

Citarella, Germana

Book

Le partenariat public-privé dans les stratégies de développement urbain et daménagement du territoire en Italie

Provided in Cooperation with:

ZBW OAS

Reference: Citarella, Germana (2019). Le partenariat public-privé dans les stratégies de développement urbain et daménagement du territoire en Italie. Milano, Italy : FrancoAngeli.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/4543>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte. Alle auf diesem Vorblatt angegebenen Informationen einschließlich der Rechteinformationen (z.B. Nennung einer Creative Commons Lizenz) wurden automatisch generiert und müssen durch Nutzer:innen vor einer Nachnutzung sorgfältig überprüft werden. Die Lizenzangaben stammen aus Publikationsmetadaten und können Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence. All information provided on this publication cover sheet, including copyright details (e.g. indication of a Creative Commons license), was automatically generated and must be carefully reviewed by users prior to reuse. The license information is derived from publication metadata and may contain errors or inaccuracies.



<https://savearchive.zbw.eu/terms-of-use>

Germana Citarella

**LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ
DANS LES STRATÉGIES
DE DÉVELOPPEMENT URBAIN
ET D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE EN ITALIE**



FrancoAngeli

OPEN  ACCESS



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Salerno
fondo CEI anno 2020 Responsabile Scientifico Dott.ssa Germana Citarella

Germana Citarella

**LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ
DANS LES STRATÉGIES
DE DÉVELOPPEMENT URBAIN
ET D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE EN ITALIE**

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

ISBN 9788835101734

Copyright © 2010 Université International de la Mer, Cagnes-sur-Mer, France

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*
4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento
in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste
e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Tratto da “Revue Electronique de l’Université International de la Mer”, n. 7, 2010.

Comitato scientifico

Prof. André Dauphine, Faculté des Lettres - Université Nice Sophia Antipolis
Prof. Maurice Aubert, Président Honoraire de l’Université Internationale de la Mer
Prof. Jean Jaubert, Faculté des Sciences - Université Nice Sophia Antipolis
Prof. Jean-Pierre Lozato-Giotart, Université de Paris III Sorbonne Nouvelle
Prof. Isabelle Mor, Présidente de l’Université Internationale de la Mer
Prof. Giuseppe Cognetti, Université de Pise

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS
LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT
URBAIN ET D'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE EN ITALIE

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	page	III
PREMIÈRE PARTIE		
ASPECTS ET PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS PARTENARIAL		
1. STRATÉGIES INNOVANTES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	»	1
2. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES	»	23
3. ANALYSES ET ÉVALUATIONS ÉCONOMIQUES ET TERRITORIALES DANS LES RÉGIONS DE L'OBJECTIF <i>CONVERGENCE</i>	»	41
4. PROPOSITIONS POUR LA DIFFUSION DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	»	61
BIBLIOGRAPHIE	»	68
DEUXIÈME PARTIE		
MODÈLES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ INSTITUTIONNALISÉ POUR LA REQUALIFICATION DES CENTRES HISTORIQUES MINEURS		
1. LA REQUALIFICATION DES CENTRES HISTORIQUES MINEURS, ENTRE IDENTITÉ CULTURELLE ET SAUVEGARDE ACTIVE DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL HISTORIQUE	»	75
2. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	»	88
3. MODÈLES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ INSTITUTIONNALISÉ DANS LES INTERVENTIONS DE PLANIFICATION ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	»	92
4. IMPORTANCE DE LA FORMATION POUR ACCROÎTRE LES POTENTIALITÉS DE LA COOPÉRATION PUBLIC-PRIVÉ	»	102
BIBLIOGRAPHIE	»	108

PRÉFACE

C'est avec un plaisir particulier que je présente le travail de recherche de Germana Citarella* sur *Le Partenariat Public-Privé dans les stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire en Italie***, non seulement pour l'importance géographique du sujet mais surtout parce qu'elle individualise un champ d'action dans lequel le Géographe peut réaffirmer sa professionnalité dans la vérification de la compatibilité du développement. En résumé, son activité offre un service d'assistance et de consultation dans la réalisation de projets de partenariat et dans l'évaluation intégrée pour orienter les processus décisionnels et apporte une aide aux Institutions gouvernementales et aux Collectivités locales dans la mise au point de stratégies et de politiques visant à réduire les écarts régionaux.

A l'heure de la globalisation de l'économie, le développement urbain et l'aménagement du territoire dépendent toujours plus des atouts compétitifs, indispensables pour attirer les investissements, comme le sont par exemple les systèmes territoriaux locaux qui se caractérisent par un degré d'autonomie suffisant et des instruments institutionnels adaptés pour développer les stratégies et les politiques publiques. Par conséquent, le sens d'une planification stratégique innovante réside dans l'affirmation d'une politique commune, fondée sur la constitution de partenariats et de coalitions d'acteurs publics dont le rôle est de piloter, de diriger, d'accompagner les interactions, et d'acteurs privés, décidés à réaliser ensemble un objectif spécifique. La gouvernance a pour mission de promouvoir le consensus, afin de développer le capital social, intellectuel et politique, mais aussi de valoriser l'identité locale et les potentialités endogènes de chaque lieu.

C'est à partir de ces principes que l'étude de Germana Citarella, conduite avec rigueur et compétence pour aborder des thématiques complexes, examine dans la première partie les aspects et les problèmes liés à la mise en œuvre du processus partenarial et se concentre, dans la deuxième, sur les modèles de Partenariat Public-Privé institutionnalisé pour la requalification des Centres Historiques Mineurs.

Convaincue que l'instrument du partenariat constitue un des moyens d'augmenter la croissance et l'emploi, elle analyse les atouts et les faiblesses du Partenariat Public-Privé purement contractuel et du Partenariat Public-Privé institutionnalisé, deux formes qui impliquent une coopération à l'intérieur d'une entité distincte. De plus, elle démontre comment le partenariat joue un rôle important dans la réalisation d'initiatives européennes pour le développement des infrastructures (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) et pour le développement urbain (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), en soulignant sa capacité à stimuler des

* Chercheuse à la Faculté d'Économie de l'Université de Salerne.

** *The role of Public-Private Partnerships in strategic town planning and territory governance in Italy*, in «Collana dell'OPSAT», Osservatorio per la Programmazione dello Sviluppo Sostenibile e l'Assetto del Territorio, Università degli Studi di Salerno, Serie Ricerche, n. 1, Napoli, Loffredo Editore, 2009.

politiques orientées vers la lutte contre les changements climatiques, vers la promotion des sources d'énergie alternatives, vers la diffusion du transport durable ainsi que sa capacité à faire avancer la recherche dans le secteur des technologies stratégiques.

Son intérêt pour cette problématique est né en Mai 2005, à l'occasion d'un voyage d'étude et de perfectionnement à l'Université de Paris III Sorbonne Nouvelle, pendant lequel elle a analysé l'expérience des Sociétés d'Economie Mixte d'Aménagement Urbain. Cette expérience a été suivie d'autres séjours dans la même Université et à l'Université de Sciences Sociales de Toulouse I pour affiner sa préparation en Géographie et pour conduire une recherche dans le cadre de son Doctorat de Recherche en "Géopolitique, Géostratégie et Géo-économie" (XX^{ème} Cycle) à l'Université de Trieste, au cours duquel elle a pu compter sur mon soutien scientifique et professionnel ainsi que sur les conseils de Collègues reconnus et de collègues opérant dans des secteurs scientifiques et disciplinaires voisins, compte-tenu du degré élevé de l'interdisciplinarité des thématiques abordées.

L'Union Européenne a depuis longtemps consacré une attention particulière au développement urbain et à l'aménagement du territoire en promulguant des projets et des programmes et plus récemment par des Communications de la Commission Européenne, qui ont contribué à réaliser les conditions pour l'intégration des problématiques urbaines parmi les objectifs des Fonds Structurels, mettant en place des processus d'intégration économique et sociale durable, qui protègent les identités locales et régionales. De plus, elle a plusieurs fois sollicité l'utilisation de ressources privées dans le financement et dans la gestion des interventions.

C'est avec une capacité de synthèse et d'observation critique très appréciable que l'Auteur analyse les différentes modalités par lesquelles les États européens ont impliqué les sujets privés dans la mise en œuvre des stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire. Elle souligne que, parfois, c'est la législation même en matière d'urbanisme qui prévoit des formes de concertation à caractère public et privé et favorise la coopération à partir de la phase de planification. En effet, si en Grande-Bretagne, depuis le milieu des années 90, les *partnerships* public-privé sont devenus stratégiques dans la définition et dans la gestion des interventions, si en Allemagne la coopération dans le cadre des politiques territoriales est fondamentale au niveau local, si en France la recherche de partenaires financiers a été menée à travers des formes institutionnalisées et conçues pour faire partie des modalités ordinaires d'aménagement du territoire, en Italie par contre, l'implication des acteurs privés, au niveau du *policy making* n'existe qu'avec la mise en œuvre des instruments de programmation négociée, qui permettent de réaliser des interventions concertées pour la réalisation de projets de développement et d'aide à l'entreprise.

La réflexion sur l'étude des cas sélectionnés a permis à l'Auteur d'effectuer des approfondissements thématiques ciblés, illustrés par des références adaptées au niveau international en rapport avec le domaine géographique et économique. La conclusion la plus intéressante à laquelle l'Auteur arrive est, selon moi, que les grandes interventions (comme la requalification urbaine, les ouvrages d'infrastructures et les services en réseau) et les investissements qui s'ensuivent, sur le territoire européen, ont accentué le rôle du financeur public mais l'ont aussi affaibli à cause des conditionnements dérivant de la rigidité des procédures qui contrastent avec les exigences des nouveaux marchés transnationaux. Ces conditionnements ont augmenté les distances avec les promoteurs privés, qui détiennent la primauté des ressources financières. En outre, l'Auteur constate que les grandes entreprises, afin d'obtenir d'importantes commandes pour l'exécution d'ouvrages complexes, offrent leur support technique et gestionnel, de la conception à la maintenance en passant par la réalisation et la gestion. Par conséquent, un échange complexe entre les deux acteurs se met en place, c'est-à-dire un processus décisionnel dans lequel la satisfaction des besoins sociaux représentés ainsi que des intérêts privés trouvent leur place et par lequel s'opère une transmigration de compétences et de connaissances.

A partir de l'expérience acquise dans le cadre européen, l'Auteur a différencié les facteurs de succès et également les limites de l'instrument partenarial. Pour les atouts, le partenariat constitue un

choix obligatoire dans les cas où le secteur public doit avoir recours à l'endettement pour respecter les contraintes supra-nationales et pour ne pas accroître la pression fiscale pour financer de nouveaux projets; cela permet de réduire l'importance de l'investissement, grâce à l'efficacité apportée par un secteur privé compétitif; cela permet un meilleur partage des risques, augmentant du même coup l'efficacité du projet. Parmi les faiblesses, les possibilités restreintes de mettre en place des formes de crédit étant donné la récente crise économique et financière; le coût élevé dans la phase de préparation de l'offre, dû en grande partie à la recherche et à la localisation de compétences spécifiques; les difficultés de repérer dans le domaine du secteur public des compétences adaptées. L'obstacle le plus complexe est formé par les difficultés de conception, qui découlent essentiellement d'un cadre législatif et financier inadapté au niveau national.

L'économie italienne ne laisse pas de grandes possibilités aux Organismes d'aménagement du territoire de réaliser des projets infrastructurels et de mettre en place des programmes de développement et de requalification urbaine. Par conséquent, il faut promouvoir des actions visant à dépasser la vision selon laquelle le recours aux formes de partenariat dépend seulement et exclusivement de l'absence de ressources publiques pour la réalisation des projets; encourager les opérateurs privés à proposer et à investir dans les interventions de développement et d'aménagement du territoire; remédier à l'absence d'expertises et de compétences techniques dans les Administrations Publiques; encourager les administrations adjudicatrices à rédiger des études de faisabilité pour évaluer aussi bien l'intérêt de réaliser le projet en partenariat que le transfert effectif des risques au secteur privé; réaliser la coordination entre les Collectivités locales et l'État, cause d'incertitude et de complexité dans le rapport avec le secteur privé; réaliser des actions visant à créer le consensus.

Ainsi, de la lecture de ce travail de recherche articulé, ressort clairement l'utilité de l'instrument partenarial dans la réalisation des projets et des programmes complexes, impliquant différents *stakeholders* dans la phase de conception et de décision mais encore plus l'importance de la planification territoriale, renforcée par des analyses des impacts environnementaux et socio-économiques qui résultent des interventions.

Je partage l'opinion de l'Auteur qui pense qu'une aide est indispensable, aussi bien dans la conception que dans la réalisation de l'intervention, afin d'augmenter les capacités du décideur pour affronter les problématiques environnementales, sociales et économiques, et qu'elle pourrait être apportée par des consultations spécialisées comme celle du Géographe qui est en mesure d'offrir une contribution valable dans la rédaction et la réalisation des projets de développement urbain et d'aménagement du territoire, financés en partenariat.

Dans la deuxième partie, l'Auteur, à travers l'examen systématique de thèmes extrêmement intéressants, affirme que l'inefficacité des interventions pour protéger les Centres Historiques Mineurs peut s'expliquer par l'absence indiscutable d'une législation spécifique mais aussi par l'idée même qu'on a généralement du territoire qui est considéré comme un simple support, ce qui ne permet pas la valorisation des particularités et des vocations. Pour inverser cette tendance, les modèles de Partenariat Public-Privé institutionnalisés dans la requalification des bâtiments historiques, offrent une opportunité ainsi qu'une mise en œuvre des stratégies de sauvegarde active du patrimoine historique et architectural. Ces thèmes sont en train de prendre une place importante dans la recherche interdisciplinaire concernant les politiques d'aménagement du territoire mais surtout parce que les implantations historiques sont, du point de vue géo-économique, des biens mixtes, autrement dit un mélange de biens privés et de biens publics, ce qui suppose nécessairement l'implication du sujet privé dans la planification et dans la gestion des interventions. Cette argumentation est fondée et bien exposée mais parmi les avantages avancés, je citerai en particulier le partage des choix en matière de gestion, choix qui peuvent s'adapter au cours de la procédure du partenariat, ainsi que la possibilité pour le partenaire public de développer et d'acquérir le *know-how* technique et managérial.

Une attention particulière a été consacrée également à l'évaluation des particularités de la Société de Transformation Urbaine. Deux modèles opérationnels ont été examinés. Le premier est constitué pour la réalisation d'interventions de transformation urbaine destinées à une requalification ponctuelle suite à l'abandon d'implantations inusitées ou bien afin de réhabiliter des bâtiments dans des zones résidentielles. Le second est orienté vers des interventions d'urbanisation nouvelle sur des zones agricoles destinées à des activités productives. Parmi les obstacles au développement, l'Auteur cite une législation peu claire en ce qui concerne le rapport entre la structure et le panorama hétérogène des instruments et des procédures pour modifier l'aménagement du territoire; la faible adhésion pour les projets de transformation urbaine au sein de l'Administration municipale, souvent due à des bilans qui doivent être assainis et aux intérêts particuliers. Mais je remarque que de telles difficultés se rencontrent en général aussi dans la mise en œuvre d'autres formes de Partenariat Public-Privé institutionnalisé, contrastant nettement avec l'expérience européenne et en particulier française, où un tel modèle de partenariat est désormais apprécié et utilisé.

La réflexion que nous offre l'Auteur est particulièrement intéressante parce qu'elle indique un parcours contribuant à arrêter l'abandon des Centres Historiques Mineurs de montagne et la dégradation qui se manifeste sous différentes formes dans d'autres centres, plus grands et plus proches des voies de communication. D'un côté, on assiste à un processus de substitution du bâti et à la transformation à l'aide de matériaux et de types de construction totalement étrangers à l'histoire de la construction du lieu; de l'autre, on relève une expansion incontrôlée des bâtiments unifamiliaux isolés qui occupent les anciennes zones de cultures. C'est pourquoi un projet de réhabilitation est indispensable. Il doit prévoir l'élaboration d'un plan de réutilisation d'ensemble, pour ce qui est de l'habitat et des espaces ouverts, et un plan général qui répertorie les parties du tissu et/ou les bâtiments à démolir, étant donné qu'ils sont étrangers au contexte, ainsi que les zones où, éventuellement on doit en prévoir la reconstruction.

Il faut souligner la pertinence de l'Auteur lorsqu'elle fait référence à la thématique des relations existant entre les districts culturels, les acteurs locaux, les niveaux d'aménagement et le concept de *milieu territorial*, sur lequel les Géographes ont fourni d'importantes contributions pour une compréhension approfondie des expériences de réhabilitation, de requalification et de valorisation, étant donné la spécificité locale de chaque contexte. A ce propos, elle met en évidence la division très rigide entre la conservation du patrimoine historique et sa valorisation: la première suit des parcours plus ponctuels et traditionnels alors que la seconde est liée à la coopération intercommunale, plus ancrée en France qu'en Italie, et à la promotion du développement local. En effet, les études de cas menées par l'Auteur, surtout en France parce qu'elle y a fait plusieurs voyages d'études et de recherche, mettent en évidence un phénomène que l'on peut rencontrer bien que sous des formes différentes dans d'autres pays européens parmi lesquels l'Italie. Le développement local est strictement lié à la définition des niveaux d'aménagement, processus qui tend à donner à l'échelle nationale le rôle de garant d'un espace de solidarité, alors qu'il attribue aux réalités régionales le rôle de la compétitivité territoriale, de l'utilisation des ressources nécessaires, de la gestion des dynamiques de développement, auxquelles les Géographes peuvent apporter leur contribution par leurs connaissances scientifiques et les expériences interdisciplinaires qu'ils ont acquises.

Malgré les remarquables potentialités du Partenariat Public-Privé institutionnalisé, le nombre réduit d'expériences laisse entendre qu'il subsiste des obstacles à sa diffusion qui pourraient être dépassés par le renforcement des compétences techniques à l'intérieur de l'Administration Publique pour une définition et une gestion correcte d'instruments qui se caractérisent par leur complexité technique, légale, économique et financière.

L'Auteur souligne également la nécessité d'une formation adaptée en matière de réhabilitation, de requalification et de valorisation des Centres Historiques Mineurs, parce que des interventions d'une telle portée demandent des instruments théoriques et méthodologiques interdisciplinaires pour soutenir les compétences des acteurs qui opèrent dans un contexte en constante évolution,

stimulant la capacité d'adaptation aux thématiques émergentes, aux *best practices*, aux innovations technologiques et aux nouvelles dispositions normatives.

En conclusion, il émerge clairement que le développement urbain et l'aménagement du territoire, dans le cadre du processus d'intégration de l'Union Européenne, impose aux Gouvernements et aux Collectivités locales la nécessité d'adopter des interventions dans des secteurs stratégiques et ce livre constitue un support particulièrement utile à ceux qui ont des responsabilités dans la mise en œuvre des orientations de programmation économique et de politique en matière d'habitat.

PROF. JEAN-PIERRE LOZATO-GIOTART
DIRECTEUR DE RECHERCHES
PÔLE RECHERCHES ET INGÉNIERIE DU TOURISME
UNIVERSITÉ DE PARIS III SORBONNE NOUVELLE

PREMIÈRE PARTIE

ASPECTS ET PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS PARTENARIAL

Développement
urbain et
aménagement
du territoire

1. Stratégies innovantes de développement urbain et d'aménagement du territoire. - Le territoire est un palimpseste auquel les générations qui se sont succédées ont attribué de nouveaux sens¹. Cela n'a pas été un processus spontané, puisque les analyses diachroniques montrent comment la construction et la transformation des implantations urbaines ont été guidées par grand nombre de processus, de normes et de règles².

Le Géographe étudie lui aussi les transformations du territoire, les dynamiques qui régissent et ont régi son développement, les sujets qui en font la promotion, les techniques qu'ils utilisent, les résultats qu'on en attend, et les issues qui en découlent, devenant ainsi l'interprète des manifestations et des règles implicites qui gouvernent le territoire, selon des critères logiques et démontrables de façon théorique et empirique, définissant par là-même les moyens et les facteurs qui rendent possible le processus de développement³.

Le développement rapide de la civilisation contemporaine, suite notamment à la globalisation, a provoqué des conséquences géo-économiques non négligeables, comme l'émergence des *global city-regions*, c'est-à-dire des systèmes locaux régionaux capables de se poser comme des "noeuds" du réseau global de l'économie mondiale, des petites réalités autonomes à la croisée des flux d'informations qui les traversent et leur permettent également de produire des informations spécifiques et de l'innovation. À cela s'ajoute l'information identitaire constituée, outre des biens matériels, des us et coutumes caractéristiques d'un territoire, nécessaires à la reproduction dans le temps des particularités du système local, une sorte de niche écologique, c'est-à-dire un véritable capital territorial⁴.

Le cadre des systèmes sociaux et territoriaux, comme niveaux d'agrégation culturelle, permet donc au territoire de développer une triple fonction: intégrateur-connecteur, dans le cadre des politiques de cohésion; acteur de la production de ressources et de valeurs, dans le cadre des politiques de développement; source d'échanges culturels, dans le cadre des politiques de diversi-

¹ Corboz analyse l'importance des signes laissés sur le territoire par des décisions isolées, qui déterminent en même temps une volonté générale partagée, puisqu'ils sont le résultat d'un projet dont le but est de décrire *ex ante* un état futur possible (Cf. Corboz, 1985).

² Cf. Kemp, 1999.

³ Ces facteurs constituent aussi les conditions théoriques sur lesquelles se fonde l'analyse de Di Biagi dans *La Charte d'Athènes*. Ce document, rédigé en 1931 par une assemblée d'urbanistes occidentaux, reconnaissait l'entité des villes et de l'environnement urbain comme des écosystèmes territoriaux à conserver dans leur intégrité (Cf. Di Biagi, 1998).

⁴ Les issues de l'union entre stratification génético-culturelle et évolution de l'économie capitaliste à l'ère de la globalisation deviennent un intéressant domaine d'étude pour les Géographes, qui ont affiné des théories, des méthodes et des techniques d'analyse permettant l'évaluation des diversités territoriales qui génèrent un développement (Cf. Governa, 2005).

fication culturelle⁵. En outre, la capacité de trouver les solutions adéquates aux objectifs fixés de développement durable, exercée au moyen d'instruments de planification urbaine et de planification du territoire, sans un système normatif précis, se retrouve dans le concept de gouvernance urbaine, qui a comme critère de jugement la quantité et la qualité des projets réalisés, double indice de développement territorial et de nécessité de transformation.

Le sens de la nouvelle planification stratégique réside dans l'affirmation d'une politique largement partagée, qui privilégie la réalisation de petites interventions locales selon une vision ample et dynamique, appliquée à un projet de transformation territoriale à grande échelle⁶. Les conditions nécessaires pour favoriser ce type d'intervention locale présupposent des actions spécifiques collectives, fondées sur la constitution de partenariats et de coalitions d'acteurs publics et privés, orientés vers la réalisation d'un objectif spécifique défini conjointement, où la fonction de l'acteur public est de piloter, de diriger et d'accompagner les interactions entre les sujets. Par conséquent, le dirigeant, d'une part, devient le guide du processus de construction de relations, au travers duquel est défini un degré suffisant de consensus ayant pour but le développement d'un capital social, intellectuel et politique⁷, et d'autre part, la spécificité et les acteurs locaux sont ainsi reconnus comme le pivot du processus de transformation territoriale, qui se fixe pour objectif la valorisation des potentiels endogènes de chaque lieu et la construction de l'identité de collectivité locale. Une approche innovante qui induit aussi la redéfinition du rôle de l'acteur public dans les politiques territoriales, puisqu'il développe sa capacité à entrer en relation avec les autres sujets. Ces dernières se concrétisent souvent sous la forme de *partnership* public-privé et visent surtout la coordination et la coopération institutionnelle⁸.

On déclare désormais de toutes parts qu'à l'ère de la globalisation, le territoire dépend des avantages compétitifs capables d'attirer des investissements, attribuant aux systèmes territoriaux l'autonomie et les instruments institutionnels adéquats, à savoir les réformes institutionnelles et administratives ayant pour but l'amélioration des capacités stratégiques et de gestion des instances locales, dont dépend la capacité d'attirer des investissements, et donc de promouvoir la croissance économique⁹. Toutefois, le développement économique local et national ne dépend pas seulement de ces rapports synergiques entre Institutions et pouvoirs locaux, mais également de la stratification sociale et culturelle sur laquelle repose la dimension territoriale locale et au sein de laquelle les entreprises deviennent les éléments constitutifs sur la base desquels prend forme un appareil territorial plus vaste, à la fois régional et supra-national¹⁰. Par conséquent, les interventions de *rescaling* des cadres territoriaux d'aménagement poussent le législateur à envisager une vision interventionniste basée sur le *regionalisme*, au moyen duquel les systèmes locaux territoriaux peuvent tirer un bénéfice de la coopération entre l'instance locale et l'élaboration de systèmes institutionnels flexibles, capables de rapprocher les espaces géographiques des Institutions de la Géographie fonctionnelle de l'économie, en prenant plus de dimension dans la zone urbaine et dans la ville-région¹¹. Il s'agit toutefois de politiques qui ne peuvent faire abstraction de certaines

⁵ Cf. Dematteis, 2005.

⁶ Cf. Palermo, 2010.

⁷ Cf. Healey, 1997.

⁸ Cf. Governa, 2005.

⁹ Cf. Navarro Yanez et Al., 2008.

¹⁰ Cf. Salone, 2005.

¹¹ Les bénéfices qui découlent de cette dialectique Gouvernement-Collectivités locales sont multiples: réduire la fragmentation des systèmes de gestion urbaine qui tendent à se faire concurrence, favoriser la compétitivité de cadres urbains plus vastes, qui bénéficieraient d'une approche économique *public choice*, symbole de compétition entre les juridictions administratives et donc, d'efficacité administrative. En effet, la fragmentation et l'absence d'une planification stratégique de participation accroît les difficultés de coordination des actions publiques et favorise plus la compétition sans avantages, que la collaboration (Cf. Harding, 2007).

conditions et ressources, organisationnelles ou institutionnelles, comme par exemple les ressources et le degré d'autonomie des instances locales, ou la détermination des zones territoriales où l'Autorité locale détient un vaste pouvoir légiférant, correspondant parfois à une zone métropolitaine, une région urbaine ou une petite agglomération.

La tendance qui s'affirme déjà dans de nombreux pays de l'Union Européenne est celle de la décentralisation politico-administrative, vérifiable dans le transfert de pouvoirs décisionnels, de fonctions administratives et de ressources économiques ou d'organisation, de l'État aux Institutions régionales ou locales; ce processus rentre, en premier lieu, dans le principe normatif de la *subsidiarité verticale*, sur la base duquel les autorités de compétence supérieure exécuteraient seulement les fonctions que les autorités subordonnées ne seraient pas en mesure d'accomplir. En outre, l'acquisition de plus grandes compétences à l'échelle locale permet aux entités territoriales d'augmenter leur compétitivité en un moment où chaque État tend à concéder, au niveau régional, de plus grandes libertés de planification économique et territoriale, et d'auto-détermination (processus de *downscaling*)¹². La décentralisation administrative consiste donc, non seulement dans le fait de doter les territoires d'un *capital institutionnel*, mais également dans la réduction des obligations qui limitent les actions et les devoirs de politique économique et sociale des villes. Les interventions de l'État agissant sur ces conditions ont pour but la re-spatialisation des domaines de gestion où sont produites les politiques urbaines régionales et locales¹³.

De telles politiques impliquent également les infrastructures et les réseaux qui se développent dans des systèmes territoriaux inter-connectés, puisqu'ils sont un indicateur des résultats atteints par les processus d'échange entre politique et territoire¹⁴. En outre, du point de vue fonctionnel, les infrastructures sont des installations ou des structures utiles au déroulement des activités économiques: les *basic facilities* comprennent les structures de transport, de communication, d'énergie, d'immobilier non-résidentiel, éléments permettant le bon fonctionnement du processus économique. Dans ce cas, le rôle du Géographe contribue ultérieurement aux résultats de la planification stratégique préventive, puisqu'au moyen d'une étude préliminaire de réalisation, ayant pour but l'agrandissement et l'adaptation des infrastructures locales et inter-régionales, il contribue à l'identification d'interventions possibles ayant pour but les échanges et la levée des barrières naturelles aussi bien qu'institutionnelles¹⁵.

L'interaction entre infrastructure et territoire est bien visible dans les effets que les réseaux obtiennent sur les réalités locales qui y sont liées; si à court terme la requalification d'un réseau infrastructurel peut créer de l'emploi, elle engage à long terme des mécanismes qui influencent l'aménagement et les possibilités de développement du territoire et de la société locale. Elle peut ensuite lancer le processus de requalification du marché foncier et immobilier, comme par exem-

¹² Cf. Brenner, 2004.

¹³ Dans différents pays européens, la dimension urbaine devient un paramètre de jugement qui reflète l'innovation institutionnelle, assumant un rôle stratégique surtout au Royaume-Uni et en France, alors qu'elle reste presque totalement absente de la politique fédérale allemande. En effet, la récente réforme constitutionnelle de 2006 a eu pour objet la distribution des compétences entre le niveau fédéral et les *Länder* (Cf. D'Albergo, 2009).

¹⁴ Nombreuses sont les preuves empiriques qui démontrent l'effet potentiel sur les profits des entreprises et sur les revenus des citoyens. De plus, dans un nombre toujours plus élevé d'analyses territoriales, on remarque que les infrastructures contribuent à la croissance économique de zones névralgiques et parfois d'États entiers (Cf. Calderón, Servén, 2003; López, 2005; Loayza et Al., 2003).

¹⁵ En effet, selon les études conduites par Palermo dans son essai *Transformations et aménagement du territoire. Introduction critique*, les infrastructures peuvent être une source de dépense publique, ou une opportunité d'emploi, ou encore constituer un facteur déterminant pour le développement d'un territoire, non seulement du point de vue des travaux mais également du point de vue de la série de services collatéraux dont ils font partie; en effet, la contribution spécifique du réseau est déterminante, et naît de la capacité d'intégration des grands travaux, des réseaux moyens et des réseaux locaux (Cf. Palermo, 2010).

ple les zones constructibles proches des infrastructures et les immeubles récents, en influant également sur la condition socio-professionnelle des nouveaux résidents. La modification de ces paramètres peut accroître pour ce nouveau contexte, l'attraction d'investissements et de développements futurs¹⁶.

La
multisectorialité
de la politique
urbaine
dans certains
contextes

Les études sectorielles de recherche expérimentale, conduites dans plusieurs disciplines, expriment la validité de la conception du système local comme étant la première pierre d'un système dynamique sur lequel peut se modeler la gouvernance territoriale. En témoigne l'orientation diffuse des États européens en faveur de la décentralisation des compétences et des pouvoirs de l'État, et en faveur du dépassement des modes traditionnels de planification, afin d'arriver à des formes de partenariat, de planification stratégique et de gouvernance¹⁷.

Selon les courants de pensée de la fin du XX^{ème} siècle, la partie centrale du XX^{ème} siècle (comprise entre la première Guerre Mondiale et le début des années 90) est nommée le *siècle court*, étant donné que les événements les plus importants et leur simultanéité ont eu lieu durant cette période¹⁸. En effet, sur le plan urbanistique et sociologique, se produisent les événements les plus caractéristiques de la ville occidentale: entre autre, la naissance de la ville soviétique, le New Deal et les grandes dictatures européennes, les expériences de reconstruction de l'après-guerre, la formation de mégalo-poles, les processus de mutation de la ville moderne, anticipant l'avènement de la ville contemporaine. Le *siècle court* apparaît donc comme la longue et pénible transition au cours de laquelle la forme de la ville moderne a évolué vers un nouveau prototype contemporain, dont les traits restent encore aujourd'hui incertains¹⁹.

La ville contemporaine s'adapte mal à une description univoque, surtout si celle-ci suit les particularités de la ville moderne; sa nature contradictoire et en apparence chaotique se fie plus facilement à une synthèse qui comprendrait les idées d'hétérogénéité, de discontinuité et de désordre²⁰. En outre, sa fonction principale réside dans la création d'emplois, l'augmentation de la productivité et le fait d'entraîner l'économie nationale, ainsi que le met en avant l'analyse du rapport entre taux de croissance nationaux et des régions métropolitaines dans les pays de l'OCDE, et les taux moyens de croissance du PIB (Fig.1).

¹⁶ Dans l'optique d'un rapport entre infrastructures et territoire, ainsi que le soutient Belli dans son ouvrage *Territoires régionaux et infrastructures. L'alliance possible*, acquérir une culture de gouvernance territoriale signifie donc favoriser également les politiques d'inter-connexions et réimaginer le rapport entre les territoires comme des matrices et par conséquent les transports comme des réseaux concrets soutenant l'échange d'opportunités et de capital social (Cf. Belli et Al., 2009).

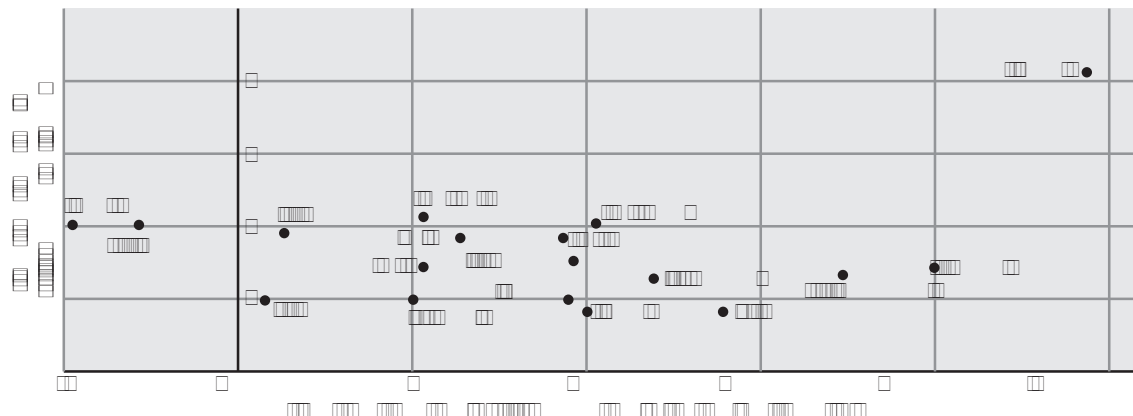
¹⁷ Les compétences du Géographe recouvrent le rôle d'analyse, de *screening* de l'état d'une zone, l'identification des interventions sur le territoire caractérisé par les principes de durabilité, ainsi que l'encouragement et la facilitation de «noeuds d'échange» nécessaires au dialogue culturel, au développement économique ou entrepreneurial, par le biais de synergies basées sur la politique participative.

¹⁸ Cf. Hobsbawm, 1997.

¹⁹ Cf. Bauman, 1999.

²⁰ La ville contemporaine se définit aujourd'hui comme un amalgame confus de fragments hétérogènes, sans aucun ordre ni principe de rationalité qui pourrait la rendre intelligible; elle devient une image semblable à une superposition de différentes strates, reproduisant de façon contradictoire le thème du rapport entre l'un et le multiple, dans une vaste gamme de possibilités. En outre, ainsi que l'explique Conti, la croissance de l'agglomération urbaine a augmenté au-delà des limites administratives préétablies, alors que les flux des liaisons et des déplacements se sont redistribués sur le territoire, s'étendant hors du noyau originel de la ville, laissant à l'agglomération urbaine le rôle de carrefour de connexions au sein de l'économie globale et de centralisateur des activités économiques et de la population (Cf. Conti, 1989; Tortorella, Chiodini, 2008). En effet, les villes du monde, même si elles n'occupent que 2% de la surface terrestre, concentrent la moitié de la population mondiale et utilisent 75% des ressources naturelles disponibles (Cf. UNEP, 2007).

Fig. 1 Rapport entre taux de croissance nationaux et des régions métropolitaines dans les pays OCDE.
Taux moyens de croissance du PIB (1995-2003).



Source: OECD, 2006.

NB - La droite indique la relation de valeur entre les deux grandeurs.

Les villes attirent donc des investissements et des emplois, et disposent de nombreux moyens pour renforcer leur attractivité, basée sur les transports, l'accessibilité et la mobilité, l'accès aux services et aux équipements, l'environnement naturel et physique, les ressources culturelles²¹.

Cela nécessite donc une gouvernance provenant des politiques urbaines de niveau national, en cohérence avec les instances et les attentes locales, qui stabiliserait les relations entre les différents niveaux institutionnels concernant la gestion du développement urbain. L'instrument principal est l'activité de planification, où les Institutions peuvent assumer la responsabilité de transformer le territoire, en organisant et en disciplinant la dimension hétérogène et discontinue des villes contemporaines²².

Un exemple politico-institutionnel est celui des événements historiques et politiques ayant eu lieu au Royaume-Uni ces cinquante dernières années. La période des Gouvernements conservateurs (1979-1997) a contribué à renforcer le centralisme de l'État, au détriment de l'autonomie et des pouvoirs locaux, alors qu'avec l'avènement du *New Labour*, les processus de décentralisation ont été favorisés, avec la dévolution de pouvoirs aux Instances locales, dans le but de créer de nouvelles figures institutionnelles ou de les renforcer, au moyen d'un transfert de compétences du centre vers les Institutions périphériques²³. Toutefois, la forte empreinte hiérarchique exercée par

²¹ *Charte de Leipzig sur la Ville Européenne Durable*, approuvée à l'occasion de la rencontre ministérielle informelle sur le *Développement urbain et la cohésion territoriale*, le 25 Mai 2007.

²² Cf. Colavitti, Usai, 2009. En outre, Ombuen exprime l'importance de la planification en fonction de l'évaluation des rentes urbaines, qui reflètent en même temps la productivité du système immobilier local en relation avec le marché de la construction. En effet, aujourd'hui plus que par le passé, la place des implantations productives dans des zones déterminées augmente le revenu et la plus-value réalisée par le territoire, indépendamment des évolutions du système des bourses internationales, système affligé depuis plusieurs années maintenant, par des perturbations périodiques, même avant l'actuelle crise économique et financière (Cf. Ombuen, 2009).

²³ Outre le cas du *Greater London Authority*, qui restitue une sorte d'auto-réglementation locale pour la capitale, le Gouvernement a lancé un autre processus de décentralisation (en particulier, *Scotland Act* et *Government of Wales Act*, *Belfast Agreement* de 1998). Avec le *Local Government Act* de 2000, de nouveaux pouvoirs dans le domaine des politiques économiques, sociales et environnementales ont été conférés aux Autorités locales du Pays de Galles, d'Écosse et d'Irlande du Nord. En outre, un autre instrument a ensuite été mis en place, sanctionné par le Gouvernement central en 2008, l'*Area Based Grants*, qui alloue environ 5 milliards de livres sterling pour des transferts supplémentaires aux Collectivités locales: il existe des

le Gouvernement central britannique est encore très marquée, puisqu'il détient des pouvoirs d'intervention dans les affaires locales, en particulier par le biais du *Department for Communities and Local Government*. Par conséquent, le système de gouvernance, à la fois fragmenté et centralisé, a été modifié par les initiatives du gouvernement, mais de façon limitée²⁴, car les objectifs de re-spatialisation des instances régionales visant à augmenter l'indépendance et l'auto-détermination de chaque entité territoriale, ont au contraire créé une dimension régionale encore faible sur le plan institutionnel²⁵.

Les politiques urbaines britanniques des années 80 se sont concentrées sur la régénération économique, par le biais de l'amélioration des opportunités de croissance, de la compétitivité et des conditions sociales²⁶, comme étant une solution au problème du déclin structurel des zones urbaines dégradées et marginales. Le *New Labour* a confirmé les engagements pris par le Gouvernement précédent et ne s'est pas contenté de considérer les villes comme un agglomérat de problèmes et de questions à résoudre; il a plutôt reconnu leur importance stratégique en tant que centres d'agrégation pour des opportunités économiques et sociales²⁷, assignant aux pôles urbains les plus grands, la fonction de moteurs de la réhabilitation sociale et des entreprises. À partir du changement de Gouvernement, se sont succédées diverses initiatives en faveur des zones urbaines, tout d'abord avec le *New Deal for Communities*, avec une subvention de 2 milliards de livres sterling pour la régénération des quartiers les plus désavantagés, puis avec la *Neighborhood Renewal Strategy* de 2001, avec l'institution d'un fonds de 3 milliards de livres sterling pour financer des interventions locales relatives à l'emploi, à la prévention en matière de criminalité, à l'instruction, à la santé, à l'habitat et à l'environnement dans les quartiers les plus sous-développés, définis par le *Department for Communities*. De plus, entre 2001 et 2007 ces initiatives ont été accompagnées de programmes de soutien social aux actions stratégiques prévues, tout d'abord avec le *Sustainable Communities Plan*, qui prévoyait des plans stratégiques participant à la création de zones entières de marché de l'immobilier, puis avec la substitution de la *Renewal Strategy* avec le *Working Communities Fund*, majoritairement dédié à la lutte contre le chômage.

Parmi les initiatives les plus récentes en matière de stratégies de développement des zones urbaines, on remarque la *Local Enterprise Growth Initiative* et la *City Strategy*. La première consiste en un programme qui finance, au moyen des fonds du *Neighborhood Renewal Fund*, des interventions en faveur des Collectivités locales afin d'accroître le nombre d'entreprises au sein des zones urbaines désavantagées, réalisables sous la forme de *partnership* entre les agences gouvernementales et les acteurs économiques locaux. Avec la *City Strategy* de 2007, le Gouvernement a attribué des ressources aux zones urbaines caractérisées par un handicap économique et un taux d'emploi faible, à employer dans des programmes locaux pour une réintégration pro-

paramètres spécifiques pour l'attribution de l'allocation, qui se réfèrent à des politiques publiques ponctuelles, même si les Autorités locales sont libres d'utiliser les fonds suivant les priorités régionales et locales (pour de plus amples informations, consulter le site www.communities.gov.uk/localgovernment).

²⁴ En effet, dans les grandes villes, les protagonistes sont, non seulement les Autorités locales, mais aussi une gamme variée d'Organisations d'État et semi-publiques (liées aux organes centraux et locaux), des associations de particuliers protégeant les droits du citoyen, ainsi que de nombreuses formes de *partnership*, comme celles pour la mise en œuvre d'actions pour la sécurité et contre la criminalité. Ce système provoque une superposition de responsabilités, une répétition des rôles et plus de dépenses que de bénéfices, fragmentant encore plus les services locaux (Cf. Kelly, 2007).

²⁵ La motivation réside dans les financements insuffisants que les Agences locales perçoivent du Gouvernement central (4% des dépenses pour le développement économique régional, pour la période allant de 2004 à 2005), ce qui crée une impasse et une dépendance opératoire des autorités et des *partnerships* locaux (Cf. Perulli, 2007).

²⁶ Cf. Cochrane, 2007.

²⁷ Cf. British Urban Task Force, 1999; Office of Deputy Prime Minister, 2000.

gressive des chômeurs sur le marché du travail²⁸. Toutefois, les données relatives aux programmes locaux de type économique et social démontrent l'incapacité de modifier dans la réalité la position économique et sociale des habitants des villes et des banlieues, puisque la pauvreté a augmenté, avec une plus grande concentration dans les zones d'habitat social; les réseaux de relations entre autorités politiques, fonctions publiques non électives, *stakeholders* privés et groupes de la société civile à but non lucratif, ont déterminé une plus grande fragmentation de l'action publique²⁹.

Le système centralisé traditionnel français a connu, à partir de la fin des années 80, un lent processus de *décentralisation*, mis en œuvre par le Gouvernement socialiste et poursuivi dans les années 90 avec la *déconcentration*, avec l'approbation de Lois ordinaires en 1982, 1992, 1995 et 1999 se terminant en 2003 grâce à la réforme constitutionnelle. Le centralisme français n'a toutefois pas disparu mais s'est modifié, en incluant un échange négocié entre le pouvoir central et le pouvoir territorial, qui s'accordent sur la gestion du territoire³⁰. Il ne s'agissait pas — contrairement à ce qui s'est passé au Royaume-Uni, en Espagne et en Allemagne — d'une décentralisation du pouvoir en faveur du niveau régional s'accompagnant de compétences législatives annexes³¹, mais de l'institution d'un niveau de gestion plus faible afin d'éviter de créer un conflit ultérieur à l'échelle locale au détriment du pouvoir central, qui reste parfois le maître d'œuvre de référence des changements politiques et institutionnels locaux. On parle donc d'une *subsidiarité verticale*, qui présuppose des formules spécifiques d'accord bilatéral entre les parties dialoguant sur un même plan, même si elles revêtent des compétences différentes³².

Contrairement au Royaume-Uni, où le développement économique et des infrastructures prédomine, le thème central des politiques urbaines françaises est depuis toujours lié à la réalisation de mesures propres à contrer l'exclusion sociale. La *Politique de la ville* est l'instrument que

²⁸ Les diverses initiatives gouvernementales en matière de sécurité finissent par avoir une certaine importance, allant du programme *Neighbourhood Watch* de 1982 au *Street Crime Initiative* de 2002. Le dénominateur commun de ces initiatives est la promotion du contrôle à l'échelle locale, à travers la collaboration de la police et de la population résidant dans les zones les plus touchées par la criminalité, un type d'intervention qui semble avoir donné de plus grands résultats que les plans économiques (Cf. Department for Communities and Local Government, 2006). En effet, selon le *State of English Cities*, il semble clair que l'écart entre les quartiers les plus pauvres et le reste du pays a diminué, alors que de fortes disparités concernant le chômage demeurent, avec des poches persistant dans certaines zones urbaines, ainsi qu'on le remarque avec la demande d'allocations chômage (Cf. Office of Deputy Prime Minister, 2006; D'Albergo, Lefevre, 2007).

²⁹ Une des causes se retrouve dans le nombre croissant d'agences publiques non électives entretenant des rapports peu clairs avec les Instances locales, parfois en compétition entre elles, sans un programme commun de *partnership* à long terme. La dévolution asymétrique des pouvoirs envers certaines Collectivités locales de Grande Bretagne a certainement eu aussi une incidence (Cf. Le Gales, 2007).

³⁰ Cf. Pavani, 2006.

³¹ Cf. Ventura, 2005.

³² Un exemple est celui de l'identification des nécessités spécifiques à la gestion des trois plus grands centres urbains français, Paris, Lyon et Marseille, cette exigence étant sanctionnée par la Loi constitutionnelle n° 276 du 28 Mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République Française, même si la loi sur la décentralisation n'a pas permis une approche de la ville comme espace fonctionnel, mais plutôt comme dimension métropolitaine, donnant le coup d'envoi à des accords ultérieurs pour le développement local. Occupant une place importante dans l'agenda politique depuis plus de trente ans, les politiques urbaines françaises sont gérées et coordonnées par plusieurs sujets: le *Ministère du Logement et de la Ville* institué en 1990; le Secrétariat d'État pour la *Politique de la ville*; la *Délégation interministérielle à la Ville*, organe administratif institué en 1988 qui instruit et exécute les décisions du *Comité interministériel des villes*, organe de nature politique; deux agences contrôlées par la *Délégation*, l'*Agence nationale pour la rénovation urbaine* et l'*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*. Un important rôle de consultation est joué par le *Conseil national des villes*, constitué en 1988 comme un organe de concertation et de proposition, présidé par le Premier Ministre ou par le Ministre en charge de la *politique* et composé d'élus locaux, de responsables d'associations, de syndicalistes, de personnes qualifiées en matière de politique urbaine.

le Gouvernement français a utilisé, depuis 1981, pour améliorer le développement, la compétitivité et la cohésion sociale, ainsi que pour requalifier les espaces physiques des villes. Les changements dans les programmes de démolition et de reconstruction, allant du *Développement social des quartiers* aux *Grands projets urbains*, reflètent l'évolution de la *politique*, d'abord concentrée sur le délabrement matériel des quartiers, et donc orientée sur l'intégration sociale dans les banlieues, par le biais d'interventions sur l'habitat et la concession de loyers allégés. Une telle tendance a d'abord évolué en partant de chaque quartier dégradé des centres urbains majeurs, pour ensuite rejoindre les programmes incluant des zones de plus grande portée: en effet, au milieu des années 90, des zones difficiles (auxquelles destiner des aides, des ressources et des interventions) ont été délimitées. Elles sont de dimension supérieure à celle de chaque quartier: les *Zones franches urbaines*, les *Zones de redynamisation* et les *Zones urbaines sensibles*³³.

Le parcours d'amplification de la *politique* s'est poursuivi après 2000 avec la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain*, qui a tenté, par le biais de la construction de logements sociaux et du renforcement de la mobilité, d'améliorer la cohabitation de personnes d'origines sociales et professionnelles diverses. Ces dernières années, outre l'institution des deux agences déjà citées, les *Contrats Urbains de Cohésion Sociale* ont pris une importance particulière, étant les instruments de mise en œuvre des interventions de développement social, par le biais d'une coopération entre les Administrations nationales et locales. Nombreuses aussi sont les interventions en matière de compétitivité et d'attraction de l'économie locale, parmi lesquels les *Pôles de compétitivité* (ensemble de programmes ayant pour but l'augmentation de la croissance et de l'emploi au moyen de la consolidation ou de la consolidation d'activités industrielles dans des zones déterminées) et l'initiative *Appel à la coopération métropolitaine*, financée à hauteur de 3,5 millions d'euros, qui soutient des projets de coopération entre des institutions diverses et des *partners* privés, comprenant des actions transversales qui amélioreraient la compétitivité économique dans les zones métropolitaines.

Au cours de ces trente dernières années, la *Politique de la ville* semble d'une part avoir répondu de façon adéquate aux problèmes urbains, grâce au nombre d'institutions impliquées, et d'autre part semble avoir rencontré des difficultés (jamais vraiment résolues) à rendre les interventions efficaces. La *Politique de la ville*, conçue initialement comme une nouvelle façon de faire de la politique, n'avait en vérité pas prévu d'instruments réellement efficaces pour les quartiers difficiles; il manquait des financements afin de réduire le malaise social, qui s'était accru suite aux processus d'immigration, et de réelles stratégies d'intervention afin de modifier les conditions structurelles défavorables. Ce furent plutôt des instruments tels que la contractualisation, qui donnèrent à l'intervention dans sa globalité, un air d'innovation concernant le fonctionnement de l'appareil public et la réponse à de plus graves problèmes sociaux³⁴, alors que la possibilité d'apporter des réponses ponctuelles aux problèmes liés aux quartiers avait rendu cet outil inefficace dans un rayon plus large que celui de chaque quartier³⁵.

D'autres issues nous sont en revanche fournies par l'exemple du système fédéral allemand, qui

³³ Cf. Loi du 14 Novembre 1996 *Pacte de relance pour la ville*. Les *Zones Franches Urbaines* sont constituées des quartiers de plus de 10.000 habitants et caractérisés par un taux de chômage significatif, l'abandon scolaire etc. Ce sont des zones où les entreprises peuvent lancer leur activité avec de très grandes exemptions fiscales, et où les interventions publiques tendent à être nombreuses. Les *Zones Urbaines Sensibles* comprennent les quartiers majoritairement dégradés, avec de forts taux de violence urbaine et des problèmes sociaux. Les *Zones de Redynamisation Urbaine* sont des zones urbaines sensibles destinées à des interventions publiques de requalification.

³⁴ Cf. Behar, 2001.

³⁵ Il a probablement manqué une vision d'ensemble du système urbain et des problèmes sociaux liés à la marginalisation et à la pauvreté des couches sociales les plus basses. En outre, l'absence d'intervention économique, réalisable par le biais de manœuvres gouvernementales assistées par un pouvoir central fort, a

réduit de beaucoup la portée de l'intervention de l'État sur les questions relevant de la zone territoriale circonscrite. De cette façon, l'organisation et la gestion des Instances locales relèvent directement de la compétence des *Länder*, à l'exclusion cependant de la définition de la politique locale et de ses moyens, par le biais de l'agenda politique fédéral. En ce qui concerne les actions à plusieurs niveaux, la loi de développement et de rénovation urbaine de 1971 (*Städtebauförderungsgesetzes*) a introduit un système de négociation efficace qui permet de déterminer de façon consensuelle l'ensemble des financements (élément totalement absent de la politique locale menée par le Gouvernement français), outre les modifications des programmes d'interventions fédérales urbaines. Le programme fédéral *Die Soziale Stadt* et les deux initiatives de reconversion urbaine (*Stadtumbau Est-Ouest*) sont considérées comme des succès, comme en témoignent les dynamiques de croissance économique et d'emploi dans les zones concernées par les interventions³⁶.

Toutefois, même si les programmes allemands constituent des cas de réussite, ils soulèvent eux aussi quelques critiques. En premier lieu, la formulation vague des objectifs des actions (puisque celles-ci ont été appliquées à de vastes zones de territoire hétérogène), qui requiert une approche trop flexible de la réalisation même du plan, risque de mélanger les divers objectifs et laisse une grande marge d'interprétation dans la réalisation des objectifs fixés³⁷. En second lieu, il survient, comme dans le cas du *Stadtumbau-Est*, une sorte de tension dans les rapports entre public et privé, dans la réalisation des programmes de reconversion urbaine, dérivant d'une superposition d'intérêts et de différents acteurs coopérant au même projet: d'une part, les agences immobilières, intéressées par l'accroissement du rendement immobilier dans les sites inclus dans les programmes de conception et de restructuration urbaine, lesquels suivent les règles d'action économique ayant pour but la consolidation des marchés immobiliers faibles, indépendamment de la mise en place de biens immobiliers; et d'autre part, les Autorités locales qui ont en revanche, une perspective plus vaste, espérant de meilleurs résultats mais à plus long terme, puisqu'elles poursuivent des objectifs liés à la stabilisation des *inner cities*, éludant le déclin ultérieur de la population³⁸. L'affrontement de ces deux intérêts et sujets, diamétralement opposés dans leurs finalités, ralentit les actions prévues dans les plans des *Länder*, puisqu'exiger un niveau de détail plus élevé rend encore plus difficile la coopération entre des sujets qui ont l'intention de tirer divers types de bénéfices de la même intervention.

L'Espagne a créé une décentralisation en faveur des instances territoriales, renforçant les Autorités locales grâce la constitution des *Comunidades Autonomas* (1983), auxquelles ont été attribuées d'importants pouvoirs concernant notamment les politiques urbaines. La définition d'un système d'auto-gestion des villes et des territoires régionaux comprend également des mesures fiscales, à la disposition des administrations territoriales. Tout dépend de l'impulsion donnée par les Autorités locales à l'appareil central afin d'obtenir un méta-objectif qui légitimerait chaque cible des politiques institutionnelles et l'activisme de l'État en matière de promotion des réformes et en faveur des administrations compétentes. Le processus a cependant été lent et complexe,

contribué à la naissance d'appareils représentatifs sociaux, mais a également mis en évidence la carence d'appuis économiques efficaces qui ne sont jamais parvenus à soutenir de telles initiatives.

³⁶ Le système fédéral se base avant tout sur des principes démocratiques et les met en œuvre concrètement: la division verticale du pouvoir confère une autotomie décisionnelle à des communautés politiques et territoriales plus proches des citoyens, les rapprochant du monde politique et améliorant le dialogue avec les Institutions. Les citoyens se voient donc conférer une plus grande participation, alors qu'en même temps, les Institutions connaissent mieux leurs besoins et peuvent apporter des réponses plus satisfaisantes. En outre, de cette façon, le consensus sur lequel se basent les Institutions acquiert une approbation plus large, augmentant en même temps les responsabilités et les contrôles de gestion des processus. De cette façon, le pluralisme politique au niveau local devient plus concret.

³⁷ Cf. Aehnelt, 2007.

³⁸ Cf. Deutsches Institut für Urbanistik, 2002.

chaque Autorité gouvernementale devant coopérer avec les autres afin de déterminer de façon consensuelle les ressources nécessaires à la conduite des politiques publiques; par conséquent, le Gouvernement central a négocié séparément avec chaque *Comunidades Autonomas* les ressources nécessaires à la décentralisation. Suite à ce processus ayant commencé en 1993, suivi de négociations avec le Gouvernement en 1997, une politique surnommée *Pacto Local*³⁹ est adoptée en 1999. Elle a pour but de rééquilibrer et de transférer les pouvoirs, les compétences et les fonctions administratives du niveau régional aux Autorités communales, et n'a en revanche pas de prise sur l'intervention de l'État, mais seulement sur la capacité de concertation et de négociation entre Régions et Communes, où beaucoup dépend des communautés intergouvernementales.

Il existe toutefois dans une gouvernance un risque de dualisme des pouvoirs entre les deux principaux niveaux de gestion (État et Régions), surtout concernant le développement économique, la coopération entre les Institutions, le consensus et la prévention des conflits, instruments fondamentaux adoptés par l'Espagne afin de maximiser l'efficacité de l'intervention publique. La structure des relations entre les différents niveaux de gestion a été mise au point par le biais d'un processus consensuel ayant pour but la coopération et la prévention des conflits institutionnels⁴⁰.

Concernant la régulation des négociations, les politiques urbaines espagnoles se sont donc concentrées sur trois niveaux: la coopération entre les niveaux institutionnels pour la réalisation de politiques ayant un impact sur la ville; le transfert des pouvoirs et des compétences des *Comunidades Autonomas* aux Communes; l'introduction de formes de participation des citoyens dans les processus des politiques locales⁴¹. Ces instruments ont toutefois été peu utilisés dans la première période de réalisation, car les *Comunidades Autonomas* conservent toujours une certaine forme de scepticisme quant à leur utilité, alors qu'elles semblent avoir été mieux comprises ces dernières années. Il en existe actuellement une trentaine de stables sur le territoire ibérique, avec des pics en 2004 d'environ 800 *Convenios*⁴², selon le *Registro Nacional de Convenios*, beaucoup étant orientés vers des thématiques étrangères au domaine économique et d'autres consacrés au capital humain et aux ressources d'entrepreneuriat.

Un frein à la tendance positive de ces opérations de négociation réside dans l'absence d'indicateurs de performance, en raison surtout des réseaux compliqués qui entourent les protagonistes institutionnels (Ministères, Régions, Agences de l'État et Collectivités régionales diverses). Avec dix ans de recul, l'objectif fixé par le *Pacto Local* semble seulement partiellement réalisé, puisque

³⁹ Par *Pacto Local*, on entend toutes les dispositions législatives qui favorisent le développement du principe de proximité, en concédant aux Collectivités locales la capacité financière effective déjà prévue par l'Art. 142 de la Constitution.

⁴⁰ Concrètement, il s'agit de différents types de commissions mixtes, organes de coopération bilatérale entre l'État et chacune des *Comunidad* autonomes, ayant pour but le dialogue entre les Administrations centrales et les Régions; les Collectivités locales n'en font pas partie mais certaines sont conviées comme représentantes de la *Federación Española de Municipios y Provincias*, même si elles n'ont pas de droit de vote. De cette façon, on met en évidence l'intention des parties constituantes de donner naissance à un État homogène, capable de garantir un développement économique, social et culturel des diverses *Comunidades Autonomas*, en tenant compte au maximum des caractéristiques particulières des *Comunidades Autonomas* qui parviennent à des accords entre elles et avec l'État, en symbiose avec le principe de subsidiarité. Toutefois, ainsi qu'il est mis en évidence par la Constitution et qu'il est souligné par le *Tribunal Constitucional*, le caractère préventif du contrôle de la part du Parlement est un élément substantiel de l'accord lui-même; de sorte que l'absence d'un tel contrôle, déclenche la nullité de la convention stipulée par les *Comunidades Autonomas*.

⁴¹ Plus précisément, le statut prévoit que la *Comunidad Autonoma* peut souscrire des accords de collaboration et faire usage des moyens de collaboration jugés valables, afin de concrétiser et d'atteindre les objectifs fixés. La valeur de la coopération est considérée comme une option constitutionnelle visant à valoriser de façon dynamique l'aménagement complexe du système territorial, règle non-écrite mais qui constitue un des principes suprêmes de la Constitution.

⁴² Cf. Ministerio de Administraciones Publicas, 2006.

les contractants n'ont pas été réellement placés dans une situation paritaire depuis cette innovation institutionnelle, et car les *Comunidades Autonomas* détiennent, de toute façon, dans le processus, le contrôle législatif et politique. En même temps, la forte autonomie régionale protège les actions des Régions face à une plus grande implication potentielle du Gouvernement central dans la réalisation de la politique de décentralisation⁴³.

L'Italie est caractérisée par l'absence, jusqu'à la fin des années 80, de politiques urbaines, bien que quelques programmes de politique économique ou sociale et quelques processus d'innovation institutionnelle aient un impact ponctuel sur les villes. Avec l'institution d'Instances régionales, unique réforme centrée sur la décentralisation des fonctions de l'État jusqu'au début des années 90, on a cherché à redéfinir les dynamiques et les rapports entre centre et périphérie, conférant à la Région les fonctions de gestion du territoire initialement prévues dans la phase constituante de la République⁴⁴. Toutefois, le nouveau rôle des Régions a vite été confronté aux Communes et aux Provinces, qui ne s'étaient en fait jamais retrouvées à devoir faire concorder leurs propres politiques territoriales avec un acteur institutionnel différent de l'État central, bien éloigné des problèmes d'aménagement du territoire local.

On peut considérer que l'entrée de la question urbaine dans l'agenda politique national remonte à l'institution en 1987 du Ministère concernant les problèmes des zones urbaines, bien que l'expérimentation ait été de courte durée avec des résultats limités. À partir des années 90, les politiques urbaines se sont caractérisées par l'aspect fragmentaire des initiatives publiques et par le manque d'outils de coordination et de gouvernance⁴⁵.

Les premiers programmes de politique urbaine lancés en Italie ont été promus grâce aux

⁴³ En outre, malgré l'institutionnalisation des instruments participatifs (consultations populaires, présence des citoyens aux séances plénières, convocation de commissions informatives), certains indicateurs signalent un intérêt défaillant de la part des citoyens. En effet, dans les villes moyennes, la participation est canalisée au sein de conseils de secteur, spécialisés pour chaque domaine et de nature consultative, mais ne regroupant pas tous les problèmes urbains. On considère que le plus grand nombre possible d'instances de consultation populaire a été demandé par les Communes moyennes et petites, mais seulement par deux grandes villes (Séville et Saragosse), alors que dans les autres grandes villes cet instrument a trouvé une application médiocre en raison de la difficulté objective d'atteindre le quorum de 10% des habitants (Cf. Rodriguez Alvarez, 2006).

⁴⁴ Cf. Adorni, Magagnoli, 2005.

⁴⁵ Une telle fragmentation est mise en évidence par la pluralité des sujets et acteurs qui concourent à la détermination des politiques urbaines. De nombreux Départements et Ministères participent en effet à la gestion des politiques territoriales, mais ils sont divisés par la diversité des objectifs proposés et par les instruments utilisés dans la réalisation de ceux-ci: 1) la Direction Générale pour le Développement du territoire, la programmation et les projets internationaux du Ministère des Infrastructures et des Transports, qui compte parmi ses compétences, les plans et les programmes de développement du territoire et du système des villes, ainsi que la gestion des programmes d'initiative communautaire; 2) le Département pour le Développement des économies territoriales de la Présidence du Conseil des Ministres, qui a des compétences en matière de politiques urbaines, puisqu'il participe à la phase d'instruction des mesures du gouvernement qui présentent des implications économiques et financières pour les économies territoriales; 3) le Comité Interministériel pour la Programmation Économique a en revanche un rôle important surtout dans les politiques urbaines de nature plus générale, puisqu'il est compétent concernant la réalisation du Programme des Infrastructures Stratégiques, ainsi que le prévoit la Loi Objectif (Loi n° 443 du 21 Décembre 2001 *Délégation au Gouvernement en matière d'infrastructures et d'implantations productives stratégiques et autres interventions pour la relance des activités productives*) et concernant l'allocation de ressources en matière de programmation négociée; 4) le Département pour le Développement et la cohésion économique a des compétences relatives à l'allocation de financements provenant des Fonds Structurels; 5) enfin, la Conférence État-Ville et Autonomies locales, en tant que siège institutionnel de confrontation et de lien entre l'État et les Collectivités locales, exerce indubitablement une influence sur les politiques urbaines nationales et son institution peut être considérée comme faisant partie d'une politique nationale pour les villes, visant à institutionnaliser des instruments de gouvernance à de multiples niveaux. La hiérarchie institutionnelle est donc différenciée, difficilement analysable selon des

financements mis à disposition par l'Union Européenne et ont assumé l'importante fonction de diffuser les instruments et les objectifs des politiques publiques d'inspiration supra-nationale au sein des politiques nationales⁴⁶. Ce fut le début d'expériences comme celle des Projets Pilotes Urbains, consacrés à des villes importantes comme Venise, Gênes, Turin et Milan, et des Programmes d'Initiative Communautaire URBAN I et II, consacrés à des villes d'importance mineure. Ces programmes ont toujours impliqué un co-financement national, et, plus particulièrement dans le cas des Programmes d'Initiative Communautaire URBAN, ont eu pour but la modernisation des infrastructures, le lancement d'initiatives économiques visant à favoriser le marché du travail, à faire face à l'exclusion sociale et à améliorer la qualité environnementale.

Les premières dispositions explicitement consacrées à la politique urbaine ont été épisodiques et urgentes. Elles étaient destinées à répondre à des situations de grave gêne ou de retard économique. Le changement de cap a eu lieu avec l'affirmation des Programmes Urbains Complexes, ainsi nommés pour leur capacité à intégrer, en un seul programme, les instruments des politiques sociales, d'urbanisme et économiques⁴⁷. Ils avaient pour objectif de requalifier des parties entières de la ville au moyen d'interventions sur l'immobilier résidentiel public, corrigeant ainsi également le fait que certaines zones urbaines ne possédaient pas leurs propres services. Les Programmes Urbains Complexes naissent de l'expérience de la *Politique de la ville* déjà citée et ont assumé, pendant les dix années de leur développement, des formes diverses. Les Programmes d'Intervention Intégrés, nés suite aux Programmes Urbains Complexes, et institués par la Loi n° 179 de 1992, sont en revanche caractérisés *par la présence d'une pluralité de fonctions, par l'intégration de divers types d'interventions, y compris les travaux d'urbanisme, par une dimension capable d'avoir des conséquences sur la réorganisation urbaine et par le concours possible de plusieurs opérateurs et ressources financières publics et privés*⁴⁸.

Les Programmes de Réhabilitation Urbaine ainsi que les Programmes de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire méritent une mention particulière. Les premiers, prévus par la Loi n° 493 du 4 Décembre 1993 *Conversion en loi, avec modifications, du Décret-Loi n° 398 du 5 Octobre 1993, instaurant des dispositions pour l'accélération des investissements en faveur de l'emploi et pour la simplification des procédures en matière d'immobilier*, sont particulièrement significatifs concernant l'intégration de la politique de l'immobilier avec d'autres instruments de *policy* différenciés. Ils visent à la réhabilitation du patrimoine public résidentiel, au développement de l'immobilier résidentiel public, à la réalisation de travaux d'urbanisation primaire. Les seconds, sont mis en place par le Décret Ministériel du 21 Décembre 1994 *Programmes de requalification urbaine à valoir sur les financements de l'art.2, alinéa 2, de la Loi n° 179 du 17 Février 1992, ainsi que ses modifications et intégrations successives*, et prévoient des interventions intégrées visant à la requalification du tissu urbain et productif des zones urbaines. Il s'agit de programmes qui reprennent et amplifient les objectifs des Programmes de Requalification Urbaine, et qui ne prévoient pas exclusivement des interventions sur des Communes isolées, mais également la possibilité d'intervention sur des zones concernant plusieurs Collectivités locales⁴⁹. Les *Contrats de quartier* viennent clore ce tableau de synthèse, suivant le thème de la requalification dans le domaine immobilier, urbain et social des zones dégradées. Ils furent ins-

schémas bien définis, et elle reflète pour cette raison, assez fidèlement, le caractère chaotique et fortement superposé des Institutions politiques et administratives en Italie, qui rendent le système législatif lent et confus.

⁴⁶ Cf. Allulli, 2010.

⁴⁷ Décret Loi n° 166 du 8 Mai 1989 *Interventions urgentes pour l'assainissement et le développement de la ville de Reggio de Calabre*.

⁴⁸ Art. 16, Loi n° 179 du 17 Février 1992 *Normes de l'immobilier résidentiel public*.

⁴⁹ Ils envisagent donc l'analyse territoriale à l'échelle provinciale et sub-régionale, en partant de l'évaluation de l'état des infrastructures, jusqu'à arriver à un plan industriel stratégique de développement, mettant en évidence les points forts de l'économie d'un territoire, plus large que le cadre urbain défini habituellement.

titués et financés à hauteur de 360 millions d'euros, par le Décret Ministériel du 22 Octobre 1997 *Approbation de l'appel d'offre relatif au financement d'interventions expérimentales dans le secteur de l'immobilier résidentiel subventionné, à réaliser dans le cadre de programmes de réhabilitation urbaine dénommés "Contrats de quartiers"*, et le Décret Ministériel du 30 Décembre 2002 *Critères généraux pour la réalisation des accords à définir en séance locale pour la stipulation des contrats de location à des conditions favorables au terme de l'art. 2 alinéa 3 de la Loi n° 431 du 9 Décembre 1998, ainsi que des contrats de location transitoires et des contrats de location pour étudiants au terme de l'art.5 alinéas 1, 2 et 3 de la même Loi*, lesquels prévoient la réalisation d'infrastructures urbaines et d'interventions résidentielles, en portant une attention particulière à la participation des citoyens dans les processus de gouvernance urbaine⁵⁰.

En ce qui concerne en revanche les politiques urbaines de plus grande importance, et donc conduites sur l'ensemble du territoire italien, il faut signaler la Loi n° 266 de 1997⁵¹ qui, pour la première fois, a fait référence aux interventions concernant le développement des entreprises dans des zones de dégradation urbaine, et qui contenait des mesures visant à dépasser la crise socio-environnementale dans des Communes chef-lieu présentant les caractéristiques d'une dégradation urbaine et sociale certaine, par le biais du financement, s'élevant à 447 millions d'euros⁵², d'interventions fixées par les Communes elles-mêmes afin d'encourager le développement d'initiatives économiques et entrepreneuriales.

Le cycle se termine avec la Loi Objectif de 2001 qui, ouvrant une nouvelle phase de gestion centralisée des politiques infrastructurelles face à une décentralisation progressive ayant commencé dans les années 90⁵³, alloue un financement de 174 milliards d'euros pour 137 interventions réparties sur l'ensemble du territoire italien, avec un considérable apport de ressources financières prévues par l'Union Européenne. Un important pourcentage de ces ressources est consacré à la construction d'infrastructures urbaines, extra-urbaines et à des ouvrages d'ingénierie dans le secteur des infrastructures publiques⁵⁴. Enfin, les Lois financières de 2007 et 2008 ont prévu l'institution des *Zones Franches Urbaines*, zones infra-communales où se concentrent les programmes de défiscalisation, avec exemption du paiement des cotisations sociales et des impôts locaux, pour la création de petites et micro-entreprises. Il s'agissait d'un travail conjoint du Département des Politiques de Développement, de la Conférence Unifiée et du Comité Interministériel de Programmation Économique, qui a permis l'identification de 22 Zones Franches Urbaines, pour un total de 50 millions d'euros de facilités en matière fiscale et de cotisations sociales⁵⁵.

⁵⁰ Les exemples cités sont tous le résultat de financements et de programmes d'origine européenne, adoptés par le Gouvernement national. Il faut également rappeler que de nombreuses Communes de taille moyenne et petite ne réussirent pas à s'insérer dans ces programmes; pour y remédier, naît en 2001, URBAN Italie, qui a pour but de financer les initiatives élaborées par les Communes n'ayant pas réussi à obtenir un financement communautaire pour l'accès aux Programmes d'initiative communautaire URBAN, d'un montant de 100 millions d'euros.

⁵¹ Loi n° 266 du 7 Août 1997 *Interventions urgentes concernant l'économie*.

⁵² Cf. Corte dei Conti, 2003.

⁵³ Cf. Ombuen, 2006.

⁵⁴ Les exemples les plus importants sont le *Module Expérimental Électromécanique* (Mo.S.E) de Venise, la construction de métros, la réalisation de tunnels ferroviaires et de lignes à grande vitesse, le Pont du Déroit de Messine et des interventions générales d'immobilier public. Une part majoritaire d'investissements, à intégrer avec des capitaux privés, au vu de la réglementation des Partenariat Public-Privé, est destinée à des investissements visant une incidence directe sur les zones urbaines.

⁵⁵ Cf. Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, 2009.

Les grands
projets en
matière de
coopération
public-privé

Les grandes transformations qui ont concerné le territoire européen ces trente dernières années (processus de requalification urbaine, travaux concernant les infrastructures, affectation de services d'utilité commune etc.), accentuent d'une part le poids de l'organisme public de financement, mais d'autre part, l'affaiblissent et le mettent en crise. La structure rigide de l'appareil bureaucratique et administratif n'est pas suffisamment flexible pour apporter des réponses aux nouveaux marchés transnationaux, accentuant ainsi la distance avec les promoteurs privés, qui détiennent la primauté des disponibilités financières utiles à la réalisation d'infrastructures et à la réalisation de travaux et d'ouvrages urbains⁵⁶. En outre, les processus communautaires d'intégration économique et sociale rendent nécessaire la réalisation de grands travaux infrastructurels et de services urbains, signe de la requalification également économique des villes et de leur intégration spatiale sur le territoire européen. Ces travaux étant cependant d'une grande complexité et de grande ampleur, on ne peut pas s'attendre à ce que les seules Administrations Publiques puissent mettre en œuvre des stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire.

Ces vingt dernières années, l'intégration d'acteurs non-institutionnels dans la production des politiques publiques a été augmentée et régulée selon différents modèles et méthodes, parmi lesquels se détachent le *partnership* public-privé et les pratiques de démocratie délibérative; le degré d'intégration des acteurs non-institutionnels dépend de facteurs exogènes (comme les incitations et les obligations introduites par la réglementation nationale spécifique, alors que l'État peut réglementer de tels processus de participation⁵⁷) qui modifient et font muter les dynamiques de participation de tiers aux pratiques de gestion et donc à la réalisation même des interventions.

Grâce au développement des *partnerships*, basés sur la coopération entre un acteur public et un *partner* privé, les deux parties (le Gouvernement et les Collectivités locales d'une part, et le secteur privé de l'autre) réalisent des projets communs avec des avantages réciproques, en utilisant leur propre potentiel pour atteindre des objectifs non seulement commerciaux, mais aussi sociaux, garantissant ainsi une meilleure qualité des services fournis.

Par conséquent, les grandes entreprises comprennent que la gestion des travaux complexes requiert nécessairement une implication et une participation directe aux travaux, allant de la planification à la réalisation, en passant par la gestion et la manutention. Cette grande responsabilité tout au long du processus comporte également l'assomption d'une série de devoirs: l'évaluation des caractéristiques de l'intervention, les transactions financières, les encouragements divers et la réalisation de services publics. Cela devient donc un *échange complexe* entre deux sujets participants, c'est-à-dire *une forme mature du processus décisionnel, au sein duquel se rencontrent les intérêts privés, et où les besoins sociaux représentés sont satisfaits* (Bandarin, 1989, p. 186)⁵⁸.

⁵⁶ Cf. Agenzia di ricerca e legislazione, 1988; Mediocredito del Lazio, 1990.

⁵⁷ On considère, en outre, que les *partnerships* fournissent un terrain de rencontre et d'implication en termes économiques, entre les différents acteurs qui interagissent dans le cadre de la ville et du territoire; les décideurs publics des différents niveaux administratifs, les opérateurs économiques du secteur immobilier (investisseurs, développeurs, constructeurs et gérants), les représentants d'associations et des communautés les plus diverses ainsi que les comités de citoyens, sont impliqués dans des processus décisionnels pouvant amener à des transformations urbaines partagées et acceptées en fonction du développement durable et du bien-être social et économique (Cf. D'Albergo, 2009; Colavitti, Usai, 2009).

⁵⁸ Ces nouveaux secteurs d'entreprise obligent souvent les sociétés à utiliser la sub-adjudication et à dépersonnaliser leur participation dans des filières nécessaires au processus tout entier (Cf. CRESME (b), 1987). Dans la concurrence internationale, on note que la différence entre les diverses entreprises ne dépend plus du facteur technique, mais de la capacité de l'entreprise à gérer le montage financier du projet, la manutention et la gestion du chantier et des travaux finis, ces facteurs ayant un caractère stratégique. Toutefois, afin que le montage administratif et financier des opérations soit mené à bien, la façon dont se fait l'agrégation de plusieurs

L'expérience européenne offre des formules associatives bigarrées, mais qui dépendent d'abord du système juridique spécifique. Afin de faciliter l'exercice de ces nouvelles fonctions, l'État met à la disposition de l'entreprise les instruments juridiques des pratiques concertatives, capables d'apporter d'intéressantes innovations concernant la promotion, le financement et la gestion des travaux. Un nouvel instrument surgit donc, la concession, qui consiste dans le fait de confier pouvoirs et compétences de l'Administration Publique à des sujets extérieurs, initialement utilisée dans le cas de travaux et de services de nature commerciale ou industrielle, et ensuite employée dans l'assouplissement du secteur administratif et social.

Dans la majeure partie des États communautaires, le principe de co-participation entre acteurs publics et privés, dans les stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire, trouve ses racines dans le droit de l'urbanisme et il nous semble particulièrement judicieux d'analyser, de façon synthétique, quelques spécificités nationales.

En Grande Bretagne, les innovations concernant les modalités de transformation urbaine sont régies par le *Local Government Planning and Land Act* de 1980: le principe de base que sanctionne ce type d'intervention consiste dans le fait de concevoir l'intervention de travaux complexes comme étant gérée par un organisme unitaire, doté d'un pouvoir décisionnel et supra-local, mais directement dépendant de l'État. Par conséquent, des agences publiques sont instituées, les *Urban Development Corporations*, directement dépendantes de l'État, mais responsables de la gestion de la réhabilitation et de la remise en fonction des zones urbaines dégradées. Elles ont de grands pouvoirs, parmi lesquels celui de délivrer le *Planning permission*, qui est ainsi soustrait aux Autorités locales. Les zones d'intervention sont surnommées *Enterprise zones*, à l'intérieur desquelles est garanti un régime fiscal allégé qui consent aux nouvelles activités productives, commerciales et résidentielles une implantation plus aisée, le tout visant à garantir un flux rapide d'investissements privés, nécessaires à amorcer le processus de revitalisation de la zone concernée⁵⁹.

À partir du milieu des années 90, le *partnership* devient le mot-clef de la conception et de la gestion des interventions. Dans ce cas en effet, l'intégration d'acteurs non-institutionnels est une forme de justification qui légitime les processus de *devolution* et de décentralisation lancés après 1997. En effet, alors qu'au cours de la période de politique conservatrice, les sujets promoteurs devenaient des investisseurs financiers, à partir du Gouvernement du *New Labour*, le critère d'exclusivité a été étendu jusqu'à comprendre, outre le *business*, les composants de la société civile *no profit*. En général, de tels acteurs sont impliqués, dans le premier cas, dans des processus de régénération économique, alors que ceux du second type participent à des programmes centrés sur la résolution de problèmes sociaux et la sécurité⁶⁰.

sujets autour du projet est essentielle, et un accord préventif sur l'acquisition du consensus est nécessaire, ainsi qu'une identification des capitaux financiers, des offres de technologies *know-how*, de la répartition des risques et de la couverture commerciale.

⁵⁹ Cf. Site web www.communities.gov.uk/archived/general-content/citiesandregions/enterprisezones; pour de plus amples informations, consulter *The UK Enterprise Zones Annual Report 2006/07. A report to the European Commission* (Published 13 February 2009, Site: Cities and Regions).

⁶⁰ Parmi les divers exemples de *partnership*, les *Local Strategic Partnerships* nés afin de mettre en œuvre le programme *New Deal for Communities*, formées de citoyens, organisations de *community* et de bénévoles, d'Autorités locales et d'autres acteurs économiques dans les zones urbaines comprenant de 1.000 à 4.000 foyers; les *partnerships* s'étant formés dans le cadre du programme *City Strategy*, où chaque société constituée devrait comprendre les Agences publiques responsables de l'emploi, les Autorités électives locales, les plus importants employeurs, ainsi que les organisations bénévoles et communautaires. De cette façon, naissent des consortiums, des associations d'organisations unies par un même but. En outre, les *partnerships* nés pour les programmes de sécurité *Crime and Disorder Reduction Partnership*, de 1998, sont composés de la police, des Autorités locales et autorités de secours (pompiers et protection civile) et des organisations de politique sanitaire: ils jouent un rôle important dans la lutte contre la toxicomanie et dans la baisse de la criminalité. Le dénominateur commun de ces expériences est l'accent mis sur la régénération urbaine et l'intégration sociale, même s'il est permis aux

En France, les *Zones d'Aménagement Concerté*, introduites en 1968, font suite à la précédente politique des *Zones à Urbaniser en Priorité*. D'une façon générale, la *Zone d'Aménagement Concerté* est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité ou un organisme public compétent, décide d'intervenir afin de construire ou d'urbaniser, et de doter de structures un terrain qui sera ensuite vendu à des opérateurs publics et privés⁶¹. Les objectifs sont le développement économique de la zone et la naissance d'une vaste gamme de services d'utilité publique et privée; en outre, l'aire occupée par les *Zones d'Aménagement Concerté* peut varier de quelques hectares à quelques centaines d'hectares, proportionnellement à l'importance de l'intervention prévue⁶².

En ce qui concerne la politique de réhabilitation, des *Zones d'Intervention Foncière* ont été instituées en 1975, avec comme but d'accorder des interventions urbaines dans les zones centrales des Communes. Le problème de la réutilisation de zones industrielles désaffectées a, ces dernières années, concerné beaucoup de villes européennes, notamment à Paris où ont eu lieu de nombreuses expériences. Toutefois, dans ce cas, l'intervention de l'État est nécessaire et plus radicale concernant la stipulation de conventions avec les Collectivités locales et de concessions entre opérateurs publics et privés⁶³.

En France, la recherche de partenaires financiers a été mise en place au moyen de formes institutionnalisées et conçues pour faire partie des modalités ordinaires de l'aménagement du territoire: les *Conseils de développement* (institués par la *Loi Voynet* de 1999) rassemblent d'importants acteurs organisés de la zone urbaine et ont une action de conseil — un rôle semblable à celui des conseils économiques et sociaux, au niveau régional — dans le cadre du processus d'approbation des projets de bâtiments et de tissus urbains. L'objectif a été celui de mettre l'accent sur le rôle assumé par les citoyens dans les décisions prises par les Administrations Publiques locales, accroissant leur sens civique et leur sens des responsabilités, en plus de rapprocher les acteurs politiques des couches les plus modestes ou les moins représentées de la société⁶⁴. On retrouve le même procédé dans la *Loi Vaillant* de 2002, basée sur la démocratie de proximité,

acteurs sociaux d'exprimer leur opinion mais pas d'exercer un contrôle sur les choix adoptés (Cf. Somerville, 2002).

⁶¹ Les *Zones à Urbaniser en Priorité* furent introduites en 1958 afin de concentrer les opérations dans des domaines définis. Elles furent réalisées en grande partie par des sociétés mixtes, à majorité publique. Parmi les critiques, on compte le retard dans la réalisation des infrastructures, l'inachèvement de nombreuses zones et des subventions publiques excessives (Cf. Bertin, 1989).

⁶² Il existe en outre deux types de *Zones d'Aménagement Concerté*, une à caractère public et l'autre à caractère privé. Les premières sont rarement réalisées par les Communes, alors qu'elles le sont fréquemment par des Organismes publics (comme la zone de la Défense, réalisée par les Établissements Publics d'Aménagement de la Défense), et dans ce cas, la concession permet d'attribuer la charge de la zone à une société d'économie mixte; dans le second cas, elle est entièrement confiée à un opérateur privé sur la base d'une *convention*, un acte qui spécifie les obligations réciproques, surtout concernant le financement et la réalisation de travaux publics de la part du promoteur privé, où celui-ci assume entièrement le risque et le coût financier. Un tel procédé jouit en effet de dégrèvements d'impôt particuliers (*régime de participations financières négociées*), définis avec l'administration dans le contrat, alors que sa réglementation est contenue dans le *Plan Local d'Urbanisme*. Grâce à cette solution, qui consent un accord préventif pour la participation du public et du privé concernant les possibilités de construction d'une certaine zone variant du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, de nombreuses expériences attestent de l'importance et de la fonctionnalité de ce procédé (Cf. Site web www.nimes.fr/index.php?id=513).

⁶³ Parmi les expériences réalisées, deux exemples importants: celui de la transformation des bâtiments industriels en bureaux à Lille, et la réalisation d'un grand projet immobilier dans la zone des usines Citroën, à Paris. La *Zone d'Aménagement Concerté Citroën Cevennes*, lancée en 1982, avait comme but la construction d'un nouveau tissu urbain, intégré à celui qui l'entourait et qui se substituerait aux anciennes installations. Ensuite, la zone couvrant 42 hectares a été acquise par l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne et les travaux furent confiés à une *Société d'économie mixte*.

⁶⁴ Cf. Sintomer, De Maillard, 2007.

grâce à laquelle les citoyens peuvent se rapprocher des décisions publiques; l'instrument le plus efficace a été l'institution, dans les Communes d'au moins 80.000 habitants, de *Conseils de quartier* composés de conseillers communaux et de représentants de la société civile, dont la composition et les modalités d'intervention sont organisées par les conseils communaux.

En Allemagne, concernant la construction de nouveaux complexes d'habitation et les opérations d'assainissement, la législation urbaine de 1971 prévoit la délimitation de zones spéciales de développement, où s'appliquent des dispositions particulières visant à faciliter la mise en œuvre des interventions, encourageant l'amélioration de complexes résidentiels et de zones industrielles désaffectées⁶⁵. Étant donné que la coopération entre acteurs publics et privés dans les politiques territoriales a une importance fondamentale au niveau local, l'hypothèse a récemment été soulevée, au niveau national, de promouvoir les négociations et les coopérations avec des sujets privés⁶⁶. En outre, la recherche nommée *3Stadt2*⁶⁷, qui avait analysé le potentiel de coopération entre public et privé, s'est conclue en 2004: les résultats démontrent que la coopération a de plus grandes chances de se réaliser lorsque des instruments formels accompagnent les initiatives informelles. En effet, ainsi que cela s'est passé au Royaume-Uni, les aspects de la participation et de l'*empowerment* des citoyens ont été majoritairement développés, se concluant par un programme nommé *die Soziale Stadt*, qui vise à soutenir les habitants des quartiers défavorisés, dans le but d'améliorer leurs conditions de vie⁶⁸. Un tel instrument a toutefois requis la présence d'une figure de coordination qui ferait le lien entre les Institutions et les citoyens: c'est la naissance du *manager de quartier*, qui a le devoir, d'une part, de coordonner et de gérer, en séance locale, la mise en œuvre du programme d'intervention, et d'autre part, de faciliter l'implication des acteurs non-institutionnels et la participation des citoyens. Dans certains cas, les administrations des *Länder* ont intégré une telle figure aux acteurs exécutifs.

En Espagne également, les grandes transformations, conclues entre sujets publics et privés, sont réglementées par le droit de l'urbanisme. La *Ley del suelo* de 1976 avec les modifications suivantes, admet que des zones de développement en vue de la croissance de la ville (nommées *polygonos*) peuvent être identifiées par l'instrument de planification urbaine; leur réalisation est confiée à divers procédés: le système de compensation, d'initiative privée; le système de coopération, d'initiative mixte; et le système d'expropriation, d'initiative publique. Le plus encourageant est le premier, car il permet à l'Organisme public de tirer le maximum de bénéfices, en termes de contributions et d'espaces⁶⁹. Le premier cas, en particulier, prévoit la formation d'un *conseil de compensation* entre les propriétaires des terres, qui garantit un projet équitable de fractionnement des zones constructibles, des zones destinées à des services et de celles devant être cédées à la Commune; ce dernier joue seulement un rôle de contrôle ou tout au plus, lance la procédure d'expropriation pour les propriétaires se refusant à adopter le programme⁷⁰.

⁶⁵ Un exemple est celui du développement de la Vallée de la Ruhr. Le *Länd Nordrhein-Westfalia* administre un fonds permettant d'acquérir et de réutiliser les zones désaffectées des centres urbains. Parmi les interventions réalisées, on note la réhabilitation d'une zone urbaine de 80 hectares dans la ville de Dortmund à des fins résidentielles (Rheinische Strasse), qui se conclut avec la réalisation de 350 logements. Pour de plus amples informations, consulter le site www.rheinischestrasse.dortmund.de

⁶⁶ Cf. Schmidt-Eichstadt, 2005.

⁶⁷ Pour de plus amples informations, consulter le site www.3stadt2.de

⁶⁸ Cf. Alisch, 2002.

⁶⁹ Un exemple est celui du Renfe Meridiana et de son centre d'affaires (Barcelone). Le programme d'intervention proposé consistait dans la réalisation de bâtiments destinés au secteur tertiaire, de services publics et d'un grand parc (Cf. CRESME (a), 1987).

⁷⁰ En Espagne, l'implication de la population dans la sphère publique est prévue à grande échelle. Dans les Lois concernant les grandes villes, on trouve en effet de nombreux moyens d'encourager la participation des citoyens dans les Communes *de gran poblaciòn*. Parmi les mesures adoptées, on peut noter: la division du

En Italie, la concession a longtemps représenté, dans le domaine des grands travaux, une importante forme transitoire des solutions de collaboration entre l'Administration Publique et les acteurs privés dans le domaine des grands travaux⁷¹, puisqu'avant, les travaux en concession étaient exclusivement confiés à des entreprises de participation publique. Cette tendance semble inévitable en Italie, où les dysfonctionnements de l'Administration Publique, la rigidité procédurale, les conflits entre les différents niveaux d'aménagement du territoire et les mécanismes compliqués des dépenses publiques rendaient inefficaces les processus de programmation et de gestion des grands travaux⁷², orientant l'usage de la concession vers la formule de la seule construction. Avec la mise en œuvre des instruments de programmation négociée prévue par la Loi n°662 de 1996⁷³, on obtient une plus grande implication des acteurs privés qui va au-delà de la simple phase de réalisation de travaux et concerne donc même le niveau du *policy making*.

Par le biais de la programmation négociée, l'État et les Collectivités territoriales publiques et privées peuvent réaliser des interventions élaborées en vue de la mise en œuvre de projets de développement et de soutien aux entreprises. Les instruments de programmation négociée, symboles d'une nouvelle gouvernance portant l'empreinte de l'implication des acteurs économiques ou non-économiques, dans les processus de décision, deviennent ainsi les instruments clés de l'aménagement du territoire, coordonnant intérêts publics et privés. Dans la liste des instruments prévue par la Loi n° 662 de 1996, qui cite seulement les instituts de l'Entente Institutionnelle de Programme et l'Accord de Programme Cadre comme des instruments de liaison entre les administrations, figurent le *Contrat de Programme*, le *Contrat de Zone* et le *Pacte Territorial*. Les deux premiers sont de vrais contrats entre les Administrations Publiques (respectivement centrales et locales) et les représentants des travailleurs et des employeurs (grandes entreprises ou associations), pour la réalisation d'interventions générales ou circonscrites à des zones territoriales déterminées. L'expérience la plus importante est toutefois celle des Pactes Territoriaux⁷⁴, puisqu'ils ont pour fin le développement complet de zones géographiques délimitées dans l'espace régional et qu'ils se basent sur le principe du partenariat social, c'est-à-dire sur une concertation entre les divers acteurs sociaux. Les objectifs que ces derniers se fixent concernent la promotion de la coopération entre les acteurs publics et privés d'un territoire donné, afin qu'ils conçoivent et réalisent des projets d'amélioration du contexte local, ainsi que l'attraction d'un volume d'investissements privés capable de produire des effets externes, c'est-à-dire des avantages également pour d'autres entreprises et pour de nouveaux investissements. Il se caractérise par sa réelle nature de pacte, souscrit entre les parties, et pour cette raison, indique expressément les responsabilités que doivent assumer les contractants concernant l'ensemble des projets, dont la réalisation est prévue par l'entente elle-même⁷⁵.

De ce bref compte-rendu émerge une tendance désormais commune aux États européens: celle

territoire de l'Autorité locale en *Districtos* dotés d'organes propres, qui gèrent les fonds prévus par la Commune; la constitution d'un *Consejo Económico y Social de la Ciudad*, composé de représentants des organisations économiques, sociales et professionnelles, ayant une fonction de recherche, d'étude et de proposition en matière de développement urbain; la formation d'une *Comisión de sugerencias y reclamaciones*, de nature économique et administrative (Cf. Rodriguez Alvarez, 2006).

⁷¹ Cf. Zorzi, 1989.

⁷² Cf. CRESME, 1988, p. 23-24.

⁷³ Loi n° 662 du 23 Décembre 1996 *Mesures de rationalisation des finances publiques*.

⁷⁴ Cf. Accetturro, De Blasio, 2008.

⁷⁵ Les Pactes Territoriaux ont certainement été une des expériences les plus importantes dans le panorama des synergies entre public et privé, en démontrant le potentiel du partenariat, aussi bien au niveau du *policy making* qu'au niveau de la réalisation et donc du financement des interventions décidées par les politiques publiques. Des 61 Pactes Territoriaux signés en Italie, au moins un tiers a été lancé avec succès et a produit d'importants changements sur le territoire (Cf. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2003).

de rechercher l'implication des acteurs privés dans la réalisation des stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire. Parfois, c'est justement la même législation en matière d'urbanisme qui, prévoyant les formes de concertation à caractère public-privé, favorise le développement de coopérations entre sujets publics et privés; coopération qui commence avec les activités de planification et exerce d'importants effets sur le développement économique local. En effet, l'expérience a démontré qu'il existe divers effets externes positifs, générés par la mobilisation de ressources liées, même indirectement, aux choix de politique territoriale et urbaine, qui impliquent une participation sociale; parmi ceux-ci, la migration de compétences et de connaissances du secteur privé au secteur public et vice versa, due à la continuité de collaboration entre les parties impliquées dans ces formes de coopération⁷⁶.

L'Union Européenne porte depuis plusieurs années une attention particulière à la ville, en particulier avec la promulgation de certaines interventions, comme les Projets Pilotes Urbains de 1989 à 1999, les Programmes d'Initiative Communautaire URBAN de 1994 à 1999 et URBAN II de 2000 à 2006. Les premiers, insérés dans le domaine des actions innovantes du Fonds Européen pour le Développement Régional, ont financé 59 projets pour un montant de 164 millions d'euros, affectés entre autres à l'innovation urbaine et à l'expérimentation dans les secteurs économique, social et environnemental; les seconds avaient pour but depuis 1994, de réaliser des interventions dans des zones touchées par un chômage conséquent et perdurant, par un risque d'exclusion sociale et par une dégradation environnementale, et ont financé des programmes dans 118 zones urbaines, pour un montant égal à 900 millions d'euros⁷⁷.

La dimension urbaine dans les politiques de l'Union Européenne

L'attention portée à la dimension urbaine en zone européenne s'est concrétisée avec de ponctuelles Communications de la Commission Européenne⁷⁸, qui ont contribué à créer les conditions d'insertion des problématiques urbaines parmi les objectifs des Fonds Structuels de 2000-2006. La présentation, en 1998, du *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union Européenne*⁷⁹ a confirmé l'application à accroître l'efficacité des politiques communautaires, dans une optique de développement urbain intégré, avec la prévision de quatre objectifs interdépendants: l'amélioration de la prospérité économique et de l'emploi dans les villes; la promotion de la parité, de l'intégration sociale et de la rénovation dans les zones urbaines; la sauvegarde de l'environnement urbain tournée vers une durabilité locale et globale; la participation aux politiques publiques nationales et locales pour une gestion urbaine efficace et un renforcement des pouvoirs locaux.

Suite à la promulgation du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire en 1999⁸⁰, qui sanctionne le devoir commun d'orienter les efforts vers une répartition géographique de la croissance économique par le biais de processus d'intégration économique et sociale qui protègent les diverses identités locales et régionales, la Commission Européenne a donné le feu vert, en 2000, au Programme d'Initiative Communautaire URBAN II⁸¹, réaffirmant l'importance de l'intégration de la dimension urbaine dans les politiques communautaires et prévoyant l'insertion de ce dernier

⁷⁶ Cf. Panozzo, 2005, p. 45 et suiv.

⁷⁷ Les interventions promues n'étaient pas seulement de nature sociale, c'est-à-dire inhérentes aux conditions de vie liées à la pauvreté et au délabrement du tissu habitatif, mais concernaient également la restructuration de bâtiments obsolètes et délabrés, afin de promouvoir le développement du territoire et des entreprises locales.

⁷⁸ Cf. Commissione Europea, 1997.

⁷⁹ Cf. Commissione Europea, 1998. Une telle orientation a été partagée par le Comité des Régions, qui a souligné le rôle significatif des villes dans la poursuite des principaux objectifs de l'UE (cohésion économique et sociale, emploi, compétitivité et développement durable) (Cf. The Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, 2000).

⁸⁰ Cf. Commissione Europea, 1999.

⁸¹ Cf. Commissione Europea, 2000.

dans les différents documents de programmation des interventions, pour les principales zones urbaines d'une région⁸².

En cohérence avec cela, la Communauté Européenne a souhaité, avec le Programme d'Initiative Communautaire URBAN II, adresser les ressources des Fonds Structurels, non plus à la périphérie des grandes agglomérations urbaines mais au développement des villes moyennes, afin de rendre solidaires les améliorations apportées, non seulement à l'échelle urbaine mais à une plus grande échelle également (*localement* mais entendue comme une échelle territoriale plus grande); et cela pour un investissement total de 1,6 milliard d'euros, dont ont bénéficié presque 2,2 millions d'habitants⁸³.

L'apport conféré par la stratégie communautaire de Lisbonne⁸⁴ en 2000 et par celle de Göteborg⁸⁵ en 2001 donne également une impulsion aux programmes co-financés, afin de rendre plus attractifs les États Membres, les régions et les villes, améliorant l'accessibilité matérielle et immatérielle, garantissant des services de qualité et en sauvegardant le potentiel environnemental. La dimension territoriale de la politique de cohésion vise donc à une plus grande cohérence avec les autres politiques sectorielles et à la valorisation des potentiels et des opportunités locaux, élaborant et promouvant ainsi des réseaux d'alliances et de complémentarité entre les villes⁸⁶. C'est pourquoi, à l'occasion de la rencontre des Ministres UE sur les politiques urbaines, qui se déroula à Rotterdam en Novembre 2004, fut affirmée la nécessité d'une étroite collaboration entre les *partners* européens, nationaux, régionaux et locaux, d'une plus grande implication des instances nationales dans l'intégration d'actions stratégiques pour la compétitivité, l'intégration sociale et la qualité environnementale, afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne et de Göteborg, et enfin, la nécessité de développer et de promouvoir des exemples de bonnes pratiques et d'impliquer majoritairement les villes dans les plans d'action nationale sur l'intégration sociale, afin d'atteindre l'objectif de la cohésion sociale⁸⁷.

Face à l'entrée de dix Pays dans l'UE et à la demande croissante des États Membres de simplification et d'autonomie, la Commission Européenne a préparé une profonde réforme des Fonds Structurels de 2007-2013, en prévoyant l'élimination des Programmes d'Initiative Communautaire et le passage de la politique urbaine au sein de la politique régionale des Fonds Structurels⁸⁸.

⁸² Il s'agissait d'une orientation stratégique, confirmée lors d'une séance d'évaluation du Programme d'Initiative Communautaire URBAN, prévoyant une coordination étroite entre les Fonds Structurels et les autres instruments financiers dans les zones urbaines autorisées à recevoir des contributions, afin de promouvoir des politiques complètes de développement urbain (Cf. Commissione Europea (c), 2003; GHK, 2003).

⁸³ Le Programme d'Initiative Communautaire URBAN II élabore et met en œuvre des stratégies spécifiques innovantes de revitalisation socio-économique durable des centres urbains petits et moyens, ou de quartiers dégradés des grandes villes, dans l'intention de favoriser la transition à partir de projets innovants à petite échelle, vers la définition intégrée et participative de l'intervention générale des Fonds Structurels, ainsi que la constitution d'un instrument de divulgation et d'illustration des *best practices* (Cf. Commissione Europea, 2008).

⁸⁴ Cf. Consiglio Europeo, 2000; Commissione Europea, 2005 (a).

⁸⁵ Le Conseil de Göteborg a étendu la stratégie de Lisbonne, en mettant un nouvel accent sur la protection de l'environnement et sur la réalisation d'un modèle de développement plus durable.

⁸⁶ Sur la base des indications des programmes et en cohérence avec les finalités fixées par le nouvel objectif communautaire, la Commission Européenne a lancé, à partir de 2004, une grande consultation des sujets intéressés afin d'organiser les interventions à adopter en vue d'une amélioration de l'environnement dans les villes européennes, en fixant des objectifs à long terme, basés sur l'évaluation des problèmes environnementaux ainsi que sur la recherche d'une synergie des différentes stratégies, et avec pour objectif la croissance et l'emploi (Cf. Commissione Europea (c), 2004).

⁸⁷ Cf. Consiglio Europeo, 2004.

⁸⁸ Pour rappeler le rôle central des villes moyennes et petites dans la réalisation des objectifs de Lisbonne et Göteborg, la Commission Européenne soutient l'idée selon laquelle les Fonds Structurels et ceux pour la

En vue de cette réforme, la Commission Européenne a adopté en 2006 la Politique de Cohésion en faveur de la croissance et l'emploi, avec comme objectif principal celui d'identifier les priorités communautaires en matière de soutien dans le cadre de la politique de cohésion, afin de renforcer les synergies avec la stratégie de Lisbonne et de contribuer à sa mise en œuvre⁸⁹. Puis, en 2006, la Commission Européenne affine le parcours ayant pour but la définition d'un cadre de référence pour les politiques environnementales et pour le développement durable dans les zones urbaines européennes, en améliorant la mise en œuvre des politiques et de la législation pour le *milieu urbain* et en invitant les États Membres à utiliser les supports offerts pour augmenter la cohérence et l'efficacité des politiques urbaines, afin de tenter de réduire les coûts et d'éviter superpositions et duplications⁹⁰.

Avec la programmation de 2007-2013, les objectifs des politiques régionales de l'Union Européenne sont renommés *Convergence*, *Compétitivité régionale et Emploi* et *Coopération territoriale européenne* des politiques régionales de l'Union Européenne. Les nouveaux objectifs visent respectivement à : accélérer le processus de convergence des États Membres et des régions les moins développées de l'UE, grâce à l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi; renforcer la compétitivité et le caractère attractif des régions; promouvoir un développement équilibré et durable des macro-régions de l'UE, en soutenant la coopération trans-frontalière et les échanges de bonnes pratiques⁹¹.

La Commission Européenne, la Banque Européenne d'Investissement et la Banque de Développement du Conseil Européen ont signé en 2006 les protocoles d'entente relatifs aux initiatives communes pour l'investissement, la croissance et l'emploi JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*), JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) et JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). Ces trois

cohésion doivent participer au développement urbain durable, dans l'espoir, de la part du Parlement Européen, d'un dialogue qui accorderait aux Autorités régionales et locales et à leurs associations, de participer aux négociations et aux décisions concernant les politiques et les actions urbaines, en particulier dans le cadre de la politique de cohésion et de gestion des Fonds Structurels (Cf. Parlamento Europeo, 2004).

⁸⁹ Le document, qui se réfère aux zones urbaines, affirme qu'il faut viser en priorité l'amélioration de la compétitivité, par le biais de la création de groupes et de réseaux, ainsi qu'un plus grand équilibre, en termes de développement, entre les villes plus fortes d'un point de vue économique et le reste du réseau urbain, en soutenant des mesures en faveur des entreprises, de l'emploi local et du développement des communautés et en prenant en considération quelques problèmes majeurs des zones urbaines, comme l'exclusion sociale, les forts taux de criminalité et la détérioration générale du niveau de vie (Cf. Commissione Europea (b), 2005).

⁹⁰ Des indications de la Commission Européenne, émerge le concept de planification urbaine intégrée, selon laquelle les thèmes tels que l'efficacité des services, la requalification des banlieues, l'intégration sociale et la sécurité, la réutilisation des zones désaffectées, l'environnement urbain, la mobilité durable, l'efficacité énergétique, la revitalisation du système des petites entreprises et de leurs services, l'accès et la diffusion de services de proximité, l'application de technologies et la modernisation des fonctions urbaines, l'accès aux réseaux de transports, doivent être traités dans le cadre urbain par une approche globale, à travers un grand plan de réhabilitation capable d'agir sur le système urbain tout entier. Elle recommande d'insister sur l'appareil administratif en le réorganisant dans un effort d'efficacité et de compétence (Cf. Commissione Europea (c), 2005).

⁹¹ En Juillet 2006 a été publié le Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil Européen, qui apporte des dispositions générales concernant le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de Cohésion, et met en évidence les moyens d'accorder une plus grande importance aux actions portant sur la revitalisation urbaine; il consacre l'Article 8 au développement urbain, où est affirmé l'intention de soutenir le développement de stratégies participatives et complètes afin de combiner les interventions de réhabilitation de l'environnement matériel, la reconversion de sites industriels désaffectés, ainsi que la sauvegarde et la valorisation du patrimoine architectural, historique et culturel, avec des mesures promouvant des entreprises, l'emploi et le développement des communautés locales, ainsi que la prestation de services à la population.

protocoles d'entente prévoient la coopération des plus grandes Institutions politico-financières européennes et internationales, avec les Autorités nationales et régionales des Pays Membres impliqués, avec pour objectif final la création de dynamiques et de perspectives d'investissement, de croissance et d'emploi au niveau national et régional, et entre les parties sociales, dans toutes les réalités géographiques de l'UE, en s'alignant sur les politiques de bilan promulguées pour le septennat. Évolution naturelle des Programmes d'Initiative Communautaire URBAN, JESSICA vise à promouvoir la réalisation de Fonds de Développement Urbain, où confluent ressources publiques et capitaux privés, afin de réaliser les projets de réhabilitation et de développement urbain durable⁹².

Avec la présentation au Conseil Européen et au Parlement Européen de la Communication *La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations urbaines à la croissance et à l'emploi au sein des Régions*⁹³, la Commission Européenne a mis l'accent sur certains aspects spécifiques de la dimension urbaine et sur les possibilités d'intervention de Fonds Structurels, avec une référence particulière aux initiatives JASPERS, JEREMIE et JESSICA. En outre, le mois de Mai 2007 a été particulièrement significatif pour les politiques communautaires urbaines: en premier lieu, la Commission Européenne a publié un manuel⁹⁴ dans le but de divulguer les possibilités offertes par les politiques de l'Union Européenne, illustrant les initiatives qui, de façon directe ou indirecte, influent sur le développement durable des zones urbaines; en second lieu, s'est tenu à Leipzig le Sommet informel des Ministres responsables du développement urbain des 27 Pays européens, pour relancer le thème des politiques urbaines pour le septennat 2007-2013, et réaffirmer le rôle des villes européennes comme piliers des politiques de développement régional⁹⁵.

⁹² Plus précisément, JESSICA prévoit, par le biais du financement public-privé des projets, la réalisation de travaux publics et la restauration de zones urbaines dans divers domaines comme le secteur des transports et de la mobilité, la réévaluation du patrimoine artistique et culturel, ainsi qu'un investissement dans le secteur des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, la conversion de pôles industriels, la transformation des quartiers et la rénovation de centres de services et d'instituts de recherche, d'universités ou de pôles scientifiques. Avec la signature du *Memorandum of Understanding* pour JESSICA (ec.europa.eu/regional_policy), les parties intéressées, c'est-à-dire les Gouvernements nationaux, les Administrations régionales et les Banques, qui ont déjà une expérience dans le domaine des prêts pour le développement et la requalification urbaine, y compris dans le secteur de l'immobilier social, s'emploient à collaborer étroitement avec la Commission Européenne dans le domaine des nouveaux programmes du Fonds Européen de Développement Régional pour le développement urbain. L'objectif final est de réunir les subventions destinées aux programmes de développement et de requalification urbaine avec les prêts et les capacités des banques; l'ensemble des prêts et subventions constitue les Fonds de Développement Urbain déjà cités, qui sont administrés par les Autorités de Gestion des Programmes Opérationnels Régionaux eux-mêmes, instruments grâce auxquels les objectifs de la politique régionale sont reçus et mis en œuvre par les régions des États Membres.

⁹³ Cf. Commissione Europea (a), 2006.

⁹⁴ Cf. Commissione Europea, 2007.

⁹⁵ À ce sommet ont été approuvés l'Agenda Territorial de l'Union Européenne et la *Charte de Leipzig* sur la ville européenne durable. Avec le premier, les Ministres responsables de la planification et du développement territorial ont confirmé leur intention de préserver la diversité régionale, dans le cadre du processus d'intégration européenne, d'utiliser l'identité régionale comme une ressource du développement et de promouvoir la complémentarité et les synergies entre les différents milieux géographiques. Avec la *Charte de Leipzig*, les mêmes Ministres, en faisant concorder des stratégies et des principes communs, se sont employés à utiliser l'instrument du développement urbain complet et la gouvernance relative afin de protéger la structure urbaine européenne polycentrique; gouvernance qui prévoit une approche globale afin de valoriser les potentiels et répondre à des besoins importants, c'est-à-dire un processus où les aspects spatial, temporel et sectoriel sont liés, en considération des conditions et des exigences locales ainsi que du principe de subsidiarité. Une attention particulière sera portée aux quartiers dégradés, où l'on trouve des différences considérables en termes d'opportunités économiques et sociales et de qualité de l'environnement; problèmes qui trouvent leur solution

Afin d'atteindre les objectifs de cohésion sociale et d'intégration, des instruments efficaces pourront être définis dans les politiques de logements sociaux, avec également l'implication active des habitants, soutenue par un dialogue actif entre les représentants politiques et les acteurs économiques, afin de définir les solutions les plus adaptées à chaque zone dégradée. Mais l'apport majeur sera certainement assuré par l'échange de connaissances et d'expériences entre les *policy makers*, les professionnels et les chercheurs, afin de mettre en œuvre de façon réaliste la dimension urbaine de la stratégie communautaire de développement durable, la stratégie de Lisbonne et la stratégie concernant l'emploi.

2. Le Partenariat Public-Privé dans la mise en œuvre des politiques communautaires. - Il semble désormais évident que face à la difficulté croissante pour le secteur public, qui compte exclusivement sur ses propres moyens, de mettre en œuvre avec succès les politiques de développement urbain et d'aménagement du territoire, l'implication et l'utilisation de ressources privées, aussi bien financières que managériales constituent une alternative valable, pour la réalisation d'infrastructures, la gestion d'activités d'intérêt public et l'intervention sur le tissu urbain. La vaste palette de modèles de coopération entre le secteur public et le secteur privé est définie comme Partenariat Public-Privé (PPP)⁹⁶.

Le PPP dans les politiques communautaires de développement urbain

La Commission Européenne a récemment fait le point sur l'emploi des PPP en zone communautaire, en rapport notamment avec la récente crise économique et financière, en déterminant cet instrument partenarial comme un moyen efficace de réaliser des projets infrastructurels, de fournir des services publics et de contribuer à l'innovation stimulant la reprise économique et sociale⁹⁷. En outre, dans le domaine communautaire, les PPP, vu leur rendement en termes de respect des délais et de bilan des projets⁹⁸, ont une importante fonction de stimulus dans la mise en œuvre des politiques, même en ce qui concerne la protection active de l'environnement (dont la lutte contre les changements climatiques, la promotion de sources d'énergie alternatives, la diffusion du transport durable ainsi que la recherche dans le secteur des technologies stratégiques⁹⁹).

Le PPP n'a pas encore été défini officiellement, mais son cadre se trouve dans le *Livre Vert* relatif aux PPP¹⁰⁰, *formes de coopération entre les autorités publiques et le monde de l'entreprise qui visent à garantir le financement, la construction et la gestion ou la maintenance d'une infrastructure ou la fourniture d'un service*. Le *Livre Vert*, dans lequel la Commission Européenne propose le PPP comme un des moyens d'augmenter la croissance et l'emploi en Europe¹⁰¹, résume donc les caractéristiques notables de ces formes de coopération: la durée relativement longue de la collaboration entre *partner* public et *partner* privé; le financement du projet garanti par le secteur privé, souvent accompagné de parts de financement public, parfois aussi d'une importance considérable; la participation significative de l'opérateur économique privé aux diverses phases du projet, alors que l'acteur public se concentre principalement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'utilité publique, de qualité des services fournis et de politique de prix, et assure le respect de ces objectifs; le partage, au cas par cas, des risques entre le *partner* public et le

dans une politique d'intégration sociale qui contribuerait à réduire les inégalités et à prévenir de l'exclusion sociale.

⁹⁶ Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto, 2002.

⁹⁷ Cf. Commissione Europea, 2009.

⁹⁸ Cf. National Audit Office, 2009; Banca Europea degli Investimenti, 2005.

⁹⁹ Il est donc clair que l'instrument partenarial peut jouer un rôle fondamental dans la réalisation d'initiatives européennes importantes pour le développement des infrastructures (comme JASPERS) et urbain (comme JESSICA).

¹⁰⁰ Commissione Europea (a), 2004.

¹⁰¹ Cf. Commissione Europea (a), 2003.

partner privé, en fonction de la capacité de chacune des parties en termes d'évaluation, de contrôle et de gestion d'elles-mêmes.

Le *Livre Vert* prend acte d'une différenciation entre les PPP de nature purement contractuelle, où le *partnership* entre secteur privé et secteur public se fonde sur des liens exclusivement contractuels, et les PPP de type institutionnalisé, qui impliquent une collaboration entre les deux secteurs au sein d'une entité distincte. Dans le premier cas, une ou plusieurs tâches sont confiées, par le biais d'un contrat, à un *partner* privé; le modèle le plus connu est sans aucun doute celui de la concession, où le privé fournit un service à la collectivité, en se substituant au sujet public, mais en agissant sous le contrôle de celui-ci. Dans le cas du PPP institutionnalisé, l'entité distincte¹⁰² est créée *ad hoc* et est gérée conjointement par le *partner* privé et le *partner* public, dans le but d'assurer la réalisation de travaux ou de fournir un service en faveur de la collectivité; une telle solution permet à l'acteur public, dans le cadre d'un organisme doté d'une personnalité juridique propre, de conserver un niveau de contrôle et de gestion relativement élevé, à travers une participation actionnaire au sein des organes décisionnels de l'organisme¹⁰³.

Le plus important des éléments communs à toutes les formes et figures contractuelles de PPP, est le transfert à l'entreprise privée¹⁰⁴, d'au moins une partie des responsabilités et des risques liés à la réalisation du projet. En effet, une évaluation correcte de tels risques devrait amener leur attribution au sujet pouvant les supporter à moindre coût, générant ainsi des bénéfices pour tous les participants au projet¹⁰⁵.

Concernant l'aspect procédural au moyen duquel les contrats de partenariat peuvent être gérés

¹⁰² Une société par Actions ou à Responsabilité Limitée, même en consortium.

¹⁰³ Pour les deux formes de partenariat, la Commission Européenne a confirmé le principe sur la base duquel, même en l'absence de réglementations spécifiques et de directives expressément applicables à de telles formes de collaboration public-privée, doivent être respectés: les normes du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (libre prestation de services, droit à l'établissement etc.) d'une part, et d'autre part les principes fondamentaux qui en dérivent (non-discrimination, reconnaissance mutuelle, proportionnalité, transparence etc.); afin de garantir le respect de tels principes, le droit communautaire relatif aux marchés publics et aux concessions doit être respecté. Ce principe a été confirmé dans la Résolution du Parlement Européen concernant les PPP et le droit communautaire relatif aux marchés publics et aux concessions (2006/2043(INI)), ainsi que dans la Communication interprétative de la Commission Européenne concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux PPP institutionnalisés (2008/C 91/02). La Commission Européenne a en outre confirmé dans le *Livre Vert* le principe sur la base duquel, même en l'absence d'une loi spécifique de droit communautaire assignant la gestion d'un service à un tiers, l'Institution publique doit toujours respecter les normes du Traité CE et les principes fondamentaux qui en découlent.

¹⁰⁴ Au-delà des cas hétérogènes où s'appliquent les formes de PPP dans les Pays de l'Union Européenne, la Commission Européenne a défini le profil de trois possibilités contractuelles, très génériques, dans lesquelles le partenariat peut s'articuler: le *Design, Build, Finance and Operate*, où le privé finance et gère le projet, face à un engagement du sujet public de fournir le cadre législatif dans lequel opérer et de prédisposer les bénéfices financiers et fiscaux; le *Build, Operate and Transfer*, où le sujet public assure le contrôle des travaux aux termes du contrat, en gardant la possession de la structure, gérée par le privé, pour toute la durée du contrat; le *Build, Own and Operate*, où c'est le sujet privé qui construit et gère les travaux, en gardant son titre de propriété (Cf. Commissione Europea (a), 2003).

¹⁰⁵ Pour donner un exemple, vue l'ampleur des risques qui y sont liés, il est utile de faire référence à ce qu'a établi EUROSTAT en matière de types de risque liés aux PPP: il y a un risque de construction (retards dans les délais, non respect des standards du projet, augmentation des coûts, inconvénients techniques); un risque de disponibilité, lié à la capacité du sujet privé à distribuer les prestations contractuelles négociées, aussi bien en termes de volume qu'en termes de qualité; un risque de demande, dépendant de l'évolution du marché et indépendant du comportement du gestionnaire du projet. Du point de vue du sujet public, la bonne attribution à un sujet privé d'un risque plutôt qu'un autre a différentes conséquences: dans le cas du transfert de risque de construction, le *partner* public ne supportera pas de coûts imprévus, de délais plus longs et de projets supplémentaires; dans le cas de l'attribution du risque de disponibilité, la partie publique exécutera une série de

ou conclus, une nouvelle procédure, dite de *dialogue compétitif* a été introduite avec l'adoption de la Directive 2004/18/CE. La procédure, élaborée pour être appliquée à la gestion et à la conclusion de contrats d'adjudication complexes, peut être mise en œuvre dans les cas où l'organisme adjudicateur n'est pas en mesure de définir les moyens techniques répondant à ses besoins et à ses objectifs, ainsi que dans les cas où l'organisme adjudicateur n'est pas objectivement en mesure d'établir les opérations juridiques et financières propres à un projet¹⁰⁶. Selon la Commission Européenne, la transposition dans le droit national de la procédure de *dialogue compétitif* permettrait aux parties intéressées de disposer d'une procédure particulièrement adaptée à l'adjudication de contrats qualifiés de marchés publics, à l'occasion de la mise en œuvre d'un PPP de type purement contractuel, ainsi que pour la création de PPP institutionnalisés, dans la mesure où l'acteur public, en constituant la société mixte chargée de la réalisation de travaux ou de la gestion du service, pourrait cerner, grâce à la confrontation avec les intervenants intéressés, le modèle juridique et de gestion le plus adapté aux nécessités et aux objectifs du projet, dans le respect et la protection de la concurrence¹⁰⁷.

L'acteur public qui, au niveau communautaire, accorde des financements à long terme, est la Banque Européenne d'Investissement (principalement engagée dans le soutien des régimes de PPP concernant le secteur des infrastructures de transports), qui a institué, avec la Commission Européenne et les États Membres, le Centre Européen d'Expertise pour les Partenariats Public-Privé, avec pour objectif, par le biais d'activités de soutien aux membres, le renforcement de la capacité d'organisation du secteur public afin de lancer de nouveaux projets en PPP. Ainsi qu'il a déjà été démontré, l'autre source de financement, dont l'UE se sert pour soutenir les PPP, se constitue de ressources provenant des Fonds Structuraux, et plus particulièrement du Fonds Européen pour le Développement Régional; les ressources de ces fonds, combinées avec les ressources nationales publiques et privées, offrent la possibilité de financer de nouveaux régimes de partenariat¹⁰⁸.

Au niveau communautaire, outre le secteur des transports, les PPP ont également trouvé un emploi dans le secteur de l'immobilier, des équipements publics et de l'environnement¹⁰⁹; toutefois, selon les données d'une enquête conduite par Siemens en 2007, leur diffusion, en termes de gestion globale des services publics ou de construction et gestion des infrastructures publiques communautaires, est encore très limitée: à peine 4% des investissements dans le secteur public¹¹⁰. Parmi les meilleurs projets, financés au moyen de PPP, on compte la concession ferroviaire de Perpignan-Figueras qui comprend un tunnel transfrontalier et la ligne ferroviaire à grande vitesse HSL-Zuid en Hollande¹¹¹.

paiements au sujet privé, étroitement liés à la performance contractuelle; enfin, le transfert du risque de marché implique que le sujet privé perçoive directement les primes (Cf. Germani et Al., 2008; EUROSTAT 2004).

¹⁰⁶ La procédure permet aux centres adjudicateurs de lancer un dialogue compétitif avec les candidats, centré sur le développement de solutions pouvant répondre à des besoins précis. Elle permet de garantir la flexibilité nécessaire aux rencontres avec les candidats au cours desquelles les aspects du contrat sont débattus, pourvus qu'elles soient conduites dans le respect des principes de transparence et de parité de traitement et qu'elles ne mettent pas en péril les droits des opérateurs économiques. Cette procédure se base sur le concept que les méthodes structurées de sélection doivent être protégées en toute circonstance puisqu'elles contribuent à garantir l'objectivité et l'intégrité de la procédure qui concerne le choix d'un opérateur. Cela garantit une bonne utilisation de l'argent public, diminue les risques de pratique peu transparentes et renforce la sécurité juridique nécessaire à la réalisation de tels projets.

¹⁰⁷ Cf. Contessa, De Salvo, 2006.

¹⁰⁸ Pour de plus amples informations, consulter le site www.eib.org e www.eib.org/epec

¹⁰⁹ Cf. United Nations Economic Commission for Europe, 2007, p. 20.

¹¹⁰ Cf. SIEMENS, 2007.

¹¹¹ Pour le projet LGV (ligne à grande vitesse) Perpignan-Figueras, les risques de construction, de disponi-

Bien qu'à l'heure actuelle les PPP ne soient pas encore l'instrument principal de la réalisation de projets concernant les infrastructures et le développement urbain, les expériences déjà réalisées mettent en évidence les trois principaux facteurs de succès et soulèvent autant de critiques¹¹². Il s'agit en premier lieu d'un choix obligé, surtout dans les cas où le secteur public ne peut pas recourir à l'endettement en vertu des liens supra-nationaux et qu'il n'est pas possible d'augmenter la pression fiscale pour financer de nouveaux projets; une étude de la Banque Européenne d'Investissement¹¹³ a en effet souligné que sur dix applications de PPP en zone communautaire, aucun des projets financés n'aurait pu voir le jour s'il avait été financé autrement. Cependant, dans la majeure partie des cas, les instances locales préfèrent ne pas s'aventurer à utiliser l'instrument partenarial, ayant plutôt recours aux formes classiques de financement entièrement public ou renonçant simplement au projet. Cela est encore plus évident en cette période de conjoncture particulière, car la crise économique et financière contraint les gouvernements à dépenser et à s'endetter pour soutenir la reprise de l'économie; différents pays de la Zone Euro ont annoncé qu'ils ne pourraient respecter les obligations de Maastricht en termes de déficit. Dans une telle situation, le sujet public tend à intervenir directement sans avoir recours à la participation privée; la diminution d'un tiers des investissements dans des projets de PPP en 2008 par rapport à l'année précédente¹¹⁴, en est la preuve.

En second lieu, il est possible, grâce à l'instrument partenarial, d'épargner en termes de dépense publique, soit par une réduction des dépenses pour les infrastructures grâce à l'efficacité naturelle d'un secteur privé compétitif, soit par la répartition du coût du financement de l'infrastructure pour la durée de vie de l'actif. Même dans ce cas, il est toutefois nécessaire de formuler quelques doutes: s'il est vrai que le coût de l'infrastructure est réparti sur plusieurs années, il est aussi vrai que le capital privé employé doit être remboursé à un coût plus élevé, comme c'est le cas avec des intérêts.

En troisième et dernier lieu, un meilleur partage des risques entre secteur public et secteur privé peut augmenter l'efficacité du projet. Il s'agit d'un avantage qui ne peut réellement se réaliser que si les risques sont transférés d'une partie à l'autre et seulement dans le cas où l'attribution de telle

bilité et de marché ont été confiés au sujet privé. C'est un cas extrême où, outre une contribution publique de 57% entre fonds nationaux et communautaires, il y a eu un financement privé de 43%, pour un total d'un milliard d'euros d'investissement. Il s'agit d'un contrat *Design, Build, Finance and Operate*, qui comporte une grande assomption du risque et une longue durée du contrat (50 ans). Avec l'achèvement de la ligne, prévu pour 2014, le réseau de transport entre l'Espagne et la France verra une nette amélioration des temps de déplacement des passagers et des marchandises. La possibilité de voyager de Paris à Barcelone en à peine plus de 5 heures rendra ce trajet presque compétitif par rapport aux vols de ligne et permettra de relier la Catalogne et Tolède à de grandes villes Françaises comme Marseille et Lyon. Un autre exemple significatif est celui de la ligne à grande vitesse Hollandaise construite grâce à un investissement de 3,9 milliards d'euros, dont 28% provenaient du secteur privé. Cette participation privée minoritaire est due au fait que le risque de la réalisation des travaux civils a été attribué au secteur public, alors que concernant la réalisation de la superstructure, un concessionnaire a été choisi. D'une façon analogue à l'exemple précédent la réalisation de cette ligne permettra une amélioration du réseau de transports entre les deux pays, dans ce cas les Pays-Bas et la Belgique; les déplacements entre Amsterdam et Bruxelles ainsi qu'entre la capitale des Pays-Bas et Paris sont en effet plus rapides. Sur les 125 km de la ligne s'étendant sur le territoire Hollandais, l'objectif a été de conjuguer protection de l'environnement et innovation technologique, à travers notamment la confrontation avec les populations locales au moment du tracé de la ligne. En réalité la ligne ferroviaire, réalisée grâce à une équipe pluridisciplinaire ayant défini les objectifs techniques, environnementaux et esthétiques du projet comprend quatre ouvrages complexes tels des viaducs, des ponts et des tunnels, très différents les uns des autres afin de s'adapter aux contextes territoriaux qu'ils traversent. Parmi les projets les plus délicats, il y a la réalisation d'un tunnel artificiel de 7 km afin de limiter au maximum les impacts environnementaux sur le paysage du *Green Heart*. Pour de plus amples informations, consulter le site <http://www.hsl-zuid.nl>.

¹¹² Cf. Hall, 2008.

¹¹³ Cf. Banca Europea degli Investimenti, 2009.

¹¹⁴ Cf. International Financial Services London, 2009.

ou telle responsabilité a été attentivement évaluée par l'acteur public; ce dernier pourrait néanmoins surestimer le coût d'un risque déterminé et payer le sujet privé qui en aurait la charge, plus que cela lui aurait coûté de le gérer lui-même¹¹⁵.

La première critique découle de la récente crise économique et financière, étant donné la moins grande disponibilité des prêts bancaires et autres formes de crédit, ainsi que la détérioration des conditions financières proposées pour les prêts aux projets en PPP¹¹⁶. Les autres problèmes liés à l'instrument partenarial concernent principalement sa phase de mise en œuvre, comme par exemple le coût élevé de la phase de préparation et de présentation de l'offre, dû en grande partie à la recherche et à la détermination des compétences spécifiques nécessaires à la gestion des contrats et des accords financiers complexes (nécessaires au lancement d'un partenariat); on devrait pouvoir retrouver de telles compétences dans le cadre du secteur public, où une formation intense à l'acquisition de connaissances relatives aux projets de PPP est souvent nécessaire. Le développement du PPP requiert en outre un engagement gouvernemental sur le long terme et une volonté politique de partager la réalisation de grands projets avec le secteur privé¹¹⁷. Le dernier et peut-être le plus complexe des obstacles à la réalisation de PPP, est la difficulté d'élaboration des projets. Le bon rendement d'un PPP dépend de la possibilité pour les *partners* privés d'obtenir des recettes proportionnelles aux risques; il est donc nécessaire que d'une part, l'acteur public évalue et fasse connaître le potentiel et les faiblesses du projet, et que d'autre part, il tienne compte de sa rentabilité lors de la sélection de l'acteur privé. Cette condition ne peut se réaliser qu'en présence d'un cadre normatif et financier national approprié, qui fournisse dès le début (c'est-à-dire de l'appel d'offre à la gestion véritable), des données fiables sur la base desquelles pourrait s'élaborer un PPP.

En l'absence, au niveau international, d'une définition commune des PPP, de sérieuses difficultés apparaissent dans la classification et donc la quantification des projets considérés comme des PPP. À cause également de cette incertitude, il n'y a pas, au niveau européen, de système de monitoring de l'activité du partenariat¹¹⁸. C'est en tenant compte de cette condition préalable que le Tab.1 illustre la synthèse des niveaux d'activité en Europe.

Facteurs de
criticité et de
succès dans les
expériences de
PPP

Le Royaume-Uni est le premier pays européen en matière de recours au PPP, aussi bien en termes de contrats signés qu'en termes de volume des investissements. Au début des années 90, le Gouvernement conservateur en place promulgue alors le système de *Private Finance Initiative*, qui prévoit de confier à une entreprise privée un contrat comprenant l'élaboration du projet, le financement, la construction et la maintenance des travaux d'intervention. La rémunération du *partner* privé est assurée par le biais de paiements réguliers reçus par le sujet public, mais le sujet privé assume le risque économique découlant de la réalisation et de la gestion de l'intervention¹¹⁹. La majeure partie des projets *Private Finance Initiative*, qui reste encore aujourd'hui le principal instrument utilisé au Royaume-Uni, a concerné les secteurs de la santé, de l'instruction et des transports¹²⁰, bien que ce dernier ait subi une nette restructuration après l'annulation du projet du

¹¹⁵ Cf. Fondo Monetario Internazionale, 2004.

¹¹⁶ Cf. Commissione Europea, 2009.

¹¹⁷ Cf. DLA Piper, 2009.

¹¹⁸ En plus des banques de données nationales du Royaume-Uni, d'Irlande et d'Italie, la Banque Mondiale dispose d'archives tenant compte des investissements privés pour les travaux d'infrastructure des pays en voie de développement; un type d'information analogue se retrouve dans les bases de données de la Banque Européenne d'Investissement concernant les pays communautaires. Toutefois ces archives, ainsi que celles mises à disposition par les grandes sociétés financières, ne comprennent pas les projets ayant une valeur inférieure à 10 millions d'euros publiés par les Autorités locales; d'un point de vue statistique, cela réduit de façon drastique la dimension de l'activité partenariale dans des pays comme l'Italie, la France et l'Espagne (Cf. Banca Europea degli Investimenti, 2007).

¹¹⁹ Cf. Prosser, 2003.

¹²⁰ Cf. Hall, 2008.

Métro de Londres; de 1987 à 2008, le volume total des investissements a atteint 66 milliards de livres sterling pour un total de 935 projets approuvés¹²¹.

Tab. 1 - Le PPP en Europe (2001-2008). Montant des contrats en millions d'euros.

ÉTATS	2001-2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
ESPAGNE	1.000	1.154	1.664	309	-	4.127
FRANCE	-	1.788	735	329	1.241	4.093
ITALIE	890	2.179	439	55	-	3.563
IRLANDE	720	121	623	1.489	300	3.253
GRÈCE	-	798	1.600	3.885	1.000	7.283
ALLEMAGNE	440	830	177	465	117	2.029
BELGIQUE	1.300	480	-	300	680	2.760
PAYS-BAS	1.302	-	431	-	1.020	2.753
POLOGNE	1.520	-	-	-	-	1.520
AUTRICHE	49	-	850	-	-	899
FINLANDE	-	700	-	-	-	700
BULGARIE	-	366	288	366	-	1.020
HONGRIE	-	-	38	15	500	553
CHYPRE	-	500	-	-	-	500
PORTUGAL	278	-	32	140	-	450
AUTRES PAYS	485	2	490	-	-	977
TOTAL	7.984	8.918	7.367	7.353	4.858	36.480
ROYAUME-UNI	21.849	6.237	14.111	10.698	8.236	61.131

Source: DLA Piper, 2009.

Du point de vue institutionnel, le Royaume-Uni s'est doté d'un grand nombre d'organes et d'agences qui dirigent et supportent l'application des partenariats sur le territoire national¹²², comme la *PFI Policy Team*, qui fait partie du Ministère du Trésor, responsable de la politique de financement public-privé, qui coordonne en approuvant les grandes lignes et en publiant les *best practices* britanniques; la *Partnerships UK*, qui est l'organisation assurant une assistance au développement des projets en PPP complexes; la *Homnes & Communities Agency*, lancée en 2008, qui supervise la réalisation de projets en partenariat pour la requalification urbaine et l'immobilier populaire.

Pour ce qui concerne l'initiative européenne JESSICA, l'expérience de la *Priority Sites Limited*

¹²¹ Parmi les projets de la décennie passée, le plus connu est certainement celui de la liaison ferroviaire du Canal de la Manche, et parmi ceux qui viennent d'être lancés, l'Hôpital *Barts & London* et les écoles du Kent. En ce qui concerne les politiques de développement urbain, le projet de rénovation urbaine de Croydon (il s'agit du faubourg le plus peuplé de Londres) a un intérêt particulier, avec un investissement de 450 millions de livres sterling et la création, en 2008, d'une société qui s'occupera surtout de la réhabilitation de la zone (Cf. International Financial Services London, 2009).

¹²² Cf. DLA Piper, 2009.

est considérée, au niveau européen, comme un modèle possible de réalisation de projets en PPP, avec la création d'un fonds de développement urbain. Créée en 1997, il s'agit d'une compagnie, contrôlée par la Banque Royale d'Écosse et par la *English Partnerships*¹²³, ayant développé 3 millions de pieds carrés (100 pieds carrés = 9,3 mètres carrés) de terrains en dix ans d'activité, grâce à la mise en œuvre de 97 projets qui ont amené à la création de 6.000 emplois. Elle a pour fonction d'acheter, de développer puis de revendre des terrains dans des zones caractérisées par un développement faible ou stagnant, en organisant et en rénover les immeubles pour un usage industriel ou commercial, assumant là encore tous les risques liés à la réalisation du projet¹²⁴.

La France n'a connu que très récemment une amplification de l'instrument partenarial, la concession ayant été, pendant longtemps, le moyen traditionnel de réaliser des infrastructures. Un signe important de cette évolution découle du fait qu'en Avril 2009, 200 projets de partenariats ayant des formes différentes de la concession classique, sont en phase préparatoire ou en cours d'approbation¹²⁵. C'est la conséquence directe d'une sorte de libéralisation du recours aux PPP qui, depuis Juillet 2008, n'est plus un instrument de réalisation des projets uniquement utilisé en cas d'urgence ou de complexité particulière du projet. Au niveau institutionnel, l'organe technique qui a pour but de prêter assistance aux Administrations Publiques, y compris les Collectivités locales, à propos des activités de définition, de négociation et de monitoring des partenariats est la *Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat*¹²⁶. Le principal devoir de l'organe technique est de prêter conseil dans l'évaluation économique des investissements lors de l'élaboration du projet et des procédures de concession, à savoir les phases les plus complexes des PPP¹²⁷.

¹²³ L'agence nationale anglaise pour la requalification et le développement urbain.

¹²⁴ On pourra trouver les études et les recherches concernant tous les projets de *Priority Sites Limited* sur le site www.prioritysites.co.uk. Un cas d'étude particulièrement intéressant est celui du Projet *Evolution* réalisé par la *Priority Sites Limited* du Comté de Staffordshire, entre Birmingham et Manchester. Les centres habités de cette zone, comme ceux de Silverdale et Chesterton, sont depuis longtemps liés à l'importance des mines voisines, coeur de l'économie locale; toutefois, avec l'arrêt de l'activité d'extraction, ces zones résidentielles ont subi un lent processus d'appauvrissement et de dégradation urbaine, si bien que les communautés de Silverdale et Chesterton font partie des vingt communautés majoritairement caractérisées par des problèmes sociaux, selon les données fournies en 2004 par le *Department for Communities and Local Government*. En amont de l'intervention, il y a eu une forte volonté politique de réhausser le niveau de vie de ces zones, avec l'implication conjointe du comté de Staffordshire et du District de Newcastle-under-Lyme dans l'élaboration et la planification de la rénovation urbaine du territoire. Le coeur du projet, déjà réalisé, prévoyait la réalisation d'un *business park* en mesure d'accueillir des bureaux, des agences et plus généralement des PME. L'intervention est la partie finale de la mise en œuvre de la stratégie de requalification promue par les Administrations locales et prévoyait la conversion de territoires limitrophes au *business park* en de nouveaux espaces commerciaux et industriels prêts à être revendus à de petites entreprises. La disposition et la construction des espaces a été réglementée par le biais d'un projet exécutif du Comté de Staffordshire et du District de Newcastle-under-Lyme qui, comme partie intégrante du contrat de partenariat, a fixé les standards de qualité. En effet, les deux administrations locales ont porté une attention particulière au projet, au moyen d'une intense activité de planification et de confrontation avec le territoire, afin d'atteindre l'objectif de renforcement de l'économie locale et d'accroissement des opportunités de travail pour les résidents de la zone, dans le respect des spécificités territoriales. Ces objectifs de politique économique et sociale ont été atteints, aussi bien grâce à la création de presque 4.000 emplois, que grâce à la vente de tous les immeubles construits et à l'ouverture ou au déplacement de nombreuses PME dans la nouvelle zone commerciale et industrielle; les effets complexes des interventions doivent cependant être encore estimés, bien que les analyses de *Audit Commission* britanniques aient évalué positivement les retombées sociales de l'élan imprimé à l'économie locale grâce à l'expansion du *business park* (Cf. *Audit Commission*, 2006, p. 20).

¹²⁵ Cf. DLA Piper, 2009.

¹²⁶ Cf. Cerritelli, 2006.

¹²⁷ Grâce à la récente évolution normative, les secteurs où les projets français bénéficieront du financement public-privé sont multiples: c'est le cas des concessions qui concernent plus de 100 aéroports locaux qui, à

La *Caisse des Dépôts* est active dans le secteur de la rénovation et du développement urbain, et se divise en deux parties: la première, dédiée à la concession de prêts pour les travaux de réhabilitation urbaine et la seconde, consacrée à la fonction de promoteur financier, impliquée dans les investissements concernant des projets de développement urbain destinés à l'immobilier résidentiel et commercial. L'*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* collabore activement avec la *Caisse des Dépôts*, coordonne les différentes initiatives locales de réhabilitation urbaine, et s'occupe également d'identifier les *partners* privés et les meilleures sources de financement pour les projets auxquels participent la *Caisse des Dépôts* et d'autres investisseurs publics, pour un total estimé à plus de 12 milliards d'euros¹²⁸ de 2004 à 2013.

L'un des cas illustrant le mieux la politique urbaine française conduite grâce aux PPP, est le projet de développement urbain de Sarcelles. À 6 km au nord de Paris, cette petite ville s'est agrandie entre 1954 et 1974 grâce à la construction, par la *Caisse des Dépôts*, de différents complexes résidentiels permettant de faire face au manque de logements, du aux destructions pendant la deuxième Guerre Mondiale et à une augmentation de la population suite à l'immigration provenant d'Algérie. La petite ville a par conséquent les caractéristiques d'une ville-dortoir, avec 38.000 habitants et un espace limité pour les services et les activités commerciales; la zone a depuis toujours été concernée par des problèmes sociaux et par l'absence totale d'activités économiques capables d'attirer des investissements. L'objectif de l'Administration locale, le Département du Val d'Oise, a été de renforcer les activités commerciales, les services et les bureaux afin de revitaliser économiquement la zone. La *Foncière Camus*¹²⁹, projet de reconversion des bâtiments délabrés en un édifice qui pourrait héberger les bureaux et les magasins, a donc été lancée.

Le système allemand se caractérise par la nette prédominance de l'adjudication traditionnelle, avec l'utilisation prioritaire de procédures ouvertes et de concession séparée de l'élaboration et de l'exécution¹³⁰. Il faut signaler que le système prescrit le recours au partage des travaux, toutes les

l'échéance de la concession, seront gérés et financés en partie par des acteurs privés, ainsi que par les Chambres de Commerce et d'Industrie; de la même façon, en 2008, un appel d'offre a été lancé afin de trouver un *partner* privé pour la réalisation et la gestion de 63 centres de manutention et de développement routier sur une grande partie du territoire français; divers projets concernant les universités françaises, en particulier l'Université de Montpellier et celle de Paris-Diderot. L'engagement du Gouvernement français est particulièrement important dans le secteur de la santé où grâce à des financements prévus par le programme Hôpital 2007, l'emploi du PPP a permis la rénovation et l'agrandissement des structures du *Centre Hospitalier "Corbeil-Essonnes"* et la Polyclinique de Caen. Enfin, il faut signaler l'expérience bien française de l'application des PPP à la réalisation et à l'agrandissement de nombreux canaux du territoire national.

¹²⁸ Cf. BBSR, 2009.

¹²⁹ Le projet a donc contribué d'une part à renforcer l'économie locale grâce à l'ouverture de nouveaux espaces commerciaux, et d'autre part, à diminuer le chômage dans le quartier bien qu'il soit difficile d'établir le nombre de résidents ayant effectivement trouvé un travail dans les nouveaux bureaux. On peut en revanche vérifier plus aisément les effets du projet sur l'image du quartier, qui en a été améliorée et a porté à une diminution des préjugés et des peurs des investisseurs et des nouveaux habitants quant aux problèmes sociaux qui ont longtemps concerné Sarcelles. Le développement économique de la zone a également été une priorité du Plan Local d'Urbanisme de Sarcelles et plus généralement de la politique de requalification urbaine française, puisque la zone a été déclarée *Zone Franche Urbaine* et donc bénéficiaire d'encouragements publics et d'exemptions fiscales pour la réalisation de nouvelles activités. Le plus grand obstacle au développement de la zone était justement le manque d'espaces adaptés pour héberger des bureaux et des activités commerciales. Le Projet *Foncière Camus* est en réalité seulement l'une des multiples interventions que la *Caisse des Dépôts*, en poursuivant l'objectif de financer des projets de développement urbain dans des territoires classés par la loi comme des zones de requalification, est en train de planifier afin d'augmenter la valeur des immeubles dans la zone et de reconvertir les bâtiments délabrés. Les effets dérivant de l'accomplissement du Projet *Foncière Camus* sont déjà vérifiables, avec la création de nombreux emplois et le déplacement de différentes sociétés dans le nouveau bâtiment.

¹³⁰ Cf. OICE, 2007.

fois où cela est techniquement possible. Une telle disposition s'explique facilement puisque l'articulation territoriale des *Länder* comprend un grand pourcentage de dépenses publiques locales et que l'offre est constituée en majorité de PME, qui exécutent en général elles-mêmes la majeure partie des travaux. Cela dit, les quelques rigidités procédurales et les obligations posées par le droit des contrats peuvent expliquer la prédominance persistante des adjudications traditionnelles, et une diffusion encore limitée des formules alternatives des PPP¹³¹.

Un rôle essentiel dans le développement et la diffusion des PPP en Allemagne est celui du *OPP Deutschland AG*. Fondé en 2009, c'est le sujet institutionnel central, constitué de représentants du Gouvernement fédéral et des Autonomies locales ainsi que de représentants des Associations d'entreprises, qui assiste les Administrations Publiques dans la rédaction des avis, sélectionne et diffuse les *best practices*, s'occupe des rapports avec les principaux *stakeholders*, fait le lien avec les unités locales des *Länder* qui s'occupent des PPP¹³².

La majeure partie des projets PPP concerne les infrastructures des transports, et son Ministère dispose d'une *task force* spéciale; suivent les écoles, la santé, les structures culturelles et récréatives, ces dernières étant promues par les Autorités locales. Il faut en outre signaler le récent contrat de PPP conclu en Juin 2009 qui avait pour objet l'expansion des aéroports berlinois de Schönefeld, Tegel et Tempelhof devant être réalisée avant 2011, la valeur totale du projet étant de 2,4 milliards d'euros, financés par la Banque Européenne d'Investissement et par un consortium de sept banques allemandes¹³³.

Le cas de la requalification du port occidental de Francfort-sur-le-Main, constitue un bon exemple de recours au PPP pour la réalisation d'objectifs de politique urbaine en Allemagne. La ville de Francfort qui compte 670.000 habitants est située dans le Land Hessen et dispose dans sa partie occidentale, d'un vieux port, qui fait aujourd'hui partie du quartier Gutleut. Avec plus de 5.000 habitants, cette zone a longtemps été le lieu de résidence d'ouvriers des industries voisines et de la gare centrale, qui se trouve à moins d'un kilomètre. Depuis son développement, le quartier est marqué par une carence en infrastructures sociales, par le manque de liaison avec les autres quartiers de la ville, par une forte immigration et par un revenu moyen par individu très bas. Au sud du quartier se trouve le vieux port occidental, appelé Westhafen, achevé en 1886 et en déclin continu depuis le début du XX^{ème} siècle.

L'idée d'un projet de requalification de la zone, déjà destinataire de subventions publiques pour la restructuration des édifices et de l'espace public, remonte à 1970, mais c'est seulement entre 1990 et 1992 que l'idée s'est transformée en un réel plan et a ensuite été intégrée au *Flachennutzungsplan* de la ville, à la rédaction duquel ont participé aussi bien les responsables administratifs locaux que les représentants des habitants, afin d'augmenter le niveau de vie sur les berges du fleuve, dans des zones bien identifiées, comme celle de la Gutleut¹³⁴.

Le choix de la forme partenariale entre la ville de Francfort et la *Grundstücksgesellschaft Westhafen* s'est avéré nécessaire, non seulement en raison d'un meilleur savoir-faire privé dans le domaine de la construction et de l'assainissement des espaces industriels désaffectés, mais surtout pour relier les intérêts publics et privés autour de la réalisation du projet¹³⁵. La grande

¹³¹ Les dernières interventions réalisées grâce à la formule des PPP ont en effet été confiées à de grands groupes, les PME ayant été complètement exclues; c'est en cela que l'on peut les rapprocher du cas italien.

¹³² Pour de plus amples informations, consulter le site www.partnerschaften-deutschland.de

¹³³ Cf. DLA Piper, 2009.

¹³⁴ En réalité le plan, plusieurs fois reporté, avait implicitement pour objectif de créer une structure sociale mieux assortie dans la zone du port: par le biais de la requalification des espaces publics et la construction de nouvelles résidences, de nombreuses familles aisées ont choisi d'habiter dans le quartier, augmentant le revenu moyen par habitant. Il y eut un grand partage des objectifs du plan grâce à l'implication continue et réitérée des représentants des résidents appelés à superviser l'avancement du projet.

¹³⁵ Les 17 hectares du vieux port sont aujourd'hui constitués de zones résidentielles, commerciales et de

qualité du développement immobilier dans la zone du port est le signe du succès du projet. L'image du quartier de Westhafen, comme celle de la ville entière, en a été améliorée et grâce aux nouvelles structures sociales¹³⁶ et à la diminution du chômage, une nette amélioration du niveau de vie dans cette zone a été enregistrée.

L'Espagne a connu une diminution du volume des investissements dans les contrats lancés pendant l'année 2007, phénomène dû principalement à la crise financière et à la réduction du crédit accordé par les banques qui s'en est suivie. Cependant, l'engagement continu du Gouvernement espagnol pour soutenir le PPP laisse entrevoir une reprise de l'utilisation de l'instrument partenarial, aussi bien grâce aux mesures prises par l'État pour garantir le remboursement de la dette des particuliers qu'aux prévisions du *Plan Extraordinario de Infraestructuras*, qui prévoit des investissements publics et privés pour un montant total de 17 milliards d'euros dans la période 2010-2011, soit une valeur égale à 1,7% du PIB de l'Espagne. L'objectif est de relancer l'économie nationale et de développer l'emploi par les investissements dans les infrastructures de transport. Environ 70% du volume des investissements concerne l'accroissement et l'entretien du réseau ferroviaire, en particulier les lignes à grande vitesse aussi bien pour le transport des passagers que pour celui des marchandises¹³⁷.

L'Espagne est, d'un point de vue historique, le pays qui reçoit la plus grande partie des Fonds Structurels européens qu'elle a utilisés en expérimentant le cofinancement de projets de PPP, avec des résultats positifs. Dans le secteur des transports en particulier, l'utilisation des fonds européens a été importante, aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage de cofinancement dans chaque projet¹³⁸.

Un exemple d'application des Fonds Structurels européens dans des projets de PPP dans le

bureaux. L'espace résidentiel réalisé, selon les prévisions du plan, a été destiné aussi bien à la vente qu'à la location et une partie a été réservée aux logements sociaux; en outre diverses infrastructures sociales ont été réalisées, dont une école, et des facilités ont été accordées pour la construction d'un centre communautaire. Avec l'ouverture des structures commerciales et des bureaux ainsi que le transfert de diverses sociétés et compagnies, on a enregistré dans la zone la création de plus de 3.500 emplois. Il ne reste presque plus rien du vieux port, à l'exception des quais et des pontons pour les petites embarcations, aujourd'hui utilisés pour l'accueil des bateaux de plaisance. C'est justement dans la zone des quais que se sont concentrées les familles les plus riches, en raison de la réalisation de bâtiments résidentiels de haut standing (Cf. The Federal Institute for Research on Building, 2009).

¹³⁶ La fonction d'agrégation jouée par l'église protestante locale constitue également un élément particulièrement intéressant car afin de garantir l'intégration sociale entre les anciens et les nouveaux résidents, elle organise des événements impliquant la communauté locale toute entière.

¹³⁷ Le plan prévoit que les infrastructures, une fois complétées, soient assignées par des contrats de concession d'une durée de 25 à 30 ans et que le concessionnaire obtienne le paiement des coûts pour la réalisation et la maintenance de l'infrastructure par une redevance unique. De cette façon, la dépense à la charge de l'État ne commencera qu'à partir de 2014, une fois les travaux terminés. Le Gouvernement espagnol a expliqué que le plan a été défini de façon à ce que les organismes financiers puissent affronter les risques liés aux projets et en échange d'un taux de remboursement intéressant et que pour sa réalisation, il compte sur la participation de la Banque Européenne d'Investissement, sur l'*Instituto de Crédito Oficial* et sur la collaboration de l'*Asociación Española de la Banca* et de la *Confederación Española de Cajas de Ahorro* (Cf. *Plan Extraordinario de Infraestructuras*, présenté par le Président du Gouvernement espagnol, José Luis Rodríguez Zapatero, et par le Ministre du Développement, José Blanco, Note informative du 7 Avril 2010). Du point de vue de la réglementation, en Espagne, une nouvelle loi a été votée sur les contrats de l'Administration Publique. Cette loi intègre les directives communautaires unifiées concernant le marché des appels d'offre publics et prévoit, pour les contrats de PPP, l'obligation d'une *Evaluación Previa* (évaluation préalable) des projets.

¹³⁸ Dans les Cadres Communautaires d'Appui de 1989 à 2006, l'Espagne a toujours été le Pays membre à recevoir le plus de Fonds Structurels, avec environ 25% du total (Cf. Fondo Monetario Internazionale (b), 2004). Pour donner un exemple, pendant la période du Cadre Communautaire d'Appui 2000-2006, sur un investissement total en matière d'infrastructures de transports d'environ 60 milliards d'euros, 13 milliards sont

secteur des transports est représenté par l'autoroute Saint-Jacques de Compostelle-Alto de Santo Domingo, d'une longueur de 57 km, un investissement de 306 millions d'euros commencé en 2000 et dont la première tranche a été mise en service en 2004. La structure financière retenue a été la suivante: 64,8% de fonds privés (concessionnaire); 15,8% de fonds publics nationaux (*Ministerio de Fomento* et *Xunta de Galicia*); 19,4% de Fonds Structurels de l'Union Européenne. La Commission Européenne, pour l'attribution du financement, a examiné les caractéristiques du projet du point de vue financier, socio-économique, environnemental, et de l'évaluation des risques. L'hypothèse avancée d'une marge de 25% sur la couverture des coûts d'investissement garantie par la rentabilité effective du projet, condition prioritaire pour le cofinancement, a été vérifiée et acceptée. La Banque Européenne d'Investissement qui a suivi le dossier, a donné son accord et a confirmé le cofinancement communautaire, prélevé sur le Fonds Européen pour le Développement Régional, d'un montant de 52,5 millions d'euros sur un total de 93,2 versés par le secteur public.

Il y a une autre expérience digne d'intérêt dans le panorama espagnol qui est représentée par le *Consorcio Turisme de Barcelona*. Par rapport aux expériences analysées précédemment, dans ce cas la *best practice* concerne la fourniture de services destinés à la promotion des ressources culturelles d'une ville, plutôt qu'à la requalification d'une zone urbaine. Le consortium mixte public-privé *Turisme de Barcelona* a été créé en 1993 pour contribuer à un renforcement dans le panorama mondial de la ville touristique, par la création de nouveaux produits et services¹³⁹. Le succès s'explique par la capacité de l'organisation partenariale de valoriser et de renforcer les ressources stratégiques de la ville: depuis la revalorisation de la position géographique de Barcelone en tant que ville méditerranéenne, jusqu'au développement des facteurs naturels d'attractivité, comme par exemple la réutilisation des différents espaces verts à l'intérieur et à l'extérieur de la ville, sans négliger les potentialités artistico-culturelles qui la caractérisent depuis toujours. En effet, le *Consorcio Turisme de Barcelona* a privilégié l'adoption d'une stratégie promotionnelle de la ville basée sur les aspects culturels: les initiatives mises en place ont véhiculé l'image moderne, sportive et monumentale de la ville, affirmant par la même son rôle de capitale de l'Europe méditerranéenne pour son propre patrimoine artistico-culturel et architectural et pour la capacité de mieux accueillir des grands événements par rapport à d'autres villes européennes importantes¹⁴⁰. L'investissement dans les ressources culturelles et donc dans le tourisme, a permis de

d'origine communautaire, avec un pourcentage de cofinancement de 22%. Un tel pourcentage s'élève à 37% dans le cas des investissements dans le secteur ferroviaire.

¹³⁹ La structure du *Consorcio Turisme de Barcelona*, point de rencontre entre les intérêts généraux de la ville et de l'initiative privée, est basée sur la participation paritaire entre la Commune de Barcelone, pour la partie publique et la Chambre de Commerce, d'Industrie et de Navigation de Barcelone avec la *Fundación Barcelona Promoción* pour la partie privée. La convergence entre le monde entrepreneurial et celui de l'Administration Publique a permis au PPP institutionnalisé de réaliser d'excellents résultats, grâce à la combinaison, aussi bien pour la stratégie que pour la pratique, de critères simplement entrepreneuriaux et de préoccupations sociales ou relatives à la vie des habitants, afin de définir des solutions d'équilibre entre l'activité touristique et la quotidienneté de la ville. Il s'agit d'un équilibre moins complexe à trouver, par rapport aux autres réalités locales étant donné que la politique urbaine barcelonaise puise ses racines dans la longue tradition du *partnership* compte tenu de l'internationalisation de la ville (Cf. Carreras, Verdaguer, 1995). La preuve que les objectifs ont été atteints est apportée, en partie, par les excellents résultats obtenus en termes de tourisme urbain: pendant la période 1993-2007, le nombre de touristes en visite à Barcelone a augmenté de 328%, celui des réservations de 220%, celui des passagers des navires de croisière de 950% et le nombre de lits de 185% (Cf. *Turisme de Barcelona*, 2007). Au-delà des chiffres, grâce au travail du *Consorcio Turisme de Barcelona*, les activités touristiques, faisant partie de l'évolution de la ville, ont acquis un rôle-clef dans le processus de tertiarisation et de développement de la ville. L'expérience heureuse des Jeux Olympiques de 1992, du point de vue géopolitique, socio-économique, culturel et de l'urbanisme, marque le début de cette évolution.

¹⁴⁰ Cf. Smith, 2005.

désaisonnaliser les flux touristiques et d'augmenter les dépenses et l'impact économique sur les autres activités, en particulier sur l'activité commerciale¹⁴¹.

Les expériences européennes analysées et celles présentées de façon synthétique dans cet article, montrent clairement le rôle de premier plan joué par le PPP pour la réalisation de stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire. Elles ne peuvent être satisfaites par les actions autonomes des particuliers mais demandent une phase de conception et de décision qui implique de nombreux *stakeholders*. Le schéma qui émerge de telles expériences montre donc, d'un côté l'Administration Publique, qui fixe les objectifs de politique territoriale, économique et sociale à atteindre et de l'autre, la contrepartie privée qui, par ses propres investissements, et la garantie avantageuse d'un gain économique, fournit les instruments pour réaliser les objectifs fixés. L'enseignement qui en découle porte entièrement sur l'importance d'une planification attentive, soutenue par une analyse encore plus approfondie des impacts environnementaux et socio-économiques des interventions qui seront réalisées, mais aussi sur la confrontation avec le territoire. Il émerge de l'analyse des aspects techniques des opérations de PPP, si on fait abstraction des spécificités caractérisant les différents scénarii nationaux examinés jusqu'à présent, que les sujets institutionnels impliqués ont une approche rationnelle, aussi bien au niveau de la réglementation, avec l'adoption, dans de nombreux cas, de lignes d'orientation et de modèles contractuels standardisés, qu'au niveau pratique, de façon à régulariser et à gérer l'ensemble du cycle des projets PPP, avec la ferme intention de contrôler et de gérer la dimension et la complexité de l'instrument partenarial.

Avec une des dettes publiques par habitant les plus élevées du monde, l'économie italienne ne laisse pas de grandes possibilités aux Organismes d'aménagement du territoire de mettre en œuvre des projets concernant l'ensemble du patrimoine disponible pour le développement et la croissance. Dès le début, deux mesures sont venues compliquer la situation: d'abord, l'abolition de l'obligation de destiner les impôts et les charges en matière d'urbanisme pour constituer les dotations territoriales et ensuite l'abolition des impôts fonciers, qui a concrètement privé les Communes d'une source stable de ressources propres. Dans ces conditions, la réalisation des infrastructures et la mise en place des programmes de développement et de requalification urbaine reposent nécessairement sur la construction des rapports de partenariat avec des sujets privés¹⁴².

Les instruments associatifs et de négociations utilisables pour mettre en œuvre les collaborations entre public et privé peuvent être classés en sept modèles possibles de PPP pour le financement de travaux publics et la fourniture de services à la communauté¹⁴³: financement de projet; concessions pour la gestion; société mixte public-privé; société de transformation urbaine; sponsor public; *leasing* immobilier.

Sur le plan de l'organisation, la partie budgétaire pour le financement du projet est assurée par la création d'une entreprise juridiquement séparée qui prend en charge la gestion économique de faisabilité du projet (*Special Purpose Vehicle*) et qui s'occupe exclusivement du projet d'investissement. Sa fonction est de rassembler des financements en faisant en sorte que le remboursement des prêts soit possible par l'intermédiaire des fonds générés par le projet lui-même. Elle offre comme garanties ses propres activités mais cherche à solliciter le moins possible le sponsor à l'origine de sa création.

Le *project financing* est basé, en premier lieu, sur une étude initiale de faisabilité extrêmement rigoureuse, par laquelle on évalue la possibilité du projet, sans aucune aide, de générer des flux d'argent pour rembourser, dans un laps de temps déterminé, le capital utilisé pour sa réalisation et

¹⁴¹ Il suffit de penser à la rue commerçante la plus longue d'Europe, la *Barcelona Shopping Line* ou au programme *Barcelona Gastronomica*, auquel adhèrent 155 magasins de la ville.

¹⁴² Cf. Ombuen, 2009.

¹⁴³ Cf. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005.

de couvrir les coûts nécessaires à son maintien et à sa gestion; en second lieu, les sujets intéressés par l'investissement sont répertoriés, de façon à vérifier si les banques sont prêtes à intervenir avec leur propre capital, en participant ainsi au risque du crédit. Ainsi, se concrétise un rapport d'engagement entre les différentes parties, rapport qui peut se matérialiser par un réseau complexe de pactes réciproques, de responsabilités et de garanties¹⁴⁴.

Du point de vue normatif, le cadre de règles sur l'utilisation du *project financing* est contenu dans le Décret Législatif n° 152 de 2008, appelé dans la pratique, troisième décret correctif du Code des marchés publics¹⁴⁵. La réglementation est caractérisée par une responsabilisation de l'Administration Publique aussi bien en référence à la rédaction de l'étude de faisabilité des projets soumis à un appel d'offre, qu'à la régularisation de la procédure de concession et à l'approbation du projet préliminaire, concernant les modifications à apporter avant d'arriver à l'élaboration du projet définitif.

Il est indispensable de préciser que, dans la pratique, l'étude de faisabilité du projet est souvent limitée à l'analyse des aspects économiques et financiers de ce dernier et presque jamais à l'évaluation des effets que la réalisation de ce même projet pourrait générer. Dans le cas de projets de développement urbain ou de requalification ou encore, plus généralement, d'infrastructures et de travaux qui ont des répercussions sur le contexte territorial, la limitation de l'étude de faisabilité aux aspects économiques et financiers ne permet pas de faire une évaluation attentive des implications sociales, territoriales et environnementales inhérentes à la réalisation du projet. En effet, cette évaluation est donc laissée au décideur public qui, s'il ne fait pas preuve d'un professionnalisme adéquat, risque de négliger des aspects importants.

La réglementation prévoit trois modalités différentes de tutelle des contrats de concession de travaux publics concernant les interventions prévues par les instruments de programmation formellement approuvés par l'administration adjudicatrice: un appel d'offre unique pour le choix du sujet privé (le promoteur) et l'adjudication du contrat de concession; un double appel d'offre donnant le droit, au promoteur, d'être choisi (le droit de préemption) au moment de l'évaluation de l'offre économiquement plus avantageuse pour réaliser le projet; une procédure particulière en cas d'inertie de l'Administration Publique, si cette dernière, ne s'occupe pas de la publication des appels d'offre au plus tard six mois après l'approbation de la liste annuelle des travaux publics dans lesquels sont insérés les interventions pouvant être financées par des sujets privés¹⁴⁶. Les

¹⁴⁴ La participation du secteur privé au financement du projet public peut se définir telle quand il subsiste des conditions de base précises: financement, construction, gestion privée du projet, outre la prise en charge du risque de la part du sujet privé, à l'exclusion des garanties de la part du sujet public accordant la concession, et récupération de l'investissement à travers le *cash flow* de l'ouvrage. Ce type de synergies concerne des domaines tels que les parkings urbains, la sauvegarde et la requalification environnementale, les équipements sociaux et sanitaires.

¹⁴⁵ La législation du *project financing*, depuis toujours associée à la réglementation sur les appels d'offre publics remonte à la Loi Merloni *ter* de 1998, avec les modifications successives: Loi n° 166 du 1er Août 2002 *Dispositions en matière d'infrastructures et de transports*; Loi n° 62 du 18 Avril 2005 *Dispositions pour l'application des obligations dérivant de l'appartenance de l'Italie aux Communautés Européennes. Loi communautaire 2004*; Décret Législatif n° 163 du 12 Avril 2006 *Code des marchés publics relatifs aux travaux, aux services et aux fournitures en application des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE*; Décret Législatif n° 113 du 31 Juillet 2007 *Dispositions pour la correction et l'intégration du Décret Législatif n° 163 du 12 Avril 2006, qui contient le Code des marchés publics relatifs aux travaux, aux services et aux matériaux en application des Directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, aux termes de l'Article 25, alinéa 3, de la Loi n° 62 du 18 Avril 2005, (Loi communautaire 2004)*; Décret Législatif n° 152 du 11 Septembre 2008 *Modifications ultérieures et intégrations au Décret législatif n° 163 du 12 Avril 2006, qui contient le Code des marchés publics relatifs aux travaux, services et matériaux, aux termes de l'Article 25, alinéa 3, de la Loi n.62 du 18 Avril 2005*.

¹⁴⁶ Concernant les profils d'évaluation economico-financière, le règlement prévoit, que le Plan économique et financier du projet, faisant l'objet d'un appel d'offre, soit accepté par une banque, en même temps que la

autres types de concession concernent principalement la gestion des services publics à travers des structures à créer ou existant déjà. Dans ces cas, la composante «construction» est secondaire par rapport à la gestion, étant donné qu'elle est limitée à l'amélioration et à la réorganisation de structures existantes. Pour cette procédure, c'est normalement le sujet privé (le concessionnaire) qui paie une redevance pour la concession, même si une contribution publique n'est pas exclue¹⁴⁷.

Le modèle de la société mixte, clair exemple de PPP institutionnalisé, comme modalité de gestion des services publics locaux, a été introduit en 1990 avec la Loi n° 142 du 8 Juin 1990 *Règlement des Autonomies locales*, parce que de nombreuses collectivités locales, en l'absence d'une législation spécifique, avaient déjà constitué, en se référant à la réglementation de droit privé du Code civil, des sociétés pour gérer les services publics locaux. Aujourd'hui, ce mode de gestion, qu'il soit à majorité publique ou privée, est en train de remplacer les entreprises spéciales, qui étaient déjà les héritières des entreprises municipalisées¹⁴⁸.

Les Sociétés de Transformation Urbaine se différencient des sociétés mixtes étant donné leurs obligations en matière de conception et de réalisation des interventions de transformation urbaine, pour la réalisation des instruments de planification urbaine en vigueur. Introduites dans la législation italienne avec la Loi n°127 du 15 Mai 1997 *Mesures urgentes pour l'assouplissement de l'activité administrative et des procédures de décision et de contrôle*, remplacées aujourd'hui par le Décret Législatif n° 267 du 18 Août 2000 *Texte Unique concernant les lois sur le règlement des Collectivités locales*, les Sociétés de Transformation Urbaine comblent une grave lacune dans le panorama italien, dans lequel manque une tradition consolidée d'interventions de requalification urbaine, de réutilisation de l'existant et d'interventions de transformation urbaine intégrée¹⁴⁹. Il s'agit d'un type particulier de société à capital mixte public-privé, dont la mission spécifique est la conception et la réalisation d'interventions de transformation urbaine, et qui laisse une place à la participation des ressources privées pour la réalisation de travaux et d'infrastructures publiques¹⁵⁰. Il s'agit, par conséquent, d'un instrument partenarial spécifique, particulièrement élastique et flexible, qui est à la disposition de Villes métropolitaines et de Communes qui, par la constitution d'une Société de Transformation Urbaine, peuvent apporter une solution concrète aux problématiques liées à la mise en place de stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire, en favorisant une collaboration stable et profitable entre le public et le privé¹⁵¹.

présentation de la proposition à l'administration adjudicatrice, afin de garantir ce qu'on appelle la *bancabilité* du projet, c'est-à-dire une attestation professionnellement qualifiée pour déterminer si le plan économique et financier est conforme et valable. Cependant, il ne s'agit pas d'une prévision normative qui assure la validité du plan, étant donné que l'acceptation est faite sur le projet et n'implique aucun engagement de la part de la banque pour financer l'initiative (Cf. Germani et Al., 2008).

¹⁴⁷ Cf. Corsi, 2009.

¹⁴⁸ Cf. Minicuci, 2005.

¹⁴⁹ Cf. Dugato, 1999.

¹⁵⁰ Cf. Cesarini, 2002.

¹⁵¹ Entre 2001 et 2004, le nombre des Sociétés de Transformation Urbaine en activité a augmenté, avec une dizaine de nouvelles créations. Ce nombre est supérieur à celui des sociétés constituées dans toute la décennie précédente (Cf. Copiello, Perticarari, 2005). Elles sont en majorité constituées pour des interventions ponctuelles. Dans certains cas, il est prévu un élargissement du domaine d'activité à des zones non contiguës à la zone de départ, comme par exemple à Macerata, mais cela a surtout servi à contribuer à la capitalisation de la société à travers l'attribution d'autres biens immobiliers, et ce n'était pas une volonté d'avoir recours de façon généralisée à la société pour toutes les transformations possibles sur le territoire communal. Pour confirmer de toute façon, cette tendance à constituer des Sociétés de Transformation Urbaine pour chaque intervention prévue, on peut citer l'exemple de la Commune de Parme qui a mis en place deux sujets distincts pour deux interventions différentes et l'orientation prise par d'autres collectivités territoriales peut être différente, comme dans le cas de Livourne, qui a créé une Société de Transformation Urbaine pour l'intervention sur le port mais qui a depuis longtemps à l'étude d'en constituer une autre pour l'intervention concernant le Centre Historique. Dans

Dans le contrat de sponsorship, l'Administration Publique offre à un tiers la possibilité de publiciser dans des espaces prévus à cet effet, le nom, le logo, la marque ou les produits, contre une contrepartie consistante en biens, services ou autres utilités. Le contrat de sponsorship doit nécessairement avoir des finalités d'utilité publique, et l'organisme public bénéficiaire des ouvrages, des travaux, des services, des matériaux, est obligé de donner les prescriptions utiles concernant la conception ainsi que la direction et l'exécution du contrat. Un tel modèle trouve son application, en particulier, dans le secteur des installations sportives et dans celui du patrimoine¹⁵².

La valorisation immobilière est un autre instrument utile pour ces grandes réalisations. Elle est basée sur le principe selon lequel la concentration sur le territoire d'une vaste gamme d'activités complémentaires peut générer une croissance supplémentaire de la valeur immobilière de la zone, en fonction de la qualité du mélange obtenu d'activités économiques, de services et d'infrastructures localisées. Dans ce modèle, la société privée finance et construit l'ouvrage tout en restant propriétaire, en échange de l'engagement de l'organisme public de l'utiliser pour une certaine période en lui versant une redevance. A l'échéance du contrat de location, l'organisme public peut acquérir le bien en versant à la société privée la partie restante de la contribution qui n'a pas encore été restituée.

Au niveau institutionnel, l'Unité Technique pour le Financement de Projet a été créée en 1999, au sein du Comité Interministériel pour la Programmation Économique, avec comme fonction première de promouvoir l'utilisation de techniques pour le financement d'infrastructures, en ayant recours à des capitaux privés, à l'intérieur de l'Administration Publique. Celle-ci fournit un support, aussi bien au moment de la constitution des appels d'offre, que pendant le déroulement des activités d'évaluation technique et économique présentées par les sujets promoteurs, à travers un service de consultation technique, légale et financière; à cela s'ajoute aussi l'activité d'étude et de recherche dans le secteur du PPP. L'Unité Technique pour le Financement de Projet doit être impliquée obligatoirement aussi bien pendant la phase de planification des prévisions de dépenses des Administrations Publiques, que pendant la phase de réalisation de ces mêmes programmes. Les Administrations concernées par le projet peuvent demander à l'Unité Technique une évaluation des études de faisabilité des projets à partir des propositions présentées par les promoteurs et également à partir des offres reçues par les bureaux qui attribuent les adjudications. Pour finir, depuis 2003, elle collabore étroitement avec la Caisse des Dépôts et des Prêts, l'organisme public qui s'occupe du financement des travaux, des installations, des réseaux et des subventions destinées à la fourniture de services publics et aux assainissements¹⁵³.

plusieurs cas, la constitution s'effectue sur la base des plans et des projets qui constituent une variante par rapport au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain mais il est malgré tout nécessaire d'en conclure la procédure d'approbation par un Accord de Programme que la Commune et le Département doivent signer conjointement (Cf. Della Nave, De Dominicis, 2008).

¹⁵² Cf. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005, p. 13.

¹⁵³ Le marché italien du PPP est principalement caractérisé par le recours à l'attribution d'ouvrages publics par l'intermédiaire des concessions de construction et de gestion. De 2003 à aujourd'hui, les appels d'offre qui peuvent être reconduits à la catégorie du PPP, ont augmenté de 6%, et atteignent 20% de l'ensemble des appels d'offre pour les ouvrages publics, pour un total de 2.312 appels d'offre publiés d'un montant total de 33 milliards d'euros (Fig. 2 et Fig. 3). Parmi les ouvrages stratégiques récemment confiés et déjà en cours de réalisation, on peut signaler BRE.BE.MI, Pedemontana, l'autoroute qui relie le Port d'Ancone, la Ligne C du Métro de Rome, la Ligne 1 du Métro de Naples et la première tranche de la Ligne M5 du Métro de Milan. Le recours au PPP domine dans la réalisation des ouvrages dont le montant s'élève au maximum à 10 millions d'euros, comme les parkings, les installations sportives, les écoles, les cimetières et les projets de développement urbain. Pour les grands ouvrages, les secteurs sont identiques à ceux déjà examinés pour les autres Pays: routes et autoroutes, métros et hôpitaux. L'incidence du PPP sur la valeur totale du marché des infrastructures de transport national a augmenté de 0,5% en 2002 à 21% en 2008. Pour les réseaux, les mêmes pourcentages augmentent de 10% à 35%; et pour les deux secteurs, la préférence accordée au PPP touche des niveaux encore plus importants quand

La Caisse des Dépôts et des Prêts, dont 70% du capital social est contrôlé par le Ministère de l'Économie et des Finances et 30% par différentes fondations, surtout bancaires, outre le financement classique des infrastructures par le recours à l'endettement, participe aujourd'hui à certains fonds fermés. Ces instruments permettent une répartition des risques entre un plus grand nombre d'opérateurs et leur diversification entre les investissements dans des secteurs différents. Parmi ces fonds¹⁵⁴, figurent également le Fonds PPP Italie, géré par *Fondaco SGR*¹⁵⁵. Le fonds, d'un montant de 120 millions d'euros, a pour objectif l'investissement, par des participations minoritaires qualifiées et actives, dans les secteurs de la construction civile, de l'environnement et de la requalification urbaine, des transports et de la gestion des services publics locaux et des projets de production d'énergie à partir d'énergies renouvelables.

Si l'on ne tient pas compte des problèmes nés de l'aggravation de la crise économique, qui est en train de mettre à dure épreuve la validité économique et financière des opérations de PPP qui sont déjà lancées, l'expérience italienne présente des facteurs négatifs spécifiques qui dérivent principalement de la carence de règles simples, claires et stables, pour les procédures d'appel d'offre et, plus généralement, pour les procédures de concession des contrats de partenariat; de plus, il y a une carence d'expertise à l'intérieur du secteur public, fragmenté en un nombre excessif d'administrations adjudicatrices, étant donné l'incapacité de mettre au point des modèles de contrats adaptés à la complexité technique, légale, économique et financière des opérations de PPP; pour finir, il y a un autre élément déterminant qui concerne l'absence d'opérateurs privés en mesure, pour des raisons liées à la dimension, à l'expérience ou aux compétences techniques, de proposer au secteur public les solutions innovatrices et financièrement valables dont il a besoin¹⁵⁶.

Concernant les problèmes de l'Administration Publique, la particulière complexité des procédures de concession conduit à une augmentation des risques de contentieux étant donné que les Administrations Publiques ont du mal à choisir des orientations claires dans la phase de conception des projets à soumettre à appel d'offre. En effet, les financeurs ne sont pas disposés à prendre des risques qui dépendent du pouvoir discrétionnaire des Administrations Publiques ou qui sont liés à l'impossibilité de cette dernière de respecter ses propres engagements en matière de paiement. Il ne faut pas non plus sous-évaluer le droit de préemption prévu par la législation italienne en cas de procédure avec double appel d'offre; un tel droit porte à une distorsion de la concurrence, décourage par conséquent la participation d'entreprises aux appels d'offre et éloigne les entreprises étrangères¹⁵⁷.

la dimension moyenne de tels projets augmente (Cf. Paradisi, 2007; Associazione Nazionale Costruttori Edili, 2009; Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato, 2009). Pour de plus amples informations sur l'Unité Technique pour le Financement de Projet, consulter le site www.utfp.it, alors que pour la Caisse des Dépôts et des Prêts, consulter le site www.cassaddpp.it

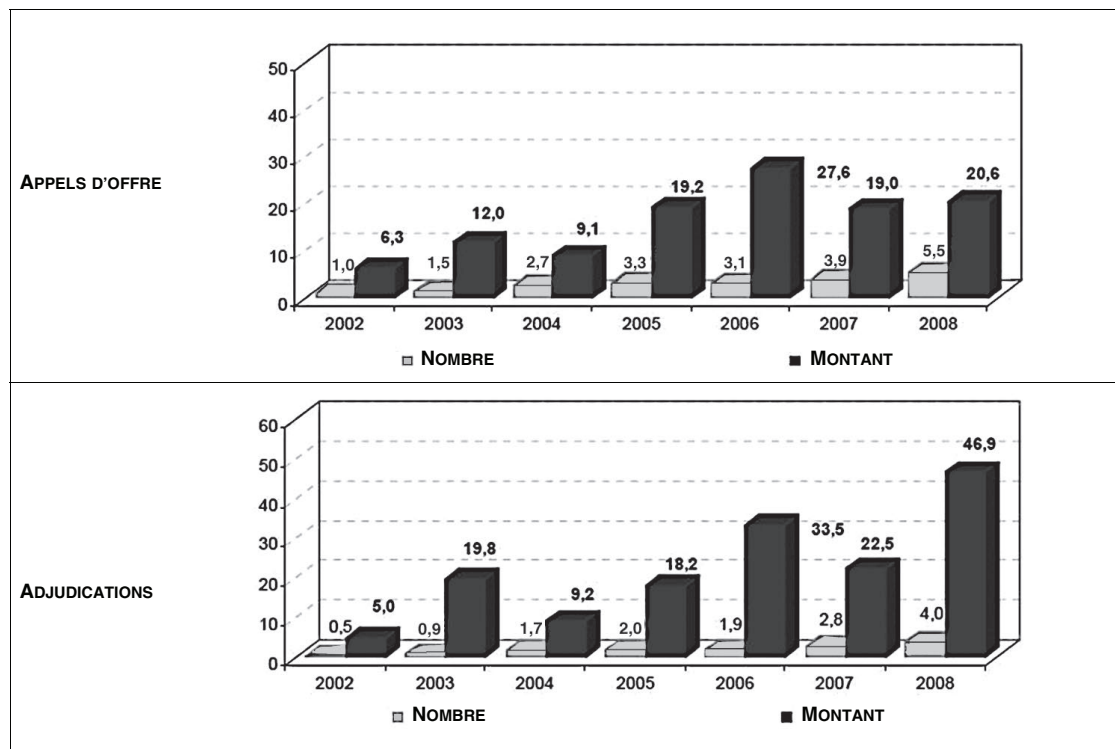
¹⁵⁴ *Fondo Galaxy*, spécialisé dans les infrastructures de transport (le réseau routier, ferroviaire, les aéroports, les ports maritimes); *Fonds F2i*, consacré exclusivement à des investissements dans le secteur des infrastructures (transport, *utilities* et transport d'électricité et de gaz, média et réseaux de télécommunications, production d'énergie électrique à partir d'énergies renouvelables, services publics locaux et infrastructures sociales); *Fondo Abitare Sociale1*, consacré au *Social Housing* en Lombardie; le *Fonds Marguerite*, déjà cité et destiné à financer des initiatives infrastructurelles dans les secteurs de l'énergie, de l'environnement et des transports en Europe; le *Fondo InfraMed*, consacré aux initiatives infrastructurelles des Pays de la côte méridionale de la Méditerranée, en particulier dans les secteurs hydrique, portuaire, ferroviaire et celui des réseaux de transmission électrique.

¹⁵⁵ *Fondaco SGR* est une société indépendante de gestion de l'épargne, dont les fonds communs d'investissement sont réservés à des investisseurs qualifiés. Pour de plus amples informations, consulter le site www.fondacosgr.it

¹⁵⁶ Cf. *Unità Tecnica Finanza di Progetto*, 2010.

¹⁵⁷ Cf. Iossa, Antellini Russo, 2008.

Fig. 2 - Pourcentage de PPP dans les travaux publics en Italie (2002-2008).



Source: Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato. Élaboration CRESME pour la Camera di Commercio de Rome, 2008.

De plus, pendant la phase de conception, il manque également fréquemment un quelconque recours aux études de faisabilité de la part des administrations adjudicatrices; ce qui porte à l'incapacité d'évaluer aussi bien l'intérêt de réaliser le projet sous la forme d'un partenariat que le transfert des risques au secteur privé. Il ne faut pas non plus sous-évaluer les aspects strictement financiers du PPP, étant donné qu'ils sont souvent influencés et strictement subordonnés aux contraintes imposées par le Pacte de Stabilité Interne sur les bilans des Collectivités territoriales et à la période nécessaire pour que les ressources publiques soient effectivement mises à disposition.

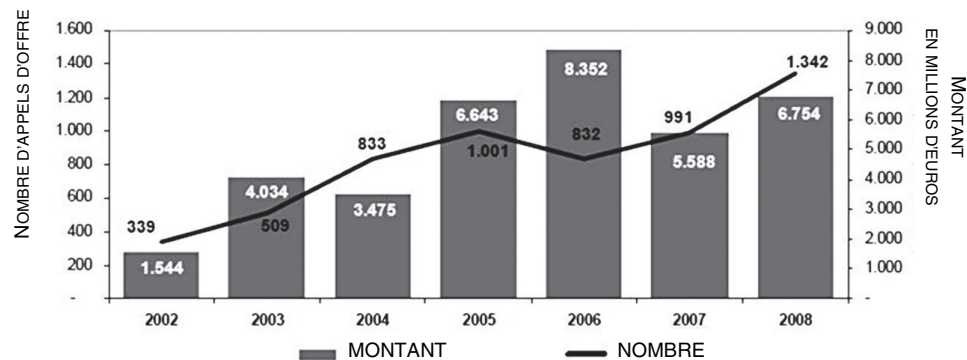
Un autre point critique concerne l'aménagement du territoire italien, parce qu'il y a un manque important de lien et de coordination entre les Régions¹⁵⁸ et l'État pour le recours au financement du projet et cela implique le risque concret d'augmenter le niveau d'incertitude et de complexité dans les rapports avec le secteur privé¹⁵⁹. De plus, les problèmes de la situation italienne dérivent aussi des spécificités du secteur privé concerné par la construction des ouvrages publics car il se caractérise par la présence de peu de sociétés de construction de dimension relativement petite. Ce qui explique la tendance des administrations adjudicatrices à utiliser le prix comme seul critère pour le choix du concessionnaire et à attribuer une plus grande importance à la phase de cons-

¹⁵⁸ Les Régions qui ont légiféré en matière de *project financing*, dans les limites prévues par l'Article 117 de la Constitution, ont été le Frioul-Vénétie Julienne, la Vénétie, les Pouilles et la Sicile; il ne s'agit quelquefois que d'une mise en évidence de l'importance de l'institution. Dans d'autres cas, il existe une réglementation plus détaillée.

¹⁵⁹ Cf. Draghetti, 2005.

truction, ce qui entraîne, d'un côté un faible degré de concurrence dans l'attribution des concessions de travaux publics et, de l'autre, ce qui incite des intermédiaires pour financer les opérations de PPP à la prudence, car il n'est pas possible de remplacer facilement un concessionnaire qui ne respecte pas les objectifs et les obligations contractuelles.

Fig. 3 - Évolution des appels d'offre des PPP en Italie (2002-2008).



Source: Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato. Élaboration CRESME pour la Camera di Commercio de Rome, 2008.

Si l'on compare l'expérience italienne avec ce qui s'est passé en Europe, on note que la phase de conception des opérations de PPP est dépourvue de structuration et que cette carence revêt une importance fondamentale dans les interventions de développement urbain et d'aménagement du territoire, aussi bien pour ce qui concerne la création d'un consensus autour de l'initiative, avec l'implication active des habitants intéressés que pour l'évaluation *ex ante* des implications socio-économiques et de la durabilité environnementale du projet. Il y a une incapacité de fond, en particulier de la part de l'Administration Publique, à atténuer ce qu'on appelle le risque environnemental¹⁶⁰, là où on prend en compte toutes les retombées négatives possibles de l'intervention sur le territoire et donc également sur le contexte socio-culturel dans lequel l'initiative de PPP, qu'il s'agisse de la construction d'une infrastructure ou de la fourniture d'un service, doit être réalisée. Il s'agit d'un risque qui concerne aussi bien la phase d'organisation et de construction que celle concernant la gestion proprement dite. S'il n'est pas convenablement évalué et financé, il peut susciter d'une part, une opposition publique avec des difficultés opérationnelles successives et des retards et, de l'autre, il peut empêcher la réalisation des objectifs de politique territoriale fixés au préalable.

La prévention des conflits qui peut surgir d'une réduction incomplète ou incorrecte du risque environnemental, comme ceux créés par la modification des équilibres territoriaux ou ceux générés par l'affrontement entre les intérêts publics et privés devrait revenir à l'Administration Publique qui, en réalité se révèle être inadaptée à le faire, par manque de compétence pour analyser toutes les variables, aussi bien économiques que sociales, qui caractérisent le système territorial où on veut réaliser l'intervention. Le rôle de figures professionnelles capables d'une analyse d'ensemble des facteurs qui influencent la réalisation et la gestion d'un projet de développement urbain et d'aménagement du territoire¹⁶¹ revêt donc une signification particulière. Ces

¹⁶⁰ Cf. Cori, 2006.

¹⁶¹ Il s'agit de figures professionnelles hautement qualifiées, avec une solide formation, comme celle du Géographe et donc, engagées dans la gestion du territoire et dans la promotion de son atout compétitif, dans la localisation optimale des entreprises, dans l'acquisition et l'élaboration statistique et cartographique des

figures plus ou moins absentes dans les phases d'organisation des opérations de partenariat sont en effet capables de différencier d'individualiser les problématiques conflictuelles qui dérivent de la rencontre entre objectifs globaux, comme dans le cas des grandes infrastructures planifiées au niveau national, et intérêts locaux. De même, elles peuvent individualiser au mieux les atouts et les faiblesses des zones territoriales qui font l'objet d'une intervention. De plus, le recours à des compétences spécialisées peut permettre de combler les carences dans les études de faisabilité, qui se limitent aujourd'hui à l'analyse des aspects économiques et financiers du projet, et donc la pleine réalisation de l'Art. 128 du Code des marchés publics, qui prévoit, dans le cadre de l'étude de faisabilité, l'analyse de l'état des lieux de chaque intervention dans ses éventuelles composantes historiques, artistiques, architecturales et paysagistes et dans ses composantes de durabilité environnementale, socio-économique, administrative et technique.

3. Analyses et évaluations économiques et territoriales dans les Régions de l'Objectif Convergence.

Comme il a été mis en évidence, l'implication des ressources privées dans le financement et dans la gestion des interventions, qui pèsent sur le développement urbain et sur l'aménagement du territoire a été soutenue par les Institutions européennes à plusieurs occasions. Les différents pays, considérés dans cette étude, se sont appropriés de différentes façons, cette perspective et ont traduit dans la réalité les potentialités du PPP appliqué au développement urbain et à l'aménagement du territoire, alors qu'en Italie, comme nous avons pu très largement le constater, le PPP a encore du mal à être utilisé comme instrument pour la réalisation des objectifs de programmation du développement durable et de planification du territoire. Les initiatives partenariales liées au développement local ont reçu un soutien particulier, par le versement des Fonds Structurels aux régions européennes sous-développées pour la valorisation des ressources locales et l'implication des acteurs privés dans la conception et la réalisation des interventions territoriales. Le Projet Intégré Territorial a été l'instrument de cette stratégie. Il consiste en un ensemble d'actions intersectorielles, connectées et reliées qui, impliquant des acteurs publics et privés, convergent vers la réalisation d'un objectif commun de développement du territoire. Les objectifs de la conception intégrée ne peuvent cependant pas faire abstraction de l'analyse du contexte, autrement dit de l'identification des orientations communautaires concernant l'utilisation des Fonds Structurels destinée au développement urbain et à l'aménagement du territoire.

Les Fonds
Structurels pour
l'Objectif
Convergence

Pour la Commission Européenne, une plus grande participation de capital privé devrait porter à une conception, une sélection et une gestion plus efficace des projets de développement local dans les régions moins avancées¹⁶², comprises dans l'ex Objectif 1¹⁶³, celles dont le PNB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire¹⁶⁴. Pour ce qui concerne l'Italie, les Régions concernées par l'Objectif 1 étaient la Basilicate, la Calabre, la Campanie, les Pouilles, la

données et des variables territoriales pour les différents secteurs économiques. Les connaissances du Géographe sont en particulier liées à la rédaction des études d'aménagement territorial et environnemental, aussi bien des infrastructures à réaliser que de l'articulation des services à fournir, aidant ainsi à combler le déficit cognitif de l'Administration Publique face aux études d'impact environnemental très souvent effectuées de façon lacunaire et insatisfaisante. De la même façon, sa capacité à individualiser les catégories de sujets concernés par la décision finale de l'Administration est d'une importance cruciale. Ainsi, il permet au décideur public d'inclure dans le processus tous les acteurs qui expriment leur intérêt par rapport aux projets examinés, en réduisant par conséquent les phénomènes de conflit et en permettant d'obtenir le consensus autour de l'initiative.

¹⁶² Cf. Commissione Europea (b), 2004.

¹⁶³ Pour la programmation 2000-2006, l'Objectif *Convergence* était appelé Objectif 1.

¹⁶⁴ Le PIB est calculé selon les critères du pouvoir d'achat et sur la base des données disponibles au 26 Mars 1999. La liste des 60 régions européennes admises dans l'Objectif 1 a été établie par la Décision de la Commission Européenne n. 502 du 1er Juillet 1999 par rapport aux régions concernées par l'Objectif 1 des Fonds Structurels.

Sardaigne et la Sicile. Il faut y ajouter le Molise en situation transitoire, afin de faciliter sa sortie du soutien des Fonds Structurels et permettre la consolidation des objectifs atteints, grâce aux interventions structurelles précédentes¹⁶⁵.

L'accès aux financements est réglé par une série de documents programmatiques: le Cadre Communautaire d'Appui, les Programmes Opérationnels Nationaux, les Programmes Opérationnels Régionaux. Le Cadre Communautaire d'Appui individualise les priorités stratégiques pour les choix d'investissement à réaliser pendant la période de programmation, en les subdivisant en Axes. Pour la période 2000-2006, la répartition était la suivante¹⁶⁶: Axe I - Valorisation des ressources naturelles et environnementales (Ressources naturelles); Axe II - Valorisation des ressources culturelles et historiques (Ressources culturelles); Axe III - Valorisation des ressources humaines (Ressources humaines); Axe IV - Renforcement et valorisation des systèmes locaux de développement (Systèmes locaux de développement); Axe V - Amélioration de la qualité des villes, des Institutions locales et de la vie associée (Ville); Axe VI - Renforcement des réseaux des services et des points de connexion (Réseaux de services et points de connexion).

L'objectif général du Cadre Communautaire d'Appui, représente donc le réceptacle de différentes tensions, au niveau socio-économique, physique et environnemental dans des quartiers et des zones urbaines dégradées, à partir des lignes directrices suivantes: améliorer l'articulation du rôle et des fonctions et services spécialisés; améliorer la qualité de la vie, en augmentant la jouissance de l'espace urbain de la part des habitants, également avec des politiques inhérentes à la réhabilitation des centres historiques; renforcer le capital social, en pourvoyant aux besoins de base avec des politiques d'économie sociale, de requalification des services et en favorisant l'augmentation de figures professionnelles d'aide au contexte social¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Les instruments financiers principaux qui ont financé l'Objectif 1 dans la période 2000-2006, pour un montant total de 136 milliards d'euros, dont presque 22 consacrés aux Régions de l'Italie du Sud, ont été le Fonds Social Européen cité plus haut, le Fonds Européen pour le Développement Régional, le Fonds Européen pour l'Agriculture et l'Instrument Financier pour l'Orientation de la Pêche. A ces différents instruments, s'ajoute le Fonds de Cohésion, un fonds spécial créé en 1994 pour favoriser les États Membres où le PIB ne dépassait pas 90 % de la moyenne communautaire. Depuis 2004 les États bénéficiant de ce fonds sont: la Grèce, le Portugal, l'Espagne, Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie.

¹⁶⁶ Les Axes ont été définis sur la base d'une ligne d'intervention intégrée qui, grâce à la fusion de tous les secteurs, soit en mesure de faire converger la valorisation des ressources dans le Sud de l'Italie et de l'Europe. L'articulation de la stratégie en Axes prioritaires a pour but de concentrer les interventions dans les zones sous-développées afin de relancer l'économie et d'assurer le soutien nécessaire aux réalités locales. L'Axe Ville en particulier est consacré à renforcer et à améliorer le rôle des villes dans les programmations régionales et représente un exemple intéressant de programmation communautaire au niveau européen, étant donné qu'il anticipe de nombreux concepts et stratégies reprises dans les *Lignes Directrices et les Règlements de la Communauté Européenne pour la période 2007-2013*, représentant ainsi une sorte de vision stratégique pour l'approche, avec la prochaine programmation, des *urban dimensions*. Les fonds ont été presque entièrement consacrés à chaque Commune et à leurs consortiums, tout en respectant le critère du Cadre Communautaire d'Appui qui délègue aux villes le rôle fondamental de guide stratégique à caractère territorial. En effet, les objectifs du Cadre Communautaire d'Appui résument et coordonnent une multiplicité d'intérêts et d'objectifs, qui sont les résultats de la succession de différentes typologies d'intervention territoriale, avec le risque de tomber dans des généralités au détriment d'intentions compréhensibles de transformation et de développement urbain (Cf. Consiglio dell'Unione Europea, 1999).

¹⁶⁷ A ces objectifs de base, le Cadre Communautaire d'Appui adjoint des interventions synergiques parallèles, comme par exemple renforcer le rôle des Régions dans la création des réseaux territoriaux rationnels, éviter la dispersion financière et la fragmentation des investissements, promouvoir la synergie avec le secteur privé, utiliser les systèmes innovateurs pour une plus grande implication du secteur privé dans la réalisation des projets (Société de Transformation Urbaine, Sociétés Mixtes etc.).

Parmi les autres documents programmatiques, on compte les Programmes Opérationnels, élaborés par les Autorités de Gestion compétentes (nationales et régionales) et approuvés par la Commission Européenne afin de mettre en place le Cadre Communautaire d'Appui; chacun d'eux comprend: une description spécifique de la stratégie poursuivie et des Axes prioritaires d'intervention, ainsi qu'ils ont été définis; une description synthétique des mesures qui mettent en place les priorités spécifiques et qui sont à leur tour, les réceptacles pluriannuels de chaque projet; un plan financier qui, pour chaque Axe prioritaire et pour chaque année, indique la répartition des Fonds Structurels et des autres fonds engagés, étant donné que les Programmes Opérationnels sont également cofinancés par des fonds publics nationaux et régionaux¹⁶⁸.

Viennent ensuite les Programmes Opérationnels Nationaux qui opèrent au niveau national et comptent sept types différents. Ils interviennent dans le domaine de l'école, la sécurité, le développement local, les transports, la pêche, l'assistance technique et les actions d'aménagement, alors que les Programmes Opérationnels Régionaux, instruments de niveau local élaborés par les Régions, se divisent plus particulièrement en: analyse de la situation de base, stratégie de développement, axes prioritaires d'intervention, mesures du programme, plan financier et dispositions de mise en œuvre¹⁶⁹.

L'Objectif *Convergence* a été introduit pour la période 2007-2013 et il hérite des objectifs et des instruments du précédent Objectif 1 et, comme ce dernier, il s'adresse aux régions les moins avancées de l'Europe. Cet instrument reprend l'organisation et la structure opérationnelle du précédent Objectif 1, en réutilisant les instruments du Programme Opérationnel National et du Programme Opérationnel Régional. Le nouvel Objectif 1 se propose en particulier de réaliser: les conditions pour une croissance économique pour favoriser l'emploi, en encourageant les investissements dans les personnes et dans les ressources physiques territoriales; l'innovation et le développement de la société de la connaissance; l'adaptabilité aux changements économiques et sociaux de chaque zone d'intervention; la protection de l'environnement; l'efficacité et l'assouplissement bureaucratique. Les zones d'intervention, au contraire, qui bénéficient du programme structurel sont les Régions avec un Produit Intérieur Brut par habitant, calculé sur la base des données relatives aux trois dernières années précédant l'adoption du règlement sur les Fonds Structurels, inférieur à 75% de la moyenne de l'Union Européenne élargie¹⁷⁰.

Contrairement au précédent Objectif 1, l'actuel Objectif *Convergence* n'utilise pas les instruments du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole et de l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche, étant donné que dans les plans de Bruxelles, la pêche et l'agriculture occupent une place à part, alors que les instruments d'action que sont le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de Cohésion ne subissent aucune altération. Le nouvel Objectif vise à accélérer la convergence des États Membres et des Régions en retard de développement, en améliorant les conditions pour la croissance et l'emploi par l'augmentation et l'amélioration de la qualité des investissements en capital physique et humain; le développement de l'innovation et de la société de la connaissance ainsi que de l'adaptabilité aux

¹⁶⁸ Les mesures à réaliser à l'intérieur du programme sont contenues dans le Complément de Programmation, autrement dit le document de mise en œuvre de la stratégie et des Axes prioritaires du Programme Opérationnel, contenant les éléments détaillés au niveau des mesures.

¹⁶⁹ Les Autorités de Gestion sont les Ministères de référence, comme ceux de l'Éducation Nationale, de l'Université et de la Recherche, de l'Intérieur, des Activités Productives, des Infrastructures et des Transports, des Politiques Agricoles et Forestières, de l'Économie et des Finances.

¹⁷⁰ Ont été également incluses les Régions qui dépassent ce seuil à cause de ce qu'on appelle l'*effet statistique*, qui est dû à l'entrée des dix nouveaux États Membres (avec un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne européenne à 15 États Membres, mais avec un PIB par habitant supérieur à 75 % de la moyenne de l'Union Européenne à 25 États). Pour ces Régions, un soutien économique transitoire est en effet prévu (*pashing out*).

changements économiques et sociaux; la protection et la qualité de l'environnement; l'efficacité administrative¹⁷¹.

En Juillet 2007, la Commission Européenne a approuvé la proposition italienne de *Cadre Stratégique National pour la Politique Régionale de Développement 2007-2013*, qui contient les dispositions générales pour la Gestion des Fonds Structurels¹⁷². Le Comité Interministériel italien pour la Programmation Économique, lors de la rédaction de la proposition, a voulu élaborer à un instrument de programmation commun pour les politiques régionales, communautaire et nationale, avec pour objectif d'unir la compétitivité économique, la cohésion sociale et la valorisation du patrimoine territorial, dans le respect absolu des orientations de la Commission Européenne à propos de l'intégration de la dimension territoriale et urbaine dans la politique de développement régional¹⁷³.

L'utilisation des Fonds Structurels a stimulé l'élaboration d'un système financier pour les interventions dans les zones sous-développées en 2001, avec l'attribution de ressources pour le rééquilibrage économique et social et pour le développement local des zones concernées, et en 2002 en instituant un Fonds pour les Zones Sous-utilisées et en utilisant le Fonds pour les aides aux entreprises avec les mêmes finalités de rééquilibrage socio-économique. La mise de côté de ressources, dont l'utilisation a toujours été subordonnée à une modalité cohérente de programmation par l'Accord de Programme Cadre entre les Administrations Publiques bénéficiaires, s'est poursuivie au cours des années; la dernière nouveauté introduite par le législateur concernait l'institution du fonds pour la compétitivité et le développement¹⁷⁴ pour le financement des projets d'innovation industrielle dans les domaines de l'efficacité énergétique, de la mobilité durable, des nouvelles technologies de la vie, des nouvelles technologies pour le *made in Italy*, des innovations technologiques pour le patrimoine et les activités culturelles¹⁷⁵. Pour les besoins de cette étude, les paragraphes qui suivent proposent une analyse globale — avec une vision d'ensemble sur l'état de réalisation des objectifs du Cadre Communautaire d'Appui concernant l'Axe Ville — des interventions cofinancées par les Fonds Structurels, réalisées et programmées dans les Régions de l'Objectif *Convergence*, allant des caractéristiques des Programmes Intégrés Territoriaux et des expériences de Projet Urbain Intégré, pour se conclure avec l'analyse de l'impact socio-économique exercé et exerçable par l'intermédiaire de tels instruments.

¹⁷¹ En Italie, les Régions faisant partie de l'actuel Objectif *Convergence* sont la Campanie, la Sicile, la Calabre et les Pouilles. La Basilicate est au contraire dans la phase du *pashing out*. Par conséquent, elle bénéficie d'un régime transitoire, utile le temps qu'elle sorte du programme (à moyen terme), à condition que les résultats atteints soient consolidés. Ce régime transitoire bénéficie de 81,54% de l'ensemble des ressources des Fonds Structurels autrement dit presque 283 milliards d'euros, dont 21,6 sont destinés à l'Italie. Suite à la Décision de la Commission 2006/595/CE, les fonds entre 2007 et 2013 pour les Régions italiennes de l'Objectif *Convergence* vont des 2,8 milliards d'euros par an de 2007 pour atteindre les 3,2 milliards par an de 2013, pour un montant total de 21,2 milliards d'euros. La Basilicate, qui bénéficiera d'un soutien à caractère transitoire, pourra disposer d'un montant qui s'élève à 387 millions d'euros (Cf. Ministero dello Sviluppo Economico, 2007).

¹⁷² Le Cadre Stratégique National reprend les principes de la programmation, de la subsidiarité, du partenariat, de la suppléantarité et de la proportionnalité et donne un rôle central à la production des services essentiels et collectifs pour la qualité de la vie des habitants et pour la création d'un environnement favorable aux investissements des entreprises. Il s'agit de services collectifs, tels que la gestion des déchets urbains et des services hydriques, la qualité de l'éducation scolaire, l'attention apportée à l'enfance et aux personnes âgées. Dans le document, il est demandé, comme condition nécessaire pour le succès de la nouvelle politique régionale commune, une amélioration de l'activité de coordination entre tous les niveaux impliqués dans la programmation et la gestion des interventions prévues par la politique régionale.

¹⁷³ L'Italie a donc également décidé de faire converger la programmation des différentes sources de financement dans une politique régionale commune, financée aussi bien par des fonds communautaires que par les ressources nationales supplémentaires.

¹⁷⁴ Loi du 27 Décembre 2006 *Dispositions pour la formation du bilan annuel et pluriannuel de l'État (Loi de Finances 2007)*.

¹⁷⁵ Cf. Gallia, 2008.

L'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, auprès du Département pour le Développement et la Cohésion Économique du Ministère du Développement Économique, a rendu public les instruments et les données, pour l'évaluation des projets et des programmes d'investissement public *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, également afin d'optimiser l'utilisation des Fonds Structurels. Une lecture de l'ensemble des données montre un retard de l'Axe-Ville quant à l'utilisation et la fourniture des ressources. Les niveaux d'engagement et de paiement extraits du Système de Contrôle officiel des Fonds Structurels à la fin de 2005 mettent en évidence un résultat financier inférieur aux valeurs moyennes du Cadre Communautaire d'Appui, en particulier inférieur de 29% pour les engagements et de 17% pour les paiements¹⁷⁶.

État de réalisation des interventions pour l'Axe-Ville

Tab. 2 - Les dépenses de l'Axe - Ville (2005).

TYPLOGIE	COÛT FINANCÉ (M €)	MONTANT ENGAGÉ (M €)	PAIEMENTS EFFECTUÉS (M €)	MONTANT ENGAGÉ/ MONTANT PROGRAMMÉ	MONTANT VERSÉ/ MONTANT PROGRAMMÉ
AXE - VILLE	2.415	1.542	921	49%	32%
INTERVENTIONS COHÉRENTES (IC)	1.007	724	514	59%	45%
INTERVENTIONS NOUVELLES (IN)	1.408	818	407	41%	24%

Source: Elaboration Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006.

Tab. 3 - Les dépenses de l'Axe-Ville dans les Régions italiennes.

ENSEMBLE DES INTERVENTIONS				NOUVELLES INTERVENTIONS			
RESSOURCES PROGRAMMÉES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS RÉGIONAUX (€ 0,00)	COÛT FINANCÉ (€ 0,00)	MONTANT ENGAGÉ/ COÛT FINANCÉ	PAIEMENTS EFFECTUÉS/ COÛT FINANCÉ	COÛT FINANCÉ (€ 0,00)	MONTANT ENGAGÉ/ COÛT FINANCÉ	PAIEMENTS EFFECTUÉS/ COÛT FINANCÉ	
BASILICATE	86.368	39.839	99%	20%	25.220	98%	2%
CALABRE	314.052	487.021	52%	35%	323.376	28%	14%
CAMPANIE	436.668	406.940	46%	29%	90.030	23%	14%
POUILLES	366.784	143.107	100%	68%	125.770	100%	68%
SARDAIGNE	371.902	338.441	47%	33%	237.589	48%	30%
SICILE	533.950	643.657	34%	24%	413.957	30%	17%
TOTAL	2.109.724	2.059.005	49%	32%	1.215.912	41%	24%

Source: Elaboration Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006.

¹⁷⁶ Le Tab. 2 illustre les données globales de dépense alors que le Tab. 3 montre la situation des dépenses dans les différentes Régions. Les tableaux opèrent une importante distinction entre les interventions financées: l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics a, en effet, introduit la définition d'intervention appelée *cohérente* par laquelle, dans le langage conventionnel des fonds communautaires pour le développement régional, on entend une intervention conclue du point de vue comptable dans les interventions financées, même si elle a déjà été précédemment couverte par d'autres sources de financement, et pour cette raison définie à l'origine dans un contexte de programmation différent et souvent, même si ce n'est pas toujours le cas, déjà en cours de réalisation au moment du lancement du programme communautaire; ou bien, associée au programme même après, justement parce qu'en cours de réalisation (Cf. Bianchi, Casavola, 2008).

La Calabre semble se distinguer positivement pour la façon dont les dépenses ont été effectuées, avec un coût admis qui est même supérieur à celui prévu par l'Axe - Ville; cependant, le résultat est principalement généré par les interventions cohérentes, alors que la capacité de concevoir et de réaliser de nouvelles interventions, prévues directement par le Programme Opérationnel Régional et par les projets communaux, apparaît assez limitée. Même chose concernant la Basilicate et la Campanie, avec un résultat inférieur à la moyenne, même en prenant en considération les interventions cohérentes. Dans cette perspective, les données de la Sicile, des Pouilles et de la Sardaigne sont différentes par rapport aux données numériques qui les placent en-dessous de la moyenne; en effet, celles-ci n'ont pas réussi à promouvoir et à développer complètement les nouvelles interventions déterminées directement par le programme.

On peut plus généralement affirmer que les projets cohérents ont été amplement utilisés, avec 41% des ressources programmées, et des données ultérieures provenant du Système de contrôle officiel des Fonds Structurels, qui montrent que ces projets ont été réalisés grâce aux mesures du Fonds Européen pour le Développement Régional pour les Communes chefs-lieux. Ces données indiquent que le plus gros volume et la plus grande capacité de concevoir des projets des Administrations locales les plus grandes et les plus stables ont conduit les Régions à les solliciter davantage en tant que promoteurs des interventions cohérentes, comme cela s'est passé dans les Communes de la Calabre. Cependant, une telle capacité de conception n'a pas été utilisée par les Administrations locales pour la réalisation de projets nouveaux, aussi bien à cause des incertitudes, des retards et des inefficacités dans la définition des rapports administratifs et institutionnels entre les Régions et les Administrations municipales, que pour les obstacles cités précédemment, qui concernent l'aspect organisationnel et qui sont liés au processus d'avancement de la réalisation technique pour chaque intervention¹⁷⁷.

Les données du Système de contrôle officiel des Fonds Structurels montrent que, fin 2005, un total d'un peu moins de 2000 interventions de l'Axe-Ville avait généré des engagements juridiquement contraignants et que dans la plupart des cas, ces derniers ont donné lieu à des paiements. Parmi ceux-ci, les projets cohérents représentent une partie significative avec environ 800 interventions, soit 50% des engagements¹⁷⁸.

Le Tab. 4 présente un cadre de la situation concernant les réalisations de l'Axe-Ville, en différenciant la dimension moyenne et le nombre des interventions par type ou secteur d'investissement.

Il ressort que les interventions d'infrastructure urbaine sont largement majoritaires et en termes financiers elles s'élèvent à environ la moitié de ce qui a été réalisé ou qui est en cours de réalisation; cette vaste gamme concerne des interventions dites *plus classiques*, telles que le mobilier et le décor urbain, l'éclairage, les équipements pour le transport de superficie et les parkings (standards d'urbanisme). La part des structures pour les services publics et sociaux, tels que la construction, l'agrandissement ou l'adéquation de structures et d'espaces réceptacles destinés à cette fonction est importante. Cette action est particulièrement évidente dans les Régions qui ont inclus dans les Programmes Opérationnels Régionaux des mesures pour les services sociaux et les services à la personne, comme le prévoit le Fonds Social Européen. Dans certaines Régions, ce *trend* est ultérieurement mis en place par un effort d'investissement des Organismes à but non lucratif (aides aux entreprises/projets sociaux en Calabre), ou bien des investissements pour la réalisation de plans d'études (comme les Plans de Zone Sociale en Campanie)¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006. Pour de plus amples informations, consulter le site www.dps.mef.gov.it/qcs

¹⁷⁸ Elaboration Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, (2004) sur les Projets Intégrés Urbains.

¹⁷⁹ Les plans et études d'activités de monitoring sont des instruments de planification, d'information et de contrôle de trois secteurs distincts, et plus précisément: la préparation des Plans de Zone Sociale en Campanie;

Tab. 4 - Dimension moyenne des interventions de l'Axe-Ville (2006).

TYPE D'INTERVENTION	DIMENSION MOYENNE DES INTERVENTIONS (€ 0,000)	NOMBRE D'INTERVENTIONS
FORMATION POUR DES PERSONNES TRAVAILLANT DÉJÀ	398	44
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	9.070	52
INFRASTRUCTURES URBAINES	1.382	752
OUVRAGES DE PROTECTION/VALORISATION ENVIRONNEMENTALE	818	18
PLANS, ÉTUDES ET CONTRÔLE	122	458
STRUCTURES POUR LES SERVICES PUBLICS ET SOCIAUX	559	258
STRUCTURES SPORTIVES ET RÉCRÉATIVES	107	179
TRANSFERTS À DES ORGANISMES À BUT NON-LUCRATIF	349	116

Source: Élaboration Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006.

Si les infrastructures de transport sont une branche essentielle de l'Axe-Ville, au niveau financier, compte-tenu du grand nombre des interventions cohérentes dont le coût unitaire est très élevé, dans ce panorama, on note l'absence quasi-totale des interventions pour transferts et services pour les entreprises. En effet, les données du Système de contrôle officiel des Fonds Structurés ne présentent aucun type d'intervention dans ce domaine, ni dans celui de la conception urbaine (Campanie, Pouilles et Sardaigne); la Sicile fait figure d'exception; cependant les aides aux entreprises sur les projets urbains de Catane et Palerme font partie de l'Axe - Développement local.

Les plus grandes difficultés concernent l'analyse des données pour le peu de projets intégrés où les interventions pour l'aide à l'entrepreneuriat constituent l'ossature centrale de la stratégie du projet local (exemple de Crotone, avec dix interventions diversifiées et sans aucune croissance économique pour une dépense d'un peu plus de 20.000 euros). Enfin, on remarque la faible ou l'absence d'incidence des interventions en matière de patrimoine culturel, travaux de protection et de valorisation de l'environnement: dans le premier cas cependant les fonds avaient été programmés dans ce but mais, au cours de la réalisation du processus, les fonds ne sont pas parvenus aux interventions prévues; pour les infrastructures en matière d'environnement le discours est différent, car le secteur a été pénalisé dans la programmation des interventions de la ville, un parcours qui doit nécessairement s'inverser dans le futur, étant donné la priorité décisive pour la programmation urbaine 2007-2013¹⁸⁰.

des mesures de contrôle pour l'environnement durable dans les Pouilles (la pollution électromagnétique ou la pollution acoustique); et en Sicile, la construction d'un système informatique géographique régional satellitaire, accompagnée d'une cartographie adaptée et de points d'information sur le territoire régional.

¹⁸⁰ L'Unité d'Évaluation des Investissements Publics a, en outre, évalué de façon synthétique les activités de programmation et de réalisation mises en place par les Régions et les Collectivités locales (Tab. 5). Certaines considérations importantes peuvent être faites. Chaque Programme Opérationnel Régional, les Compléments de Programmation et les Projets Territoriaux Intégrés ont suivi fidèlement l'objectif de relance et de transformation économique de la ville, mais l'analyse des choix programmatiques (les plans financiers, l'ensemble des interventions approuvées par les Régions et les Collectivités locales pour chaque projet) démontrent une volonté limitée de soutenir la stratégie. Les investissements prévus (comme les transferts aux entreprises, les infrastructures économiques et de services, l'aide à l'entrepreneuriat) sont pratiquement invisibles dans les données de contrôle et, en effet, même certaines interventions prometteuses (comme dans certaines villes de

Le deuxième Objectif de l'Axe-Ville insistait sur l'amélioration de la qualité de la vie des habitants qui devait être atteinte à travers les multiples sphères agissant sur cette dernière. La programmation présente un large éventail de solutions et de propositions convaincantes et cette donne est également confirmée dans la phase de réalisation où les données du Système de contrôle officiel des Fonds Structurels confirment le bon état d'avancement des projets (infrastructure urbaine et autre) pour une augmentation de la qualité de la vie de l'espace public avec un agrandissement des espaces verts, des restaurations fonctionnelles, historiques et artistiques du patrimoine public. Ce jugement positif augmente aussi grâce à la concrétisation des interventions (nouvelles et cohérentes) pour les équipements sportifs, la culture et le temps libre. Ces domaines d'intervention sont en réalité très liés aux priorités des services et des infrastructures sociales. Enfin, beaucoup de ressources ont été envisagées lors de la phase de programmation pour le renforcement du capital social, étant donné que toutes les Régions ont prévu une aide pour l'amélioration des services à la personne, quelquefois intégrée dans les plans d'investissement dans les villes chefs-lieux, en approuvant des financements de projet qui embrassent des zones intercommunales sur l'ensemble du territoire régional. A cela s'ajoute les investissements pour les infrastructures sociales, gérés par le Fonds Européen de Développement Régional¹⁸¹.

L'aspect négatif concerne l'inadéquation de la participation des ressources des acteurs privés dans les projets de développement de l'Axe-Ville, où le peu de projets programmés ont montré d'autres limites au moment où la phase de réalisation se rapprochait. En effet, les Institutions régionales, qui étaient au départ intéressées, se sont souvent soustraites à l'utilisation des fonds de projets contenus dans les Programmes Opérationnels Régionaux, en passant ainsi d'un PPP à un simple appel d'offre, en finissant par mettre de côté l'investissement prévu. Cette considération peut être étendue à l'ensemble du Cadre Communautaire d'Appui, étant donné que les obstacles liés à la réalisation de ce dernier ne concernent pas seulement des dynamiques rigides au niveau local ou national, mais les Fonds Structurels eux-mêmes qui normalement devraient créer plus de conditions favorables à l'expansion du PPP. Par contre, même si la programmation a sous-évalué l'intervention de l'étude et du suivi stratégique et territorial, les données disponibles montrent de bonnes performances concernant la réalisation: des plans sociaux, des systèmes d'information géographique, le contrôle de l'environnement et de la mobilité sont déjà opérationnels dans de nombreuses Régions¹⁸².

Pendant la période de programmation 2000-2006, les Régions du Sud comprises dans l'ex-Objectif 1 ont lancé une expérimentation intense des Projets Territoriaux Intégrés. L'atout maître à la base des Projets Territoriaux Intégrés, héritiers de l'expérience des Pactes Territoriaux, car ce

la Campanie, de la Sardaigne, et de la Sicile) ne suffisent pas à donner une crédibilité et une fiabilité au processus de réalisation du projet, selon les critères de croissance économique et d'innovation de la ville (Cf. Magrassi, 2007).

¹⁸¹ Il faut signaler le Programme Opérationnel Régional des Pouilles, qui a explicitement déclaré la lutte à l'exclusion et à la marginalité, invitant la majorité des centres à une attention constante en partant des zones centrales concernées vers les zones périphériques ou dégradées des cinq chefs-lieux.

¹⁸² Il convient de faire une remarque particulière en ce qui concerne les 55 plans stratégiques, en cours d'élaboration, dans tous les chefs-lieux, en plus des réseaux inter-communaux, financés dans les huit Régions du Sud de l'Italie. L'analyse de 2003 avait démontré combien l'absence, dans les villes, d'une stratégie commune et applicable avait affaibli les possibilités de créer de l'innovation et de la valeur ajoutée dans les choix de programmation des Communes dans les Projets Territoriaux Intégrés. Cette absence a été intégrée dans le processus de révision à moyen terme, insérant ainsi la planification stratégique dans les activités à privilégier en cas de re-programmation. C'est dans cette intention qu'est née la Réserve des Aires Urbaines pour le Sud avec la Délibération du Comité Interministériel pour la Programmation Économique n° 20 de 2004, qui représente une source de financement plus facile pour les plans stratégiques soutenus par le Fonds pour les Zones Sous-utilisées (Cf. Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2006).

sont des instruments visant à saisir et à exprimer la multisectorialité des politiques urbaines et territoriales, est la conception articulée de l'idée de territoire.

Tab. 5 - Évaluation des objectifs du Cadre Communautaire d'Appui 2000-2006.

1 = bonne 2 = passable 3 = faible 4 = insuffisante	PROGRAMMATION	RÉALISATION
OBJECTIFS STRATÉGIQUES		
TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE	3	4
QUALITÉ URBAINE	1	1
DÉVELOPPEMENT SOCIAL	1	2
OBJECTIFS INSTRUMENTAUX		
INTÉGRATION	1	2
CONCENTRATION	1	2
PARTICIPATION DES ACTEURS PRIVÉS	3	4
DÉVELOPPEMENT SYSTÈMES DE PLANIFICATION RÉGIONALE ET LOCALE	3	2

Source: Élaboration Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006.

Ce dernier est considéré, au départ, comme un simple support, autrement dit un milieu spatial des interactions entre les participants aux actions de développement local, donc comme réceptacle de ressources potentielles matérielles et immatérielles¹⁸³.

Le Projet
Territorial
Intégré dans le
Sud de l'Italie

Dans la perspective du projet intégré, le territoire finit par assumer la fonction de réseau entre sujets publics et privés, capables de s'auto-organiser afin d'auto-concevoir leur propre développement¹⁸⁴. De plus, dans le cas de la politique régionale communautaire, le principe du partenariat, qui prévoit l'implication de partenaires économiques et sociaux dans toutes les phases du processus d'intervention, est un élément solide. Il est demandé aux différentes Autorités nationales de le respecter. Ce respect est prévu par la législation qui règlemente l'utilisation légitime des Fonds Structurels¹⁸⁵.

L'élément qui distingue les Projets Territoriaux Intégrés à l'intérieur des Programmes Opérationnels Régionaux est donc la volonté de ramener à un seul but ces groupes d'intervention qui constituent une réponse aux exigences et aux potentialités d'une zone territoriale spécifique. La finalité unique des projets est exprimée par ce qu'on appelle l'*idée force* autrement dit l'objectif de synthèse commun à toutes les interventions prévues par le projet en vue d'un changement à appliquer au niveau national. La définition des *idées force* est le fruit de la rencontre entre la

¹⁸³ Les idées de territoire comme support et réceptacle se mélangent dans l'interaction entre les acteurs destinée à la valorisation des ressources locales et à leur transformation en ressources dont on peut jouir et que l'on peut exporter.

¹⁸⁴ Cf. Dematteis, 2004.

¹⁸⁵ L'implication des représentants des intérêts des entreprises, des travailleurs et des citoyens est désormais une pratique consolidée non seulement dans la phase de préparation des programmes mais également au cours de leur réalisation, à travers la participation des Organismes de Surveillance des sujets qui représentent les intérêts concernés. Les Projets Territoriaux Intégrés partent donc de politiques se basant et encourageant les consultations partenariales pour étendre la même méthode participative à des groupes d'interventions intégrées au niveau local (Cf. Consiglio dell'Unione Europea, 2006).

volonté régionale et locale: la première impliquée pour atteindre les objectifs définis dans les Programmes Opérationnels Régionaux; la seconde est le fruit des attentes des acteurs locaux¹⁸⁶.

Malgré la possibilité offerte par le renvoi du Cadre Communautaire d'Appui Objectif 1 au projet intégré, le document n'identifiait pas cette modalité opérationnelle destinée au développement local au sens propre, comme l'ouverture de la participation aux sujets privés ou la décentralisation des pouvoirs aux Collectivités locales; ces arguments n'apparaissaient pas dans la définition du Cadre Communautaire d'Appui concernant le projet intégré. C'est une des raisons de la disponibilité fragmentaire d'informations sur la quantité et la qualité des Projets Territoriaux Intégrés, à laquelle il faut ajouter le lancement d'ensemble retardé des initiatives de Projets Territoriaux Intégrés, qui dans certaines Régions du Sud n'ont revêtu une physionomie définitive qu'à la fin de 2004; l'instabilité dans le panel des interventions financières des Projets Territoriaux Intégrés, même après cette date; l'inadaptation du Système du contrôle officiel des Fonds Structurels, qui n'avait pas été pensé pour prendre en compte les logiques des interventions contenues dans les Projets Territoriaux Intégrés¹⁸⁷. Il est utile, à ce sujet de se référer au Système de Monitoring géo-référencé des Projets Territoriaux Intégrés, dont s'occupe l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, qui puise des données du Système de contrôle officiel des Fonds Structurels, mais contient des informations supplémentaires spécifiques, relatives aux aspects stratégiques, institutionnels et opérationnels des projets intégrés¹⁸⁸.

Dans le Sud, on dénombre 200 initiatives qui peuvent être classées comme des projets intégrés, inscrits dans la programmation communautaire 2000-2006. Seule une partie de ces projets répond en tous points à la dénomination de Projets Territoriaux Intégrés, étant donné que les Régions ont souvent utilisé des acronymes différents quand elles ont eu recours au projet intégré et cela a des répercussions sur les difficultés que nous avons rencontrées pour fournir des données fiables sur la situation des Projets Territoriaux Intégrés¹⁸⁹. Il est donc possible d'examiner la distribution

¹⁸⁶ Cependant, il s'agit plus souvent d'une confrontation animée que d'une rencontre entre les deux volontés, qui émerge du flou de nombreuses *idées force*, dont certaines ont été définies avant l'élaboration concrète des interventions alors que pour d'autres, la formulation a eu lieu après. Par conséquent la fonction de l'*idée force* a été de trouver la rationalité collective en amont, en répertoriant les logiques de leur intégration (Cf. Palermo, 2004, pp. 327 et suiv.).

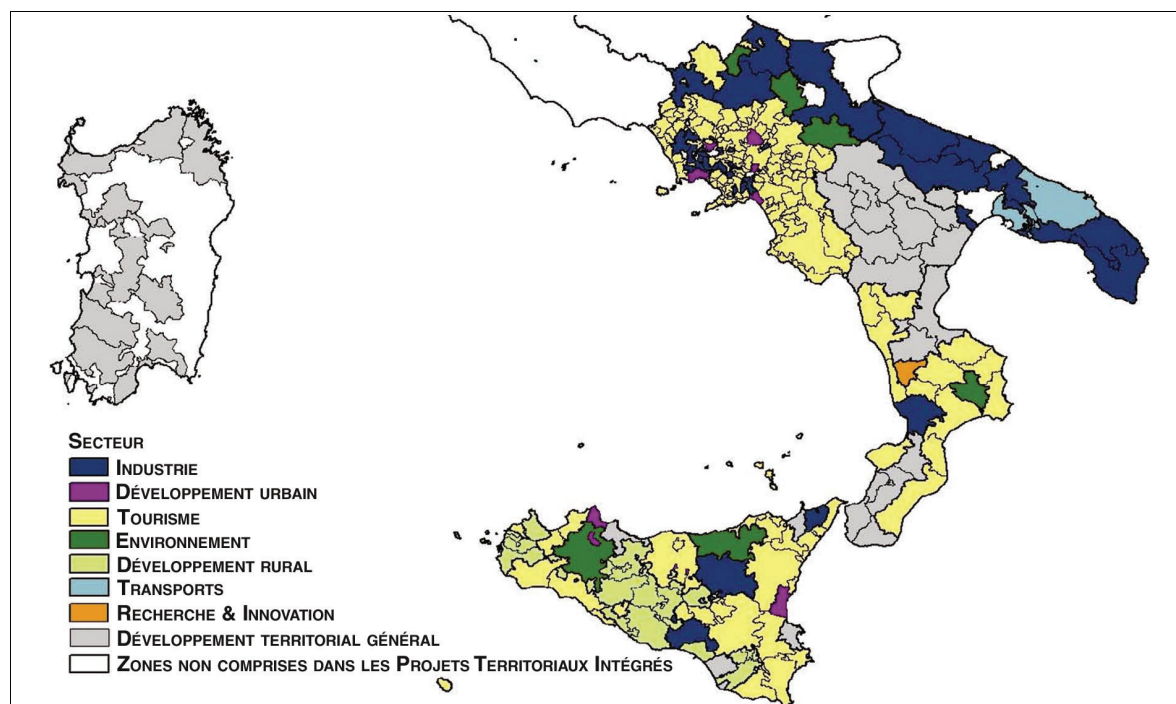
¹⁸⁷ Les Projets Territoriaux Intégrés apparaissent aujourd'hui dans le Système de monitoring officiel des Fonds Structurels de façon indirecte, à travers chacune des initiatives de projet contenue à l'intérieur, et considérée comme faisant partie d'un Projet Territorial Intégré par une variable supplémentaire qui la caractérise. Cependant, une telle modalité d'identification, outre qu'elle est établie tardivement dans l'expérience de monitoring n'est pas de toute façon, exhaustive et pâtit énormément des pratiques hétérogènes par lesquelles les gestionnaires de programmes insèrent les projets dans le système de monitoring (Cf. Bianchi, Casavola, 2008).

¹⁸⁸ Il n'est par contre pas nécessaire de faire une reconstruction détaillée des cadres de programmation de départ des Projets Territoriaux Intégrés, étant donné que l'activité de programmation, si l'on s'en tient aux expériences passées, ne s'est jamais limitée à la phase initiale du cycle de vie des programmes en question mais elle s'est prolongée dans les phases successives, car une logique d'intégration des interventions capable de muter rapidement, en fonction de nouvelles exigences sociales et économiques, constitue une caractéristique typique du projet intégré.

¹⁸⁹ Par conséquent, les Projets Territoriaux Intégrés dans les sept Régions de l'ex Objectif 1 sont au total 156. Ils correspondent aux projets présents dans le système de monitoring géo-référencé. Les Projets de zone comprennent toutes les initiatives qui ont trouvé un facteur thématique suffisant pour le transformer en *idée force* afin de valoriser les ressources locales; les Programmes de zone ont des objectifs généraux de développement économique alors que les Projets Urbains concentrent les interventions de développement dans des zones caractérisées par la présence d'une ville. Certains projets échappent aux relevés de l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, comme les Projets Intégrés pour le Développement rural financés uniquement par le Fonds Européen pour l'Agriculture, fonds structurel qui n'a pas financé les Projets Territoriaux Intégrés plus généralistes et les différents projets intégrés dans le secteur touristique.

thématique des *idées force* des Projets Territoriaux Intégrés en question grâce à la classification utilisée à l'intérieur du Réseau des groupes d'experts chargés de l'évaluation.

Fig. 4 - Distribution thématique des *idées force* des Projets Territoriaux Intégrés.



Source: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, 2008.

Il émerge de la Fig. 4 une présence massive d'*idées force* liées au développement touristique, et dues à un potentiel économique inexprimé des ressources locales artistiques, culturelles et environnementales; viennent ensuite les autres catégories comme le développement industriel, rural et urbain. Il y a une caractéristique évidente concernant le fait que les Projets Territoriaux Intégrés recouvrent la quasi totalité du territoire faisant l'objet de l'action du Cadre Communautaire d'Appui. Les 156 Projets Territoriaux Intégrés ont reçu, si l'on tient compte des dossiers approuvés au départ, un peu plus de 16 % des ressources des Programmes Opérationnels Régionaux. Le Tab. 6 met en évidence la divergence des choix entre les Régions en matière de nombre et de dimension moyenne des projets intégrés¹⁹⁰.

¹⁹⁰ En Calabre, les Projets Territoriaux Intégrés, même si leur nombre se maintient, ont subi une réorganisation thématique et financière. La Sardaigne se distingue par le faible poids financier représenté par les Projets Territoriaux Intégrés dans l'ensemble du Programme Opérationnel Régional, dû à leur nombre réduit; actuellement, de nouvelles formes de projet intégré sont en cours, avec des modalités qui cherchent à compléter la couverture du point de vue thématique et territorial, de ce qui au niveau régional a longtemps été vécu comme un processus tronqué. Le choix des Pouilles d'appliquer le projet intégré à des milieux territoriaux plutôt vastes implique un coût financier élevé des projets. La plus grande partie des ressources utilisées sont celles qui sont mises à la disposition des Programmes Opérationnels Régionaux, même si la part des financements publics provenant d'autres sources n'est pas négligeable. La Campanie en est un bon exemple car elle expérimente un financement non communautaire des Projets Territoriaux Intégrés s'élevant à 40% de la valeur des projets intégrés. Cette donnée, associée à celle sur la variété des fonds communautaires utilisés, donne une idée des Projets Territoriaux Intégrés comme expérience d'intégration et de programmation avec des sources financières

Tab. 6 - Coût financier absolu et relatif des Projets Territoriaux Intégrés par Région.

RÉGIONS	NOMBRE DE PROJETS TERRITORIAUX INTÉGRÉS	RESSOURCES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS RÉGIONAUX FORMELLEMENT ATTRIBUÉES AUX PROJETS TERRITORIAUX INTÉGRÉS	VALEUR MOYENNE DU PROJET TERRITORIAL INTÉGRÉ	PART DES PROJETS TERRITORIAUX INTÉGRÉS DANS LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS RÉGIONAUX
BASILICATE	10	310.063.563	31.006.356	18,3
CALABRE	29	428.308.290	14.769.251	10,6
CAMPANIE	51	2.035.108.947	39.904.097	26,3
MOLISE	7	63.119.837	9.017.120	13,4
POUILLES	10	714.503.537	71.450.354	13,7
SARDAIGNE	13	353.365.299	27.181.946	8,3
SICILE	36	1.342.045.951	37.279.054	15,9
TOTAL	156	5.246.515.424	33.631.509	16,4

Source: Monitoring géo-référencé des Projets Territoriaux Intégrés, Département des Politiques de Développement, Retenuv, 2008.

Pour ce qui concerne la destination des ressources allouées, il est utile d'observer la répartition programmée par les Projets Territoriaux Intégrés entre les trois types d'opérations, qui résument bien de façon synthétique les réalisations typiques des projets de développement: infrastructures, aides aux entreprises et interventions de nature immatérielle, réalisées à travers l'acquisition de biens ou, plus généralement de services. Environ 20% des ressources est programmé pour être transféré au secteur privé sous forme d'aide aux entreprises; cependant, la catégorie qui bénéficie de la majorité absolue des ressources est celle des infrastructures¹⁹¹.

La dimension des infrastructures de transport prend une place moins importante dans les Projets Territoriaux Intégrés avec des valeurs moyennes pour les interventions autour de 330.000 euros et ce, en raison de la nature évidemment très différente des interventions de plus vastes dimensions en matière de transports qui, dans les Projets Territoriaux Intégrés ne sont pas planifiées, laissant de l'espace aux petites interventions de maintenance et à la construction d'infrastructures locales de transport¹⁹².

différentes, une sorte d'anticipation à l'échelle territoriale réduite de la programmation commune des ressources pour le développement introduite dans le cycle 2007-2013. Parmi les Fonds Structuraux, le Fonds Européen de Développement Régional occupe une place dominante, avec le Fonds de Développement Rural et le Fonds Social Européen qui dépassent à eux trois un quart de l'ensemble des ressources programmées uniquement pour la Basilicate, le Molise et les Pouilles.

¹⁹¹ Nous avons pensé utile de faire une présentation détaillée des interventions faisant partie des Projets Territoriaux Intégrés, afin de mieux identifier les effets de changement attendus par le projet intégré. La catégorie des interventions sur le patrimoine culturel recueille le pourcentage le plus élevé de ressources, avec 924 interventions, ce qui laisserait supposer une attention excessive des Projets Territoriaux Intégrés à la promotion du développement local par la valorisation du patrimoine culturel, même s'il faut rappeler que c'est le Cadre Communautaire d'Appui qui a voulu le premier orienter les Régions vers le projet intégré, comme modalité privilégiée pour la valorisation des ressources culturelles pour le développement.

¹⁹² Même les réseaux infrastructurels civils sont en nombre réduit, étant donné que cette catégorie d'interventions est prévue principalement par les instruments de programmation générale comme les plans territoriaux sectoriels de zones étendues; cependant, il n'y a aucun doute sur l'importance de ce type d'interventions qui

Par contre, les interventions de nature non matérielle telles que la formation et le soutien aux services pour l'emploi dépassent 40 % des ressources consacrées à ce type d'interventions, suivies par les études, les campagnes promotionnelles et d'information et, pour finir, les services aux entreprises. L'investissement dans les secteurs de la recherche, les services aux personnes et les activités récréatives et culturelles est faible, ce qui est presque un paradoxe étant donné les objectifs de valorisation des ressources locales que les Projets Territoriaux Intégrés se sont fixés. La troisième catégorie concerne les transferts directs à des sujets privés, pour lesquels dominent les aides aux entreprises de soutien à l'investissement. Cependant, le faible poids, dans les interventions, des aides aux entreprises, inférieur aussi bien du point de vue numérique que de celui de la valeur, et encore plus s'il est confronté avec celui des Programmes Opérationnels Régionaux plus vastes, confirme que les Projets Territoriaux Intégrés ont représenté une inversion de tendance par rapport aux expériences de programmation négociée précédentes, principalement les Pactes Territoriaux¹⁹³.

Les Projets Territoriaux Intégrés, comme nous l'avons déjà souligné, sont aussi caractérisés par la participation de sujets locaux, donc liés au territoire, qui bénéficie des interventions prévues, comme les Organismes publics ou mixtes, les entreprises seules ou associées, les organisations privées à but non-lucratif dans toutes les phases du processus, de la conception au financement et au suivi. Face à des indications claires, aussi bien de la part de l'Administration centrale que des Régions, sur l'utilisation des formes de partenariat, l'implication a pris des formes différentes aussi bien entre les Régions qu'à l'intérieur de celles-ci¹⁹⁴. L'intensité et le contenu de la participation des sujets différents des Institutions ne peuvent être évalués par des données simplement quantitatives même s'il est sans aucun doute intéressant de relever la nature et le nombre des *partners* des Projets Territoriaux Intégrés.

Il émerge du Tab. 7 que 15% seulement des partenaires sont des entreprises, même si les pourcentages sont plus élevés pour les Pouilles et la Sicile; aucun élément ne permet de savoir

dans plusieurs cas auraient pu être considérées comme des conditions préalables pour les initiatives de valorisation des ressources locales propres faisant partie des Projets Territoriaux Intégrés.

¹⁹³ Le degré de nouveauté des Projets Territoriaux Intégrés, par rapport au reste de la programmation régionale dont ils font partie, est représenté par la capacité des Administrations Publiques de les réaliser. Le recours marginal, pour les Projets Territoriaux Intégrés, aux interventions de type cohérent, que l'on peut dénombrer à 456 interventions sur un total de 8.547 (Elaboration sur les données du Système de contrôle officiel des Fonds Structurels, mis à jour le 31 Décembre 2007), montre que le reste des interventions, classées comme nouvelles, ont été réalisées en respectant les prévisions des Programmes Opérationnels Régionaux et des Projets Territoriaux Intégrés eux-mêmes. Cela peut également s'expliquer par le fait que les Projets Territoriaux Intégrés répondent plus directement aux exigences spécifiques des territoires, par rapport auxquels les gestionnaires des programmes ont pris des engagements plus explicites et contraignants. Du point de vue de la gestion, les Régions ont décidé dans très peu de cas de la confier entièrement ou en partie à des sujets existant déjà, tels que les sociétés mixtes ou des autonomies fonctionnelles, autrement dit des sujets différents des catégories traditionnelles de Collectivités locales. D'autre part, nombreux ont été les cas où les Communes ont délégué la responsabilité pour la réalisation à des organismes opérant à une échelle plus vaste, telles que l'Union de Communes ou le Bureau Unique. Il s'agit de cas d'innovation administrative, capables de générer des effets bénéfiques sur le fonctionnement des Institutions locales, qui ne se limitent pas au projet intégré.

¹⁹⁴ Plusieurs études nous apprennent que la participation n'est pas toujours réelle et que dans certains cas, elle ne subsiste que sur le papier (Cf. Colaizzo, 2004). Quand la participation a été effective et substantielle, elle a toujours été intense et intéressée dans la première phase du cycle de vie, pendant laquelle ont été définies les priorités d'intervention et certaines des opérations. Avec l'entrée des projets dans la phase de réalisation, la participation réelle des partenaires plus actifs au départ a fait défaut. Tout cela nuit à la réussite effective du projet, étant donné que dans la phase de réalisation, le plan élaboré doit non seulement être approuvé mais qu'il y a aussi des décisions très importantes à prendre qui sont liées aux modalités opérationnelles par lesquelles on décide de transformer le projet pour qu'il devienne réalité. L'absence d'un tel support implique la redéfinition des contenus des projets qui voit, naturellement, le sujet public comme seul décideur.

si ces entreprises ont pris part au projet (en fonction du poids économique ou de compétences sectorielles). Les Organismes à but non lucratif dominent. Ils partagent avec les Organismes publics les finalités d'utilité publique. Cependant la participation de ces sujets est due à une présence massive d'organisations représentant le domaine économique et le monde de l'entreprise, alors que toutes les autres catégories, des associations de défense de l'environnement aux associations philanthropiques, n'ont pas un poids important. Il est donc clair que les organisations syndicales, professionnelles et entrepreneuriales classiques, fortes de leur expérience à l'échelle nationale, ont plus de facilité à affronter l'*iter* procédural des politiques publiques, et donc les processus décisionnels qui déterminent les contenus des Projets Territoriaux Intégrés¹⁹⁵. Cependant, elles sont peu adaptées à représenter des instances particulières, localisées et différentes au sein des territoires, empêchant le projet intégré d'acquiescer et d'assimiler les connaissances nécessaires pour satisfaire les exigences locales. Le manque d'implication dans le projet de ces sujets capables d'offrir des contributions utiles et en symbiose avec les finalités proposées par l'*idée force*, compromet la bonne réussite du projet intégré¹⁹⁶.

Tab. 7 - Distribution des partenaires des Projets Territoriaux Intégrés (différents des Collectivités locales) par macro-typologie.

RÉGIONS	ORGANISMES PUBLICS	ENTREPRISES	À BUT NON LUCRATIF	AUTRE	TOTAL
BASILICATE	0	187	125	209	521
CALABRE	36	29	262	1	328
CAMPANIE	99	19	428	160	706
MOLISE	9	45	26	4	84
POUILLES	17	31	143	1	192
SARDAIGNE	20	1	138	3	162
SICILE	148	92	447	35	722
TOTAL	329	404	1.569	413	2.715

Source: Monitoring géo-référencé des Projets Territoriaux Intégrés, Département des Politiques de Développement, Retenuv, 2008.

Les Projets
Urbains Intégrés

Dans le contexte des politiques urbaines, il est important de s'arrêter sur les Projets Urbains Intégrés, que l'on peut définir comme un sous-groupe des Projets Territoriaux Intégrés¹⁹⁷, auxquels les programmes opérationnels confient le rôle principal pour favoriser les processus de développement et de transformation socio-économique des villes et des systèmes urbains, continuant ainsi les objectifs principaux dans le Cadre Communautaire d'Appui pour l'Axe-Ville.

Les Projets Urbains Intégrés à plein régime peuvent être subdivisés en quatre sous-catégories de domaines d'intervention, en fonction des choix des Communes sur le type de *target* de l'intervention de requalification urbaine: banlieues dégradées (9% du total des ressources finan-

¹⁹⁵ Élaboration Unité d'Évaluation des Investissements Publics à partir de données du Système de Monitoring géo-référencé des Projets Territoriaux Intégrés.

¹⁹⁶ Cf. Lo Cicero, 2004.

¹⁹⁷ Il est utile de rappeler ce que nous avons déjà abordé concernant la difficulté de classer les expérimentations de projet intégré au niveau régional; par conséquent, les Projets Urbains Intégrés examinés ne coïncident pas nécessairement avec un Projet Territorial Intégré.

cières employées par les Projets Urbains Intégrés); centres historiques (30% des ressources); nouvelles centralités urbaines (29% des ressources); Commune entière ou Aire métropolitaine (32% des ressources)¹⁹⁸.

Une part importante des ressources publiques a été consacrée au développement urbain, qu'elles proviennent des Fonds Structurels ou bien du financement national, pour le projet intégré urbain des Régions de l'Objectif 1; environ 15% selon les relevés de l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, en prenant en compte aussi bien les Projets Territoriaux Intégrés que d'autres formes de projets intégrés.

Les Projets Urbains Intégrés réalisés dans les Communes chefs-lieux représentent un sujet d'étude intéressant, innovateur dans le panorama de la programmation communautaire étant donné que, comme nous l'avons déjà dit, ils anticipent le contenu des Lignes d'Orientation, des Règlements et des Communications émanant de la CE sur la *urban dimension* dans la période 2007-2013¹⁹⁹. Quant aux Projets Urbains Intégrés, on peut mentionner les exemples les plus

¹⁹⁸ Élaboration Unité d'Évaluation des Investissements Publics à partir de données du Système de Monitoring géo-référencé des Projets Territoriaux Intégrés. Les systèmes urbains qui, selon la classification de l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, sont concernés par des Projets Urbains Intégrés sont: Val d'Agri en Basilicate; Avellino, Bénévent, Naples et Salerne en Campanie; Bari dans les Pouilles; Sassari, Oristano, Cagliari en Sardaigne; Palerme et Catane en Sicile. Au-delà de la classification de l'Unité d'Évaluation des Investissements Publics, d'autres Projets Urbains Intégrés, concernant plus particulièrement Caserte, Capoue, Reggio de Calabre, Tarante présentent, de toute façon, une forte caractérisation sur les problématiques urbaines, bien que d'autres motivations soient prédominantes, comme celles relatives au renforcement des capacités d'attraction culturelle et touristique. En plus des Projets Territoriaux Intégrés, il faut aussi prendre en considération les deux Programmes Intégrés de Développement Urbain dans les villes de Matera et Potenza, ainsi que les sept Projets Stratégiques Urbains en Calabre, concernant les villes de Catanzaro, Cosence, Crotone, Vibo Valentia, Reggio de Calabre, Lamezia Terme et Rende. Si on analyse les investissements à l'échelle régionale, on peut noter combien les problèmes à résoudre changent en fonction de l'espace régional considéré. Dans les Pouilles, par exemple, l'objectif défini concerne les aires périphériques et les malaises sociaux qui en découlent; en Campanie au contraire, l'attention se concentre sur l'archéologie industrielle, les couloirs urbains, les centres historiques et les zones désaffectées qui avaient auparavant un rôle fondamental dans la totalité du système urbain et territorial; en Basilicate et en Calabre, au contraire, les ressources sont distribuées sans un programme orienté vers un objectif unique mais plutôt vers des interventions ponctuelles et de nature différente; en Sicile on privilégie les aires métropolitaines, dont Catane et Palerme sont les principaux protagonistes, et par conséquent même des villes qui ne sont pas chef-lieu de département comme Gela, mais qui cependant, assument une centralité particulière au niveau départemental et territorial; la même chose se passe en Sardaigne, où les villes protagonistes sont Cagliari et Sassari.

¹⁹⁹ C'est en particulier dans les deux chefs-lieux de la Basilicate que l'on peut voir les premiers objectifs prévus dans les programmes de réalisation, pour ce qui concerne *les structures et les espaces urbains* et quelques interventions de liaison routière, avec une implication dans les interventions de requalification environnementale urbaine (parcs et espaces verts) et de requalification de certains quartiers, prévues lors de la programmation, et d'amélioration du réseau routier. En Calabre, fin 2003, ont été approuvés les six plans présentés un an auparavant par les cinq chefs-lieux, auxquels s'est ajouté également par la suite le chef-lieu du nouveau Département de Lamezia Terme. Après 2005, la Région Calabre commence une action de contrôle du bilan des dépenses, qui se révèle être de 3% à peine de la valeur des ressources allouées dans le Programme Opérationnel Régional. La Campanie, avec les villes de Naples et Salerne, les principales protagonistes, connaît des difficultés pour des problèmes de dépense et d'attribution des appels d'offre pour la sélection de l'opérateur privé en respectant les termes prévus par ce système d'incitation. Autre point négatif concernant l'aide aux entreprises où l'on enregistre un degré d'avancement nul. Les Projets Urbains Intégrés prévus par les Pouilles pour ses Communes chefs-lieux enregistrent aujourd'hui un avancement médiocre des interventions de requalification urbaine, interventions à caractère social et assistanciel, avec une prédominance de réalisations de structures sportives, culturelles, scolaires et d'infrastructures de complément. Là aussi, comme en Campanie, l'aide aux entreprises est complètement absente. La Sardaigne répond très bien aux politiques de réalisation, avec une bonne répartition des dépenses sur les nouvelles interventions, en particulier si l'on considère l'utilisation

intéressants afin de mettre en évidence les atouts et les points critiques de l'instrument de projet intégré en Italie²⁰⁰.

Le Projet Intégré *Città di Caserta* est intéressant à plus d'un titre. Il fait partie d'un plan d'ensemble de relance du système urbain, déjà mis en œuvre en 2000, avec le support technico-scientifique de l'OPSAT (*Osservatorio per la Programmazione dello Sviluppo Sostenibile e l'Assetto del Territorio* = Observatoire pour la Programmation du Développement Durable et l'Aménagement du Territoire) de l'Université de Salerne. Dans le détail, le Projet Intégré contient la programmation du projet déjà réalisée à travers d'autres instruments, comme le Plan pluriannuel des ouvrages publics, le Programme de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire, URBAN II. Le Projet Intégré *Città di Caserta* est, en outre, étroitement lié du point de vue fonctionnel au Projet *Grande Reggia*, approuvé séparément par rapport au premier. Ce lien a conduit notamment à l'unification des Tables de Concertation des deux Projets, choix qui a permis aux acteurs locaux, aussi bien publics que privés, d'expérimenter concrètement la signification de la dimension intégrée des interventions. La stratégie de fond des deux Projets est de relancer le patrimoine touristique de la région de Caserte et de valoriser les nouvelles formes d'économie naissante, en particulier dans le secteur artisanal, liées à la valorisation des ressources de la zone, avec pour objectif de stimuler le développement territorial et d'améliorer les conditions sociales et économiques de la population²⁰¹.

Même pour l'*Aire Métropolitaine de Bari*, le Projet Territorial Intégré, lancé en 2005, a été l'occasion de renforcer et rendre plus concrète la stratégie d'ensemble de développement urbain d'une aire qui couvre 66.076 hectares et comprend au moins seize Communes. Le Projet Territorial Intégré constitue, en effet, un instrument de grande importance pour unir les Communes de l'Aire métropolitaine dans un projet général de développement et d'intégration de zones caractérisées par une hétérogénéité dans les niveaux de développement, entre la zone autour du chef-lieu de région et les zones plus internes. Le Projet Territorial Intégré contribue en effet à créer les conditions, également au niveau de la consolidation des rapports et des relations institutionnelles, pour lancer le processus de constitution de la Ville Métropolitaine. L'objectif du Projet Territorial Intégré est donc la consolidation du pôle de réseaux de services et de points de connexion aussi bien par rapport aux réseaux dits «matériels», autrement dit les infrastructures de logistique et de

d'interventions cohérentes sur l'Axe-Ville. Le Projet Urbain Intégré de Cagliari est un bon exemple, étant donné que, non seulement il y a eu de nombreuses interventions actives mais aussi parce que, selon les responsables, de telles interventions ont généré un effet revitalisant dans l'ensemble de l'aire urbaine; comme le prouvent les investissements considérables du secteur privé pour les activités culturelles et hôtelières qui ont déjà été réalisés.

²⁰⁰ Cf. FORMEZ, 2006.

²⁰¹ Le territoire de Caserte est, en effet tenaillé, depuis longtemps, par des problèmes socio-économiques, tels qu'un chômage élevé, des niveaux de revenu inférieurs au seuil de pauvreté, la présence d'immigrés et l'exclusion ainsi que la marginalisation sociale qui en découlent. Les différents programmes n'ont pas, jusqu'à maintenant, produit les effets escomptés et les raisons sont bien mises en évidence dans le Document d'Orientation Stratégique du Projet Territorial Intégré rédigé en 2002: les facteurs qui empêchent qui empêche le développement territorial et la réalisation des plans qui, du moins sur le papier, contenaient des mesures significatives pour la requalification de la zone, concernent l'incapacité de gérer des grandes ressources culturelles et l'incapacité de la médiation entre les Institutions et les acteurs sociaux, politiques, administratifs et économiques. Les perspectives de développement de la ville, dans le Projet Territorial Intégré sont donc axées sur la valorisation du Palais Royal, dont on cherche à *rompre les barrières* par rapport au centre historique. Ont donc été prévues des opérations de requalification du centre historique, l'aide à la requalification du tissu entrepreneurial, plusieurs interventions de formation; l'ensemble pour un total de 71 millions d'euros, dont presque 16 millions d'euros devraient être financés par le secteur privé. Ces opérations s'intègrent étroitement avec les travaux prévus pour le Palais Royal (en matière de maintenance, requalification, restauration), qui risquaient de rester isolés et de ne pas être en mesure de produire les formes positives d'intégration du monument avec la ville.

transport que par rapport aux réseaux dits «immatériels», comme les services innovateurs basés sur la société de l'information. Le résultat attendu prévoit la création d'un système socio-économique homogène caractérisé par un niveau élevé d'interconnexion interne et d'intégration au niveau productif, social et administratif²⁰².

L'*idée force* à la base du Projet Territorial Intégré est donc celle d'un *territoire comme système* qui dispose déjà d'un avantage compétitif remarquable, grâce à la position stratégique de liaison entre Europe du Nord et Moyen-Orient, grâce à la présence d'un tissu productif ayant une bonne propension à l'exportation et avec des points d'excellence dans le secteur tertiaire, grâce également au bon niveau d'avancement institutionnel favorisé par les expériences précédentes qui ont impliqué l'utilisation d'instruments de programmation négociée. Par contre, les lignes du Projet Territorial Intégré vont se répercuter sur les principaux points de faiblesse qui empêchent la réalisation d'un système territorial intégré: l'inadaptation du système de transport et de connexion intermodale, avec des répercussions négatives sur les communications et sur la mobilité des marchandises et des passagers, en plus du développement du tissu entrepreneurial; la fragmentation dudit tissu, qui est constitué de PME (Petites et Moyennes Entreprises), peu enclines par conséquent à faire des investissements dans l'innovation; l'inadéquation du niveau de sécurité générale dans les territoires concernés avec des répercussions sur la qualité de la vie et sur le déroulement des activités économiques²⁰³. Par conséquent, après concertation sur le Projet Territorial Intégré, les Communes ont accepté l'idée de renforcer les caractéristiques du système dans l'Aire métropolitaine, en choisissant comme référence un projet de développement et d'intégration qui transcende certainement les limites temporelles et les limites de ressources du Projet Territorial Intégré, grâce également au rôle de propulseur et à l'engagement de taille de la Commune de Bari pour construire un partenariat institutionnel très compact. Les Communes ont donc réussi à construire une logique de système qui les a amenées à renoncer partiellement à la réalisation d'intérêts locaux, face à un plus grand engagement pour réaliser les intérêts du projet.

Le Projet Territorial Intégré *Palerme capitale de l'Euroméditerranée* se situe en continuité explicite des programmes en cours ou en phase conclusive de développement urbain, et plus particulièrement avec le Programme d'Initiative Communautaire URBAN, considéré comme une expérience positive aussi bien pour les effets visibles obtenus que pour la création du partenariat stratégique pour le développement de la ville. L'idée force du Projet Territorial Intégré part de la thèse que le territoire de la Commune de Palerme, situé dans une zone de grande importance stratégique pour le développement de l'économie de la Méditerranée, n'est pas équipé aujourd'hui pour jouer concrètement ce rôle. La zone intéressée, qui comprend 680.000 habitants est en effet caractérisée par une économie reposant sur les télécommunications et sur la culture mais dont le secteur commercial traverse une crise depuis plusieurs années. De plus, il n'y a eu aucune défini-

²⁰² Le Projet Territorial Intégré intervient dans une zone dont un des atouts est la présence d'un tissu productif relativement solide et fortement spécialisé dans le secteur métallurgique (agglomération Bari-Modugno), dans le secteur agroalimentaire (aire interne et au sud-est de Bari), dans la recherche (il Politecnico et l'Université de Bari, le Centre International d'Agronomie) et dans la grande distribution commerciale (les grands complexes le long de l'axe Bari-Taranto). La présence d'un système industriel de telles dimensions possédant un degré de spécialisation aussi élevé porte à la nécessité d'un système intégré territorial qui consent de partager des services et infrastructures, d'attirer des investissements et d'améliorer les conditions de l'environnement et de la mobilité.

²⁰³ La stratégie pour assainir les situations de handicap consiste donc à accroître la sécurité de la zone, par la constitution d'un réseau territorial pour la sécurité et la coopération entre les polices municipales; à renforcer le réseau de transport en développant des connexions intermodales, par la réalisation d'infrastructures et la modernisation du réseau; à renforcer l'identité socio-économique et culturelle de la zone, par la consolidation de l'identité locale en créant un musée de la mémoire urbaine; à soutenir le développement des secteurs productifs les plus importants; à accroître l'efficacité des politiques locales du travail par un réseau intercommunal des centres territoriaux pour l'emploi et un soutien renouvelé à l'insertion professionnelle des personnes à risque.

tion d'un modèle de développement en mesure d'intégrer tous les atouts du territoire: la situation géographique qui place la ville au centre de la zone euro-méditerranéenne, le patrimoine culturel multifactoriel et pluridisciplinaire, les facteurs endogènes qui rendent le territoire potentiellement compétitif. Le modèle d'intervention délimité, à partir de l'*idée force*, et concordé entre l'Administration municipale, la Chambre de Commerce et l'Agence Départementale pour le Développement du Tourisme, cherche à utiliser toutes les potentialités offertes par la ville de Palerme, depuis l'ouverture de la zone de libre-échange, en transformant le *couloir* de connexion entre l'Europe et la Méditerranée en *Centre Stratégique de l'Euroméditerranée* et, donc en la «proclamant» pôle d'attraction des fonctions et des services spécialisés²⁰⁴.

Évaluation
des expériences
de Projet
Territorial
Intégré

Nous aurions voulu présenter d'autres études de cas, dans l'intention d'évaluer l'instrument du Projet Territorial Intégré dans la réalisation des stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire, mais les informations utiles sont peu nombreuses et manquent parfois de fiabilité. Il y a une double raison à la base de cette carence d'informations: d'un côté, l'analyse des aspects qualitatifs des projets contenus dans les Projets Territoriaux Intégrés et dans les Projets Urbains Intégrés suppose leur réalisation complète, alors qu'aujourd'hui ce n'est pas encore le cas; de l'autre, les difficultés objectives que ces instruments de projet intégré ont rencontrées, empêchent en réalité de conduire une analyse complète des effets territoriaux et des implications géo-économiques qui en découlent²⁰⁵.

Les motifs du faible succès dans le cadre économique et fonctionnel, s'explique par l'approximation avec laquelle les Administrations Publiques remplissent les conditions que demandent de telles interventions, rendant ainsi les solutions prévues par les plans de soutien inadéquates et peu pragmatiques. Autre élément discriminant, le fonctionnement correct de l'*iter* prévu n'inclut pas le soutien et la clarté pour les sujets privés, qui n'ont pas été suffisamment impliqués dans les différentes phases de planification et de gouvernance de la programmation communautaire, en plus de l'inefficacité en matière d'assistance technique spécialisée, utile pour une mobilisation rapide des capitaux privés dans les projets urbains.

Il est nécessaire d'individualiser, tout en se référant aux implications économiques et sociales des interventions prévues dans les Projets Territoriaux Intégrés en Italie, quels sont les facteurs dont dépend l'impact du projet intégré sur le territoire²⁰⁶. En premier lieu, un Projet Territorial Intégré, sans connexion avec d'autres interventions de politique économique et de planification

²⁰⁴ Les interventions comprises dans le Projet Territorial Intégré prévoient la réalisation d'infrastructures et l'introduction de subventions aux entreprises. De telles interventions sont cependant limitées à la seule extension du périmètre communal, excluant du même coup les zones du système local du travail, de l'Aire métropolitaine ou, de toute façon, du domaine territorial défini dans le Plan du paysage régional. Une autre limite du Projet Territorial Intégré est représentée par la faiblesse des ressources financières mises à disposition pour résoudre les problématiques d'ordre social, dues également à une programmation des interventions fortement orientée vers la réalisation d'infrastructures (plus de 55% des interventions), dont de nombreuses ont déjà été réalisées. Il n'y a donc pas eu d'actions prévues pour augmenter l'efficacité du système de transport public, récupérer les zones urbaines dégradées, transférer ou réorienter les grands services urbains et territoriaux.

²⁰⁵ Malgré tout, pour un cadre de la situation, le Tab. 8 illustre la distribution typologique des interventions programmées par les Projets Urbains Intégrés jusqu'en 2004. La première considération est que la majeure partie des interventions se traduisent en projets et améliorations de l'espace public en général, alors que les interventions ordinaires et les investissements dans des secteurs plus traditionnels commencent à perdre du terrain par rapport au passé. Pour ce qui concerne par contre le développement économique et productif, l'aide aux services spécialisés, commerciaux ou en matière de direction, ils connaissent une baisse, exception faite des Projets Urbains Intégrés de quelques villes, comme Cagliari et également, de façon plus limitée, Naples, Salerne, Crotone, Palerme et Catane, qui prévoient des transformations économiques et fonctionnelles de certaines zones, encourageant les interventions culturelles et muséales, même s'ils mettent en évidence des problèmes dans la réalisation des programmes eux-mêmes (Cf. Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006).

²⁰⁶ Cf. Garofoli, 2004.

territoriale ou avec des projets de développement durable, n'est pas en mesure d'avoir un impact socio-économique important, également à cause des ressources limitées dont souvent il dispose. En second lieu, l'expérience a montré combien dans de nombreux cas les Projets Territoriaux Intégrés se réduisent à un ensemble d'interventions sans une réelle capacité d'impliquer des secteurs divers et sans intégration de projet; de cette façon, le concept même d'intégration vient à manquer, étant donné que les investissements dans des secteurs différents mais reliés par des interdépendances productives viennent à manquer ainsi que la séquentialité des différentes interventions prévues. Enfin, comme le démontrent largement certaines expériences étrangères analysées, l'implication des opérateurs privés et la réalisation de *partnerships* public-privé effectifs et efficaces, aussi bien en phase de concertation pour la conception qu'en phase de réalisation des interventions, se révèle être essentielle pour obtenir des résultats significatifs et visibles sur le tissu socio-économique²⁰⁷.

Tab. 8 - Distribution des ressources par type d'intervention dans les Programmes Urbains Intégrés (2004).

TYPE D'INTERVENTION	% DES RESSOURCES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS RÉGIONAUX
INFRASTRUCTURE ÉCONOMIQUE	16
INFRASTRUCTURE SPORTIVE ET RÉCRÉATIVE	3
INFRASTRUCTURE SOCIO-CULTURELLE	13
PARKINGS, ROUTES, TRANSPORTS	21
ESPACE PUBLIC ET RESTAURATION	29
AUTRES INTERVENTIONS	5
AIDES AUX ENTREPRISES	11
FORMATION PROFESSIONNELLE	2

Source: Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, 2006.

D'autres obstacles, d'ordre gestionnel, institutionnel et technico-administratif, ont compromis une réalisation plus efficace et souple des Projets Territoriaux Intégrés. En premier lieu, on peut relever de longues périodes s'écoulant entre la définition des procédures technico-administratives

²⁰⁷ La carence de connexions avec les autres interventions de politique économique et sociale et le manque d'intégration en matière de projets révèle l'incapacité, de la part de l'Administration régionale et locale, d'analyser le contexte socio-économique et donc, de savoir saisir les opportunités et les scénarii possibles qui peuvent modifier l'aménagement local. Cette incapacité dépend aussi bien de la faible volonté politique et administrative de réaliser des politiques territoriales *bottom up* que de l'absence ou bien du manque d'implication dans le processus décisionnel, en mesure d'avoir une perspective des opportunités de changement des réalités locales; opportunités représentées par l'utilisation de ressources propres dans des territoires caractérisés par des systèmes productifs non intégrés et qui nécessitent donc un réseau de relations entre acteurs, secteurs et initiatives qui s'influencent réciproquement. Quant à la volonté politique, il est nécessaire de mettre en évidence combien certaines Régions répertorient *ex ante* les territoires à inclure dans les projets intégrés, alors que d'autres laissent que les Communes s'unissent entre elles après avoir individualisé de façon ponctuelle les problèmes et le projet commun. Enfin, étant donné que les Projets Territoriaux Intégrés et les Projets Urbains Intégrés voient dans la Collectivité locale le principal sujet qui réalise, une approche *top down*, avec une délimitation du périmètre imposée d'en haut par un organisme supra-local, apparaît difficilement acceptable au niveau local et ne stimule pas les acteurs locaux à promouvoir un projet qui en réalité ne correspond pas à l'analyse des exigences du territoire.

entre les Régions et les Communes, comme cela s'est déroulé en Campanie et en Calabre, où le temps qui s'est écoulé entre l'approbation et la définition du projet pour la réalisation des interventions proposées, a été de plus d'un an. En effet, la plus grande centralisation régionale a soustrait des compétences aux Administrations municipales dans la gestion commune du projet, sans pour autant garantir efficience et respect des échéances à l'ensemble du processus. En second lieu, le faible niveau de maintenance technique et des problèmes identiques ont ralenti l'avancement du projet municipal de la phase préliminaire à l'attribution des travaux.

Concernant l'intégration du projet, des expériences comme celle du *Consorcio Turismo de Barcelona*, malheureusement presque absentes dans le panorama italien du projet intégré, peuvent lancer des processus de développement local. En effet, avec la réalisation de nouvelles initiatives et la mobilisation et la valorisation des ressources locales, exclues du circuit économique, il peut y avoir un effet de cascade sur différents secteurs productifs. Le cas le plus intéressant, dans le panorama italien, est celui de la Commune de Caltagirone, en Sicile, où l'ensemble des projets de développement local, depuis le Pacte Territorial européen pour l'emploi jusqu'au Projet Territorial Intégré, a porté à la réhabilitation et à la restauration du patrimoine artistique et architectural savamment associé au rétablissement des savoirs traditionnels locaux, comme le travail de la faïence artistique et de la restauration, et avec la mobilisation de ressources humaines, nécessaires aussi bien pour la restauration et la réhabilitation que pour la l'organisation des événements, manifestations culturelles et activités de promotion touristique. La valorisation des ressources locales a amélioré l'attractivité des localités, en stimulant le lancement d'initiatives entrepreneuriales dans le secteur de la restauration, de la capacité d'accueil hôtelière et du tourisme rural; l'accroissement du flux touristique a déterminé une augmentation de la demande des produits locaux typiques, en particulier ceux qui sont liés aux savoirs traditionnels cités plus haut²⁰⁸. Malheureusement, il n'est pas facile de citer une expérience semblable dans les autres Projets Territoriaux Intégrés, étant donné que nombre d'entre eux sont centrés sur un seul secteur, preuve de l'incapacité du décideur public à identifier les ressources qui peuvent constituer l'axe du projet de développement et le point de convergence de l'interaction entre les acteurs publics et privés, poussant ces derniers à investir dans de telles ressources.

La majorité des expériences de projet intégré dans les Régions de l'Objectif *Convergence* concerne de grandes zones urbaines en retard ou avec des problèmes d'ordre social ou de réorganisation du territoire, où les interventions prévues par les Projets Territoriaux Intégrés ou par les Projets Urbains Intégrés, sont réalisées par les acteurs publics sans aucun recours au PPP, parce que la dimension territoriale limitée et la complexité des relations sociales et institutionnelles déterminent une difficulté majeure dans l'application d'*idées force* et dans la capacité de mobiliser des ressources ainsi que dans la création d'interrelations entre les opérateurs, qui soient en mesure de changer la situation socio-économique pré-existante. Cette réflexion est confirmée par l'analyse des études de cas, dans lesquelles émergent certains éléments communs de criticité concernant la participation des sujets privés²⁰⁹. Le premier élément concerne la complexité et la confusion de la procédure administrative, qui empêche de fait la participation de tous les acteurs éventuellement impliqués dans la définition et le lancement de la stratégie de développement urbain et d'aménagement du territoire²¹⁰. Le deuxième problème est représenté par le rapport entre les Autorités publiques et les acteurs sociaux privés; même s'il est difficile de ne financer qu'avec des fonds publics des projets de développement capables de valoriser les ressources, le rapport avec les opérateurs économiques privés se révèle être difficile et parfois inexistant, à cause de la résistance

²⁰⁸ Cf. Garofoli, 2003.

²⁰⁹ Cf. Lo Cicero, 2004, pp. 317 et suiv.

²¹⁰ Souvent, la Région n'a pas de modèles de stratégies d'interventions réalisées et elle se trouve confronter au chevauchement de compétences avec d'autres organismes, comme les Départements, ce qui crée une bureaucratie empêchant la programmation et l'aide au développement local.

traditionnelle de l'Administration Publique à impliquer les sujets privés dans ses propres activités, ce à quoi il faut ajouter l'existence d'entreprises privées de dimension limitée et incapables de faire de l'efficacité économique et de la rationalité managériale un objectif propre. Pour finir, un troisième élément de caractère structural pour le Sud, concerne le manque d'objectifs intermédiaires, comme la requalification du système financier, la création d'un réseau de services capables de mettre en valeur les ressources naturelles locales, le renforcement des systèmes éducatifs et leur intégration dans le processus d'expansion des entreprises. Dans le reste de l'Italie, ce sont les acteurs forts et les relations qu'ils entretiennent dans une logique de subsidiarité entre le secteur public et le secteur privé, qui produisent des externalités profitables qui sont nécessaires pour dépasser la faible incidence de la concertation sur la réalité locale.

4. Propositions pour la diffusion du Partenariat Public-Privé. - La Commission Européenne entend instituer un cadre qui permet la coopération effective entre le secteur public et le secteur privé, par l'intermédiaire d'une série d'actions visant à promouvoir et à développer l'instrument partenarial et sur la base d'un dialogue entre toutes les parties concernées²¹¹. Il s'agit, d'un côté de mesures applicables directement par les instruments communautaires de la Commission Européenne et de l'autre de mesures de liaison, de coordination et de promotion du PPP pour faciliter l'accès au financement des initiatives partenariales et accroître le rôle de la Banque Européenne d'Investissement dans le financement des projets plus importants. Il est clair que les décisions finales devront être adoptées par les États Membres qui conservent la discrétionnalité sur les règles et les modalités d'application du PPP. Les propositions de la Commission Européenne tiennent également compte des orientations internationales en la matière²¹², qui fixent certaines conditions indispensables pour une bonne utilisation des PPP: une forte implication de la part de tous les acteurs publics ou privés; un cadre normatif clair et raisonnable qui régleme la genèse des partenariats; des processus décisionnels du sujet public dans le choix des partenaires privés transparents et équitables; l'efficacité de l'utilisation du capital humain et financier, avec des mécanismes tels qu'ils préviennent le gaspillage de ressources publiques et la corruption.

Les propositions
de la
Commission
Européenne

Le premier objectif de la Commission Européenne est d'améliorer l'accès aux financements pour les PPP, en renforçant et en élargissant le domaine d'application des instruments communautaires qui soutiennent actuellement le PPP ainsi que les autres initiatives qui peuvent contribuer à la diffusion et au développement de projets en partenariat, comme JASPERS, JESSICA et le *Fonds Marguerite* cités précédemment. La Banque Européenne d'Investissement joue un rôle essentiel, étant donné que dans l'optique de la Commission Européenne, elle doit insérer parmi les objectifs principaux de ses activités, l'augmentation de sa participation au financement des infrastructures de l'Union Européenne, en particulier dans le cas des initiatives d'une valeur socio-économique importante, comme les projets transfrontaliers et les plans pour la protection de l'environnement²¹³.

La collaboration entre la Commission Européenne et l'*European PPP Expertise Centre* est cruciale pour l'amélioration et la diffusion des compétences et devrait assurer un soutien renforcé

²¹¹ Cf. Commissione Europea, 2009.

²¹² Cf. United Nations Economic Commission for Europe, 2007.

²¹³ La Banque Européenne d'Investissement est également invitée à développer les instruments de garantie nécessaires pour faciliter le financement des PPP, par une activité de promotion du rôle des marchés de capitaux, de la part des investisseurs et du secteur public comme fournisseurs de liquidités pour les PPP. Enfin, pour essayer d'améliorer les informations et diffuser les connaissances et les compétences pertinentes, la Commission Européenne va publier des lignes directrices sur les questions juridiques et méthodologiques concernant l'utilisation des financements communautaires dans les projets de PPP, afin de faciliter le recours au partenariat avec les Fonds Structurels; elle va également publier des lignes directrices concernant l'applicabilité des formes plus simples de PPP telles que les contrats de construction, de gestion et de cession.

à long terme aux États Membres qui ont l'intention de se doter d'un PPP pour utiliser au maximum les Fonds Structurels et le Fonds de Cohésion: cette aide consisterait à élaborer de meilleurs projets de partenariat, plus adaptés au secteur privé. Dans l'optique de la Commission Européenne, l'*European PPP Expertise Centre* va évoluer vers une plateforme pour l'échange des informations et des «bonnes pratiques» avec pour objectif ultime d'accroître la capacité du secteur public de réduire les coûts liés aux PPP. Cette condition préalable à l'accroissement de cette capacité dérive de la connaissance, de la part des sujets publics, de mécanismes d'évaluation *ex ante* des projets, qui permettent également d'analyser le partage des risques entre le secteur public et privé. À cet égard, la Commission Européenne a publié un Guide d'Analyse des Coûts-Bénéfices des projets d'investissement, mis à jour en 2008, et étayé par des lignes directrices méthodologiques adaptées²¹⁴, qui constitue l'outil indispensable pour évaluer les avantages économiques des projets par l'identification de leurs incidences possibles et, par conséquent, d'en déterminer la valeur monétaire²¹⁵. En outre, dans le cadre de l'Analyse des Coûts-Bénéfices, des variables, qui ne sont pas directement liées à la réalisation du projet, peuvent être prises en considération. La référence concerne les externalités positives et négatives qu'un projet déterminé peut ou pas produire sur le système local. À cet égard, la contribution du Géographe est essentielle pour déterminer les impacts du projet sur le territoire, par l'évaluation des effets produits sur la valorisation des ressources d'un territoire, sur l'efficacité des réseaux de connexion et, de façon plus générale, sur les conditions sociales et économiques dans lesquelles vit la population concernée²¹⁶.

La Commission Européenne a confirmé son engagement ferme à coopérer avec les États Membres afin d'identifier les dispositions normatives nationales qui empêchent ou entravent la création de PPP, en faisant des discriminations fondées sur la gestion publique ou privée du projet. L'examen conjoint de normes et pratiques communautaires et nationales prendra fin en 2010 et les résultats seront probablement accompagnés de propositions de la Commission Européenne destinées aux États concernés²¹⁷.

²¹⁴ Cf. Commissione Europea, 2008; Commissione Europea (b), 2006.

²¹⁵ L'objectif de la Commission Européenne est de finaliser l'Analyse des Coûts-Bénéfices pour démontrer l'opportunité du projet, en vue de réaliser les objectifs de la politique régionale communautaire et, par conséquent, la validité financière du projet en question pour l'utilisation des fonds communautaires. Cette analyse peut être adaptée et utilisée au niveau national afin de déterminer la cohérence, la pertinence et la faisabilité des projets.

²¹⁶ Selon les directives de la Commission Européenne, les contenus minimaux de l'Analyse des Coûts-Bénéfices sont: une partie générale d'encadrement, avec la définition des objectifs à atteindre grâce à la réalisation du projet; l'identification de ce dernier et les résultats des études de faisabilité qui indiquent le projet sélectionné comme l'option la mieux adaptée parmi celles retenues; une analyse financière, qui, à partir des flux de trésorerie, évalue la rentabilité et la viabilité financière de l'investissement; une analyse économique qui, à partir de l'examen des flux de trésorerie tiennent compte des corrections fiscales, des effets externes du projet, qu'ils soient positifs ou négatifs, du meilleur coût possible des facteurs de production et de la disponibilité des consommateurs à payer pour acquérir les produits du projet; une analyse des risques, qui identifie les variables critiques du projet en mesure de modifier sensiblement les indicateurs économiques et financiers examinés dans les analyses précédentes. Sur la base des constatations faites par l'Analyse des Coûts-Bénéfices, le sujet public disposerait d'un ensemble d'informations telles qu'elles permettraient de détecter tout d'abord, si le projet peut être réalisé par le biais de l'instrument partenarial et, par conséquent, si ce type de PPP est plus avantageux et efficace pour sa réalisation (Cf. Commissione Europea (a), 2003).

²¹⁷ Parmi les objectifs secondaires, on trouve un traitement adapté de la dette et du déficit des PPP et des mesures visant à faciliter la création de partenariats grâce à des procédures d'appel d'offre, objectif qui exige une intervention normative des Institutions communautaires, non sans avoir évalué au préalable l'impact sur le marché et sur les bénéficiaires. La réalisation de ces objectifs est soumise à des actions-clés spécifiques que la Commission Européenne adoptera au plus tard fin 2010: création d'un groupe PPP impliquant toutes les parties concernées, qu'il s'agisse de sujets privés ou publics; renforcement des ressources financières disponibles de la

En ce qui concerne les actions à réaliser dans les États Membres, c'est justement l'*European PPP Expertise Centre* qui a proposé des remèdes possibles pour affronter la crise économique et financière et donner une nouvelle accélération au marché des PPP²¹⁸. Parmi ces recommandations, qui coïncident en grande partie avec celles indiquées par la Commission Européenne, figurent celles préconisant d'éviter, au moins momentanément, le financement par l'instrument partenarial, de grands projets et d'opter, au contraire, pour des projets limités dont la réalisation requiert des temps plus courts. Le recours à la procédure de dialogue compétitif, comme nous l'avons déjà indiqué, et l'amélioration de la répartition des risques entre secteur public et privé complètent le cadre d'actions nécessaires pour la relance du marché des PPP.

En ce qui concerne l'Italie, l'Unité Technique de Financement de Projet a récemment identifié les mesures à appliquer pour surmonter les obstacles empêchant le bon développement des PPP²¹⁹: encourager le recours à des modèles contractuels normalisés pour l'attribution des projets en PPP; assurer une intervention rapide, utile et dynamique de nouveaux financeurs pour remplacer des concessionnaires défaillants; régler le contentieux de façon à garantir un juste équilibre entre les droits des adjudicataires, des concurrents et de l'Administration et des tiers.

Leading opinions et propositions dans le débat italien

Tout le monde est désormais convaincu, sur la base des études de cas, de la nécessité de surmonter la vision selon laquelle le recours aux formes de PPP dépend uniquement et exclusivement de l'absence de ressources publiques pour la réalisation des projets. En ce sens, la troisième rectification du Code des marchés publics, avec l'obligation d'effectuer une étude de faisabilité, semble avoir poussé les Administrations Publiques vers une évaluation préliminaire plus attentive de l'utilité réelle du recours au PPP. À cet égard, l'Autorité de Surveillance des Marchés Publics a fourni, par l'intermédiaire de certaines décisions²²⁰, des directives précises sur l'étude de faisabilité. En ce qui concerne la faisabilité, la vérification de l'utilité du recours au PPP dans la réalisation d'ouvrages d'infrastructure, pourrait être réalisée en faisant le PPP test²²¹, qui consiste en une analyse économique du marché et de la réalisation du projet ainsi qu'une analyse de la gestion de l'infrastructure, en la mettant en relation avec les retours économiques garantis par le projet. Cela permettrait d'évaluer l'utilisation de l'instrument partenarial, en se servant de la méthodologie de comparaison du *Public Sector Comparator*²²² et de l'analyse des risques²²³. Toutefois, même avec une Administration Publique organisée qui, dans la phase la plus délicate de définition de la forme de PPP à réaliser, se dote des outils d'évaluation managériale comme le *Public Sector Comparator*, le problème de la faible attraction que les PPP exercent sur les sujets privés persiste. En ce sens, l'opportunité d'un partenariat pourrait être augmentée grâce à la prévision d'avantages fiscaux et financiers, en particulier dans le contexte de crise internationale

Banque Européenne d'Investissement en faveur des PPP; évaluation de la possibilité de proposer un instrument législatif qui régleme de façon spécifique les PPP.

²¹⁸ Cf. European PPP Expertise Centre, 2009.

²¹⁹ Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto, 2010.

²²⁰ Cf. Décision n° 1 de l'Autorité de Surveillance sur les Marchés Publics 14 Janvier 2009 *Directives sur le financement de projet après l'entrée en vigueur de ladite "Troisième rectification"*.

²²¹ Autorité de Surveillance sur les Marchés Publics et Unité Technique de Financement de Projet, *Analyses des techniques d'évaluation pour le choix du modèle de réalisation de l'intervention: la méthode Public Sector Comparator et l'analyse de la valeur*, Septembre 2009, sur www.autoritalavoripubblici.it

²²² Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto, 2009.

²²³ Le *Public Sector Comparator* est un outil d'évaluation qui permet de comparer différentes procédures de financement d'un projet donné, par l'analyse, pour chacune d'elles, de la répartition des risques et de son utilité. L'objectif final consiste à établir le *Value for Money* du projet, autrement dit la possibilité réelle de réduire les coûts de construction et la gestion de l'ouvrage, d'améliorer la répartition des risques, d'accélérer la mise en œuvre du projet et d'augmenter la qualité et la rentabilité (Cf. Public Governance Committee, 2008).

actuelle²²⁴. Le développement d'une culture dans le domaine du financement des projets reste cependant une priorité. Celle-ci doit mettre les Administrations Publiques en condition d'agir avec professionnalisme et compétence à tous les stades du processus conduisant à la réalisation et la gestion des ouvrages publics et d'utilité publique, ainsi que dans les relations délicates avec le secteur privé, depuis les négociations jusqu'aux discussions avec les promoteurs et des financiers²²⁵.

Une plus grande participation de la Banque Européenne d'Investissement dans les projets d'infrastructure nationaux également, si possible avec les *project bonds* pourrait constituer une incitation à l'élaboration de PPP. L'émission de ces titres implique la création d'une dette européenne souveraine, qui devrait toutefois être en mesure de se résorber dans le temps, étant donné que les *bonds* sont destinés à la création d'infrastructures à long terme; cela nécessiterait, en tout cas, une politique économique, partagée par les États Membres, avec la création d'une cellule spécialisée en matière de dette publique européenne. Du point de vue institutionnel, il faudrait ensuite renforcer le rôle des Cellules d'Évaluation des Investissements Publics, créées au sein des Régions, en tant que sujets jouant un rôle propulseur et de support à la coordination et à la confrontation entre les différents niveaux institutionnels, aussi bien pour éviter une action législative incohérente et confuse de l'État et des Régions que pour diffuser et partager les *best practices* et les expériences.

Au niveau législatif, la question est plus complexe, là où, selon la doctrine, certaines interventions sont nécessaires pour corriger les problématiques dues aux prescriptions normatives récemment introduites pour essayer de créer une impulsion nécessaire à la procédure de *project financing*, et également afin de surmonter la complexité de la réglementation précédente²²⁶.

²²⁴ L'expérience du Fonds de Garantie pour les Ouvrages Publics, récemment mis en place par la Caisse des Dépôts et Prêts, est sans doute un excellent exemple d'instrument de garantie qui peut être utilisé dans les cas où il y a une valeur de rachat à restituer au concessionnaire à la fin de la période de concession pour assurer l'équilibre économique et financier des investissements et de la gestion de l'ouvrage, avec une considérable atténuation du risque financier de l'opération. Une participation accrue des banques serait également souhaitable, avec pour objectif particulier le développement des territoires pour l'octroi de financements à taux favorables, aussi bien en termes de taux d'intérêt qu'en termes de durée, de façon à réduire les coûts financiers des opérations de partenariat (Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto, 2005). Les responsables de la Caisse des Dépôts et Prêts concordent également sur la nécessité de fournir un ensemble cohérent de mesures pour faciliter ou stimuler l'investissement à long terme (Cf. Bassanini, 2009). Selon eux, le recours au *project financing* et plus généralement, au PPP doit faire l'objet d'une politique publique stratégique pour le Pays, qui influence les initiatives de politique étrangère, de politique européenne, de politique fiscale et industrielle nationale. La condition pour que le PPP bénéficie de telles conditions stratégiques est la création d'un système institutionnel et d'instruments financiers appropriés capables d'accroître la diffusion des projets d'*œuvres chaudes*, c'est-à-dire capables d'assurer des rendements acceptables pour les investisseurs qui seraient par conséquent naturellement mieux disposés à participer à des projets à long terme.

²²⁵ Cf. Draghetti, 2005.

²²⁶ Tout d'abord, la question du pouvoir discrétionnaire de l'Administration Publique exige une plus grande attention, tant dans le choix du recours au *project financing* que dans le choix du promoteur. L'utilisation du PPP est, comme nous l'avons déjà souligné, une hypothèse marginale, en particulier dans le cas de la procédure monophasique, parce que les organismes adjudicateurs peuvent procéder à l'attribution de la concession uniquement s'ils ont déjà approuvé un avant-projet, avec des indications claires sur les travaux à réaliser, sur les modalités de réalisation et sur la faisabilité et le rendement de l'ouvrage. En outre, en ce qui concerne le choix du promoteur, il s'agit encore actuellement d'une discrétionnalité administrative, plutôt que d'une discrétionnalité technique, qui garantirait mieux le respect des règles d'égalité de traitement et de concurrence. De plus, des changements importants devraient être apportés à la procédure de double adjudication, permettant, comme le prévoit la procédure monophasique, au promoteur choisi de ne pas tenir compte des changements demandés par l'entité adjudicatrice lors du résultat de la seconde adjudication parce que de meilleures offres n'ont pas été présentées ou bien parce que d'autres offres n'ont pas du tout été présentées. Le système actuel, qui oblige en fait le promoteur à adapter sa proposition aux exigences de l'autorité adjudicatrice, a un effet négatif sur la

Il reste par conséquent des obstacles concrets à la diffusion et au développement du PPP en Italie qui dérivent d'abord de l'absence d'un cadre législatif simple et clair, du faible nombre d'opérateurs privés en mesure de proposer et d'investir dans les interventions de développement urbain et de l'absence d'expertise dans les Administrations Publiques. Le renforcement des compétences techniques, indispensables d'une part pour évaluer la validité du recours à l'instrument partenarial et d'autre part pour transférer concrètement une partie des risques au sujet privé est strictement lié à la bonne définition et à la bonne gestion des PPP qui se caractérisent généralement par la complexité technique, légale, économique et financière²²⁷. Cependant, il ne s'agit pas seulement de compétences strictement techniques, parce que le personnel des Administrations Publiques, lorsqu'il conçoit ou réalise les PPP, doit nécessairement interagir avec les sujets privés qui sont impliqués dans le projet, et l'organisme public lui-même, jouant dans la plupart des cas le rôle de coordinateur et de superviseur dans les PPP contractuels et celui d'*actionnaire majoritaire* dans les PPP institutionnalisés. Au-delà de ces compétences managériales indispensables pour la définition et la réalisation d'un PPP, subsiste également le problème de la carence du personnel en mesure d'évaluer *ex ante* la portée des implications environnementales, territoriales, économiques et sociales d'interventions qui, en réalité, requièrent des instruments théoriques et analytiques pour aider le décideur public et le décideur privé.

L'aide technique
aux décideurs
publics et privés

La consultation spécialisée du Géographe pourrait être un support nécessaire aussi bien dans la phase de conception que dans celle de la réalisation de l'intervention, car elle vise à accroître la capacité du décideur à comprendre la complexité des thématiques environnementales, sociales et économiques préexistantes et émergentes sur le territoire. En effet, le Géographe dispose, non seulement des connaissances indispensables pour l'analyse des formes d'organisation du territoire et du paysage — aussi bien du point de vue physique, environnemental, économique que culturel et historique — mais aussi des compétences relatives à l'étude des phénomènes économiques et des systèmes politico-administratifs, des structures de la population et de l'habitat. Il peut offrir une aide valable dans la phase d'évaluation et de réalisation des projets de développement urbain et d'aménagement du territoire, qui peuvent également être financés en faisant appel à des formes de partenariat. La contribution du Géographe se traduit donc par une vaste gamme d'analyses et d'évaluations qui vont de la planification à la programmation, dans une perspective interdisciplinaire concernant l'étude des ressources, l'utilisation de l'espace, la localisation des activités, l'innovation ainsi que les répercussions sur le système urbain et régional en tenant compte des différentes échelles territoriales²²⁸.

Aujourd'hui, il n'existe pas, de parcours universitaire, post-universitaire ou de formation qui conjuguent étroitement le thème du PPP au processus de développement urbain et de l'aménagement du territoire. Cependant certaines expériences affrontent aussi bien le thème de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme que celui lié à la réalisation des ouvrages publics et des

faisabilité et la rentabilité de l'ouvrage et compromet la liberté de l'initiative privée si elle inclut le droit de renoncer à investir, sans oublier que la norme ne prévoit aucune compensation ou remboursement supplémentaire dans le cas des modifications en question. Enfin, il faudrait que les termes de procédure soient définis. Ils sont aujourd'hui presque totalement absents, pour limiter le risque administratif, qui se manifeste précisément en l'absence de définition des temps de réalisation de l'ouvrage. La définition de ces temps pourrait avoir des répercussions positives du côté de la capacité des opérateurs privés de planifier de façon adéquate les interventions publiques, qui seraient protégées du risque de hausse des coûts au cours de l'appel d'offre (Cf. Guzzo, 2010).

²²⁷ Cf. *Unità Tecnica Finanza di Progetto*, 2010.

²²⁸ Il existe une autre possibilité, bien qu'elle soit caractérisée par des problématiques de réalisation plus importantes par rapport au recours à la consultation spécialisée, qui consiste à assurer une formation sectorielle du personnel qui travaille déjà dans les Administrations Publiques qui gèrent le territoire. Il s'agit évidemment d'un parcours qui demande une implication et un investissement de ressources abondantes sur le long terme.

infrastructures, en cherchant à offrir, au personnel des Administrations Publiques et aux nouveaux diplômés, une formation capable de leur garantir une vision d'ensemble des problématiques de conception et de réalisation.

Le Mastère spécialisé (bac+6) interuniversitaire intitulé *École d'Aménagement du Territoire* de l'Université de Florence est une initiative intéressante car il constitue le premier exemple de spécialisation sur les thématiques analysées jusqu'à présent. Ce Mastère répond à la fois à la demande de formation de la part du système des Autonomies locales et du monde du travail; cette demande découle des problématiques liées aux nouvelles dynamiques du marché et de la culture de l'environnement et du paysage, dont le développement exige une pluralité de compétences et de sensibilités techniques et culturelles: de l'environnement au paysage, du point de vue économique et social au point de vue esthétique et architectural²²⁹.

Certains Masters proposent une formation peut-être plus sectorielle et concentrée sur des aspects du problème pris séparément comme par exemple le Master en *Économie de l'Environnement et du Développement* de l'Université de Sienne, qui entend former des diplômés capables d'individualiser, d'analyser et de gérer les multiples problématiques liées à l'usage durable de l'environnement pour le développement économique. Il s'agit donc de compétences utiles dans l'analyse des projets de développement durable avec une attention particulière pour effectuer une évaluation correcte de l'usage des ressources, une analyse des sources d'énergie, un examen des dommages environnementaux possibles et une valorisation des projets historiques, culturels et environnementaux de développement.

L'Université de Turin propose deux Masters liés à l'aménagement du territoire, conçus comme une continuation naturelle des cours existant en Sciences Géographiques. Par conséquent le cours en *Économie des institutions, de l'environnement et du territoire* entend former des experts disposant d'une préparation culturelle et professionnelle avancée, basée sur des connaissances dans le domaine économique, territorial, social, culturel et environnemental intégrées à une solide formation technique, alors que le cours interfaculté en *Géographie pour le développement et les ressources du paysage* répond à la demande croissante de figures professionnelles, dans le domaine public et privé, qui soient en mesure, à partir d'une formation fortement interdisciplinaire, d'accomplir des tâches exigeant une compétence élevée dans la représentation et l'interprétation des transformations du territoire et du développement. Le cours a pour objectif l'acquisition des compétences spécialisées pour le savoir-faire disciplinaire des sciences géographiques et territoriales et de leurs applications; la maîtrise des instruments pour représenter et interpréter scientifiquement les systèmes territoriaux dans leurs aménagements, les processus et les dynamiques de

²²⁹ Pour de plus amples informations, consulter le site www.unifi.it Afin de former des professionnels pour les Administrations locales et régionales, capables de comprendre les dynamiques sociales et culturelles et plus enclins à ces nouvelles sensibilités que ne l'est la vision européenne du paysage, de l'environnement, de la ville, des espaces publics, des infrastructures, de la conception et de l'évaluation, le Master a comme mission l'intégration et l'enrichissement culturel des multiples compétences techniques et opérationnelles nécessaires dans la formation et la mise en œuvre des politiques territoriales et des instruments de l'urbanisme local. Pour de plus amples informations, consulter le site www.economia.unisi.it Le cours est organisé autour de deux *curricula*, dont l'un est consacré à la valorisation des biens environnementaux et culturels et vise à former des experts dans la gestion et le contrôle des entreprises et des agences de promotion du développement territorial, dans la gestion et la valorisation du patrimoine culturel, historique et environnemental, dans la conception et la gestion de programmes de promotion du tourisme durable, avec une attention particulière aux thématiques de son impact socio-économique et de son équité. Ce cours fournit, à travers une présentation du rapport entre développement économique et environnement centrée sur les contenus économiques, entrepreneuriaux et juridiques, les connaissances spécialisées pour l'identification d'une utilisation économiquement durable des ressources environnementales aussi bien naturelles qu'historiques et culturelles et pour leur valorisation économique.

transformation; l'acquisition de la capacité de reconnaître et d'individualiser l'impact environnemental et social des systèmes territoriaux aux différentes échelles²³⁰.

Pour finir, il est intéressant de signaler la contribution à la formation pour la diffusion du PPP appliqué aux transformations territoriales apportée par l'École pour la Direction d'Entreprise *Luigi Bocconi*, étant donné qu'elle constitue peut-être la seule expérience en mesure de conjuguer même partiellement, l'aspect de l'aménagement du territoire avec l'utilisation du PPP²³¹.

Le premier cours en *Partenariat Public et Privé: application à des interventions urbaines complexes et territoire* a pour objectif la conceptualisation de nouvelles connaissances, surtout dans les Collectivités territoriales, en matière d'instruments innovateurs appliqués à l'aménagement du territoire, aux infrastructures et aux ouvrages publics; le développement de capacités capables d'attirer des ressources alternatives et des sujets économiques liés au développement durable du territoire et de l'aménagement urbain; l'accroissement de l'atout compétitif territorial des administrations à l'intérieur desquelles travaillent les étudiants. Le programme de formation est caractérisé par un profil interdisciplinaire qui permet d'affronter la thématique du partenariat du point de vue de la gestion, du droit, de l'urbanisme et du territoire²³². Le second en *Management des interventions urbaines complexes: urbanisme, travaux publics* est destiné aux mêmes sujets et a les mêmes objectifs que le programme que nous venons d'analyser mais il se concentre davantage sur la gestion des interventions d'urbanisme et moins sur le PPP. Cependant, la question du rapport avec le secteur privé est affrontée indirectement aussi bien en référence à la conception et à la réalisation des instruments d'urbanisme complexes, à travers le dialogue compétitif, la procédure négociée, l'accord-cadre et l'appel d'offre intégré, qu'à l'implication des ressources privées, financières et managériales, dans la réalisation des interventions infrastructurelles dans les villes²³³.

²³⁰ Pour de plus amples informations, consulter le site www.geografia.unito.it Ces figures professionnelles sont en mesure d'exercer des fonctions de grandes responsabilités dans la direction des centres d'études et de recherches, publics et privés, dans des Institutions gouvernementales et locales dans les secteurs de la planification territoriale et de la gestion des ressources environnementales, du traitement et de l'interprétation des données sociales et spatiales, des analyses territoriales et peuvent, en outre, effectuer une activité de consultation dans les mêmes secteurs et travailler également en collaboration avec d'autres spécialistes complémentaires, donc dans le secteur du PPP appliqué aux transformations du territoire.

²³¹ Pour de plus amples informations, consulter le site www.sdabocconi.it La qualité de l'offre de formation est également assurée par l'expérience de l'École pour la Direction d'Entreprise Bocconi en tant que *lead partner* d'un projet d'intervention urbaine complexe (CoURBIT), financé par l'Union Européenne ayant comme partenaires des villes italiennes et des villes du Nord de l'Europe. Dans le cadre du Projet, l'École pour la Direction d'Entreprise s'occupe de répertorier les projets financiables, les procédures pour obtenir des fonds et la gestion des projets urbains complexes. Il y a en particulier un parcours adapté consacré à la gestion des processus de réalisation des ouvrages publics et des infrastructures.

²³² Du point de vue pratique, il y a des simulations des modèles de PPP cohérentes avec les législations nationales, régionales et communautaires, simulations convergentes, durables et financiables, s'attachant plus particulièrement aux instruments nouveaux ou existants, par la rédaction et l'étude de cartes de simulation d'interventions et l'analyse des procédures de négociation en matière d'urbanisme.

²³³ Le programme prévoit au départ une analyse des instruments urbains de négociation d'ancienne et de nouvelle génération, avec une attention particulière à la thématique du marketing territorial et à l'utilisation de l'Analyse SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*); les élèves sont de toute façon incités à raisonner dans une perspective d'intégration, aussi bien par rapport aux différents instruments d'urbanisme dont ils peuvent disposer, que par rapport aux sources de financement pour leur réalisation, qui peuvent être nationales, communautaires ou provenir du secteur privé. Il y a donc une partie consacrée également aux interventions complexes liées aux financements communautaires.

BIBLIOGRAPHIE

- AA.VV., *Fabbriche abbandonate e recupero urbano*, Bologna, Eret, 1989.
- ACCETTURRO A., DE BLASIO G., *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*, in Atti del Convegno «Le politiche per lo sviluppo locale», Roma, 22 Febbraio 2008.
- ADORNI D., MAGAGNOLI F., *L'esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale*, Relazione presentata agli Incontri Pratesi su “Lo Sviluppo Locale”, Artimino, 12-16 Settembre 2005.
- AEHNELT R., *Lernen aus integrierten Programmen*, in *Stadtumbau erfolgreich evaluieren*, WEITH T. (a cura di), Waxmann Verlag GmbH, Münster, 2007, pp. 57-74.
- AGENZIA DI RICERCHE E LEGISLAZIONE (AREL), Atti del Convegno «La finanza per i grandi investimenti di ristrutturazione urbana», Roma, 23 Maggio 1988.
- ALISCH M., *Sozial - Gesund - Nachhaltig: Bedingungen und Prinzipien einer sozialvertraglichen Stadtpolitik*, in «Standpunkt Sozial», 2002, n. 1, p. 69 e ss.
- ALLULLI M., *Le politiche urbane in Italia*, Roma, Fondazione ANCI-Cittalia, 2010.
- AMATORI F., COLLI A., *Impresa e industria in Italia dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia, 1999.
- ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE), *Secondo rapporto sulle infrastrutture in Italia - Volume I*, Roma, 2009.
- AUDIT COMMISSION, *Environment inspection-planning*. Newcastle Under Lyme Borough Council, 2006, n. 3, p. 20.
- AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI (AVCP), *Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del C.D. “Terzo Correttivo” sui Contratti Pubblici*, 14 Gennaio 2009, n. 1.
- AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI, UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (UTFP), *Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore*, Settembre 2009.
- BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (BEI), *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, Luxembourg, 2005.
- BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (BEI), *Public-private partnerships in Europe: an update*, Luxembourg, 2007.
- BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (BEI), *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, Luxembourg, 2009.
- BANDARIN F., *Le politiche dei suoli urbani*, Roma, Edizioni Lavoro, 1989, p. 186.
- BASSANINI F., *Finanziamento degli investimenti strategici, project financing e PPP, dopo la crisi*, Intervento al Meeting UTFP – EPECP, Roma, Presidenza del Consiglio, 15 Dicembre 2009, in UTFP, *Partenariato Pubblico-Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*, Febbraio 2010.
- BAUMAN Z., *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- BBSR, *Urban Development Funds in Europe*, in «BBSR-Online-Publikation», 2009, n. 17.
- BEHAR D., *Politique de la ville. Intégration, participation territoire: renouvellement des débats, permanence des enjeux?*, in «FORS Recherche Sociale», 2001, n. 158.
- BELLI A. E AL. (a cura di), *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Milano, Franco Angeli, 2009.

- BERTA G., *Mirafiori. La fabbrica delle fabbriche*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- BERTIN P., *Quadro legislativo e sua evoluzione con particolare riferimento al rapporto tra settore pubblico e settore privato nella realizzazione di grandi operazioni sul territorio in Francia*, in *Parigi, l'esperienza dell'Epad*, ALEMAGNA P. M. (a cura di), Atti del Seminario dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Bologna, 1989.
- BIANCHI T., CASAVOLA P., *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, in «Materiali UVAL», 2008, n. 17, p. 31 e ss.
- BRENNER N., *New State Spaces. Urban governance and 130 the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- BRITISH URBAN TASK FORCE, *Towards an Urban Renaissance*, Londra, 1999.
- CALDERÓN C., SERVÉN L., *Macroeconomic Dimensions of Infrastructure in Latin America*, in Atti del Convegno «Fourth Annual Stanford Conference on Latin American Economic Development», Stanford, 13-15 Novembre 2003.
- CARRERAS I., VERDAGUER C., *Mega-events: Local Strategies and Global Tourist Attractions*, in *European Tourism. Regions, Spaces and Restructuring*, MONTANARI A., WILLIAMS A. M. (a cura di), Chichester, Wiley, 1995, pp. 193-205.
- CERRITELLI M., *Il contratto di partenariato pubblico-privato nell'ordinamento francese*, in «Rivista Amministrativa degli Appalti», 2006, p. 3 e ss.
- CESARINI L., *Le società di trasformazione urbana: profili giuridici*, in «Diritto&Diritti», Giugno 2002, in www.diritto.it
- COCHRANE A., *Understanding Urban Policy: A critical approach*, Blackwell, Oxford, 2007.
- COLAIZZO R. (a cura di), *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Roma, FORMEZ, 2004.
- COLAVITTI A. M., USAI N., *Piano urbanistico e governance urbana. Riflessioni sulle politiche innovative da attuare*, Roma, Fondazione ANCI-Cittalia, 2009.
- COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE), *Delibera di assegnazione di 330 milioni di euro a carico del Fondo infrastrutture per investimenti nel settore del trasporto ferroviario di media-lunga percorrenza, concentrati per l'85% nel Mezzogiorno*, 8 Maggio 2009.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, COM(1997) 197 finale.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Quadro d'azione per uno sviluppo sostenibile dell'Unione Europea*, COM(1998) 605 finale.
- COMMISSIONE EUROPEA, SSSE. *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*, Documento approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili dell'assetto del territorio a Potsdam, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1999.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi. URBAN II*, 2000/C 141/04.
- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Guidelines for successful public-private partnership*, Bruxelles, Gennaio 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA (b), *La programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa URBAN*, 2003/C 128/11.
- COMMISSIONE EUROPEA (c), *Un'iniziativa europea per la crescita. Investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione*, COM(2003) 690 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA (b), *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo1 2000-2006*, Decisione della Commissione Europea C (2004) 4689.
- COMMISSIONE EUROPEA (c), *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2004) 60 definitivo.

- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, COM(2005) 24 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA (b), *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM(2005) 299.
- COMMISSIONE EUROPEA (c), *Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano*, COM(2005) 718 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, (a) *La politica di coesione e le città. Il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle Regioni*, COM(2006) 385.
- COMMISSIONE EUROPEA (b) *Orientamenti metodologici per la realizzazione delle Analisi Costi-Benefici*, Bruxelles, 2006.
- COMMISSIONE EUROPEA (c), *La dimensione urbana delle politiche comunitarie per il periodo 2007-2013*, Gruppo Interservizio sullo Sviluppo Urbano, Bruxelles, 2006.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La dimensione urbana delle politiche comunitarie per il periodo 2007-2013*, Bruxelles, 2007.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Guida all'Analisi Costi-Benefici dei progetti di investimento*, Bruxelles, 2008.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privati*, COM(2009) 615 definitivo.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali*, 1999.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) n. 1083/2006 disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 2006.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona*, 23-24 Marzo 2000.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del Consiglio Europeo di Rotterdam*, 30 Novembre 2004.
- CONTESSA C., DE SALVO N., *La procedura di dialogo competitivo fra partenariato pubblico-privato e tutela della concorrenza*, in «Urbanistica e Appalti», 2006, n. 5, p. 501 e ss.
- CONTI S., *Geografia economica. Teoria e logica della rappresentazione spaziale dell'economia*, Torino, UTET, 1989.
- COPIELLO S., PERTICARARI R., *Le buone azioni per la riqualificazione urbana*, in «Guida agli Enti Locali - Il Sole 24 ore», Milano, 2005, n. 45, pp. 13-16.
- CORBOZ A., *Il territorio come palinsesto*, in «Casabella», 1985, n. 9, p. 516.
- CORI R., *Il rischio ambientale: questione cruciale nel PPP*, in «Queste istituzioni», 2006, n. 140-143, pp. 181 e ss.
- CORSI C., *Le concessioni di lavori e di servizi*, in *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, CHITI M. P. (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- CORTE DEI CONTI, *Comunicato Stampa n. 54 dell'8 Agosto 2003*.
- CRESME (a), *Direzionalità e sistemi urbani*, Roma, EdilStampa, 1987.
- CRESME (b), *Le grandi imprese di costruzione europee nel mercato internazionale. Ruolo e tendenze dell'investimento tecnologico nel quadro delle strategie innovative delle imprese*, Roma, 1987.
- CRESME, *Indagine sullo stato del mercato delle costruzioni e sulle strategie delle imprese*, Roma, 1988, pp. 23-24.
- CUTULI M. G., *Il project finance riapre il mercato delle grandi opere?*, in «Il nuovo cantiere», Maggio 1989.
- D'ALBERGO E., *Le politiche urbane negli Stati europei - Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Roma, Fondazione ANCI-Cittalia, 2009.
- D'ALBERGO E., LEFEVRE C. (a cura di), *Le strategie internazionali delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- DEIDDA D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, FORMEZ, 2003, n. 11.

- DELLA NAVE C., DE DOMINICIS G., *Le Società di trasformazione urbana e la normativa sui contratti pubblici*, in «Appalti & Contratti», 2008, n. 3, p. 29 e ss.
- DEMATTEIS G., *Territorio e territorialità nella progettazione integrata*, in *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, COLAIZZO R. (a cura di), Roma, FORMEZ, 2004.
- DEMATTEIS G., *Sistemi territoriali in un'ottica evoluzionista*, in *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, DEMATTEIS G., GOVERNA F. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2005.
- DEMATTEIS G., GOVERNA F., *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (DCLG), *Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper*, Londra, Ottobre 2006.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (a cura di), *Die soziale Stadt: eine erste Bilanz des Bundes-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"*, Berlino, 2002, pp. 12-51.
- DI BIAGI P. (a cura di), *La Carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Roma, Officina Edizioni, 1998.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata nel Mezzogiorno*, Roma, 2003, in www.dps.tesoro.it
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, RETE DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Monitoraggio georeferenziato dei PIT*, 2008.
- DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Relazione al Comitato di Sorveglianza sullo Stato e Prospettive di Attuazione dei Progetti Integrati dell'Asse Città nei Comuni Capoluogo*, Roma, 2003.
- DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE - COMMISSIONE EUROPEA, *Fostering the urban dimension: Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Novembre 2008.
- DLA PIPER, *European PPP Report 2009*, London, 2009.
- DRAGHETTI L., *Finanza di progetto come partnership tra pubblico e privato: aspetti di criticità e prospettive*, in «Giustizia amministrativa», 2005, p. 1033 e ss.
- DUGATO M., *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in «Diritto Amministrativo», 1999, n. 3-4, p. 512 e ss.
- EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE, *The financial crisis and the PPP market, potential remedial actions*, 2009.
- EUROSTAT, *Treatment of public-private partnerships*, Decisione dell'11 Febbraio 2004.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (a), *Public-Private Partnerships*, Washington, 2004.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (b), *Spain, selected issues*, Washington, 2004.
- FORMEZ, *Dossier Città e Sviluppo Urbano*, Roma, 2006.
- GALLIA R., *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2008, n. 1, p. 11 e ss.
- GAROFOLI G., *Sviluppo locale e governance*, in *Governance e sviluppo territoriale*, DEIDDA D. (a cura di), Roma, FORMEZ, 2003.
- GAROFOLI G., *I PIT nel Mezzogiorno: l'impatto socioeconomico*, in *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, COLAIZZO R. (a cura di), Roma, FORMEZ, 2004.
- GERMANI A. E AL., *I possibili schemi di Partenariato Pubblico-Privato*, in «Osservatorio Collegamento Ferroviario Torino-Lione», 2008, n. 5, p. 66.
- GHK, *Ex-post evaluation, Urban Community Initiative (1994-1999)*, Bruxelles, Agosto 2003.
- GOVERNA F., *Sul ruolo attivo della territorialità*, in *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, DEMATTEIS G., GOVERNA F. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2005.

- GUZZO G., *Il nuovo volto del project financing: tra ripensamenti legislativi ed esigenze di semplificazione*, in «Appalti&Contratti», 2010, n. 3, p. 34 e ss.
- HALL D., *PPPs in the EU – a critical appraisal*, Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich, 2008.
- HARDING A., *Globalization, spatial economic change and urban policy*, in Atti del Convegno «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda», Madrid, 29-30 Marzo, 2007.
- HEALEY P., *Collaborative Planning. Sharing places in fragmented societies*, Londra, Macmillan Press, 1997.
- HENDERSON N., *Channels and Tunnels*, Londra, Weidenfield and Nicolson, 1987.
- HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE (HMSO), *Urban Development Corporations*, Committee of Public Accounts, 1989.
- HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE (HMSO), *National Audit Office, 1991 London Docklands Development Corporation*, The Limehouse Link, 1995.
- HOBBSAWN E. J., *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1997.
- INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON (IFSL), *PFI in the UK & PPP in Europe*, Londra, 2009.
- IOSSA E., ANTELLINI RUSSO F., *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico-Privato in Italia*, in «Rivista di Politica Economica», 2008, n. 3, p. 125-158.
- KELLY J., *The curious absence of inter-municipal cooperation in England*, in «Public Policy Administration», 2007, n. 22, pp. 319-334.
- KEMP M., *Immagine e verità. Per una storia dei rapporti tra arte e scienza*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- LE GALES P., *Governing globalizing cities, reshaping urban policies*, in Atti del Convegno «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda», Madrid, 29-30 Marzo 2007.
- LO CICERO M., *Partnership e progetti di crescita*, in *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, COLAIZZO R. (a cura di), Roma, FORMEZ, 2004.
- LOAYZA E AL., *Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations and Forecasts*, Washington DC, World Bank Group, 2003.
- LÓPEZ R.A., *Trade and Growth: Reconciling the Macroeconomic and Microeconomic Evidence*, in «Journal of Economic Surveys», 2005, n. 19, pp. 623-648.
- MAGRASSI M., *Le città nella programmazione per lo sviluppo - Valutazioni sul 2000-06 e prime scelte strategiche per il 2007-13*, in Atti del Convegno «Jessica- Kick-off meeting», Roma, 2007.
- MEDIO CREDITO DEL LAZIO, Atti del Convegno internazionale «Il finanziamento delle infrastrutture (finanza privata, azione pubblica, gestione operativa)», Roma, 8 Giugno 1990.
- MESSERSCHMIDT E., *Le grand Belt, un champ d' experimentation unique*, in «Le Moniteur», Novembre 1988.
- MINICUCI A., *Il Partenariato Pubblico-Privato: la realtà e il ruolo degli Enti locali*, in Atti della giornata di studi «Il Partenariato Pubblico-Privato e il diritto europeo degli appalti e delle concessioni», Firenze, 28 Gennaio 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Reglamento de las Comisiones Sectoriales. Textos Comparados*, Dirección General de Cooperación Autonómica, Madrid, 2006.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Giugno 2007.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Performance of PFI Construction*, Londra, Ottobre 2009, http://www.nao.org.uk/publications/0809/pfi_construction.aspx
- NAVARRO YANEZ C. J. E AL., *Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies. Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 2008, Vol. 32.3, pp. 531-547.
- OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, in «OECD Territorial Reviews», 2006.
- OFFICE OF DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM), *Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance*, Londra, 2000, in www.communities.gov.uk

- OFFICE OF DEPUTY PRIME MINISTER (ODPM), *State of the English Cities*, Londra, 2006.
- OICE, *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, in «Collana OICE Studi e Convegni», 2007, n. 69, in www.oice.it
- OMBUEN S., *Politiche infrastrutturali e governo del territorio*, in Atti del Convegno «Squilibri Regionali e Politiche per le Infrastrutture», Potenza, 13 Dicembre 2006.
- OMBUEN S., *Pensare lo spazio urbano: la proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, in «Governare il territorio», 2009, n. 3, in www.governareilterritorio.it
- OSSERVATORIO NAZIONALE DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO, *Rapporti trimestrali e mensili Gennaio-Ottobre 2009*, in www.infopieffe.it
- PALERMO P. C., «Un processo in bilico». *Esiti, attese e possibilità degli esperimenti di Progettazione Integrata in corso in Italia*, in *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, COLAIZZO R. (a cura di), Roma, FORMEZ, 2004.
- PALERMO P. C., *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- PANOZZO F., *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- PARADISI I., *PPP e PF: il quadro normativo*, in «Onda Verde ACI», 2007, n. 113.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento*, 2004/2258 (INI).
- PAVANI G., *Gli enti territoriali francesi: dall'accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, in PAVANI G., PEGORARO L. (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006.
- PERULLI P., *La città. La società europea nello spazio globale*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2007.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Modelli di Partenariato Pubblico-Privato per il finanziamento delle infrastrutture*, Roma, 2005.
- PROSSER T., *Il Private Finance Iniziative e gli altri recenti sviluppi in materia di appalti pubblici*, in *I contratti della Pubblica Amministrazione in Europa*, FERRARI E. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2003.
- PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE, *PPP: in pursuit of risk sharing and value for money*, Parigi, OECD, 2008.
- Regolamento CE 1083/2006, art. 11.
- RODRIGUEZ ALVAREZ J. M., *La democracia local en las grandes ciudades españolas*, in *Democracias Urbanas. La situación de la democracia en las grandes ciudades de 13 países industrializados*, GABRIEL O. W., HOFFMANN-MARTINOT V. (a cura di), Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2006, pp. 405-454.
- SALONE C., *Il territorio nelle politiche. Reti di soggetti, risorse localizzate e vantaggi competitivi nei processi di sviluppo locale*, in *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, DEMATTEIS G., GOVERNA F. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2005.
- SAVIN J., *Exportation: moi us mais mieux*, in «Le Moniteur», 1989.
- SCHMIDT-EICHSTADT G., *Planning sovereignty as a public good versus alienation of planning sovereignty to private parties*, in «IzR», 2005, n. 9-10, pp. 649-656.
- SIEMENS, *Public infrastructures and private funding*, 2007, in www.siemens.de/finance
- SINTOMER Y., DE MAILLARD J., *The limits to local participation and deliberation in the French «politique de la ville»*, in «European Journal of Political Research», 2007, n. 4, pp. 503- 529.
- SMITH A., *Conceptualizing City Image Change: The 'Re-Imaging' of Barcelona*, in «Tourism Geographies», 2005, n. 4, pp. 398-423.
- SOMERVILLE P., *Community Control: a Position Paper*, University of Lincoln, Policy Studies Research Centre Publications, 2002.
- THE COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL/REGIONAL PLANNING (CEMAT), *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, Hannover, 2000.

- THE FEDERAL INSTITUTE FOR RESEARCH ON BUILDING, URBAN AFFAIRS AND SPATIAL DEVELOPMENT (BBSR), *Urban Development Funds in Europe*, BBSR-Online-Publikation, 2009, n. 17, in www.bbsr.bund.de
- TORTORELLA W., CHIODINI L. (a cura di), *Rapporto Cittalia 2008. Ripartire dalle città*, Roma, 2008.
- TURISME DE BARCELONA, *El Consorcio Turisme de Barcelona*, Barcelona, 2007.
- UNEP, *The Urban Environment Newsletter*, Settembre 2007.
- UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006*, Ottobre 2006, in www.dps.mef.gov.it/qcs
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (UTFP), *Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche. Introduzione alla finanza di progetto*, Roma, 2002.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (UTFP), *Dieci temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto*, Roma, 2005.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (UTFP), *La misurazione del Value for Money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC*, Roma, 2009.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (UTFP), *Partenariato Pubblico-Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*, Roma, 2010.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE), *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, Ginevra, 2007.
- VENTURA S., *Francia*, in *Sistemi politici comparati*, VASSALLO S. (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 93-126.
- ZAPATERO R., BLANCO J., *Plan Extraordinario de Infraestructuras*, Nota informativa del 7 Aprile 2010.
- ZORZI F., *Lavori e opere pubbliche. Procedure, imprese, Istituzioni*, Torino, Celid, 1989.

DEUXIÈME PARTIE

MODÈLES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ INSTITUTIONNALISÉ POUR LA REQUALIFICATION DES CENTRES HISTORIQUES MINEURS

1. La requalification des Centres Historiques Mineurs, entre identité culturelle et sauvegarde active du patrimoine architectural historique. - La réhabilitation des monuments historiques et la nécessité d'identifier des stratégies de sauvegarde active du patrimoine architectural historique, prennent une place de plus en plus importante dans la recherche interdisciplinaire concernant les politiques de gestion du territoire²³⁴, car conservation et valorisation, comme requalification du patrimoine culturel et économique, correspondent à la définition d'un nouveau rôle des contextes urbains. En ce sens, une approche territorialiste s'affirme peu à peu, qui ne se focalise pas seulement sur le développement local des entreprises, mais également sur le style et la qualité de vie des habitants²³⁵, le territoire devenant de ce point de vue dépositaire d'un capital de richesses s'étant consolidé dans le temps et pouvant être utilisé dans la production actuelle de nouveaux biens²³⁶.

Introduction

Comme on le sait, les spécificités ont puisé leurs origines au cours de l'Histoire à travers l'interaction co-évolutive des populations avec les ensembles géographiques de conditions naturelles et socio-culturelles, mieux connus sous le nom de *milieux territoriaux*. Un tel processus s'est étendu sur des milliers d'années, jusqu'à ce que l'homogénéisation de l'économie capitaliste prévale sur la différenciation culturelle, conduisant à la perte de l'héritage culturel²³⁷. L'UNESCO a proclamé cependant en 2005 la diversité culturelle patrimoine de l'Humanité, sans considérer pour autant qu'en l'absence d'interventions adéquates, il courait le risque d'être perdu ou altéré. Les manifestations culturelles du passé doivent par conséquent être reconnues comme des valeurs à défendre et à conserver, précisément dans un moment où les conditions qui assuraient par le passé une production culturelle diversifiée sont en train de disparaître. C'est là qu'interviennent les Centres Historiques Mineurs, *mineurs* ayant une connotation trop secondaire pour parler des patrimoines culturels les plus répandus et caractéristiques d'Italie.

Dans les Centres Historiques Mineurs, la permanence de caractères originels est souvent liée au

²³⁴ Cf. Wallach, 2010.

²³⁵ Cf. Salone, 2005.

²³⁶ Le capital territorial est en effet un concept aussi bien relationnel que fonctionnel, et comprend diverses composantes, présentant des caractéristiques substantielles communes (immobilité, spécificité et caractéristiques relatives au patrimoine) (Cf. Governa, Dematteis, 2008). La redécouverte des valeurs anciennes et des diverses cultures enracinées dans les différents territoires, est le sujet d'étude de ces dernières années, qui a conduit les Géographes à la redécouverte d'anciennes pratiques de construction, d'habitation, culturelles et ethno-géographiques, appartenant aux traditions et aux populations vivant sur les rives du *mare nostrum*. Par conséquent, la valeur ajoutée de la diversité culturelle locale, de l'innovation et du développement constituent le patrimoine et les ressources d'une aire géographique.

²³⁷ Les processus d'homogénéisation rencontrent cependant une grande résistance locale, qui s'oppose à cette vision, avec la perpétuation de modes d'habitation et de production pour arriver à des formes d'hybridation locale sur une base innovante (Cf. Crystal, 2000).

retard économique et à un emplacement périphérique, sur le plan géographique, là où l'exode rural est un élément de plus qui contribue à l'image de délabrement social et économique²³⁸. Il ne fait aucun doute qu'il soit nécessaire de multiplier les ressources et énergies disponibles afin de protéger et sauvegarder l'immense patrimoine historique qui risque de disparaître par incurie, mais il est aussi vrai qu'une intervention architecturale, même judicieuse, ne pourra garantir la sauvegarde durable de tels témoignages que si elle s'insère dans une logique d'interventions stratégiques, éliminant les facteurs de dégradation, en inventant ou en réhabilitant un modèle relationnel entre le produit et son environnement²³⁹.

Nouvelles
orientations
de projet

L'Italie a un patrimoine culturel d'une grande valeur, où la qualité et l'importance du passé constitue une forte caractéristique qui la différencie de la plupart des États européens. Dans ces petites entités vivent encore beaucoup de gens capables de reconnaître la valeur d'une vie différente des standards proposés par les grandes implantations urbaines. De plus, la réhabilitation des espaces historiques et l'organisation de chacune des interventions sont des domaines où se pose le problème du contrôle de l'image des constructions et du territoire, entrant ainsi dans un rapport d'identité qui présuppose un véritable processus de requalification, aussi bien concernant les solutions de mise en œuvre que les procédures de gestion et de contrôle de ces interventions²⁴⁰. C'est pour cela que si les Centres Historiques Mineurs ne sont pas concernés par des interventions de cette nature, ils continueront à subir, avec le temps, une destruction silencieuse²⁴¹, bien que les vides urbains soient encore suffisamment importants pour mettre en évidence les espaces qui constituent une identité culturelle²⁴².

La recherche appliquée aux Centres Historiques Mineurs permet de développer des méthodes et des résultats intéressants, concernant notamment l'expérimentation géographique et urbaine ainsi que le contrôle de la qualité architecturale²⁴³, dans lequel les facteurs d'échelle (plus maîtrisables dans les centres de petite dimension) constituent l'élément privilégié de la mise en place des analyses territoriales et fonctionnelles²⁴⁴. Si donc, d'une part, la *ville diffuse* qui s'étend géographiquement propose le thème de la complexité, rendant difficile l'analyse basée sur des parties ou des fragments du tissu urbain, les lieux mineurs conjuguent d'autre part événements culturels et historiques, lesquels ont façonné le paysage et l'architecture, exigeant des modèles interprétatifs aidant à comprendre les processus de dégradation en cours et à identifier des critères méthodologiques pour une intervention-phare²⁴⁵.

Puis, en tenant compte du contexte économique, il faut évaluer la portée de l'intervention des fonds publics ou privés, destinés à la réhabilitation du patrimoine immobilier à usage résidentiel et

²³⁸ Cf. Maietti, 2008.

²³⁹ En effet, le patrimoine que constituent les Centres Historiques Mineurs en Italie représente un ensemble de témoignages identitaires, qui nécessite des ressources et une énergie visant à la sauvegarde, à la protection active et à l'affirmation culturelle du développement local (Cf. Pini, 2004).

²⁴⁰ Le projet de requalification urbaine se pose comme un réel instrument de projection dans un contexte nouveau, accessible, utilisable, confortable, portant également en lui des critères d'intervention capables de générer des formes et des modèles, malheureusement presque toujours étrangers à l'identité des lieux et tendant à l'auto-imitation.

²⁴¹ Cf. Gresleri, 1992.

²⁴² En outre, il peut sembler anachronique d'appliquer des échelles de valeur arbitraires dans l'évaluation qualitative d'un espace historique, puisqu'oublier la valeur d'un entretien convenable et d'une adaptation progressive de la scène urbaine, ferait passer à côté d'un problème de fond, c'est-à-dire trouver une stratégie combinée de récupération du matériau, d'adaptation technologique et de revitalisation de ce qui existe déjà.

²⁴³ Cf. Baldeschi, 1994.

²⁴⁴ On obtient ainsi un scénario clair, où apparaissent identités, relations sociales et processus de transformation (Cf. Lynch, 1985).

²⁴⁵ Cf. Boeri, Lanzani, 1992.

productif, alors que les parties restantes du tissu urbain, essentiellement privé, dépendent de l'intervention d'opérateurs ou de groupements, malgré les ressources techniques ou financières des programmes publics. Le plan public identifie ainsi les lieux, les complexes immobiliers relevant de l'urbanisme, destinés à assumer le rôle d'éléments de revalorisation d'un environnement urbain restructuré, comme les résidences, les services et les habitations temporaires. Les interventions privées devraient en revanche s'orienter vers les bâtiments qui représentent le tissu urbain, regroupant la fonction résidentielle et les petites activités de service et artisanales.

Les Géographes ont également apporté de nombreuses contributions scientifiques concernant le degré d'adaptabilité du tissu ancien, les actions de conservation et de transformation, éliminant la rigidité du zoning et des standards urbains, mais soulignant l'importance du facteur géomorphologique, en particulier pour les risques sismiques et hydro-géologiques. De ce point de vue, les méthodes d'analyse largement utilisées dans la pratique suggèrent des facteurs déterminants dans le choix du projet, aussi bien en ce qui concerne la conservation que l'utilisation, puisque l'organisation du programme doit comprendre la structure urbaine, les voies de communication, les conditions de salubrité, la statique des bâtiments, ainsi que son degré d'utilisation et sa destination actuelle. Un programme-cadre regroupant les objectifs ci-dessus s'organise selon les principes de l'assainissement, de la réhabilitation immobilière, de la sauvegarde des valeurs historiques, urbaines et architecturales, et réalise ces objectifs généraux en suivant trois axes: a) assainissement et récupération du tissu résidentiel; b) récupération des grands bâtiments désaffectés et renforcement des services et des utilisations (tertiaire, artisanal et commercial); c) sauvegarde du paysage et de l'environnement au sein de l'habitat historique.

Le rôle du plan refuse cependant toute forme de dialectique²⁴⁶, alors que l'on tente difficilement de prendre une nouvelle orientation qui pose les bases de la reconnaissance du territoire comme *seule ressource organique* pour un développement durable, introduisant ainsi le concept de statut des lieux²⁴⁷. Les procédés qui président à la transformation sont encore fortement marqués par des procédures basées sur les règles de mise en œuvre du zoning, créatrices d'automatismes formels et de processus projectuels minimaux²⁴⁸. Pourtant une forme de projet sectoriel semble de plus en plus nécessaire afin de définir des projets-phares appropriés, ayant comme priorité d'utiliser une méthode axée sur la requalification urbaine²⁴⁹. La solution est donc contenue dans une législation réalisée à travers l'observation critique, traduite sur le plan cartographique, du riche échantillonnage du réel, où seront recueillis les exemples et modèles auto-dégénératifs, ainsi que les procédures relatives au contexte historique et local.

²⁴⁶ Cf. Ventura, 2000, pp. 169-170.

²⁴⁷ Cf. Ventura, 2000, pp. 208-212.

²⁴⁸ Ceux-ci produisent deux effets négatifs: le premier consiste en la perte de références et de connaissances au niveau intermédiaire, alors que l'on affronte pas le problème des liaisons relatives à l'expansion des zones; le second consiste en la perte de qualité des projets, amorcée par un manque de motivation, d'analyse du contexte, de recherche formelle et de qualité de représentation dans la production des projets, créant un comportement de soumission à la répétition entre les parties du projet.

²⁴⁹ En ce sens, les analyses approfondies constituent une bonne approche pour définir les champs visuels, la décomposition entre les parties, les études de la morphologie urbaine des frontières et des éléments architecturaux. Le processus d'acquisition des données constitue une instrumentation technique compréhensible, qui amène les intervenants, publics et privés, à reconnaître les qualités d'un lieu et à comprendre les harmonies entre ses parties. Tout cela est la base de la réalisation d'un plan de réhabilitation et, en étendant ce concept de réhabilitation aux zones marginales, il devient encore plus aisé de coordonner et de sélectionner les ressources nécessaires à une intervention, parfois avec des mesures incitatives, visant à une réelle requalification du tissu urbain privé, mais aussi pour réorganiser la restauration du tissu connectif public, en général le plus abandonné et délabré.

L'approche de la
cultural
economy

Au cours des dernières années, les recherches sur le rôle de la culture et l'importance de la *cultural economy* se sont considérablement développées, ce concept ayant en littérature une signification multiple, interprétable selon deux approches: la première, ramenée à l'*industrie de la culture*, se réfère à l'analyse des secteurs d'activité économique liés à la culture et aux connections possibles avec d'autres secteurs de l'activité locale; la seconde se concentrant plus sur une recherche orientée sur le territoire, considère le patrimoine culturel comme un facteur crucial dans la définition des identités territoriales et dans l'élaboration de stratégies de développement local et de compétitivité internationale. Le terme de patrimoine culturel a donc une double valeur: d'une part, il comprend l'ensemble des productions culturelles d'un groupe humain occupant un territoire donné, c'est-à-dire la structure matérielle, les produits manufacturés, les instruments et les techniques; d'autre part, les expressions de la culture sociale et les signes de la culture non-matérielle, comme la capacité de produire et de transmettre des idées²⁵⁰. Ce sont donc les contextes géo-économiques, et non les contenus, qui sont mis en relief, là où le patrimoine culturel s'est sédimenté, devenant ainsi partie intégrante de ceux-ci; en effet, selon cette acception, le patrimoine n'est pas seulement constitué de sédiments artistiques, mais de ressources de natures variées: environnementale, territoriale, socio-économique etc. Par conséquent, la communauté locale se reconnaît dans ce patrimoine culturel stratifié dans le territoire, qui devient la base de son identité²⁵¹.

Les concepts d'identité, de patrimoine et de territoire sont intimement liés aux sujets qui attribuent aux lieux de telles valeurs, gérant l'équilibre entre ces trois facteurs de deux façons: de l'extérieur, prenant la valeur du patrimoine dans son extériorité et comme ressource de développement; ou, d'un point de vue interne, comprenant sa propre culture comme une expression du territoire et comme valeur ajoutée aux manifestations culturelles et aux productions qui y sont liées²⁵². Par conséquent, la valorisation du patrimoine culturel a une signification, non seulement en relation avec l'identité territoriale, mais également avec le développement économique et social du territoire, puisqu'investir dans la culture correspond à une augmentation du bien-être et à une amélioration de la qualité de vie des communautés locales, s'ajoutant à un niveau culturel global et à la capacité innovatrice des individus qui y vivent. En outre, un *cultural heritage* solide peut encourager un tourisme culturel durable, capable de contribuer aux bien-être collectif stimulant le secteur économique de l'intérieur de façon équilibrée, puisqu'il est autonome et auto-alimenté²⁵³. Selon cette approche, les Centres Historiques Mineurs, qui s'identifient au patrimoine culturel et en accroissent les atouts en termes de développement et d'attraction des ressources de l'extérieur, consentent à adopter un modèle de développement basé sur les districts culturels, c'est-à-dire les territoires où les activités culturelles sont enracinées dans la réalité socio-économique locale et deviennent des piliers de l'image territoriale. Porter l'attention sur les Centres Historiques Mineurs signifie avant tout les identifier, puisqu'ils représentent une condition désormais résiduelle, dépendante de l'économie de soutien, de la proximité plus ou moins grande avec un centre de dimensions plus importantes et autres facteurs semblables. Si dans les années 70, c'était la présence de fonctions de base qui faisait la différence, la dernière décennie voit apparaître la nécessité de mettre l'accent sur l'existence d'un patrimoine culturel, sur les investissements allant dans ce sens

²⁵⁰ Cf. Bellini, Cortesi, Lazzeroni, Loffredo, 2009.

²⁵¹ Cf. Rose, 2001.

²⁵² Cf. Magnaghi, 2005.

²⁵³ Par conséquent, les actions de promotion ne devraient pas soutenir directement les activités ou *clusters culturels*, mais devraient viser à créer les conditions favorables au développement de la culture locale, investissant dans le *milieu culturel* et dans les relations qui concernent les individus qui le peuplent (Cf. Antoci, Sacco, Zarri, 2003).

et sur l'ouverture aux réseaux internationaux²⁵⁴. Par conséquent, l'approche de la *cultural economy* offre d'importantes opportunités aux centres de petites dimensions, où la valorisation du patrimoine culturel est toute indiquée comme stratégie à adopter pour le bien-être de la population et le développement global²⁵⁵.

La législation italienne sur les centres historiques peut être divisée en deux périodes: la première, caractérisée par une politique de conservation du patrimoine immobilier, excluant ainsi les interventions de réhabilitation ou de transformation; la seconde, par des normes prévoyant la réalisation d'interventions non seulement de conservation mais également de transformation²⁵⁶. Plus précisément, pendant la première période, la Loi n° 765 de 1967 prévoyait la possibilité d'apporter des modifications d'office, en instance d'approbation, aux Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain adoptés par les Communes afin d'assurer la protection du paysage et des complexes historiques, immobiliers, environnementaux et archéologiques. De plus, la même loi introduit deux concepts fondamentaux relatifs à la protection et la valorisation des centres historiques: l'exigence d'insérer le centre historique dans le plan urbanisme général et l'établissement de *standards urbains*, qui prescrivent normalement la conservation des densités immobilières et foncières pré-existantes et l'interdiction de dépasser la hauteur des bâtiments déjà présents. Il est en outre prévu qu'en l'absence de Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain, seules les interventions de consolidation et de restauration sans altération des bâtiments seront autorisées et que les éventuelles zones libres seront non-constructibles jusqu'à l'approbation de l'instrument de planification urbaine, prévoyant donc des contraintes à la réalisation de transformations qui pourraient altérer la configuration du centre historique avant l'introduction de l'instrument de planification urbaine²⁵⁷.

Le cadre
législatif de
référence

C'est à la seconde période qu'appartiennent sans aucun doute les normes contenues dans la Loi n° 457 du 5 Août 1978 *Normes concernant l'immobilier résidentiel*, relatives à la réhabilitation du patrimoine immobilier déjà existant, au moyen de l'adoption des plans de réhabilitation spéciaux, réalisables en partie grâce à l'apport privé. Une telle mesure ne distingue pas la réhabilitation et la revitalisation des centres historiques des autres interventions de réhabilitation, donnant aux Communes la tâche d'*identifier des zones spécifiques où, en raison de conditions de dégradation,*

²⁵⁴ Cependant, quelques cas d'étude examinés font émerger la vocation presque entièrement touristique de ces territoires, basée sur le patrimoine culturel, et un modèle de développement encore incertain puisqu'au lieu d'attirer un tourisme de masse pour des vacances rapides, il pourrait attirer principalement des flux continus et lents, qui accroîtraient ultérieurement le profil culturel. Il s'agirait donc de passer d'un modèle culturel exclusivement consumériste à un modèle culturel entendu comme un atout pour la construction d'une identité, définissant ainsi un *brand* à offrir à l'extérieur, impliquant un remaniement du projet de développement local (Cf. Massey, 2005).

²⁵⁵ Cf. Gibson, Kong, 2005; Cf. Lorenzen, Scott, Vang, 2008.

²⁵⁶ Appartiennent à la première période: les dispositions de la Loi n° 1089 du 1er Juin 1939 *Protection des biens d'intérêt artistique et historique* et de la Loi n° 1497 du 29 Juin 1939 *Protection de la beauté naturelle*, ainsi que les dispositions transitoires concernant l'urbanisme (Loi n° 765 du 6 Août 1967 *Modifications et intégrations de la loi d'urbanisme n° 1150 du 17 Août 1942*). Une telle législation a introduit pour la première fois dans la législation italienne, une discipline spécifique se référant aux centres historiques, avec une série d'éléments nouveaux (même si décousus) par rapport à la Loi n° 1150 de 1942, dont elle reprend en substance la structure.

²⁵⁷ Les limites inéluctables de densité immobilière, de hauteur, de distance entre les bâtiments, ainsi que les rapports maximums entre les espaces destinés aux implantations résidentielles ou productives et aux espaces publics ou réservés aux activités collectives, aux espaces verts ou aux parkings, sont fixés par le Décret Ministériel n° 1444 du 2 Avril 1968 *Limites inéluctables de densité immobilière, de hauteur, de distance entre les bâtiments, et rapports maximums entre les espaces destinés aux implantations résidentielles ou productives et aux espaces publics ou réservés aux activités collectives, aux espaces verts ou aux parkings à observer dans le but de constituer de nouveaux instruments urbains ou de réviser les anciens, au sens de l'art. 17 de la Loi n° 765 du 6 Août 1967*.

la réhabilitation du patrimoine immobilier et urbain existant serait opportune, au moyen d'interventions de conservation, d'assainissement, de reconstruction et allant dans le sens d'une meilleure utilisation de ce même patrimoine. Les dites zones peuvent comprendre des bâtiments isolés, des complexes immobiliers, des pâtés de maisons et des terrains, ainsi que des bâtiments destinés à être équipés. Cette législation a constitué la première tentative d'adaptation du système de planification, construit sur le modèle de l'urbanisme de l'expansion, aux nouvelles nécessités dictées par la réhabilitation. Elle a en outre classifié les interventions immobilières sur les constructions déjà existantes, interventions qui jusqu'à présent n'étaient pas différenciées des nouvelles constructions²⁵⁸.

La Loi n° 179 du 1er Février 1992 *Normes concernant l'immobilier résidentiel public*, mérite une attention particulière; elle a en effet introduit les Programmes d'Intervention Intégrés, basés sur la rencontre des volontés publiques et privées concernant la fixation des prescriptions en matière d'urbanisme et ayant comme finalité la requalification urbaine, immobilière et environnementale de la zone intéressée. Un tel type d'outil, complété par des Programmes complexes, représente le premier pas vers le nouveau thème de l'urbanisme consensuel et se pose comme un outil innovant dans la réalisation d'interventions de grande ampleur, ainsi que comme la solution stratégique pour la revitalisation du territoire urbain. En fonction d'une telle législation, le contenu du Programme d'Intervention Intégré se caractérise par diverses fonctions et par l'intégration de différents types d'interventions (y compris les travaux d'urbanisation), d'une dimension capable d'influer sur la réorganisation urbaine, avec le concours possible de plusieurs opérateurs et de ressources financières publiques et privées. La tendance à favoriser l'implication des acteurs privés dans la définition d'une telle intervention se révèle dans l'attribution, à ces derniers individuellement ou réunis en consortiums ou associations, de la faculté de présenter à la Commune des Programmes d'Intervention Intégrés pouvant s'appliquer non seulement à des zones construites mais aussi à des zones destinées à de nouvelles constructions, pour leur réhabilitation urbaine et environnementale. Enfin, la Loi de finances de 2008 a autorisé, sans que cette disposition soit entrée en vigueur²⁵⁹, la stipulation de certains types de prêts contractés pour la réhabilitation des centres historiques, le montant des intérêts étant à la charge du Budget de l'État²⁶⁰.

Cela dit, il n'existe pas dans le panorama législatif national une définition *ad hoc* du concept de centre historique, bien qu'il y ait de nombreuses références à ce concept dans différentes lois. La première se trouve dans les dispositions transitoires citées ci-dessus, qui interdisaient en particulier toute altération des bâtiments et toute construction dans des espaces libres, dans les agglomérations urbaines ayant un caractère historique, artistique ou une valeur environne-

²⁵⁸ Se réfèrent à ces normes générales, une série hétérogène de mesures concernant les centres historiques spécifiques et en particulier les diverses lois sur la ville de Venise et les nombreuses dispositions concernant la reconstruction des zones ayant subi un tremblement de terre.

²⁵⁹ La même disposition a prévu la promulgation d'un décret interministériel (adopté par le Ministère de l'Économie et des Finances, en collaboration avec le Ministère des Activités et du Patrimoine Culturel) concernant la définition des modalités et des critères de distribution des contributions sur des comptes à intérêts, afin de garantir le respect de la limite en question. Le Décret Interministériel n'a pas été promulgué, en raison du fait que l'autorisation de dépense a été remise à zéro pour les trois ans allant de 2008 à 2010 par l'annexe du Décret Législatif n° 93 du 27 Mai 2008 *Dispositions urgentes de sauvegarde du pouvoir d'achat des foyers*.

²⁶⁰ Il s'agit des prêts sur vingt ans allant jusqu'à 300.000 euros, stipulés par les organismes de crédit conventionnés par le Ministère de l'Économie et des Finances, avec les propriétaires d'immeubles délabrés des Centres Historiques de Communes ayant une population inférieure à 100.000 habitants, pour la restauration et le rétablissement fonctionnel d'immeubles ou de portions d'immeubles. La Loi comprend également les prêts contractés par les Organismes locaux avec la Caisse des Dépôts et des Prêts, pour la réhabilitation et la conservation des bâtiments reconnus patrimoine de l'Humanité par l'UNESCO ou appartenant au patrimoine culturel, aux termes du Décret Législatif n° 42 du 22 Janvier 2004 *Code du patrimoine culturel et du paysage, au sens de l'article 10 de la Loi n° 137 du 6 Juillet 2002*.

mentale particulière, jusqu'à l'approbation de l'instrument de planification urbaine. En l'absence de définition des dites implantations, la détermination spécifique d'un tel concept par le Conseil communal est devenue opportune, au moment de l'adoption du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain ou par délibération spécifique. La même année, le Ministère des Travaux Publics a donné une définition des dites implantations dans la Circulaire n° 3210 du 28 Octobre 1967, se référant *aux structures urbaines dont la majeure partie des pâtés de maisons contient des immeubles construits avant 1860, même en l'absence de monuments ou d'édifices d'une valeur artistique particulière; aux structures urbaines entourées de murs d'enceinte anciens complètement ou partiellement conservés, y compris d'éventuelles extensions qui rentreraient dans la définition ci-dessus; aux structures urbaines réalisées après 1860, qui constituent de par leur structure un témoignage hautement qualifié des coutumes immobilières.* Une autre référence se trouve dans le Décret Ministériel n° 1444 du 2 Avril 1968, qui définit, parmi les différents secteurs territoriaux homogènes, la Zone A qui comprend *les parties du territoire constituées d'agglomérations urbaines revêtant un caractère historique, artistique ou une valeur environnementale particulière, ou des parties de celles-ci, comprenant les zones périphériques qui peuvent être considérées comme faisant partie intégrante, pour les mêmes caractéristiques, des agglomérations elles-mêmes.*

Le manque de détermination dans la formulation des dispositions transitoires, associé au fait que le Décret Ministériel n°1444, en classifiant la Zone A, y inclut non seulement l'agglomération urbaine antique et dotée d'une importance historique, artistique et environnementale, mais également les zones périphériques qui peuvent être considérées comme faisant partie intégrante, pour les mêmes caractéristiques, des agglomérations elles-mêmes, ont de ce fait favorisé l'affirmation d'une interprétation extrêmement extensible et élastique, selon laquelle l'opération de délimitation, dans le domaine du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, du centre historique comme entité juridique et urbaine, devient un véritable choix d'urbanisme. Enfin, le Code du patrimoine culturel et paysager, déjà cité, inclut dans les biens paysagers que ses dispositions protègent *les complexes de biens immobiliers d'aspect caractéristique ayant une valeur esthétique et traditionnelle, y compris les centres historiques.*

Nombreuses sont les lois d'initiative régionale qui tendent à favoriser le développement culturel, touristique et économique des centres historiques. Les Régions ont établi des critères de priorité concernant la définition des interventions à accepter et les procédures d'affectations des contributions prévues²⁶¹. On se rappelle avant tout la dernière législation de la Région des Abruzzes en la matière, la Loi n° 13 du 17 Mars 2004²⁶². Au regard d'une telle loi, sont considérées comme centres historiques les implantations urbaines qui conservent dans leur organisation territoriale, dans leur système urbain ou dans leurs structures immobilières, les signes d'une formation lointaine et de fonctions économiques, sociales, politiques et culturelles propres. On retrouve la même définition dans la Loi Régionale n° 29 du 13 Octobre 1998 de Sardaigne²⁶³. La Loi Régionale n° 11 de 1997 de la Région des Marches²⁶⁴ prévoit, afin d'encourager les interventions de réhabilitation immobilière dans les centres historiques, d'accorder aux Communes des contributions qui concourent à réduire les dépenses à la charge des sujets réalisant les interventions. Toujours dans la Région des Marches, la Loi Régionale n° 43 du 14 Décembre 1998 *Valorisation*

²⁶¹ Il s'agit en général de la réhabilitation du patrimoine immobilier public ou privé ayant une importance historique ou artistique, ou étant situé dans un contexte de grande valeur environnementale, mais se limitant à l'extérieur des bâtiments, et de la réhabilitation et de l'aménagement des structures et éléments urbains liés à de précédentes interventions.

²⁶² Loi Régionale n° 13 du 17 Mars 2004 *Dispositions concernant la réhabilitation et la valorisation des centres historiques.*

²⁶³ Loi Régionale n° 29 du 13 Octobre 1998 *Protection et valorisation des centres historiques de Sardaigne.*

²⁶⁴ Loi Régionale n° 11 du 20 Janvier 1997 *Interventions régionales concernant la réhabilitation diffuse des centres historiques.*

du patrimoine historique et culturel de la région. Initiative III millénaire, a également promu, dans le cadre d'un programme extraordinaire concernant les interventions de restauration et d'assainissement à des fins de conservation ainsi que la manutention extraordinaire du patrimoine immobilier architectural, historique et artistique, la réalisation de Programmes de Réhabilitation Urbaine pour les bâtiments situés dans les centres historiques. De la même façon en Ligurie, la Loi Régionale n° 29 du 10 Juillet 2002 *Mesures de soutien pour les interventions de réhabilitation et de requalification des centres historiques et normes d'assouplissement des procédures de délivrance des titres immobiliers*, renvoie, selon la définition de centre historique, aux zones construites définies en Zone A, dans le Décret Ministériel n° 1444 de 1968. Il convient de rappeler également la Loi Régionale n° 26 du 18 Octobre 2002 *Normes et encouragements pour la valorisation des centres historiques de Campanie et pour le catalogage des biens environnementaux de valeur paysagère. Modifications de la Loi Régionale n° 3 du 19 Février 1996 de Campanie*, centrée sur la réhabilitation et la revalorisation des centres historiques, où les centres historiques sont définis comme *les implantations urbaines ou agglomérations urbaines ayant été des centres de culture locale ou de production artistique qui, outre les témoignages de culture matérielle, contiennent des œuvres d'art en adéquation avec le contexte historique duquel elles sont nées et en rapport avec le tissu urbain, étendu avec pertinence au contexte paysager, comme il est défini dans l'iconographie traditionnelle, et qui conservent l'aspect et l'esprit d'ensemble de la ville ancienne ou d'une partie de celle-ci*.

En ce qui concerne l'évolution normative plus récente, un Projet de Loi a été présenté en 2006 *Mesures de soutien des Communes d'une population inférieure ou égale à 5.000 habitants ainsi que des Communes appartenant aux zones protégées*, actuellement en train d'être examiné par les Commissions Budgétaires et Environnementales de la Chambre des Députés. La finalité du Projet de Loi concerne les petites Communes et consiste en: la promotion et le soutien des activités économiques, sociales, environnementales et culturelles se déroulant sur leur territoire; la protection et la valorisation de leur patrimoine naturel, rural, historique, culturel et architectural, au moyen d'interventions prévues par cette même proposition de loi; le fait de favoriser l'adoption de mesures avantageant aussi bien les habitants que les activités productives, et en particulier le système de services territoriaux, avec également pour objectif de stimuler et d'augmenter le mouvement touristique.

Le Projet de Loi attribue aux Régions le devoir de promouvoir, avec l'avis des Associations représentant les Collectivités locales (Association Nationale des Communes Italiennes et Union des Provinces d'Italie), des initiatives ayant pour but d'encourager l'Union de Communes²⁶⁵ ayant une population inférieure ou égale à 5.000 habitants. La disposition requiert d'une part, le respect du principe de subsidiarité et des Art. 117 et 118 de la Constitution, et d'autre part, se réfère expressément aux formes prévues par le Texte Unique des Collectivités Locales²⁶⁶; les petites Communes, en association ou en groupe, peuvent stipuler des conventions avec les diocèses pour la sauvegarde et la réhabilitation des biens culturels, historiques, artistiques et libraires des Collectivités ecclésiastiques reconnues civilement. Des conventions similaires peuvent être stipulées avec les représentants d'autres confessions religieuses ayant conclu des ententes avec l'État italien. Concernant l'acquisition de zones dégradées, la proposition prévoit que les Communes d'une population inférieure ou égale à 5.000 habitants peuvent acquérir, avec un plafond économique défini par le Cadastre territorialement compétent, ou stipuler des ententes ayant pour but la

²⁶⁵ Au 17 Octobre 2008 se sont constituées 288 Unions de Communes, pour une population globale de 4.756.848 habitants. La majeure partie des Communes (environ 90%) adhérentes compte une population inférieure à 5.000 habitants (Cf. Tab. 9): 50% des Unions de Communes sont concentrées dans le Nord de l'Italie; 21% dans le Centre; 18% dans le Sud et 11% dans les Îles.

²⁶⁶ Décret Législatif n° 267 du 18 Août 2000 *Texte unique des lois sur la réglementation des Collectivités locales*.

réhabilitation des stations ferroviaires, des maisons cantonnières, de casernes, de bâtiments des Eaux et Forêts désaffectés²⁶⁷.

Au cas où le Projet de Loi deviendrait loi, un fonds serait constitué afin d'accorder aux petites Communes des contributions de l'État, destinées au financement des interventions, définies par un décret spécial et ayant pour but la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, la mise en sécurité des infrastructures routières et des institutions scolaires, la promotion du développement économique et social, l'encouragement de l'installation de nouvelles activités productives et la réalisation d'investissements.

Tab. 9 - Distribution géographique des Communautés de Communes (2008).

RÉGION	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES
PIÉMONT	48
LOMBARDIE	57
VÉNÉTIE	30
ÉMILIE-ROMAGNE	15
TRENTIN	2
FRIUL-VÉNÉTIE JULIENNE	6
MARCHES	13
OMBRIE	1
LATIUM	26
ABRUZZES	7
CAMPANIE	12
MOLISE	10
POUILLES	20
CALABRE	9
SICILE	26
SARDAIGNE	6
TOTAL	288

Source: ANCI, Section Petites Communes, Communautés de Communes et associationnisme.

²⁶⁷ Ces biens peuvent être destinés, en ayant recours à l'institut en faveur des organisations bénévoles, aux dirigeants de la protection civile et de la sauvegarde du territoire, ou en accord avec l'Agence Nationale pour l'Attraction des Investissements et le Développement de SpA, à des fins de promotion et de vente éventuelle des produits locaux et d'autres activités locales. A également un grand intérêt la norme établissant le principe selon lequel les artisans résidant dans de petites Communes peuvent exposer et vendre leurs produits, en dérogeant même aux dispositions en vigueur concernant les autorisations commerciales et artisanales dans des espaces prévus à cet effet et pas plus de quatre jours par mois. Les petites Communes sont en outre autorisées à délibérer sur l'ouverture des établissements commerciaux les jours fériés, dérogeant également aux dispositions en vigueur.

En ce qui concerne les instruments de planification urbaine et de programmation, le Projet de Loi prévoit que les Communes répertorient des espaces urbains et ruraux où le patrimoine immobilier et urbain existant devrait être réhabilité. Les Programmes d'Intervention Intégrés, dont l'art. 16 de la Loi n° 179 du 17 Février 1992 *Normes concernant l'immobilier résidentiel public*, où sont prévues des interventions de revalorisation urbaine, immobilière et environnementale, constituent l'instrument d'une telle répertorisation. Les Programmes d'Intervention Intégrés ont pour objectif: une récupération strictement paysagère et environnementale, la réalisation d'un ensemble complet et caractéristique d'interventions concernant les fonctions et les services urbains, la réhabilitation des édifices et immeubles désaffectés, dans le respect du mode de construction traditionnel et du paysage, et l'utilisation de formes et de matériaux appropriés au contexte environnemental. Et vice versa, les objectifs des Programmes de Réhabilitation Urbaine, Immobilière et Environnementale, partiellement soumis aux objectifs des Programmes de Revalorisation Environnementale, consistent en une re-conception des implantations urbaines et dans la valorisation, en respectant les modes de construction traditionnels et le paysage, de leur identité historique, culturelle et environnementale. Et cela grâce également à un ensemble complet et caractéristique d'interventions concernant l'adéquation des *standards d'habitation*, la détermination des conditions d'utilisation et d'efficacité des services et la réhabilitation des édifices et immeubles désaffectés. Le domaine d'application de tels programmes se limite au périmètre des centres historiques et, en cas d'absence d'adoption des instruments de planification urbaine, au périmètre des centres historiques définis par les Communes en instance de rédiger des Programmes d'Intervention Intégrés ainsi qu'au périmètre des zones rurales habitées²⁶⁸.

Le soutien
de l'UE

L'acteur principal des interventions de réhabilitation et de valorisation était l'acteur public, l'implication des acteurs privés étant alors partielle ou inexistante. Les interventions étaient financées grâce aux ressources mises à disposition par l'Union Européenne dans le cadre de la programmation des Fonds Structurels 2000-2006²⁶⁹ (Tab. 10), intégrées par le Fonds des Zones Sous-utilisées, qui depuis 2003 constitue l'outil de gestion de la nouvelle politique régionale italienne de réalisation d'interventions dans les Zones Sous-utilisées²⁷⁰.

²⁶⁸ Enfin, le Projet de Loi discipline les financements et le rôle des acteurs privés, prévoyant que les fonds destinés par la Région à l'élaboration et la réalisation des Programmes d'Intervention Intégrés, puissent être assignés directement aux Communes qui en font la demande et puissent être également utilisés pour le transfert et l'installation temporaire des familles dans les immeubles concernés par les travaux. En outre, il est reconnu aux propriétaires d'immeubles et d'espaces appartenant aux zones de requalification définies comme telles, la faculté de présenter individuellement ou sous forme d'association, des propositions de Programmes d'Intervention Intégrée. Dans ce cas, les Communes peuvent attribuer les fonds destinés par les Régions à la réhabilitation du patrimoine immobilier, directement aux acteurs privés et aux consortiums, publics et privés, ayant fait la demande d'activation d'un Programme d'Intervention Intégrée. Les mesures prévues par le Projet de Loi concernent 5.708 petites Communes, dont presque un cinquième est classé comme Communes attractives, soit 12% des Communes italiennes (Élaboration Cittalia sur la base de données ISTAT 2001) où la notion d'attrait est entendue comme une capacité de compétition territoriale en termes d'offre de biens et de services, et en général, de ressources pouvant attirer des visiteurs de l'extérieur.

²⁶⁹ Les Fonds Structurels constituent les instruments financiers de la politique régionale de l'Union Européenne, dont le but est d'égaliser les différents niveaux de développement entre les Régions et les États Membres. Ceux-ci contribuent donc pleinement à l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale.

²⁷⁰ La Loi de finances pour l'année 2004 a unifié le Fonds pour les Zones Sous-utilisées relevant de la compétence du Ministère de l'Économie et des Finances, et le fonds inscrit dans le Bilan des prévisions du Ministère des Activités de Production, relevant de la compétence du même Ministère. Selon le Département des Politiques de Développement et de Cohésion dans les zones sous-utilisées, on retrouve les Régions des Abruzzes, du Molise, de la Basilicate, de la Campanie, de la Calabre, des Pouilles, de la Sardaigne, de la Sicile et des zones du Centre-Nord, destinataires des fonds communautaires des précédents cycles de programmation des Fonds Structurels.

La réhabilitation des Centres Historiques Mineurs a bénéficié de fonds pour l'Axe II - Ressources culturelles et l'Axe V - Ville de la politique régionale italienne de 2000 à 2006, respectivement de 3,3 et de 5,5 milliards d'euros; le Piémont, la Campanie et les Pouilles sont les Régions ayant majoritairement bénéficié des ressources allouées pour l'Axe II - Ressources culturelles²⁷¹. Dans le programme de 2007-2013 sont prévues des ressources supplémentaires de 1,6 milliard d'euros, pour les Programmes Interrégionaux Attractifs Culturels et Touristiques (Programme Opérationnel interrégional) destinés à promouvoir et soutenir le développement socio-économique des Régions concernées par l'Objectif *Convergence* à travers la valorisation, le renforcement et la mise en œuvre à l'échelle supra-régionale des facteurs d'attraction touristique du patrimoine culturel, naturel et du paysage²⁷².

Tab. 10 - Politique Régionale Nationale: Programmation 2000-2006.

AXE	MONTANT (MILLIONS D'EUROS)	% SUR LA VALEUR TOTALE	DONT FONDS POUR LES ZONES SOUS-UTILISÉES (MILLIONS D'EUROS)	DONT FONDS POUR LES ZONES SOUS-UTILISÉES (%)
I - RESSOURCES NATURELLES	15.185,42	17,68	5.281,73	24,61
II - RESSOURCES CULTURELLES	3.303,00	3,85	1.326,19	6,18
III - RESSOURCES HUMAINES	1.639,83	1,91	873,81	4,07
IV - SYSTÈMES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT	11.720,13	13,64	3.767,14	17,54
V - VILLES	5.557,67	6,47	1.650,11	7,69
VI - RÉSEAUX ET POINTS DE SERVICE	48.488,64	56,45	8.565,51	39,91
TOTAL	85.894,69	100,00	21.464,49	100,00

Source: Ministère du Développement Économique, Département des Politiques de Développement, 2008.

En ce qui concerne le recours au PPP pour la requalification des Centres Historiques Mineurs en Italie, une nouvelle impulsion a été donnée par la réalisation d'accords internationaux et par la législation communautaire, dans le cadre des initiatives sur le développement durable. Parmi celles-ci, on retient le Programme d'Initiative Communautaire URBAN (URBAN I 1994-1999 et URBAN II 2000-2006), qui se propose de contribuer à la recherche de solutions à la crise de nombreux milieux urbains, encourageant les interventions de relance socio-économique et favorisant aussi bien la rénovation des installations et des infrastructures afin d'améliorer l'environnement, que l'élaboration et la réalisation de stratégies spécifiques et innovantes de revitalisation socio-économique des centres urbains ou des quartiers dégradés. Au niveau national, une telle

²⁷¹ Parmi les interventions de grande importance ayant été réalisées avec succès, on retient: le Palais Royal de Venaria dans le Piémont (200 millions d'euros dont 48,5 issus du Fonds pour les Zones Sous-utilisées); la réhabilitation d'un vieux quartier du centre historique de Montemitro (257.000 euros), des anciennes boutiques et de la vieille rue commerçante de Fossato (268.000 euros), toutes deux dans le Molise; la restauration, la valorisation et la promotion culturelle et touristique du Bourg de Fossanova dans le Latium (1,5 millions d'euros); les interventions de conservation de l'ancien faubourg rural de Precatore et du Faubourg médiéval d'Oppido Mamertina (2 millions d'euros) dans la Province de Reggio de Calabre.

²⁷² L'Objectif *Convergence* a été introduit pour la période allant de 2000 à 2013 et hérite des outils et des buts du précédent Objectif 1 et tout comme ce dernier, il s'applique aux Régions les moins développées d'Europe.

initiative est, après un lancement difficile dû en grande partie aux obstacles objectifs dérivant de la gestion des programmes assujettis aux procédures, assez complexes, caractéristiques des Fonds Structurels dans un régime de partenariat absolu, un outil supplémentaire visant aux actions de réhabilitation. En effet, avec la délibération du Comité Interministériel sur la Programmation Économique n° 146 du 6 Août 1999, *Loi n° 183 du 16 Avril 1997 Cofinancement national de l'indexation 1997 de l'Initiative Communautaire URBAN*, se sont ajoutées aux ressources financières mises à disposition par l'Union Européenne, de nouveaux cofinancements nationaux publics. Avec le Décret Ministériel du 19 Juillet 2000 *Programmes d'initiative communautaire concernant la revitalisation économique et sociale des villes et des zones adjacentes en crise afin de promouvoir un développement urbain durable - URBAN II*, on a réussi à activer le Programme d'Initiative Communautaire URBAN II *Italie 2000-2006*, qui a prévu le financement sur le territoire italien de huit programmes, dont quatre situés dans les Régions concernées par le Cadre Communautaire d'Appui des Régions faisant partie de l'Objectif 1 pour la période allant de 2000 à 2006. Le Programme d'Initiative Communautaire URBAN II est destiné aux Communes de petite et moyenne taille, ayant une population supérieure à 20.000 habitants, alors que le précédent Programme d'Initiative Communautaire URBAN I concernait les villes de plus de 100.000 habitants. En particulier, le Programme Européen de Coopération Interrégionale URBACT devient le réseau des Programmes d'Initiative Communautaire URBAN II pour l'échange d'informations et d'expériences concernant le développement urbain durable dans l'Union Européenne. En général, grâce à ces fonds, des politiques publiques en faveur des zones ayant un retard de développement ont été mises en place depuis désormais plus de dix ans, en grande partie en Italie Méridionale, avec pour but de combler les décalages économiques des Centres Historiques Majeurs par des subventions aux investissements, au détriment des Centres Historiques Mineurs. Dans le même temps, la réduction du coût du capital et du coût du travail a été le pivot voué à compenser les grandes difficultés d'entreprise dans les Régions Méridionales, où une entreprise active dans les grands centres d'Italie Méridionale était considérée comme l'unique sujet capable de promouvoir le réveil économique de ces Régions²⁷³.

Inefficacité des
instruments et
dépeuplement

L'inefficacité des interventions pour la protection des Centres Historiques Mineurs peut être ramenée à l'absence substantielle d'un corpus de normes spécifiques et à l'insuffisante capacité de gestion du territoire. Au niveau institutionnel, le processus de décentralisation, ayant commencé en Italie dans les années 80 avec une accélération majeure les dix années suivantes, a modifié le rapport entre centre et banlieue, contribuant à l'amincissement bureaucratique de la machine d'état en faveur d'une plus grande autonomie administrative périphérique, tout en consolidant quelques institutions normatives, basées sur la coopération inter-institutionnelle, sur la programmation négociée et sur le *partnership* entre public et privé, ayant pour but l'intervention sur le territoire. Toutefois, malgré l'autonomie reconnue aux réalités locales et l'émergence d'un mode d'inter-relations entre public et privé plus adapté, le territoire continue à être considéré de façon très réductrice, comme un simple support, ce qui se traduit par un comportement caractérisé par une forte homogénéisation envahissant toute forme d'intervention et ne valorisant pas les particularités²⁷⁴.

Par conséquent, l'insuffisante capacité de gestion du territoire est une des causes de l'important dépeuplement des Centres Historiques Mineurs, allant des montagnes de Calabre, de Sicile et de

²⁷³ L'exemple de la Région de Campanie est emblématique, puisque celle-ci a compté sur les Programmes Territoriaux Intégrés et sur les considérables ressources financières du Plan d'Action Régional de 2000-2006. En ayant recours aux Programmes Territoriaux Intégrés, les Communautés locales sont amenées à jouer un rôle actif, où les domaines possibles de développement sont principalement les Parcs régionaux et nationaux (en particulier dans les zones du Cilento et du Vésuve), les chefs-lieux, la filière agro-alimentaire, la filière thermique, les districts industriels etc.

²⁷⁴ Cf. Governa, Dematteis, 2008.

Sardaigne à la chaîne alpine tout entière, en passant par les reliefs des Apennins centre-sud et par les campagnes toscanes, de l'Ombrie et des Marches. Même ici, on note un décalage entre Nord et Sud, puisque la stabilité économique des zones septentrionales a rendu possible la réhabilitation et l'assainissement de certains Centres Historiques Mineurs gravitant autour de complexes urbains et industriels de plus grandes dimensions, alors que dans les zones méridionales, les graves carences des infrastructures et le retard économique aggravent les conditions de malaise, de délabrement et d'abandon des Centres Historiques Mineurs. Bien que les fonds européens alloués pour les Programmes d'Initiative Communautaire URBAN aient comme objectif l'assainissement de ces milieux, ils ont été en réalité seulement utilisés pour des portions de tissu historique des grandes villes, augmentant ainsi l'écart entre les centres urbains et les Centres Historiques Mineurs, désormais à la limite de l'abandon total²⁷⁵.

Le premier problème rencontré est l'impossibilité pour les propriétaires d'assumer, non seulement les coûts de restructuration et de restauration, mais également les coûts de manutention ordinaire. En outre, étant donné que ces implantations urbaines sont très souvent situées sur des territoires développés sur le plan touristique, on court le risque que les spéculations constituent l'unique opportunité de requalification du tissu existant, au détriment de l'intégration sociale et des activités y étant liées. Le problème est encore plus grave si l'on considère les Centres Historiques Mineurs en dehors des espaces forts déjà cités, où le patrimoine immobilier devient le refuge des campagnes abandonnées, utilisé comme résidence provisoire ou comme lieu de refuge pour les couches sociales les plus modestes²⁷⁶.

Le territoire est considéré, non comme une somme d'espaces potentiellement constructibles, mais comme un système environnemental complexe où les implantations urbaines traditionnelles sont hébergées et doivent s'adapter à la logique et à la nature du territoire. Sur ce principe, l'Emilie Romagne a rédigé le premier Plan paysager ayant pour but la protection et la valorisation²⁷⁷, introduisant une *invariance structurelle*, comme un indice qui englobe tout ce qu'il est nécessaire de protéger et limiter, même en ignorant les différences entre paysage, construit, environnement et nature, éliminant ainsi cette forme de synthèse qui régleme un environnement altéré par l'homme, à la lumière de possibles transformations²⁷⁸.

Au cours des dernières décennies, divers problèmes ont jailli de la délimitation comme séparation contextuelle de l'habitat ancien, et de la conservation, comme modalité unique de l'intervention muséale. Pourtant, aucun modèle spécifique de planification n'est prévu pour les implantations historiques mineures, qui en définirait le rôle stratégique dans les politiques publiques de gestion du territoire²⁷⁹, où, au sein d'une gouvernance à plusieurs niveaux, auraient dû s'insérer des cadres régionaux, des stratégies de planification départementale et les acteurs privés avec les Communes. Toutefois, la convergence au rabais constitue un risque, quand l'unique hypothèse facilement acceptable par presque tous est la conversion des Centres Historiques Mineurs en *bed & breakfast*, en fêtes populaires, et parades historiques où le tissu ancien fait seulement office de toile de fond.

²⁷⁵ Cf. Converti, 2005.

²⁷⁶ On remarque toutefois au cours de la dernière décennie une légère contre-tendance, puisque quelques Communes de petite taille, insérées dans un territoire économiquement riche, ont été capables d'assumer de nouvelles fonctions touristiques et résidentielles. Il semble donc possible que les Communes de petite taille puissent jouer un rôle déterminant dans tous les secteurs d'excellence italienne, comme en ce qui concerne le patrimoine historique et artistique, le paysage, les produits locaux, la cohésion sociale, le niveau de vie et la créativité, de façon à lancer un processus de réelle valorisation des ressources à grande échelle, allant du tourisme à la promotion de produits de qualité et issus de l'agriculture traditionnelle.

²⁷⁷ Cf. Monti, 2004.

²⁷⁸ Cf. Regione Emilia Romagna, 1975.

²⁷⁹ Cf. Properzi, 2004.

Le *milieu territorial*,
facteur de
développement

2. Le Partenariat Public-Privé pour le développement local et l'aménagement du territoire. -

Pour bien comprendre les expériences suivies dans le domaine de la réhabilitation, de la requalification et de la valorisation des Centres Historiques Mineurs, étant donné les spécificités locales de chaque contexte dans lequel de telles expériences se réalisent, il est nécessaire d'aborder le thème des relations existant entre les districts culturels, les acteurs locaux et les différents niveaux de gouvernement, en développant, même de façon synthétique, le concept du *milieu territorial*, pour lequel les Géographes ont fourni de remarquables contributions²⁸⁰.

Au niveau de la politique territoriale, le milieu est un ensemble permanent de caractères socioculturels qui se sont sédimentés dans une zone géographique donnée à travers l'évolution historique des rapports interpersonnels, à leur tour en relation aux modalités d'utilisation des écosystèmes naturels locaux. Cependant, il est nécessaire d'élargir cette perspective et de chercher à comprendre comment chaque système local s'insère dans les processus de développement économique à l'échelle globale ou comment les propriétés spécifiques d'un lieu se traduisent en atouts compétitifs, à l'intérieur d'une dynamique local-global.

A l'intérieur des zones dont les dimensions répondent à l'échelle locale-régionale, dans lesquelles les petites et moyennes entreprises représentent le moteur économique des districts industriels, selon un principe désormais établi dans les faits qui affirme qu'il existe à l'intérieur du territoire une non-homogénéité de l'espace économique, des frictions et des inerties exercées par des héritages sociaux-culturels, émergent des facteurs permettant d'ouvrir le regard sur l'ensemble d'un district, permettant par la même d'insérer une dimension géographique, historique et sociologique. On a défini le concept de *milieu innovateur* comme la contrepartie dynamique du district industriel. Il représente un des concepts fondamentaux parmi les plus récentes expériences sur le rôle des facteurs territoriaux locaux dans les dynamiques de développement²⁸¹.

D'un point de vue général, le problème est représenté par la définition des modalités à travers lesquelles l'organisation territoriale interagit avec les stratégies innovatrices de développement, exagérant la capacité de chaque contexte local de favoriser de telles synergies. La dynamique d'innovation est donc déterminée non seulement par l'action de chaque entreprise mais plutôt par le comportement du système territorial dans son ensemble, étant donné que les entreprises bénéficieront des ressources spécifiques contenues dans le milieu dans lequel elles sont situées, les transformant et devenant à leur tour génératrices d'un certain environnement.

Un *milieu innovateur*, pour une organisation territoriale où naissent et se développent des processus d'innovation, est caractérisé par la convergence de trois facteurs: a) un espace géographique unitaire, constitué par des ressources immatérielles et matérielles, sans oublier un ensemble d'acteurs individuels et collectifs; b) une logique d'organisation, tournée vers l'innovation, qui permet aux acteurs d'utiliser les ressources du milieu; c) une capacité spécifique d'apprentissage, de type cumulatif, qui consent aux acteurs de modifier leur comportement en fonction des changements qui ont lieu dans l'environnement extérieur. Cependant, l'approche à l'innovation n'est pas limitée à l'aspect rigoureusement technologique, mais comporte un élargissement à la dimension socioculturelle de l'innovation, étant donné que le concept même de milieu comprend

²⁸⁰ Le concept d'environnement constitue l'ensemble des conditions qui entourent un sujet ou les êtres humains, alors que le milieu correspond, par définition, à ce qui est *au centre*. En effet, l'introduction de ce concept dans les réglementations territoriales implique une modification du schéma de raisonnement de base, car parler de milieu signifie un environnement interne comme donnée structurante, un concept fonctionnel pour la reconnaissance de l'autonomie locale. Ainsi, chaque système local ne sera plus interprété comme faisant partie d'un supra système complexe, mais plutôt comme un système doté de spécificités propres, de caractéristiques propres, d'une identité qui le distingue de tout ce qui est externe (Cf. Governa, Dematteis, 2008).

²⁸¹ Nous nous référons principalement aux recherches du *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*, fondé en 1985, dont le but est de développer une approche théorique et méthodologique commune à l'étude des phénomènes innovateurs.

non seulement les ressources mais aussi les acteurs qui en jouissent, ce qui désigne non pas tant l'environnement, mais le système local lui-même.

Dans la conception dynamique de milieu, l'image et le rôle actif des sujets locaux qui s'auto-organisent en systèmes interactifs appelés *réseaux locaux*, sont nécessaires. Celui-ci devient un ensemble de relations entre différents sujets contenues dans un système territorial local²⁸². La notion de *réseau* est utilisée dans différents contextes, avec des significations différentes, sans aucune définition critique préliminaire ou précise. Dans ce cadre, le système local territorial se caractérise comme tel en fonction de la référence à une identité territoriale spécifique, fournie par les caractéristiques du milieu²⁸³.

Au-delà des aspects purement économiques des opérations de PPP, il est reconnu au niveau international que les partenaires, en tant que manifestations des relations entre sujets dans un système local déterminé, constituent une opportunité importante du point de vue culturel pour sortir des logiques d'action sur le territoire exclusivement centrées sur les procédures traditionnelles, comme l'appel d'offre ou la convention, qui ne visent qu'à gérer chaque intervention sans aucune perspective géographique stratégique orientée vers les problèmes du territoire, indispensable pour la réhabilitation, la requalification et la valorisation des Centres Historiques Mineurs. Il a été en effet démontré qu'encourager et stimuler la diffusion des modèles de partenariat porte à une synergie entre les acteurs qui sont impliqués par les problématiques affrontées ainsi que par l'acquisition des différentes perspectives sur les problèmes en question²⁸⁴.

L'expérience
française

Malgré tout, les associations qui se sont développées dans les vingt dernières années dans notre pays, faisant preuve de volontarisme et dont l'objectif est de promouvoir et valoriser les centres historiques, ont rencontré des limitations importantes dues au faible esprit associatif des acteurs locaux et au manque d'instruments de liaison entre plusieurs initiatives²⁸⁵. D'autre part, un projet de réhabilitation, de requalification et de valorisation d'un Centre Historique Mineur ne peut pas se baser uniquement sur la bonne volonté de chacun des entrepreneurs, mais il a besoin d'une convergence d'intérêts entre le petit commerce, les habitants et l'Administration Publique²⁸⁶.

Pour répondre à cette exigence, à partir de la fin des années 1980 différentes initiatives de *Town Centre Management* se sont développées en Europe, visant à donner une perspective stratégique aux activités de promotion et de marketing. L'expérience la plus accomplie de *Town Centre Management* est sans conteste l'exemple anglais, suivi des initiatives suédoises, françaises et allemandes, déjà en place depuis la fin des années 1990²⁸⁷.

²⁸² Le concept de milieu embrasse deux thèmes fondamentaux qui vont de pair: l'identité et le développement, étant donné qu'il constitue à la fois le fondement local et territorial d'une identité collective spécifique et aussi l'ensemble des ressources et des potentialités endogènes du développement. En effet, les potentialités locales fonctionnent comme des catalyseurs du processus de développement, déterminant dans le temps les lignes de transformation et d'évolution des systèmes territoriaux. En réalité, l'ensemble des relations de coopération ou de conflits qui relient entre eux les différents sujets à l'intérieur du système local en question, pour l'utilisation, la valorisation et la reproduction des composants du milieu, est appelé *réseau local*.

²⁸³ Le milieu est une référence commune pour les sujets locaux et permet la construction d'une identité spécifique du système en tant qu'entité collective. En ce sens, le milieu influence l'action des sujets en fonction du partage du même territoire, jouant ainsi un double rôle en tant que base identitaire et la structure du changement. En outre, plus le système local est en mesure d'auto-organiser les ressources et les sujets locaux autour d'*input* spécifiques provenant de l'extérieur et de l'intérieur, plus le sens d'appartenance du système local dans son ensemble sera fort.

²⁸⁴ Cf. Braccichetto E Al., 2008

²⁸⁵ Cf. Whysall, 1998.

²⁸⁶ Cf. Cardillo, 1998.

²⁸⁷ Les initiatives de *Town Center Management*, même si elles peuvent être organisées de différentes façons, visent à favoriser toutes les activités de marketing et les initiatives promotionnelles qui peuvent renforcer l'attractivité des Centres Historiques Mineurs, et visent également à valoriser la zone d'implantation concernée

La réalisation de l'initiative peut prendre différentes formes, aussi bien du point de vue de l'implication des sujets privés que par rapport aux sources de financement. Il est possible que la Commune, acteur public principal, propose un plan d'intervention basé sur l'analyse des problèmes, laissant les sujets privés ainsi éventuellement que d'autres sujets institutionnels, en dehors du processus décisionnel pour ensuite les impliquer en aval, dans l'exécution. Au contraire, l'Administration locale peut étendre la participation privée en amont de la mise en place du Plan de réhabilitation, requalification et valorisation, en impliquant des acteurs privés également dans la définition des orientations du projet, peut être par l'institution d'un lieu de confrontation, appelé *Forum*, où tous les acteurs intéressés peuvent se réunir et discuter des problèmes à résoudre et des politiques à mettre en place. Cette initiative se traduit donc en réalité par la constitution d'une société de valorisation, ayant une nature juridique différente, où sont définis les stratégies et les programmes des interventions. Le financement de l'initiative peut être effectué aussi bien en amont du projet, avec une attribution d'ensemble des fonds qui couvre l'ensemble des interventions programmées, que par une recherche constante de nouveaux financements pour chacun des projets composant l'ensemble de l'initiative; dans les principales expériences qui ont eu lieu à l'étranger, cette deuxième forme pour trouver des fonds est la plus répandue²⁸⁸.

La formulation initiale de l'action est cruciale pour la détermination du rôle de l'acteur public, dans ce cas la Commune, qui peut en assumer le contrôle direct, ou bien jouer une simple fonction institutionnelle de liaison et de médiation entre les acteurs impliqués; on peut retrouver ce choix dans l'implication de l'Administration locale, dans l'aspect gestionnel ou, au contraire, dans la décision d'assumer un rôle de contrôle dans la gestion de la part des sujets privés. L'option retenue de préférence est la première, avec un plus grand nombre d'expériences pour lesquelles la participation du sujet public est majoritaire par rapport à la participation privée²⁸⁹.

La participation des sujets institutionnels constitue une condition essentielle pour le lien entre administration, économie et pour le financement de la mise en route de l'initiative, alors que la présence d'entreprises commerciales de taille moyenne et de grande taille s'explique par la nécessité d'impliquer les opérateurs qui soient en mesure d'apporter des ressources financières et des capacités de management dans la gestion de l'initiative. Les petits opérateurs offrent des services commerciaux et sont en mesure de s'occuper de façon efficace et efficiente de la promotion et du marketing, opérations nécessaires pour renforcer l'attractivité du Centre Historique Mineur lui-même. Enfin, les organisations spécialisées dans le secteur servent à obtenir le consensus autour de l'initiative, ainsi que la mobilisation et la sensibilisation des acteurs qu'elles représentent²⁹⁰.

Dans d'autres expériences européennes, on enregistre une scission très rigide entre la conservation du patrimoine historique et sa valorisation, comme cela se passe en France où la seconde est mise en œuvre à travers la formation d'*Établissements publics* de coopération intercommunale, car la séparation des compétences est encore très rigide. La conservation suit des canaux plus ponc-

aussi bien pour les habitants que pour les touristes. Elles visent à améliorer l'offre des services dans la zone et à promouvoir une utilisation efficace des ressources impliquées, aussi bien publiques que privées, par une approche coopérative pour trouver la solution des problèmes (Cf. Association of Town Centre Management, 1997).

²⁸⁸ Cf. Association of Town Centre Management, 2004.

²⁸⁹ Cf. Zanderighi, 2004.

²⁹⁰ Les initiatives de *Town Centre Management*, comme de nombreuses tentatives de coopération entre sujets publics et privés, ont rencontré, au cours des années, plusieurs difficultés. Les principaux obstacles sont dus à la complexité de la définition des objectifs communs aux différents participants, parmi lesquels les acteurs privés représentent l'obstacle majeur étant donné qu'ils sont enclins à considérer les zones historiques comme un simple lieu consacré au commerce et non pas comme une réalité articulée constituée d'autres dimensions. En outre, secteur public et secteur privé peuvent avoir une vision différente aussi bien des objectifs à atteindre que du calendrier pour les réaliser.

tuels et traditionnels, alors que la valorisation est liée à l'expérience intercommunale, en France plus consolidée qu'en Italie, et à la promotion du développement local²⁹¹.

Dans les années 1990 et au début des années 2000, émergent de profondes transformations et modalités de concevoir les processus de développement local dans le contexte français; en effet, le rôle du territoire en relation avec l'entreprise est repensé et tout s'accélère et est catalysé par les nouvelles propositions de décentralisation mises en place par l'Union Européenne et par les nouveaux instruments communautaires sur le développement local. C'est dans ce contexte que naît une *perspective territoriale* qui exprime une approche territorialiste au développement local du point de vue géo-économique, à travers l'apparition de nouvelles configurations territoriales, encouragées à travers des formes innovatrices d'agglomération et de fédération entre les territoires et les nouvelles relations entre territoire et entreprises: c'est ainsi que naît l'expérience des *pays* pour la réorganisation du territoire, et les *Systèmes Productifs Locaux* pour les actions orientées vers le développement économique²⁹². Ces nouvelles formes d'organisation territoriale autorisent la présence et la nécessité de construire des entités territoriales intermédiaires, prévues par les politiques de décentralisation²⁹³.

L'intercommunalité naît d'abord comme concept relatif aux bâtiments fonctionnels, comme instruments de regroupement sur la base de stratégies de développement sur le territoire. Les expériences historiques du vingtième siècle ont évidemment préparé le terrain à une telle mutation d'organisation: en 1959 les *districts* et les *syndicats* intercommunaux sont créés; en 1966 naissent les quatre premières *communautés urbaines* de Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg; en 1971 est promulguée la *Loi Marcellin*, concernant la fusion et le regroupement des Communes, à travers la *fusion-association*; en 1992 est promulguée la *Loi d'Administration Territoriale de la République* qui réorganise la coopération intercommunale, selon deux nouvelles formules: les *communautés de Communes* et les *Communautés de Villes*, composées de représentants élus dont l'objectif est de réorganiser les structures intercommunales; et pour finir, la *Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire*, qui prévoit que les Communes peuvent élaborer des projets de développement au sein d'un *périmètre de solidarité*. De tels projets, après avoir été soumis à la révision du Département, peuvent constituer des *Communautés de Communes* (dans le *milieu rural*) ou des *Communautés de Villes* (dans le *milieu urbain*), avec des compétences concernant le développement économique et l'organisation territoriale. Le processus prend fin en l'an 2000 avec l'intégration de la *Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire* avec trois autres lois complémentaires de la *Gauche plurielle* (*Loi Voynet*, *Loi Chevènement* et *Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains*) qui développent, approfondissent les rôles et les compétences de toutes les Collectivités locales par rapport à l'État et du territoire; de telles stratégies et optiques peuvent ainsi constituer un objet de contractualisation entre le système local, né d'un projet de stratégie territorialisée, l'État et les Régions. L'expérience des *pays* naît juste-

²⁹¹ A partir des années 1960, par conséquent, les mesures d'intervention économique locale acquièrent des formes de standardisation élevée, bien que les communautés aient la possibilité de manœuvrer à l'intérieur de chaque mesure adoptée, entravant la libre coopération entre acteur public et privé. La particularité du cas français est liée à une idée de l'État très forte et enracinée, où la politique nationale a pour rôle de gérer, définir et dessiner les transformations du territoire à plusieurs niveaux, y compris local. La centralité typique des pouvoirs publics a porté pendant longtemps à une profonde omission de la dimension locale du développement et, au moment où elle a émergé, l'État en a dominé les marges de manœuvre de façon rigide, encadrant la dimension locale dans des schémas et des limites très marqués.

²⁹² Cf. Dansero, Giaccaria, Governa, 2008.

²⁹³ A l'échelle locale, deux nouvelles réalités sont nées de l'interaction Région-Commune: les *agglomérations* et les *pays*, dont les particularités consistent dans la production de politiques toujours plus mises en œuvre par des institutions de coopération, qui sont apparues suite aux processus de recomposition territoriale, étant donné que les Communes et les Départements n'ont pas été capables de gérer les changements territoriaux (Cf. Pinson, Santangelo, 2001).

ment à cette période, comme une réponse au problème de la nécessaire réconciliation entre espaces ruraux et espaces urbains, en se proposant comme niveau territorial adapté à l'action collective territorialisée²⁹⁴

En réalité, dans l'échelle territoriale environnante, la dimension urbaine joue un rôle important étant donné que, comme nous l'avons dit, plus la zone de référence est grande et moins il y a de possibilités que les Communes qui en font partie puissent être impliquées dans une *démarche de pays*, justement parce que l'écart entre les exigences de développement urbain et les exigences de développement rural est beaucoup plus fort. Les *pays*, en effet, sont pensés en tenant compte d'une dimension durable, en se basant sur des projets et des stratégies de développement. Ils deviennent de cette manière des systèmes locaux territoriaux insérés dans une stratégie de développement à moyen ou long terme sur un territoire non institutionnel²⁹⁵. Les *pays* deviennent ainsi un instrument privilégié pour mettre en place des politiques de développement local, étant donné qu'ils regroupent des domaines d'action suffisamment larges pour la compétition entre les territoires dans le contexte européen, élevant leur degré de territorialité à une plus grande souveraineté, avec les Communes et les Régions, par l'intermédiaire desquelles il est, de cette manière, possible de dépasser le processus de décentralisation qui venait de commencer dans les années 1990²⁹⁶.

Les processus observés en France mettent en évidence un phénomène que l'on peut observer également sous d'autres formes dans d'autres pays européens, dont l'Italie. Le développement local est strictement lié à la définition des niveaux utiles de gouvernement²⁹⁷, processus qui tend à attribuer au niveau national le rôle de garant d'un espace de solidarité, alors qu'il octroie au niveau régional la responsabilité de la compétitivité territoriale, de la mise en œuvre des ressources nécessaires, de la gestion des dynamiques de développement.

Le PPP
institutionnalisé

3. Modèles de Partenariat Public-Privé institutionnalisé dans les interventions de planification et d'aménagement du territoire. - Le PPP est un instrument auquel les Centres Historiques Mineurs, souvent dans l'impossibilité d'attirer des flux d'investissement, doivent recourir, en considération des difficultés financières dans lesquelles tombent les Collectivités locales, rendant nécessaires certains mécanismes d'autogestion, par le biais d'interventions où les acteurs privés joueraient eux aussi un rôle actif. Le recours au PPP est en outre motivé par le fait que les Centres Historiques Mineurs constituent, du point de vue géo-économique, des biens mixtes, à savoir un mélange de biens privés purs (habitations, magasins, ateliers etc.) et de biens publics purs (rues, places publiques etc.); cela implique nécessairement la participation de l'acteur privé dans la planification et la gestion des interventions²⁹⁸. Plus particulièrement le PPP de type institutionnalisé implique une coopération

²⁹⁴ La définition, au niveau national, des règles utiles à la promotion du développement local, dans le sillon d'une tradition française étatiste, se croise, dans ce cas avec le développement de mécanismes de coopération intercommunale sur plusieurs niveaux territoriaux: les *pays* deviennent alors le niveau territorial dans lequel les *aménagements* trouvent une cohérence politique, représentant ainsi cet espace de solidarité que le Département n'a jamais réussi à être. Le *pays* devient un instrument fédératif, des territoires, des personnes, des stratégies, destiné à la gestion durable du développement économique et à l'organisation des services. Ils assurent un triple objectif: garantir l'équité sociale, promouvoir l'efficacité économique, garantir le respect de l'environnement, alors qu'avant la réforme de la *Gauche plurielle*, ils n'étaient qu'un instrument par lequel le territoire concerné par le projet devait trouver sa réalisation. En effet, la *Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire*, avec les *bassins d'emploi* donne forme à une organisation dynamique du territoire national fondée sur des domaines d'activités et de services cohérents, transformant par la même le *pays* en un instrument de solidarité entre espaces ruraux et espaces urbains (Cf. Portier, 2001).

²⁹⁵ Cf. Dematteis, 2001.

²⁹⁶ Cf. Laurent, 2006.

²⁹⁷ Cf. Fremont, 2005.

²⁹⁸ Cf. Stanghellini, 2010.

entre les deux secteurs au sein d'une entité distincte. Il s'agit du schéma organisationnel des sociétés mixtes publiques-privées²⁹⁹, qui est l'un des plus accrédités dans le panorama européen. Il appartient aux formes d'externalisation des services, pratique considérée encore aujourd'hui comme l'un des principaux outils d'innovation du secteur public³⁰⁰. Outre l'apport de ressources financières et de management de la part de l'acteur privé, fondamentaux pour la réalisation d'ouvrages et le développement des services, la forme de PPP institutionnalisée consent un allègement des risques à la charge de la partie publique et l'application de méthodes de fonctionnement et de contrôle typiques du secteur privé. La répartition des choix administratifs, adaptables au cours de l'opération partenariale, et la possibilité, pour le *partner* public, de développer et d'acquérir les connaissances techniques et de management, complètent le tableau des avantages du PPP institutionnalisé tel qu'il est défini par la Commission Européenne³⁰¹.

La Commission Européenne n'impose de limites ni aux parts de participation publique ni aux activités affiliées à la société partenariale, mais se concentre sur les problèmes relatifs à la sélection du partenaire privé. Insistant sur le respect des principes du Traité CE³⁰², elle affirme l'obligation du recours à des procédures publiques de sélection du *partner* privé, que celui-ci constitue une part majoritaire ou minoritaire, quand le *partnership* s'accompagne de l'attribution de marchés publics ou de concessions. Dans ce document, la Commission Européenne aborde également l'aspect procédural au moyen duquel les opérations de PPP institutionnalisé peuvent être gérées ou conclues. La procédure de *dialogue compétitif* introduite avec la Directive 2004/18/CE du 31 Mars 2004 relative à la *coordination des procédures d'adjudication des marchés publics de travaux, de fournitures et de services* est définie comme le meilleur outil de la sélection du *partner* privé, sans modifier le respect des principes de libre compétition et l'avantage de partager de façon anticipée les aspects sociétaires et contractuels avec les candidats au *partnership*. La procédure, consent à l'organisme adjudicateur d'engager un dialogue avec les candidats, axé sur le développement de solutions adaptées. Au terme de cette phase, les candidats seront invités à déposer leur proposition finale, comprenant tous les éléments demandés et nécessaires pour la réalisation du projet de requalification, sur la base des solutions proposées au cours du dialogue³⁰³.

Selon la Commission Européenne, l'application dans le droit national de la procédure de dialogue compétitif permettrait aux parties intéressées de disposer d'une procédure particulière-

²⁹⁹ Connues également dans les pays étrangers sous le nom de *kooperationsmodell*, *joint ventures* et *sociétés d'économie mixte*.

³⁰⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.

³⁰¹ Cf. Commission Europe (a), 2005. La Commission Européenne a plus particulièrement retenu utile, au moyen d'une communication interprétative relativement exhaustive, de dissiper les doutes concernant les modalités de mise en route et de gestion du PPP institutionnalisé, également à l'appui du développement d'une telle forme d'organisation (Cf. Commission Europe, 2008). Le premier aspect abordé dans le texte concerne l'attention soutenue qui doit être portée à la phase de mise en route; au-delà de la nécessité d'évaluer *ex ante* le caractère opportun du recours à l'instrument partenarial, le type de relation avec le partenaire privé, défini grâce au statut et aux pactes para-sociaux, constitue le pivot autour duquel s'articulent les relations juridiques qui en découlent. Cette question doit être abordée avec les compétences requises au sein de l'Administration Publique (Cf. European Parliament, 2006).

³⁰² Il est fait référence à la liberté d'établissement, à la libre prestation de services et à la transparence, ainsi qu'à la non-discrimination.

³⁰³ Une telle procédure permet de garantir la flexibilité nécessaire, à condition que le dialogue soit conduit dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement, et qu'il ne mette pas en péril les droits des opérateurs économiques. Elle se base sur l'idée que les modes de sélection doivent être protégés en toutes circonstances, puisqu'ils contribuent à garantir l'objectivité et l'intégrité de la procédure se concluant par le choix d'un sujet. C'est une garantie de la bonne utilisation des fonds publics, les risques de pratiques peu transparentes sont diminués et la sécurité juridique nécessaire à la réalisation de tels projets en est renforcée.

ment adaptée à la création du PPP institutionnalisé dans la mesure où l'acteur public, en constituant la société mixte chargée de la réalisation des interventions de requalification ou de la gestion du service, pourrait choisir, grâce à la confrontation avec les intervenants intéressés, le modèle juridique et de gestion le plus adapté aux nécessités et aux objectifs du projet, dans le respect et la protection de la concurrence³⁰⁴.

Malgré l'engagement de la Commission Européenne dans le soutien du développement du PPP institutionnalisé, ce dernier n'est pas complètement appliqué et surtout, il ne constitue pas encore l'instrument principal au moyen duquel sont réalisées les interventions de requalification des milieux historiques. D'autre part, les expériences réalisées mettent en évidence des facteurs de succès aussi bien que des critiques³⁰⁵. Il s'agit en premier lieu d'un choix obligé, surtout dans les cas où le secteur public ne peut pas recourir à l'endettement en vertu des contraintes supranationales et qu'il n'est pas possible d'augmenter la pression fiscale pour financer de nouveaux projets³⁰⁶. Cependant, dans la majeure partie des cas, les gouvernements locaux préfèrent ne pas s'aventurer à utiliser l'instrument partenarial, ayant plutôt recours aux formes classiques de financement entièrement public ou renonçant simplement au projet de requalification. Cela est encore plus évident en cette période de conjonctures particulières, car la crise économique et financière contraint les Gouvernements à dépenser et à s'endetter pour soutenir la reprise de l'économie et son maintien, en particulier dans les zones marginales où sont implantés la plupart des Centres Historiques Mineurs. Dans cette situation, l'acteur public tend à intervenir directement, sans avoir recours à la participation privée; la diminution d'un tiers des investissements dans des projets de PPP en 2008 par rapport à l'année précédente en est la preuve³⁰⁷. En second lieu, il est possible, grâce à l'instrument partenarial, d'épargner en termes de dépense publique, aussi bien par une réduction des dépenses pour les infrastructures grâce à l'efficacité naturelle du secteur privé compétitif, que par la répartition du coût du financement de l'infrastructure pour la durée de vie de l'actif³⁰⁸. En troisième et dernier lieu, un meilleur partage des risques entre secteur public et secteur privé peut augmenter l'efficacité du projet de requalification et de développement d'un Centre Historique Mineur: il s'agit d'un avantage qui ne peut réellement se réaliser que si les risques sont transférés d'une partie à l'autre et seulement dans le cas où l'attribution de telle ou telle responsabilité a été attentivement évaluée par l'acteur public, qui pourrait néanmoins surestimer le coût d'un risque déterminé et payer le sujet privé qui en aurait la charge, plus que cela lui aurait coûté de le gérer lui-même³⁰⁹.

Si l'on ne tient pas compte des difficultés liées à la crise économique et financière actuelle, les problèmes de l'outil partenarial concernent principalement sa phase de mise en œuvre, comme par exemple le coût élevé de la phase de préparation et de présentation de l'offre, dû en grande partie à

³⁰⁴ La Communication interprétative a donc fourni un cadre de référence plus clair et exhaustif, approfondissant ainsi les aspects secondaires, à savoir la durée de la concession aux sociétés mixtes, la discipline de la conclusion du rapport social, les comptes rendus et la participation aux appels d'offre des organismes publics et privés (Cf. Contessa, De Salvo, 2006).

³⁰⁵ Cf. Hall, 2008.

³⁰⁶ En effet, une étude de la Banque Européenne d'Investissement a en effet souligné que sur dix applications de partenariat en zone communautaire, aucun des projets financés n'aurait pu voir le jour s'il avait été financé autrement (Cf. European Investment Bank, 2009).

³⁰⁷ Cf. International Financial Services London, 2009.

³⁰⁸ Même dans ce cas, il est de toute façon nécessaire d'émettre quelques doutes: s'il est vrai que le coût de l'infrastructure est réparti sur plusieurs années, il est aussi vrai que le capital privé employé doit être remboursé à un coût plus élevé, comme c'est le cas avec des intérêts.

³⁰⁹ Cf. Fondo Monetario Internazionale, 2004.

la recherche et à la détermination des compétences spécifiques nécessaires à la gestion des contrats et des accords financiers complexes³¹⁰.

Le dernier et peut-être le plus complexe des problèmes, est la difficulté d'élaboration des projets. Le bon rendement d'un PPP dépend de la possibilité pour les *partners* privés d'obtenir des recettes proportionnelles aux risques; il est donc nécessaire que d'une part, l'acteur public évalue et fasse connaître le potentiel et les faiblesses du projet de réhabilitation d'un Centre Historique Mineur, et que d'autre part, il tienne compte de sa rentabilité lors de la sélection de l'acteur privé. Cette condition ne peut se réaliser qu'en présence d'un cadre normatif et financier national approprié, qui fournisse dès le début des orientations certaines sur la base desquelles pourrait s'élaborer un PPP, depuis l'appel d'offre jusqu'à la gestion proprement dite.

La réforme constitutionnelle de 2001³¹¹ a instauré le principe de subsidiarité du rôle des Collectivités locales avec l'initiative privée. Par conséquent, dans une période où les Communes, paralysées par les restrictions et obligations de bilan, ont de sérieuses difficultés à conserver leurs fonctions, le PPP, dans sa forme institutionnalisée, constitue une opportunité valable tant pour l'acteur public que pour l'acteur privé, de réaliser des investissements dans de nouvelles initiatives pour les Centres Historiques Mineurs concernant principalement les infrastructures ou liées au développement économique et à l'organisation du territoire³¹². Il faut cependant relever que les modalités de réalisation de l'instrument de partenariat sont réglées par les dispositions législatives sur le financement du projet; d'autres concernent la propriété privée des immeubles faisant l'objet d'une intervention par le biais de systèmes d'encouragement; d'autres encore se basent sur la création de nouvelles entreprises à caractère mixte, comme les Sociétés de Transformation Urbaine, qui font à juste titre partie des formes du PPP³¹³. On sait de toute manière que les projets de réhabilitation des Centres Historiques Mineurs doivent être en mesure d'intégrer les différents types d'investissement dans l'espace et dans le temps³¹⁴ et qu'ils doivent être insérés dans une stratégie d'ensemble très vaste³¹⁵. Les initiatives en matière de financement de projet se basent sur un plan économique et financier qui vérifie la capacité du projet à rémunérer, au moyen des profits qu'il réalisera, toutes les ressources employées dans sa réalisation, à savoir les propriétés immobilières, les moyens financiers, les capacités de gestion et d'entreprise. Sur la base de cette capacité de rémunération, il est possible de distinguer trois types de projets à financer et à réaliser: les *œuvres chaudes* qui consentent au secteur privé un recouvrement intégral des coûts d'investissement, comme dans le cas des parkings; les *œuvres tièdes* qui prévoient une contribution publique aux produits commerciaux du projet, comme les services culturels payants; et pour finir les *œuvres froides* réalisées et gérées directement par l'acteur privé qui tire exclusivement ou principalement profit des paiements de l'Administration Publique sur une base

Modalités de
réalisation

³¹⁰ On devrait pouvoir retrouver de telles compétences dans le cadre du secteur public, où une formation intense à l'acquisition de connaissances relatives aux projets de PPP est souvent nécessaire. Le développement du PPP requiert en outre un engagement gouvernemental sur le long terme et une volonté politique de partager la réalisation de grands projets avec le secteur privé (Cf. DLA Piper, 2009).

³¹¹ Loi constitutionnelle n° 3 du 18 Octobre 2001, Modifications du titre V de la seconde partie de la Constitution.

³¹² Cf. Giovannini, 2010.

³¹³ Pour une vue d'ensemble des modalités d'intervention sur les Centres Historiques Mineurs, Cf. Maietti, 2008.

³¹⁴ Cf. Stanghellini, 2010.

³¹⁵ Les dispositions législatives sur le financement de projet se trouvent dans le Décret Législatif n° 152 du 11 Septembre 2008, qui contient des *dispositions supplémentaires rectificatives et complémentaires du Décret Législatif n°163 du 12 Avril 2006, instaurant le Code des marchés publics relatifs aux travaux, services et fournitures, aux termes de l'article 25, alinéa 3, de la Loi n. 62 du 18 Avril 2005 appelé troisième décret correctif du Code des marchés publics*.

commerciale, comme c'est le cas pour les rues et les places des Centres Historiques Mineurs ou pour les services culturels gratuits³¹⁶. Il faut signaler, en particulier dans le cas des Centres Historiques Mineurs, qu'étant donné la prédominance d'*œuvres tièdes*, la contribution publique peut également être représentée par une cession, ayant pour but la réhabilitation et la valorisation des biens immobiliers publics. Dans certaines Régions, comme les Marches et la Toscane, les opérations financières de réhabilitation, de requalification et de valorisation sont également soutenues par des ressources communautaires, grâce au Programme d'Initiative Communautaire JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*)³¹⁷.

Il est donc difficile de faire un tableau synthétique des interventions réalisées dans les Centres Historiques Mineurs au moyen des dispositions sur le financement du projet, étant donné qu'il s'agit souvent d'interventions ponctuelles et consacrées à la réhabilitation et à la valorisation de bâtiments historiques et/ou d'édifices uniques. On peut supposer raisonnablement que les interventions en vue de la requalification des Centres Historiques Mineurs relèvent du secteur d'aménagement public de la ville et des espaces verts, du secteur du patrimoine culturel et surtout de celui de la réhabilitation urbaine. Ces trois secteurs présentent un accroissement du nombre d'appels d'offre pour des PPP, mais une réduction de moitié des investissements, à l'exception des interventions de réhabilitation urbaine³¹⁸.

Les mesures d'encouragement de l'État visent également à stimuler les investissements privés, en se fondant sur la dimension publique des biens et services privés, comme dans le cas de la restructuration de façades de bâtiments ou celui du soutien et de la revitalisation, mais étant donné l'hétérogénéité de cet instrument et des sources normatives qui le régissent, il ne semble pas possible, même dans ce cas, de dresser un tableau caractéristique des interventions ni de vérifier leurs effets et implications territoriales³¹⁹.

³¹⁶ Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto (a), 2010.

³¹⁷ En Toscane, l'initiative s'insère sans un parcours entrepris depuis longtemps par la Collectivité régionale, dont la finalité est le financement des Plans Intégrés de Développement Urbain Durable, ou du moins, des parties ayant une capacité de rémunération, à travers les Fonds de Développement Urbain comprenant des capitaux publics et privés. En outre, la Région la Toscane a déjà lancé la seconde phase d'étude, en collaboration avec la Banque Européenne d'Investissement, afin d'évaluer la possibilité de constitution d'un Fonds de Développement Urbain relié aux Plans Intégrés de Développement Urbain Durable. La Région des Marches a elle aussi stipulé en Novembre 2009 un Protocole d'entente prévoyant l'activation d'instruments financiers JESSICA, avec un plafond de 20 millions d'euros.

³¹⁸ Les données de 2008 sur les avis de *project financing* pour la réhabilitation urbaine et la requalification montrent en effet, face à une légère augmentation du nombre d'appels d'offre publiés, une augmentation de 20% du montant moyen des appels d'offre. Quant à la valeur totale des appels d'offre pour ce secteur, les interventions de requalification urbaine devant être réalisées en PPP se placent en 5^{ème} position, avec une augmentation de 70% par rapport à 2007, après les transports, les réseaux routiers, la propreté urbaine et la santé.

³¹⁹ Par exemple, la Région de Vénétie a prévu, avec la Délibération du Conseil Régional n° 1447 du 19 Mai 2009 *Interventions régionales en faveur des centres historiques des Communes mineures. Modalités d'accès aux bénéfices et critères d'attribution des contributions relatives à l'exercice financier de 2009* (Loi Régionale n° 2/2001). Adoption de la disposition 49/CR du 7 Avril 2009, une contribution ayant pour but de promouvoir la sauvegarde et la valorisation des Centres Historiques Mineurs des Communes ayant une population inférieure à 3.500 habitants et des zones d'habitation allant jusqu'à mille habitants dans les Communes ayant une population inférieure à 15.000 habitants. Cette contribution concerne les propriétaires (aussi bien privés que publics) d'immeubles faisant l'objet d'une intervention, et peut être distribuée dans le cas d'une réhabilitation du patrimoine immobilier public ayant une valeur historique ou artistique, dans le cas d'une réhabilitation du patrimoine immobilier privé ayant une valeur historique ou artistique, et enfin dans le cas d'une réhabilitation et d'un aménagement des structures et des éléments urbains reliés aux précédents types d'intervention. La Région de Toscane a, en revanche, mis en œuvre une mesure concernant la réhabilitation des Centres Historiques, et en particulier mineurs, dans le cadre d'un programme extraordinaire de réhabilitation des logements sociaux

Enfin, en ce qui concerne la création de nouvelles entreprises, la législation offre diverses opportunités de réaliser un PPP institutionnalisé, ce dernier permettant aux Collectivités locales souhaitant gérer des projets en partenariat avec les acteurs privés, de déterminer et d'adopter la solution concrètement la plus adaptée³²⁰. Les principales modalités de réalisation du PPP institutionnalisé sont représentées par une société mixte de gestion et de valorisation immobilière³²¹ ainsi que par la Société de Transformation Urbaine déjà citée. Cependant la forme juridique de partenariat qui s'adapte le mieux aux actions de réhabilitation, de requalification et de valorisation des Centres Historiques Mineurs, aussi bien selon les orientations du Gouvernement et les études effectuées³²², semble être la Société de Transformation Urbaine, à condition qu'un plan d'interventions articulé, particulièrement complexe et coûteux, ait été rédigé au préalable.

Prévue à l'origine par la loi *Bassanini bis*³²³, la Société de Transformation Urbaine est aujourd'hui soumise à l'Article 120 du Texte Unique pour les Collectivités locales, qui en constitue avec la Circulaire explicative n° 622 du 11 Décembre 2000 du Ministère des Travaux Publics, la seule source de réglementation. Cette dernière prévoit que ces sociétés soient constituées à l'initiative des Villes métropolitaines et des Communes, et uniquement sous la forme de sociétés par actions, avec un capital minimum de 120.000 euros et qu'elles aient comme objectif exclusif le projet et la réalisation d'interventions de transformation urbaine, prévus par les instruments de planification urbaine en vigueur en vue de la commercialisation successive des immeubles réalisés ou réhabilités.

La Société de
Transformation
Urbaine

Avant même d'analyser, brièvement, la constitution et le fonctionnement des Sociétés de Transformation Urbaine, il convient de s'arrêter sur l'importance de cet instrument et de son rapport avec la réglementation en matière d'urbanisme. L'Article 120 cité précédemment prévoit que les interventions de transformation urbaine soient mises en place pour réaliser les instruments de planification urbaine en vigueur et non pas en conformité avec ces derniers. Ce qui suppose une plus grande portée de la Société de Transformation Urbaine par rapport à la simple exécution des

inutilisés, prévoyant un investissement de 143 millions d'euros. Il s'agit de la prévision d'un fonds de 5 millions d'euros de contributions pour les jeunes couples désirant rénover des logements abandonnés, la Région Toscane étant convaincue, que c'est uniquement en favorisant les fonctions résidentielles qu'il est possible de freiner la dégradation et la transformation en simples musées à ciel ouvert de tant de Centres Historiques.

³²⁰ Outre les formes juridiques telles que la coopérative et le consortium, ou les simples contrats comme la location d'agence et l'association en participation, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions revêtent une importance particulière. Cette dernière est destinée à un usage plus particulièrement financier, alors que la première offre de plus grandes opportunités, en partie grâce à la récente réforme du droit des sociétés, lancée avec le Décret Législatif n° 6 du 17 Janvier 2003 *Réforme organique de la discipline des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives, en application de la Loi n° 366 du 3 Octobre 2001*, qui en a augmenté les marges de flexibilité, pour imposer l'organisation sociétaire (Cf. Libanora, 2008).

³²¹ Introduite par la Loi n° 142 du 8 Juin 1990 *Réglementation des Autonomies locales*, la société mixte a été initialement configurée avec une participation publique majoritaire, détenue par la Collectivité publique locale de gestion du service public, comme une alternative à la gestion économique et à la concession à un tiers, qui est devenu l'unique modèle d'extériorisation des services, ainsi que les entreprises spéciales s'étant substituées aux ex-entreprises municipalisées des Communes. Le Texte Unique des Collectivités Locales a encouragé, à partir de 2000, leur arrêt.

³²² Cf. Fanizza, 2002.

³²³ La Loi n° 127 du 15 Mai 1997, intitulée *Mesures urgentes pour l'assouplissement de l'activité administrative et des procédures de décision et de contrôle* réglementait, à l'alinéa 59 de l'Article 27, les modalités de constitution et de fonctionnement des Sociétés de Transformation Urbaine, en fixant comme objectif d'ordre social le projet et la réalisation de travaux de requalification urbaine. Cependant, on relève la présence de sociétés assimilables aux Sociétés de Transformation Urbaine d'aujourd'hui, actives dans le domaine de la transformation urbaine et créées avant l'application de la loi de 1997, même si elles répondaient déjà aux normes sur les sociétés d'économie mixte (Cf. Copiello, Perticarari, 2005).

prévisions des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain; la Circulaire ministérielle n° 622 de 2000 citée précédemment prévoit trois éventualités différentes par rapport à l'interaction entre la Société de Transformation Urbaine et les instruments de planification urbaine. La première hypothèse concerne justement la simple réalisation des prévisions du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, alors que la seconde prend déjà en compte la possibilité, pour la Société de Transformation Urbaine, d'apporter des modifications au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain au moment de la réalisation des interventions, tout en respectant, en substance, les directives de ce dernier. Il s'agirait en réalité de corrections mineures concernant le zoning et les tracés des infrastructures prévus par le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, limitées aux zones faisant l'objet d'intervention de la part de la Société de Transformation Urbaine. La troisième hypothèse, la plus accomplie, permettrait au plan ou au projet d'intervention de modifier de façon significative les prévisions du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, en modifiant les principales infrastructures, le nombre de bâtiments voire même le principal usage auquel ils sont destinés. Dans les deux variantes par rapport au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, la modification des instruments de planification urbaine reste de toute façon la prérogative de l'Administration communale. Tout cela fait que, du moins en théorie, la Société de Transformation Urbaine représente un instrument opérationnel de la planification urbaine qui, tout en agissant dans les limites fixées par le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, implique également les opérateurs privés dans la phase de réalisation exécutive ou définitive³²⁴.

Pour ce qui concerne les aspects de procédure, que l'on doit également prendre en considération dans les analyses et dans les études préliminaires auxquelles les Géographes pourraient donner une contribution importante, la constitution d'une Société de Transformation Urbaine est très complexe et prévoit tout d'abord une délibération du conseil de l'administration instituée qui approuve la convention obligatoire entre la Société de Transformation Urbaine et les Collectivités locales concernées, et après la constitution proprement dite, à travers un acte public et par la rédaction des statuts³²⁵. La convention obligatoire est, par conséquent, le document qui régleme les rapports entre les Collectivités locales concernées, les associés privés et la Société de Transformation Urbaine proprement dite³²⁶. Elle joue en outre le rôle de document de programmation, qui peut contenir la description des interventions de Réhabilitation et de Requalification des Centres Historiques Mineurs à réaliser et les conditions sur la base desquelles peuvent

³²⁴ En réalité, apporter des variantes au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît, et cela, à cause des différentes procédures adoptées par les Régions; le problème des variantes ne se poserait pas, si les instruments de planification urbaine étaient le résultat d'un processus de partage des choix d'utilisation du territoire et non pas uniquement une distribution des zones à bâtir de moins en moins tournée vers l'efficacité de la gestion du territoire (Cf. Lavosi, 2004).

³²⁵ C'est donc le Conseil municipal qui décide, par délibération, de la création de la Société de Transformation Urbaine et c'est l'équipe municipale qui, généralement, prévoit une étude de faisabilité du projet au préalable. Celle-ci est recommandée par l'organisme ministériel, pour évaluer l'opportunité de recourir à ce type de société mixte dans la réalisation des interventions de réhabilitation et de requalification, qui ont été retenues nécessaires ou bien opportunes et qui se distinguent par leur particulière complexité et leur coût élevé. L'étude de faisabilité est jointe à la proposition du conseil rendue par délibération, avec un schéma du statut et de la convention; à cette documentation s'ajoute un Plan de réhabilitation et de requalification du Centre Historique Mineur, qui répertorie et décrit les zones, qui relèvent de l'utilité et qui font l'objet des interventions (Cf. Vecchi, 2008).

³²⁶ Son contenu peut varier selon les différentes réalités locales, également en fonction de la forme initiale que l'on veut donner à la société. En général la Commune est seule actionnaire dans un premier temps et ensuite la participation s'étend aux sujets privés. Il s'agit donc d'une structure flexible, qui peut varier lorsque la convention arrive à échéance et qui peut être modifiée en prévoyant des appels d'offre publics pour sélectionner des associés privés pouvant acquérir une participation dans la société même en cédant à la Société de Transformation Urbaine les biens faisant l'objet des interventions (Cf. Vecchi, 2008).

se dérouler les activités concernant le projet et sa réalisation. Les autres aspects abordés dans la convention obligatoire concernent l'attribution des tâches en matière de stratégie, d'économie et de technique, réalisées en collaboration avec l'Administration communale et les Collectivités territoriales impliquées dans les interventions, et la fixation des ressources professionnelles à attribuer à la Société de Transformation Urbaine.

Pour ce qui concerne le statut de la Société de Transformation Urbaine, les dispositions liées à la gouvernance de la société revêtent une très grande importance: étant donné la fonction d'intérêt public liée à la structure de la société, un contrôle efficace de la part de la Commune est prévu, par la nomination d'un certain nombre de membres du conseil d'administration, des syndicats et du comité de surveillance³²⁷. Il existe un autre aspect particulier concernant l'activité d'acquisition des zones d'intérêt public répertoriées par le Plan de Réhabilitation et de Requalification, réglementée par des normes qui prévoient aussi bien un consensus entre les différentes parties que le recours à des procédures d'expropriation³²⁸.

Pour ce qui concerne au contraire l'exécution des travaux de réhabilitation et de requalification et la prestation des services nécessaires, la réalisation des interventions nécessaires peut être confiée directement à des actionnaires privés, ce qui permet à la Société de Transformation Urbaine de jouer pleinement son rôle d'instrument de PPP, pas seulement de façon limitée à l'aspect social mais aussi par rapport au déroulement de sa propre mission. Cette possibilité qui fait encore aujourd'hui l'objet de discussions et d'analyses, également au niveau communautaire³²⁹, différencie la Société de Transformation Urbaine des autres sociétés, généralement sou-

³²⁷ Cf. Strocchia, 2009.

³²⁸ Dans le premier cas, le prix est déterminé en fonction de la volonté des parties en présence, alors que la procédure d'expropriation est exécutée par la Commune et la zone expropriée transférée à la Société de Transformation Urbaine. Ce pouvoir d'expropriation n'est donc pas finalisé exclusivement à la réalisation de travaux publics, mais plutôt à la réalisation de projets d'utilité publique qui, étant donné l'ampleur des interventions sur le territoire, contiennent des immeubles non concernés par la réalisation de travaux publics au sens strict et qui, par conséquent ne pourraient faire l'objet d'une expropriation, selon les dispositions prévues par le Décret Législatif n° 325 du 8 Juin 2001 *Texte unique concernant les dispositions législatives en matière d'expropriation liée à l'utilité publique*. Cependant, il existe d'autres possibilités, pour les sujets privés, de céder les immeubles à la Société de Transformation Urbaine. Ils peuvent en effet en faire don à la société en en devenant actionnaire, toujours par l'intermédiaire de procédures de négociation; bien que cette possibilité soit prévue par la Circulaire explicative n° 622 de 2000 citée plus haut, la jurisprudence a déjà affirmé que le recours à la procédure des appels d'offre publics est le seul critère de choix légitime des actionnaires privés. Pour résoudre le problème, une partie des chercheurs ont proposé d'établir une différence entre les actionnaires instrumentaux, autrement dit les propriétaires des zones et les actionnaires opérationnels, dont le choix optimal dérive du marché à travers des procédures d'appel d'offre public. Etant donné qu'il n'existe pas encore une interprétation univoque de la Loi, il existe deux thèses en présence: la réglementation sur les appels d'offre publics ne s'applique pas étant donné qu'il n'est pas possible de soumettre les propriétaires à des procédures de concours; ou bien la Loi s'applique et les propriétaires, pour participer, doivent être sélectionnés à travers un concours adapté. Dans ce dernier cas, il est évident que les propriétaires des zones concernées ne peuvent devenir actionnaires qu'après le résultat d'une négociation privée. Autrement dit, l'Administration qui constitue la Société de Transformation Urbaine devrait démontrer que la participation des propriétaires des zones concernées est nécessaire pour la réussite de l'opération et que d'autres solutions valables ne sont pas envisageables (Cf. De Lucia, 2004). Les autres modalités d'acquisition des immeubles peuvent concerner des cas particuliers d'aliénation, comme par exemple la vente avec des clauses accessoires, telles que le pacte de préemption, d'option ou de rachat; toutes ces modalités permettent au vendeur d'obtenir de nouveau la propriété du bien vendu ou de conserver une forme quelconque d'usufruit de ce dernier (Cf. Passalacqua, 2010).

³²⁹ La Cour de Justice Européenne affirme que même une petite participation privée au capital social d'un sujet économique, avec une participation majoritaire de l'Administration Publique, constitue une raison valable pour empêcher de confier la gestion directe d'un service. Malgré cela, le Conseil d'État a plusieurs fois souhaité le déroulement d'un seul appel d'offre public, pour ce qui concerne le choix de l'actionnaire opérationnel de la

mises à l'obligation d'accomplir des procédures d'appels d'offre publics non seulement pour la sélection des actionnaires mais aussi pour le choix du sujet auquel confier les interventions à réaliser³³⁰.

Une fois que les travaux, pour lesquels la Société de Transformation Urbaine a été constituée ont été réalisés, cette dernière est aussi chargée de la commercialisation des immeubles transformés. Lorsqu'il s'agit de biens publics, ils retournent à la Commune, alors que le discours est différent s'il s'agit de biens expropriés ou vendus par des sujets privés. Ceux-ci peuvent réintégrer les propriétés dont ils faisaient partie par la dissolution de la Société de Transformation Urbaine, ou bien en faisant valoir les contrats d'aliénation, dont nous avons déjà parlé précédemment. Dans tous les cas, la Société de Transformation Urbaine, ayant accompli la mission sociale pour laquelle elle a été constituée, perd la propriété des biens transformés et cesse toute activité³³¹.

Il existe deux modèles opérationnels parmi les Sociétés de Transformation Urbaine mises en place. Le premier constitué pour la réalisation d'interventions de transformation urbaine visant à la requalification, le plus souvent ponctuellement, aussi bien suite à l'abandon d'installations industrielles inutilisées que pour la récupération de bâtiments dans des zones résidentielles. Le deuxième est orienté vers des interventions de nouvelle urbanisation sur des zones agricoles destinées à des bâtiments industriels. Il existe également un troisième modèle de Société de Transformation Urbaine, tourné vers la requalification de zones caractérisées par la présence d'infrastructures importantes³³².

L'analyse des données permet de tirer les premières conclusions qui sont évidemment loin d'être positives quant à l'évaluation de cet instrument sociétaire. Tout d'abord, au moins un quart des sociétés enquêtées est doté du capital minimum prévu par la Loi, c'est-à-dire 120.000 euros, situation qui, toujours selon ce qui est prévu par la loi, ne devrait être que temporaire, en attendant le choix des actionnaires privés. Le prolongement de cette capitalisation minimum porte à douter des capacités opérationnelles réelles de la Société de Transformation Urbaine, étant donné que dans les premières années d'activité, les dépenses pour la réalisation du projet et pour les consultations spécialisées sont très élevées et que les profits ne seraient dégagés qu'avec la commercialisation des produits finis. Par conséquent, la permanence d'une Société de Transformation Urbaine au capital aussi bas laisse à penser à une faible activité de la part de la société et à un gaspillage de la part de l'Administration locale. Deuxièmement, un quart des sociétés seule-

société mixte, sans pour cela qu'une procédure soit nécessaire. Il a malgré tout demandé l'intervention du juge communautaire, afin qu'il clarifie cette question une fois pour toute.

³³⁰ L'exception est motivée, compte tenu du caractère instrumental de la Société de Transformation Urbaine parce qu'elle est déjà titulaire *ex lege* de la fonction publique de la gestion du territoire: d'un côté, donc, l'appel d'offre public afin de choisir l'actionnaire privé pour légitimer les gestions successives directes, de l'autre, il y aurait un contrôle interne plus important de la part de l'actionnaire public sur l'actionnaire privé (Cf. Consiglio di Stato, 2007).

³³¹ La Circulaire explicative n° 622 du 11 Décembre 2000 citée plus haut, définit la Société de Transformation Urbaine comme une société ayant un but précis, autrement dit avec une mission à accomplir. En 2007, dix ans après la loi *Bassanini bis*, on dénombrait 40 structures sociétaires assimilables au modèle de la Société de Transformation Urbaine en exercice, dont une bonne partie avaient été constituées expressément aux termes de l'Article 120 du Texte Unique des Collectivités locales, alors que les autres, même si leur constitution n'était pas directement liée à la Loi, avaient été malgré tout créées pour réaliser des projets de réhabilitation, de transformation et de requalification (Cf. Copiello, 2007). Entre 2002 et 2007, au moins 33 sociétés ont été constituées (neuf en Emilie Romagne, huit en Campanie et six en Vénétie). Il faut de toute façon signaler que certaines d'entre elles sont destinées à cesser leur activité à court terme, aussi bien parce qu'elles ont accompli la mission pour laquelle elles avaient été constituées que pour des problèmes structurels de gestion.

³³² Contrairement à ce qui était prévu par la Circulaire ministérielle n° 622 de 2000, mais aussi par les experts du secteur, les cas de Sociétés de Transformation Urbaine créées pour la réhabilitation et la valorisation des Centres Historiques Mineurs sont rares.

ment dispose d'un capital détenu majoritairement par des actionnaires privés, alors qu'environ la moitié des Sociétés de Transformation Urbaine est dotée d'un capital exclusivement public, perdant du même coup le statut de société mixte publique et privée. Dans ce dernier cas, il devrait s'agir d'une situation transitoire, utile en vue de créer les conditions pour l'entrée d'actionnaires privés³³³.

Il ressort de cette brève analyse une difficulté substantielle dans le développement des Sociétés de Transformation Urbaine, si l'on fait abstraction de la typologie des zones à transformer. Les obstacles, comme nous l'avons souligné précédemment, dépendent avant tout d'une réglementation qui ne clarifie pas expressément le rapport entre les Sociétés de Transformation Urbaine et le panorama hétérogène d'instruments et de procédures pour modifier l'aménagement urbain de l'habitat; s'ajoute à cela le manque fréquent de partage des projets de transformation urbaine au sein de l'Administration communale, souvent dû aux bilans publics qui doivent être assainis et aux intérêts particuliers trop nombreux autour des interventions à réaliser; ces problèmes assument un caractère encore plus important dans le cas des interventions dans les Centres Historiques Mineurs, allant jusqu'à la non-approbation du projet de réhabilitation et de requalification dans de nombreux cas³³⁴.

Les difficultés des Sociétés de Transformation Urbaine sont en réalité les difficultés que rencontre le modèle de PPP institutionnalisé en Italie, contrairement à d'autres situations européennes, comme en France, où ce type de modèle est désormais apprécié et largement utilisé³³⁵. Par conséquent, le thème central qui caractérise n'importe quel processus de réhabilitation et de transformation, et encore plus pour un Centre Historique Mineur, concerne les conditions historiques italiennes qui se caractérisent par un *déficit* en matière d'aménagement du territoire, ainsi que par l'excès de règles. L'ensemble peut se traduire par une faible attention généralisée pour l'intérêt général qui est due à une faible capacité politique et des institutions administratives à définir les objectifs et les stratégies, condition qui s'est ultérieurement aggravée avec l'introduction du système électoral bipolaire qui a déclenché une série de conflits entre les Administrations Publiques concernées et les niveaux de gouvernement territorial, et souvent également à cause de normes et de dispositions contradictoires les unes avec les autres, empêchant la réalisation³³⁶ de n'importe quel projet de transformation urbaine, ou de projet de réhabilitation et de requalification.

³³³ Il y a eu une tentative de coordonner, d'uniformiser et de développer l'activité des Société de Transformation Urbaine et des organismes et institutions de PPP opérant dans le secteur des réhabilitations, des requalifications et des transformations urbaines avec la création de l'Association Nationale des Sociétés de Transformation Urbaine (pour plus d'informations à ce sujet, consulter le site www.astur.biz), fondée par sept sociétés (*Bagnolifutura SpA* de Naples, *Città Giovani e Innovazione SpA* de Salerne, *Porta Sud SpA* de Bergame, *Pianoro Centro SpA*, *Via Nuova Trento SpA* de Macerata, *Osservanza Srl* d'Imola et *STU Pasubio* de Parme). C'est dans ce but et afin de promouvoir la diffusion des Sociétés de Transformation Urbaine et plus généralement les différentes formes de partenariat pour la réalisation des projets complexes de requalification et de transformation urbaine, que l'Association, également à travers ses partenaires associés, propose des consultations et sa collaboration aux Administrations Publiques pour étudier et trouver des solutions à ces problèmes.

³³⁴ C'est aussi le cas de centres historiques d'une certaine importance, comme par exemple Forlì, Bénévent et Syracuse pour lesquels des études de faisabilité ont été réalisées pour constituer une Société de Transformation Urbaine pour réaliser des interventions même si, pour différentes raisons les projets n'ont pas été réalisés.

³³⁵ Si l'on s'en tient aux données du *Sole 24 Ore*, une étude de faisabilité sur dix seulement a vu la constitution effective d'une Société de Transformation Urbaine qui reprend le modèle du PPP institutionnalisé, autre preuve que la politique est toujours moins en mesure de gérer les rapports entre les intérêts publics et privés, ceci ayant pour effet que les instruments de partenariat ne se développent pas autant que cela pourrait être utile et nécessaire.

³³⁶ Cf. Pasanisi, 2005.

La nécessité de
compétences
managériales

4. Importance de la formation pour accroître les potentialités de la coopération public-privé.

- En résumé, nous avons mis en évidence les potentialités du PPP institutionnalisé pour la réhabilitation, la requalification et la valorisation des Centres Historiques Mineurs. Cependant, le peu d'expériences laisse à penser qu'il reste des obstacles à leur diffusion. Par exemple, l'absence d'une réglementation simple et claire, le faible nombre d'acteurs privés en mesure de proposer des interventions et d'investir mais surtout, l'absence d'expertises³³⁷.

La question du renforcement des compétences techniques est affronté par l'École Supérieure de l'Administration Publique de la Présidence du Conseil des Ministres qui organise depuis plusieurs années un cours intensif sur le financement de projet et sur le PPP³³⁸. Ce cours s'adresse aux fonctionnaires et aux cadres des Administrations locales dans les Régions de l'Objectif *Convergence*³³⁹. Cependant, il ne s'agit pas de compétences strictement techniques. Le personnel de l'Administration Publique, qui élabore et réalise un PPP institutionnalisé, se trouve nécessairement en position d'interagir avec les acteurs privés impliqués dans le projet et le sujet public lui-même. Par exemple, il est contraint, dans la plupart des cas, de jouer le rôle d'actionnaire majoritaire dans les sociétés mixtes. Ce qui implique le dépassement du rôle traditionnel du décideur public, pour aboutir à une nouvelle façon de gérer et de diriger les processus: le *New Public Management*, autrement dit le changement et la rationalisation du fonctionnement des Pouvoirs Publics pour les aspects liés à l'organisation, la gestion, l'information et au contrôle. Si ce type d'approche résout les problèmes liés à la gestion entrepreneuriale de la société publique, il ne règle pas le problème de la fréquente incapacité de la part de Collectivités locales de travailler avec des partenaires privés ou bien, plus fréquemment, avec la société civile, face aux rôles nouveaux et plus importants que l'État joue aujourd'hui: du rôle d'opérateur direct à celui de régulateur, de superviseur et de coordinateur³⁴⁰.

Il en découle une exigence de moderniser l'Administration Publique, en mettant en place des politiques élaborées sur le rapport actif et avantageux avec l'environnement extérieur, selon la perspective internationale de la *Public Governance*³⁴¹. A partir de ce paradigme, la nécessité d'un développement comptable, non seulement d'un point de vue économique mais aussi environnemental et social, détermine l'incapacité de résoudre de façon autonome de la part des Collectivités locales les nombreuses polémiques qu'il est nécessaire d'affronter lors de la mise en place de modalités innovatrices d'aménagement, également basées sur la coopération public-privé et sur l'interaction entre Administration Publique et société civile³⁴². C'est pourquoi, si d'un côté la perspective de la *Public Governance* prévoit la construction de relations formelles et informelles, verticales et horizontales, afin que l'Administration Publique réussisse à gérer et coordonner les réseaux de sujets qui composent le système socio-économique, de l'autre, elle demande une concentration sur l'efficacité et sur l'efficience de ses propres actions.

Les nouvelles compétences et les nouveaux modes de gérer l'Administration Publique se heurtent à une réalité difficile et complexe, représentée également par les caractéristiques et par la formation du personnel de la Collectivité locale, qui représente le sujet public dans les pro-

³³⁷ Cf. Unità Tecnica Finanza di Progetto (a), 2010.

³³⁸ D'autres informations sont disponibles sur le site www.sspa.iunet.it

³³⁹ Le cours, également établi avec l'aide de Géographes, a pour objectif de développer les éléments nécessaires à la réalisation d'un projet de PPP, de la conception à la réalisation, en passant par l'appel d'offre, et jusqu'à la phase de gestion et de contrôle. Grâce à l'étude d'exemples concrets, on donne la possibilité aux participants d'acquérir la capacité de gérer un programme de partenariat et de choisir les solutions les plus adaptées du point de vue de l'organisation. Le cours est, en outre, caractérisé par une interaction importante et continue avec les participants. Cette dernière comporte des approches et des méthodes didactiques diversifiées.

³⁴⁰ Cf. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.

³⁴¹ Cf. Considine, Lewis, 2003.

³⁴² Cf. Meneguzzo, 1997.

cédures de partenariat. Dans ce but, il est donc utile à présent d'analyser les résultats publiés dans le dernier Rapport de l'Institut pour les Finances et l'Économie Locale sur la formation du personnel des Collectivités locales³⁴³. Les premières certitudes concernent l'incapacité des Administrations locales de se renouveler, en s'ouvrant aux changements requis par le nouveau rôle de la Collectivité locale, et de sortir des procédures rigides et des responsabilités standardisées³⁴⁴. Le rapport International Financial Services London met également en évidence un manque généralisé, de la part des Administrations communales, pour ce qui concerne la définition des propres besoins en matière d'information³⁴⁵, tout comme l'absence d'une stratégie de formation, étant donné que les bureaux de formation des Collectivités locales, même lorsqu'ils effectuent des analyses de compétences et de besoins, ne jouent qu'un simple rôle de soutien aux autres bureaux, ne répondant qu'à des exigences spécifiques individuelles ou sectorielles³⁴⁶.

La formation des experts du *Project financing* dans les Administrations locales et la production de matériel technique présentant les lignes d'orientation et des manuels de réhabilitation et de requalification des centres Historiques Mineurs, ne sont souvent pas suffisants pour garantir la réussite d'un projet de valorisation, s'il manque une figure au sommet, capable de coordonner aussi bien le processus de construction du PPP que la mise en œuvre proprement dite du projet, tout en faisant attention à la réglementation du secteur, à la sauvegarde de l'identité locale, au développement durable et à la gestion efficace et efficiente des ressources. Il existe, à ce propos, différentes initiatives visant à créer des figures professionnelles capables de remplir ces tâches complexes. Le Mastère Spécialisé (bac + 6) en *Valorisation et gestion des Centres Historiques Mineurs*, est à ce titre un exemple intéressant. Il en est désormais à sa huitième édition et est organisé par la première Faculté d'Architecture "Ludovico Quaroni" de l'Université *La Sapienza* de Rome en collaboration avec la *Fondazione Centro Studi "Città di Orvieto"*³⁴⁷. L'objectif de ce Mastère est justement de diffuser la culture de base et la capacité de proposition pour concevoir et suivre des projets de valorisation, également à travers la coordination d'une équipe de spécialistes de différents secteurs scientifiques et professionnels. Son caractère multidisciplinaire oriente et prépare à la programmation intégrée des ressources, au développement local, à l'élaboration des programmes réalisables et durables à travers un partenariat entre secteur public et privé, à la reconstruction des identités locales. Une attention particulière, à l'intérieur du cours, est consacrée à l'application de la méthodologie des Analyses SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) qui est considérée depuis plusieurs années comme un instrument essentiel pour préparer des interventions de mise en œuvre intégrée dans des contextes géographiques particuliers, surtout quand il est nécessaire d'évaluer les potentialités et les situations critiques

L'importance de la formation

³⁴³ Cf. International Financial Services London, 2009.

³⁴⁴ Les facteurs qui empêchent ce changement peuvent être synthétisés en quelques points. En premier lieu, la diffusion de la conscience chez les cadres, de se trouver dans des systèmes administratifs inadaptés, étant donné la disproportion entre les tâches de la Collectivité locale et les exigences du territoire qui en dépend. En deuxième lieu, la nécessité de devoir se confronter également avec les autres niveaux de gouvernement demande le développement de capacités entrepreneuriales mais aussi politiques. Il en va de même concernant la confusion en matière de réglementation qui a des répercussions sur les modalités opérationnelles des Communes. Pour finir, émerge l'importance du problème des ressources humaines qui ne peuvent être reconverties, étant donné que les compétences nécessaires sont trop éloignées des aptitudes développées par le personnel chargé de la coordination.

³⁴⁵ Il n'y a que 38,2% des Communes à effectuer une analyse des besoins en matière d'information, alors que 19,9% effectuent l'analyse des compétences professionnelles du personnel. Parmi celles qui effectuent ce genre d'analyses, il existe une exigence répandue aussi bien d'approfondir les réglementations sectorielles en intégrant la théorie à la pratique que de développer les compétences de type entrepreneurial.

³⁴⁶ Cf. Boscaïno, 2009.

³⁴⁷ Pour de plus amples informations sur le mastère, consulter le site <http://w3.uniroma1.it/arcorvieto/Home.html>

de ces milieux dans les processus de développement local. Pour une meilleure intégration des cours, un stage de formation est prévu. Il doit être effectué au sein des Administrations Publiques de différents niveaux et des sociétés privées de consultants³⁴⁸.

Autre expérience digne d'intérêt, le Master en *Stratégie et finances pour la transformation urbaine*, organisé par l'Istituto Adriano Olivetti, en collaboration avec l'Istituto Nazionale di Urbanistica e Sistema Iniziative Locali, qui en était à sa quatrième édition en 2008. Le Master a pour objectif de former des figures professionnelles capables de gérer les transformations territoriales et en même temps d'utiliser les instruments innovateurs que les finances mettent à disposition pour le développement du territoire³⁴⁹.

Enfin, il nous semble intéressant de signaler la contribution apportée à la formation pour la diffusion du PPP appliqué aux transformations territoriales, par l'École pour la Direction d'Entreprise de l'Université "Luigi Bocconi". Cette dernière organise des cours de formation *post-expérience* qui s'adressent au personnel des Collectivités locales et des sociétés. Elle propose, entre autre, un parcours adapté consacré à la gestion des processus de réalisation des travaux publics et des infrastructures. Le parcours de formation cherche justement à faire face à l'appauvrissement et au retard des capacités stratégiques de plusieurs Administrations Publiques qui en fait ne possèdent pas cette figure professionnelle essentielle qu'est le coordinateur, doté des connaissances spécialisées indispensables et en mesure d'anticiper et de guider les facteurs de changements en matière de travaux publics, d'infrastructures, de patrimoine, d'environnement, de territoire et d'interventions urbaines complexes. Le cours est donc destiné plus particulièrement à des figures professionnelles qui mènent une activité ou ont l'intention de mener une fonction de direction à l'intérieur des Administrations Publiques et, plus exactement, à l'intérieur des domaines de la réalisation, de la gestion du patrimoine infrastructurel et de la gestion de l'intervention sur le territoire.

L'aide technique
et scientifique

Au-delà des compétences managériales nécessaires pour la formulation et la réalisation d'un PPP institutionnalisé, émerge également le problème de la formation relative à la réhabilitation, à la requalification et à la valorisation des Centres Historiques Mineurs. Des interventions d'une telle portée demandent des instruments théoriques et méthodologiques interdisciplinaires pour renforcer les capacités des participants, qui opèrent dans un contexte en évolution constante, en stimulant les capacités d'adaptation aux thématiques émergentes, aux *best practices*, aux innovations technologiques et aux nouvelles dispositions de la législation.

La formation dans le domaine des Centres Historiques Mineurs n'est pas encore complètement développée. Cependant, il y a des initiatives sporadiques et localisées, visant à former des compétences techniques qualifiées et des connaissances spécifiques. Sur ce thème, il est obligatoire de signaler les tentatives des Collectivités locales de définir des grandes lignes pour la réhabilitation,

³⁴⁸ Cf. Magrassi, 2007. Les stages ont impliqué différentes Institutions locales et ont eu pour objet l'évaluation et la gestion des Plans Territoriaux Intégrés, la réalisation de Plans stratégiques, de Programmes complexes et de Programmes d'Initiative Communautaire URBAN destinés à la réhabilitation des Centres Historiques Mineurs, ainsi que les interventions des Sociétés de Transformation Urbaine pour la revitalisation des zones d'habitat historique.

³⁴⁹ Basés sur une préparation multidisciplinaire, les cours ont concerné l'étude de la réglementation en matière d'urbanisme et des aspects géographiques, économiques et financiers qui en dépendent. Ils ont toujours été complétés par des discussions approfondies des exemples nationaux et internationaux les plus significatifs. Une attention particulière a été consacrée à l'analyse géographique, à la planification urbaine, à l'évaluation économique des projets urbains, aux processus décisionnels des Collectivités locales en matière de stratégies de développement urbain et d'aménagement du territoire, à l'encadrement des différentes formes de PPP et à la construction et à la gestion du modèle de partenariat choisi préalablement. Dans ce cas également, les participants ont eu la possibilité, au cours d'un stage final, d'approfondir et de consolider les notions apprises en cours.

la requalification et la valorisation des Centres Historiques Mineurs, souvent en collaboration avec des structures universitaires et des professionnels du secteur.

A ce propos, on peut signaler le très intéressant projet de la Région Lombardie en partenariat avec le Piémont, le Val d'Aoste, Le Frioul-Vénétie Julienne, les Assemblées françaises des *Conseils d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement* et le Canton des Grisons. Ce projet, appelé *Connaissance et valorisation des Centres Historiques et des paysages culturels dans le territoire alpin*, est réalisé avec l'aide du Politecnico de Milan³⁵⁰. Le projet vise à sauvegarder et à valoriser l'habitat dans le territoire alpin, en améliorant la conscience des caractéristiques typiques des Centres Historiques Mineurs alpins et en encourageant des politiques d'intervention durables et intégrées dans le respect des différents contextes culturels, historiques, sociaux et économiques. Le projet s'articule comme un véritable support décisionnel pour l'Administration Publique qui entend réaliser des interventions de réhabilitation, de requalification et de valorisation, également en collaboration avec le secteur privé. En répertoriant et en cataloguant les composantes du patrimoine culturel alpin, en utilisant les Analyses SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), instrument de planification stratégique utilisé pour évaluer les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces d'un projet ou d'une intervention des réalités locales, la promotion de politiques d'action pour la sauvegarde du patrimoine et la divulgation des *best practices*, l'équipe du projet met à disposition des Collectivités locales une base documentaire et aussi technique, sur laquelle les acteurs publics peuvent structurer les interventions³⁵¹.

Nous tenons à citer une autre initiative intéressante: la rédaction de manuels pour la réhabilitation et la restauration des centres historiques de la part de la Sardaigne en collaboration avec les Universités de Cagliari et Sassari³⁵². L'Administration régionale, grâce à un observatoire consacré aux centres historiques et aux transformations urbaines³⁵³, a voulu fournir un instrument utile aux Communes pour protéger leur propre identité territoriale par la conservation et la valorisation du bâti historique. Chaque manuel, consacré à une des grandes zones géographiques, caractérisées par des cultures homogènes en matière de construction³⁵⁴, a été précédé d'une recherche sur l'architecture historique et sur les liens qui existent entre l'ancien et le nouveau pour définir les valeurs sédimentées à récupérer et à conserver. Il se propose de définir les règles qui devraient être suivies par les instruments d'urbanisme municipaux aussi bien pour les interventions de restauration que pour les projets de requalification, ainsi que pour conduire les nouvelles interventions en harmonie et en continuité avec la mémoire historique et le contexte. Il s'agit d'un instrument qui,

³⁵⁰ Pour de plus amples informations sur le Master, consulter le site <http://www.culturalp.org>

³⁵¹ Le travail de support effectué jusqu'à présent est, en outre, caractérisé par un contenu technique important: contrairement aux nombreux catalogues qui consistent en une description historique, archéologique et stylistique des bâtiments, des inventaires établissant une typologie des édifices anciens afin de conduire leur restauration ou leur réhabilitation ont été réalisés. De cette façon, le sujet public peut transformer les informations techniques en outils opérationnels pour les interventions. Concepteurs, entreprises et propriétaires des immeubles seront ainsi contraints dans la réalisation de l'intervention, de se référer à la description précise des matériaux traditionnels, de leur emploi et du *know-how* correspondant.

³⁵² Pour de plus amples informations, consulter le site www.sardegna.territorio.it

³⁵³ Dans le cadre des activités effectuées, les Lignes d'orientation ont été réalisées pour la protection du paysage dans les centres d'habitation ancienne et antique. Il s'agit de deux ouvrages consacrés aux critères d'intervention pour la conservation des bâtiments et la maintenance et la requalification des espaces publics. Ils sont plus généraux par rapport aux contenus sectoriels et spécifiques des manuels déjà cités. La coordination de l'*Observatoire des centres historiques et des transformations urbaines* est confiée au *Service des politiques pour les zones urbaines* de la Région Sardaigne.

³⁵⁴ Les ouvrages sont intitulés: Architecture en terre crue des Campidani, du Cixerri et du Sarrabus; Manuel thématique de la Terre crue; le Sulcis et l'Iglesiente, la construction diffuse et les villages; Architecture en pierre des Barbagies, de l'Ogliastra du Nuorese et des Baronies; Manuel de la réhabilitation des centres historiques des collines.

s'il est réellement utilisé, permet de garantir une gestion de qualité des interventions sur le patrimoine historique bâti, en termes de maintenance, de restauration et de requalification³⁵⁵.

Certains exemples méthodologiques et procéduraux pour la réhabilitation et la requalification des Centres Historiques Mineurs sont liés aux expériences didactiques menées dans les cours de la Faculté d'Architecture de *Roma Tre*³⁵⁶, et se sont concrétisés dans des laboratoires de conception de projets et dans les Masters en *Restauration architecturale et réhabilitation de la beauté des centres historiques*, un thème pour lequel les plus beaux villages du Latium ont été protagonistes³⁵⁷. En effet, cette thématique s'insère de plus en plus dans le débat qui implique un nombre plus élevé d'Instituts universitaires et de recherche, des Collectivités locales et des Associations pour la défense de l'environnement, mais aussi des opérateurs économiques italiens et internationaux, qui s'interrogent sur le futur patrimoine culturel et immobilier à réhabiliter, à reconverter et à valoriser, concrétisant par la même une perspective d'insertion professionnelle facile, étant donné qu'en Italie, on dénombre environ 20.000 Centres Historiques Mineurs, dont la moitié compte moins de 10.000 habitants parmi lesquels 5.000 risquent déjà l'abandon. En effet, certains de ces centres de montagne sont déjà complètement abandonnés alors que pour d'autres, plus grands et situés près des axes de communication, la dégradation apparaît sous différentes formes: d'un côté, on assiste à un processus de substitution du bâti hérité et à la transformation avec des matériaux et des types de constructions complètement étrangers à l'histoire du lieu; de l'autre, on assiste à une expansion incontrôlée des types de bâtiments unifamiliaux isolés qui occupent les anciennes zones cultivées. Cependant, alors que pour les Centres Historiques Mineurs de dimension moyenne, on espère une inversion de tendance représentée par l'élimination de ces types d'habitation, pour les petits bâtiments, on prévoit un futur prometteur grâce aux nouvelles fonctions touristiques (*l'hôtel diffus*), mais aussi à de nouvelles catégories d'habitants potentiels, capables d'interagir avec l'ensemble de la communauté grâce également au télétravail³⁵⁸.

Le projet de réhabilitation et de requalification devra donc prévoir l'élaboration d'un plan de réutilisation d'ensemble du Centre Historique Mineur, de son habitat et des espaces ouverts; dans le plan général, des parties du tissu et/ou des édifices à démolir sont répertoriées, étant donné qu'elles sont étrangères au contexte, ainsi que les zones où, éventuellement il est prévu de les reconstruire selon un plan ordonné compatible au processus de transformation accepté au préalable et aux types de bâtiments reconnus. Ensuite, on met en place le projet de restauration de chaque bâtiment en développant un plan d'exécution qui comprenne aussi bien la partie archi-

³⁵⁵ L'articulation de chaque Manuel met en évidence la qualité et l'utilité des contributions qu'il contient: une première partie est consacrée à l'encadrement géographique de l'habitat et au profil des cultures d'habitat et des types de constructions; une deuxième partie se concentre sur les éléments de fabrication et sur les caractéristiques de la construction ancienne; une troisième, qui, avec la deuxième, constitue la section technique proprement dite du manuel, sur la dégradation et sur les modalités de réhabilitation; une dernière partie, qui n'est pas toujours présente, sur les *best practices*.

³⁵⁶ Cf. Stabile, Zampilli, Cortesi, 2009.

³⁵⁷ Cf. Marconi (a e b), 2005.

³⁵⁸ Un des exemples est *Santo Stefano di Sessanio*, un merveilleux bourg médiéval sur les versants du Gran Sasso d'Italia, transformé depuis quelques années en un *village-hôtel* par l'architecte Lelio Oriano Di Zio pour l'entrepreneur italo-suédois Daniele Kihlgren qui, enthousiasmé par le succès, a élargi son projet à d'autres Centres Historiques Mineurs du Sud, dans lesquels on expérimente des propositions de *réceptivité horizontale* pour la reconversion et la réutilisation Centres Historiques Mineurs qui, autrement, étaient destinés à s'éteindre. On peut également citer les exemples suivants de réhabilitation de centres abandonnés par des interventions publiques: Laino Castello en Calabre, Roscigno et Romagnano al Monte en Campanie, Balestrino en Ligurie, et tant d'autres exemples également en Sardaigne, dans le Frioul-Vénétie Julienne et en Toscane. Un nouveau modèle de restauration apparaît dans le domaine de la réhabilitation environnementale qui mise pour le bon résultat du projet sur des modalités soft d'intervention et sur des fonctions compatibles avec le tissu minuscule qui constitue la partie prépondérante du bâti des Centres Historiques Mineurs.

tecturale que structurelle avec des graphiques élaborés qui vont jusqu'à s'intéresser aux détails de construction. Par conséquent, il est nécessaire de procéder au préalable à une analyse cartographique et à un relevé topographique *in situ*, et faire de même également sur la feuille et la parcelle figurant au Cadastre urbain ainsi que dans les différentes Zones A du plan d'urbanisme en vigueur; la conjonction entre ces deux types de sources documentaires permet d'avoir un cadre exact de la situation pour chaque Centre Historique Mineur. Une étude successive des espaces et du tissu bâti selon l'époque de construction et les différentes destinations prévues pour chaque bâtiment donne l'accès à une interprétation générale, fonctionnelle et de répartition de l'habitat, devenant ainsi un guide de référence pour des approfondissements ultérieurs du point de vue géographique et architectural et de l'urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE

- ANTOCI A., SACCO P., ZARRI L., *The art city as local public good: the strategy interplay between private donors and arts organizations*, in «Public Finance and Management», 2003, n. 3, pp. 263-290.
- ASSOCIATION OF TOWN CENTER MANAGEMENT, *Developing Structures to Deliver Town Center Management*, London, ATCM, 1997.
- ASSOCIATION OF TOWN CENTER MANAGEMENT, *Annual awards 2003*, London, ATCM, 2004.
- BALDESCHI P., *Il territorio, qualità urbanistica delle piccole città*, in «Paesaggio urbano», 1994, n. 2, pp. 10-15.
- BALZANI M., BINI M., SANTOPUOLI N., *Elementi di arredo urbano. Introduzione alla lettura e al rilievo dei centri storici minori*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 1992.
- BELLINI N., BRAMANTI A., *Sustainable Glocalization: a frame work to analyze the International relations of local and regional governments*, in Centre for Regional Economics, Transports and Tourism (CERTET), Università Commerciale «Luigi Bocconi», «Working Paper n. 14», 2008, pp. 1-21.
- BELLINI N., CORTESI G., LAZZERONI M., LOFFREDO A., *L'approccio territoriale alla cultural economy; nuove idee per la valorizzazione dei centri minori*, in Atti del Convegno «XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali», Firenze, 2009.
- BIGNANTE E., *L'azione collettiva delle coalizioni degli attori nella promozione dello sviluppo locale*, in «Geotema», 2005, 26, pp. 67-82.
- BOERI S., LANZANI A., *Gli orizzonti della città diffusa*, in «Casabella», 1992, Fasc. 588, pp. 44-59.
- BOITANI L., *La tutela e valorizzazione della biodiversità terrestre in Italia; appunti per la Rete Ecologica Nazionale*, in Atti del Convegno «Conservazione della natura e sviluppo locale: il sistema delle aree protette e la Rete Ecologica Nazionale», Firenze, 1999.
- BOSCAINO F., *La formazione del personale*, in *Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative*, D'AUTILIA M. L., RUFFINI R., ZAMARO N. (a cura di), Milano, Bruno Mondadori Editore, 2009.
- BOTTAI M., CORTESI G., LAZZERONI M. (a cura di), *Famiglie, abitazioni, insediamenti, differenze generazionali e territoriali*, Pisa, Plus Pisa Press, 2006.
- BRACCICHETTO A. E AL., *Culture e forme dell'agire territoriale: la sfida della cooperativa competente come soggetto territoriale e organizzativo*, in *Previsioni di territorio. Rappresentazioni di scenari territoriali*, Atti del Convegno di studio internazionale, BERTONCIN M., PASE A. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2008.
- CARDILLO R., *Dall'associazionismo di via al marketing urbano*, Modena, Edizioni Parole & Immagini, 1998.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi. URBAN II*, (2000/C 141/04), 2000.
- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Guidelines for successful public-private partnership*, Bruxelles, Gennaio 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA (b), *Un'iniziativa europea per la crescita. Investire nelle reti e nella conoscenza per la crescita e l'occupazione*, COM (2003) 690 definitivo, 11 Novembre 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA (c), *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa URBAN*, 2003/C 128/11.
- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 definitivo, Bruxelles, 30 Aprile 2004.

- COMMISSIONE EUROPEA (b), *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006*, Decisione della Commissione C (2004) 4689, 30 Novembre 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA (a), *Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, COM(2005) 569 definitivo, 15 Novembre 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA (b), *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM(2005) 299, 5 Luglio 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, C(2007)6661, 5 Febbraio 2008.
- CONSIDINE M., LEWIS J.M., *Bureaucracy, Network, or enterprise? Comparing model of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand*, in «Public Administration Review», 2003, n. 2, pp. 131-140.
- CONSIGLIO DI STATO, *Parere n. 456*, 18 Aprile 2007.
- CONTESSA C., DE SALVO N., *La procedura di dialogo competitivo fra Partenariato Pubblico-Privato e tutela della concorrenza*, in «Urbanistica e Appalti», 2006, n. 5, pp. 501-512.
- CONVERTI F., *La conoscenza dei territori dei centri storici minori in Campania: la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013*, Napoli, Giannini, 2005.
- COPIELLO S., *Società di Trasformazione Urbana*, in *Rapporto dal territorio 2007*, AA.VV. (a cura di), Roma, INU Edizioni, 2007.
- COPIELLO S., PERTICARARI R., *Le buone azioni per la riqualificazione urbana*, in «Guida agli Enti Locali – Il Sole 24 ore», Milano, 2005, n. 45, pp. 13-16.
- CORTESI G., *Il paesaggio come prodotto culturale in Il Paesaggio della Toscana tra storia e tutela*, PAZZAGLI R. (a cura di), Pisa, Edizioni ETS, 2008.
- CORTESI G., LAZZERONI M., *Cultural economy, patrimonio culturale e paesaggio: il vantaggio competitivo territoriale*, in *Patrimonio culturale e paesaggio. Un approccio di filiera per la progettualità territoriale*, MAUTONE M. (a cura di), Roma, Gangemi Editore, 2010.
- CRYSTAL D., *Language Death*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- DANSERO E., GIACCARIA P., GOVERNA F., *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud. Un confronto internazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- DE FERRARI G., JACOMUSSI V., GERMAK C., LAURINI O., *Il piano arredo urbano. Problematiche e aspetti metodologici*, Roma, NIS, 1994.
- DE LUCIA L., *I profili giuridici*, in *Le società di trasformazione urbana*, STORTO G. (a cura di), Milano, Il Sole 24 Ore, 2004.
- DECRETO LEGISLATIVO 17 GENNAIO 2003, N. 6 *Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative*, in *attuazione della Legge 3 Ottobre 2001*, n. 366.
- DELLA NAVE C., DE DOMINICIS G., *Le Società di Trasformazione Urbana e la normativa sui contratti pubblici*, in «Appalti & Contratti», 2008, n. 3, pp. 29-34.
- DEMATTEIS G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in *SLoT Quaderno I*, BONORA P. (a cura di), Bologna, Baskerville, 2001.
- DEMATTEIS G., GOVERNA F., *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA, UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Relazione al Comitato di Sorveglianza sullo stato e prospettive di attuazione dei Progetti Integrati dell'Asse Città nei Comuni Capoluogo*, Roma, 2003.
- DISPENZA R., *Il valore aggiunto territoriale. Per un bilancio di politiche di sviluppo locale*, in «Rivista Geografica Italiana», 2007, n. 114, pp. 41-65.
- DLA PIPER, *European PPP Report 2009*, London, 2009.
- EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Public-private partnerships in Europe: an update*, Luxembourg, 2007.

- EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, Luxembourg, 2009.
- EUROPEAN PARLIAMENT, *European Parliament resolution on Public-Private Partnerships and Community law on public procurement and concessions*, 2006/2043(INI).
- FANIZZA A., *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici* in «Foro Amministrativo», 2002, n. 4, pp. 1067 e ss.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Public-Private Partnerships*, Washington, 2004.
- FREMONT A., «*Les inégalités territoriales existent toujours...*», in «Pouvoirs Locaux», 2005, n. 66, pp. 138-141.
- GIBSON C., KONG L., *Cultural economy: a critical review*, in «Progress in Human Geography», 2005, n. 29, pp. 541-561.
- GIOVANNINI R., *Le principali esperienze realizzate dalle amministrazioni locali con il PF*, in Atti del Workshop «Le soluzioni offerte dal PPP ai problemi degli Enti locali», Perugia, 2010.
- GLAVANY J. F., «*Discours*», in «Premières Assises Nationales sur les Pays», 2001.
- GOVERNA F., DEMATTEIS G., *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- GRESLERI G., *Stille Zerstorung: la distruzione silenziosa*, in *Recupero e identità urbana*, BALZANI M., SANTOPUOLI N. (a cura di), Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 1992.
- HALL D., *PPPs in the EU. A critical appraisal*, Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich, 2008.
- INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON, *PFI in the UK & PPP in Europe*, London, 2009.
- IOSSA E., ANTELLINI RUSSO F., *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico-Privato in Italia*, in «Rivista di Politica Economica», 2008, n. 3, p. 125-158.
- ISTITUTO PER LA FINANZA E L'ECONOMIA LOCALE, *Rapporto sulla formazione per la finanza locale*, Roma, Fondazione ANCI Cittalia, 2009.
- LAURENT L., *Retricoter la France: le "Pays"*, in «Pouvoirs Locaux», 2006, n. 69, pp. 133-138.
- LAVOSI T., *La Circolare 11 Dicembre 2000, n. 622: problematiche applicative e contenuti*, in *Le società di trasformazione urbana*, STORTO G. (a cura di), Milano, Il Sole 24 Ore, 2004, pp. 51 e ss.
- LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*.
- LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.
- LIBANORA M., *Le partnership pubblico-private istituzionalizzate secondo la Commissione Europea*, in «Azienditalia», 2008, n. 6, pp. 465-473.
- LO RICCO G., MICHELI S., *Lo spettacolo dell'architettura*, Milano, Bruno Mondadori Editore, 2003.
- LORENZEN M., SCOTT A.J., VANG J., *Geography and cultural economy*, in «Journal of Economic Geography», 2008, n. 8, pp. 589-592.
- LYNCH K., *L'immagine della città*, Venezia, Marsilio, 1985.
- MAGNAGHI A., *Il ritorno dei luoghi nel progetto*, in *La rappresentazione identitaria del territorio*, MAGNAGHI A. (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2005.
- MAGRASSI M., *Le città nella programmazione per lo sviluppo. Valutazioni sul 2000-06 e prime scelte strategiche per il 2007-13*, in Atti del Convegno «Jessica- Kick-off meeting», Roma, 2007.
- MAIETTI F. (a cura di), *Centri storici minori: progetti di recupero e restauro del tessuto urbano fra identità culturale e salvaguardia*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2008.
- MANZI E., SCHMIDT DI FRIEDBERG M. (a cura di), *Landscape and sustainability, Global Change, Mediterranean Historic Centres: from discovery to exploitation*, Milano, Guerini, 1999.
- MARCONI P. (a), *Il recupero della bellezza*, Torino, Skira, 2005.

- MARCONI P. (b), *Didattica dell'architettura e didattica del restauro*, in «Ricerche di Storia dell'Arte», 2005, n. 85, pp. 11-72.
- MASSEY D., *Pensare il Luogo*, in *A place in the world? Places, Cultures and Globalization*, MASSEY D., JESS P. (a cura di), Torino, UTET, 2005.
- MASSEY D., JESS P., *A place in the world? Places, Cultures and Globalization*, London, The Open University, 1995.
- MENEGUZZO M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in «Azienda Pubblica», 1997, n. 6, pp. 567-586.
- MINICUCI A., *Il Partenariato Pubblico-Privato: la realtà e il ruolo degli Enti locali*, in Atti della giornata di studi «Il Partenariato Pubblico-Privato e il diritto europeo degli appalti e delle concessioni», Firenze, 2005.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Giugno 2007.
- MONTI C., *Centri storici minori: una risorsa per il futuro del territorio*, in *Conoscenza, rappresentazione, recupero urbanistico dei centri storici minori*, ROLLI G.L. (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2004.
- MOSCHINI R., NATALI A., NUZZO A., FRANCHIELLA D., OSTELLINO I., *Parchi e istituzioni: novità e rischi*, Pisa, ETS, 2007.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, 2005.
- PASANISI S., *Il deficit di governo territoriale e l'eccesso di regole frenano STU e piani di trasformazione*, in «Edilizia e Territorio», 2005, n. 8, pp. 23-36.
- PASSALACQUA M., *Le società di trasformazione urbana quale strumento di valorizzazione territoriale*, in «Urbanistica & Appalti», 2010, n. 2, pp. 133-143.
- PAZZAGLI R., *Crisi di un matrimonio: ulivo e vite nell'Alta Maremma*, in «Toscanaparchi», 2005, n. 12, pp. 15-17.
- PICCALUGA A. E AL., *Dal presente al futuro: analisi socio-economica del territorio di Volterra*, Volterra, Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra, 2008.
- PINI D., *Il sito, il tessuto urbano e le emergenze: un rapporto di necessità*, in *Dalla grammatica del paesaggio alla grammatica del costruito. Territorio e tessuto antico dell'insediamento urbano di Stellata*, MAIETTI F. (a cura di), Firenze, Nardini Editore, 2004.
- PINSON G., SANTANGELO M., *Politiche infrastrutturali e trasformazioni territoriali: il ruolo della territorializzazione nella legittimazione degli attori locali in Francia*, in *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, DEMATTEIS G., GOVERNA F. (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2001.
- PIRODDI E., *Si può dare un futuro ai centri storici minori?*, in *Conoscenza, rappresentazione, recupero urbanistico dei centri storici minori*, ROLLI G.L. (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2004.
- PIRODDI E., BRUNORI L., DI BERARDINO C., *Scenari per l'Europa delle Città*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- PORTIER N., *Le pays*, Paris, La Documentation Française, 2001.
- PROPERZI P., *I centri storici tra strategie e regole*, in *Conoscenza, rappresentazione, recupero urbanistico dei centri storici minori*, ROLLI G.L. (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2004.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA, *Metodologia di base per i piani comprensoriali*, Bologna, 1975.
- ROLLI G.L., *Conoscenza, rappresentazione, recupero urbanistico dei centri storici minori*, Firenze, Alinea Editrice, 2004.
- ROSE G., *Luogo e identità: un senso del luogo*, in *Luoghi, culture, globalizzazione*, MASSEY D., JESS P. (a cura di), Torino, UTET, 2001.
- SALONE C., *Politiche territoriali*, Torino, UTET, 2005.
- SASSEN S., *Città globali*, Torino, UTET, 1997.

- STABILE F. R., ZAMPILLI M., CORTESI C., *Centri storici minori: progetti per il recupero della bellezza*, Roma, Gangemi, 2009.
- STANGHELLINI S., *Strumenti operativi e finanziari per i piani di intervento nei centri storici*, in Atti del Convegno «Fare città: politiche per la riqualificazione e la vivacità dei centri urbani», Lugo, 2010.
- STROCCHIA F., *Le Società di Trasformazione Urbana quale forma di Partenariato Pubblico-Privato*, in «Azienditalia», 2009, n. 11, pp. 619-627.
- TAMBURINI G., *Quale programma per i centri storici minori?*, in *Conoscenza, rappresentazione, recupero urbanistico dei centri storici minori*, ROLLI G.L. (a cura di), Firenze, Alinea Editrice, 2004.
- TRIGILIA C., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2005.
- UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006*, Ottobre 2006.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO, *Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche. Introduzione alla finanza di progetto*, Roma, 2002.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO, *Dieci temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto*, 2005.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (a), *Partenariato Pubblico-Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*, 2010.
- UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO (b) *Project finance. Elementi introduttivi*, 2010.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, Geneva, 2007.
- VECCHI L., *Lo studio di fattibilità per la costituzione delle STU nell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in «Territorio», 2008, n. 45, pp. 115-121.
- VENTURA F., *Statuto dei luoghi e pianificazione*, Torino, Città Studi Edizioni, 2000.
- WALLACH R., *Sviluppo e gestione dei centri storici minori*, in Atti del Convegno «Opifici, ieri, oggi e domani», Subiaco, 2010.
- WHYSALL P., *A stakeholder perspective on the city centre*, in *Marketing & Managing Urban Centres*, Atti del Convegno «Annual Manchester Conference for Contemporary Issues in Retail Marketing: Marketing and Managing Urban Centres», Manchester, The Manchester Metropolitan University, 1998.
- ZANDERIGHI L., *Commercio urbano e nuovi strumenti di governance*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2004.

L'étude examine dans la première partie les aspects et les problèmes liés à la mise en oeuvre du processus partenarial et se concentre, dans la deuxième, sur les modèles de Partenariat Public-Privé institutionnalisé pour la requalification des Centres Historiques Mineurs. Un champ d'action dans lequel le Géographe peut réaffirmer sa professionnalité dans la vérification de la compatibilité du développement.

Il émerge clairement que le développement urbain et l'aménagement du territoire, dans le cadre du processus d'intégration de l'Union Européenne, impose aux Gouvernements et aux Collectivités locales la nécessité d'adopter des interventions dans des secteurs stratégiques et ce livre constitue un support particulièrement utile à ceux qui ont des responsabilités dans la mise en oeuvre des orientations de programmation économique et de politique en matière d'habitat.

Germana Citarella a obtenu en 2005 un Doctorat en Géopolitique, Géostratégie et Géoéconomie auprès de l'Université de Trieste. Depuis 2007, elle est Chercheuse confirmée en Géographie au sein du Département des Sciences juridiques (Faculté de Droit) et depuis 2009, elle est Professeure agrégée en Organisation et Aménagement du Territoire et en Politique Environnementale (Département des Sciences des Entreprises – Systèmes de Gestion et d'Innovation (DISA-MIS) de l'Université de Salerne). En tant que Superviseur, elle a mené ses recherches scientifiques à l'Observatoire de la Planification du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (OPSAT), structure scientifique du Département d'Information et de Génie Electrique et Mathématiques Appliquées (DIEM) de la Université de Salerne, sur des questions importantes telles que la coopération euro-méditerranéenne, l'aménagement du territoire, le tourisme durable, le partenariat public-privé au sein des politiques de développement territorial et la sécurité urbaine. De plus, ses récents intérêts scientifiques se situent dans le cadre de l'étude et de l'analyse des formes d'organisation territoriale, ainsi que des dynamiques avec lesquelles les communautés locales connectent les environnements et les ressources pour promouvoir le partage d'un même système de valeurs, à la base du processus d'accumulation du capital social.