galli della Loggia E. (1998), *L'Identità italiana*, Bologna, Il Mulino.

Galluccio F., Albolino O., Guadagno E. (2018). Le politiche pubbliche tra mutamenti del ritaglio amministrativo e strategie di valorizzazione dei sistemi locali. Il governo del territorio in Campania. *Geotema*, 57, 197-2012. Texte disponible sur le site : <https://www.ageiweb.it/geotema/>, dernière consultation le 26-1-2022

Gilli F. (2015). Les territoires de l'innovation... ne sont pas ceux qu'on croit. *Alternatives économiques*, 4 N°68 : 20-35. Texte disponible sur le site : <https://www.cairn.info/>, dernière consultation le 25-1-2022.

Gontcharoff P. (2002). Développement local : petite généalogie historique et conceptuelle. *Territoires*, octobre. Texte disponible sur le site : <https://unadel.org/wp-content>, dernière consultation le 25-1-2022.

Goux-Baudiment F., Heurgon E., Landrieu J. (2001). *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Cerisy, Edition de l'Aube.

Governa F., Salone C. (2004). Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28.4 December, 796-818. doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00552.x

Governa F., Salone C. (2005). Italy and European spatial policies: Polycentrism, urban networks and local innovation practices. *European Planning Studies* Vol. 13, No. 2, March, 265-283. DOI:10.1080/0965431042000321820

Halba B. (2010). D'un mandat électif au marché du travail. *Pouvoirs Locaux* N° 85 II : 131-136. Texte disponible sur le site : <https://www.iriv.net/pdf/article%20vaeb.pdf>, dernière consultation le 25-1-2022.

Houée P. (2001), *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris : l'Harmattan.

IFEL (2018). *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione nella programmazione 2014-20* Fondazione ANCI. Texte disponible sur le site: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/>, dernière consultation le 25-1-2020.

ISTAT (2015). *Rapporto annuale*. Texte disponible sur le site : <https://www.istat.it/it/archivio/159350>, dernière consultation le 20-1-2017.

Jobert A. (1998). L'aménagement en politique. *Politix*, 1998, vol 11, n°42 : 88-92. Texte disponible sur le site: [https://www.persee.fr/doc/polix\\_0295-2319\\_1998\\_num\\_11\\_42\\_1725](https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1998_num_11_42_1725), dernière consultation le 25-1-2020.

Lamenie B. (2019), *La politique de cohésion de l'Union européenne et la construction métropolitaine : le cas de l'Île de France*, Thèse de doctorat de géographie et aménagement, Université de Paris.

Koebel M. (2012). Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique. *Métropolitiques*. Texte disponible sur le site : <https://metropolitiques.eu/>, dernière consultation le 25-1-2020.

Labianca M. (2016). From technological to social innovation: objectives, actors, and projects of the European rural development program (2007-2013) in the Puglia region. *Noroi*, 241: 49-65. doi-org.rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/10.4000/noroi.5999

Laino G. (2011). *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo, La partecipazione come attivazione sociale*, F. Angeli, Milano.

Magnaghi A. (2000). *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.

Manceau E. (2011). *La politique européenne de cohésion et l'aménagement du territoire en Campanie* Thèse de doctorat de géographie et aménagement, Université Paris-Diderot.

Mariotti A., Molinari P. (2006). Quand l'Italie délimite les systèmes locaux du travail et légifère sur les districts. *Méditerranée*, tome 106, n°1-2 : 66-72. doi.org/10.4000/mediterranee.426

Noyé C. (2006) L'État, l'intercommunalité et les espaces urbains : la solidarité en question. In: Fraboulet D., Rivière D. (dir), *La Ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Paris, Nolin : 201-214.

Ozouf-Marignier M-V. (2020), Territoires. In : Bretagnolle A., Sanders L., Brun P., Ozouf M-V., Verdier N., (dir), *Le temps long du peuplement, Concepts et mots-clés*, Tours, PUT : 225-279.



- Paba G., Perrone C., Lucchesi F., Zetti I. (2017). Territory matters, A regional portrait of Florence and Tuscany. In Balducci A., Fedeli V., Curci F a cura di: 95-116.
- Rivière D. (2015). Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien. *L'Espace Politique*. DOI : 10.4000/espacepolitique.3642
- Rivière D. (2019a). La politica europea di coesione, quale approccio del territorio in un contesto metropolitano? Il caso romano. In Salvatori F. (a cura di), *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano* : 2603-2618 Texte disponible sur le site : <https://www.ageiweb.it/category/pubblicazioni-a-ge-i/xxxii-cgi/>, dernière consultation le 25-1-2021.
- Rivière D. (2019b). Portée et limites des politiques européennes dans les processus de patrimonialisation : le cas de Fiumicino dans la périphérie de Rome. In : Pelus-Kaplan M-L., Rivière D. (dir), *De Rome à Lübeck et Dantzig, politiques et processus de patrimonialisation dans les villes historiques d'Europe de 1945 à nos jours*, Paris, Inalco Presses : 119-140.
- Rivière D. (2021). Portata e limiti delle politiche di recupero urbano nella banlieue nord-parigina, tra politiche locali ed europee: il Progetto universitario e urbano di Plaine Commune. In Locatelli A.M., Molinari P., Besana C., Martinelli N. (a cura di), *Periferie europee. Istituzioni sociali, politiche, luoghi*, Tomo 2, Milano, Franco Angeli, 2021: 105-126. Texte disponible sur le site: <http://bit.ly/francoangeli-oa>, dernière consultation le 25-1-2022.
- Soja E. W. (2000). *Post metropolis, critical studies of cities and regions*. Hoboken, Wiley-Blackwell.
- Subra P. (2007). *Géopolitique de l'Aménagement du territoire*. Paris : A Colin.
- Storper M. (2014). Governing the large metropolis. *Territory, politics, governance*, 2, 2 :115-134. DOI: 10.1080/21622671.2014.919874
- Taulelle, F. (2010). Vers la fin des Pays ? *L'Information géographique*, 4, Vol 74: 17- 28. DOI : [10.3917/lig.744.0017](https://doi.org/10.3917/lig.744.0017)
- Tarangioli A. a cura di (2015). *La Politica di Sviluppo Rurale e l'innovazione sociale*. Working Papers Fondazione Brodolini, <https://www.fondazionebrodolini.it/>, dernière consultation le 25-1-2022.
- Thiard P. (2019) *Le développement territorial, indiscipline de l'auto-référentialité. Une épistémologie improbable*, Mémoire de HDR, Université de Pau.
- Valadares L. (2005), Louis-Joseph Lebreton et les favelas de Rio de Janeiro (1957-1959) : enquêter pour l'action. *Genèses*, 2005/3, no 60. DOI : [/10.3917/gen.060.0031](https://doi.org/10.3917/gen.060.0031)
- Vanier M. (2013). La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? *Métropolitiques*. Texte disponible sur le site: <https://metropolitiques.eu/>, dernière consultation le 25-9-2015.
- Zilli S. (2018). Riordino territoriale e "inviluppo locale". Ritaglio amministrativo e problemi di governance nel Friuli Venezia Giulia. *Geotema* 57, Anno XXII maggio agosto, 160-168. Texte disponible sur le site : <https://www.ageiweb.it/geotema/>, dernière consultation le 26-1-2022