



HAL
open science

Le mécanisme de “compensation” à Rome

Hélène Nessi, Aurélien Delpirou

► **To cite this version:**

Hélène Nessi, Aurélien Delpirou. Le mécanisme de “compensation” à Rome. *Urbanisme*, 2008, 362, pp.65-68. hal-01675475

HAL Id: hal-01675475

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01675475>

Submitted on 4 Jan 2018

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

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

Le mécanisme de “compensation” à Rome

Hélène Nessi et Aurélien Delpirou

Apparus dans le monde anglo-saxon à la fin des années 1980 sous le nom de *private finance initiatives*, les partenariats public-privé en matière d'aménagement urbain se sont multipliés en Europe au cours des vingt dernières années, dans un contexte de libéralisation et de croissance de l'endettement public. Le terme désigne l'ensemble des modes de participation du secteur privé au financement et à la mise en œuvre d'un projet urbain public ^{1/}. Il recouvre donc des opérations très différentes : reconversion de friches industrielles (Docklands à Londres, ponte Parodi à Gênes), requalification urbaine dans des quartiers en difficulté (Hulme à Manchester, Vaulx-en-Velin), aménagement de polarités polyfonctionnelles en périphérie (Karow Nord Land à Berlin, Leidsche Rijn à Utrecht). Hélène Nessi (architecte-urbaniste, missions pour le LATTIS) et Aurélien Delpirou (allocataire de recherche au sein du laboratoire “Mosaïques”, université Paris 10-Nanterre, UMR LOUEST 7145) présentent ici un mécanisme original mis en œuvre à Rome depuis le milieu des années 1990. Et s'interrogent sur ses effets pervers.

1/

Cf. Ariella Masbounji, Jean-Michel Roux, *Public-privé. Quel aménagement pour demain ?*, Villes et territoires, 1995.

2/

Le terme désigne la période la plus contemporaine de la ville, qui s'ouvre avec la proclamation de Rome comme capitale du nouveau royaume d'Italie en 1870.

3/

Cf. notamment Alberto Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Riuniti, Rome, 1956 ; et Italo Insolera, *Roma moderna : un secolo di storia urbanistica*, Einaudi, Turin, 1962.

Les types de combinaisons partenariales entre privé et public et les “bénéfices réciproques” qui en sont tirés par les acteurs varient en fonction des situations locales et de la conjoncture économique. Ainsi peut-on identifier quelques singularités nationales : c'est le privé qui domine dans le cas anglais, les institutions locales dans les cas allemand (associées au privé) et espagnol (associées à l'État et au privé), les institutions publiques, centrales et locales, dans les modèles français et hollandais.

L'Italie et sa capitale constituent un terrain original pour l'observation de ces partenariats. L'histoire urbaine de la “Troisième Rome” ^{2/} est en effet marquée par le déséquilibre entre une commune dépourvue de patrimoine foncier et de moyens financiers et quelques grandes familles et sociétés immobilières qui possèdent près de 90 % du sol urbain. Tout un courant historiographique proche du marxisme a montré que la ville s'est faite en grande majorité en dehors des cadres de la planification urbaine, selon un système de conventions entre la mairie et les entrepreneurs ^{3/}. Il faut noter que l'administration démocrate-chrétienne qui a gouverné la ville presque sans interruption jusqu'en 1993 était étroitement liée aux intérêts privés et n'avait ni la volonté ni les moyens de canaliser l'extension urbaine. Ainsi le Piano Regolatore Generale (PRG), instrument complexe et hégémonique de la pratique planificatrice romaine issu de la vieille loi sur l'urbanisme de 1942, est-il à présent largement critiqué pour son incapacité à encadrer les évolutions urbaines et à contrôler la rente foncière.

Au cœur du tournant “réformiste” des municipalités de centre gauche

L'arrivée du centre gauche au Capitole en 1993 a consacré une double rupture, avec le “laisser-faire” démocrate-chrétien et avec la planification traditionnelle. D'un côté, dans l'attente d'une réforme nationale ou régionale de l'urbanisme, la Ville a adopté un nouveau PRG en 2006, conforme à la loi de 1942 mais marqué par des objectifs ambitieux de “développement urbain durable” (maîtrise de l'urbanisation et des déplacements, coordination transports/urbanisme, préservation des espaces verts...). De l'autre, prenant acte tant du rôle incontournable du secteur privé dans la dynamique urbaine que de l'incapacité chronique du Plan à encadrer les transformations du territoire, les municipalités Rutelli (1993-2001) et Veltroni (2001-2008) ont proposé un modèle alternatif, baptisé “modello Roma”, fondé sur la recherche de compromis avec les acteurs fonciers et immobiliers. Cette stratégie “réformiste” s'est notamment traduite par le développement de formes inédites de planification négociée et d'urbanisme contractuel. Ainsi la réduction substantielle des droits à construire dans le nouveau PRG et la reprise en main de l'évolution urbaine ont-elles nécessité de longues tractations avec le secteur privé. La procédure dite de “compensation”, mise au point au milieu des années 1990, a été l'outil principal de ces négociations. Derrière cette appellation générique, on peut distinguer deux processus intimement liés, visant à récupérer certains terrains stratégiques mais aussi à financer de nouvelles infrastructures.



Massimo Singuina / Contrasto-REA

Chantier de la centralité Bufalotta.

“Compensation foncière”

Élaboré à partir de projections démographiques démesurées **14** et souhaitant maîtriser l'augmentation de la valeur des sols constructibles, le PRG de 1965 avait ouvert une quantité considérable d'espaces à l'urbanisation. Cette immense disponibilité foncière a suscité une fièvre d'ouverture de chantiers disséminés dans la campagne romaine, l'*agro romano*, contribuant paradoxalement à renforcer les mécanismes de la rente foncière, comme en témoigne l'adoption récurrente de “variantes” du Plan. La Ville doit désormais gérer l'héritage de ce Plan, en particulier l'énorme résidu (*residuo*) de “droits de construction” (*diritti acquisiti*) accordés à durée indéterminée **15** et correspondant à environ 1 million de pièces d'habitation. Elle a donc mis au point un dispositif efficace pour s'insérer sur le marché foncier et éviter la multiplication des contentieux, alors que la jurisprudence italienne est souvent encline à défendre le droit privé : au terme d'une négociation avec des propriétaires, elle peut annuler des prévisions d'urbanisation ou s'approprier gratuitement des terrains privés qu'elle juge stratégiques, en échange (*compensazione*) de la distribution de permis de construire ailleurs dans la ville. La quantité de mètres cubes autorisés sur le nouveau terrain doit être équivalente au bien immobilier qui aurait pu se construire sur le terrain cédé. L'échange est formalisé par l'utilisation d'un nouvel instrument urbanistique créé en 1988 et initialement destiné à la coopération entre administrations publiques, l'“accord de programme”, qui rend possible une urbani-

sation dérogatoire aux normes du Plan régulateur avec des procédures simplifiées. Un exemple célèbre est celui de Tor Marancia, une magnifique étendue de campagne romaine au cœur de la ville, promise à un lotissement intensif par le PRG de 1965 : 2 millions de mètres cubes ont été annulés et redistribués aux propriétaires ailleurs dans la périphérie romaine, afin de permettre l'aménagement d'un parc en continuité avec le secteur archéologique de la via Appia Antica.

4/

Le Plan tablait sur 5 millions d'habitants en 2000, soit un besoin de 3 millions de nouvelles pièces d'habitation. En réalité, on a recensé à cette date environ 2,5 millions d'habitants... et 700 000 pièces d'habitation illégales (soit 25 % de la production totale) !

5/

En confirmant la forme prescriptive du Plan régulateur, la loi de 1942 établit que les droits à bâtir acquis par le secteur privé dans le cadre d'un PRG sont toujours en vigueur dans les Plans successifs.



Plan de la centralité métropolitaine de Bufalotta.

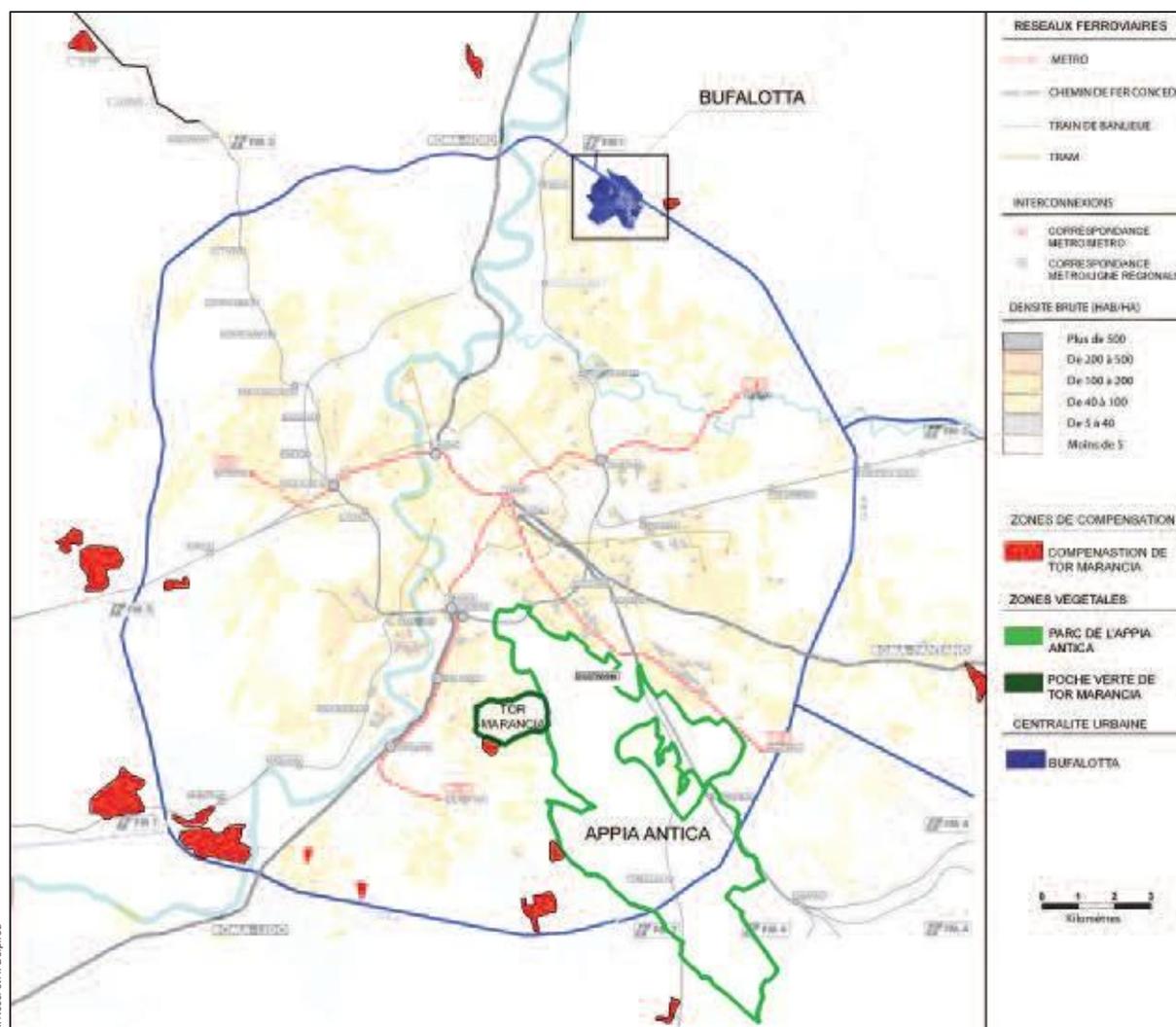
“Compensation infrastructurelle”

La Ville de Rome, en manque de ressources financières et historiquement peu soutenue par l'État italien, ne parvient pas à assurer l'équipement des nouveaux quartiers périphériques en services publics et en infrastructures. Dans ce contexte, de nouvelles procédures ont renouvelé le système classique des “honoraires d'urbanisation” : en échange d'une certaine quantité de permis de construire, les entrepreneurs prennent désormais directement en charge la réalisation d'écoles ou de services sociaux, la viabilisation ou encore l'aménagement de parkings ou d'espaces verts. Selon la municipalité, il s'agit de récupérer une partie des rentes foncières issues de la spéculation afin de financer l'équipement de la périphérie romaine. Un exemple frappant est l'immense complexe commercial et résidentiel de la Bufalotta, implanté à 9 km au nord du Capitole, à proximité de quartiers informels des années 1970 et 1980, sur des terrains entièrement privés – mais classés en “zones de développement logistique et industriel” par le PRG de 1965. L'“accord de programme” remonte à 1997 : en échange de la modifi-

cation du zonage et de la distribution généreuse de permis de construire (plus de 2 millions de mètres cubes), les propriétaires-investisseurs, les groupes immobiliers Toti et Caltagirone, ont assuré l'ensemble des travaux d'urbanisation primaire et secondaire du secteur, y compris dans les *borgate* abusives. L'importance de l'opération a conduit la municipalité à élever le quartier au rang de “centralité métropolitaine” dans le nouveau PRG.

Un mécanisme aux effets pervers

Les compensations ont fait l'objet de débats virulents dans le monde de l'urbanisme romain. La gauche radicale et écologiste estime qu'elles se font dans l'opacité et qu'elles n'ont aucun fondement juridique : un droit à construire n'aurait pas forcément une validité *sine die* ; le nouveau PRG aurait pu annuler les prévisions édiliciaires de l'ancien, en s'appuyant notamment sur certaines dispositions législatives régionales. Ainsi serviraient-elles essentiellement à ménager les grands constructeurs, en particulier ceux qui ont des connivences avec l'administration capoline (le groupe Caltagirone notamment).



Les zones de compensation de Tor Marancia et la centralité de Bufalotta.

La Ville dément vigoureusement et affirme qu'elles permettent au contraire de limiter l'appétit désordonné du puissant secteur privé romain. Ce processus comporte par ailleurs un redoutable effet boomerang. Les nouveaux terrains distribués au privé ne se trouvent pas, dans leur grande majorité, à proximité de nœuds d'échange ou de lieux de polarisation. La plupart d'entre

Nouvelle donne politique à Rome

Le 28 avril 2008, Francesco Rutelli, qui se présentait pour un troisième mandat sous la bannière du nouveau Partito Democratico (PD), a été nettement battu par Gianni Alemanno, ancien membre du parti néofasciste MSI, désormais figure montante de la droite nationale italienne. Après sa défaite aux élections législatives d'avril 2008, Walter Veltroni est pour sa part resté le leader du PD.

eux sont au contraire dispersés dans l'*agro romano*, près des grandes infrastructures routières, en contradiction avec la politique de coordination transports publics/urbanisme. En réalité, la Ville dispose d'une faible marge de manœuvre foncière pour implanter des zones de compensation, et il semble que certaines d'entre elles soient directement choisies par les propriétaires privés. En outre, lors de la négociation, les propriétaires obtiennent souvent un changement de la programmation et une augmentation de leurs droits à construire en fonction de l'éloignement du centre (ainsi les 2 millions de mètres cubes annulés à Tor Marancia ont-ils engendré 5 millions de mètres cubes dispersés dans l'*agro romano*).

Il existe donc une forme de "coût spatial" du mécanisme : la poursuite de l'étalement urbain toujours plus loin dans la périphérie. Par un étonnant paradoxe, les écologistes romains en viennent aujourd'hui à réclamer moins d'espaces verts pour limiter la "progression du ciment" dans la campagne romaine ! Quant à la "compensation infrastructurelle", largement utilisée sous d'autres formes ailleurs en Europe, elle inclut rarement la participation aux équipements de transport public (les plus coûteux) et implique une renégociation permanente des pro-



Revendication en périphérie romaine, quartier de Pietralata.

grammes au bénéfice du secteur privé. Présentées comme des instruments de négociation et de compromis, les compensations ont en réalité cristallisé l'opposition à la politique urbaine "réformiste" du centre gauche. Au cours du mandat de Walter Veltroni, la communication de la Ville sur ces opérations s'est d'ailleurs faite beaucoup plus discrète, sans que le mécanisme soit abandonné. La gestion urbanistique de la ville n'en a pas moins été au cœur de la dernière campagne électorale municipale et, selon l'opposition de droite comme de gauche, l'hostilité à ces formes inédites de tractation avec le secteur privé constituerait l'un des éléments expliquant la défaite inattendue de Francesco Rutelli aux élections municipales d'avril 2008, qui a brutalement sanctionné la fin du "modello Roma".

Hélène Nessi
et Aurélien Delpirou

Ouvrages de référence

- Paolo Berdini, *La città in vendita. Quindici anni di scelte urbanistiche a Roma*, Donzelli, Rome, 2008.
 - Maurizio Marcelloni, *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Rome-Bari, 2003.
 - Pietro Salvagni (dir.), *Roma capitale nel XXI secolo : la città metropolitana policentrica*, Palombi, Rome, 2005.
 - Piero Samperi, *Mezzo secolo di urbanistica romana*, Marsilio, Rome, 2008.
-