



**RÉGÉNÉRATION URBAINE ET
MODERNISATION DE L'ACTION
PUBLIQUE DES VILLES EN
EUROPE.**



***LE CAS DU PROGRAMME
D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE
(PIC) URBAN-I DE COSENZA
(CALABRE, ITALIE DU SUD).***



Sous la direction du Professeur Antonio da Cunha

REMERCIEMENTS

Pour réaliser ce travail de mémoire j'ai bénéficié de beaucoup d'aide de la part de personnes, autant directement qu'indirectement, à Lausanne comme en Italie, que j'aimerais ici vivement remercier. Naturellement, les propos tenus dans le texte qui va suivre n'engagent que moi-même.

À Lausanne

J'aimerais tout d'abord remercier la *Fondation Zerrilli-Marimò* qui m'a octroyé des fonds grâce auxquels j'ai pu me rendre à Cosenza pour mon travail de terrain entre mars et juillet 2005. Ceci m'a permis de concrétiser une approche empirique de mon objet d'étude qui s'est révélée très stimulante et riche en suggestions. Cette expérience constitue ainsi une 'cerise sur le gâteau' dans les perspectives de rapprochement à l'Italie et à sa culture (étude de la littérature auprès de la Faculté des Lettres, séjour Erasmus à Perugia) et de réflexion autour de la 'double identité', que j'ai fait miennes durant mon parcours académique, en me permettant de réellement me confronter à la réalité de laquelle je suis originaire.

De manière générale, je tiens également à exprimer ma reconnaissance envers une institution qui encourage l'approche à la 'civilisation italienne' parmi les étudiants et les chercheurs, un vaste champs qui couvre une multitude de savoirs, ce qui participe à diffuser la connaissance d'un territoire complexe et fascinant, l'Italie, tout en reconnaissant en même temps en celui-ci un pays digne de l'intérêt et de l'investigation académiques.

Les Professeurs Antonio da Cunha (Directeur de l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne) et Jean-Philippe Leresche (Institut des études politiques et internationales de l'Université de Lausanne) pour avoir promptement réalisé, chacun, une lettre de recommandation pour mon dossier de candidature à l'octroi de la bourse. Le premier encore, pour les suggestions et les encouragements dispensés.

Virginie Jatton et Christian Kaiser, assistants à l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne, pour leur gentillesse et leur disponibilité, la première dans les suggestions et lectures de textes ayant accompagné le début de ma réflexion ainsi que pour les articles de la revue *DISP*, le deuxième pour m'avoir fourni les fonds de carte pour la cartographie.

Gian Paolo Romano, avocat, Docteur en droit, collaborateur scientifique à l'Institut suisse de droit comparé de l'Université de Lausanne, pour la documentation sur Urban-I.

À Cosenza

Debora Loria, pour son hospitalité durant la première semaine, sa gentillesse et sa sympathie.

Monsieur Giovanni Soda, architecte, pour la documentation sur Urban-I.

Monsieur Marrazzo, bibliothécaire à la « *Biblioteca nazionale di Cosenza* », pour sa gentillesse et sa disponibilité lors de mes fréquentations de la Bibliothèque.

Au « *Dipartimento di pianificazione territoriale dell'Università della Calabria* » (« Département de planification territoriale de l'Université de la Calabre »), Maria Francesca Viapiana, pour la documentation sur Urban-I et Monsieur di Mauro, pour les photographies aériennes.

À l'Administration communale de Cosenza : pour l'interview accordée : Monsieur Alessandro Adriano, architecte, Directeur du « Bureau du plan » (« *Ufficio del Piano* ») ; Monsieur Leonardo Acri, Dirigeant du « Bureau Europe » (« *Ufficio Europa* »), ainsi que pour la documentation relative au PSU ; Madame Mossuto, Dirigeante du « Service de la culture » (« *Servizio Cultura* ») ; pour la documentation relative au PIC Urban-I de Cosenza, Monsieur d'Ambrosio ; pour les données statistiques, Monsieur Egidio Bruno, du « Service de statistique et recensement » (« *Servizio statistica e censimento* »)

Monsieur Beniamino Gaudio, de la coopérative Interzona, pour l'interview accordée.

À Rome

Pour l'interview accordée, Monsieur Stefano Sampoalo, urbaniste, chercheur auprès de l'Institut Censis et Madame Loredana Mossuto, architecte, dirigeante auprès du « *Dipartimento per il coordinamento territoriale* » du « Ministère des Infrastructures et des transports » (« *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* »), ainsi que pour la documentation sur Urban.

Mon oncle Salvatore et ma tante Celestina, ainsi que mes cousins Alfredo, Andrea et Ludovica, pour la sympathie et l'hospitalité durant mon séjour à Rome en novembre 2005.

Enfin, mes frères Adriano et Alfredo et ma sœur Anna Claudia, ainsi que mes parents, Giuseppe et Vincenza.

RINGRAZIAMENTI

Per realizzare questo lavoro di tesi di laurea mi sono avvalso dell'aiuto, sia diretto che indiretto, a Losanna come in Italia, che desidero sentitamente ringraziare in questa sede. Naturalmente, mi assumo la responsabilità dei propositi tenuti in questo lavoro.

A Losanna

Desidero ringraziare prima di tutto la *Fondazione Zerilli-Marimò* che mi ha concesso i fondi grazie ai quali ho avuto la possibilità di recarmi a Cosenza per la parte pratica del mio lavoro, tra marzo e luglio del 2005. Questo mi ha permesso di sperimentare un approccio empirico al mio oggetto di studio che si è rivelato molto ricco e stimolante. Questa esperienza costituisce così l'ultima tappa ideale riguardo le prospettive di avvicinamento all'Italia e alla sua cultura (studio della letteratura presso la Facoltà di Lettere, scambio Erasmus a Perugia) e di riflessione sulla 'doppia identità', che ho fatto mie durante il percorso accademico e che mi hanno consentito di confrontarmi con la realtà di cui sono originario.

In modo generale, tengo ad esprimere la mia riconoscenza nei riguardi di un'istituzione che incoraggia l'approccio alla 'civiltà italiana' presso gli studenti e ricercatori, un vasto campo che copre una moltitudine di saperi, partecipando in questo modo alla diffusione della conoscenza di un territorio complesso e affascinante, qual è l'Italia, e riconoscendo in esso allo stesso tempo un paese degno dell'interesse e dell'indagine accademici.

I ringraziamenti vanno inoltre a:

I Professori Antonio da Cunha, Direttore de « *l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne* », (« Istituto di geografia dell'Università di Losanna ») e Jean-Philippe Leresche de l' « *Institut des études en politique internationale de l'Université de Lausanne* », (« Istituto di studi politici ed internazionali dell'Università di Losanna »), per aver realizzato, in un tempo limitatissimo, una lettera di raccomandazione per la mia candidatura alla borsa di studio. Nonché il primo, per i suggerimenti e l'incoraggiamento.

Virginie Jaton et Christian Kaiser, assistenti presso l' « Istituto di geografia dell'Università di Losanna », la prima per i suggerimenti e la lettura di testi personali che hanno accompagnato l'inizio della mia riflessione e per gli articoli della rivista *DISP*, il secondo per avermi fornito il materiale informatico relativo alla cartografia; nonché il ringraziamento va anche per la loro gentilezza e disponibilità.

L'avvocato Gian Paolo Romano, collaboratore scientifico presso l' « *Institut suisse de droit comparé de l'Université de Lausanne* » (« Istituto svizzero di diritto comparato dell'Università di Losanna »), per la documentazione su Urban-I.

A Cosenza

A Debora Loria, per l'ospitalità, la gentilezza e la simpatia che mi ha accordato durante la prima settimana di soggiorno.

A l'architetto Giovanni Soda per la documentazione su Urban-I.

Il Sig. Wladimiro Marrazzo, bibliotecario presso la Biblioteca nazionale di Cosenza, per la gentilezza e la disponibilità nelle ricerche documentarie e bibliografiche.

Alla dott.ssa Maria Francesca Viapiana del *Dipartimento di pianificazione territoriale dell'Università della Calabria*, per la documentazione su Urban-I e al Sig. di Mauro, per le fotografie aeree.

All'Amministrazione comunale di Cosenza: l'architetto Alessandro Adriano, Direttore dell'Ufficio del Piano, il sig. Leonardo Aciri, Dirigente dell'Ufficio Europa, e la Sig.ra Mossuto, Dirigente del Servizio Cultura per le interviste concesse così come per la documentazione relativa al PSU ; il Sig. d'Ambrosio, per la documentazione relativa al PIC Urban-I di Cosenza ; il Sig. Egidio Bruno, del Servizio Statistica e censimenti, per i dati statistici.

Il Sig. Beniamino Gaudio, della cooperativa Interzona, per l'intervista concessa.

A Roma

L'urbanista Stefano Sampaolo, ricercatore presso l'Istituto Censis, per l'intervista concessa, e all'architetto Loredana Campagna, dirigente presso il Dipartimento per il coordinamento territoriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, così come per la documentazione relativa ad Urban.

Mio zio Salvatore e mia zia Celestina, e i miei cugini Alfredo, Andrea e Ludovica, per la simpatia e l'ospitalità durante il mio soggiorno a Roma nel novembre 2005.

Infine, i miei fratelli Adriano e Alfredo, e mia sorella Anna Claudia.

I miei genitori, Giuseppe e Vincenza.

RÉSUMÉ ET MOTS-CLÉS/ RIASSUNTO E PAROLE CHIAVI

L'Union européenne met en œuvre toute une série d'actions en milieu urbain, dans le cadre de sa Politique régionale notamment, parmi lesquelles la plus spécifique et la plus visible est le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) Urban visant la régénération des quartiers en crise. Appliqué dans 118 villes durant la première volée (1994-1999), le Programme a eu des effets importants en Italie du Sud et à Cosenza en particulier (petite ville de province en Calabre), par la confrontation de différents cadres de *policy-making* qui ont donné lieu à des adaptations locales lesquelles ont permis l'expérimentation de la planification intégrée. De par sa nouveauté et la nécessité de s'y tenir afin d'obtenir les financements, la méthode intégrée a induit des innovations institutionnelles et l'apprentissage de nouvelles formes de gouvernement de la ville, notamment dans le sens d'une rationalisation de l'action publique en matière d'aménagement urbain. Sur le versant des dynamiques urbaines, le PIC a favorisé de manière générale une réintégration territoriale de deux quartiers marginalisés au reste de la ville, mais la régénération s'est concrétisée essentiellement sur les aspects physiques et de manière limitée sur les dimensions sociales de la criticité de l'aire sous intervention.

Par ailleurs, le Programme a généré de nombreux acquis qui se manifestent et se développent dans le cadre de deux autres projets urbains plus complexes en cours actuellement à Cosenza et qui mobilisent des ressources, des acteurs et des instruments similaires au PIC. Dans cette perspective, l'acteur public devient plus 'stratège', en investissant des nouveaux champs d'intervention comme l'environnement, le monitoring urbain, la constitution de partenariats, la promotion de la coopération intercommunale et en se configurant comme un incitateur des opportunités de développement local plutôt que comme un dispensateur de règles.

Union européenne/ Politique régionale/ Programme d'Intervention Communautaire Urban/ Quartiers en crise/ Planification intégrée/ Régénération urbaine/ Cosenza (Calabre)/ Innovations et apprentissage institutionnels/ Gouvernance urbaine/ Valorisation des quartiers anciens/ Projet urbain/ Coopération-Partenariat.

*

L'Unione europea, in particolare nell'ambito della Politica regionale, interviene nei contesti urbani attraverso azioni di diversa natura tra cui la più specifica e la più visibile è il Programma d'Intervento Comunitario Urban, che mira alla rigenerazione dei quartieri in crisi. Implementato in 118 città italiane durante il suo primo periodo (1994-1999), il Programma ha avuto degli esiti importanti nel sud Italia e a Cosenza in particolare, scaturiti dal confronto tra vari schemi di *policy-making* che hanno dato luogo ad adattamenti locali e che hanno favorito la sperimentazione della pianificazione integrata.

Di fronte alla sua novità e alla necessità di prenderlo in conto per ottenere i finanziamenti, l'approccio integrato ha prodotto innovazioni istituzionali e l'apprendimento di nuove forme di governo della città, in particolare nella prospettiva di un ammodernamento dell'azione pubblica in materia di governo urbano. Per quanto riguarda le dinamiche urbane, il PIC a favorito in modo generale un recupero territoriale di due quartieri marginalizzati dal resto della città, ma la rigenerazione si è verificata essenzialmente sugli aspetti fisici e in modo limitato rispetto alle dimensioni sociali della criticità dell'area sotto intervento. D'altronde il programma ha generato un *know-how* che si manifesta e si sviluppa nell'ambito di altri due progetti urbani più complessi attualmente in corso a Cosenza e che mobilitano risorse, attori e strumenti analoghi al PIC. In questa prospettiva, l'attore pubblico diventa più strategico, investendo nuovi campi d'intervento come l'ambiente, il monitoraggio urbano, la costituzione di partenariati, la promozione della cooperazione intercomunale e si presenta come soggetto che incoraggia le opportunità di sviluppo locale piuttosto che come un erogatore di regole.

Unione europea/ Politica regionale/ Programma d'Intervento Comunitario Urban/ Quartieri in crisi/ Pianificazione integrata/ Rigenerazione urbana/ Cosenza (Calabria)/ Innovazioni e apprendimento istituzionale/ Governance urbana/ Valorizzazione dei centri storici/ Progetto urbano/ Cooperazione-Partenariato.

TABLES DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS/ RINGRAZIAMENTI.....	2
RÉSUMÉ ET MOTS-CLÉS/ RIASSUNTO E PAROLE CHIAVI.....	6
PROBLÉMATIQUE.....	11
MÉTHODOLOGIE.....	14
INTRODUCTION.....	16
CHAPITRE 1	
LES RÉGIONS ET LES VILLES EN EUROPE ENTRE INTÉGRATION ÉCONOMIQUE, COHÉSION TERRITORIALE ET ACTIONS EN MILIEU URBAIN.....	18
1.1 Justification d'une politique régionale : les territoires face à l'intégration des marchés.	18
1.2 La dimension spatiale et urbaine des politiques communautaires et la cohésion territoriale.	24
1.3 Articulation de la Politique régionale : objectifs, ressources, principes et méthode.	29
1.4 Le Programme d'Initiative Communautaire <i>Urban</i> : les administrations locales face au double défi de la régénération urbaine et de l'apprentissage de nouvelles formes de gouvernement des villes.	36
CHAPITRE 2	
GOUVERNANCE URBAINE, EUROPÉANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PLANIFICATION INTÉGRÉE : LE LOCAL COMME NIVEAU DE GOUVERNEMENT ET LE TERRITOIRE COMME RESSOURCE.....	41
2.1 La notion de gouvernance urbaine.	41
2.2 Européanisation des politiques urbaines dans le sud de l'Italie.	44

2.3 *Urban* dans le contexte de la planification intégrée.48

CHAPITRE 3

COSENZA : DE LA VILLE DES SÉPARATIONS À L'AGGLOMÉRATION.....53

CHAPITRE 4

**DESCRIPTION DU PIC URBAN-I DE COSENZA ET DES INTERVENTIONS :
OBJECTIFS, STRATÉGIE CONTENUS.....72**

CHAPITRE 5

**IMPLÉMENTATION D'URBAN-I Á COSENZA : INGÉNIERIE ET INNOVATIONS
INSTITUTIONNELLES COMME FORMES D'ADAPTATION LOCALE DU PIC.....95**

5.1 Organisation et gestion du Programme.95

5.2 Les réseaux de villes.104

5.3 La gestion des travaux publics.108

5.4 Soutien financier aux activités commerciales dans le 'Centro storico' (implémentation de la
Mesure 1 du PIC).111

5.5 Le partenariat.114

CHAPITRE 6

**INCIDENCES SPATIALES DE LA RÉGÉNÉRATION URBAINE INTÉGRÉE : UN SUCCES
RELATIF.....117**

CHAPITRE 7

**LE «*PROGETTO INTEGRATO TERRITORIALE 'SERRE COSENTINE'*» : L'AIRE
URBAINE DE COSENZA ENTRE «*VISION TERRITORIALE PARTAGÉE*», PRATIQUES
PARTENARIALES ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.....126**

CHAPITRE 8

**LE « *PROGRAMMA DI SVILUPPO URBANO COsenza e REnde* : UN PROGETTO DI CITTÁ »
(PSU): LA CONURBATION COMME CADRE STRATÉGIQUE ET UNITAIRE POUR LES
POLITIQUES URBAINES.....138**

CONCLUSIONS. UN CERTAIN « ILLUMINISME ».....152

BIBLIOGRAPHIE.....156

LISTE DES FIGURÉS.....163

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....168

PROBLÉMATIQUE

Le Programme d'Intervention Communautaire (PIC) Urban-I, mis en oeuvre à travers l'Europe entre 1994 et 1999 et promu par la Commission européenne dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, a visé la régénération urbaine dans les quartiers définis comme « en crise » à plusieurs niveaux (physique, social, emploi...). Une de ses caractéristiques fondamentales a été celle de la méthode dite « intégrée », à savoir la recherche d'une complémentarité des interventions dans différents domaines de l'urbain, méthode devant être en mesure de relancer de manière significative des zones urbaines marginales. De plus, il impliquait directement le niveau local de gouvernement dans la programmation et la mise en oeuvre des projets, notamment dans le sens de l'expérimentation et de l'apprentissage de nouvelles formes de gouvernement des villes.

Nous nous occuperons du cas de Cosenza (Calabre, Italie du Sud), où le PIC a affronté deux contextes urbains très différents au niveau de leurs problèmes (la vieille ville, caractérisée par un abandon de plusieurs fonctions urbaines vitales, ainsi que le quartier périphérique de via Popilia, caractérisé par une forte marginalité sociale), dont le point commun était celui de leur séparation autant fonctionnelle que territoriale relativement au reste de la ville.

Afin de saisir les significations d'une telle expérience de gouvernement de la ville, il est légitime de nous poser trois questions auxquelles nous pouvons répondre par autant d'hypothèses.

Question 1

Le programme a été appliqué dans seize villes en Italie, la plupart dans le sud, lointaines, autant dans les réflexions théoriques que dans les pratiques professionnelles, d'une planification urbaine comme on l'entend dans le cadre du PIC Urban. Celui-ci ne relevant pas d'une politique domestique et n'ayant pas de caractère obligatoire, il a impliqué des règles, des procédures, des concepts et des méthodes faces auxquelles le niveau local a dû montrer plusieurs adaptations. Dans le cas de Cosenza, quelles formes ont pris celles-ci?

Hypothèse 1

La confrontation de cadres de planification différents (local, national et communautaire) a donné lieu à des adaptations qui ont pris la forme d'un processus d'innovation et d'apprentissage institutionnels à travers le « traducteur » de la gouvernance. A Cosenza, la combinatoire des différentes ressources

nécessaires à la réalisation d'un projet relativement complexe s'est concrétisée grâce à l'activation du milieu local suite à l'instrumentalisation 'stratégique' du PIC.

Question 2

Quelle a été l'incidence spatiale de ces processus d'apprentissage et d'innovation sur les deux quartiers en question ?

Hypothèse 2

Le PIC a essentiellement eu une influence sur les espaces physiques de la vieille ville : on a privilégié les aspects urbanistiques de la requalification plutôt que ceux sociaux, comme ceci semble avoir été le cas pour beaucoup de villes en Italie du Sud, ce qui a contribué à conférer une centralité autant territoriale que symbolique aux quartiers, malgré que limitée territorialement (à la vieille ville) et thématiquement (à la reconversion fonctionnelle de certains édifices patrimoniaux à des fins de services sociaux pour la collectivité). À Cosenza cela s'explique avant tout par le fait que la mise en œuvre des interventions dans les domaines de la formation et de l'emploi ont été caractérisées par un '*implementation gap*' (un écart de la mise en œuvre), en raison des difficultés qu'ont rencontrés les acteurs du niveau local relativement aux règlements et procédures du Fond social européen (FSE), visant justement ce type de thèmes d'intervention.

Question 3

Relativement à deux autres projets urbains en cours actuellement à Cosenza, le « *Progetto integrato territoriale 'Serre cosentine'* » (le 'Projet territorial intégré 'Forêts cosentines') et le « *Piano di Sviluppo Urbano COsenza-REnde* » (le 'Plan de développement urbain COsenza-REnde'), leur continuité dans le temps, la similitude de certains acteurs, de certaines sources de financements (comme l'Union européenne) et donc de méthode par rapport à Urban-I, pouvons-nous établir un lien entre ces trois initiatives ? Si oui, de quel type ? quelles en sont les implications en termes de *policy-making* et de dynamiques territoriales ?

Hypothèse 3

Il est possible d'inscrire Urban-I à Cosenza comme une étape inaugurale dans un processus de modernisation de l'action publique qui se traduit par un développement et une amplification des acquis du PIC. En termes de *policy-making*, les acteurs du niveau local mobilisent des instruments de type

‘gouvernance’ (coopération intercommunale et partenariat inter-institutionnel) visant la mise en cohérence des différentes représentations et enjeux de la ville entre les différents acteurs dans le sens d’un projet de ville. En termes de dynamiques territoriales, les interventions visent une promotion du développement local au sens large en opérant de manière fonctionnelle et stratégique à différentes échelles simultanément (quartiers, centre urbain, conurbation et agglomération).

MÉTHODOLOGIE

Pour réaliser notre travail de mémoire, nous avons mobilisé deux types de méthodologies, que nous pouvons qualifier de « quantitative » et « qualitative ».

Sur le versant quantitatif, nous avons élaboré des statistiques descriptives simples concernant des indicateurs socio-économiques classiques, ceci afin de caractériser certaines dynamiques qui sont à l'œuvre dans le territoire sous analyse. Soucieux de contextualiser notre problème sur différentes échelles, nous avons consulté des données à différents niveaux :

-au niveau européen, à travers une base de données en ligne fournissant des statistiques générales (société, économie, culture...) depuis le serveur de l'Union européenne « *Eurostat* » ;

-au niveau italien, à travers le « Recensement de la population et des habitations de 2001 » (« *Censimento della popolazione e delle abitazioni* ») de l'Istat (« *Istituto nazionale di statistica* »), en ligne, ainsi que d'autres recensements en format papier, que nous avons trouvé sur place lors de notre terrain ;

-au niveau de la commune de Cosenza, en nous adressant au Service communal de la statistique de la ville.

Nous avons cartographié certains de ces indicateurs au niveau de l'aire urbaine de Cosenza, lorsque nous l'avons jugé pertinent pour illustrer certains de nos propos. Pour ceci nous avons bénéficié de fonds de carte fournis par l'Igul, ainsi que du logiciel de cartographie thématique *Carthema*.

Sur le versant qualitatif, nous avons décliné notre méthodologie de trois manières.

D'abord, nous avons eu l'opportunité de fréquenter les lieux et d'en avoir ainsi une approche empirique. Nous avons pu réaliser différentes prises de vue des quartiers concernés par le PIC Urban.

En deuxième lieu, nous avons analysé des documents de différente nature. Les premiers sont de type 'officiels', émanant de plusieurs entités : l'Ue, l'administration de Cosenza, la Région Calabre. Ce sont des documents qui formulent les programmes, donnent des lignes directrices et des indications concernant les projets à réaliser et les financements. Les deuxièmes sont des rapports d'évaluation du PIC, fournis, le premier, à Rome, auprès *Dicoter* (« *Direzione generale per il coordinamento territoriale* ») du Ministère des Infrastructures et des Transports (une évaluation *in-itinere* de la société

ISRI, « Istituto di studi sulle relazioni industriali », à Rome), tandis que l'autre est une évaluation *ex-post*, dans le cadre de laquelle est pris en compte un échantillon des 118 villes ayant bénéficié des financements Urban-I, réalisée par la société GHK (Londres, Bruxelles), que nous avons trouvé en ligne.

En troisième lieu, nous avons effectué plusieurs interviews à des protagonistes de la mise en œuvre du PIC, ici aussi, à différents niveaux et ayant donc joué des rôles différents. Nous avons en conséquence structuré les entretiens de manière libre, c'est-à-dire que nous avons modulé nos questions par rapports à des thèmes pour lesquels les uns et les autres étaient susceptibles de nous donner le plus d'éléments de réponse. De qui s'agit-il ?

À Cosenza :

-l'architecte Alessandro Adriano, directeur du « Bureau du Plan » (« *Ufficio del Piano* »), responsable dans le cadre de l'implémentation d'Urban ; Leonardo Acri, dirigeant du « Bureau Europe » (« *Ufficio Europa* »), vice-responsable dans le cadre d'Urban; Mme Mossuto, dirigeante du Service Culture, consultante, dans le cadre d'Urban, pour les questions culturelles; Beniamino Gaudio, responsable de la coopérative Interzona (qui gère actuellement certains des projets réalisés avec Urban).

À Rome :

-Stefano Sampaolo, urbaniste et chercheur à l'Institut de recherche « *Censis* », qui, durant Urban, a fait partie du Comité de surveillance au niveau ministériel; l'architecte Loredana Campagna, responsable auprès du *Dicoter*; par téléphone, avec Mme de Vitto, employée auprès de la société ISRI. Un tableau permet de synthétiser les thèmes abordés.

Tableau 1 Thèmes abordés lors des interviews

	contexte de naissance	adaptation italienne	gestion, implémentation et organisation	évaluation, monitoring, assistance technique	intégration	réseaux, partenariats, coopération	logement	développement futur	culture, enfance et territoire
A. Adriano			x		x	x	x	x	
L. Acri			x		x	x			
Mossuto	x		x						x
B. Gaudio									x
L. Campagna			x	x	x	x			
S. Sampaolo	x	x	x	x	x				
de Vitto				x					

INTRODUCTION

Les propos de ce travail de mémoire sont articulés en huit chapitres.

Les deux premiers donnent un cadre introductif général et inscrivent le PIC Urban-I de Cosenza aux niveaux factuel et théorique. Dans le chapitre 1, nous évoquons les motivations macro-économiques principales de l'Union économique et monétaire (UEM). Nous montrons que celle-ci est perçue comme nécessaire à la croissance et à la compétitivité des nations européennes, mais que certaines d'entre elles risquent de subir des dynamiques négatives dans la concurrence entre territoires. La politique régionale est envisagée alors comme accompagnant ou 'corrigeant' ces dynamiques négatives (1.1). Nous illustrons ensuite les dimensions spatiales (méthode, principes, objectifs) des politiques communautaires, qui se basent sur la finalité générale de la 'cohésion territoriale' et ses déclinaisons (1.2). Nous présentons dans un troisième temps la politique régionale de l'UE dans le cadre de laquelle est formulé Urban, en positionnant le PIC dans cette 'batterie' technique et institutionnelle (1.3). Enfin, nous présentons plus dans les détails le Programme de régénération urbaine en question, en abordant les finalités spécifiques, les critères d'admission, les problématiques et les contextes urbains qu'ont affronté les différentes villes dans la première 'volée' du PIC (1.4).

Dans le deuxième chapitre, nous donnons un cadre théorique qui nous permet de lire Urban comme politique qui témoigne de changements dans le mode de gouvernement des villes. Nous mobilisons pour ceci, d'abord, la notion de gouvernance urbaine (2.1), puis celle d'eupéanisation des politiques urbaines dans le sud de l'Italie (2.2) et ses implications en termes de planification locale. Enfin, nous inscrivons Urban dans le filon de la programmation dite « intégrée » qui est appliquée en Italie depuis une dizaine d'années (2.3).

Le troisième chapitre fournit une présentation de la ville de Cosenza, de manière chronologique, afin de montrer, à travers son évolution, l'apparition et le développement des criticités des deux quartiers que cherche à régénérer le Programme. Nous représentons la ville comme un système intra-urbain qui s'est progressivement 'fracturé' tout en se configurant, depuis les trente dernières années, au niveau inter-communal, comme une véritable agglomération.

Ceci nous permet de mieux comprendre les interventions d'Urban. Le chapitre 4 est entièrement dédié à la description des projets réalisés avec les financements du programme. Nous présentons les finalités, la stratégie et les ressources financières du PIC, ainsi que les lieux d'interventions.

Ce n'est qu'au cinquième chapitre que nous sommes en mesure de rentrer dans le vif du sujet. Ici nous illustrons précisément les changements et les innovations en termes de mise en œuvre, qu'a impliqués le PIC, étant donné sa nature conjoncturelle et non contraignante. Nous développons les points de l'organisation (5.1), des réseaux de villes (5.2) mais aussi de questions plus précises lorsque elles nous révèlent des changements dans les modalités ordinaires de planification urbaine, à travers la présentation de l'implémentation de la première mesure par exemple (5.3). Nous évoquons brièvement le principe du partenariat et son application à Cosenza (5.4).

C'est au sixième chapitre que nous illustrons les façons dont ont changé, spatialement, les quartiers Urban. Nous montrons que la régénération a été avant tout d'ordre physique et s'est concentrée sur le patrimoine immobilier urbain, alors que les dimensions de l'emploi et du social n'ont été que peu activées, malgré la programmation intégrée des mesures. L'insistance sur la vieille ville traduit la volonté de configurer celle-ci comme une centralité autant physique, que symbolique et identitaire.

Les chapitres 7 et 8 présentent brièvement deux projets urbains en cours à Cosenza et illustrent la 'filiation' qu'ils montrent avec Urban. Le « *Progetto integrato territoriale* » (Pit) (7) a pour finalité la mise en cohérence de représentations et d'enjeux qu'ont les différents acteurs du développement territorial, en impliquant les communes de l'agglomération toute entière dans une « idée de développement ». La finalité est celle d'augmenter les capacités des acteurs locaux en termes de planification et de gestion urbaines, en utilisant en partie la batterie communautaire et ses fonds tout en appliquant le principe de l'intégration aux interventions.

Le « *Programma di sviluppo urbano* » (PSU) (8) se présente comme un projet complexe multi-acteurs et multi-mesures, dans le cadre duquel on cherche à positionner la conurbation Cosenza-Rende comme un contexte territorial fort, en mesure de stimuler un développement intégré et endogène. Il montre une maturité de l'action publique qui se base explicitement sur l'expérience d'Urban et la planification intégrée locale récente, en ce sens qu'il institue des nouveaux champs d'intervention, notamment dans le domaine du monitoring, de l'évaluation et de l'audit urbain. Ces pratiques traduisent la volonté d'incrémenter les ressources endogènes des acteurs du développement local en adoptant une posture plus stratégique dans la résolution de certaines problématiques. Le programme manifeste également une dimension 'instrumentale' car il se veut 'catalyseur' des actions d'aménagement territorial et de planification urbaine de l'ensemble de l'aire.

Nous donnons enfin des propos en conclusion, dans laquelle nous validons nos hypothèses et nous formulons des autocritiques sur le fond et la méthodologie du travail.

CHAPITRE 1 LES REGIONS ET LES VILLES EN EUROPE ENTRE INTEGRATION ECONOMIQUE, COHESION TERRITORIALE ET ACTIONS EN MILIEU URBAIN.

1.1 Justification d'une politique régionale : les territoires face à l'intégration des marchés.

La Politique régionale de l'Union européenne se justifie par les implications territoriales du Marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM) : cette configuration politico-économique veut se concrétiser dans le but que l'Europe atteigne une plus grande compétitivité au niveau mondial et un plus grand dynamisme économique au sein du continent. Malgré les « *objectifs éminemment politiques* » (Degryse, 1998: 175) du Traité de Rome (1957)¹ (TCE) qui institue la Communauté économique européenne (CEE)², elle y est affirmée en premier lieu lorsque le texte (art. 2) soutient que « *la communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit* »³.

Suivant des rythmes très différents au cours des décennies qui ont suivi et réaffirmé comme base fondamentale à toutes les occasions de développement de l'Union européenne, la concrétisation du Marché unique a reçu une nouvelle impulsion à l'occasion de l'Acte Unique en 1986 : la Commission européenne propose, dans un *Livre blanc*, des mesures portant sur l'élimination des entraves physiques, techniques et fiscales à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. « *Leur mise en œuvre permet avant tout de laisser jouer sans entraves les facteurs de production que sont le travail et le capital. Les entreprises peuvent fabriquer et vendre leurs produits selon un régime de libre concurrence dans l'Etat membre où les conditions sont les plus avantageuses*

¹ « *Le préambule du Traité de Rome ne laisse planer aucun doute à ce sujet, lorsqu'il précise que le Six sont 'déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens' et qu'ils sont 'résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et d'appeler les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leurs efforts'* ». (Degryse, 1998: 175)

² Depuis le Traité de Maastricht en 1992, la Communauté économique européenne (CEE) a été rebaptisée Communauté européenne (CE). Avec les deux autres communautés (CECA et CEEA) d'une part, avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Justice et affaires Intérieures d'autre part, elle forme l'Union européenne (Ue). On utilise souvent l'image du temple grec pour signifier cet ensemble, dont les trois piliers (CE, CEEA, CECA ; Politique étrangère et de sécurité commune ; coopération policière et judiciaire) représentent les trois chapitres du Traité de Maastricht, TUE).

³ De manière plus précise, à l'article 3, on prévoit « *a) l'interdiction, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent, b) une politique commerciale commune, c) un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux* ».

pour elles. Elles peuvent s'établir où elles veulent dans le marché commun et faire appel à une multitude de services et de sources de capitaux existant dans tous les Etats membres. (...) Les travailleurs peuvent accéder librement à des emplois là où il existe une demande plus forte et bénéficier ainsi des meilleures conditions de travail et de rémunération. Ils peuvent s'établir avec leurs familles dans n'importe lequel des pays membres et y occuper un emploi ». (Moussis, 1999: 66)

D'un point de vue théorique, la libre circulation et ses implications sont pensées comme condition nécessaire de la croissance économique. C'est ce qui justifie, dès l'avènement des Communautés européennes, sa mise en place⁴. Avec l'Acte Unique sont donc présents tous les éléments qui vont permettre une mobilité des facteurs de production et les implications territoriales qui en découlent : l'abattement des barrières douanières, la libération d'une plus grande quantité d'échanges commerciaux, l'abaissement des coûts de transaction et une possible modification des localisations.

A ce stade de l'intégration, les dirigeants européens se rendent compte cependant que la réalisation du Marché unique n'est pas envisageable sans l'adoption de l'Euro. Ce dernier, impliquant la suppression des taux de change⁵ entre les différentes monnaies européennes, permet une stabilité des échanges commerciaux et des transactions entre les Etats. Ces derniers ne possèdent plus l'instrument de la politique monétaire comme moyen pour réajuster le déséquilibre de leur balance commerciale (ils perdent l'autonomie de dévaluer et réévaluer leur monnaie), d'où une stabilité monétaire et une donc une facilitation des transactions économiques et marchandes. Prenons l'exemple de l'Italie, pays avec une forte tradition inflationniste. Avant l'adoption de la monnaie unique, le pays pratiquait à intervalles réguliers une dévaluation de la lire afin de redresser sa balance commerciale déficitaire

⁴ « *the capacity of integration to generate net benefits has been elevated to an article of faith, despite the continuing dearth of new theoretical insight into the sources of these benefits* ». (Rhodes, 1999: 33) Nous évoquerons brièvement un peu plus bas qu'il est difficile de réaliser 'naturellement' une plus grande croissance économique comme résultante de l'intégration européenne à cause des incidences spatiales de celle-ci.

⁵ Cette note de lecture peut être utile au lecteur ne maîtrisant pas les concepts économiques que nous évoquons. La circonstance que le taux de change d'une monnaie fluctue a toute une série d'implications sur le commerce entre les Etats. Considérons un marché unique comme un système de nations engagées dans des échanges marchands et imaginons deux pays A et B en transaction, chacun suivant sa propre politique monétaire. Si par exemple A mène une politique de dévaluation de sa monnaie, son partenaire marchand B va en importer des produits car sa monnaie, relativement à celle qui a été dévaluée (A), vaut plus, i.e. B sera gagnante au taux de change. Vice-versa, la monnaie dévaluée ayant une valeur moindre, il sera plus difficile, pour A, d'importer des produits de B, i.e., pour B, d'exporter ses produits vers A. Une définition de la dévaluation pourra aider ultérieurement : « *Il s'agit d'une décision du gouvernement en accord avec ses partenaires de baisser la valeur de sa monnaie par rapport aux autres monnaies, le taux de change officiel va alors augmenter (...). La dévaluation est en général pratiquée pour corriger le déséquilibre de la balance commerciale, lui-même conséquence d'une inflation trop forte, en renchérissant le prix des importations en monnaie nationale et en permettant d'abaisser le prix des exportations en monnaie étrangère.* » (Silem Albertini, 1999: 206)

(donner une impulsion à ses exportations). La lire ainsi dévaluée engendre un gain de compétitivité au détriment des ses voisins. En effet, « *la dévaluation de la monnaie d'un pays membre d'une union douanière équivaut dans ses effets à l'imposition des tarifs douaniers à tous les produits importés et à la subvention des exportations de ce pays. Inversement, la réévaluation de la monnaie d'un pays membre signifie restreindre ses exportations et stimuler ses importations* ».

Au contraire, grâce à l'UEM, « *le risque de change* » éliminé permet « *l'interpénétration des marchés financiers et partant la croissance économique dans l'Union européenne. En effet, la diversification des possibilités de placement, en l'absence du risque de change dans une UEM, tendrait à accroître l'offre des capitaux* » (Moussis, 1999: 106). L'UEM⁶, telle que prévue par le TUE, impliquant l'harmonisation des politiques monétaires et la coordination des politiques économiques entre les Etats membres, ne permettrait plus de divergences des politiques conjoncturelles (dévaluer, réévaluer sa propre monnaie), et ne déterminerait pas des mouvements commerciaux déséquilibrés⁷ (c'est-à-dire gagner en compétitivité face à ses partenaires en déstabilisant le taux de change selon les conjonctures). Elle est donc une « *conséquence logique de l'achèvement du marché intérieur européen, décidé en 1957 lors de la signature du Traité de Rome (...) au cœur du projet d'intégration européenne depuis la fin des années 1960* ». (Degryse, 1998: 732)

Théoriquement donc, « *la monnaie unique créerait un environnement macro-économique stable - puisqu'elle ne varie plus-, qui serait extrêmement bénéfique pour les entreprises. Ce contexte favoriserait le développement des échanges, améliorerait l'allocation des ressources, encouragerait l'épargne et l'investissement, générerait plus de croissance et créerait plus d'emploi* ». (Moussis, 1999: 106).

Nous pouvons maintenant évoquer, par une brève incursion dans l'économie régionale, quels sont, théoriquement, les effets spatiaux de l'intégration européenne, qu'implique, du point de vue des dynamiques territoriales, une UEM⁸.

⁶ Apparaît dans le Traité sur l'Union européenne (Ue) de Maastricht, en 1992, à l'article 2: « *L'Union se donne pour objectifs : de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique* ».

⁷ Les politiques relatives à la monnaie ne sont plus autonomes, les Etats perdent leur souveraineté en la matière et s'engagent dans « *une responsabilité partagée sur les politiques économiques et monétaires* », en exerçant « *une souveraineté commune élargie* ». (Moussis, 1999: 107)

⁸ La question des impacts d'une union économique et monétaire sur les régions en Europe est débattue depuis près de cinquante ans dans les pays de l'Union européenne (elle s'inscrit dans un filon de recherche dont l'objet en anglais est dénommé « *custom unions* » -Rhodes, 1995: 32-, l'équivalent du français 'union douanière'), tant au niveau politique qu'académique mais elle ne fait pas l'unanimité auprès des chercheurs des sciences du territoire (économie régionale et urbaine, géographie économique, planification du territoire) et des politiciens.

Selon Moussis (1999) et Baldwin et Wyplosz (2004), le grand marché européen, par l'abatement de ses frontières douanières, par la possibilité de commercer et d'échanger sans être exposé au risque d'une monnaie fluctuante, a tendance à renforcer les processus de concentration et de localisation des activités. En Europe, les territoires s'étant développés au cours de l'histoire de manière très différente en terme de dotations en ressources de toute sorte, bénéficient plus au moins d'économies d'échelle et d'agglomération, qui les font être vainqueurs en terme d'attraction de capitaux.

Baldwin et Wyplosz (2004) proposent deux théories qui illustrent les implications territoriales directes d'une libéralisation du marché sur une configuration territoriale ouverte et commune : celles des avantages comparatifs (a) et celle des économies d'échelle et d'agglomération (b).

(a) Lorsque une nation peut librement commercer, elle aura tendance à se spécialiser dans un secteur où elle dispose en abondance de facteurs nécessaires à la production d'un bien, et va délaïsser la production d'un bien qu'elle n'a pas l'avantage de produire (car peu dotée en ressources nécessaires). Elle laissera la production de celui-ci à un pays qui dispose de ces ressources en abondance : étant donné l'UEM, l'une comme l'autre pourront se procurer le bien pour lequel elles n'ont pas l'avantage à produire⁹. Les pays engagés dans des dynamiques d'échange ont donc chacun quelque chose à gagner du marché et ceci permet une ré-allocation plus efficace de la production à travers les nations : la dynamique du marché permet donc à la production de « *se localiser dans son lieu naturel.* » (Baldwin Wyplosz, 2004: 249). L'intégration économique pourrait en effet influencer les mouvements de facteurs en les dirigeant et en renforçant des spécialisations nationales ou sectorielles déjà préexistantes.

(b) D'autres facteurs poussent à croire que les activités économiques avancées auraient tendance à se concentrer dans certaines régions, comme les économies d'échelle et d'agglomération, une leadership innovante ou des caractéristiques avantageuses liées au marché du travail. Les forces d'agglomération, en vertu desquelles la concentration géographique a lieu, s'effectuent dans des centres au détriment

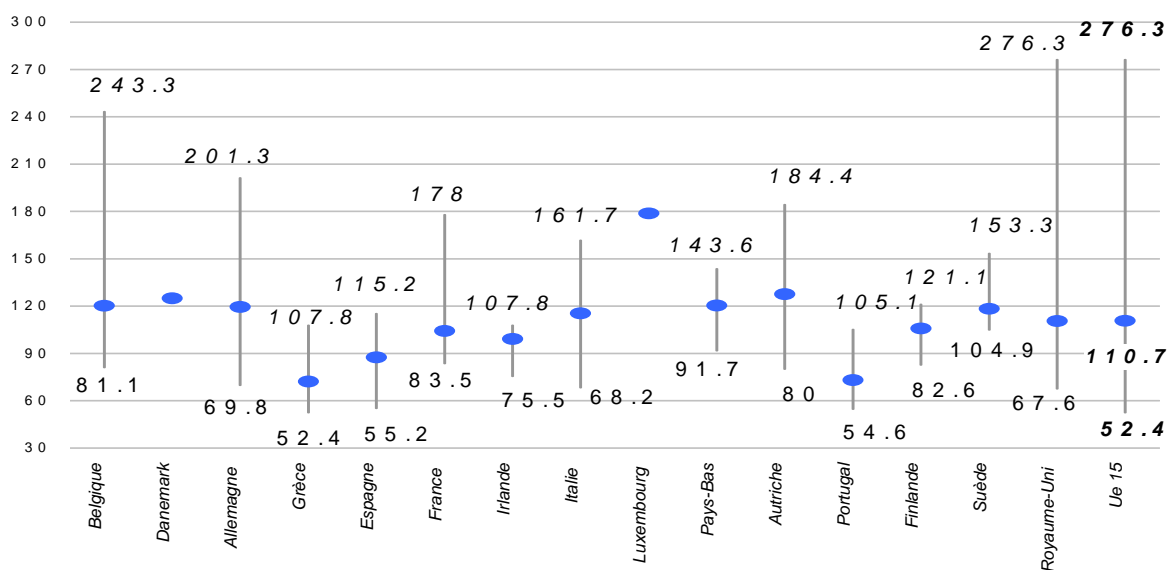
Pour les premiers, la situation est très mitigée entre des impacts potentiels positifs et négatifs, ou une incertitude entre les deux. Nous allons passer rapidement en vue certains scénarios en évoquant les facteurs qui peuvent influencer d'une manière ou d'une autre les régions en Europe. On peut mentionner les facteurs récurrents et centraux des modèles et théories (ils sont aussi des thèmes des disciplines citées plus haut, réactualisés et agencés devant la nécessité d'interpréter la dialectique intégration-territoires) qui, modulés de différentes façons, concourent à fournir une interprétation de l'impact économique et géographique de l'intégration sur les régions : les coûts de transports ; les économies externes ; les économies d'échelle ; la mobilité des facteurs de production.

⁹ « *libéraliser le marché augmente l'efficacité économique en permettant à la nation engagée dans la libéralisation de concentrer ses ressources productives dans des secteurs où elle est relativement plus efficace. Elle accomplit ceci en permettant à la nation d'importer des biens pour lesquels elle n'est pas efficace à produire en échange de biens pour lesquels elle est relativement plus efficace à produire. Ou, pour utiliser le jargon, la libéralisation du marché permet à une nation de se spécialiser dans des secteurs où elle a des avantages comparatifs.* » (Baldwin Wyplosz, 2004: 248)

des périphéries, car dans le premier cas économies d'échelles et externalités positives sont à l'œuvre. Ce processus se nourrit d'une circularité à travers laquelle on tend toujours plus vers une concentration et une spécialisation régionale par un élargissement du marché. Les forces d'agglomération sont directement dues à la mobilité des facteurs de production qui bougent à travers les frontières.

Ils arrivent à la conclusion que « *the economic logic that connects european integration and the location of economic activity* » donne lieu à deux scénarios : « *specialization at the international level and agglomeration at the intranational level* » (Baldwin Wyplosz, 2004: 247). On observe en effet deux phénomènes. D'abord, un écart plus grand entre les régions des différents pays du continent : en effet, comme le montre les graphiques qui suivent, en moyenne, la différence entre le PIB le plus élevé et le moins élevé entre toutes les régions du continent est de 223.9 points en 1995, alors qu'il est de 257.4 en 2002.

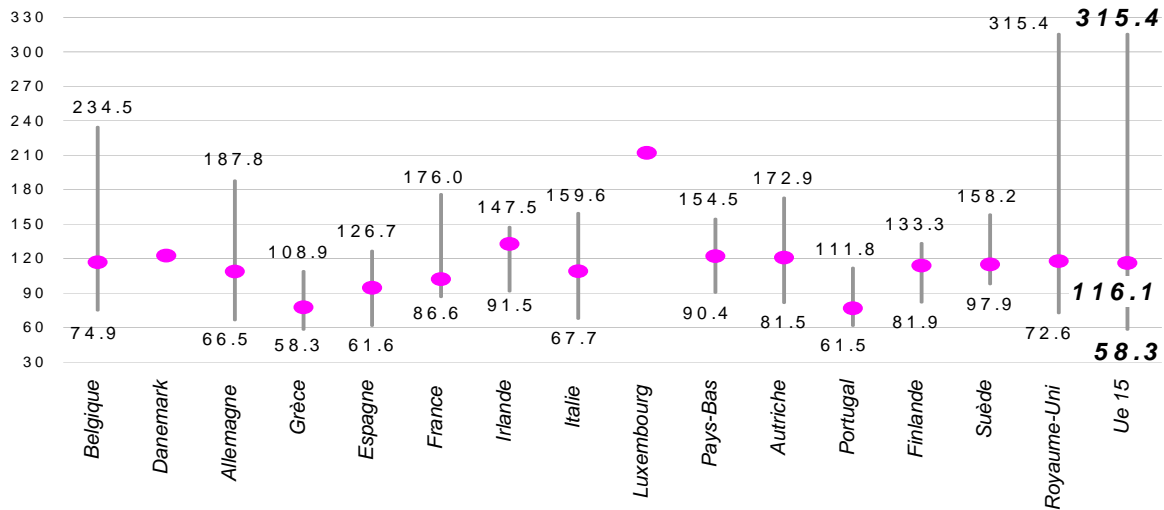
Graphique 1: Europe des 15, Produit intérieur brut en 1995 au niveau NUTSII en PPA
(parité de pouvoir d'achat par habitant, en pourcentage de la moyenne Ue)



(Source: Eurostat, 2004)

Ensuite, entre les régions à l'intérieur de certains pays : c'est le cas par exemple du Portugal (50.5 points en 1995 et 57,3 en 2002), des Pays-Bas (51.9 points en 1995 et 64.1 points en 2002) ou de l'Irlande (32.3 points en 1995 et 56 points en 2002).

Graphique 2: Europe des 15, Produit intérieur brut en 2002 au niveau NUTSII en PPA
(parité de pouvoir d'achat par habitant, en pourcentage de la moyenne Ue)



(Source: Eurostat, 2004)

Nous sommes donc en présence de disparités territoriales. Face à ces dynamiques et à un accroissement du commerce et de la concurrence que doivent affronter les territoires, la politique régionale est nécessaire dans la mesure où les régions les plus pauvres ont besoin des capitaux transférés depuis les régions riches pour qu'on y promeuve des actions et des interventions articulées visant à rehausser leur compétitivité¹⁰.

Grâce à l'UEM, l'Ue peut parvenir à réaliser ses grandes finalités (prospérité économique, développement harmonieux et équilibré, cohésion économique et sociale), mais celle-ci doit être 'régulée' par les politiques communautaires, comme la Politique régionale, qui sont des « *politiques d'accompagnement* » (Degryse, 1998: 440) à l'intégration économique. 'Paradoxalement', la croissance économique généralisée que l'on attendait avec l'UEM se réalise en faveur de régions déjà riches et on assiste à des disparités économiques que l'on estime pouvoir corriger avec les Fonds structurels de la Politique régionale.

¹⁰ « En effet, la politique régionale de l'Union doit promouvoir un effort de solidarité européenne en complétant l'action des Etats membres et en l'orientant en vue d'une intégration européenne harmonieuse, profitable non seulement aux régions pauvres mais aussi au reste de l'Union ». (Moussis, 1998: 130)

1.2 La dimension spatiale et urbaine des politiques communautaire et la cohésion territoriale.

Nous avons vu au point 1.1 que l'intégration économique induit des dynamiques territoriales pouvant favoriser certaines régions et en pénaliser d'autres; c'est pour cette raison que l'Ue réalise des politiques (réseaux transeuropéens, Fonds structurels, Politique agricole commune, Politique de l'environnement) à travers lesquelles on cherche à avoir un impact territorial accompagnant l'intégration et dans le but de réaliser la cohésion économique et sociale maintes fois déclarée. Nous nous penchons brièvement dans cette section sur deux textes de type institutionnel qui suggèrent des stratégies à adopter en matière de développement territorial tout en manifestant la volonté claire d'intégrer la dimension spatiale et urbaine dans les politiques communautaires.

Les auteurs du *Schéma de développement de l'espace communautaire* (SDEC)¹¹ soulèvent que les objectifs communautaires n'ont dans la plupart des cas pas de caractère spatial clairement affirmé¹². Le SDEC propose trois principes stratégiques que les politiques à incidence spatiale devraient intégrer. En premier lieu le *développement d'un système spatial polycentrique et équilibré* devrait éviter le renforcement d'une concentration excessive de la puissance économique et de la population au cœur de l'Ue. Un modèle urbain polycentrique est au centre de la notion d'intégration territoriale car il vise un pattern décentralisé de l'armature urbaine afin de valoriser le potentiel de toutes les régions. En deuxième lieu, comme condition importante du développement polycentrique du territoire européen, les politiques devraient contribuer à promouvoir un *schéma de transports et de communication intégrés*. Etant donné que les centres urbains engendrent des liaisons entre l'économie locale, régionale, nationale et, pour les très grandes villes, des liaisons mondiales, un bon fonctionnement des transports et un bon accès aux télécommunications représentent pour les villes des conditions indispensables pour le renforcement de leur compétitivité, surtout en ce qui concerne les villes périphériques. Ils permettent également de soutenir la concurrence accrue des marchés et la mobilité des facteurs de production suscitées par l'intégration des marchés¹³. En troisième lieu, le SDEC préconise le *développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel par une gestion prudente et durable*. Ils représentent en effet un "atout pour le développement" puisque l'Europe est

¹¹ Approuvé lors d'une réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire européens à Postdam en 1999

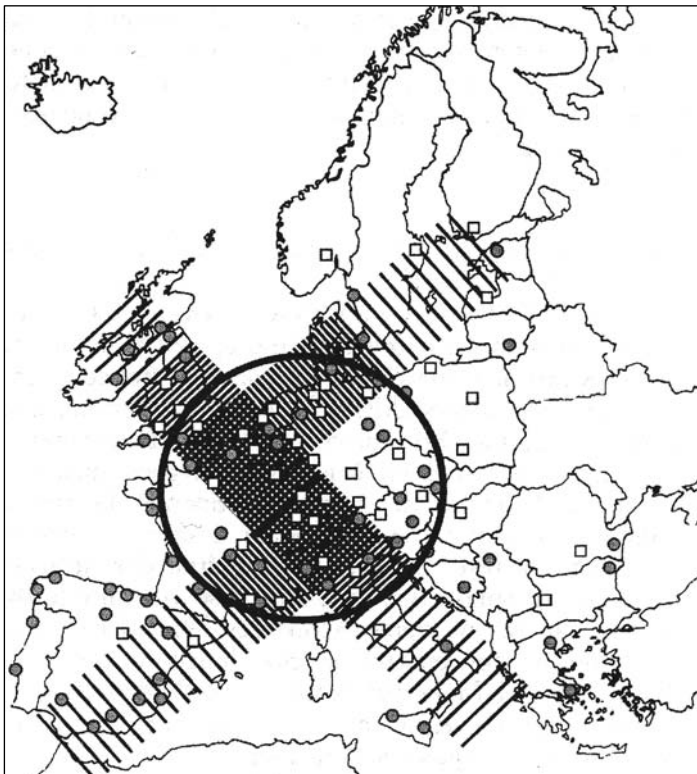
¹² « *La prise en compte du territoire dans les politiques européennes est significative dans le sens où les politiques territoriales ne figurent pas dans les compétences initiales de la Communauté (transports, politique agricole, politique monétaire...), mais est entrée progressivement dans les actions et dans les programmes européens comme référentiel nécessaire pour ajuster et améliorer la territorialisation des politiques publiques avec des effets spatiaux. Le fait que le SDEC ait été approuvé à l'unanimité par les Etats membres a de fait légitimé l'intégration du 'territoire' comme cadre de référence pour les politiques communautaires* ». (Bruzzo Ferri, 2005: 33)

¹³ Le SDEC suggère aussi la coordination entre modes de transport, l'utilisation de solutions intermodales, ceci afin de respecter des critères de durabilité ainsi qu'une desserte se structurant par des réseaux internes et intermédiaires. Les réseaux de communication jouent quant à eux un rôle important dans le sens où ils atténuent l'handicap de la distance.

caractérisée par une richesse et une diversité naturelle et culturelle impressionnante. Des paysages culturels ruraux aux centres urbains historiques, ce patrimoine est l'expression de l'identité des territoires¹⁴. Le SDEC indique d'inverser la tendance à la dégradation (économique, sociale, environnementale) en requalifiant les espaces et en revitalisant en particulier les lieux de mémoire collective.

Carte 1 : Villes du Core et des périphéries en Europe

(Source : Dematteis et Bonavero, 1997 : 22)



Comme nous pouvons le voir sur cette carte la plupart des villes en Europe se concentrent au centre du continent, le *core*, entre le nord de l'Italie et le sud du Royaume-Uni. En conséquence, c'est là aussi que l'on assiste à une polarisation des ressources immatérielles propres de l'économie de l'information et génératrices de richesse économique. Plus on s'éloigne du 'core' de l'Europe, plus les villes sont dispersées et moins compétitives, car elles sont moins en mesure d'attirer les facteurs de production que nous évoquons au point 1.1. Le SDEC projette donc une représentation du territoire urbain qui se

veut réticulaire et polycentrique, malgré des dynamiques conduisant à des disparités qui sont à l'œuvre.

A travers le *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne de 1998*¹⁵, la Commission affirme qu'elle « effectue un pas en avant vers une plus grande efficacité des politiques et des instruments Ue prévu pas le Traité, en les rendant plus sensibles aux problématiques

¹⁴ Nous verrons que ce thème a un poids important dans le cadre d'Urban-I à Cosenza où une réflexion et une action ont été menées au niveau de l'identité de la vieille ville et de sa valorisation comme ressource. C'est généralement le cas des autres villes d'Italie du Sud qui ont bénéficié des fonds d' *Urban-I*, lesquelles sont confrontées à la dégradation du noyau ancien de leur ville, véritable 'poches de pauvreté' à mettre en valeur, et qui souvent coïncident avec le centre-ville tout court.

¹⁵ Donc après le lancement d'Urban-I: ceci implique qu'une réflexion de fond, un effort de formulation de grands principes directeurs, ou, pour le moins, d'un discours théorique, sur les actions à mener en milieu urbain comme peut le représenter le *Cadre*, intervient en retard par

urbaines et plus compatibles avec les objectifs communs prévus. » (Commission européenne, 1998: 10) Ici est établi un lien clair entre les politiques et leur rapprochement à la dimension urbaine, car l'efficacité des premières passe nécessairement par la prise en compte de la deuxième. Ce texte peut donc être assumé comme point de départ d'une réflexion sur le lien entre intégration économique, cohésion territoriale et politiques d'accompagnement à incidence spatiale.

Le texte met en avant trois justifications plus précises:

-elle indique d'abord que la population européenne vit à hauteur de 80% dans les villes; celles-ci étant le moteur de l'économie européenne et que les politiques européennes visent une meilleure compétitivité économique, il est normal que la Commission accorde une importance toute particulière aux villes;

-elle réaffirme ensuite que la condition d'efficacité des politiques passe par une meilleure prise en compte des villes¹⁶.

-enfin, la troisième motivation est la plus intéressante pour nous notre travail car elle a des conséquences en termes de gouvernance. En effet, à travers le principe de subsidiarité, et face à des objets aussi complexes et fortement ancrés dans un contexte local comme les villes, les politiques à incidence urbaine de l'Ue doivent favoriser des solutions de gestion qui soient intégrées et locales. Le moyen d'y parvenir est d'engager dans les processus de définition et d'implémentation des sujets pertinents aux différents niveaux. Dans le cadre de la Politique régionale, la gestion décentralisée est assurée par l'exercice des Compléments de Programmation (CdP) qui confèrent la compétence de la mise en œuvre proprement dite exclusivement aux niveaux nationaux et/ou régionaux. Nous verrons sitôt que pour Urban l'implémentation est réalisée par les administrations communales. Ce principe est

rapport aux actions lancées. Nous verrons cependant que ce texte formule des motivations, des objectifs et des principes déjà intégrés dans *Urban*. Plus que combler un vide, il vient plutôt souligner l'importance et la nécessité d'une action en milieu urbain.

¹⁶ Ainsi, dans le cadre de la politique régionale, le volume financier des mesures financées par le FEDER (Fond européen de développement régional) dans les zones de l'Objectif 1 (régions en retard structurel de développement) spécialement réservé au milieu urbain s'élève à 30-40%; en plus, dans de nombreux Etats, les mesures prises dans les zones éligibles à l'Objectif 2 (reconversion économique et sociale des régions en retard de développement) ont souvent un caractère urbain. La politique régionale envisage donc pleinement les milieux urbains « *par des actions intégrées de développement qui seront partie intégrante des plans de développement -comme le 'Piano di sviluppo del Mezzogiorno', 'PSM', le Plan de développement du Midi de l'Italie- des CCA -les cadres communautaires d'appui-, des DOCUP -Documents uniques de programmation-, des PON et POR -Programmes opérationnels nationaux et régionaux- ainsi que des CdP -les Compléments de programmation-. (...) Les POR devront ainsi contenir des références explicites aux problèmes, aux potentialités, et aux objectifs spécifiques des principales aires urbaines de la région, (...) élaborer (...) un dispositif intégré d'actions destinées aux zones urbaines* » (Commission, 1998: 13). Dans le 'POR CALABRIA 2000-2006' et dans le CCA pour les régions italiennes de l'Objectif 1, c'est l' 'Axe 5' qui est dévolu à la programmation des interventions et des ressources dans les aires urbaines. Les différentes abréviations évoquées dans cette note sont explicitées à la note 26.

très intéressant car il implique que les solutions aux problèmes urbains doivent être intrinsèquement trouvés depuis et par le milieu local¹⁷: celui-ci est activé et c'est cette activation qui sera amplement discutée dans le chapitre 2 en général et dans le chapitre 5 en particulier, pour le cas de Cosenza. Nous pouvons anticiper que c'est à ce niveau que nous pouvons considérer la question des innovations dans le gouvernement des villes.

La Commission indique quatre objectifs généraux en matière de développement urbain (présents dans le cadre d'Urban) qui sont autant de dimensions de la ville:

-la dimension économique (améliorer la vitalité économique des villes, y favoriser l'innovation,...);

-la dimension sociale (« *assurer une répartition équitable des bénéfices provenant de la croissance, de la productivité et de la compétitivité, réduire toute marginalisation sociale et augmenter la sécurité* » (Commission européenne, 1998: 7));

-la dimension environnementale;

-la dimension politique, décisionnelle et gestionnelle (fortement liée à la troisième motivation): être en mesure de combiner acteurs, compétences et ressources; susciter « *l'innovation et la flexibilité au niveau des processus décisionnels et des institutions urbaines dans le but d'étendre la participation et intégrer les actions des partenaires dans le secteur publique, privé et associatif, du niveau européen au niveau local, et renforcer la synergie et la coopération entre les ressources et les processus institutionnels existants* » (Commission européenne, 1998: 7). Nous verrons que, conformément à notre problématique, cette exigence prend de plus en plus d'importance à mesure que l'on passe d'Urban, au Projet territorial intégré (Pit en italien) et au Programme de développement urbain (PSU en italien)¹⁸.

¹⁷ Entendu au sens large : les différents acteurs, le système territorial local...

¹⁸ Nous évoquons brièvement les principes que la Commission préconise pour agir en milieu urbain et qui ont donc à faire avec la méthodologie: la subsidiarité (distribution des compétences des uns et des autres entre les niveaux de décision les plus appropriés pour réaliser des interventions); l'intégration (la 'méthode Urban', que nous aurons l'occasion de discuter en détail plus loin, consiste à prendre en compte les rapports entre différentes dimensions de l'urbain et de les combiner); le partenariat, principe transversal aux politiques strictement territoriales de l'Ue -voir la Politique régionale- (face à la multiplicité des acteurs de la ville, auxquels s'ajoutent les niveaux national et communautaire, et à la nécessité de formes coopératives et collaboratives entre eux pour la réalisation des interventions, il représente un principe intrinsèquement lié aux actions en milieu urbain); la durabilité environnementale (la Commission suggère de respecter les principes d'éco-compatibilité, par exemple en utilisant de manière efficace et rationnelle les ressources); l'efficacité économique.

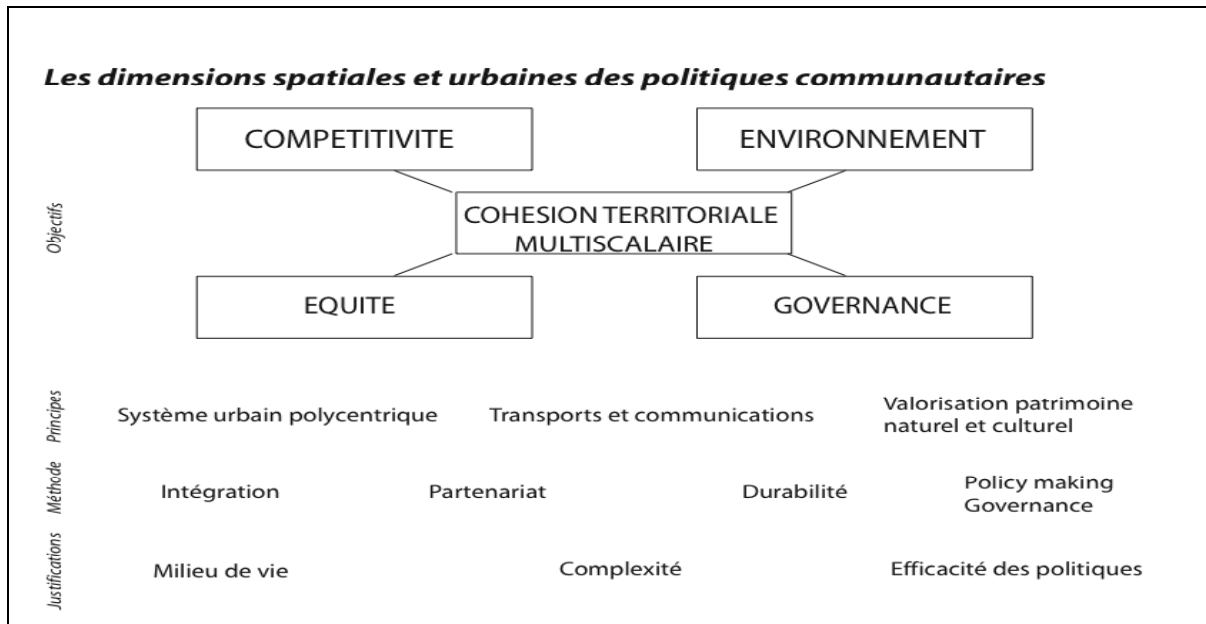
Le concept théorique fondamental qui fédère les justifications, les objectifs et les principes en matière d'actions communautaires à incidence spatiale est la cohésion territoriale, concept qui « *va outre la notion de cohésion économique et sociale, dans le sens qu'elle en intègre et renforce la signification* » (Commission européenne, 2004: 27). Selon Bruzzo et Ferri (2004: 37), « *le concept de cohésion économique et sociale a été progressivement redéfini dans le sens de territoriale* » puisqu'ils indiquent que, toujours dans le *Troisième rapport sur la cohésion*, « *l'expression cohésion territoriale est considérée synonyme de 'développement plus équilibré, équilibre territorial, réduction des déséquilibres territoriaux'* ». Cette définition très théorique dont le terme-clé est 'équilibre', permet de repérer les aspects qui, jouant à différents niveaux, engendrent des « *disparités territoriales qui sont considérées comme négatives aux fins d'une compétitivité globale de l'Union européenne, dans les sens qu'elles comportent une allocation sub-optimale des ressources et une perte d'efficacité économique importante. Leur réduction est donc considérée comme prioritaire pour la réalisation d'un développement économique équilibré, en particulier en référence aux disparités:*

-entre les villes du centre et de la périphérie du système urbain européen;

-entre les villes de grande et de moyenne dimension;

-entre les quartiers d'une même ville » (Bruzzo et Ferri, 2004: 38).

Schéma 1



De cette spatialisation triple du concept de cohésion territoriale, nous nous concentrerons par la suite sur la dernière échelle, celle de la cohésion intra-urbaine que cherche à réaliser le PIC Urban.

Nous présentons maintenant brièvement dans le point qui suit la Politique régionale afin d'y contextualiser Urban.

1.3 Articulation de la politique régionale : objectifs, ressources, principes et méthode

Nous avons vu au paragraphe précédent que la préoccupation de réduire les disparités économiques et territoriales est présente dès le TCE mais elle ne prend pas la forme d'un dispositif organisé comme c'est le cas depuis la fin des années 1980¹⁹. Afin de situer la politique régionale à l'intérieur du dispositif global de l'Ue et de la différencier des autres politiques, un tableau illustrant les perspectives financières²⁰ pour 2000-2006²¹ sera utile. Dans le cadre de celles-ci, « *les grandes catégories de dépenses sont réparties en 'rubriques'* ». (Varotto, 2001: 33)

En quoi se démarquent la Politique régionale et la PAC (chacune une rubrique) des politiques dites internes? Premièrement, ces dernières se caractérisent par le fait qu'elles sont, contrairement aux deux premières, « *entièrement financées par le bilan communautaire -et que deuxièmement, elles sont- (...) mises en œuvre au niveau centralisé par les institutions communautaires. (...) -En effet, on assiste presque jamais à- (...) une réelle décentralisation des compétences comme c'est le cas, au contraire, pour la gestion des fonds structurels* ». En troisième lieu, « *une autre caractéristique commune aux politiques internes (...) est leur mise en œuvre à travers des actions à caractère transnational, c'est-à-dire des actions qui prévoient la réalisation conjointe de plusieurs sujets, publiques ou privés, de différents Etats communautaires*»²² (Varotto, 2001: 55). Enfin, par la limitation des ressources,

¹⁹ Le FEDER est créé en 1975, puis la politique régionale subit deux tournants importants. Avec le « Paquet Delors I » de 1988, « *une proposition globale d'une profonde réforme du système financier de la CE et de ses politiques* », dont « *l'objectif prioritaire était celui de mobiliser les ressources financières pour lancer une nouvelle politique communautaire de cohésion économique et sociale, prévue expressément par l'Acte unique* » (Varotto, 2001: 24), les Fonds structurels sont réformés : ils sont financièrement doublés pour la période 1989-1993 (première période de programmation) et ils sont organisés autour de cinq objectifs. Pour remplir les exigences fixées par l'UEM, la Commission propose, avec un deuxième « Paquet Delors », de nouvelles perspectives financières; en ce qui concerne la politique régionale, on passe d'une période de programmation de cinq à sept ans (1993-1999, deuxième période) pour réaliser les objectifs fixés (qui sont les mêmes que pour 1989-1993). Aux Fonds structurels classiques la Commission décide d'ajouter un Fond de cohésion destiné aux pays les plus pauvres de la communauté (Irlande, Grèce, Portugal, Espagne, dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire).

²⁰ C'est-à-dire « *la traduction en ressources financières des grandes priorités politiques de l'Union européenne pour une période déterminée et indique l'ampleur maximale et la composition des dépenses communautaires* » (Varotto, 2001: 32).

²¹ Bien qu'URBAN-I Cosenza ait pris place dans la deuxième période de programmation 1994-1999, donc selon des données financières autres que celles illustrées dans ce tableau, nous donnons les données les plus récentes en vigueur actuellement.

²² Par exemple le Programme d'échange universitaire Erasmus.

puisque pour environ trente politiques²³ et presque cent programmes pluriannuels et actions en cours, on ne réserve que 7% du total des fonds. Cette circonstance a deux significations: d'abord parce que, à travers les politiques internes, on finance plutôt des activités d'animation et d'incitation (dans différents secteurs), et ensuite parce que, étant donné la hauteur des financements, on met en évidence comme priorités l'agriculture et les actions structurelles, en vue de réaliser, à travers un impact le plus important possible, les finalités générales de l'Ue (la cohésion économique et sociale).

Tableau 2 Perspectives financières de l'Ue pour 2000-2006

Rubriques	Ressources allouées	Millions d'euros	%
	Agriculture		
1	(dépenses PAC, développement rural et mesures d'accompagnement)	303.694	46,0%
	Actions structurelles	217.216	33,0%
2	Fonds structurels	198'911	30,2%
	Fond de cohésion	18'305	2,8%
3	Politiques internes	44.575	7,0%
4	Actions externes	32.605	5,0%
5	Administration	34.233	5,0%
6	Réserves (monétaires, pour aides d'urgences, pour garantie de prêts)	4.092	0,6%
7	Aide de pré-adhésion	22.218	3,4%
TOTAL DES RESSOURCES ALLOUÉES		658.633	100%

(source: Varotto: 33-34)

Nous sommes aujourd'hui dans la troisième phase de programmation 2000-2006 qui est donc sur le point de se terminer. Celle-ci est le fruit d'une troisième réforme de la politique régionale. Nous décrivons brièvement cette dernière afin d'y inscrire le PIC Urban.

Les **instruments** principaux de la Politique régionale sont les suivants :

-le Fond européen de développement régional (FEDER) ;

²³ Elles couvrent des domaines aussi variés que la culture, la formation, la protection des consommateurs, l'emploi, l'environnement, les réseaux transeuropéens...

-le Fond social européen (FSE);

-le Fond européen agricole d'orientation et de garantie (FEAOG);

-l'Instrument de financement et d'orientation de la pêche (IFOP);

-le Fond de cohésion.

Ces fonds structurels doivent contribuer à financer :

a) trois **objectifs** prioritaires :

-l'Objectif 1 : développement et adaptation structurelle des régions en retard de développement ;

-l'Objectif 2 : reconversion économique et sociale des zones avec problèmes structurels ;

-l'Objectif 3 : adaptation et modernisation des politiques et des systèmes d'instruction, de formation et d'instruction.

b) quatre programmes d'initiatives communautaires (**PIC**) :

-INTERREG : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale destinées à favoriser un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire (la Suisse est engagée dans INTERREG II) ;

-LEADER+ : développement rural grâce à des programmes de développement intégrés et des programmes de coopération de groupes d'action locale ;

-EQUAL : coopération transnationale pour promouvoir de nouvelles pratiques de lutte aux discriminations et traitements inégaux de tout type sur le marché du travail ;

-URBAN : revitalisation économique et sociale des villes et des zones en crise afin de promouvoir un développement urbain durable (1994-1999 : revitalisation des quartiers fortement dégradés).

c) **actions innovantes**

d) activités d'assistance technique

Si nous considérons maintenant un tableau ne spécifiant la répartition des ressources qu'entre les différentes catégories intervention des Fonds structurels, pour l'Europe des Quinze et pour 2000-2006, nous sommes en mesure d'identifier URBAN et les autres PIC à l'intérieur de la Politique régionale:

Tableau 3 Répartition des Fonds structurels pour 2000-2006

Catégories d'intervention	Allocations (en mia euros)	%
Objectifs Prioritaires	185,564	94,0%
Objectif 1	135,954	69,7%
Objectif 2	24,454	11,5%
Objectif 3	24,050	12,3%
Pesca (en-dehors de l' O1)	1,106	0,5%
Initiatives communautaires	10,442	5,3%
Interreg	4,875	2,5%
Equal	2,847	1,4%
Leader+	2,020	1,0%
<i>Urban</i>	<i>0,700</i>	<i>0,4%</i>
Actions innovantes	0,780	0,5%
Assistance technique	0,490	0,2%
TOTAL	197,276	100%

(Source: Varotto, 2001: 176)

Les Fonds structurels reposent sur cinq principes²⁴ :

1) la concentration: ce principe s'opère d'une part sur le plan des interventions (trois objectifs, quatre PIC, actions innovantes, assistance technique)²⁵, et d'autre part sur le plan des ressources financières en destinant près de 70% des financements totaux des Fonds structurels aux régions de l'Objectif 1,

²⁴ « *Le fonctionnement coordonné des fonds structurels se base sur l'application d'une série de principes qui expriment, en même temps, la stratégie communautaire en matière de politique régionale* ». (Varotto, 2001: 176)

²⁵ En ce qui concerne la concentration, avec la réforme des Fonds structurels ayant abouti à la troisième période de programmation, elle a subi un développement, puisque pour la deuxième période de programmation les objectifs étaient 7 (1, 2, 3, 4, 5a, 5b, 6), les PIC treize (en plus des quatre actuelles: Occupation; Adapt; PME; Konver; Regis; Retex; Resider; Rechar; Peace; Pesca)

dans le but d'atteindre la plus grande efficacité possible dans les résultats; il s'agit donc d'une concentration thématique et géographique;

2) la programmation: cela consiste à planifier et coordonner les interventions financées par les Fonds structurels sur la base de plusieurs documents élaborés tantôt au niveau communautaire, tantôt au niveau national et régional ainsi que selon un calendrier pluriannuel suivant la période de programmation²⁶. Pour la période 2000-2006, le principe de programmation implique une nouveauté au niveau des compétences: celle d'une programmation décentralisée de la part de l'État membre ou de l'autorité de gestion (les régions par exemple). Comment? Ces derniers élaborent et adoptent le Complément de Programmation (CdP) qui accompagne les Programmes opératoires (PO) et les Documents uniques de programmation (DOCUP) et sur la base duquel s'effectue la gestion et la mise en œuvre proprement dite (celle-ci relève donc de l'action directe de l'État ou de la région) puisqu'il indique les mesures essentiellement pratiques. Il n'est envoyé à la Commission qu'à titre informatif.

3) le partenariat: « *les actions financées par les fonds structurels se fondent sur une étroite concertation entre la Commission, les États membres, les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes, les parties économiques et sociales et éventuellement les autres organismes* » (Varotto, 2001: 177). Le partenariat a lieu au niveau de la programmation, de la surveillance et de l'évaluation. Comme nous venons de le voir le partenariat n'a pas lieu au niveau de l'exécution, entre le niveau européen et le niveau infranational, qui, à travers le CdP, est effectuée de

²⁶ Nous spécifions brièvement le processus à l'œuvre en vertu de ce principe, ce qui nous sera utile pour les chapitres 7 et 8:

1) la Commission, selon ses critères, publie la liste des régions de l'Objectif 1 (pour l'Italie: Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre, Sicile et Sardaigne), ainsi que la liste des zones de l'Objectif 2 (Abruzzes, Emilie Romagne, Toscane, Frioul Vénétie Julienne, Latium, Ligurie, Lombardie, Piémont, Vallée d'Aoste, Ombrie, Marches et Trentin Haut-Adige) qui pourront bénéficier des fonds qui sont dévolus à chacun des objectifs (Objectif 1, tous les quatre; Objectif 2, FEDER, FSE; Objectif 3, FSE).

2) sur la base de ces listes, les autorités nationales et/ou régionales élaborent des "plans de développement" au niveau retenu pertinent: pour l'Italie, toutes les régions de l'Objectif 1 sont l'objet du "*Piano di sviluppo del Mezzogiorno, PSM*" ("plan de développement du Midi"), auquel chaque région ajoute un *Plan opératoire régional* (POR), relatif à ses problématiques territoriales spécifiques; dans le cadre de l'Objectif 2, chaque région du Centre-Nord a élaboré un projet de *Document Unique de Programmation* (DOCUP); pour l'Objectif 3, un plan national unique est élaboré ("*Piano di sviluppo delle risorse umane*", "Plan de développement des ressources humaines"), concernant toutes les régions non-admissibles à l'Objectif 1.

3) ensuite commence une phase de négociation avec la Commission au terme de laquelle celle-ci adopte, pour l'Italie: un *Cadre Communautaire d'Appui* (CCA, contenant stratégie, grands axes prioritaires et ressources) relatif aux régions de l'Objectif 1, auquel elle intègre les Plans Opératoires (présentés en même temps que le "*PSM*") Régionaux (POR, un pour chacune des six régions) et nationaux (PON, au nombre de sept); des *Documents Uniques de Programmation* (DOCUP, au nombre de treize), un pour chacune des régions de l'Objectif 2; pour les régions de l'Objectif 3, un *Cadre Communautaire d'Appui*, ainsi que quinze Programmes opératoires, quatorze régionaux et un pour le Ministère du Travail.

4) dernière étape, après que les différents POR (Objectif 1 et 3) et DOCUP (Objectif 2) aient été approuvés, il s'en suit « *la transmission, à titre informatif, de la part de l'autorité responsable de l'implémentation des interventions, du 'Complément de programmation' -CdP- qui contient toutes les mesures détaillées de la mise en œuvre de la stratégie et des axes prioritaires du PO ou du DOCUP* » (Varotto, p.185). Le PO et DOCUP sont des documents 'directeurs', tandis que les CdP, qui leur sont relatifs, sont des documents de 'travail' et d'exécution.

manière décentralisée, c'est à dire que ce sont les niveaux centraux, régionaux et locaux qui en ont la responsabilité²⁷.

4) additionnalité, complémentarité, cofinancement : ces principes fortement liés entre eux présupposent que l'action communautaire représente une contribution aux actions nationales et qu'elle ne se substitue pas à celles-ci. De plus, pour accéder aux financements communautaires, les Etats doivent montrer qu'ils sont déjà financièrement engagés de leur côté dans la réalisation des objectifs.

5) efficacité et efficience: introduits pour la nouvelle période de programmation, le premier désigne la capacité de rejoindre un objectif alors que le deuxième désigne la capacité de rejoindre le plus de résultats possibles avec une quantité donnée de ressources, autrement la capacité de dépenser correctement les financements alloués.

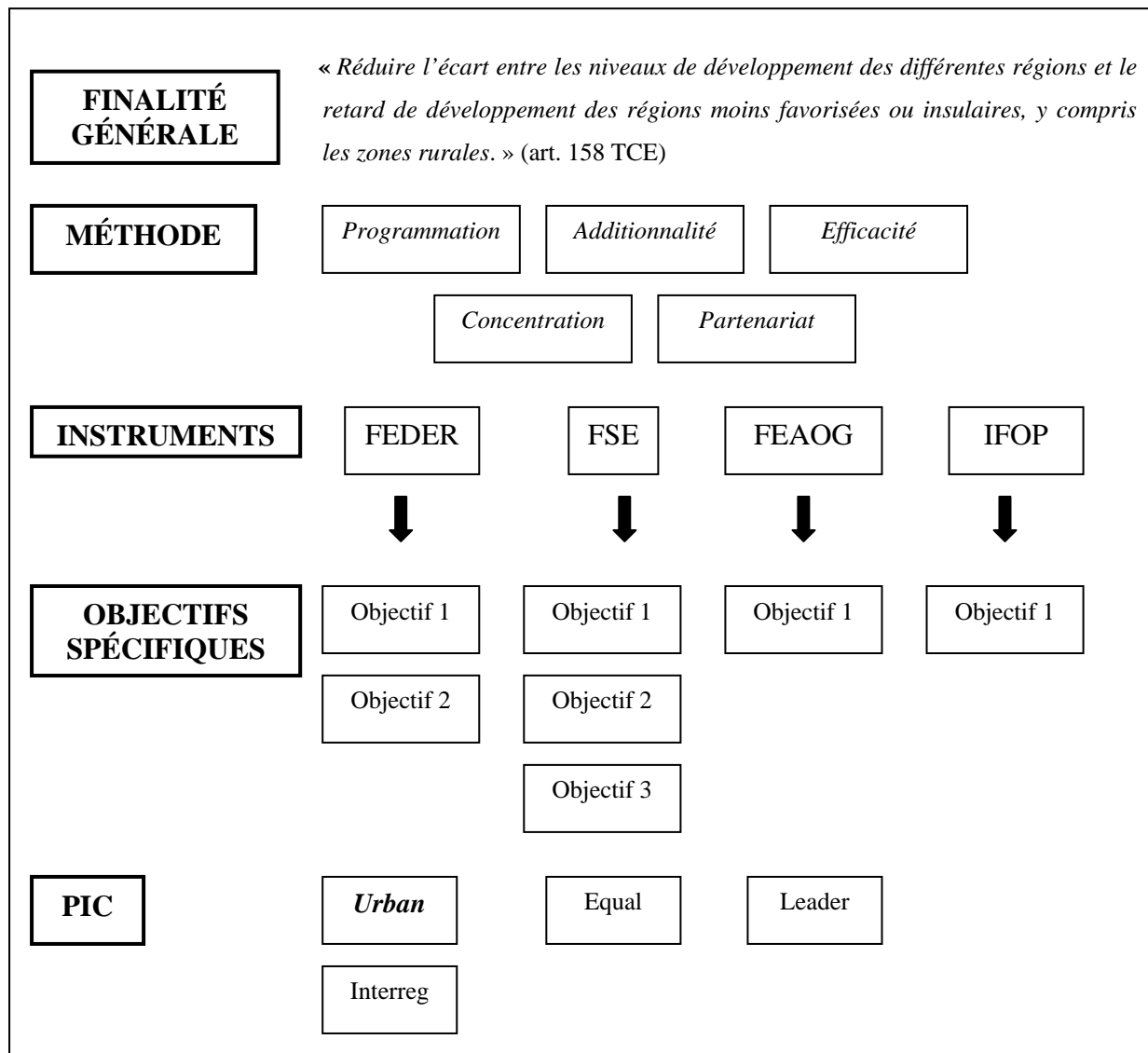
Les fonds structurels interviennent dans quatre secteurs, à savoir: 1, le soutien au secteur économique; 2, le développement des ressources humaines; 3, le soutien aux infrastructures de base; 4, l'assistance technique et les actions innovantes.

« Les politiques communautaires, de par la volonté d'assumer- comme cible de leur action- des individus ou groupes d'individus, des réseaux ou des aires, ont privilégié des dernières, en mettant en évidence les aires de déséquilibres sur la base de paramètres économiques quantitatifs (revenu, chômage...). Ce choix implique d'assumer les aires territoriales pour lesquelles on retient qu'il vaut la peine d'intervenir en tant qu'unité de redistribution pour réduire la dimension des problèmes, implémentant ainsi des politiques sélectives qui produisent des bénéfices concentrés et des coûts diffus. Les politiques de la CE sont donc en majorité aréales, intensives (actions ciblées), distributives (allouent des ressources différenciées) et les territoires qui constituent leur cible sont définis à travers une discrimination entre aires ». (Bruzzo Ferri, 2005: 34)

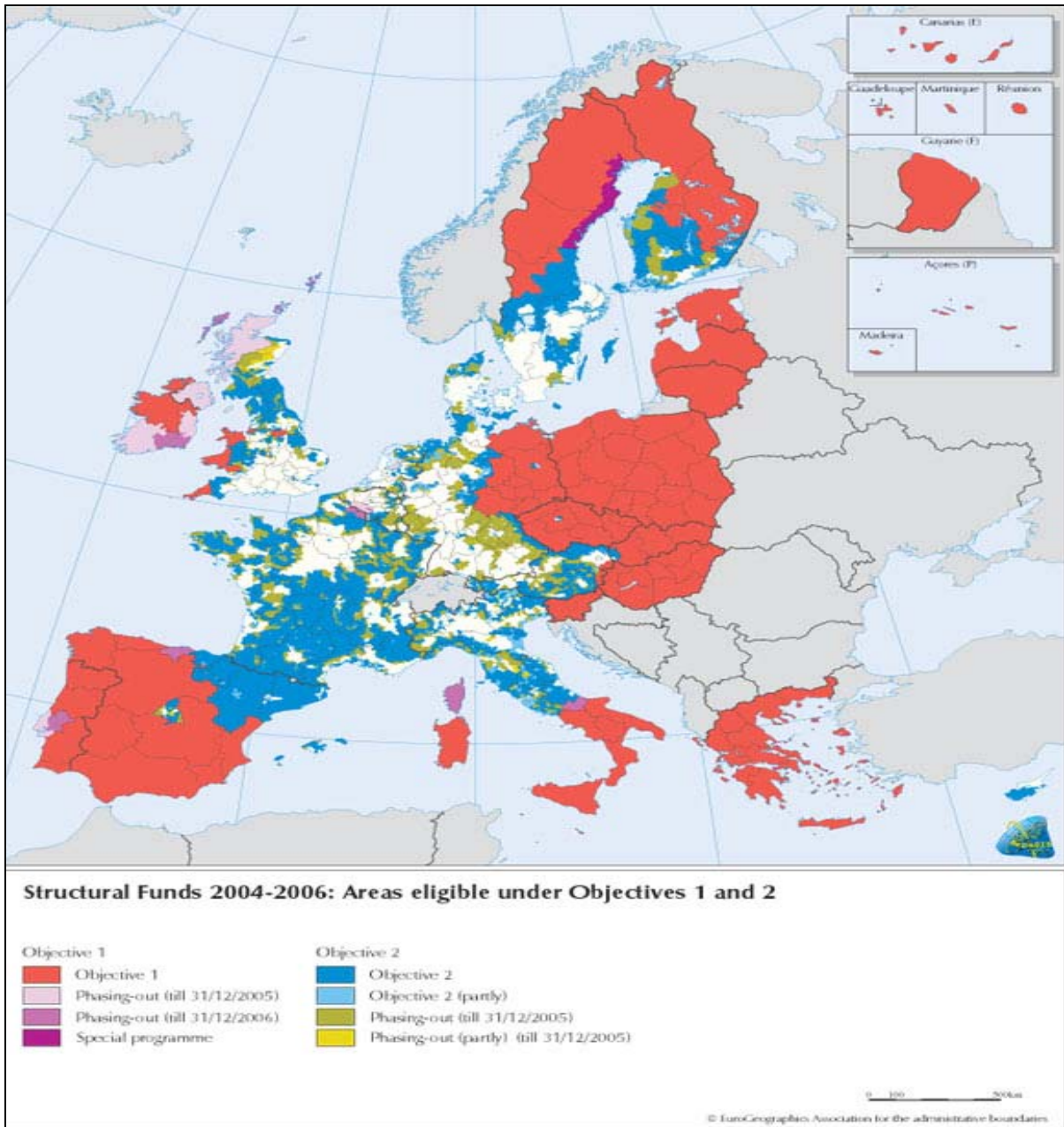
Le schéma qui suit illustre les aspects fondamentaux de la politique régionale.

²⁷ Cependant certaines actions sont directement mises en œuvre par la Commission: il s'agit des actions innovantes et d'une partie de l'assistance technique.

Schéma 2 La Politique régionale en synthèse



Carte 2 Régions éligibles aux Objectifs 1 et 2 des Fonds structurels



(Source : http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prod/guide/euro2000-2006_fr.htm)

1.4) Le Programme d'Initiative communautaire *Urban*: les administrations locales face au double défi de la régénération urbaine et de l'apprentissage de nouvelles formes de gouvernement des villes.

Les Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC) sont les instruments spécifiques des actions structurelles de la politique régionale. Les interventions réalisées dans leur cadre sont financées avec les Fonds structurels dans des secteurs critiques déterminés. Il sont prédisposés par la Commission et proposés aux Etats membres; c'est sous contrôle national que les PIC sont coordonnés et mis en

œuvre²⁸. En cohérence avec l'importance accordée à la dimension urbaine au niveau communautaire, la Commission, à travers Urban et les interventions dans les aires urbaines, cherche à améliorer l'utilisation des ressources des Fonds structurels: Urban et les autres PIC ont donc un caractère instrumental. L'objectif fondamental d'Urban est celui d'améliorer la territorialisation des politiques communautaires dans des quartiers qui présentent, de manière aiguë et concentrée, de graves problèmes sociaux, économiques, environnementaux et physiques. Face au succès de deux générations (1990-1993) de Projets Pilotes Urbains (PPU)²⁹ ayant précédé le PIC, la Commission a reconduit l'expérience de manière plus articulée et affirmée, avec pour buts explicites ceux de la compétitivité économique, l'intégration sociale et la lutte contre la marginalité, le développement urbain durable, la requalification physique et urbanistique et le renforcement de la culture et de l'identité locale.

Autant de dimensions de la ville à côté desquelles on cherche à poursuivre un objectif dont nous verrons toute l'importance: augmenter la capacité des autorités compétentes (surtout locales) de 'faire projet' et de renouveler les modalités d'intervention de l'action publique en milieu urbain. Cette dernière exigence est en effet clairement définie dans des orientations de la Commission pour la mise en place des programmes puisqu'on évoque la perspective de « *catalysateur* » (Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, 94/c 180/02, § 7) et de « *démonstration* » (idem, §12) que devraient assumer le PIC et notamment en ce qui concerne les innovations dans les procédures de mise en œuvre. De plus, le PIC Urban-I vise également à instaurer des réseaux d'échange d'expérience et de bonnes pratiques, ainsi que, en vertu du principe de subsidiarité, de développer des partenariats locaux (idem, § 16 et 17).

Reconnaissant que les villes doivent faire face à des disparités de type intra-urbain sur certains périmètres et que ceux-ci font preuve d'une certaine homogénéité³⁰, la Commission adopte un certain nombre de critères d'éligibilité qu'elle applique à des configurations territoriales de grande échelle³¹:

²⁸ Les PIC partagent entre eux les mêmes grandes finalités, à savoir: l'adoption et l'encouragement d'approche innovantes face aux problématiques qu'elles affrontent; la promotion d'un apprentissage transnational et d'un échange d'expériences à travers la formule du réseau; la volonté de faire incorporer de nouvelles approches et des bonnes pratiques dans les politiques et programmes nationaux.

²⁹ Financées à 50% par le FEDER, ces actions devaient favoriser des innovations dans les modalités d'intervention en faveur de la régénération et de la requalification urbaine, en expérimentant des actions innovantes.

³⁰ « *Les quartiers difficiles peuvent être géographiquement identifiés dans les villes. Certains indicateurs socio-économiques sont nettement plus mauvais que la moyenne de la ville ou de l'agglomération urbaine. (...) Ces zones défavorisées peuvent également se trouver à l'intérieur de villes globalement prospères ou dans des villes qui constituent la partie la plus prospère d'une région défavorisée.* » (idem, §5). Des aires définies par les termes 'poches de pauvreté'.

³¹ « *Les zones cibles pourraient être des quartiers urbains géographiquement identifiables ou une unité administrative existante telle qu'une ville, une commune ou même une entité plus petite.* » (idem, §10)

quartiers de villes de plus de 100'000 habitants³², taux de chômage élevé, un tissu urbain délabré, de mauvaises conditions de logement et un manque d'équipements sociaux³³. Donnons quelques chiffres. La première génération d'Urban (1994-1999) s'est concrétisée à travers 118 programmes dans treize pays, avec une mobilisation financière de 900 millions d'euros (couverts à 82% par le FEDER et à 18 % par le FSE), avec des ressources financières additionnelles de 1800 millions provenant des États, des régions, des gouvernements, des investisseurs privés. Les aires urbaines qui ont bénéficié de telles interventions comptaient 3.2 millions d'habitants (75% d'entre eux entraient dans l'Objectif 1), le 90 % des villes intéressées par Urban avaient une population supérieure aux 100'000 habitants³⁴.

Quelles sont les aires critiques que l'on tente d'aborder ?

De part la diversité des zones ciblées, nous pouvons constater que le PIC montre une certaine flexibilité directement liée aux différentes problématiques urbaines des pays européens : ainsi « *la majorité des programmes (43%) intervient dans des zones de première couronne : c'est-à-dire des quartiers situés au cœur des agglomérations mais exclus de la dynamique de la ville. Près d'un cinquième des programmes concerne la problématique des centres historiques : c'est-à-dire des zones centrales possédant un patrimoine et des atouts culturels, mais qui ont été négligés et laissés à l'abandon. Plus d'un tiers des programmes cherche à remédier au déclin urbain des zones périphériques : c'est-à-dire des quartiers de la périphérie des agglomérations urbaines, souvent très difficile d'accès, avec de vastes cités de logements sociaux ou de friches industrielles* »³⁵ (Union européenne, Politique régionale : 2). Nous verrons dans le chapitre 3 et surtout 4, que Cosenza correspond pleinement à cette typologie puisque son aire Urban est constituée de deux quartiers contigus dans le noyau central: le premier est la vieille ville et le deuxième est le quartier périphérique de via Popilia où il y a beaucoup de logements sociaux.

³² Des dérogations à ce critère sont possible comme ça a été le cas pour Cosenza (entre 70 et 80'000 habitants), ou pour d'autres « *cas dûment justifiés (...) en faveur de villes de petite ou moyenne importance confrontées à un déclin économique généralisé* ». (Commission, Direction générale de la politique régionale, 94/C 180/02 : § 9)

³³ Ces buts et critères sont réaffirmés de manière plus vigoureuse et plus précise encore dans le cadre d'Urban-II : un fort taux de chômage de longue durée ; un taux faible d'activité économique ; un taux de pauvreté et d'exclusion élevé ; une nécessité de reconversion résultant de difficultés économiques et sociales ; un nombre élevé de réfugiés, d'immigrés ou de minorités ethniques ; un faible taux d'éducation, d'importantes lacunes en termes de qualifications et un taux élevé d'échecs scolaires ; un taux fort de criminalité et de délinquance ; une évolution démographique précaire ; des conditions environnementales particulièrement dégradées. (Commission : 2000/C 141/04 § 11)

³⁴ Pour Urban-II ce seuil a été supprimé et maintenant « *la zone couverte par le programme doit inclure au moins 20'000 habitants – 10'000 dans des cas exceptionnels dûment justifiés.* » (Commission, COM 2002, 302 final : 10)

³⁵ « *les programmes concernant la première catégorie sont les plus fréquents en France, au Royaume-Uni et en Espagne où ils couvrent de larges districts avec des populations supérieures à la moyenne, tandis que ceux qui traitent des centres historiques sont plus courant en Italie et en Espagne où ils ciblent en général un plus petit groupe de population. Les programmes portant sur des zones périphériques sont plus fréquents en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni* ». (Union européenne, Politique régionale: 2)

Tableau 4 Quelques caractéristiques territoriales du PIC Urban

Type de quartier	Effectifs	%
Zones urbaines périphériques:		
Périmètres à la limite des zones urbaines, incluant typiquement des logements sociaux des années 1960 et 1970	45	38%
Noyau central :		
Centre ville, typiquement caractérisé par des édifices industriels abandonnés, logements délabrés et un environnement négligé	38	32%
Noyau urbain ancien		
Centre-ville caractérisé par une architecture historique et le potentiel pour développer un patrimoine culturel	23	19%
Mix		
Zones combinant une variété de caractéristiques citées plus haut	14	12%
Total	120	101%

Type de ville	Effectif	%
Grande ville (> 250'000 hab.)	52	43%
Ville moyenne (1000'000-250'000)	51	43%
Petite ville (<100'000 hab.)	17	14%
Total	120	100%

Chevauchement avec les Objectifs 1 et 2	Effectifs	%
Objectif 1	68	57%
Objectif 2	31	26%
Autre	21	17%
Total	120	100%

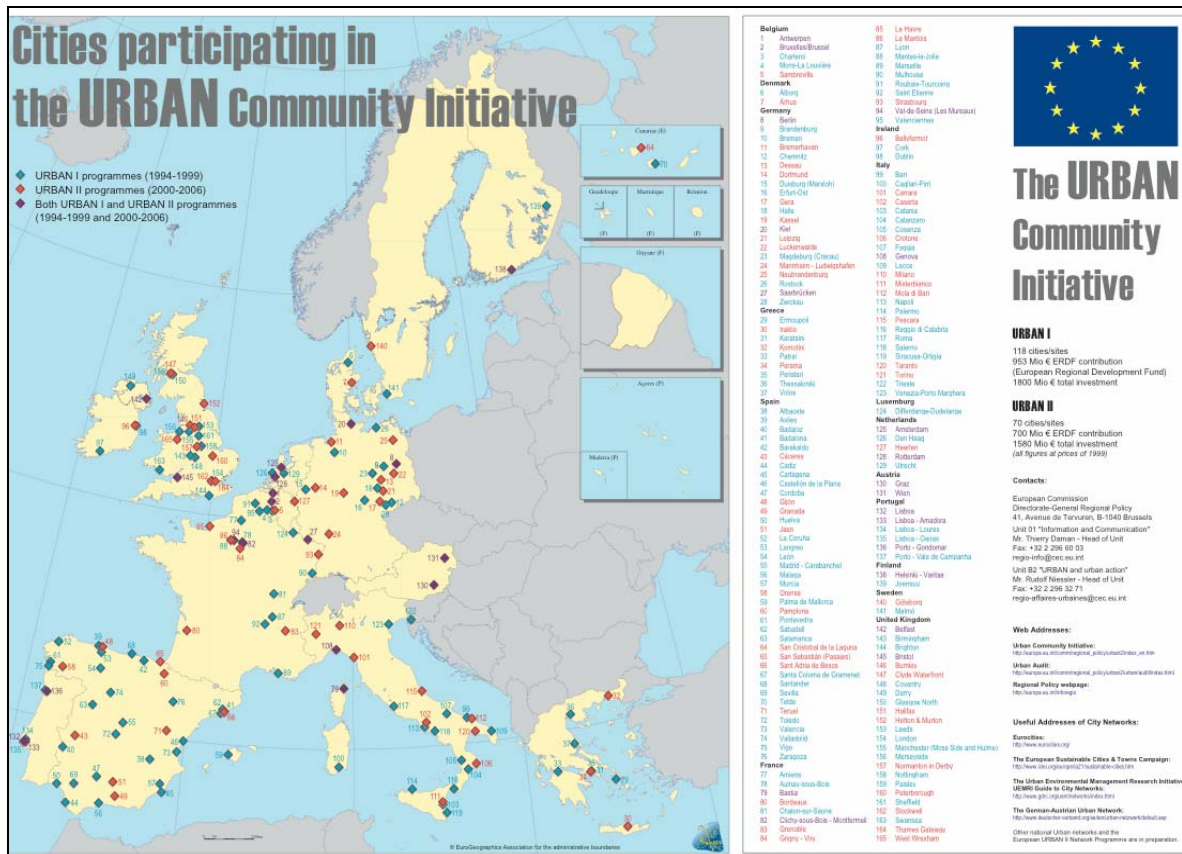
(Source: GHK, 2003: 9)

La méthode que l'on préconise dans le cadre du PIC est celle de l'approche dite intégrée³⁶: de manière générale, en cohérence avec la volonté exprimée au niveau communautaire et illustrée au point précédent, « *URBAN prend en compte toutes les dimensions de la vie urbaine. Elle se base sur l'application d'un arsenal de projets combinant la réhabilitation d'infrastructures obsolètes à des actions en faveur de l'économie et du marché du travail.* ». De plus, cet 'arsenal' est géographiquement concentré, ce qui, théoriquement, « *optimise l'impact des interventions et renforce les avantages*

³⁶ Elle sera illustrée plus en détail au prochain chapitre 4, lorsque nous décrirons le programme et la stratégie mis en œuvre dans la ville de Cosenza.

mutuels et induits des projets ». Par ailleurs, « les zones à problèmes ne sont pas pour autant traitées en tant qu'unités isolées. En améliorant l'accessibilité et les communications, et en attirant les visiteurs et les investissements privés, les programmes visent à insérer directement chaque quartier dans la dynamique de la ville. Le but ultime est d'amorcer une dynamique de développement local qui permettra à la ville de se réappropriier la zone 'à problème' et de continuer à se développer ». (Union européenne, Politique régionale, 2000: 1) La représentation de l'espace qui se trouve derrière ces propos pourrait être celle du tissu urbain qui, par endroit, nécessite des 'recoutures', image qu'y est également mise en avant à Cosenza et qui se conjugue bien avec celle des 'poches de pauvreté'. Les quartiers en crise sont vus comme des éléments spatiaux d'un système urbain en manque de cohésion territoriale.

Carte 3 Les villes européennes ayant pris part aux PIC Urban I et II



(Source : http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2df/URBAN12_a3_final_3c.pdf)

CHAPITRE 2 GOUVERNANCE URBAINE, EUROPÉANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET PLANIFICATION INTÉGRÉE : LE LOCAL COMME NIVEAU DE GOUVERNEMENT ET LE TERRITOIRE COMME RESSOURCE.

2.1 La notion de gouvernance urbaine.

La science politique, les études européennes et l'analyse des politiques publiques entretiennent depuis une quinzaine d'années environ un filon de recherche que l'on pourrait nommer avec l'étiquette générique de 'crise de l'Etat moderne', dans le sens très général d'une restructuration de la distribution des compétences, des responsabilités et de l'autorité au sein de l'Etat. C'est ce qu'affirment, au conditionnel, Jouve et Lefèvre, lorsqu'ils disent qu'un « *déplacement dans la localisation du politique* » (Jouve et Lefèvre, 1999 : 835) pourrait être observé et que « *le niveau national d'organisation du politique perdrait de sa centralité, de son épaisseur en faveur des niveaux transnational et infra-national. Si cette dynamique vaut en ce qui concerne les politiques économiques* –dans le cadre de l'UEM, les politiques macro-économique et monétaire au niveau transnational de l'Ue- *elle s'appliquerait également à l'ensemble des politiques publiques* » (Jouve et Lefèvre, idem : 835), donc aussi aux politiques à incidence spatiale et territoriale, qu'elles soient d'origine communautaire ou nationale. Selon les mêmes auteurs, toujours de manière conditionnelle, les villes émergeraient alors comme des « *construits socio-politiques concurrents* » (Jouve et Lefèvre, idem : 835) des Etats-nations, ces derniers étant entendus de manière traditionnelle, comme détenteur d'autorité et de capacité de régulation, exerçant un pouvoir de type 'top-down'. Dans le même ordre d'idée, Le Galès tient des propos similaires¹ lorsqu'il affirme que nous assistons « *à l'émergence possible de la ville (de certaines villes) comme acteur politique, social et économique* » (Le Galès, 1995 : 57) et que, en référence à d'autres auteurs, il indique « *la double dilatation de l'Etat : sa dilatation horizontale (nouveaux secteurs d'intervention et nouvelles politiques publiques) et sa dilatation verticale (centres de gouvernement supranationaux et subnationaux)* » (Le Galès, idem : 64).

Les causes² désormais reconnues de ces déplacements et de ces dilatations du politique sont multiples et se conjuguent, les auteurs étant plus ou moins d'accord sur l'importance relative des uns et des autres. Jouve et Lefèvre proposent un 'catalogue' de ces causes, à savoir, les réformes décentralisatrices de l'Etat en Europe ces trente dernières années ; le renforcement de l'Union

1 Même si, relativement à Jouve et Lefèvre, il avance dans un sens inverse, en soutenant la ville comme niveau fort de gouvernement, en en étudiant les implications en termes de modalités d'action publique locale.

2 Constituant autant de filons et d'objets d'étude toujours féconds et en évolution dans le champs des sciences sociales et territoriales.

européenne à travers ses politiques publiques et ses capacités normatives (perspective que nous privilégierons dans notre mémoire) ; les transformations plus récentes du capitalisme à travers la globalisation et l'accélération des échanges marchands et financiers³ ; la remise en question du fordisme comme mode de production dominant associé à celles des formes d'interventions de l'Etat keynésien, à laquelle on pourrait rajouter la transformation du *welfare state* par diverses déréglementations et privatisations; l'émergence de nouveaux mouvements sociaux s'exprimant essentiellement en ville : « *tous ces éléments contribuent à redessiner une nouvelle géographie des lieux centraux à la fois en termes économiques et politiques* ». (Jouve et Lefèvre, idem : 836)

Selon Le Galès, « *l'acteur 'ville'* » (Le Galès, idem : 57) ainsi sollicité peut être étudié le long de plusieurs pistes de recherche comme par exemple les transformations du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites urbaines, les formes d'action publique moderniste, des formes de rapports sociaux et économiques, des mécanismes d'identité collective qui seraient particuliers aux villes (Le Galès, idem : 57).

Pour avancer le long de ces pistes, les dites disciplines ont du mobiliser et adopter des concepts et outils, notamment celui de *gouvernance urbaine*, qui, à travers une littérature inter-disciplinaire devenue pléthorique et contrastée, cherche à rendre compte de ces mutations. Bien que Jouve et Lefèvre le mette en discussion, ils en relèvent la profondeur que veulent lui attribuer les études académiques qui l'adopte, études qui en soulignent deux dimensions.

D'abord, la gouvernance urbaine serait utile pour « *caractériser l'évolution des modes de production de la ville et des politiques urbaines (...) par le biais de partenariats entre institutions publiques et acteurs privés, de mobilisation collective* » rendant « *possible que certaines villes s'engagent dans la production de projet collectif, agrégeant les acteurs produisant la ville (ou au moins certains d'entre eux), dans la création ou la réactivation d'identités locales fortes* » (Jouve et Lefèvre, idem : 836), avec la dimension spatiale qu'on voudra bien attribuer à de tels projets: nous nous situons donc ici au niveau des stratégies.

Ensuite, la gouvernance permettrait de mettre en évidence « *une vision différente du mode d'exercice du politique proprement dit* » : en effet, « *l'agrégation des institutions, des acteurs relève bien du*

³ Les villes, systèmes mais aussi nœuds de systèmes de villes, constituent le niveau le plus approprié où s'observent ces transformations, dans la mesure où elles sont des lieux de concentration et d'échange du pouvoir économique. En termes de dynamiques territoriales ceci se traduit par une compétition entre villes dans les sens où elles cherchent à attirer toujours plus de fonctions rares et élevées (la finance, la recherche, le tertiaire supérieur en général).

politique mais d'une forme particulière qui s'éloigne très nettement de la définition webérienne. L'agrégation n'est plus affaire de domination mais d'échange de ressources, de mobilisation sur la base d'un projet commun pour la ville, partagé par les élites économiques et politiques » (Jouve et Lefèvre, idem : 836) : nous nous situons donc ici au niveau de la régulation entre acteurs.

Le Galès, étudiant le cas de France et de la Grande-Bretagne, retrace l'origine du terme dans un contexte théorique et politique particulier. Le concept de 'gouvernement urbain' s'est selon lui révélé insatisfaisant car soumis à une double critique. D'un côté « *le mot 'gouvernement local' est associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques* ». De l'autre, « *ce terme suggère une lecture institutionnelle. L'accent est mis par nature sur l'étude des élus et de la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central.* » (Le Galès, idem : 58-59).

D'un point de vue théorique, le terme est 'affilié' aux théories de l'organisation, aux politiques publiques, aux approches permettant de dépasser une perspective purement institutionnelle. Selon l'auteur, l'origine est à chercher dans un certain échec des gouvernements et dans le cadre de la problématique de la 'governability' (l'habilité à gouverner) des sociétés modernes depuis la fin des années 1970 : face à l'évidence que les sociétés sont devenues 'ingouvernables', du fait de leur différenciation et autonomisation de plus en plus poussée, de la prolifération de réseaux de toute sorte, l'intérêt a dû se porter vers des mécanismes alternatifs de gouvernement prenant par exemple la forme de la négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, mécanismes susceptibles en somme de rendre possible l'action de gouverner.

A partir de là, l'auteur 'liste' les phénomènes pouvant être saisis par le concept de gouvernance urbaine, phénomènes que l'on peut ramener soit à des stratégies de gouvernement qu'à des régulations par et entre acteurs.

Sur le versant des stratégies, on recherche les conditions rendant possible une action publique qui minimise les effets pervers, les conflits non prévus, voire une impuissance réelle ; on suppose une plus grande variété et flexibilité dans la manière d'organiser les services ; au niveau local, on cherche à incrémenter la capacité stratégique des acteurs, à diversifier les processus de légitimation, à mettre en place des occasions de négociations ; on assiste à des phénomènes de transfert, d'imitation, de « *bricolage de l'action publique* » (Le Galès, idem : 60) ; celle-ci assume parfois des caractéristiques 'entrepreneuriales' ; on met l'accent sur une coordination verticale et horizontale: « *on retrouve l'idée que le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au*

quotidien), mais qu'il est devenu plus stratégique, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible » (Le Galès, idem : 60).

Sur le versant des régulations par et entre acteurs, le concept de gouvernance urbaine suggère que le gouvernement des villes implique de plus en plus une pluralité d'intervenants et de protagonistes dont certains sont de type 'non-gouvernementaux' ; les autorités locales ont tendance à devenir des acteurs parmi d'autres, au même titre que l'Etat ; le terme de gouvernement local devient désuet dès lors qu'on observe une interdépendance entre différents niveaux de gouvernement, le positionnement des villes sur des échelles spatiales différentes de l'action publique (quartiers, noyau urbain, agglomération), impliquant dans chaque circonstance des acteurs différents.

Ces propos théoriques nous permettent de positionner le programme Urban en général et les politiques urbaines en Italie dans ce cadre large. Ce qui nous importe le plus est de comprendre comment, parmi les multiples causes évoquées plus haut, l'européanisation des politiques territoriales concourt à modifier les espaces urbains et les modalités de gouvernement des villes.

2.2 Européanisation des politiques urbaines dans le sud de l'Italie.

Ainsi certains auteurs relèvent comme « *beaucoup de villes dans le midi d'Italie ont été intéressées, dans le courant des années 1990, par une ferveur inhabituelle d'initiatives d'interventions en milieu urbain. Une grande partie de ces initiatives est liée aux possibilités offertes par les Fonds structurels de l'Union européenne (...) autant pour ce qui concerne l'expérimentation de modalités d'intervention innovantes pour les contextes italiens que pour ce qui concerne les objectifs mêmes des interventions.* » (Tedesco, 2003 : 49). L'existence de ces programmes a toute une série d'implications pour le gouvernement des villes en Italie en général et pour le Mezzogiorno en particulier, implications que l'on peut ramener aux nouvelles modalités de gestion et d'aménagement des villes brièvement évoquées plus haut. L'auteur soulève en effet qu'en Italie il n'existe pas de politique urbaine nationale et que dans le sud, où certains problèmes se font sentir avec une certaine acuité, il est très important de capter ces financements. De plus, étant donné que ces programmes urbains ne sont pas obligatoires, la mise au point de ces initiatives de transformation urbaine représente un indicateur de la capacité de mobilisation des acteurs locaux. Or pour cueillir ces opportunités financières, nous avons vu que les entités responsables de la mise en œuvre (régions, villes) doivent se tenir à des règles, des principes, une méthodologie en somme, 'communautaire' : c'est dans la capacité d'entreprendre, par le biais de formes d'apprentissage, ces dernières étant entendues comme *facteur de médiation* (Tedesco, idem : 51), relativement à une manière particulière d'aménager les espaces urbains,

(notamment à travers des principes distants de la tradition méridionale tels que l'intégration), qu'il convient de mesurer l'éventuelle européanisation des politiques à incidences spatiales⁴.

Etant donné la nature 'exogène' des politiques et programmes européens, il est légitime de parler de processus d'apprentissage à plusieurs titres : selon la capacité de dépense des Fonds structurels, la sensibilisation aux principes et aux concepts informateurs des programmes tels que l'intégration, le partenariat. La perspective de l'auteur, que nous ferons nôtre dans le présent travail, est celle de décrire et d'interpréter les modalités de pénétration de ces concepts européens dans les contextes de *policy* de l'Italie du Sud, leur perméabilité aux politiques et programmes mis au point au niveau local. Une perspective similaire est adoptée également par d'autres auteurs, lorsqu'ils se posent la question de savoir quelles sont les principales mutations sur les modalités de traitement des problèmes urbains induites par l'Union européenne (Padovani, 2002). Rappelant que les canaux par lesquels s'exprime l'Ue dans ce champ sont, d'une part, les documents tels que le *SDEC* et le *Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union européenne* et, d'autre part, les interventions telles que les PPU et Urban I et II, l'auteur analyse les retombées sur l'aménagement des espaces urbains selon les principes d'action de l'Ue et selon les pratiques.

Dans les deux cas, l'observation et l'analyse se dirigent sur le niveau local, sur la culture technique et administrative des autorités et donc sur la manière de faire de l'urbanisme.

S'il existe un « *style 'européen' de politiques urbaines* », quels en sont « *les effets dans les contextes locaux ?* » (Tedesco, idem : 51) Les concepts européens d'intégration et de partenariat montrent de profondes différences par rapport aux significations assumées concrètement à Bruxelles et dans les autres Etats membres. Selon l'auteur, on peut assister à une hybridation spécifique dans les différents contextes locaux avec des pratiques et des modèles d'action qui y circulent déjà. Elle mobilise deux définitions de l'européanisation qui sont pertinentes à cet égard : d'abord comme « *processus incrémental qui change la direction et la forme du politique à tel point que les dynamiques politiques et économiques de la Communauté européenne deviennent partie de la logique organisationnelle du politique et du policy-making nationaux* ». (Tedesco, idem : 51) Ceci se traduirait, au niveau local, par une prise en compte explicite d'une 'dimension européenne' au quotidien, sous la forme par exemple, de discours ou de structures administratives, assurant le traitement des 'affaires européennes' en général. Une autre définition « *identifie l'européanisation avec des processus de construction, diffusion et institutionnalisation non seulement de règles formelles mais aussi de règles informelles,*

⁴ Ce que l'auteur traduit par le terme, en anglais dans le texte, d' « *adapational pressure* » (Tedesco, idem : 51) entre des cadres italiens et européens.

'façons de faire les choses', de croyances et normes partagées et considèrent les sujets intéressés par ces processus autant les individus que les organisations » (Tedesco, idem : 51).

À partir de là, elle discute le principe d'intégration : sa prise en compte dans le cadre d'Urban dans les villes d'Italie du Sud montre généralement une différence par rapport à son sens d'origine dans la mesure où il est entendu comme « *assemblage de projets* » (Tedesco, idem : 51), déjà formulés ou en attente d'être mis en œuvre. Padovani va plus loin dans cette direction en montrant que le concept en Italie subit une déclinaison plus ample qu'à Bruxelles ou en Grande-Bretagne⁵ (où il est essentiellement entendu comme intégration entre secteurs d'intervention et canaux de financements) et des typologies différentes: entre différents secteurs d'intervention (acteurs, mesures, à l'intérieur des mesures), dans le temps, avec d'autres ressources financières ou d'autres programmes, en termes de structure urbaine (intégration territoriale), avec d'autres politiques urbaines ou d'autres plans-projets. Dans ce dernier cas, l'occurrence simultanée d'Urban et d'autres programmes dits 'complexes', et, partant, de leur mise en rapport (selon des intensités variables en fonction des cas), est assez caractéristique de certains contextes locaux : à Cosenza par exemple, nous verrons que le PIC est vu comme l'instrument permettant d'activer une stratégie de développement d'une portion significative de la ville (et donc, de manière interdépendante, de l'ensemble du noyau urbain), en créant des synergies avec d'autres interventions 'ordinaires' et percevant « *Urban comme moteur financier et projectuel* » (Padovani, 2002 : 73). Nous verrons que cette interprétation locale sera réactualisée et développée dans le cadre de la programmation 2000-2006 au sein du PSU.

Tedesco relève aussi que 'spatialement', dans le sud l'Italie, le concept a trouvé une traduction dans les milieux urbains anciens et que la régénération, bien qu'*intégrée*, prévaut sur les mesures de type physique (Tedesco, idem : 52). Ceci est du aux différences dans les problèmes à l'agenda des différents pays, et l'acuité avec laquelle ils se font sentir dans les contextes locaux : il est évident qu'en France les problématiques relatives aux questions sociales des banlieues informent de manière différente les thèmes des programmes et politiques qu'en Italie, où la question du patrimoine immobilier urbain est plus ressentie, vu l'état de dégradation avancée et aiguë des ces aires dont la centralité n'est plus que symbolique (nous verrons qu'à Cosenza, dans le cadre d'Urban, on essaye de redonner une centralité territoriale, culturelle et vécue à la vieille ville).

⁵ « *La matrice culturelle de l'initiative communautaire Urban renvoie à des modalités de définition du problème et d'intervention expérimentées dans les années '80 et '90 surtout dans les pays du centre nord de l'Europe. Parmi celles qui ont un intérêt majeur il est possible de citer l'expérience de la 'Politique de la ville' en France, les expériences des programmes 'City Challenge' ou 'Single Regeneration Budget' en Grande Bretagne ou l'expérience des 'Quartiers en crise' ».* (Padovani, 2002 : 70)

En ce qui concerne le concept de partenariat, l'auteur rappelle qu'au niveau européen il est entendu comme inclusion de plusieurs acteurs possibles actifs sur le territoire, en particulier les sujets non-gouvernementaux. Bien que généralement prévues au niveau de la programmation, les formes de partenariat ne sont pas toujours opérationnelles et sont souvent liées à une condition d'obligation, « *si bien qu'il n'est pas clair si* » ces formes « *se limitent à attribuer aux sujets actifs sur le territoire des rôles de 'comparses'* ». (Tedesco, idem : 52) L'auteur rappelle également que même dans les contextes les plus expérimentés comme celui britannique, la formalisation de ce principe n'implique pas forcément qu'il soit opérationnel. (Tedesco, idem : 52)⁶.

Finocchiaro (2005) connecte également la problématique de l'européanisation à la dimension locale du développement et les notions, qui lui sont reliées, de translation d'un 'style européen' de politique territoriale à un contexte local et de redéfinition du rôle de l'acteur public au même niveau. S'il est vrai, comme elle le relève, que les 'bonnes pratiques' que l'on cherche à induire avec Urban, même si suggérées et véhiculées par des discours transnationaux de *policy*, des différences se maintiennent, fruit de l'habileté de chaque centre urbain, à travers ses différents acteurs et en premier lieu les administrations publiques, de répondre et d'adapter les politiques communautaires à un contexte local spécifique. De plus, si une des finalités les plus importantes du PIC est celle de permettre aux acteurs locaux d'augmenter leurs capacités locales dans le gouvernement d'une collectivité et dans l'aménagement d'un territoire (par exemple à travers des projets expérimentaux concernant tant les formes de la ville que la rationalisation des interactions entre acteurs), « *le sujet public ne peut pas ne pas modifier la propre logique d'intervention, à travers un détachement progressif du rôle traditionnel de dispensateur de services ou de contrôle vers une action qui se propose d'augmenter les capacités locales dans une optique de transversalité, participation et confrontation multi-acteurs. Plus que comme expert du 'problème', le sujet public tend, donc, à se configurer comme un expert de 'processus'* .» (Finocchiaro, 2005 : 51) Si dans le cas d'Urban à Cosenza l'acteur public est encore relativement distant d'une telle typologie, dans la mesure où, pour une grande part, le programme est personnifié en la figure du syndic, qui insuffle une autorité et une légitimité au programme, nous verrons que les façons de travailler des responsables se justifient par une rationalité et une efficacité des interventions. En reconnaissant que ce phénomène générique de 'modernisation de l'action publique' prend du temps et qu'il est indispensable de le vérifier de manière empirique, l'auteur relève que, dans certain cas, « *Urban se soit configuré comme un événement catalyseur d'un processus possible de refondation de la capacité d'action locale, à savoir qu'il a assumé les caractéristiques*

⁶ Padovani souligne en plus qu' « *il ne s'agit pas d'un problème de temps court pour un système public comme celui italien qui rencontre des difficultés significatives à se déplacer d'une logique de gestion de règles vers des actions de caractère transversal par projets-programmes ainsi que d'un rôle de fournisseur de services sectoriels vers un rôle de facilitation de formes d'actions conjointes* ». (Padovani, 2002 :40)

d'un programme animé par une tension vers une modification radicale du style de gouvernement local respectivement au passé, avec l'expérimentation, pour chaque contexte particulier d'intervention, de trajectoires et de comportements innovants. » (Finnocchiaro, idem : 51).

2.3 Urban dans le contexte de la planification intégrée en Italie.

Il est possible d'inscrire Urban dans une tendance inaugurée dans les années 1990 par la programmation dite 'intégrée', dont se rattache le discours communautaire autour du PIC, (ou encore les programmes dits 'complexes' ; la programmation dite 'négociée' -la '*programmazione negoziata*-), en contraste net avec la période de programmation économique et d'aménagement du territoire mise en œuvre après la Deuxième Guerre mondiale (destinée au rattrapage des structures socio-économiques du Midi de l'Italie). Sous cette étiquette générique on trouve « *plus de 1600 actions* » (Cremaschi, 2001 : 3) que certains auteurs ont tenté de mettre en perspective dans des ouvrages de synthèse: il s'agit de l'introduction de « *nombreux instruments de gestion qui embrassent autant des dispositifs de nature contraignante, des 'best practices' incitatives, des actions concertées, 'city actions' et projets urbains, jusqu'aux plus vagues agendas locaux.* » (Cremaschi, idem : 3), qui manifestent « *un ample spectre de contenus* »⁷ (Cremaschi, idem : 3). Promus par une multitude d'entités (différents ministères, Union européenne, organismes locaux, institutions diverses...) leurs applications sont tout aussi variées⁸. Malgré cette diversité l'auteur ne peut pas ne pas souligner certains traits communs, « *en particulier l'orientation au local comme dimension stratégique et la référence au territoire comme propre contexte du développement* ». (Cremaschi, idem : 4)

Etant donné leur « *promiscuité* » dans le temps et dans l'espace, le fait que ces interventions aient été gérées par un réseau d'acteurs souvent similaires ou récurrents, sur un même territoire, « *une sédimentation d'occurrences est en cours, telle que désormais la dimension locale -politique et de projet- apparaît comme une référence enracinée dans l'horizon des opérateurs* ». (Cremaschi, idem : 4)

Pour établir un classement des programmes intégrés l'auteur utilise la métaphore de l' « arbre généalogique » dont les différentes « branches » représenteraient chacune un type. En premier lieu on

⁷ Par exemple des interventions destinées à la productivité, au soutien social ou à l'emploi, aux actions infrastructurelles ou environnementales...

⁸ « *les programmes embrassent la requalification urbaine, le développement local, l'aménagement du territoire ou des infrastructures* » (Cremaschi, idem : 3)

trouve les « *les programmes⁹ pensés et promus pour le développement local -sviluppo locale-. (...) L'échelle territoriale est toujours supra-communale, et en général des 'ressources' matérielles sont mises en jeu mais ne concernant pas différents systèmes (ressources naturelles, culturelles associatives...)* ». (Cremaschi, idem : 4-5)

Une deuxième « branche » est représentée par des actions dans le champ de la requalification et de la régénération urbaine. Dans un premier temps ces programmes se posent l'objectif plus limité de la requalification urbaine destinée seulement à un secteur ou un quartier, et avec des finalités moins étendues comme la récupération immobilière ou infrastructurale¹⁰. Avec des caractéristiques plus élaborées et des finalités plus amples on peut 'accrocher' à cette branche deux autres types d'intervention dont le champ d'application peut être rapproché des programmes sous la note 10 : les *Projets pilotes urbains (PPU)* et le *PIC Urban*. « *Dans l'ensemble, il s'agit d'un groupe nombreux comprenant plus de 1000 initiatives, dont environ un tiers dans le Midi, pour presque 200 milliards - de lires, 100 millions d'euros- d'investissement, mais avec une prévalence des financements privés (seulement le 40% provient d'initiative publique)*. (Cremaschi, idem : 6)

La troisième « branche » concerne « *des programmes hybrides (...) finalisés au développement des infrastructures territoriales, et surtout à la mobilité et qualité environnementale (...), les Programmes de récupération urbaine et de développement durable du territoire¹¹, initiatives d'échelle supra-locale, même fréquemment étendues à de nombreuses communautés locales et à des amples territoires.* » (Cremaschi, idem : 7)

Il est légitime selon l'auteur de se demander, si, 'quantitativement', vu le nombre de programmes (approuvés, environ 1400) et les sommes en jeu (environ 130 000 milliards de lires), ces chiffres représentent quelque chose de grand ou petit. Sa réponse est ambivalente dans le sens où ils représentent quelque chose de 'grand', si destinés à la capacité de 'faire projet' au niveau local et pouvant donc être évalués « *comme une importante innovation culturelle des acteurs locaux.* » (Cremaschi, idem : 9), mais aussi comme quelque chose de 'petit' relativement « *au besoin de*

⁹ Traduits littéralement : les 'Pactes territoriaux' (« *Patti territoriali* ») ; les 'Contrats d'aires et de programmes' (« *Contratti d'area e di programma* »), destinés aux aires de crise et aux grandes interventions concertées ; les 'Pactes territoriaux pour l'emploi' (« *Patti territoriali per l'occupazione - PTO* »), d'initiative communautaire ; 'Programme d'intervention communautaire' (PIC) *Leader* pour le développement rural.

¹⁰ Traduits littéralement, il s'agit, « *dans une séquence clairement évolutive et de complexité croissante* » (Cremaschi, idem : 5), des 'Programmes intégrés' (« *Programmi integrati* ») ; 'Programmes de récupération urbaine' (« *Programmi di recupero urbano -PRU* ») ; 'Programmes de requalification urbaine' (« *Programmi di riqualificazione urbana -PRIU* ») ; 'Contrats de quartiers' (« *Contratti di quartiere - CdQ* »)

¹¹ En italien, « *Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio* » (Prusst).

requalification immobilière et environnementale et d'initiatives stratégiques » (Cremaschi, idem : 9). L'auteur propose donc de considérer cette 'batterie' de manière qualitative, en mettant l'accent sur la capacité d'intégrer les projets et programmes et leur 'profondeur', afin d'en évaluer leur efficacité au niveau du gouvernement local et de la transformation des espaces.

En effet, il est possible que sur un même territoire se superposent différents programmes¹² et que chacun d'entre eux mobilise et trouve une ou des justifications dans des « *images du territoire fondamentalement différentes* » (Cremaschi, idem : 45) : l'enjeu devient alors celui d'une bonne coordination et mise en cohérence entre différents programmes, finalités et territoires.

Ainsi nous pouvons relever comme à Cosenza plusieurs interventions de ce type (ou plus particulièrement urbanistiques) ont eu lieu, et sur la base desquelles le Pit et le PSU construisent des interventions, des pratiques, mobilisent des instruments. Il s'agit (d'après Cremaschi et le texte du PSU) :

- d' un Pacte territorial (« *Patto territoriale del Cosentino* ») ;
- d' un Contrat de Quartier (« *Contratto di Quartiere di Santa Lucia* ») ;
- d' Urban-I ;
- d' un programme de requalification urbaine.

Il nous semble intéressant d'avoir évoqué tous ces programmes puisque nous avons vu qu'en général, et notamment avec Urban, ils ont une incidence sur le niveau local de gouvernement. Comment ?

Dans un texte introductif et une contribution à un ouvrage collectif et interdisciplinaire traitant du développement régional dans le Midi de l'Italie, au titre programmatique de « *Le territoire comme ressource* », l'économiste calabrais Domenico Cersosimo montre comment les nouvelles modalités de production des biens ont concouru à dessiner une nouvelle géographie économique. Les travaux académiques de leur côté ont expliqué cette dernière notamment par la prise en compte du territoire comme catégorie d'analyse, et non plus comme objet abstrait : celui-ci devient témoin d'un milieu, d'une sédimentation locale de toute une série de conditions sociales, institutionnelles, culturelles favorisant plus ou moins l'implantation d'entreprises. Celles-ci, plutôt que se refermer sur elles-mêmes, cherchent une interrelation fonctionnelle entre elles (contrairement à l'internalisation de toute les étapes de la production, propre du modèle fordiste) pour la production d'un bien, que seul un territoire richement doté, par exemple en infrastructures de qualité favorisant la mise en réseau des

¹² « *La coïncidence territoriale de plusieurs programmes et plutôt une règle qu'une exception* ». (Cremaschi, idem : 46)

agents économiques, peut permettre. Les politiques économiques devraient donc selon l'auteur avoir des incidences spatiales dans le sens d'une « *construction de contextes compétitifs, agrégats territoriaux de qualité, des institutions locales avec une capacité élevée d'auto-gouvernement et de manutention dynamique de ses propres avantages compétitifs, de la promotion d'un système intégré d'entreprises, de complémentarité entre société et économie, production de biens publics localisés, (...) -en fin de compte- des contextes territoriaux de qualité en mesure de retenir et d'attirer des ressources 'mobiles' (entreprises, capitaux, travail qualifié)* ». (Cersosimo, 2000 : 6)

Revenant aux programmes systématisés par Cremaschi, Cersosimo relève que « *la diffusion en taches d'huile des pactes territoriaux¹³ peut être lue (...) comme le retour à la centralité des institutions locales dans les processus de développement. Même avec toutes les limites et les opportunités typiques des coalitions sociales et des institutions locales, l'expérience des pactes est importante car elle signale une vivacité des territoires méridionaux et une leur perméabilité à l'auto-responsabilisation en regard du développement économique.* » (Cersosimo, idem : 171). De quelle manière ? Par l'intensification de « *clusters entrepreneuriaux locaux (...) l'augmentation de connexions fonctionnelles entre entreprises exogènes et entreprises locales. En particulier, ces nouveaux instruments tendent (...) à animer des logiques de développement endogène centrées sur l'interaction entre sujets sociaux et institutions locales, ainsi qu'entre entreprises et territoires différents* »¹⁴. (Cersosimo, idem : 174)

Dans ce contexte, ce sont les villes qui représentent l'acteur le plus visible de la 'scène locale', puisque c'est en leur sein que se sédimentent et s'articulent des conditions locales qui font d'elles des territoires à l'identité singulière. La programmation intégrée, lorsqu'elle se penche sur des aires urbaines où se concentrent des problèmes relatifs à la fois aux infrastructures, aux conditions du parc immobilier et du logement, aux caractéristiques socio-économiques des populations, à l'emploi, met en évidence la problématique et les solutions locales du développement. A travers notamment une

¹³ « *Le pacte territorial est basé sur l'accord qui se construit entre différents sujets locaux -entreprises, organismes locaux, associations industrielles et du travail ...- destinés à mettre en évidence des objectifs de développement partagés, à réaliser en mettant en œuvre des programmes d'intervention liés à la productivité et aux infrastructures, intégrés entre eux* » (Cremaschi, idem :23). A travers une « table de concertation » puis une procédure particulière impliquant la Région et le Ministère du Trésor, les fonds sont versés.

¹⁴ Certains auteurs (MIRABELLI, 2000) discutent de manière critique ces nouvelles opportunités en se posant la question de savoir si les instruments de la programmation intégrée et plus particulièrement ceux de la programmation 'négociée' (la « première branche de l'arbre ») comme les pactes territoriaux, représentent une réelle incitation au développement local ou s'ils sont une nouvelle manière de reproduire des phénomènes comme le particularisme ou le clientélisme, des dynamiques de régulation propres aux interactions entre société et institutions dans le Mezzogiorno. L'attention se porte sur le rôle des institutions dans le processus de construction de développement local, s'ils représentent une stimulation ou un obstacle. Ce sont le contexte territorial et l'habileté des sujets locaux à tracer des parcours de développement qui jouent un rôle fondamental.

valorisation des ressources endogènes, une activation des réseaux institutionnels et sociaux propres au territoire urbain, les agents locaux du développement doivent être en mesure d'inciter eux-mêmes la régénération urbaine.

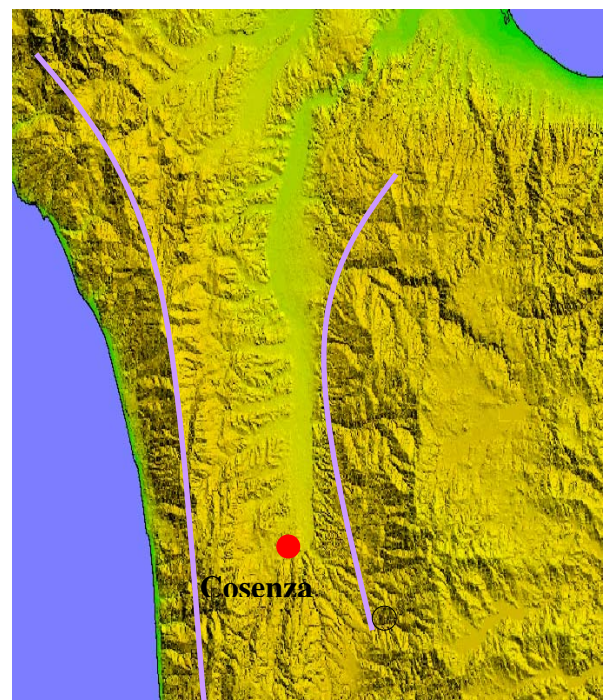
CHAPITRE 3 COSENZA : DE LA VILLE DES FRACTURES Á L'AGGLOMÉRATION.

Cosenza est le chef-lieu de la Province du même nom, au nord de la Calabre, à environ 300 kilomètres au sud de Naples. La ville est située en amont d'une vallée délimitée à l'ouest par la « Catena costiera », une chaîne de montagnes donnant sur la Mer Tyrrhénienne et, à l'est, par les monts de la « Pre-sila », par lesquels on accède au Parc naturel de la Sila. La Vallée se prolonge le long du Crati jusqu'à la Mer Ionienne.

Carte 4 Cosenza en Italie



Schéma 3 Modèle digital du terrain



(Sources : GeoAtlas, fourni par l'Igugl ; <http://www.regione.calabria.it/>. Élaborations : SA)

Pour comprendre comment s'est formée la structure territoriale contemporaine de Cosenza, c'est à dire ses quartiers, la conurbation qu'elle forme avec Rende, l'agglomération avec la quinzaine de communes limitrophes, et, de manière interdépendante, les 'quartiers en crise' de l'aire Urban, il faut évoquer brièvement, à travers une histoire récente (le siècle écoulé) les facteurs tant physiques qu'économiques et sociaux, qui ont concouru à façonner une ville 'des séparations' c'est à dire des

fractures, des barrières¹. Nous verrons qu'Urban apporte, ou veut apporter sa contribution à leur franchissement et à leur 'abolition'.

La première de ces séparations est constituée par la confluence de deux fleuves², le Crati et le Busento, au pied du Mont Pancrazio, dont le versant oriental est justement occupé par la vieille ville, le 'Centro storico'. Ces frontières topographiques³ ataviques du territoire urbain, formant, en aval, une zone marécageuse impraticable, dans la vallée du Crati, en direction du nord, conjuguées à « *des forces économiques et sociales internes à la ville, incapables en soi de briser et renverser les barrières spatiales et amorcer de nouvelles économies dans le cycle urbain de l'époque* » (Cersosimo, idem : 287), ont longtemps représenté les causes du repli sur la vieille ville. Ce repli a engendré l'entassement de la population dans le quartier et la surélévation désordonnée des édifices, source de danger, notamment en termes de risques sismiques. C'est durant la cinquantaine d'années post-unitaires que la ville va commencer à se structurer de manière duelle : en aval, la vallée du Crati va être progressivement bonifiée grâce à des œuvres d'aménagement hydrogéologique⁴ ; deux plans d'aménagement⁵ prévoient la création de quatre nouveaux quartiers⁶ de l'autre côté de chaque fleuve, contigus à la vieille ville⁷ ; sur ces nouveaux espaces conquis, la ville se met en place en tant que lieu d'échange, de services tertiaires et administratifs⁸, le commerce⁹ se profilant donc comme vocation durable jusqu'à aujourd'hui encore, alors qu'elle crée et se positionne sur des réseaux d'infrastructures intercommunal (essentiellement à l'hinterland), intra-provincial (côte ionienne-Sibari) et interrégional (Pouilles) (Cersosimo, 1993)¹⁰. De plus, depuis une gare nouvellement créée partira vers le nord le

¹ Pour retracer l'histoire urbanistique de Cosenza « *il faut parler de fleuves, de chemins de fer et de routes.* » (Soda, 2001)

² Situation unique dans tout le Mezzogiorno en milieu urbain.

³ De plus « *le noyau urbain ancien* » est « *entouré aux trois quart de son extension par une maille de sept collines* », ce qui l'a « *longtemps obligé à persister entre ces limites physiques* ». (Cersosimo, 1993 : 286)

⁴ Préfigurant le développement de l'urbanisation vers le nord.

⁵ Le *Piano regolatore di ampliamento*, le 'Plan d'aménagement d'élargissement', de 1887, marque bien, au niveau des discours, la volonté de franchissement de la ville et la perception spatiale de barrière qu'ont les habitants à l'époque, ainsi que le *Piano Camposano*, de 1906.

⁶ Il s'agit d'une part des quartiers *Lungo Crati* et *Lungo Busento* (en italien, lorsque des lieux longent des éléments géomorphologiques aquatiques, comme la mer par exemple, on leur met le préfixe 'lungo', ce qui signifie littéralement 'long', 'le long de' : ainsi pour les promenades des rivieras, on parle de *lungomare*). On voit ici que les urbanistes envisageaient le franchissement des fleuves de manière contiguë à ceux-ci et à la vieille ville. D'autre part, il s'agit des quartiers *Carminé* et *Rivocati*.

⁷ Du point de vue urbanistique, les nouveaux quartiers sont projetés par des dessins orthogonaux des places et des rues, lesquelles doivent assumer le rôle « *d'ordonnateurs* » (Giannattasio, 1990 :13)

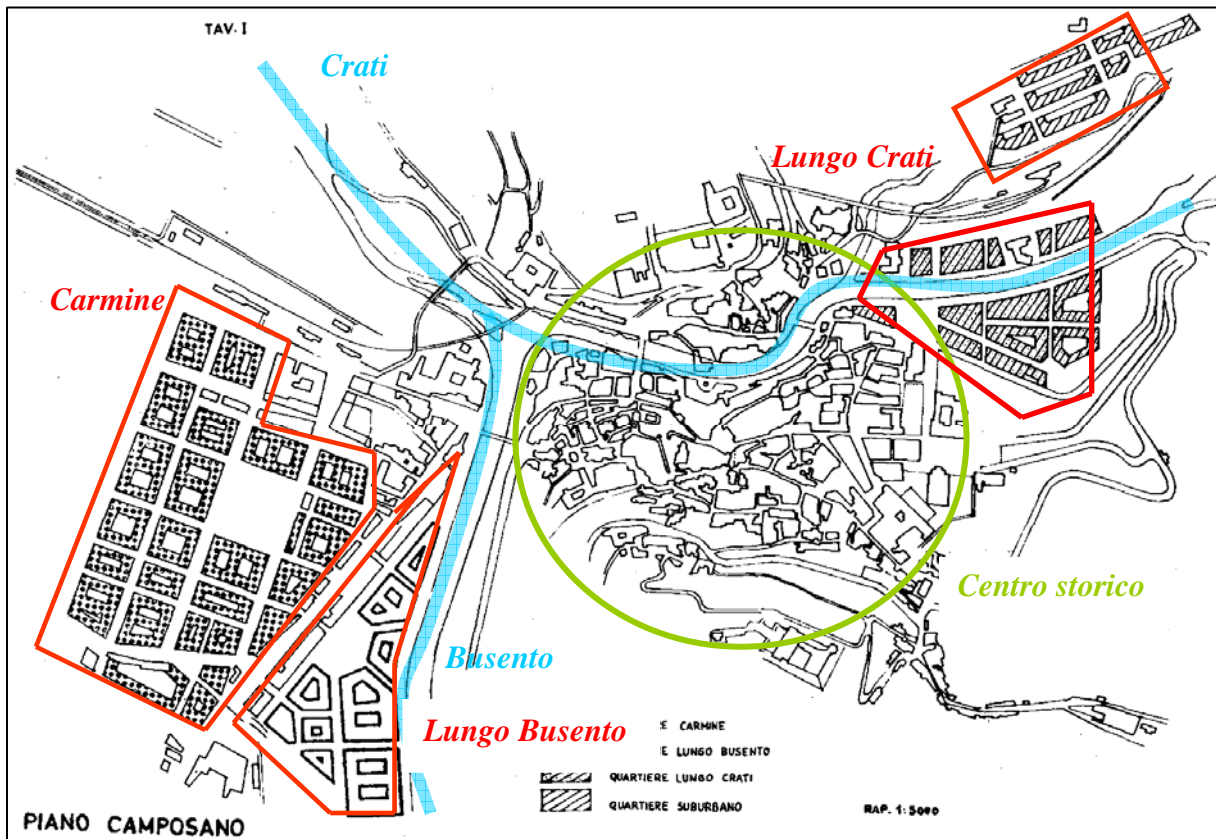
⁸ Ce qui confirme « *sa vocation historique de ville chef-lieu avec sa spécificité scolastico-bureaucratique* » (Giannattasio, idem :13). De même selon Teti, à propos des villes calabraises en général, celles-ci « *ont recouvert un rôle historiquement déterminé, celui de siège d'institutions du pouvoir* ». (Teti, 1999 : 36)

⁹ C'est à partir de ce moment déjà que les activités artisanales et micro-industrielles du vieux centre commencent à perdre de l'importance (travail de la soie, du lin, du cuir, des poteries, de l'argile...)

¹⁰ Ces liaisons vont partir de l'ancienne gare ferroviaire dans le lieux constituant l'embryon de l'actuelle Piazza Matteotti, dans laquelle des interventions ont été effectuées dans le cadre d'Urban.

tracé ferroviaire qui reliera Cosenza à la côte tyrrhénienne, et qui constituera la deuxième séparation de la ville, anthropique cette fois. Elle rentra dans l'histoire urbaine vers les années 1960-1970.

Schéma x : Extrait du « Piano Camposano »



(Source : Rubino et Teti, 1997 ; élaboration : SA)

Selon Giannattasio, cette première expansion marque le début de la dualité entre ville haute et ville basse, favorisée par les plans d'aménagement qui induisent une morphologie urbaine de type haussmanienne (Giannattasio, 1990) et qui facilitent la localisation des nouvelles fonctions en aval, sur les nouveaux espaces planifiés puis conquis. Ainsi, en dépassant les confins primitifs « *la ville commençait à perdre l'unité entre valeur architecturale et valeur urbanistique qui était lisible dans l'adaptation ancienne et commune à une topographie inaccessible, cette cohérence de l'ancien modèle urbain dont l'implantation, en s'adaptant à la transformation lente de la ville durant des siècles, était le résultat d'un processus de croissance et de transformation en son sein, avec des interventions essentiellement d'adaptation, substitution, surélévation.* » (Giannattasio, idem :13)

Durant la période fasciste, entre les années 1920 et 1940 environ, l'expansion continue vers le nord dans la vallée du Crati mais parallèlement débute la longue saison des logements sociaux amorcée par des velléités politiques et sur la base de conceptions du bien social, du logement et de l'urbanisme

propres au fascisme. Sont ainsi construits quatre nouveaux quartiers¹¹ situés « *aux bords d'une extrême périphérie qui se conforment quasiment aux énoncés dictés dans le programme énoncé (...) par Mussolini, de constructions à caractère extensif et semi-rural* ». (Barresi, 1990 : 55)

Qu'est-ce que cela signifie en termes de morphologie urbaine ? L'exécution de logements sociaux durant la période fasciste en Italie concourait à dessiner une urbanisation en îlots¹², sans aucune considération quant à la liaison au tissu urbain existant, « *ponctiforme et loin de réaliser des noyaux suburbains ou bourgades de dimensions consistantes* » (Barresi, idem : 56). Cela se traduit, à Cosenza, du point de vue des dynamiques territoriales, « *avant le deuxième conflit mondial à deux Cosenza* » (Cersosimo, idem : 289), par une segmentation définitive entre ville ancienne¹³, qui commence alors à se dépeupler en habitants, artisans, commerçants et professions libérales et 'ville nouvelle', vers laquelle se dirigent ces derniers, et qui concentre « *les édifices publiques, les résidences bourgeoises, les gares ferroviaires, les établissements commerciaux, les banques, les études professionnelles -avocats, médecins-, les structures sanitaires, -et, comme à peine mentionné, mais de façon décentrée¹⁴-, les premiers logements sociaux* » (Cersosimo, idem : 289). Les habitants passent d'environ 30'000 en 1921 à environ 54'000 à la fin de l'année 1947 (Stancati, 2002 : 30).

Malgré un autre plan d'aménagement en 1949 qui, reposant sur le principe du zoning, en quinze typologies, aurait pu faire croire « *à une ville avec milieux urbains particulièrement différenciés et ponctuellement précisés* » (Barresi, idem : 58), ne parvient pas non plus à amorcer un processus de 'recouture' avec la vieille ville. Au contraire, de part sa nature peu contraignante, il permet le 'tout construit' entre la limite nord jusqu'où avait avancé alors l'urbanisation, et la limite nord proprement dite de la commune, avec Rende (limitrophe à Cosenza). La structure fragmentaire du plan exprime plutôt la perte progressive de la forme de la ville alors que les prévisions de l'instrument d'urbanisme s'éloignent du vieux centre. Celui-ci, dans les édifices malsains d'un quartier déjà en forte

¹¹ Rione Riforma, Rione Bianchi, Torre Alta e San Vito.

¹² Dont l'unité de base est la 'maison-quartier'.

¹³ Un plan d'aménagement ultérieur, le *Piano Gualano* de 1939, ne permit pas non plus une intégration entre les deux parties malgré une réflexion en termes de viabilité entre ville haute et ville basse, car il prévoyait la ville nouvelle comme « *noyau de la nouvelle vie de Cosenza* » (cité par Giannattasio, idem : 14), organisé par des fonctions tertiaires. Le plan prévoyait en outre une articulation territoriale et un zoning architectural et fonctionnel en reconfirmant la volonté de localiser les logements sociaux en périphérie nord et nord-est.

¹⁴ Bien qu'elle ait traversé avec fermeté les deux fleuves, la 'ville nouvelle' était encore limitée aux espaces contigus à la vieille ville. C'est pourquoi les nouveaux logements sociaux étaient relativement éloignés de ce nouveau centre. Pour favoriser la création de logements économiques, l'IACP (« *Istituto autonomo per le Case Popolari* », l'Institut autonome pour le logement social, présent sur tout le territoire italien), « *un organisme accordant des financements et des taux de crédit privilégiés afin de favoriser la multiplication des logements économiques* » (Vallat, 2004: 199) est institué en 1935. « *Instrumentalisé par le régime fasciste, ses fonds ont soutenu la construction des agro-villes pour retenir la population en milieu rural* » (Vallat, idem: 199), « *en cohérence avec la politique du régime de désurbanisation des populations citadines* » (Cersosimo, idem : 289). Les nouveaux quartiers relevaient bien de la sphère urbaine, mais vu leur éloignement des nouvelles centralités, on peut les retenir comme étant en 'milieu rural' (d'où le terme 'bourgades', « *borgate* »).

dégradation physique sociale, accueille des classes populaires pauvres émigrée depuis peu¹⁵ qui ne bénéficient pas des logements sociaux. Du point de vue économique, la vieille ville perd inexorablement, jusqu' à leur quasi disparition, les activités artisanales traditionnelles et les établissements micro-industriels. Le plan prévoyait également de relancer le secteur industriel dont il comptait localiser les activités à l'est du tracé ferroviaire, la deuxième barrière, anthropique, que nous avons évoquée plus haut : l'aire en somme où prendront place une trentaine d'années plus tard les logements sociaux de via Popilia, le deuxième quartier cible d'Urban, ce qui en dit long sur la volonté politique de marginaliser certaines populations. Nous verrons que cette deuxième séparation, ou barrière, sera abolie par le réaménagement du tracé en boulevard dans le cadre du PIC.

La décennie 1950-1960 marque un tournant dans l'histoire contemporaine de Cosenza puisque la ville expérimente une explosion démographique et un boom de la construction sans précédents : selon Stancati, « dans le courant des années 1950, (...) la ville augmente en moyenne, à cause du phénomène de l'urbanisation, d'environ mille personnes par mois : entre 1951 et 1961 elle enregistra une augmentation de 37.8% d'habitants, seulement inférieure à celle de Turin (de 41,7%). La population recensée au 15 octobre 1961 fut en effet de 78'611 (...) relativement à celle de 57'010 de 1951 ». (Stancati, idem : 30). Durant la même période ont été construits environ 4'000 nouveaux éléments fabriqués et plus de 42'000 locaux utiles (Cersosimo, idem : 294). Les immigrants, qui avaient commencé à arriver durant la décennie 1940-1950, sont représentés par des populations rurales excédentaires en termes d'occupation¹⁶. Or Cosenza, à l'issue de la guerre et jusqu'au début de la décennie, n'avait pas, comme nous l'avons brièvement évoqué, une base économique et productive suffisamment forte et variée pour accueillir ces nouvelles populations.¹⁷

Quels ont donc été les circuits et les secteurs économiques en mesure d'occuper les résidents ? « La croissance immobilière (...) constitue la principale variable explicative du mécanisme de survivance du développement cosentin durant les années cinquante. » (Cersosimo, idem : 297). Evidemment ce boom a été possible par le jeu de toute une série de facteurs et de conditions de contexte que Cersosimo regroupe sous les termes de « *consociativismo politico e sociale* » (Cersosimo, idem: 298),

¹⁵ Les habitants augmentent encore de presque 10'000 habitants entre fin 1947 et 1952, atteignant 64'780 individus. (Stancati, idem :30)

¹⁶ Les migrations vers les centres régionaux et provinciaux sont le « symptôme de la modification de la composition de la population active, qui s'est vérifiée durant la période 51'-61', qui produisait une perte forte dans le secteur agricole et de modestes augmentations dans le secteur secondaire et tertiaire. ». (Barresi, idem : 59). A Cosenza, déjà ville de services, nous verrons que cette masse va trouver des débouchés dans le secteur de la construction. La cause de cette modification est à chercher dans les structures sociales et économiques du Mezzogiorno moderne (depuis l'Unité jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale) : la propriété foncière était concentrée dans les mains de quelques latifundistes (bourgeoisie terrienne et aristocratie, classes sociales les plus fortes car détenant une ressource financière alors essentielle, la terre), qui possédaient de vastes terrains, les latifundia. Plus de 35 % de ceux-ci sont constitués par des propriétés allant de 100 à 1000 hectares (Barresi, idem : 59), ce qui rend la petite propriété impossible. D'ailleurs à Cosenza, les 750 hectares constituant la vallée du Crati, (bonifiée dès le début du siècle) prêts à être urbanisés durant cette décennie, appartenait à une douzaine de familles locales (Cersosimo, idem :316).

¹⁷ C'est « comme si la ville (...) transformait le chômage rural latent en chômage urbain explicite ». (Cersosimo, idem : 297)

c'est-à-dire une collusion intime entre des propriétaires, des pourvoyeurs de crédits et des financiers, des entrepreneurs et des constructeurs. L'émergence puis la consolidation d'un « *bloc de l'immobilier transversal et interclasse* »¹⁸ (Cersosimo, idem : 297), a été favorisé tant par des éléments sociaux¹⁹, que par des aspects économiques, financiers²⁰ et techniques²¹ a permis ainsi « *une inclinaison de la croissance urbaine vers les intérêts économiques de peu de propriétaires fonciers de l'époque.* » (Cersosimo, idem : 297).

A côté de phénomène chaotique de construction effrénée, la ville voit la part de logements sociaux dans son parc immobilier augmenter également, à travers l'activité de l'IACP²² et du 'Plan INA-Casa'²³, dans les quartiers de logements sociaux excentrés où l'on avait commencé à construire durant la période fasciste (cf note 10). Ce n'est que dans la décennie 1970-1980 que l'on commencera à construire des logements du même type dans le quartier de via Popilia selon la même 'philosophie' : si durant les années 1920-1940 la volonté était celle de garder les populations dans un milieu rural ou similaire, il s'agit maintenant bien, dans les faits, en ce qui concerne ces quartiers, de ségrégation spatiale par une localisation précise de certains groupes sociaux à l'intérieur de la ville, en éloignant « *du centre des classes plus précaires (...) dans des zones périphériques, en secondant des critères de concentration.* » (Barresi, idem : 61)

Durant la décennie 1960-1970, la population continue d'augmenter passant de 78'611 en 1961 au cap des 100'000 en 1971 (102'086) : Cosenza a vécu donc, entre 1951 et 1971 « *une croissance démographique tumultueuse et (...) a vu sa population augmenter de 79%* » (Stancati, idem : 31).

¹⁸ Giannattasio cite, à propos de l'urbanisme dans l'après-guerre en Italie que « *la construction joue un rôle fondamental : c'est l'instrument de réalisation de la rente foncière, et donc lie entre eux tous les strates de la bourgeoisie propriétaire (...), les contraignant à une alliance, à travers l'industrie des constructions, avec ceux qui tiennent les rennes du système productif* ». (Giannattasio, idem : 15)

¹⁹ Une demande forte en nouveaux logements, des nouvelles populations rurales et des habitants du 'Centro storico'.

²⁰ La présence d'une main d'œuvre abondante et déqualifiée ; une spécialisation déjà existante du secteur de la construction ; l'absence de barrières significatives à l'entrée de nouvelles entreprises dans le secteur de la construction, « *souvent de manière totalement improvisée* » (Cersosimo, idem : 297) ; la politique expansive de crédit de la part de la « *Cassa di risparmio di Calabria e di Lucania* » (Carical, une banque et caisse d'épargne locale).

²¹ Le plan de 1949 « *n'a jamais été définitivement approuvé, et donc les prescriptions qui y étaient contenues, n'étant pas contraignantes, (...) ne réussirent à contrôler ni les destinations d'usages des sols ni les typologies des édifices. L'absence de normes approuvées et coercitives, caractéristique structurelle de la situation urbanistique cosentine, a permis que l'impétueuse croissance du construit se réalisa selon des modalités, des échéances, des pratiques et des convenances du bloc économique dominant, chapeauté durant cette période par les propriétaires terriens* ». (Cersosimo, 1993 : 291).

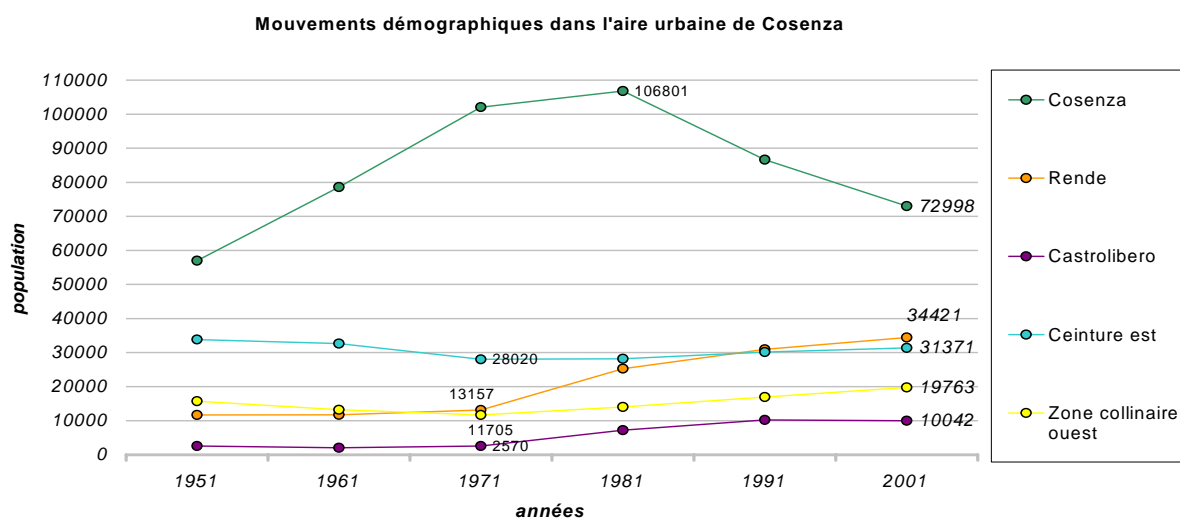
²² Cf note 13

²³ Adopté sur la base d'une loi de 1949, sa création avait été justifiée pour les mêmes raisons que l'IACP : on pensait que la construction entraînait l'économie, le commerce, la consommation et qu'elle était une manière d'absorber les taux de chômage. « *Il a pour objectif l'édification de logements qui, à terme, peuvent être rachetés par les occupants bénéficiant des aides de l'Etat. (...) -Au niveau de l'Italie- il a impulsé une politique efficace d'habitat social, tout en répondant à la demande croissante en manière de travail. S'il a relancé et encadré la construction de logements, il a, de manière indirecte, contribué au désordre urbain des périphéries dans la mesure où les réalisations étaient conduites de manière autonome par rapport aux plans d'urbanisme* ». (Vallat, idem: 200)

La décennie 1970-1980 va nous intéresser à trois titres. D'abord au niveau de l'économie, les trois grandes villes calabraises (Cosenza, Catanzaro et Reggio de Calabre) vont subir un processus d'urbanisation tertiaire, déjà amorcé entre 1960 et 1970, et vont concentrer les activités économiques quasi exclusivement dans le secteur tertiaire, le public surtout, et le commerce, remplaçant progressivement le 'bloc de la construction'.

Au niveau de dynamiques territoriales et démographiques ensuite, on assiste à une inversion de tendance, c'est à dire à l'émergence progressive d'une armature de communes qui créeront dans les années à venir et jusqu'à nos jours un véritable système urbain, par le processus de la suburbanisation : en effet « *Cosenza, désormais congestionnée par le rassemblement excessif de population et d'activités relativement au degré d'organisation urbaine* » (Stancati, 2002 : 31), mais aussi à cause de la saturation des terrains à bâtir, des coûts fonciers élevés et du développement de la motorisation, cède des populations et des activités aux communes de la première ceinture urbaine²⁴. Ce trend se poursuivra durant les deux décennies qui vont suivre²⁵, jusqu' à ce que Cosenza chute à moins de 80'000 habitants durant la décennie 1991-2001. Nous reviendrons plus précisément sur ces mouvements intercommunaux.

Graphique 3



(Source : Istat)

²⁴ Rende, Castrolibero, Mendicino, Zumpano, Carolei, Rovito (voir le maillage spatial en page 71).

²⁵ Nous pouvons rapprocher les propos qui suivent au cas de Cosenza : « *Selon une schématisation amplement partagée par la littérature spécialisée (...) on peut mettre en évidence deux périodes distinctes ou phases. Une première phase, entre les années cinquante et le début des années septante, est caractérisée par la concentration et la polarisation des localisations qui se manifeste comme conséquence de l'attraction dans les villes de masses considérables de forces de travail des campagnes. Une deuxième phase, à partir du début des années septante, témoigne par contre d'un ralentissement de la croissance des centres urbains principaux et une reprise des aires périphériques et des centres mineurs. Cette phase de développement et de transformation est appelée 'contre-urbanisation' (...)* » (Emanuel, 1997 :173), « *définie par Berry (1976) comme processus de déconcentration destiné à réduire les dimensions démographiques des principales villes et aires métropolitaines, les densités territoriales des populations et les disparités entre aires urbaines et rurales* » (Emanuel, idem :197).

Comme nous pouvons le voir sur les cartes qui suivent²⁶, globalement il n'y a que six communes qui ont un taux de croissance positif entre 1951 et 1961 (Spezzano Piccolo, Spezzano della Sila, Celico, Castiglione, Rende, Cosenza), parfois insignifiant (Castiglione et Rende, 0,5 et 0,3 %), le taux le plus important étant celui de Cosenza (38%). Si cette tendance à la polarisation du chef-lieu continue la décennie suivante, entre 1971 et 1981, la situation change radicalement. En effet, 23 communes ont un taux positif, certains atteignant des valeurs énormes: il s'agit surtout des communes limitrophes qui formeront bientôt une unique conurbation, à savoir Catrolibero, avec une augmentation supérieure à 180%, Rende avec plus de 90 %, puis Piane Crati (50%) et Mendicino (32%). C'est durant cette décennie que la population de Cosenza commence à décroître, avec une hausse très faible de moins de 5%, mais surtout durant les décennies suivantes, avec des baisses de -19 entre 1981 et 1991 et de -16% entre 1991 et 2001.

L'unique augmentation significative de population durant cette décennie (6000 personnes) à Cosenza se manifeste en majorité dans l'aire de via Popilia, ce qui nous amène au troisième événement principal de cette décennie, la construction des logements sociaux formant le quartier qui sera l'objet d'Urban à peine vingt plus tard. Alors qu'avait été décidée la construction d'autres logements sociaux en ville, vu que les quartiers²⁷ construits dès les années 1930 accueillait déjà d'importantes populations et qu'on projetait de construire une autoroute dans la partie ouest du territoire communal, justement dans les environs d'un des premier quartier (San Vito), le choix de localisation se porta sur l'aire de via Popilia. Comme nous pouvons le voir sur ce graphique, les circonscriptions (cf note 31) centrales (4, 5, 6) perdent beaucoup de résidents, ainsi que la troisième circonscription dans laquelle se trouve le Centro storico. Par contre la septième circonscription dans laquelle se trouve via Popilia est la seule à voir les résidents augmenter à cause de la construction de logements sociaux dont nous avons parlé plus haut.

²⁶ Voir le maillage spatial en page 71.

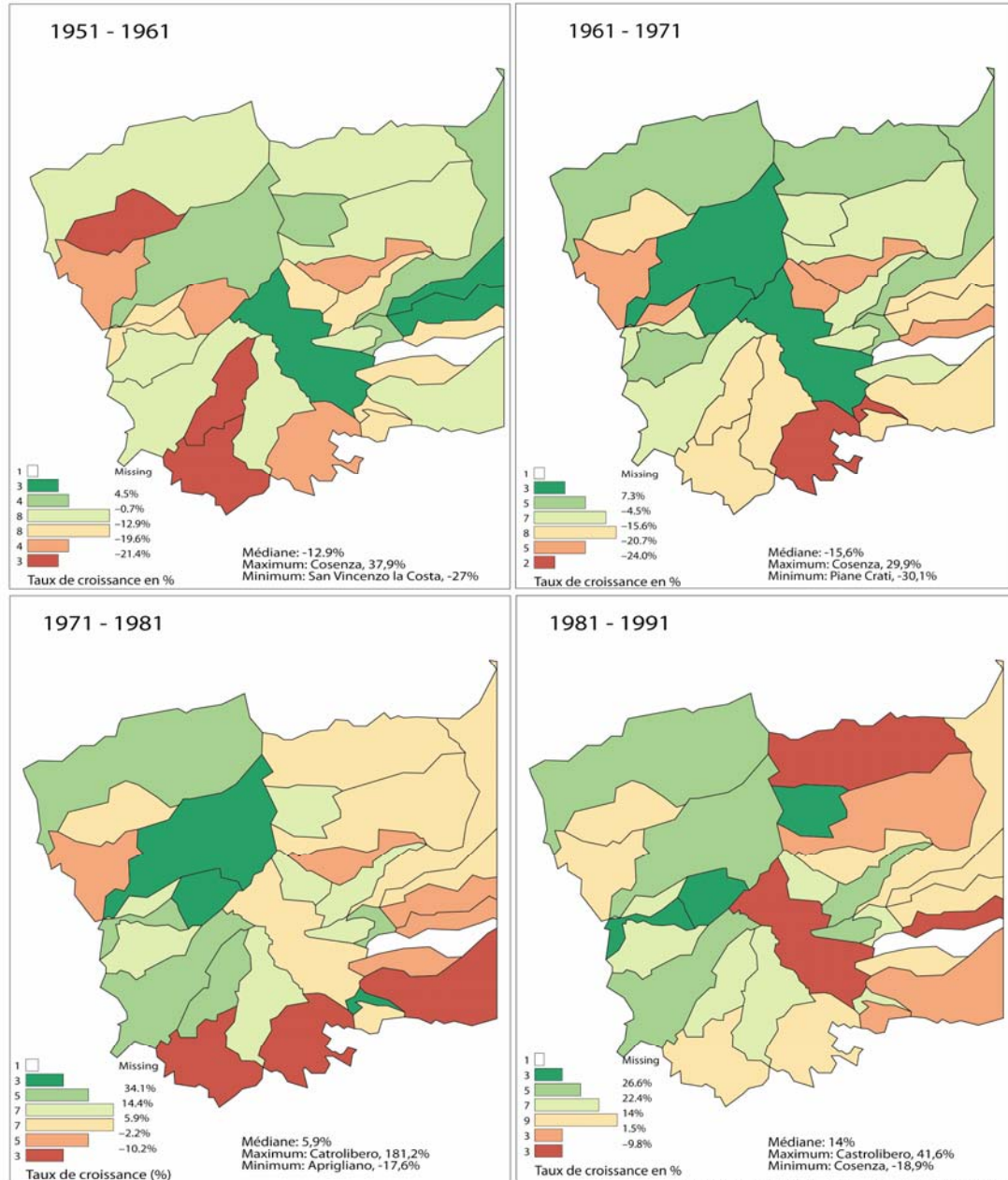
²⁷ San Vito et Torre Alta.

Cartes 5 à 8

Taux de croissance de la population entre 1951 et 1991

Les trente communes de l'aire urbaine

Mise en classe en six quantiles



CARHEMA

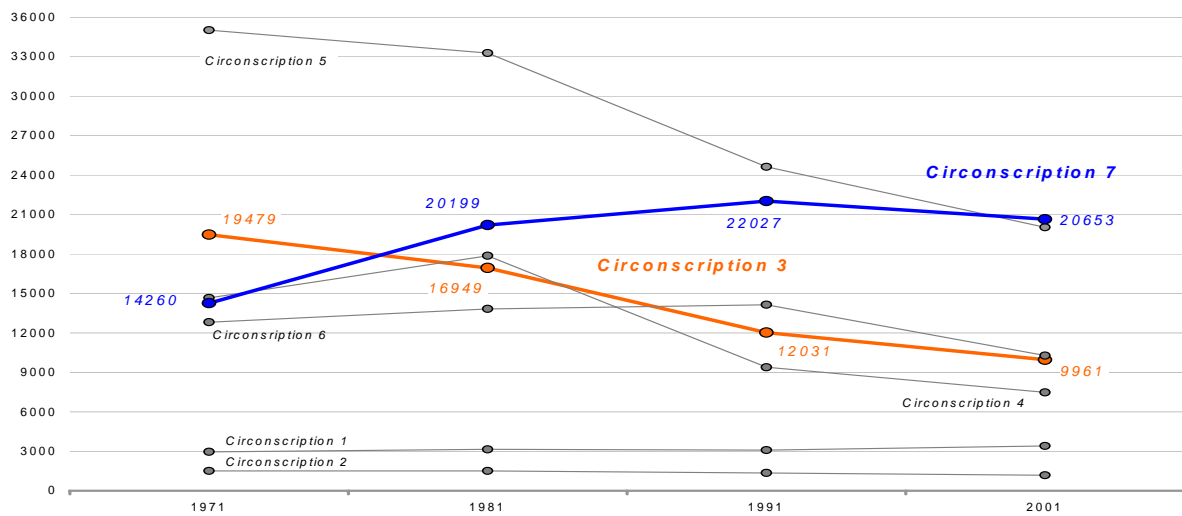
Fond de carte: C. Kaiser, IGUL - UNIL; élaboration: S. Aloise
Stefano Aloise Institut de géographie - Université de Lausanne
Données: Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni, 1951-1991; élaboration S. Aloise
Juin 2006

Ce choix, territorialement très marqué²⁸, puisqu' au delà du tracé ferroviaire et donc séparé du reste du reste de la ville, représente, pour la énième fois, une occasion manquée de rééquilibrage du tissu urbain et social²⁹.

²⁸ Une aire où le plan d'urbanisme de 1949 projetait l'implantation d'activités industrielles !

²⁹ « à Cosenza, la question de l'homogénéité sociale à l'intérieur de l'organisme urbain (...) est irrésolue. La discontinuité de certaines interventions et la concentration massive d'autres peuvent se reconnaître comme les causes principales du processus de désagrégation

Graphique 4 Évolution de la population dans les Circonscriptions de Cosenza



(Source : Servizio statistica e censimenti, Città di Cosenza, 2005)

Le quartier de via Popilia, comme d'autres quartiers du même type en Italie ou en Europe, se caractérisent souvent spatialement par un autre « *mal devenu chronique* » (Vallat, idem : 225), celui de l'enclavement. La résolution de ce problème se trouve d'ailleurs à la base de la stratégie d'Urban qui cherche une recouture de ses quartiers en crise au reste de la ville. Via Popilia l'est à double titre ! D'abord, le quartier est véritablement séparé du reste de la ville par l'ancien tracé ferroviaire qui reliait la ville à la côte tyrrhénienne (cf note 10), avant la création d'une nouvelle gare, complètement excentrée du centre-ville et localisée en face-même du quartier ; nous verrons au prochain chapitre que ce tracé a été complètement abattu et réaménagé dans le cadre du PIC.

« *En relation aux nouveaux standards urbanistiques inspirés à des critères d'une plus grand rendement³⁰, dans les quartiers, les rapports de contiguïté (...) s'amplifient mais, ne s'enrichissant pas de nouveaux contenus et fonctions qualifiantes, outre à celle de l'habitat, proposent un sens de profonde désolation et inachèvement. Fermés comme ils sont dans leur périmètre abstrait ressentant fortement du 'plan', ils se montrent incapables d'établir des formes d'intégration avec le milieu environnant et ainsi, limités dans l'expressivité de leur propre logique de projet insensible à ce qui*

sociale présent dans la ville, dont les reflets se traduisent par une intégration manquée de vastes aires urbaines. En conséquence il se réalise une croissance dimensionnelle dans le cadre de laquelle le concept de globalité de la trame, dans ses caractères physiques, fonctionnels et sociaux, ne se réalise pas ». (Barresi, idem :62)

³⁰ Vallat, à propos de Gênes : « *Tours et barres de grandes dimensions occupent de très vastes emprises rapidement construites grâce à l'utilisation systématique des techniques de la préfabrication lourde qui étaient alors -années 1960-préférées à tout autre ».* (Vallat, 2004 : 215)

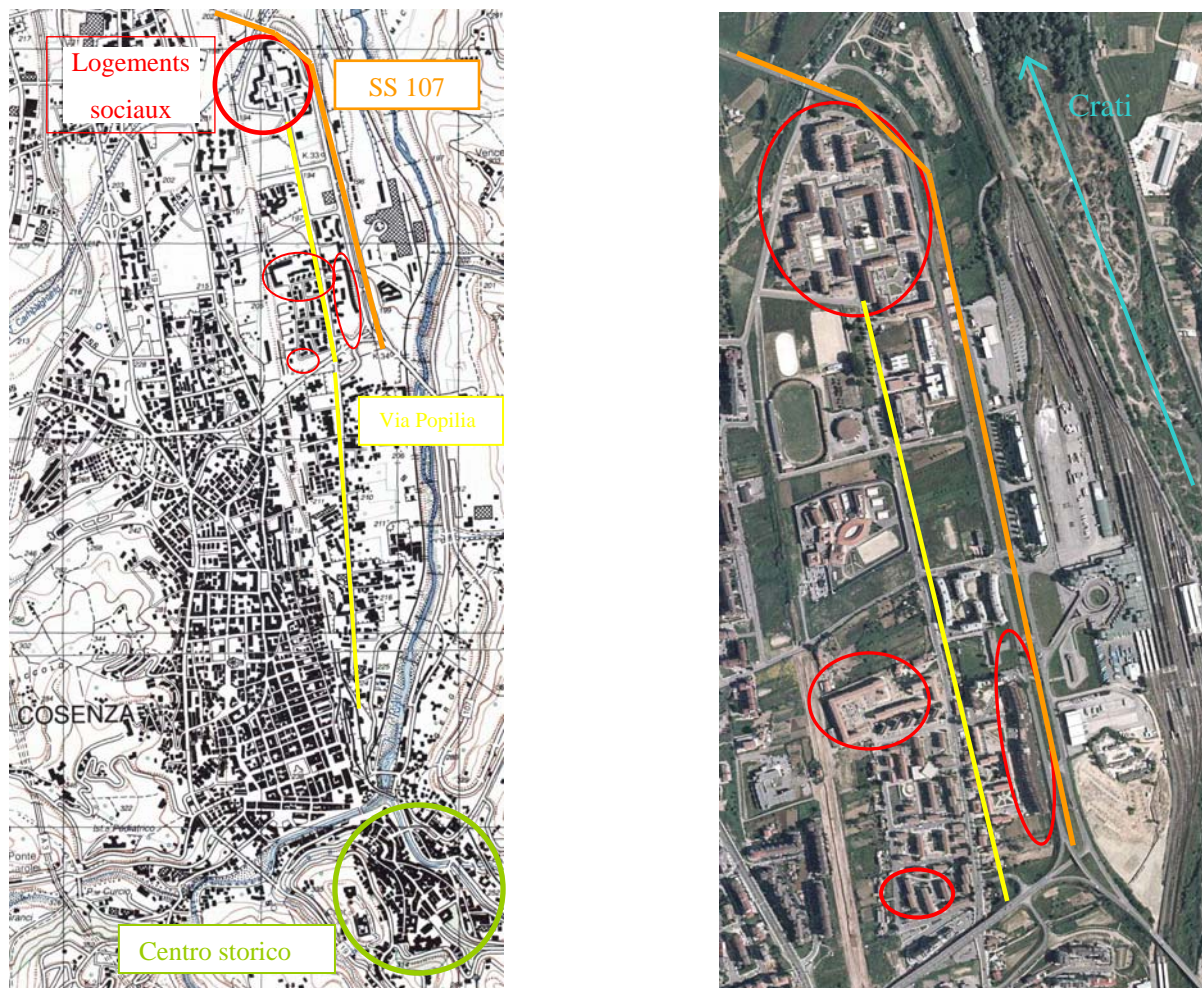
arrive autour et privés de lieu de consommation communs ils revendiquent, toujours et malgré tout, à juste titre, le caractère d'un épisode de l'immobilier qui relève du singulier » (Barresi, idem : 63).

Photos 1 et 2 Immeubles dans le quartier de via Popilia. (Source : SA, 2005)



Ensuite, l'extrémité du quartier, qui représente, à peu de choses près, le dernier environnement construit de la commune vers le nord, est enclavé dans un véritable 'coude' formé par virage qu'effectue la 'SS 107', une route équivalente à nos routes cantonales qui relie Cosenza à Rende par le nord. Etant donné que « *les nouveaux quartiers construits en périphérie à partir des années 1960, ont été ajoutés à l'aire urbaine pièce par pièce, comme dans un puzzle* » en termes de système routier « *il n'y a pas eu de programmation pour articuler les différentes zones les unes aux autres si bien qu'il ne leur a pas été fourni une pluralité d'itinéraires, et aucune possibilité de diversification des raccordements n'a été établie. Cette structure particulière du réseau routier a généré un enclavement radical. Il s'est accompagné de l'éclatement et l'isolement des agrégats de constructions. (...) Partout où les quartiers neufs sont apparus, ils sont géographiquement séparés de la ville constituée. La limite de cette dernière est morphologiquement visible grâce à la saignée des autoroutes intra-urbaines* » (Vallat, idem : 225, 227). L'impression, dans cette aire, est véritablement celle d'une périphérie enclavée loin de tout.

Carte 9 (extrait de la carte topographique de Cosenza, 1986) et photo 3 (extrait de la photo aérienne de Cosenza). (Sources : IGM et Di Mauro, Dipiter, Unical, 2005 ; élaboration : SA)



En général, les quartiers de logements sociaux en Italie, « *décrépis, lieux de nombreux trafics, illustration du cercle vicieux de la misère, désastre paysager, financier et social* » (Vallat, idem : 217) manifestent aussi des problèmes d' « *exclusion sociale dont souffrent les habitants des quartiers excentrés* » ce qui « *renforce l'isolement* » (Vallat, idem : 229). Même s'il existe une certaine mixité sociale le long de la via Popilia et qu'il n'y a de loin pas que des familles précaires qui y habitent, les considérations générales reportées plus haut sont en partie valables pour le quartier. Il nous est difficile de quantifier ou de caractériser le potentiel 'malaise social' de l'aire car nous n'avons pas fait de recherche dans ce sens. Nous pouvons évoquer deux 'sphères' produisant des discours sur le quartier, lesquelles le caractérise dans ce sens : d'une part la presse et les médias locaux relatent parfois des événements criminogènes originaires de via Popilia (racket, trafic de drogue, vol, attaque à main armée...), et d'autre part l'opinion publique pour qui il est évident, en Italie en général, et dans notre cas à Cosenza, que les '*case popolari*' (les logements sociaux des quartiers populaires) sont des lieux qui regroupent des gens face auxquels il faut se méfier et qui offrent des mauvaises conditions de vie.

Regardons quelques statistiques³¹ que nous avons pu récolté et que nous avons élaborées. Pour 1991, le taux de chômage est supérieur dans l'aire Urban que dans le reste de la ville, mais il est inférieur dans la Circonscription 7 respectivement à Cosenza. Le taux d'activité³² est plus important dans la ville de Cosenza (62,68%) que dans les deux autres circonscriptions (55,12 pour la troisième et 56,08 pour la septième). La part de jeunes à la recherche d'un premier emploi, en 1991, est plus importante dans la troisième circonscription (20,9%) que pour la ville dans son entier (19,2%).

Tableau 5 Indicateurs socio-économiques des quartiers Urban et de Cosenza

Indicateurs	Circonscription 3		Circonscription 7		'aire URBAN ³³ ,		Cosenza	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Part de familles nombreuses (6 comp. et plus)	7,1%	5,0%	8,4%	8,1%	7,9%	7,0%	5,6	4,2%
Part de licenciés universitaires ³⁴	2,0%	2,2%	4,7%	5,1%	3,8%	4,1%	8,3%	11,5%
Part des analphabètes et des sans titres	25,2%	14,4	20,0%	11,9%	21,8%	12,7%	16,8%	9,1%
Taux d'activité ³⁵	55,12%	n.d	56,08%	n.d	55,6%	n.d	62,68%	n.d
Taux de chômage ³⁶	44,48%	n.d	38,01%	n.d	41,25%	n.d	39,48%	n.d
Part des personnes à la recherche d'un premier emploi	20,9%	n.d	17,1%	n.d	18,4%	n.d	19,2%	n.d
Part des habitants de 65 ans et plus	20,5%	25,5%	12,3%	21,8%	15,2%	23,0%	20,1%	30,3%

(Source : Servizio statistica e censimenti, città di Cosenza, 2005 ; Soda, 2004)

Pour ce qui concerne les statistiques du travail, nous pouvons être plus précis pour 2001 comme le montre les graphiques qui suivent. Alors que les habitants de via Popilia représentent 18,3% de la population urbaine et la majeure partie de la Circonscription 7 (64,7%), les travailleurs du quartier ne représentent que 14 % environ des travailleurs de la septième circonscription et que le 2% environ de tous les travailleurs de la ville.

³¹ Malheureusement, le service communal ne dispose pas de statistiques relatives aux quartiers mais à une entité sub-communale plus grande, la circonscription. Celle-ci regroupe plusieurs quartiers, ce qui représente un biais pour caractériser les quartiers singulièrement. Par exemple, la Circonscription 7 dont fait partie via Popilia regroupe aussi d'autres quartiers appartenant au centre ville ou se positionnant le long d'axes centraux. Ceux-ci sont donc beaucoup plus vigoureux, par exemple du point de vue économique. Pour 2001 par contre, nous disposons de quelques chiffres sur le travail relatifs à via Popilia uniquement. Ainsi il en est de même pour la Circonscription 3 dont fait partie le quartier des la vieille ville : cependant dans ce dernier cas nous avons été informé que le Centro storico et la Circonscription 3 coïncident à peu de choses près d'un point de vue statistique.

³² La population active (personnes occupées, au chômage, à la recherche d'un premier emploi) sur la population entre 15 et 64 ans.

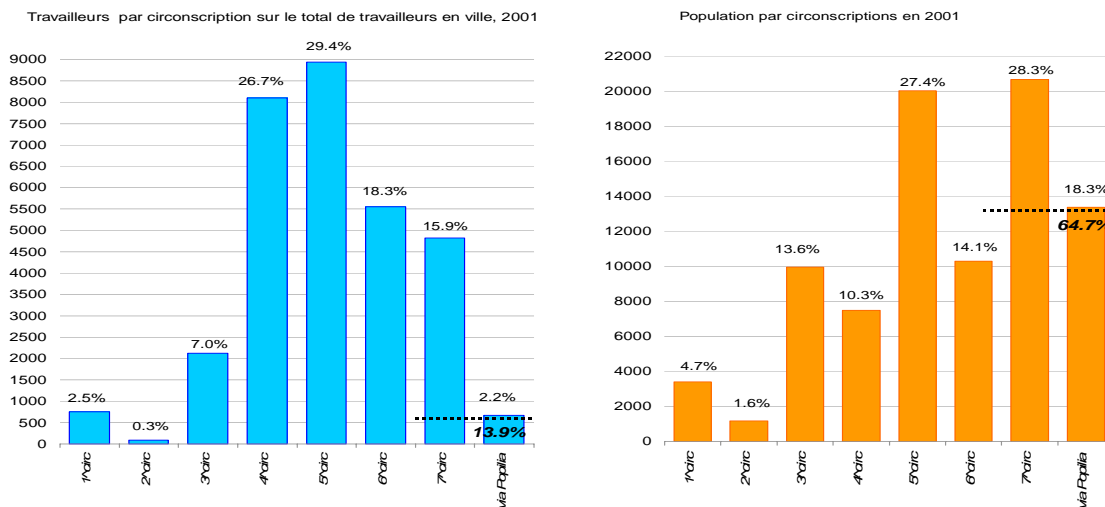
³³ Dans l'aire Urban, Soda (2004) inclut également la Circonscription 6

³⁴ Les catégories recensées sont : analphabète ; sans titre ; école primaire ; certificat école secondaire ; baccalauréat ; licence universitaire.

³⁵ Selon Soda (2004)

³⁶ Selon Soda (2004)

Graphiques 5 et 6



(Source : Servizio statistica e censimenti, Città di Cosenza, 2005)

Les chiffres relatifs aux familles peuvent aussi fournir une indication quant au niveau de vie : ainsi, en 1991 comme en 2001, la part des familles nombreuses est systématiquement plus haute dans l'aire URBAN que pour le reste de la ville, parfois à hauteur du double (en 2001, 8,1 % pour la septième circonscription contre 4,2% à Cosenza).

De même, les indications relatives à l'instruction sont très importantes dans notre cas dans le sens où c'est sur la base de la constatation que certaines catégories sociales manquaient d'une formation suffisante à via Popilia, que l'Administration communale a cherché de mettre en place, dans le cadre du PIC, des mesures de 'récupération sociale', par le biais de mesure visant la formation de base. Les analphabètes ainsi que les individus sans titre d'étude, même s'ils montrent une tendance générale à la baisse entre 1991 et 2001, sont toujours en plus grand nombre dans les quartiers de l'aire Urban qu' à Cosenza. La part des personnes ayant une licence universitaire est également plus basse, selon les quartiers et les dates, entre trois à cinq fois moins environ dans l'aire Urban.

En ce qui concerne la formation et l'instruction en général, certaines aires de l'Italie, dans le sud et à Cosenza particulièrement, souffrent d'un mal intimement lié à des conditions de vie particulières aux 'quartiers en crise', qui touche les très jeunes générations, l'évasion scolaire. Ceci les empêche de s'introduire dans les filières de formation supérieure et du marché du travail. L'absence de formation dans le parcours d'un enfant et/ou d'un adolescent semble être parmi les premières causes d'exclusion et de marginalisation des dynamiques sociales et économiques. Elle amorce un cercle vicieux au sein duquel, bien qu'il ne se vérifie pas automatiquement et ne peut pas être évoqué de manière déterministe, les jeunes risquent potentiellement de s'insérer dans les filières de la micro-criminalité et

de la délinquance³⁷. Contextuellement, « *parmi les indicateurs qui donnent une poussée majeure au phénomène -de la criminalité des mineurs- dans cette aire de l'extrême sud³⁸, outre aux indices de pauvreté des noyaux familiaux et à la micro et macro violence contre les personnes (...) il faut mentionner aussi ceux qui sont dus à des formes de marginalité liée à l'évasion scolaire, au manque d'un travail stable, au fait de vivre dans des milieux délabrés et d'autres encore* ». (Ferraro, idem : 68)

La décennie 1980 se caractérise à Cosenza par la consolidation de la trajectoire du tertiaire et des activités commerciales de son économie ainsi que par la « *l'envahissante présence du secteur publique* » (Cersosimo, idem : 310)³⁹.

Au niveau des dynamiques territoriales, les communes des couronnes continuent leur poussée démographique même si de manière plus contenue. C'est Rende qui attire le plus de personnes, non seulement de par sa contiguïté avec Cosenza, mais également par sa capacité à catalyser des activités économiques. De plus, la localisation de l'université demeure un facteur incontestable d'attraction, et a pour conséquence directe une augmentation du parc logement (qui a continué durant la décennie suivante et qui continue aujourd'hui encore) pour accueillir des étudiants⁴⁰, ainsi que toute une série de nouvelles activités commerciales qui y sont liées. Le trend démographique négatif de Cosenza est du « *à une politique urbanistique erronée, en ce sens que l'on avait préféré bloquer une quelconque hypothèse de développement et de requalification urbaine en faveur de la dilatation anormale de logements sociaux,⁴¹ de sorte que la classe moyenne des professions libérales et 'de bureau', en*

³⁷ Le phénomène de la délinquance des mineurs est un phénomène qui, « *en Calabre est en train de connaître une évolution propre, liée surtout aux changements intervenus dans l'organisation mafieuse et au circuit de ses propres affaires illicites, désormais activé au trafic et au deal de stupéfiants. Dans cette optique le recrutement de la main d'œuvre mineure pour le deal de stupéfiants, mais aussi pour la gestion de la petite délinquance, ne semble pas représenter un gros problème. Ceci si l'on prend en compte principalement les conditions économiques désavantagées des familles, d'où proviennent les petits dealers, ainsi que pour le fait de ne pas être punis en dessous de quatorze ans* ». (Ferraro, 1989 : 65)

³⁸ L'auteur se réfère à la ville de Reggio de Calabre, à la pointe sud de la région formant les détroit de Messine avec la Sicile.

³⁹ Durant la décennie 1980, « *Cosenza est devenue pour plusieurs raisons dépendante des flux de dépenses publiques. Cette dépendance macro-économique s'extériorise autant directement qu'indirectement. Sur le versant direct, à travers les transferts monétaires sous forme de salaires aux fonctionnaires et de pensions, subsides et contributions aux personnes et aux entreprises. Dans les bureaux périphériques de l'Etat, de la Région, de la Province et de la Commune, ainsi que dans toutes les structures s'appuyant sur le public et le parapublic sont employés actuellement plus de la moitié des actifs totaux. Il s'agit d'une masse de travailleurs qui effleurent les 20'000 unités et qui reçoit annuellement des rétributions nominales pour presque 500 milliards de lire -si l'on appliquait les taux de change d'aujourd'hui, cela ferait 250 millions d'euros donc 375 millions de francs-, auxquels il faut sommé plus de 200 milliards de liras -150 millions de francs- reçus sous forme de pensions, subsides et transferts divers, et qui couvrent plus de la moitié de l'entier du revenu disponible de la commune. Indirectement, la charge publique pour salaires et dépenses et à la base de l'énorme croissance du commerce, des organismes de crédit et d'assurance, des services à la personne et, souvent, de la survivance de différentes petites entreprises industrielles autochtones* ». (Cersosimo, idem: 312-313)

⁴⁰ C'est alors la seule université en Calabre, elle attire donc, aujourd'hui encore, environ 30'000 jeunes de toute la région qui logent sur place et rentrent chez eux en fin de semaine.

⁴¹ Dans le même sens, Cersosimo soulève également, en plus de l'épuisement quasi total de terrains libres, « *l'absence de programmes, publiques et privés, de récupération du patrimoine immobilier en état de dégradation avancée autant dans le centre historique que dans la*

particulier de jeunes couples, avaient préféré résider dans les quartiers des nouvelles communes ». (Stancati, idem : 31)

Du point de vue de la morphologie urbaine, Cosenza et Rende forment maintenant une conurbation et le territoire urbain est désormais caractérisé par un continuum qui regroupe également la commune de Castrolibero.

Dans ce contexte, « *le centre historique ancien ne représente plus qu'un quartier périphérique et dégradé* » (Cersosimo, idem : 311), malgré sa contiguïté avec la ville nouvelle : celle-ci s'est tournée vers le nord, tandis que le noyau ancien, tout au long du XX^{ème} siècle a subi une véritable 'périphérisation' et abandon. Dans les années 1980 et 1990, le Centro storico pouvait apparaître au citadin avec « *les immeubles souvent délabrés et les rues sales, mal éclairées et encombrées de véhicules* » (Tiano, 2004 : 180), et peut-être encore en proie à la prostitution dans certaines de ses îlots⁴². Il s'en dégage « *l'image -aujourd'hui encore- d'un habitat central délabré, pittoresque et fascinant* »⁴³. (Vallat, idem : 207)

Aujourd'hui « *l'aire urbaine cosentine* » se configure comme « *une structure complexe et polycentrique, formée par deux centres majeurs, Cosenza et Rende, désormais soudés en une unique conurbation de plaine, et par la couronne de petits et très petits centres (...) localisés sur les collines dont les versants constituent un bassin naturel se refermant en amont -au sud- de la Vallée du Crati. Il s'agit, en effet, d'une concentration urbaine qui, s'étant déjà historiquement formée comme système réticulaire (Cosenza et ses 'Casali'⁴⁴) et donc dotée d'une identité et cohésion propre* », résulte aujourd'hui de « *dynamiques d'intégration dans les fonctions, dans son assise territoriale, infrastructurelle ainsi que dans les pratiques et les modes de vie des habitants, qui l'informent comme un système urbain intégré (...) et comme système social territorial doté d'une identité autonome et évidente dans le contexte régional* ». Ceci est surtout valable pour les « *deux centres primatiaux, (...) un unique core urbain, (...) déjà bien structuré autour des principaux marqueurs d'identité et de conteneurs de fonctions élevées ou de valeur (le centre de Cosenza et, en particulier, sa vieille ville) et aux moteurs de l'innovation et du développement (l'Université, le système de la recherche scientifique*

ville 'nouvelle'. » (Cersosimo, idem : 310) Faute de politique urbaine peu sensible et/ou ignorante face aux potentialités de la régénération et du développement durable, préférant ainsi l'étalement, voire inexistence tout court de politique urbaine.

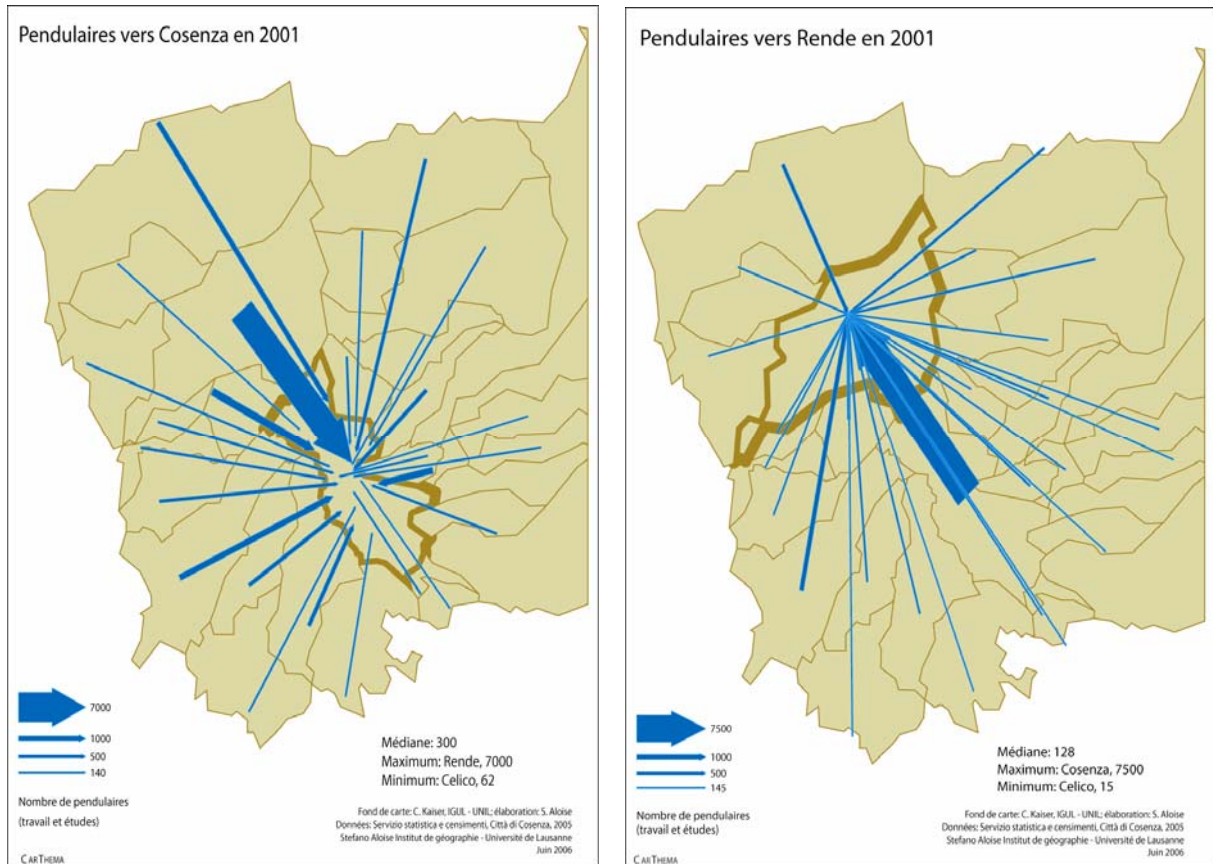
⁴² Santa Lucia

⁴³ En Italie en général, mais ceci est aussi parfois le cas à Cosenza, « *les immeubles vétustes sont presque toujours d'anciens palais prestigieux dont les appartements nobles ont été découpés au cours des siècles en logements étroits et malcommodes* ». (Vallat, idem : 207)

⁴⁴ Les « *Casali* » sont des implantations qui ont traversé les siècles : elles ont d'abord été formées comme de petits forts militaires à l'époque romaine, puis, s'étant progressivement consolidés, ils ont configuré le territoire en réseau, constituant les communes actuelles du système urbain. Ils représentent donc une permanence territoriale.

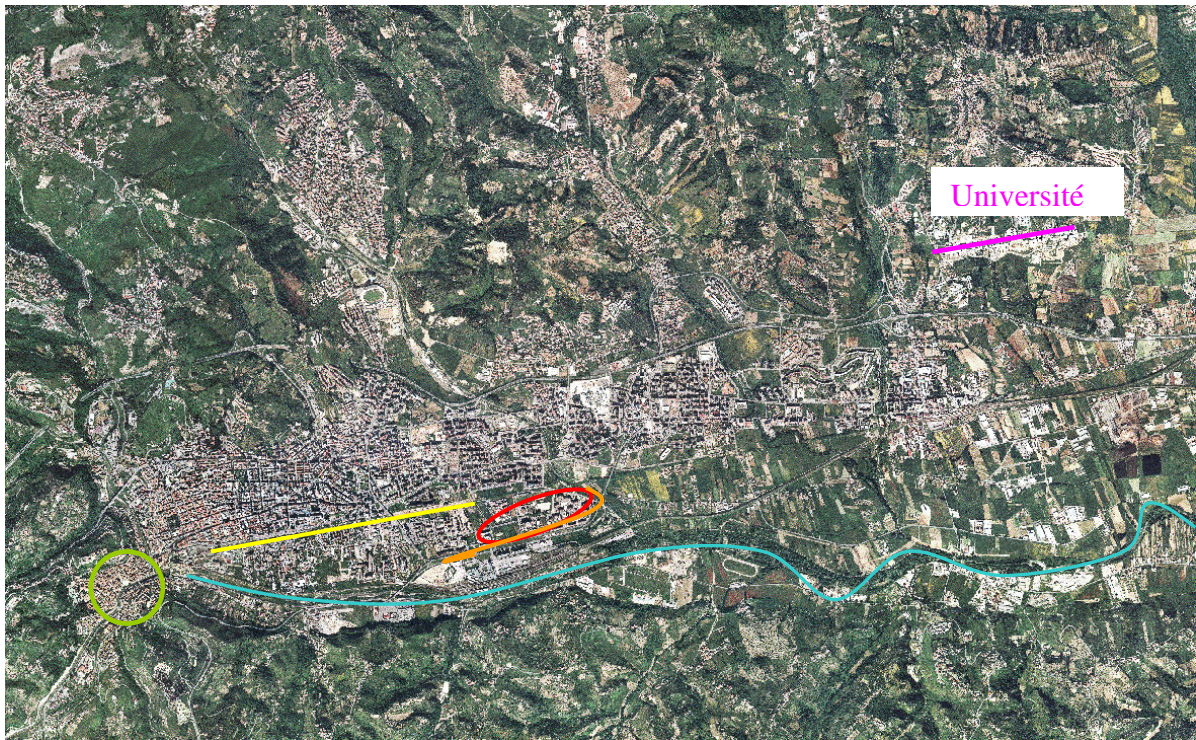
et technologique qui lui est reliée et, en mesure plus modeste mais significative pour cette échelle, l'aire industrielle de Rende) ». (PSU, 2001: 119)

Cartes 10 et 11



Comme le montre les cartes de flux représentant les pendulaires vers Cosenza et Rende, on voit clairement que la mobilité est très accentuée surtout entre les deux communes principales de la conurbation (presque 15'000 personnes). Ceci est normal étant donné qu'elles concentrent la majeure partie des activités, ainsi que l'Université pour Rende. Globalement Cosenza reçoit plus de pendulaires (environ 20'000 contre 13'000 environ pour Rende), surtout des communes limitrophes ou les plus proches (Castrolibero, 1780 ; Mendicino, environ 1200 ; Montalto, environ 1000 ; Trenta, environ 1400). Rende reçoit également le plus de pendulaires des mêmes communes (Castrolibero, Montalto, Mendicino) que pour Cosenza, celles-ci se configurant donc comme des communes résidentielles.

Photo 4 Conurbation de Cosenza, Rende et Castralibero



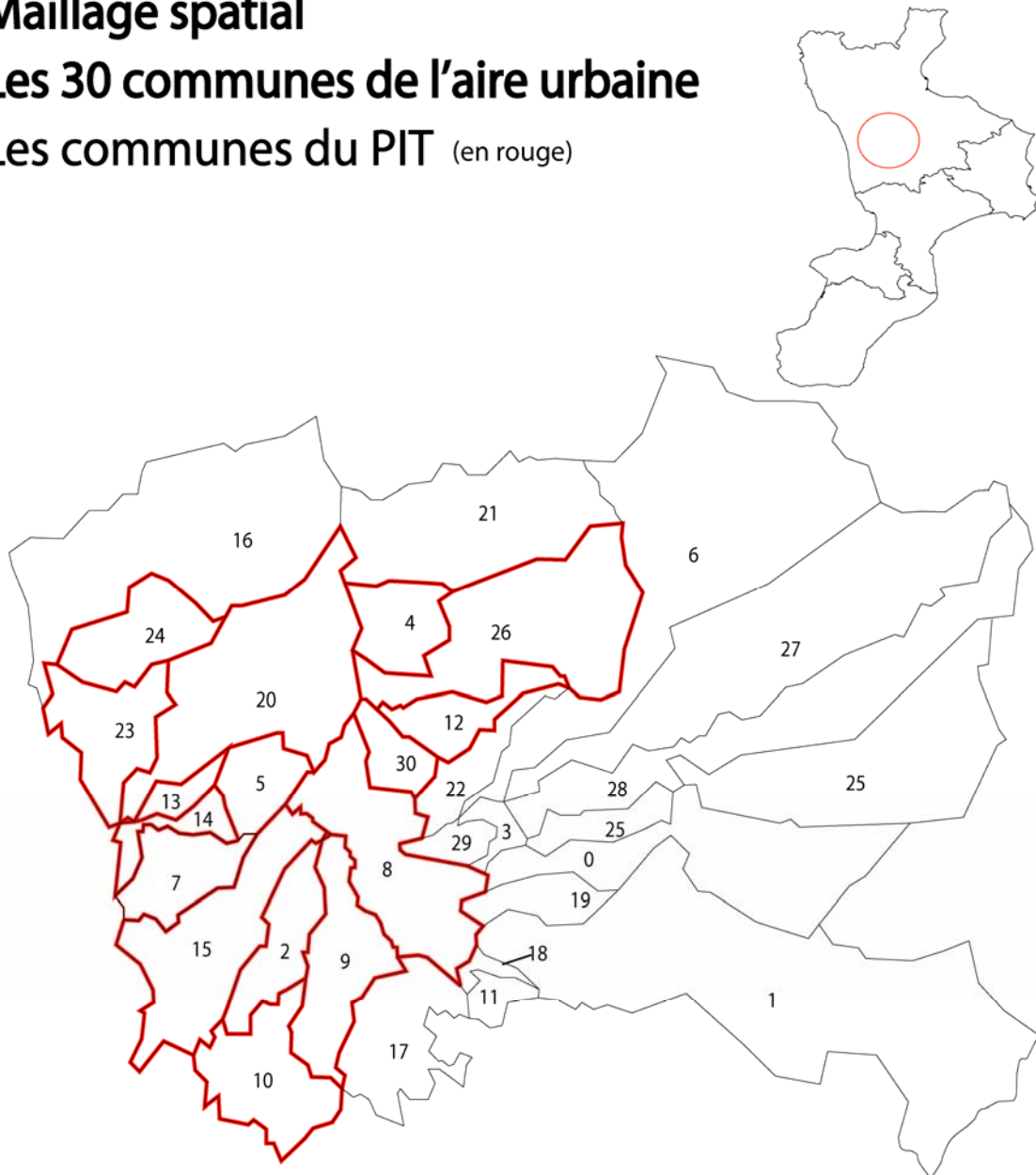
(Source : di Mauro, Dipiter, Unical, 2005 ; élaboration : SA)

Carte 12

Maillage spatial

Les 30 communes de l'aire urbaine

Les communes du PIT (en rouge)



- | | | |
|------------------|------------------------|---------------------------|
| 1. Aprigliano | 11. Figline Vegliaturo | 21. Rose |
| 2. Carolei | 12. Lappano | 22. Rovito |
| 3. Casole Bruzio | 13. Marano Marchesato | 23. San Fili |
| 4. Castiglione | 14. Marano Principato | 24. San Vincenzo la Costa |
| 5. Castrolibero | 15. Mendicino | 25. Serra Pedace |
| 6. Celico | 16. Montalto Uffugo | 26. San Pietro in Guarano |
| 7. Cerisano | 17. Paterno Calabro | 27. Spezzano della Sila |
| 8. Cosenza | 18. Piane Crati | 28. Spezzano Piccolo |
| 9. Dipignano | 19. Pietrafitta | 29. Trenta |
| 10. Domanico | 20. Rende | 30. Zumpano |

CHAPITRE 4 DESCRIPTION DU PIC A COSENZA ET DES INTERVENTIONS : OBJECTIFS, STRATEGIE ET CONTENUS

Le PIC a permis à l'Administration communale de « *donner un aspect dynamique et complet au dessein de récupération de la vielle ville, avec des égards particuliers aux problèmes de la collectivité, des difficultés sociales et à l'insertion d'une telle réalité dans un circuit productif et civil* »¹. Il s'inscrit donc d'emblée dans une « *activité significative* » d'intervention envers le *Centro storico* déjà entamée par l'Administration communale, qui cherche à le faire « *devenir le collant et l'instrument unificateur (...) pour le territoire et les citoyens* »². Un des objectifs fondamentaux et premiers est la valeur instrumentale et rationnelle du Programme (un point que nous développerons en détail au chapitre 5).

L'horizon idéal auquel entend arriver l'Administration communale, sur la base des objectifs spécifiques de chaque mesure et de leurs interdépendances, est celui d' « *améliorer de manière durable les conditions de vie des habitants des zones les plus pauvres et socialement dégradées de la ville* ».

Etant donné les fractures ataviques du territoire urbain et la contiguïté des quartiers-cibles, l'objectif principal et le plus évident du PIC *Urban* à Cosenza consiste avant tout dans l'intégration territoriale de l'aire d'intervention au reste de la ville. Le Programme représente ainsi l'occasion de travailler d'une part de manière interne aux quartiers, en vertu du principe de concentration spatiale des actions, mais également de repenser le système des relations entre les quartiers en crise et le tissu urbain en général.

Ce qui nous amène à la stratégie générale au niveau de la programmation des interventions. D'une part on cherche à établir des liens entre des actions de différente nature (en vertu du principe d'intégration) sur un même lieu; d'autre part on tente d'activer une mise en système de ces actions différentes entre les deux quartiers en question. Ainsi indirectement les relations changent entre l'aire *Urban* et le reste de la ville. On essaye en quelque sorte d'établir des synergies sur deux plans simultanément: les actions et leurs interactions sur différents lieux. Un exemple pourra aider. Sur le premier plan des actions, la vielle ville est concernée directement par trois des quatre mesures que l'on essaye de faire interagir en elles: le lancement des nouvelles activités économiques (mesure 1) et

¹ Selon le document « 3.B.5. *Sous-programme 8 : Cosenza* », non-publié, fourni par un employé de l'administration communale.

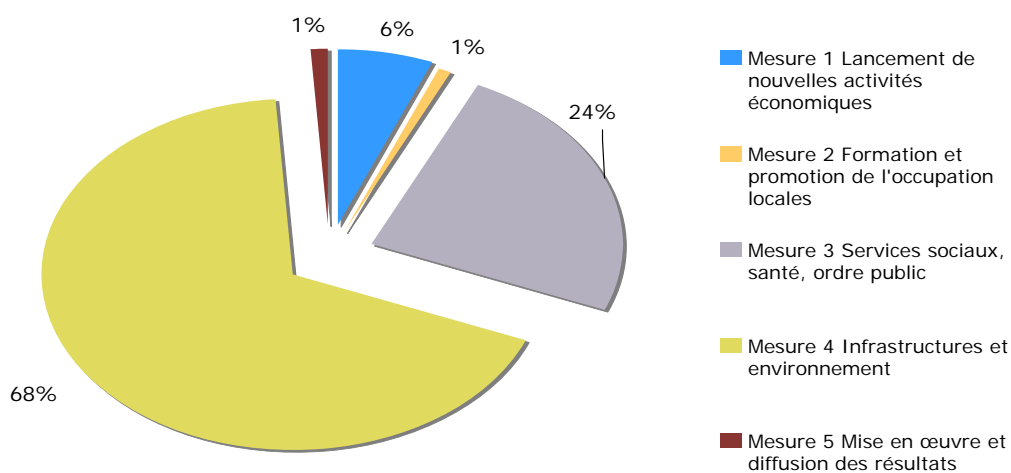
² idem

la relance du secteur de l'artisanat sont soutenus grâce à la formation d'une nouvelle main d'œuvre formée par les jeunes du quartier au sein des écoles-chantiers et des cours de formation, dans les deux quartiers (mesure 2), et prend place dans un contexte physique régénéré à travers le 'restyling' de la vieille ville (prévu par la mesure 4). Au sein de cet environnement urbain requalifié et réinvesti par une nouvelle activité économique prennent place des services sociaux et culturels innovants comme la 'Casa delle Culture'.

Sur le deuxième plan des interactions entre lieux, on essaye d'abord de distribuer les effets des actions entre un quartier et un autre. Par exemple, en ce qui concerne les écoles-chantiers, celles-ci sont également destinées aux chômeurs de longue date de via Popilia, bien que les postes de travail potentiellement créés iront se localiser dans la vieille ville: on cherche donc ainsi un lien fonctionnel et des flux entre les deux quartiers. Ensuite, par la quatrième mesure, on prévoit également de rompre les barrières physiques entre via Popilia et le reste de la ville, notamment par le pont sur le Crati (liaison avec Gergeri) et surtout viale Parco. La stratégie du PIC comporte une visée redistributive (on cherche à terme une certaine cohésion territoriale) mais également systémique et globale, on pourrait dire stratégique, puisque il cherche à créer des conditions de croissance dans des portions de territoire singulièrement, mais en relation à un ensemble plus global, la ville.

Regardons de manière synthétique la structure des interventions et leur poids financier relatif au moyen d'un graphique.

Graphique 7 Répartition des fonds Urban selon les Mesures d'intervention
(Source : Comune di Cosenza)



Comme nous pouvons le constater, la part de loin la plus importante des financements est destinée à

la quatrième mesure, pour les interventions infrastructurelles ‘lourdes’. La part adressée à la formation est insignifiante : ainsi le principe d’intégration ne serait appliqué qu’en théorie, le PIC faisant preuve d’une inclinaison aux réalisations de nature infrastructurelle avec peu d’égards aux actions dans le domaine social. Il manifeste ainsi une tendance ‘à l’italienne’ comme nous l’avons vu au chapitre 2. Nous remarquons cependant qu’environ un quart des financements est destiné à des réalisations certes infrastructurelles, mais dont la visée est exclusivement sociale (Mesure 3). De plus sous la mesure 4 certaines œuvres cherchent, au niveau de leur programmation, des retombées sociales (Pont sur le Crati, Casa delle Culture). Nous reportons également dans le détail les interventions du PIC dans le tableau qui suit.

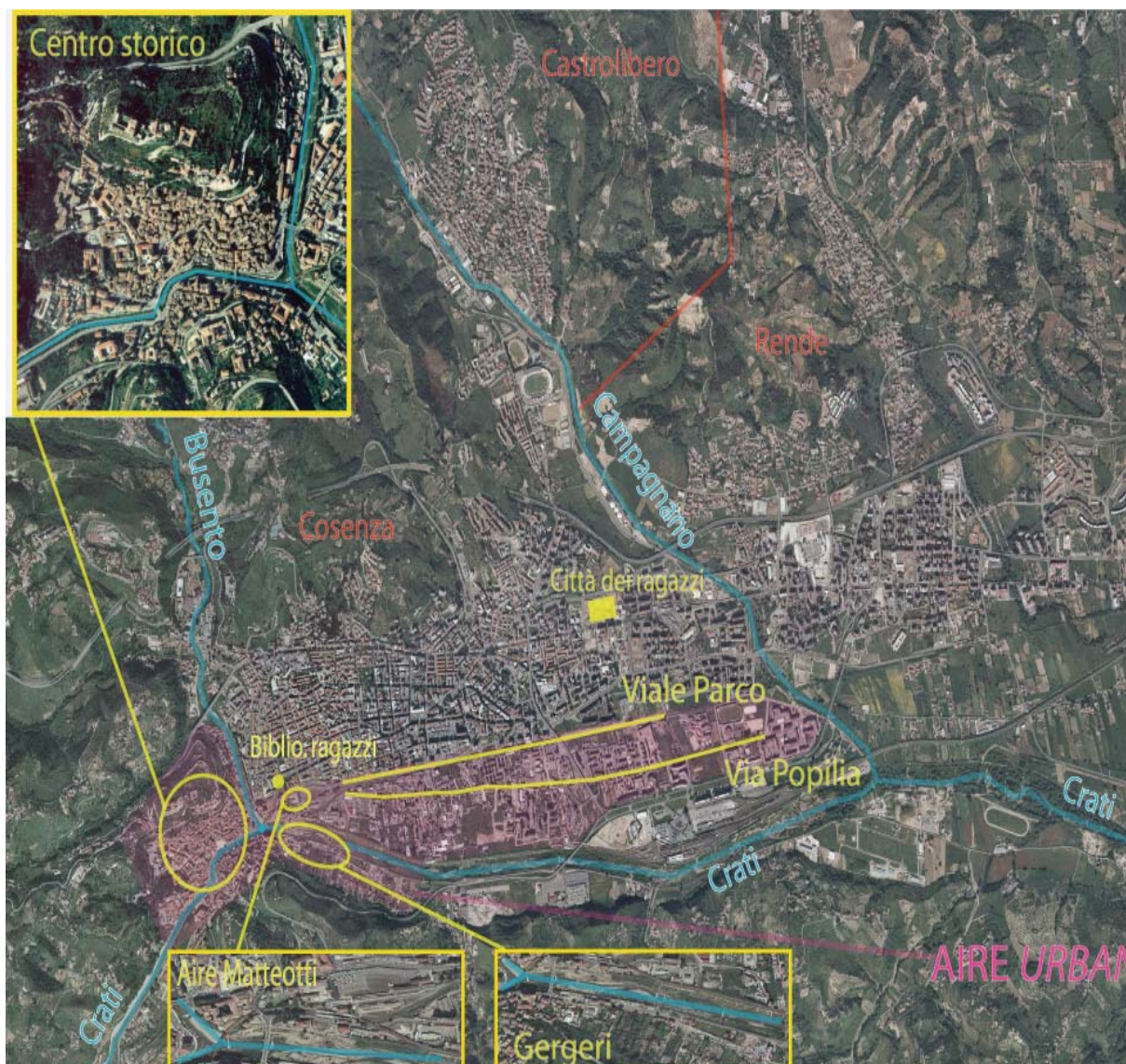
Tableau 6 Répartition des fonds selon les interventions

Mesures et labels	Interventions	Coût, euro	Coût, %	Coût, total	Quartier
Mesure 1 Lancement de nouvelles activités économiques	-Contributions financières au soutien des ateliers artisanaux -Création de nouvelles activités commerciales	1'258'462	6%	1'258'462	Centro storico
Mesure 2 Formation et promotion de l'emploi	-Écoles-chantiers -Cours de formation aux métiers de l'artisanat -Formation, assistance et récupération sociale (cours de langue)	309'874	1%	309'874	Centro storico et via Popilia
Mesure 3 Services sociaux, santé, ordre public	-Città dei Ragazzi -Biblioteca dei Ragazzi -Laboratoire informatique « Centro storico » -Aire de pétanque	4'870'610 129'114 320'203 144'412	24%	5'464'340	Zones contiguës et Centro storico
Mesure 4 Infrastructures et environnement	-Requalification de Corso Telesio -Requalification de Piazza XV Marzo -Requalification de Piazzetta Toscano -Rénovation et récupération fonctionnelle de l'ancien 'Hôtel Bologna' -Casa delle Culture, ancienne mairie -Récupération de l'ancienne gare ferroviaire, aire de Piazza Matteotti -Pont sur le fleuve Crati -Viale Parco -Actions d'urbanisation à via Popilia -Aménagement de Piazza dei Bruzzi	2'076'157 306'209 1'053'572 787'843 1'650'990 1'285'295 1'788'399 4'679'492 1'119'679 547'844	68%	15'295'479	Toute l'aire Urban, mais Centro storico principalement
Mesure 5 Mise en œuvre et diffusion des résultats	-Communication en général -Réseaux, séminaires transnationaux -Comité de surveillance	103'739 101'484 38'231	1%	243'544	/
			100%	22'571'699	Aire Urban

(Source : Comune di Cosenza) ; élaboration : SA (Conversion liras-euros : <http://www.racine.ra.it/ipartusi/convertieuro.htm>.)

La figure suivante nous permet de constater la contiguïté des quartiers qui forment l'aire *Urban*. Il s'agit la vieille ville (Centro storico) et du quartier déterminé par le tracé de via Popilia, au-delà de la confluence, la périphérie orientale. Les interventions ont été exécutées également dans des zones contigües aux deux quartiers (aire de Piazza Matteotti et de Gergeri), permettant ainsi de provoquer des effets au-delà des aires strictement délimitées par les deux quartiers. Selon les informations fournies par l'administration communale, « l'aire s'étend sur une superficie d'environ 315 hectares, représentant moins de 10% de la superficie communale et habitée par plus d'un quart de la population totale de la commune » (cf note 1).

Schéma 4 Délimitation de l'aire Urban



(Source : Photos aériennes : di Mauro, Dipiter, Unical; élaboration : SA)

Nous présentons maintenant mesure après mesure les interventions réalisées et leurs objectifs en vérifiant leur accomplissement.

La mesure 1

La mesure 1 a pour objectif de contribuer financièrement au soutien des ateliers artisanaux et au lancement de nouvelles activités commerciales dans la vieille ville. Cette pratique d'accompagnement avait déjà été amorcée avant le lancement du PIC *Urban*, auquel elle a été intégrée. Cette circonstance, ainsi que la manière dont on a implémenté la mesure 1, seront l'objet d'un traitement plus approfondi au cours du chapitre 5, car elles représentent une nouvelle modalité d'action publique en matière de politique urbaine.

Nous avons vu dans le chapitre précédent comme le territoire communal, a évolué vers une géographie urbaine des fractures surtout en ce qui concerne le Centro storico, qui a souffert de la double contrainte du dépeuplement et de l'abandon de la fonction commerciale. Ces deux fonctions, résidentielles et économiques, sont essentielles pour la viabilité d'un quartier et pour l'activité qui s'y déroule. Si un système territorial, comme peut l'être considéré un quartier, en perd progressivement une ou les deux, les interactions en son sein s'y retrouvent diminuées. C'est ce qui s'est passé à Cosenza avec la migration au-delà des fleuves de la fonction commerciale et économique en général. Il n'est resté à la vieille ville que peu d'activités du secteur traditionnel, tous les corps de métiers appartenant au secondaire de transformation des matières premières, typiques d'une économie locale qui n'a connu que de manière atténuée le secteur du tertiaire supérieur, quant à lui largement diffus dans la ville moderne, où il peut trouver de meilleurs débouchés.

Photos 4 et 5 Ateliers le long de Corso Telesio (Source : SA, 2005)



La mesure 1 a donc indirectement permis de maintenir la présence du secteur traditionnel (activités en tant que métiers et techniques propres du quartier) par effet

d'entraînement, tout en se basant sur la reconnaissance que la fonction commerciale est vitale pour

tenter d'intégrer le centre historique au reste de la ville. Avant la mise en œuvre du PIC, « 80% des locaux de la rue principale de la vieille ville, un temps utilisés par des activités commerciales, sont inutilisés »³. Ainsi les interventions ont permis le financement de 140 activités, dont 65% entièrement neuves et dont 90 avec *Urban*. Il s'agit d'artisans travaillant le fer battu, la céramique, l'osier, la pierre, le bois (ébénisterie...). La seule limite que l'on peut trouver dans cette mesure est le risque d'aller vers une situation de stagnation en termes de production du secteur en question et de l'éventuelle spécialisation des activités dans le sens du 'traditionnel-culturel-artisitique': en effet, la vieille ville s'est configurée petit à petit comme un pôle culturel de premier ordre (notamment grâce à la présence d'institutions importantes -le théâtre Rendano, les bibliothèques, le Conservatoire-...) dans lequel la dimension de 'l'ancien', du 'vieux' et du patrimoine est perçue de manière plus évidente que les autres.

Photo 6 Quincaillerie le long de Corso Telesio (Source :SA, 2005)



La mesure 2

L'objectif de la mesure 2 est celui de la promotion de la formation et de l'occupation dans les deux quartiers. Elle « prévoit des interventions de formation professionnelle et de réinsertion de travailleurs sans occupation dans le circuit du marché du travail, en étroite connexion avec les interventions de récupération de la vieille ville et des incitations aux activités de l'artisanat et du petit commerce prévus par la Mesure 1, ainsi que des interventions d'assistance aux citoyens de faisceaux

³ (cf note 1)

sociaux faibles ou marginalisés et de lutte contre l'évasion scolaire » (Viapiana , 2005)⁴. Ces propos nous permettent d'illustrer la stratégie évoquée plus haut, à savoir celle d'une recherche de complémentarités entre les mesures sur un même lieu et de mise en système entre les deux quartiers. Nous discuterons amplement et plus loin, au chapitre 6, de la portée du principe d'intégration et de son application manquée, en ce qui concerne justement cette deuxième mesure, dans le cadre d'*Urban* à Cosenza.

Voilà comment se déclinent les trois interventions. Les 'écoles-chantiers' sont programmées dans les deux quartiers et les bénéficiaires en sont les chômeurs de longue date. On y sensibilise les individus aux questions de la marginalisation et du chômage et on tente de les diriger vers les métiers de l'artisanat. Cette action se couple donc étroitement avec les cours de formation professionnelle aux métiers de l'artisanat proprement dits, avec la finalité de former un noyau d'actifs dans ce secteur. « *Les cours auront une durée de deux ans et se dérouleront dans les ateliers et échoppes récupérés de la vieille ville. Ainsi on entend fournir des opportunités de formation pour les chômeurs tout en valorisant des activités traditionnelles de l'aire qui risquent de disparaître* ». ⁵

En troisième lieu, on prévoit des interventions de type assistance-formation sous la forme de « *cours de langue en faveur de la communauté rom (environ 200 familles), pour en réduire les niveaux de marginalisation et d'en favoriser l'intégration dans le contexte social et d'occupation du quartier* ». ⁶

7

Mesure 3

Le résultat attendu pour la troisième mesure est celui de fournir des services sociaux de qualité, destinés à une catégorie d'âge particulière, la jeunesse, et à des populations vivant dans tous les quartiers de la ville, donc pas seulement dans l'aire *Urban*. Elle se décline en plusieurs projets.

La *Biblioteca dei Ragazzi*, la 'Bibliothèque des ados', « *le premier exemple de bibliothèque publique pour adolescents dans tout le Mezzogiorno* » (Administration communale, 1998), se présente comme une structure destinée à des utilisateurs de six à quatorze ans, articulée de manière classique avec prêt,

⁴ Selon le document *Il piano Urban di Cosenza*, non publié, fourni par M.F. Viapiana, doctorante au « *Dipartimento di Pianificazione territoriale* » (Dipiter) de l' « *Università delle Calabria* », présenté à l'occasion d'un séminaire au Dipiter lors d'un colloque en avril 2005.

⁵ cf note 1

⁶ cf note 1

espace de lecture-consultation et de jeux et matériel informatique.



Photo 7 Intérieur de la 'Biblioteca dei Ragazzi' (Source : SA, 2005)

La *Città dei Ragazzi*, la 'Cité de la Jeunesse' est un complexe de pavillons, infrastructures ludiques et équipements destinés à accueillir des activités de différents types (comme, par exemple, de sensibilisation au monde de la science) et à divertir les plus jeunes à travers ludothèques, représentations théâtrales et ateliers pour activités manuelles.

Ces deux interventions ont été réalisées avec succès et elles se sont consolidées dans le paysage des infrastructures sociales de la ville au point de devenir des repères tant territoriaux que sociaux pour le divertissement et la socialisation des plus jeunes. Nous pouvons en tirer un bilan sur la base d'un bref entretien informel avec Beniamino Gaudio, responsable de la coopérative qui travaille pour l'organisation au sein de la 'Bibliothèque' et de la 'Cité'. Actif dans ce secteur avant les interventions d'*Urban* il constate que, en termes de services destinés à l'enfance il n'y avait rien, à part une ou deux ludothèques dispersées sur le territoire. Selon lui il a été possible de mettre sur pied beaucoup d'activités dans ces nouveaux cadres: des cours d'informatique, des tournois, l'organisation d'évènements, un soutien didactique et scolaire parfois, en ce qui concerne la *Biblioteca*, dépassant ainsi sa vocation première et devenant petit à petit un centre d'agrégation sociale pour les enfants.

⁷ Nous verrons que sous la quatrième mesure est prévue la construction d'un pont reliant l'aire (de *Gergeri-Sant'Antonio dell'Orto*) où se trouvaient les familles gitanes avant leur déplacement dans des logements sociaux, ailleurs en ville, qui doit compléter l'intégration de cette aire, actuellement vide au reste de la ville.

En ce qui concerne la *Città*, celle-ci est le centre d'activités destinées à l'enfance plus exigeantes en termes de ressources et de temps, puisqu'on y organise également des camps d'été. Monsieur Gaudio s'affiche donc un peu plus vigilant en ce qui concerne cette structure pour laquelle il suggère qu'elle produise de l'argent et des ressources et d'y former des opérateurs pour sa gestion. Ainsi, de par son importance fonctionnelle et financière (une des interventions les plus chères de tout le programme) la structure devrait jouer un rôle de coordination entre des activités destinées à l'enfance sur l'ensemble du territoire urbain, avoir la capacité de créer des projets et un capital de ressources humaines et relationnelles.

Photo 8 Vue de la 'Città dei Ragazzi'



(Source : SA, 2005)

La troisième mesure prévoyait également la réalisation d'un 'Laboratoire informatique pour la vieille ville', un lieu pensé à mi-chemin entre un centre de récolte, de gestion et de diffusion de bases de données concernant le patrimoine construit et artistique du *Centro storico*, son état de dégradation, et un front-office, ouvert aux citoyens du quartier et fournissant des services d'informations (techniques, administratives et financières) sur le thème de la requalification urbaine. Il n'a pas vu le jour à notre connaissance.

Mesure 4

Les réalisations sous la quatrième mesure concernent toutes les interventions 'lourdes' de requalification: nous décrivons d'abord la régénération de la vieille ville (*Corso Telesio* et les espaces tangents, *Piazza XV Marzo*, *Piazzetta Toscano*, la *Casa delle Culture* et *l'ancien hôtel Bologna*) puis les réalisations dans le reste de l'aire concernée par *Urban* (*viale Parco-Giacomo Mancini*, l'ancienne gare ferroviaire et l'aire de *Piazza Matteotti*, le pont sur le Crati et l'aire de *Gergeri-Sant'Antonio dell'Orto*).

Schéma 5



Piazza XV Marzo 1



Piazzetta Toscano 2



Casa delle Culture 3



Hôtel Bologna 4

MESURE 4
Les interventions de requalification dans le Centro storico



Centro storico (ortophoto) 5

(Sources: 1, M.Tosri; 2, Stefano Aloise; 3, www.casadelleculture.it; 4 Stefano Aloise; 5, cf Mauro, Diptix, Unical; 6-11, Aggarbatì, 2002)



Corso Telesio (planimétrie) 6



Largo Curatolo 7



Piazza Parrasio 8



Piazza Duomo 9



Casa delle Culture,
p. Municipio 10



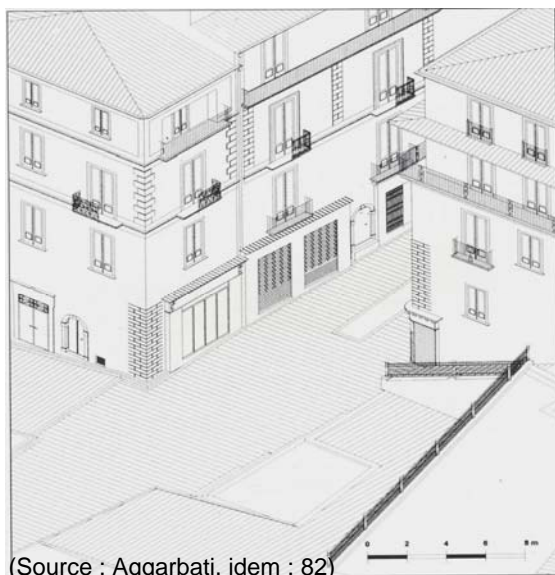
Piazza Piccola 11

Corso Telesio

La récupération fonctionnelle de Corso Telesio est probablement une des actions phares de tout le Programme autant pour sa portée symbolique et identitaire que pour la transformation physique des lieux, réalisée grâce à un véritable « remodelage » (Aggarbati, 2002 : 19). Les travaux sont amplement présentés dans l'ouvrage *Il recupero di Corso Telesio a Cosenza*, publié grâce aux financements d'*Urban* (sous la mesure 5) et dans lequel l'auteur décrit les principes généraux qui ont guidé l'intervention. La réflexion a été portée sur les liens entre patrimoine, mémoire et évolution des fonctions urbaines en prenant garde à maîtriser l'équilibre entre permanences et nouvelles insertions. Les responsables du projet de 'restyling' ont agi à partir des trois 'postulats' suivants, que nous illustrons successivement.

1) la prise en compte de la rue en tant que structure plus complexe que son simple tracé, ce qui implique la redéfinition en plus du Corso lui-même également les principaux espaces adjacents afin de les évincer de leur « *actuelle, impropre et prévalente fonction de parking urbain, en vue de permettre une utilisation plus appropriée de la structure dans son entier* » (Aggarbati, idem : 22). Certains des lieux longeant la rue concourent à structurer l'axe tant d'un point de vue fonctionnel que matériel et incarnent souvent des hauts lieux de l'identité citadine : *Piazza Piccola* ; le *Duomo*, la cathédrale, et sa place; *Piazza Parrasio* et *Largo Curatolo*.

Schéma 6 Élaboration informatique de Piazza Piccola



(Source : Aggarbati, idem : 82)

Piazza Piccola permet de nous rendre compte comme les espaces autour du Corso ont changé de fonction mais ont gardé leur importance structurelle relative à l'espace-rue dans sa globalité. A une époque, début de la rue, cette place était nommée *Piazza dei Pesci*, 'Place des Poissons'⁸: cette petite place a été réaménagée et entièrement pavée mais uniquement avec des grands pavés d'origine magmatique, afin de récupérer et de souligner la continuité et l'intersection entre ce qui était l'accès originel du Corso et l'entrée en ville par l'est et le *rione Massa* (par le pont *San Francesco*). Depuis sa rénovation, la place est utilisée

comme terrasse pour restaurant et constitue une première étape de la promenade le long du Corso.

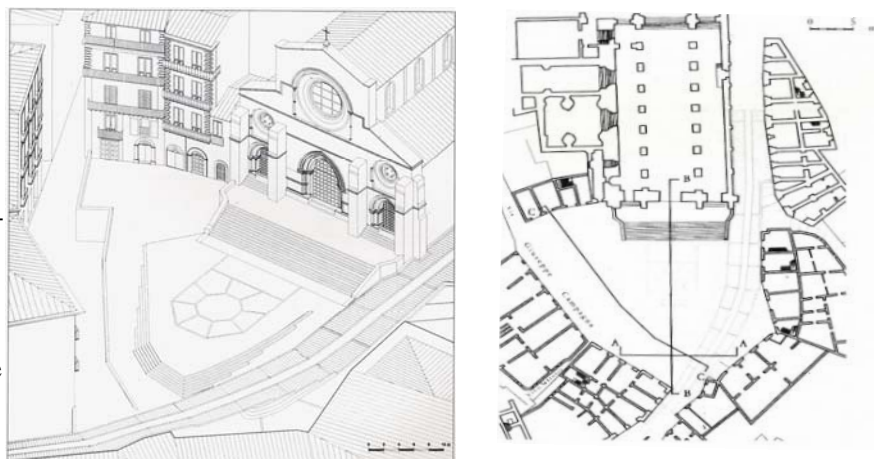
⁸ Dans la topographie ancienne on remarque en effet que le nom de certaines places était donné par le produit ou le bien qu'on y vendait, déterminant ainsi une géographie commerciale à l'intérieur du noyau urbain. On trouvait ainsi la *Piazza delle Uova* (la 'place des œufs'), la *Piazza dei Follari* (où l'on vendait des bacs à soie), la *Piazza degli Orafi* (où se trouvaient les artisans travaillant l'or).

Le petite place ainsi que la façade devant la *Casa delle Culture* définissent un espace significatif le long de *Corso Telesio*, marquant de manière visuelle forte le lieu. La fonction de *Piazza Municipio*⁹ n'est cependant pas celle d'une place au sens stricte mais plutôt une "anti-chambre" qui prépare l'entrée à un complexe édifié. Nous l'illustrons par la suite

Schéma 7 Le 'Duomo' et sa place ;
planimétrie et élaboration informatique

Piazza Duomo est sûrement le lieu le plus représentatif de la ville de Cosenza étant donné la centralité culturelle de l'édifice religieux et la fonction actuelle de point de rencontre de la place.

Elle constitue un nœud et représente une permanence dans la topographie urbaine.



(Source : Aggarbati, idem : 85-86)

Photo 9 Le Duomo, (SA, 2005)



L'intervention a consisté à remodeler la place sur deux niveaux (suite à une correction de pendage) reliés entre eux par des rampes en permettant un accès plus aisé. Comme pour *Piazza Parrasio*, le prochain espace tangent à la rue, on a laissé que le tracé suive son pendage. La même pierre basaltique, compacte et sombre, que celle du pavage de la rue a été utilisée pour les marches, de sorte qu'elles semblent plus congrues à l'aspect massif de l'édifice et constitue ainsi un rappel du tracé.

⁹ « Municipio » en italien signifie 'mairie' : la place se nomme ainsi parce que l'édifice converti en *Casa delle Culture* a abrité depuis la fin du XIX^e s. environ et jusqu'en 1969 les locaux de l'Administration communale.

Schéma 8 Largo Curatolo



(Source : Aggarbati, idem : 92)

Les deux espaces suivants, *Piazza Parrasio* et *Largo Curatolo*, sont également aménagés en vue de leur intégration à la rue et du meilleur accueil des piétons. Pour le deuxième espace en particulier on essaye de récupérer sa fonction de croisement entre la partie haute de la vieille ville (par le chemin '*via Serra*'), et la partie basse (par le chemin '*via Cafarone*', qui arrive sur *Piazza Spirito Santo*), reliant ainsi les rives du Crati au *Corso*.

2) l'accent est mis sur le matériel local, car on essaye de « *reproposer dans le choix des matériaux de pavement et d'illumination ceux qui contiennent la meilleure qualité en référence à la 'mémoire historique' du Corso et de ses espaces adjacents, en portant une attention particulière à l'utilisation de ces matériaux, à leur texture et aux interactions réciproques* » (Aggarbati, idem : 22).

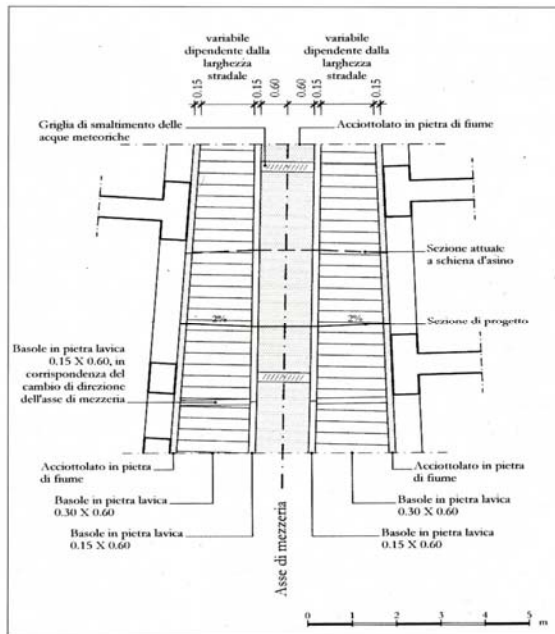


Schéma 9 Vue en plan du remodelage de Corso Telesio (Source : Aggarbati, idem : 23)

Nous pouvons illustrer le deuxième postulat par le schéma d'une section-type du pavage, ce qui permet de se rendre compte de l'intervention. Auparavant le tracé était recouvert presque en tous points de cubes de porphyre et de '*sampietrini*', de pavés, traduit littéralement par 'petits saint-pierres', ce qui « *indique le fait que c'est un matériel étranger à la tradition méridionale et cosentine en particulier* » (Aggarbati, idem : 22): on peut supposer en effet les pavés proviennent de Rome ou de sa province car la Place Saint-Pierre du Vatican en est recouverte et que la 'ville éternelle' est également appelée 'ville de Saint-Pierre'. Les architectes et urbanistes ayant travaillé sur Corso Telesio ont trouvé des documents d'archives contenant des informations relatives à des travaux



Photo 10 L'entrée du Corso (SA, 2005)

de réaménagement de l'artère datant du XIX^e s., lesquels proposent comme matériel du basalte pointillé et des cailloutis du Crati. Sur la base de ces informations a été effectué un dessin-type qui constitue le pavage effectif d'aujourd'hui: on met en place une bande latérale de cailloux avec des grilles de drainage; de chaque côté de celle-ci, une bande latérale, pavée en matériaux de roche volcanique de l'Etna; puis deux autres bandes latérales à celles-ci qui définissent la séparation entre les édifices et la rue. lesquels proposent comme matériel des cailloutis du Crati.

Photo 11 Travaux de requalification des sous services (Source : Aggarbati, idem : 38)



3) on vise « *la plus grande extension possible de la requalification (...) également du réseau viaire secondaire qui de Corso Telesio se configure et s'étend en amont comme en aval, - extension- comprenant également les interventions de rénovation des sous-services* », c'est-à-dire les canalisations et autres structures invisibles qui constituent l'élément « *indispensable au fonctionnement correct de l'entière structure* » (Aggarbati, idem : 22).

Piazza XV Marzo

Le replat sur lequel se trouve la place constitue une transition topographique avec Corso Telesio et un espace urbanisé qui prépare l'entrée à la *Villa Vecchia*, jardin communal qui a réouvert après *Urban*, (il représente le pendant 'naturel' de la promenade le long du Corso). Avec, en son centre, la statue de Bernardo Telesio, théologien et homme de lettres cosentin du XVI^e s., et délimitée sur chacun de ses côtés par les édifices culturels et administratifs les plus importants de la vieille ville (le théâtre communal *Rendano*, la Bibliothèque Civique, l'Académie cosentine et l'administration provinciale), la place assume de plein gré un statut identitaire pour les citoyens. Pour ce lieu il y a également l'exigence d'intégrer fonctionnalité, praticabilité piétonne et mémoire, notamment à travers:

Photo 12 Piazza XV, avec, au deuxième plan, le théâtre communal 'Rendano'



(Source : M. Tosti)

-une unité spatiale entre le bout du Corso, la place et le jardin communal: on ôte le portail d'entrée du parc (malgré sa valeur artistique) et on interdit le parcage sur la place pour n'y permettre que sa traversée;

-une unité de motifs, à travers, d'une part, l'utilisation de la figure de l'octogone que l'on retrouve dans le pavillon de jardin de la 'Villa vecchia', dans le monument aux victimes de la guerre, autour de la statue centrale; et, d'autre part, à travers les diagonales qui concourent à lier les différents éléments;

-une unité de matériaux, en récupérant et nettoyant les pavés originaux en pierre magmatique recouverts par le bitume.

-l'aménagement est complété par la rénovation et la décoration des rampes d'escaliers du théâtre communal, la remise à neuf de l'ancien mur en pierre qui borde tout le parc et le maintien des

luminaires en style Liberty.

Piazzetta Toscano

Le résultat de l'aménagement de ce petit espace est celui qui, aujourd'hui encore et à distance de cinq ans environ, est probablement le plus discuté et critiqué, tant parmi les citoyens que parmi les spécialistes du métier et le monde académique. Nous ne sommes pas urbanistes et encore moins architectes et, sans un voire plusieurs entretiens avec des 'experts' il nous est difficile de nous prononcer sur les qualités architecturales intrinsèques de cette intervention. Nous discutons tout de même cette réalisation au chapitre 6 et nous en cherchons la cohérence et la pertinence de celle-ci, par rapport au PIC en général et aux travaux de même nature que nous venons de traiter.

Photos 13 et 14 Deux points de vue de Piazzetta Toscano (SA, 2005)



La 'petite place' se trouve au cœur de la vieille ville, derrière la cathédrale, comme encadrée dans un espace exigu et entourée de façades appartenant à des édifices qui, pour la plupart, sont en ruines. Le lieu a été bombardé durant la Deuxième Guerre mondiale, raison pour laquelle on avait prévu des plans de reconstruction suite auxquels des travaux ont débuté mais n'ont jamais été portés à terme. Durant les travaux d'*Urban*, les responsables ont mis à jour des ruines romaines et ont dû composer avec cette découverte. Ils ont opté pour « *un cheminement suspendu entre des structures réticulaires en acier et plexiglas, de manière à garantir la préservation et la jouissance des témoignages en plus de l'utilisation de l'espace. Les formes architecturales sont liées sans aucun doute à la syntaxe déconstructiviste* ». (Viapiana, 2005)

L' ancien *Hôtel Bologna*

La logique d'intervention du PIC sur cet édifice, ainsi que sur l'ancienne gare ferroviaire et pour la *Casa delle Culture*, est celle de la rénovation et réaffectation fonctionnelle de contenants particuliers existants déjà: possédant une importante valeur patrimoniale ou architecturale on peut envisager ces édifices comme des 'marqueurs identitaires', par le sens qu'ils revêtent dans l'imaginaire des citoyens.

Schéma 10 Façade nord et vue en plan

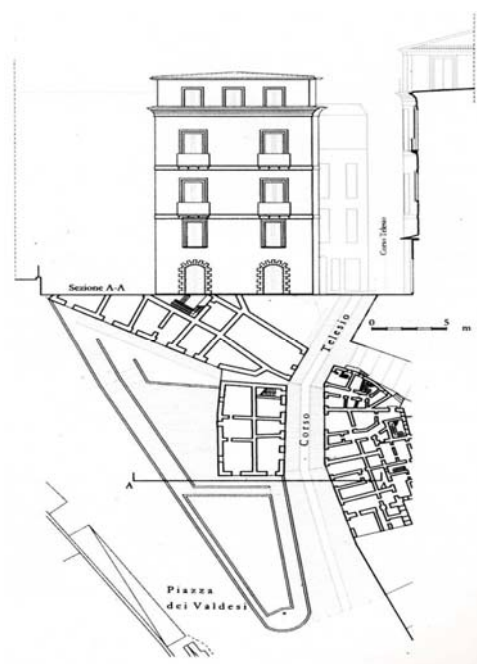


Photo 15 Façade ouest (SA, 2005)



(Source : Aggarbati, idem : 77)

Dans ce cas « *les conditions de dégradation architecturale et structurelle avancée dans lesquelles versait l'édifice au moment de l'intervention ont déterminé l'exigence d'intervenir avec des travaux de reconstruction quasi totale, à travers une œuvre de rénovation qui parte de la consolidation et remise en état de l'immeuble* » (Viapiana idem). Des activités commerciales ont pris place dans les locaux de rez-de-chaussée en vertu de la Mesure 1. Sa réaffectation est variée puisque on y trouve des exercices commerciaux (habillement, petite restauration, bijouterie) ainsi que l'Université: en vertu d'une entente entre la Commune et l'UNICAL, celle-ci pouvait bénéficier d'un usufruit gratuit de locaux (dont nous savons qu'ils ont été occupés par un département qui semble s'être déplacé depuis). Il y avait la volonté de créer une présence de l'université dans la vieille ville: pour l'institution, une présence en ville (le campus se trouve en périphérie de Rende), pour le quartier, une autre fonction et fréquentation. Ce n'est qu'en octobre 2005 que cette présence du monde universitaire s'est concrétisée dans l'édifice

puisqu'on y a concédé les chambres à des étudiants boursiers.

L'ancien Hôtel Bologna, en termes urbanistiques, exerce un rôle important, car il définit comme un repère visuel à l'interface entre la ville nouvelle par le pont Mario Martire, le Corso (dont il constitue la 'porte d'entrée'), Piazza Valdesi et au NNE, la confluence Crati-Busento. La rénovation et la mise en valeur de l'édifice (en cohérence avec Piazza Valdesi, restylée de la même manière que Corso Telesio) permet donc un marquage physique entre ensembles spatiaux de nature et de fonction différentes.

La Casa delle Culture

C'est une des interventions phares de tout le PIC, pour la visibilité qu'elle a su acquérir immédiatement après sa mise en service.



Photo 16 Entrée de la Casa delle Culture (Source: SA 2005)

La récupération de cet édifice a été précédé par d'autres affectations (Aggarbati, idem) qui se sont succédées depuis le début du XVII^e s. : en 1607, en couvent, occupé par l'ordre dit de 'Santa Maria del Popolo', puis, suite à un décret français l'édifice a été destiné, comme beaucoup d'autres structures religieuses (monastères, chapelles...) à des fonctions publiques (orphelinats, bases militaires...). Dans le courant du XIX^e s. on y transfère l'Administration communale, qui y restera jusqu'en 1969. Après le déplacement des bâtiments communaux l'édifice tombe dans un état d'abandon total. La place n'a pas beaucoup changé et représente donc la permanence la plus forte du complexe étant donné que sur la base de la comparaison de cadastres (reproduits dans l'ouvrage d'Aggarbati) du XIX^e et du XX^e siècles, on remarque des remaniements et un redimensionnement internes importants.

De valeur monumentale élevée, le bâtiment accueille également depuis *Urban* le siège de l'Ordre des Architectes de Cosenza. En tant que fournisseur de services, la 'Casa' garde donc en quelque sorte sa trajectoire publique en fournissant un espace pour tous les acteurs sociaux, en particulier le monde associatif, les jeunes artistes, mais en accueillant également des manifestations culturelles importantes, des séminaires, conférences, expositions et autres, le complexe devenant ainsi progressivement une "institution culturelle" importante au même titre qu'un théâtre ou un musée de la ville, s'insérant et participant de plein gré au circuit culturel urbain. Le bâtiment, avec son importante rampe d'escaliers et ses ailes qui s'étirent au niveau de chaque étage, définissant d'amples espaces, est idéal pour

recevoir les activités citées plus haut. Chaque niveau est destiné, avec ses appareillages audio-vidéo, instruments, parcs médias et informatique, à une discipline artistique en particulier (le son, l'image,...).

Quelques statistiques¹⁰ nous informent sur les types d'usages et leur ampleur. 150'000 personnes ont utilisé la structure d'une manière ou d'une autre. En particulier, la gestion a comptabilisé 100 films projetés, 95 expositions, 80 présentations d'ouvrages, 75 manifestations musicales, 24 performances théâtrales, 35 congrès scientifiques, 30 débats sur l'environnement, plus de 600 conférences et débats. En outre 800 personnes y ont suivi les cours d'introduction à l'informatique, mais aussi les cours d'anglais, de français et d'italien pour les immigrés. 75 000 personnes ont utilisé les bornes internet.

Piazza Matteotti

Les locaux de l'ancienne gare ferroviaire se trouvent aussi dans une zone stratégique puisque, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'aire se localise entre le fleuve Crati (en aval de sa confluence), la ville nouvelle et le début des tronçons de via Popilia et viale Parco. Sous certaines conditions et vu sa trajectoire de développement, l'aire aurait pu, par propagation, devenir marginale et dégradée. « *La ville, après l'ouverture du chemin de fer Cosenza-Paola¹¹ et après la création de lignes de transport automobile avec différents centres dans la province, inaugurées en 1916, était devenue un nœud de confluence entre les villages qui gravitaient sur la mer Tyrrhénienne et ceux localisés sur la vieille ligne ferroviaire Cosenza-Buffalora, dans le voisinage de Sibari¹²* ». (Cozzetto, 1993 : 129)

L'aire de Piazza Matteotti tirera profit de cette situation de nœud car entre la fin du XIX^e s. et le début du XX^e s., Cosenza, grâce à ces liaisons ferroviaires, se positionne au centre de différentes aires géographiques régionales et provinciales, de par son profil déjà spécifiquement urbain. Cette aire était caractérisée par une fonction économique importante (par exemple de la Sila¹³ provenaient du bois et des céréales ; ici arrivaient, de toute la province, les individus qui devaient bénéficier d'un service administratif ou autre d'ordre supérieur...). Suite aux réalisations importantes du centre-gauche en termes d'infrastructures routières entre les années 1960-1970 (développement du réseau intra- et périurbain, insertion dans un système méridional plus vaste), la gare sera transférée dans le lieu dit *Vaglio Lise*, complètement excentré par rapport au centre urbain, engendrant le déclin de l'aire de

¹⁰ www.casadelleculture.it

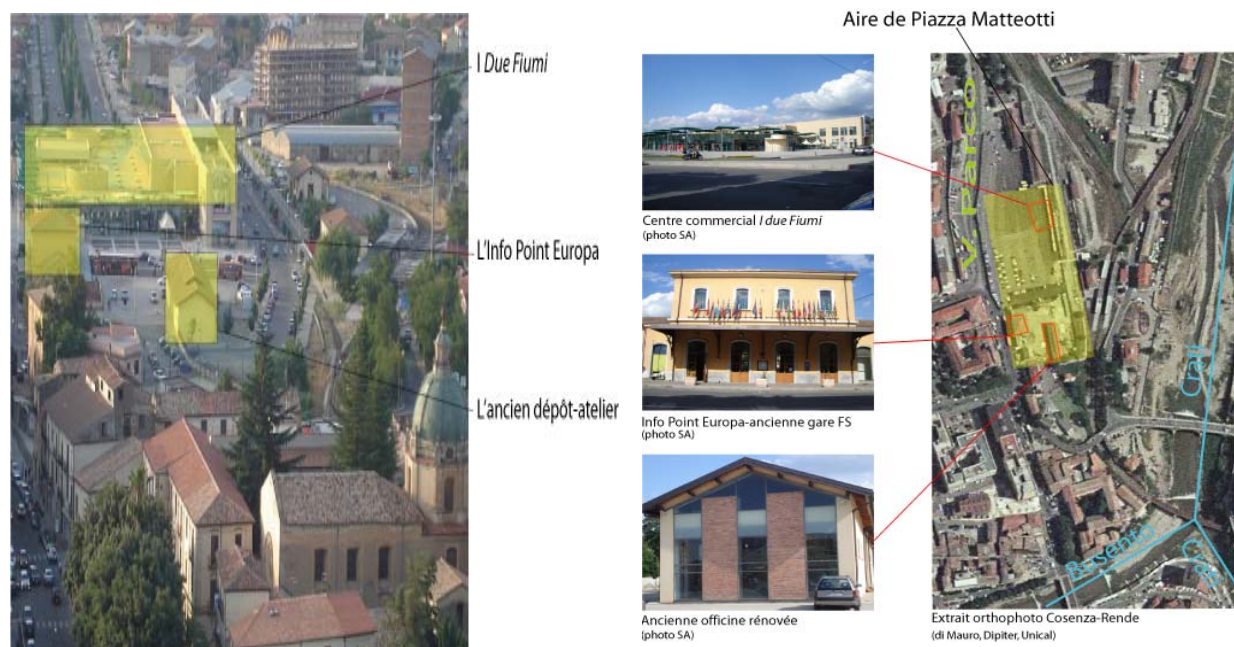
¹¹ Paola est une petite ville située sur la côte tyrrhénienne, dans la province de Cosenza et constitue un nœud d'importance régionale puisque y transitent tous les trains en provenance du nord et du centre de l'Italie, pour le détroit de Messine et la Sicile.

¹² Sibari est une petite ville dans la province de Cosenza, sur la mer Ionienne, à proximité du débouché du Crati, elle polarise un espace de plaine appelé *Piana di Sibari*, à l'aval de la vallée du Crati. Elle représente une des aires archéologiques les plus importantes de toute la Grande Grèce.

¹³ La Sila est un parc naturel d'importance régionale à cheval sur plusieurs provinces, à proximité de Cosenza.

Piazza Matteotti. Jusqu'à son réaménagement actuel l'ancien site ferroviaire ne garde, en termes de transports, que le parcours Cosenza-Sila, ayant perdu de fait sa fonction logistique et de desserte.

Photo 17 Vue de l'aire de Piazza Matteotti depuis le Centro Storico (Source : SA, 2005) et schéma 11



Selon Viapiana, dans le cadre d'Urban « a été mis à disposition de la ville un 'Centre Services Universitaires', devenu désormais point de rencontre, d'étude, de qualifications culturelles pour tous les cosentins. Dans l'édifice principal un laboratoire télématique est opérationnel, avec le but de gérer un centre de documentation électronique et un café internet. Le centre de documentation permet aux utilisateurs d'interroger en ligne le catalogue collectif des bibliothèques de l'Université et d'un grand nombre de bibliothèques électroniques en libre accès, en plus de permettre la consultation de matériel bibliographique sur support optique. L'ex officine des Chemins de Fer (Ferrovie dello Stato) fait également partie du complexe récupéré qui abrite un environnement idoine pour accueillir des manifestations de différent type, comme des expositions, des séminaires, des concerts. La capacité de cette salle est d'environ 160 places. »

La réaffectation, en tout cas en ce qui concerne sa programmation, a un caractère fortement empreint de 'services au citoyen', et se veut également d'accentuer la présence de l'université à Cosenza. Le centre de documentation est en réalité un *Info Point Europa*¹⁴, structure présente sur tout le territoire italien et européen en vue de favoriser la diffusion des activités de l'Ue à travers le continent. Nous avons vérifié de manière empirique en nous rendant dans les locaux que ces services ne sont pas toujours actifs ou sont différents (le 'Centre Services Universitaires' n'existe pas, l'accès internet non

¹⁴ Celui-ci a été déplacé de la 'Casa delle Culture' où il avait été placé initialement.

plus. En ce qui concerne l'officine, nous ne savons pas si celle-ci est (réellement) utilisée. L'aire de Piazza Matteotti accueille depuis plus de deux ans un complexe de commerces et de congrès¹⁵, bien réalisé et bien intégré d'un point de vue urbanistique à l'aire en question. Or c'est justement les espaces adjacents aux édifices rénovés qui apparaissent comme 'dégradés', sans attention particulière envers le mobilier urbain et la végétation par exemple ; la mise en valeur ne s'est limitée qu'aux deux édifices singulièrement.

Dans un futur proche, l'attention devrait être portée vers la création d'un espace à plus grande mixité de fonctions, déjà présentes d'ailleurs (commerces, structures réceptives, services) en vue de définir Piazza Matteotti comme une zone stratégique : de transition entre des aires importantes (vielle ville, via Popilia) et le réseau routier de la ville moderne (viale Parco au nord, Corso Umberto à l'ouest, via XXIV Maggio) ; d'interface de transport étant donné que plusieurs lignes d'autobus se rencontrent en ce lieu, qu'on veut y faire passer le *minimetrò* (liaison Université-vielle ville) et qu'un pont projeté par Calatrava va voir le jour, reliant les communes orientales de la ceinture urbaine directement à Cosenza et à Piazza Matteotti.

Le pont Europa

Le pont, qui mesure environ cent mètres de long et treize de large, est envisagé de manière plus large puisqu'on aménage également des espaces contigus qui lui sont pertinents. Il est localisé dans la zone de « *Gergeri (...) une aire marginale et inaccessible gravement altérée par des bancs de sables, des décharges illégales, des bouches d'égouts* »¹⁶ (Longo et Fioriglio, 1991 : 70), qui représentait comme nous l'avons vu au chapitre précédent, et représente toujours, malgré le changement de cadre actuel, une fracture territoriale, tant physique que sociale. Avant le déplacement de la communauté gitane dans des logements sociaux d'un autre quartier, on avait imaginé que le pont Europa, dans le cadre d'*Urban*, complémentaire à la mesure 2 (alphabétisation et formation primaire), aurait favorisé l'intégration d'abord physique de l'aire au reste du tissu urbain, puis sociale. Actuellement l'aire

¹⁵ Symboliquement nommé *I due Fiumi*, 'Les deux Fleuves', car dans les voisinages de la confluence Crati-Busento.

¹⁶ C'est ainsi que les auteurs décrivent l'aire à recoudre au reste du tissu urbain dans un ouvrage central sur les fleuves et leurs rapports avec la ville, dans lequel ils proposent une « *Idée-projet pour un parc fluvial supra-communal* » originale. Le problème des fleuves, de leur valeur historique, urbanistique et environnementale, de leur potentiel de développement rentre dans l'agenda communal depuis plusieurs années et s'est repropilé en juin 2005 en vue d'une revalorisation complète. Les auteurs susnommés offraient il y a quinze ans déjà une vision stimulante et une réflexion autour du développement territorial, s'arrêtant le plus souvent sur des espaces plus amples concernés par le fleuve. Ils proposaient par exemple une recouture des espaces que nous discutons, par la création d'une 'forêt urbaine' sur une bande allant de la vielle ville aux périphéries orientales (Centro storico, Piazza Matteotti, Gergeri et au-delà encore), mettant ainsi en valeur le territoire par un élément unitaire. Le système fluvial doit constituer un élément liant et structurant pour l'ensemble du territoire. (« *Il faut, comme nous l'avons déjà dit, récupérer le fleuve dans le sens de la qualité des eaux et de l'utiliser comme élément dans la continuité urbaine. Il faut passer ensuite à la récupération du milieu environnant requalifiant le paysage du cours des deux fleuves à l'intérieur de la ville et le long des territoires de la périphérie* » (Longo et Fioriglio, idem : 67-68). Malgré que les cosentins aient de la peine à envisager les fleuves comme une ressource, il nous semble que les auteurs suggèrent ici une idée intéressante en termes d'urbanisme.

résulte libre et délabrée, il s'agit donc de la réinvestir sur la base d'une réflexion qui l'envisage au reste de la ville.

Schéma 12 Aire de Gergeri et du pont Europa



Viale Parco, Giacomo Mancini

Cette intervention est probablement la plus visible et la plus significative de tout le PIC Urban-I à Cosenza. Pour sa valeur symbolique d'abord, puisque le boulevard prend place sur l'ancien tracé ferroviaire qui aboutissait à Piazza Matteotti et qui a concouru à segmenter véritablement la ville en deux. Ensuite pour ses effets sur le tissu urbain et la géographie urbaine de la ville puisque l'annulation de la voie de chemin de fer a réellement permis de libérer des interactions et des flux entre la ville et le quartier de via Popilia, où, sur volonté politique, on avait ségrégué dans les logements sociaux les populations les plus défavorisées, au-delà du tracé. Puis pour les effets de valorisation des terrains adjacents que l'on observe aujourd'hui grâce à l'infrastructuration de cette portion de territoire.

La création de cette véritable artère a effectivement permis de relier spatialement, par des

transversales, la ville moderne, ses commerces et via Popilia, mais elle se configure selon nous plus comme un long couloir du trafic (reliant la ville de Cosenza à Rende)¹⁷ où les voitures, de chaque côté, roulent à vive allure, et qui sert à désengorger le trafic à l'intérieur du noyau urbain de la ville moderne¹⁸. Le mobilier est effectivement de type 'parc' mais son utilisation en tant que telle résulte relative si l'on se base sur la présentation du projet par les autorités communales qui prévoyaient « *une route de relations, de rencontre et de divertissement avec des arrêts pour autobus et taxis, bancs entre arbres et cafés (...) pour configurer ainsi l'axe portant de nouvelle ville* » (Amministrazione comunale, 1998). Ce phénomène d'agrégation sociale ne se réalise que très faiblement d'autant plus que des événements à cheval entre le printemps et l'été 2005 ont concouru à 'jeter de l'ombre' sur Viale Mancini et ont entraîné un discrédit face aux travaux, similaires à celui qui touche de manière atavique le sud de l'Italie dans le secteur de la construction et des infrastructures. Le Viale Parco a été mis sous séquestre car sur plusieurs de ses tronçons il y eu des affaissements. Selon des informations d'alors tirées de la presse locale (*Il Quotidiano della Calabria*) ce sont des mauvaises procédures de construction qui seraient à la base des incidents.



Photos 18 et 19 (SA, 2005) et Viale Mancini depuis le Centro storico et sur un de ses tronçons

¹⁷ Le prolongement de Viale Giacomo Mancini est prévu dans le PSU.

¹⁸ Pendant de nombreuses années les autorités communales ont cherché une solution au problème du trafic sur Corso Mazzini, la rue centrale et commerciale qui concentre boutiques, cinémas et édifices publics. La pratique de la promenade si chère aux italiens était perturbée par le trafic que les commerçants tentaient de maintenir en invoquant l'argument que leurs clients souhaitaient s'arrêter devant leur magasin en voiture (Longo et Fioriglio, op. cit.). Or depuis deux ans des travaux de pavement ont été effectués sur Corso Mazzini et quelques unes de ses tangentes, avec interdiction de trafic afin d'en réaliser un îlot piéton. Il a donc été possible de rediriger le trafic sur Viale Mancini.

CHAPITRE 5 IMPLÉMENTATION D'URBAN-I A COSENZA : 'INGÉNIERE' ET INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES COMME FORMES D'ADAPTATION LOCALE DU PIC.

Le statut extraordinaire du PIC ainsi que sa nouveauté en termes de contenus, finalités et méthodologie a impliqué des adaptations radicales dans les administrations locales tant d'un point de vue formel que procédural et comportemental, si bien que l'on peut parler à juste titre d'expérimentation et d'innovation de la part des acteurs en charge de l'implémenter (changement de la culture administrative et changement des instruments d'intervention). Si on lit Urban dans le cadre des nouvelles politiques de gouvernance urbaine, nous sommes en mesure de dire que l'administration publique se trouve, depuis Urban (et, à Cosenza, depuis les programmes dits « complexes » et intégrés -Prusst, Pit, PSU-), pour ce qu'en dit la recherche (Palermo et Savoldi, 2002), dans une période de transition, dans le sens qu'elles manifestent deux phénomènes. D'une part le passage d'une rationalité que l'on peut qualifier de 'bureaucratique' à une rationalité dite 'de but', en d'autres termes d'une administration 'de règles' à une administration cherchant à construire des politiques actives par la création et l'utilisation de 'bonnes pratiques' ('buone pratiche', 'best practices'). D'autre part à une activité de gestion/implémentation caractérisée par la présence simultanée de plusieurs niveaux administratifs dans la construction de politiques locales (Balducci, 2002 ; Finocchiaro, 2005), notamment en ce qui concerne les politiques européennes impliquant un niveau supranational (ici la Commission), un niveau national (Ministères, Dicoter-Comité de surveillance) et un niveau local.

5.1 Organisation et gestion du Programme

Nous pouvons appréhender les processus d'adaptation et d'expérimentation de l'Administration communale de Cosenza, relativement à l'organisation et à la gestion du Programme, sur la base d'une grille de lecture construite avec des thèmes empruntés à Balducci (2002), que nous modulons à notre manière et qui nous permettent d'en saisir les implications :

- a) les mécanismes de prise en charge de l'initiative et les rapports avec les politiques ordinaires ;
- b) le rapport entre gestion directe et externalisation des fonctions de management des programmes ;
- c) les problématiques du rapport avec la structure ordinaire de l'administration et les caractéristiques de la structure organisationnelle mise en œuvre ;
- d) le fonctionnement de la structure organisationnelle;

e) les effets durables sur le plan organisationnel.

*

a) *Prise en charge et rapports avec les politiques ordinaires.*

Commençons par les modalités d'adoption d'Urban et la façon dont le PIC entre en relation avec les instruments de planification et de programmation et avec les politiques ordinaires. C'est à l'initiative du syndic Giacomo Mancini et grâce au capital informationnel acquis dans le réseau de villes « Quartiers en crise » que la ville de Cosenza a pu répondre à la mise au concours du PIC. La ville manifeste à ce niveau déjà une double particularité. D'une part, il n'y a que deux cas sur les seize villes italiennes ayant participé à Urban-I où le Syndic a animé l'insertion de la ville dans le Programme : ceci s'explique de manière générale, selon Stefano Sampaolo du Censis, par le contexte favorable dans lequel se trouvent les gouvernements locaux à l'époque, à savoir celui de la réforme des communes, de l'élection directe des syndics et de l'autonomie des entités locales, qui insufflent un air de changement et un espoir de renouveau dans le gouvernement des villes, et, en particulier, par le charisme et l'autorité qu'incarnait le maire en assumant la responsabilité directe du Programme. Vu qu'Urban concerne la requalification urbaine qui, dans les cas de succès, comme à Cosenza où les interventions sur le 'Centro storico' ont particulièrement bien fonctionné, le programme représente une occasion de visibilité et de crédibilité pour les syndics.

D'autre part parce que Cosenza est la seule ville à avoir joui des informations recueillies dans le réseau « Quartiers en crise ». Ce deuxième élément revêt une grande importance lorsqu'on considère la pratique du 'networking' et ses implications en termes de politique publique et d'acquis d'Urban, et constitue une 'innovation avant l'heure' (puisqu'on observera sa consolidation dans le cadre du Pit et du PSU). D'ailleurs l'auteur (Balducci) relève qu'une des limites à surmonter lors de prochaines opportunités similaires est justement celle de se doter de structures et de canaux d'informations qui permettent d'éviter de se trouver impréparés et ainsi de devoir travailler « *dans une logique d'urgence* »¹ (Balducci, 2002 : 52). Loredana Camapana soulève le même aspect lorsqu'elle évoque la mise en place d'autant de Comité de surveillance qu'il y a de villes, puisque, ceux-ci exerçant également une fonction d'assistance technique, seront dans ce cas à même d'accompagner les acteurs au niveau local.

¹ Constant que « *Urban 1 se conclut comme une première expérience caractérisée par de graves déséquilibres informatifs (...) on peut apprendre comment on peut se doter* » de telles capacités « *dans une perspective de normalisation de programmes complexes attribués sur base compétitive* » (Balducci, idem : 52), il fait remarquer que des efforts sont déjà fait dans ce sens, notamment par la mise en place du réseau de villes Urban d'Italie.

Le rapport avec les politiques ordinaires en cours, les modalités avec lesquelles le Programme se relationne (conflit, intégration, synergie) constitue également un bon mètre pour comprendre comment les responsables ont adapté/adopté le PIC. Dans le cas de Cosenza le Programme peut être interprété comme une 'carte' à l'intérieur d'un 'jeu' qui incarnait une stratégie définie, avant de participer au concours pour l'obtention des fonds (Convention pour la relance de la vieille ville, Città dei Ragazzi...). À Cosenza les interventions du PIC se sont intégrées dans une stratégie activée sur la base de deux textes, le *Programme du Syndic* et le *Piano regolatore generale* (Prg)², en leur conférant une légitimité et une centralité politique majeure au sein de l'Administration. Une synergie positive et un renforcement mutuel entre les projets, déjà définis, a été favorisée entre les trois initiatives, puisque parfois des interventions et pratiques étaient déjà en cours (Convention pour les aides fiscales dans vieille ville, selon l'interview à Alessandro Adriano). Cet aspect instrumental, pragmatique et 'opportuniste' est également relevé par Mme Mossuto. La circonstance de cette forme d'intégration constitue comme nous l'avons vu au chapitre 2, selon Tedesco (2003), une modulation locale et 'à l'italienne' du concept tel qu'il est entendu à Bruxelles et dans d'autres pays. En effet à la Commission et en Angleterre par exemple, (pays qui, selon l'interview à Stefano Sampaolo, a été pris en référence pour la formulation d'Urban)³ le concept est entendu comme intégration entre secteurs d'intervention et canaux de financement. Cette dernière acception s'est vérifiée aussi à Cosenza, dans la définition et la programmation pour le moins mais avec cette particularité en plus de mise en relation des initiatives citées plus haut. Selon l'auteur, cette différence prend encore plus de sens si on effectue une comparaison avec le contexte anglais qui « *après trente ans de politiques urbaines montre des difficultés à mettre en relation des initiatives différentes qui insistent sur la même aire ainsi que d'insérer les politiques urbaines dans des stratégies de planning de portée plus vaste.* » (Tedesco, idem : 52).

Nous devons cependant nuancer cet aspect purement instrumental étant donné que, en plus d'effets inattendus que le programme a engendré (sur les plans de l'organisation, de l'innovation par exemple), nous devons soulever le rôle de catalyseur pour d'autres politiques de requalification urbaine dans les mêmes aires d'intervention, avec le 'Contratto di Quartiere di Santa Lucia' (ainsi qu'à San Vito) et le PRU le long de Viale Parco.

² L'équivalent d'un plan d'affectation des sols

³ Cf note 5 chapitre 2

b) le rapport entre gestion directe et externalisation des fonctions de management des programmes.

Ce qui est très intéressant à relever pour ce point est que la ville de Cosenza n'a rien externalisé en termes de définition, implémentation et gestion.⁴ On peut interpréter de manière ambivalente (Balducci, 2002) le fait que deux villes, dont Cosenza, n'aient pas fait recours à une aide externe : soit l'administration a cueilli Urban comme occasion de rachat et de défi pour s'améliorer et s'enrichir en termes de capacités et compétences ; soit ceci montre une réelle difficulté de la ville à tisser des rapports partenariaux⁵, notamment en ce qui concerne la définition voire l'implémentation du Programme, traduisant ainsi des niveaux d'innovation trop élevés auxquels faire face (les temps imposés par le Programme sont également très courts). On peut également avancer que le Programme a représenté en Italie des montants financiers beaucoup plus importants (environ 40 milliards de vieilles liras, environ 20 millions d'euros) et que les administrations ont donc préféré ce type de modèle de gestion qui facilite le contrôle politique de la mise en œuvre du Programme (Soda, 2002).

c) les problématiques du rapport avec la structure ordinaire de l'administration et les caractéristiques de la structure organisationnelle mise en œuvre.

Quoi qu'il en soit, la circonstance d'internaliser le processus dans son entier comporte évidemment des implications fondamentales sur les plans du rapport avec la structure ordinaire, du modèle organisationnel mis place et de ses caractéristiques (composants, fonctions...).

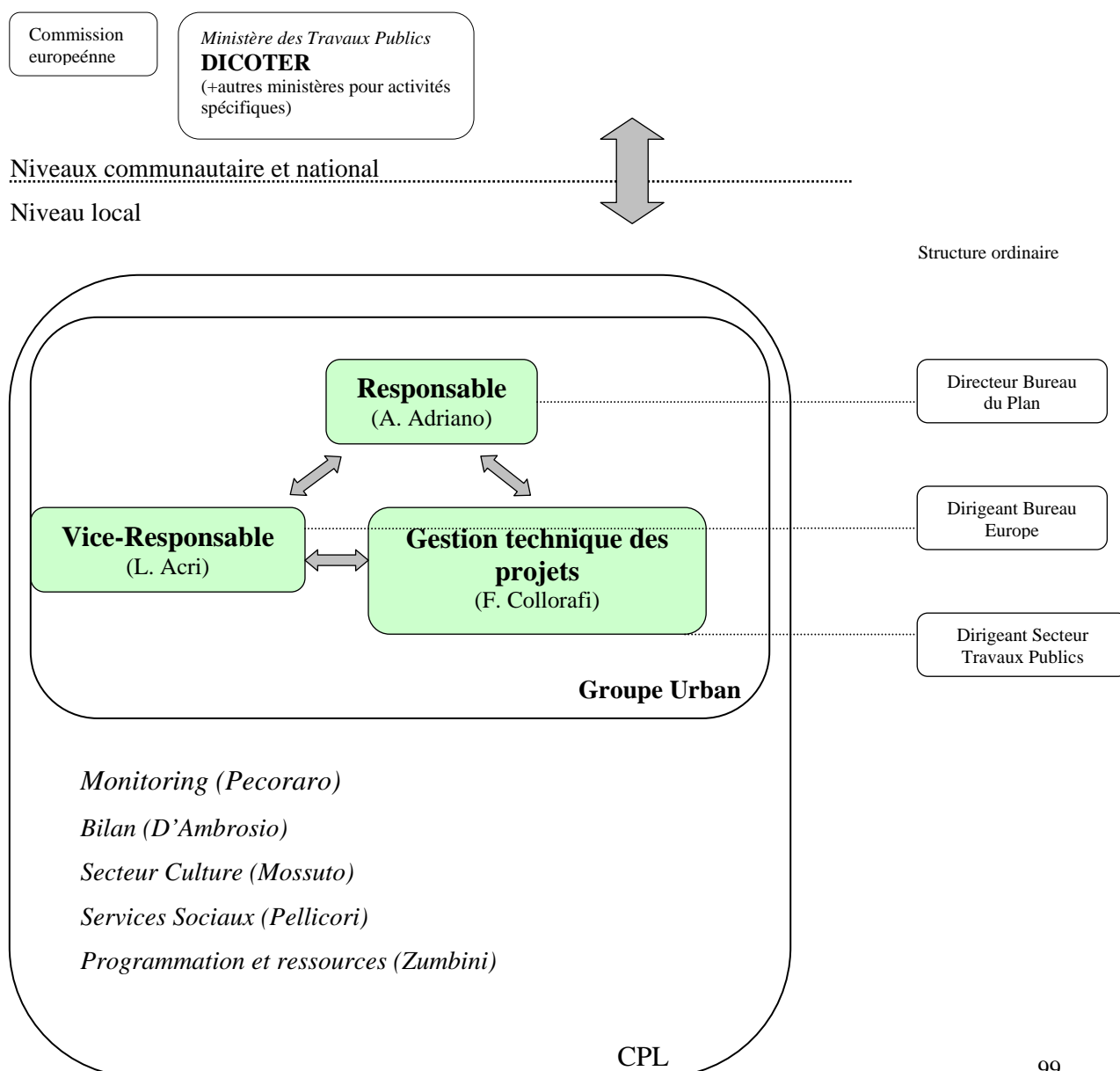
Dans la diversité des formules adoptées, Cosenza se trouve dans le cas où une structure spéciale de gestion et d'organisation a été mise sur pied pour l'implémentation du Programme, le Comité de Pilotage Local (CPL). Il a été inséré, « *dès le début, dans une réorganisation générale des bureaux communaux que l'administration avait entamé dès le début de son mandat administratif* » (Soda, idem : 146), peu avant le lancement du PIC. De quelle manière ? Hiérarchiquement, en secteurs ('settori'), services ('servizi') et bureaux ('uffici').

⁴ Précisons simplement que dans huit villes « *des centres de recherche ou des sociétés de consulting ont joué un rôle important dans la mise au point du projet initial* » (Balducci, idem : 52), car ceux-ci avaient les compétences particulières pour connaître les mécanismes communautaires et entrer en relation avec la Commission ; dans deux cas on fait recours à des sujets extérieurs pour la gestion et la responsabilité du Programme ; dans deux cas l'assistance technique du Programme est conférée à un sujet extérieur ; dans deux autres cas l'auteur relève une importante activité de consulting en ce qui concerne l'organisation. Ceci nous fait au total 14 villes sur 16 qui ont recouru, dans des mesures variées, à de l'aide externe.

⁵ Soda évoque la différence de gestion avec les pays du nord de l'Europe et confirme indirectement cette hypothèse lorsqu'il affirme que « *le modèle qui a prévalu a été celui de la concession à des sujets externes, en général des agences créées ad hoc à travers des processus partenariaux* ». (Soda, 2002 : 146)

Voyons-en la composition et la distribution des fonctions. Le CPL est composé d'une dizaine de membres de l'administration, provenant de différents secteurs, mais c'est 'le Groupe Urban' qui assure la gestion directe du PIC. Celui-ci est composé d'abord de deux puis de trois fonctionnaires provenant de différents services et bureaux de l'Administration : un responsable, d'ordinaire directeur du 'Bureau du plan' ('Ufficio del Piano', du secteur de Planification et gestion du territoire) ; d'un vice responsable, dès 1997, avec l'institutionnalisation d'un 'Secteur aux Rapports avec l'Ue', d'ordinaire dirigeant du 'Bureau Europe' ('Ufficio Europa') ; d'une personne s'occupant exclusivement de la gestion technique des projets, d'ordinaire dirigeant du secteur 'Travaux publics' ('Lavori Pubblici'). Le CPL est donc composé de ce Groupe Urban, mais il est élargi à cinq autres fonctionnaires s'occupant du monitoring, de la comptabilité, des questions culturelles, des questions sociales et de la programmation et des ressources.

Schéma 13 Acteurs du PIC Urban et Comité de Pilotage Local (Source : Soda, 2002 ; adaptation : SA)



d) le fonctionnement de la structure organisationnelle

C'est le fonctionnement de cette organisation que nous pouvons lire en termes de gouvernance et de nouvelles politiques urbaines. A ce niveau en effet, en général pour les seize villes et en particulier pour Cosenza, étant donné qu'il s'agit de « *sortir des modalités courantes de fonctionnement de l'administration publique* » (Balducci, idem : 60), on enregistre un des plus haut degré d'innovation. On peut distinguer deux types de compétences techniques requises (Balducci, idem : 60) :

-les compétences que l'on peut qualifier de « *contenu* » (Balducci, idem : 60) : gestion financière du programme et des mesures singulières; la gestion technique des projets, (œuvres publiques aussi bien que mesures économiques et sociales) ; gestion du système des soumissions ; comptabilité selon les normes communautaires ; contrôle de réalisation des interventions.

-les compétences de « *processus* » (Balducci, idem : 60): gestion des rapports internes au groupe de travail pour en maintenir la cohésion et l'efficacité; gestion des rapports directs avec les organismes de la Commission européenne, le Ministère,... ; gestion des rapports avec les organismes préposés aux activités de contrôle et d'évaluation ; gestion des processus participatifs⁶; gestion des programmes de communication.

Nous discuterons plus en profondeur ces différentes compétences car elles nous informent sur des dynamiques de gouvernance que l'on peut ramener aux nouvelles politiques urbaines, à savoir l'innovation, l'apprentissage et l'auto-organisation des agents du développement local. C'est dans les compétences de processus que nous trouvons selon l'auteur généralement le plus haut degré d'apprentissage, puisque celles-ci s'acquièrent « *on the job* » (Balducci, idem : 61). Alors qu'elles sont « *considérées normalement comme des compétences accessoires, comme un sous-produit des autres compétences de contenu elles sont au contraire souvent les capacités critiques pour le succès des programmes* ». (Balducci, idem : 61)

Deuxième remarque générale : il est selon l'auteur indispensable que le rôle de régie dans le processus d'implémentation et de gestion puisse être assuré, indépendamment de la configuration choisie. Pour Cosenza, il s'agit d'une structure des services communaux mixte, mais très fortement caractérisée par la dimension 'physique' de la ville de part la présence du 'Bureau du plan' (secteur 'Planification et gestion du territoire') et du secteur 'Travaux publics' (présence qui se traduit également par la part des financements qui sont destinés aux interventions de régénération physique et aux infrastructures). Ceci

⁶ Nous verrons plus en détail la question du partenariat mais nous pouvons anticiper que celui-ci s'est limité à quelques faibles rapports de type collaboratif.

est du au fait que, comme nous l'avons vu sous le point a), le PIC peut être également lu comme un instrument au sein d'une stratégie globale de développement de la ville qu'Urban permet de réaliser, en intégrant deux autres instruments de l'Administration, le Programme du Syndic et le Prg, caractérisés par cette dimension physique/infrastructures, d'où la coordination par les services qui s'en occupent traditionnellement (Travaux Publics et Urbanisme)⁷.

Pour comprendre le fonctionnement du CPL de Cosenza nous mobilisons la notion de réseau et l'analyse des relations entre les composants de la structure administrative, que nous empruntons à Soda (2002), lesquelles permettent à l'auteur « *une interprétation des comportements et des décisions.* » En effet, « *lorsqu'on observe (...) un groupe d'individus dans le déroulement de certaines tâches, les résultats d'efficacité et d'efficience obtenus en raison de la complexité de la tâche dépendent (aussi) de la structure des flux de communication, c'est-à-dire de la structure des relations entre les acteurs qui forment le réseau* ». (Soda, idem : 147)

Ainsi l'auteur évoque deux typologies de réseau en rapport à deux situations de travail différentes, à savoir « *les réseaux centralisés (un acteur occupe une position privilégiée respectivement aux autres) qui sont plus efficaces dans le traitement de problèmes simples et structurés* » et des « *réseaux à haute connectivité (la densité de relations entre les acteurs du réseau est haute)* » assurant « *une meilleure probabilité de succès face à des problèmes complexes et peu structurés* », pour observer à Cosenza « *la présence simultanée des deux typologies.* » (Soda, idem : 147)

En effet l'auteur relève comme, d'une part, le syndic s'érige en tant que figure personnifiant le programme à l'extérieur, sans que l'on observe le développement d'espaces de participation et de coopération de sorte que celui-ci fait preuve « *d'un mix de dirigisme, de marketing urbain et de gestion du consensus, fondé essentiellement sur ses capacités personnelles de construire des relations de confiance avec les autres acteurs, de représenter des intérêts, des besoins et des attentes de la communauté locale* » (Soda, idem : 147-148). Il soulève également comme ce modèle se profile de manière congrue étant donné les requis de rapidité et autorité décisionnelle, ainsi que d'efficience de gestion et administrative requis, car « *la priorité de structures et de formes organisationnelles de type centralisé apparaît naturelle et même évidente, sous peine d'inefficience de l'action politico-administrative, dans des contextes (comme Cosenza) caractérisés par des réseaux sociaux faibles ou inconsistants* ». (Soda, idem : 148)

⁷ Nous discuterons les implications de cette prévalence de la dimension physique en termes d'aménagement de l'espace au prochain chapitre.

Cependant, d'autre part, en se penchant sur le fonctionnement et les comportements et dynamiques internes du 'Groupe Urban', la « *situation apparaît complètement renversée* » (Soda, idem : 148). Le fonctionnement à l'intérieur du réseau est celui de la haute connectivité, les rapports entre les membres ne se configurent pas comme des flux au profit de centralités (des membres) plus fortes que d'autres et d'ailleurs « *les rôles formels ne semblent pas avoir une importance excessive* » (Soda, idem : 148). Les relations humaines et professionnelles peuvent être caractérisées par la cohésion du groupe, la motivation personnelle, le partage de méthodes et d'objectifs de travail. Selon l'enquête réalisée par Balducci nous pouvons corroborer ces propos lorsque celui-ci dégage de ses questionnaires « *la sensation d'un sens de l'action publique retrouvée, d'un orgueil, d'une reconquête de confiance en soi* » et considérant « *les programmes Urban comme (...) une expérimentation de nouvelles politiques urbaines qui ont vu une mutation de rôle des fonctionnaires publiques* ». (Balducci, idem : 63).

Comme le réseau centralisé convient à la résolution de problème simples, ainsi le réseau à haute connectivité convient mieux pour affronter des problèmes complexes à traiter de manière transversale et intégrée comme par exemple les éléments d'ordre technique, de projet, de gestion et de bilan. « *Une connectivité plus importante du réseau favorise le développement de synergies et d'économies de rationalités pour la poursuite des objectifs (qui sont vus avant tout comme des objectifs d'efficience* » (Soda, idem : 148). C'est également ce qui ressort des interviews effectuées auprès de deux membres importants du 'Groupe Urban', le responsable Alessandro Adriano et le vice-responsable Leonardo Acri, avec qui nous avons abordé cette problématique. Bien que leurs affirmations restent génériques, les mots qui reviennent souvent lorsqu'ils évoquent la gestion du PIC sont « *coordination* », « *travail en équipe* », « *partenariat interne* ». Ils insistent également sur le fait qu'en vertu de la logique d'intégration ils ont été amenés à, pour le moins, se consulter et faire appel à d'autres services. A tel point qu'actuellement, selon Leonardo Acri, les différents bureaux communaux existent bien formellement, mais que dans les faits, les compétences ne sont plus segmentées, dans le sens où les services collaborent dans la définition et l'implémentation des politiques et des programmes. Grâce au CPL mais surtout au 'Groupe Urban' il a été possible d'adopter « *une approche et une dynamique de type systémique entre les fonctionnaires* ».

Nous touchons là à des aspects tout à fait centraux de notre travail, ceux de l'intégration et du partenariat, et de leurs implications en termes de gouvernance, que nous avons présentés au chapitre 2. Dans notre cas, l'intégration mais surtout la participation, pour le moins interne, n'ont pas toujours été concrétisées, ce qui est confirmé par Madame Mossuto, dirigeante du secteur culture de l'administration qui, malgré que formellement membre du CPL, n'a été « *sollicitée qu'après la définition générale du contenu* », en l'occurrence pour la 'Casa delle culture'. Nous verrons qu'Urban

a permis une sensibilisation à ces concepts qui se présentent comme un acquis d'après-coup puisqu'ils sont réellement utilisés, en tant que méthodologie (pour le moins en ce qui concerne la participation interne), dans d'autres programmes intégrés actuellement mis en œuvre à Cosenza (PSU, Pit). Madame Mossuto affirme également qu'elle est dorénavant sollicitée pour les mesures culturelles du PSU.

Nous pouvons interpréter le fonctionnement du 'Groupe Urban' dans le sens d'une « *possibilité concrète de réforme de l'administration publique comme passage d'une rationalité de type bureaucratique à une rationalité de projet, de but (...) en mesure de conjuguer les raisons de l'efficacité avec celles d'une efficacité renouvelée* » (Balducci, idem : 63). Ce qui est confirmé par le responsable de la gestion technique des projets et chantiers, Monsieur Collorafi (2002), que nous n'avons malheureusement pas pu interviewer et qui affirme⁸ que, « *sous l'impulsion et la nécessité de réaliser le Programme avec les procédures, les instruments et les temps requis par les règlements communautaires, la machine administrative a du changer rapidement ses propres modes de travail, a du apprendre de nouveaux instruments, parfois complexes, de gestion financière et technique des projets, a du mettre à jour son propre know how technique et administratif. En d'autres termes, il s'est créé, à l'intérieur des bureaux, un circuit d'apprentissage réel qui a permis à l'administration d'élever le niveau qualitatif de ses propres prestations.* »

e) les effets durables sur le plan organisationnel

En ce qui concerne les effets durables sur le plan de l'organisation administrative interne et de son fonctionnement, au-delà d'Urban, Balducci préconise une normalisation des acquis, par l'intégration de fonctions de recherche et développement autour de la question de l'innovation, voyant ainsi Urban comme l'occasion pour repenser la structure des administrations ainsi que les dynamiques de travail⁹. Les principaux résultats positifs qu'il relève, après son enquête, concernent d'une part les manières de travailler (apprentissage en terme d'organisation ; développement de formes inédites de collaboration intersectorielle; développement d'un style caractérisé par l'efficacité, la flexibilité et l'évaluation ; l'apprentissage des mécanismes des politiques communautaires) et d'autre part le développement d'un capital relationnel, tant à l'intérieur de l'administration (cohésion des groupes de travail, relations entre politiciens et techniciens, relations transversales) qu'à l'extérieur (relations avec fonctionnaires

⁸ Quatrième numéro de la revue *Urban*, spécialement éditée par le Dicoter et prévue par les mesures de communication du Programme, elle se justifie par la logique d'échange et de diffusion des résultats entre les villes, logique centrale et innovante du Programme.

⁹ Nous verrons au chapitre 8 que, dans le cadre du PSU, des fonctions similaires à celles de la recherche sont prévues, notamment par la création d'un Audit urbain, même si elles ne concernent pas directement la question des innovations. Cette dernière est cependant souvent appelée et est en quelque sorte sous-jacente à la programmation et au développement locaux du Pit et du PSU.

d'autres villes pour l'échange de bonnes pratiques ; insertion dans des réseaux de villes autour de questions concernant les problèmes urbains ; relations avec le gouvernement central et l'Union européenne). Ces principaux aspects sont également soulevés par Leonardo Acri et Alessandro Adriano. Nous verrons que pour la plupart, on cherche leur consolidation dans le Pit et le PSU. Ces éléments peuvent être lus dans le cadre des nouvelles stratégies urbaines illustrées par Finocchiaro (2005), lorsque celle-ci évoque la constitution de structures communicationnelles au sein desquelles les membres se confrontent, débattent, échangent et construisent des solutions de manière conjointe¹⁰. Selon Balducci, ce capital relationnel est essentiel dans le sens d'une construction de capacités administratives particulières, capacités nécessaires étant donné que la gestion des villes implique dorénavant de bouger simultanément entre des niveaux différents de gouvernement (gouvernance multiniveaux), de s'intégrer dans des réseaux pour apprendre et s'informer. Nous verrons plus en détail dans le chapitre sur le PSU quelle forme peuvent prendre ces capacités.

5.2 Les réseaux de villes

Les réseaux de villes constituent selon l'avis de plusieurs acteurs interviewés (Leonardo Acri, Alessandro Adriano, Loredana Campagna) une des retombées fondamentales du PIC Urban-I en Italie et un des acquis les plus innovants en termes de définition et de gestion des politiques urbaines. Nous avons évoqué comme Cosenza, dans sa phase de prise en charge et de lancement du PIC, a su pleinement jouir des informations relatives au traitement des questions urbaines et des problématiques relatives dans le réseau « Quartiers en crise ». Le secteur aux rapports avec l'Union européenne et plus spécialement, le Bureau Europe, ont été créés pour promouvoir la mise en réseau de la ville, en vue de favoriser des liens de coopération, d'échange et d'apprentissage de bonnes pratiques avec d'autres villes. Nous déplorons le fait que pour notre travail, dans la perspective de l'analyse des modalités d'intégration et d'apprentissage des connaissances de la part de l'administration de Cosenza à l'intérieur de « Quartiers en crise », pour ce qui concerne Urban-I, nous n'avons pas d'informations.

Nous pouvons tout de même évoquer des éléments généraux que nous avons pu synthétiser après l'entretien avec Leonardo Acri, responsable du Bureau Europe et donc au centre de cette problématique. Selon lui, pendant mais surtout après la mise en œuvre du PIC, donc actuellement, dans le cadre du PSU notamment, le secteur aux rapports avec l'Union européenne a joué et joue un rôle d'interface avec les politiques ordinaires, « *ou plutôt entre ces dernières et l'Europe* », étant donné que celle-ci représente « *un court-circuit : on se rend compte au sein de l'Administration que*

¹⁰ Ceci se passe de manière directe, dans le cadre du PSU, où collaborent des fonctionnaires des administrations de Cosenza et Rende de manière conjointe, mais également dans le cadre du Pit, entre le public et la société civile ainsi qu'entre le public et le privé, dans une structure de type 'forum' spécialement créée.

l'Europe est une réelle ressource, Urban amène l'exigence d'une attention particulière face à l'Europe ».

Son rôle de responsable se configure comme celui d'un 'manager de processus de communication' dans le sens qu'il assume une fonction d'interface entre partenaires internes à l'administration communale (autres services de l'administration) et les acteurs extérieurs (Union européenne, autres membres de différents réseaux, institutions nationales, régionales...).

Ses tâches principales sont l'acheminement des informations de l'UE ; le captage de fonds et de financements ; l'assistance, la gestion et la mise en œuvre des programmes Ue. La dynamique proprement issue du PIC Urban concerne plus spécifiquement les rapports aux autres villes, à qui il transmet et avec qui il échange des informations et des bonnes pratiques. L'approfondissement des relations et le niveau de connaissance des membres peut également engendrer une coordination commune de projets, la définition et l'élaboration d'instruments de travail (au moment où nous l'avons interviewé -en novembre 2005- Leonardo Acri a évoqué un travail sur le patrimoine à travers le réseau *Avec*, ainsi que la mise sur pied d'un master universitaire traitant de ces problématiques). Un parcours de réflexion théorique qui peut donc également prendre des aspects opératoires peut être amorcé.

De la présence et de l'activité dans ces réseaux découle la consolidation d'un *know-how* et d'un capital social que l'on a commencé à mettre en place depuis Urban, le Programme ayant généré ainsi une sorte de « *politique urbaine extérieure* ». (Soda, 2002 : 169)

Les distinguant des réseaux territoriaux qui se forment en vertu de dynamiques économiques et culturelles couplés à la distance entre villes, qui sont autant de centralités, le géographe peut aussi voir dans ces réseaux les villes comme des « sujets collectifs » qui ont acquis des contenus politiques et techniques que l'on peut mobiliser pour résoudre certains problèmes sur la base d'une valeur ajoutée : le travail en commun, l'échange d'informations, la circulation des pratiques de succès, la diffusion et la propagation des innovations, une visibilité et une identité vers l'extérieur, un pouvoir de pression, une dialectique positive entre coopération et compétition. (Dematteis, 2002 : 10)¹¹

¹¹ *Urban, n°1*, cf note 8

Nous illustrons brièvement les réseaux auxquels appartient la ville de Cosenza.¹²

Carte 13 Villes du réseau *CITIZ@MOVE* et logo



-*CITIZ@MOVE*, échange et communication en matière de développement urbain (dès octobre 2003) : avec pour chef de file la ville de Séville, ce réseau cherche à favoriser l'échange international d'expériences et la diffusion de la

connaissance produite entre les différents participants engagés dans des mécanismes de développement urbain et social. Les participants sont représentés par tous ceux qui prennent des décisions (les professionnels et techniciens du développement urbain et social), les habitants et les tiers engagés dans les projets. Selon quelles logiques et méthodes ? En favorisant l'appropriation, de la part de ces participants, d'un système commun pour capitaliser la connaissance acquise. Pour quelles raisons ? Afin de faciliter, à travers ce système, la diffusion de connaissances et stimuler les capacités des diverses catégories des participants dans leur interactions opératoires.

Carte 14 Villes du réseau *PARTECIPANDO* et logo



-*PARTECIPANDO*, favoriser les processus participatifs sous différentes formes en matière de politiques urbaines (dès décembre 2003): avec comme chef de file Rome, l'objet de ce réseau est celui de la participation active de la population sur les choix effectués par les administrations locales européennes dans les phases de réalisation des plans et programmes pour le développement local intégré. Les membres de ce réseau doivent s'efforcer de définir des méthodologies de mise

en œuvre de processus participatifs de tous les citoyens sans exclusion, à la définition de programmes, plans et interventions de transformation urbaine intégrées, en faisant évoluer ce type de processus de l'échelle du quartier vers l'échelle du système urbain ; de définir des lignes directrices pour

¹² Source des cartes et des logos: http://www.comune.cosenza.it/municipalita/rete_urban/rete_urban.htm

l'information, la formation et les instruments à fournir aux citoyens (animation de laboratoires participatifs permanents, diffusion des informations détenues par les administrations, accompagnement des initiatives locales ; de produire un *Manuel européen pour la Participation* à l'usage des administrations publiques locales et nationales, avec l'objectif de diffuser la culture et la méthodologie de la participation comme instrument indispensable pour le gouvernement du territoire et pas seulement comme énonciation de principe.

Carte 15 Villes du réseau *UDIEX* et logo

-*UDIEX, l'inclusion sociale et l'intégration* : avec comme chef de file Venise, ce réseau envisage la diversité urbaine (comprendre la diversité ethnique), l'inclusion sociale et l'intégration comme actions fondamentales dans les programmes de régénération urbaine. L'existence d'un tel réseau se justifie par la nécessité de construire un système social caractérisé par un développement intégré et synergique entre les systèmes économiques, financiers et de bien-être social. En adoptant une stratégie qui dépasse une vision assistancielle des politiques d'inclusion, il s'agit pour les membres de réfléchir à des interventions de développement global du système (pauvreté matérielle et économique, carences de liens familiaux et sociaux, systèmes d'habitat problématique, réseau de soutien et d'intégration sociale, formes momentanées de marginalisation professionnelle et sociale).



Carte 16 Villes du réseau *CHORUS* et logo



-*C.H.O.R.U.S., les tissus urbains* (depuis septembre 2003) : avec comme chef de

file la ville corse de Bastia, les membres de ce réseau se proposent de réfléchir et de travailler autour du thème de la régénération urbaine, qui soit en mesure d'avoir une incidence positive sur le processus de

transformation de contextes urbains dégradés. Le critère suivi est celui de la promotion de la qualité urbaine et la 'méthodologie' est celle du traitement prioritaire de situations concentrant plusieurs types de dégradations touchant les aires urbanisées (du logement, environnementale et sociale).

5.3 La gestion des travaux publics

Les interventions sur l'environnement physique et les réalisations infrastructurelles représentant la part la plus importante des financements du PIC, les acteurs communaux impliqués dans la gestion d'Urban ont réfléchi et mis en œuvre des solutions originales et innovantes qui ont très bien fonctionné en termes de temps employé et de capacité de dépense, de gestion des procédures bureaucratiques et techniques, surtout dans un contexte comme l'Italie du Sud, où les chantiers en infrastructures entretiennent une image de désorganisation et travail mal réalisé, due aux temps longs de mise en œuvre, aux arrêts, aux chantiers inachevés, aux possibles collusions de type politico-mafieuses autour du secteur de la construction.¹³

Le nœud problématique à résoudre a concerné le rapport entre la gestion technique des projets et la gestion des soumissions (les aspects légaux), qui a été dénoué par la combinaison de trois dimensions que l'on a tour à tour rationalisé :

- a) une dimension concernant la gestion technique des soumissions à travers une réorganisation de la distribution des tâches entre les secteurs de l'Administration ;
- b) une dimension concernant directement l'attribution des soumissions à travers une « *accélération et une simplification des procédures prévues par les normes en vigueur en matière de soumissions publiques* » (Soda, idem : 147);
- c) une simplification des procédures et des passages bureaucratiques en termes de communication aux entreprises et à la commission de concours.

La rationalisation de ces trois dimensions a, de manière générale, assoupli les procédures et accéléré les temps de réalisation et d'achèvement des projets permettant à l'Administration communale d'atteindre un haut degré d'efficacité. Regardons de plus près ces trois dimensions.

¹³ A tel point que le détournement des fonds communautaires est parfois dénoncé dans la presse jusqu'à devenir un lieu commun en Calabre.

a) Nous avons dit précédemment que la création du CPL a pris place dans une réorganisation générale de l'Administration, réorganisation qui a vu également une redistribution des tâches entre les services, notamment entre le service des 'Affaires générales' (« Affari generali ») et le services des 'Travaux publics' (« Lavori Pubblici »). Qu'est ce qui a été modifié ? Sur volonté explicite du Syndic et après que le programme ait été approuvé, la gestion des concours de soumission a été entièrement transférée au secteur des 'Travaux publics' depuis le secteur des 'Affaires générales'. Nous pouvons reconnaître dans ce transfert et cette mutation en cours de route non seulement une innovation suite à la prise en charge d'Urban (et à la réorganisation générale des secteurs) mais également une exception dans le contexte italien dans son ensemble, dans lequel « *il n'est pas très fréquent (...) que la gestion des soumissions et la gestion technique des projets et des interventions soient concentrées dans une structure unique de l'administration, la première étant une compétence quasiment exclusive de bureaux s'occupant d'affaires légales -les 'Affaires générales'- la deuxième des bureaux techniques - 'Travaux publics- »*. (Soda, idem : 147) Cette manoeuvre 'formelle' constitue un « élément crucial » en ce sens qu'elle permet d'atteindre des économies et des effets positifs de plusieurs types (Soda, 2002 : 128):

-« *en temps* », grâce à une réduction des passages bureaucratiques internes des documents entre un service et un autre et par conséquent en organisation aussi, puisqu' un seul fichier contient tous les documents relatifs à chacune des soumissions ;

-en « *responsabilité* », en établissant clairement un unique responsable, en l'occurrence le dirigeant du secteur 'Travaux publics', tout en évitant les superpositions des rôles et des compétences et de conflits internes à la bureaucratie technique et administrative de l'entité locale ;

-au-delà d'Urban, on gagne en « *transparence* » car l'accès aux actes et documents administratifs de la part des citoyens est facilité dans le sens qu'on ne s'adresse qu'à un seul bureau (par exemple lorsqu'on veut prendre connaissance d'une mise en concours...);

-la « *garantie du contrôle des aspects techniques* » (annonces de mise au concours) et des procédures de soumission qui sont fondamentales pour les œuvres de construction et d'infrastructures.

b) la gestion directe des soumissions a également subi une intervention de flexibilisation de la procédure d'attribution. Pour toutes les réalisations de type physique et d'infrastructures du PIC, de statut public, c'est la séquence opératoire suivante qui est en vigueur (Soda, idem : 128) :

-avis public (annonce de mise au concours) ;

- demande de la part des entreprises ;
- présélection ;
- communication aux entreprises qui sont exclues du concours à cause d'erreurs formelles dans la demande ou de carences des requis demandés par l'annonce ;
- présentation des offres de la part des entreprises ;
- adjudication du concours.

C'est précisément cette séquence qui pose problème, en l'occurrence l'étape de la présélection car celle-ci induit deux « *effets perturbateurs* » (Soda, idem : 128) : d'une part la possibilité que les entreprises exclues fassent recours et provoquent ainsi des retards pour le reste des étapes ; d'autre part, la présélection et l'annonce d'exclusion engendrent la formation de ce qu'on nomme les 'cordées d'entreprises'¹⁴ à travers lesquelles « *certaines entreprises peuvent se mettre d'accord pour des rabais et réaliser des accords tacites pour conditionner le concours ou pour faire gagner l'une d'elle (...) à l'aide de plusieurs instruments pour exercer des pressions* » (Soda, idem : 128). Afin d'éliminer ces deux effets perturbateurs, la solution expérimentée à Cosenza a été celle de supprimer l'étape de la présélection, d'où il en dérive que le concours est « *ouvert et aveugle* » (Soda, idem : 128) et suit la séquence suivante: avis publique (annonce de concours) → présentation des offres de la part des entreprises → adjudication du concours.

Il y a en conséquence plusieurs effets positifs :

-étant donné qu'il n'y pas plus de présélection et donc plus d'exclusion intermédiaire par le moyen d'une communication, les cordées deviennent impossibles (le nombre de participants engagés dans le concours est ouvert et inconnu) et en conséquence on « *élimine les tactiques de manipulation des concours et on n'alimente plus les pressions politiques* » (Soda, idem : 128), réalisant ainsi du même coup un niveau élevé de transparence ;

-d'une part on exclut « *'naturellement'* » (Soda, idem : 129) les entreprises qui sont plus habituées à fonctionner avec le système des cordées et d'autre part on augmente la qualité générale des prestations, étant donné que ce modèle privilégie les entreprises qui ont des références techniques, de mérite et économiques ;

¹⁴ Terme emprunté à l'alpinisme (un groupe d'alpinistes lié à la même corde pour une ascension), il signifie, par extension « *un groupe d'entrepreneurs qui s'associent pour l'achat ou la gestion d'une entreprise ou de bien de grande importance économique* », *Dizionario d'italiano Garzanti*, ed. 2003, Milano : Garzanti editore

-de manière générale, on augmente l'autorité des administrations publiques auprès des entrepreneurs car celles-ci ne sont plus sujettes à des pressions de la part des 'cordées'.

c) face aux temps morts dus au fait que les administrations doivent décider et préparer leurs communications et délais (exclusion, attribution, communications administratives) aux entreprises et à la commission pour lesquelles surgissent souvent des contretemps, et parce que le PIC requiert des niveaux élevés d'efficience en terme de capacité et calendrier de dépenses, l'Administration décide avant, au moment du lancement du concours, des dates de communication et des délais.

Etant donné que ces opérations de type bureaucratiques et techniques ont produit des résultats positifs, après Urban, toutes les compétences en matière de gestion des soumissions de nature publique de la commune ont été transférées au secteur 'Travaux publics', « *cette circonstance constituant un exemple de retombée d'Urban dans la réorganisation interne de l'Administration et de propagation de l'innovation, (...) puisque les procédures expérimentées avec les soumissions du PIC ont été ensuite étendues à la réalisation d'autres œuvre publiques* ». (Soda, idem : 147)

5.4 Soutien financier aux activités commerciales dans le 'Centro storico' (implémentation de la Mesure 1 du PIC)

L'analyse de l'application de la première mesure nous permet d'enregistrer une autre modalité innovante de la part de l'administration dans le domaine de la distribution de fonds destinés au secteur du commerce et de l'artisanat qui se (re-)localisent dans le quartier du Centro storico.

En premier lieu parce que les actions dans ce domaine avaient déjà été activées avant Urban, avec les fonds propres de la commune¹⁵ et que celle-ci, dans un esprit de cohérence et dans le souci d'économiser du temps et un travail technique et de définition déjà porté à terme, après une période de négociation « *longue et laborieuse* » (Soda, 2002 : 91) avec la Commission, a réussi à faire insérer dans la balance de paiement des interventions d'Urban les montants relatifs à ses financements propres des activités du Centro storico.¹⁶ Ainsi, étant donné que la programmation (définition, organisation, stratégie générale) avait déjà été lancée, les actions ont pu 'naturellement' continuer sans réitérer ce processus de programmation. Ceci a permis à la ville de se trouver non seulement en avance

¹⁵ Actions couplées avec la convention Carical-Commune que nous avons déjà mentionnées, dont nous a informé Alessandro Adriano lors de l'interview, et en vertu de laquelle des prêts à taux préférentiels étaient accordés aux sujets qui récupéraient des immeubles à des fins d'habitation.

¹⁶ « *Jusqu'en décembre 1997, date limite établie par la Commission. Par la suite, la politique de distribution de fonds a repris avec les fonds propres de l'administration* » (Soda, idem : 91).

sur les autres villes italiennes engagées dans Urban, mais également dans la situation où, en 1997 le Centro storico pouvait se présenter fort des résultats obtenus en trois ans, à savoir 140 activités commerciales financées (dont 65% de nouvelles) et 90 avec des fonds Urban. Il faut voir dans la circonstance de cette négociation le signe que, dans un système de gouvernance multi-niveaux tel qu'il est théorisé en science politique, la Commune de Cosenza a montré les ressources pour se configurer comme un acteur fort, mais surtout pour poursuivre un projet politique et technique cohérent à travers la capacité de trouver des synergies entre deux sphères distinctes de politiques ('une domestique' et une externe, européenne) et de les intégrer dans le seul but de l'accomplissement du projet. Nous rejoignons en ceci le dépassement d'une rationalité bureaucratique (dans le cadre de laquelle les financements propres auraient été 'perdus' et le travail déjà entamé laissé de côté) vers une rationalité de projet.

C'est surtout à un deuxième niveau, celui des modalités de distribution des fonds et du processus de demande-obtention que l'on peut relever des éléments d'innovation importants. De manière générale, nous pouvons affirmer que dans le cadre de ces actions l'Administration s'est présentée comme un « *office de prêts* » (Stefano Sampaolo, interview) en adoptant un comportement qui peut s'apparenter à de l'« *entreprenariat public* » (Stefano Sampaolo, interview).

En simplifiant, le processus est le suivant: les travaux sont normalement d'abord payés par les tiers eux-mêmes, puis, suite à une série de contrôles et à une procédure particulière, ces tiers sont remboursés (les implications en termes de détournement de fonds sont évidentes), alors qu'à Cosenza ce processus a été fait « *dans le sens contraire* » (Stefano Sampaolo, interview) : on attribue d'abord de l'argent et on contrôle ensuite si les travaux ont bel et bien été réalisés selon les montants prévus. Ceci comporte évidemment un risque d'évasion de fonds, mais selon la première modalité, personne n'aurait fait le premier pas pour dépenser. La procédure spécifique est dans les faits un peu différente, or le principe de distribuer les sommes avant est toujours valide, mais à hauteur de moitié (nous le spécifions un peu plus bas). La procédure pour la mise en œuvre est « *tout à fait informelle* » (Soda, idem : 92), dans le sens où il n'y a eu aucune annonce de concours mais une simple campagne d'information dans les médias locaux destinée aux investisseurs potentiels.

Les étapes principales de la procédure sont les suivantes :

-suite à la réception des demandes, celles-ci ont été sélectionnées et retenues sur la base du contrôle de la documentation nécessaire prouvant que les opérations étaient idoines et faisables du point de vue architectural et juridique (contrat d'acquisition ou de location, plans de réaménagement

approuvés par des tiers compétents, documents juridiques qui attestent la titularité de l'exercice commercial) ;

-le paiement s'effectue en deux phases : comme évoqué plus haut, 50% du financement est attribué dans l'espace du mois qui suit le début des travaux (sur autorisation d'un bureau technique et d'une délibération de la Commune); puis les autres 50% sont attribués après la certification que les travaux ont effectivement été conclus et que l'exercice de l'activité a commencé (sur autorisation d'un bureau technique et d'une délibération de la Commune). Comme nous l'avons mentionné les sommes auraient pu être versées après la fin de tous les travaux et le début de l'exercice, mais cette politique a bien fonctionné dans le sens qu'elle a réellement constitué une mesure d'accompagnement.

Nous mentionnons tout de même un bémol rétrospectivement puisque nous avons appris au cours d'une de nos interviews (Stefano Sampaolo) que Cosenza a dû passer une audition devant la Commission en octobre 2005, car celle-ci ne veut pas lui reconnaître la mise en œuvre et les procédures de la première mesure. Nous pouvons relever ici un nœud problématique, assez important qui nous ramène au cœur de notre sujet, puisque la Commission, qui a exprimé elle-même formellement qu'un des buts du PIC est celui d'activer des comportements innovants et de stimuler des bonnes pratiques au niveau local, assume (forcément), selon Stefano Sampaolo, une posture bureaucratique et 'technicienne' dans le sens que ses fonctionnaires sont avant tout des dispensateurs de règles et travaillent sur la base de celles-ci. Le chercheur soulève quant à lui uniquement l'incohérence de la Commission qui a, dans un premier temps, encouragé l'Administration cosentine et les responsables, étant donné le succès de l'opération et le constat que les fonds étaient bel et bien dépensés, et le fait qu'ensuite les responsables aient été blâmés, en dehors du fait de voir ces innovations comme des « *procédures un peu joyeuses* » (Stefano Sampaolo) (étant donné les financements élevés) ou une réelle manœuvre tactique. Le chercheur soulève également que dans d'autres cas s'est vérifiée ce type de « *bras de fer* » durant lequel le Ministère des Travaux Publics¹⁷, a joué un rôle de « *coussin* », à travers une activité de médiation entre la Commission, soucieuse du respect des règles communautaires, et les Communes, pas toujours pleinement informées. La première se présentait plutôt comme « *prof de math sévère* » et les deuxièmes comme des « *élèves qui demandaient plus de compréhension étant donné la perspective d'innovation et d'expérimentation* » (Stefano Sampaolo) amenée par le PIC. Le problème consiste dans le fait que les sous-programmes se soient déclinés dans des contextes locaux dont les commissaires ne peuvent pas avoir connaissance, étant donné qu'ils n'ont pas en tête les projets, alors qu'au niveau de Cosenza les responsables, malgré un certain « *niveau d'improvisation* », faisaient valoir un capital informatif relatif au contexte et donc en mesure d'interpréter les besoins et les comportements.

¹⁷ Maintenant Ministère des infrastructures et des transports.

Il y a plusieurs effets à cette combinaison heureuse « *d'entreprenariat politique et informalité procédurale* » (Soda, 2002 : 152) :

-la réactivation du circuit économique du quartier (en partie) ; des retombées positives en ce qui concerne le secteur de l'artisanat en termes de récupération des métiers et traditions et de postes de travail, surtout pour les jeunes ;

-en rapport au dernier point, une réduction de la marginalité sociale qui, conjuguée à la récupération physique des immeubles dégradés (dans les rez-de-chaussée) ont contribué à améliorer l'image et l'attractivité du quartier (surtout l'artère principale, Corso Telesio).

5.5 Le partenariat

Nous pouvons affirmer que les formes partenariales sont faibles à Cosenza quant à leurs contenus, profondeur et modalités d'implication des sujets tant publics que privés, autant dans les processus de définition que de gestion et de mise en œuvre. Demandant probablement un niveau d'innovation trop grand pour instaurer des formes de collaboration de ce type, la ville a configuré le programme de manière quasi autonome (notamment en ce qui concerne la Mesure 4), sauf pour certaines interventions dans les mesures sociale et économique. Mais même dans ce cas, les éventuels partenaires ont été impliqués après des étapes fondamentales comme celles, par exemple, de la définition et de la mise en œuvre des interventions, leur conférant ainsi des tâches par délégation.

Pour 'lire' les formes partenariales du PIC Urban-I de Cosenza, nous pouvons nous référer à un texte de Moccia (2005) qui traite en profondeur le thème, en donnant des concepts, définitions et typologies de formes partenariales que nous pouvons ramener au cas de Cosenza. Pour caractériser les occurrences du partenariat, nous en exemplifions les types ou « *la contribution de chaque partenaire à l'alliance* » (Moccia, 2002 : 104) : la 'cooptation' (« *cooptazione* », Moccia, idem : 104), la 'cospécialisation' (« *cospecializzazione* », Moccia, idem : 104) et l' 'apprentissage/internalisation' (« *apprendimento e internalizzazione* », Moccia, idem : 104) ; la 'portée' ou ce que chaque partenaire inclut de sa propre organisation dans la collaboration : une 'portée stratégique' (« *portata strategica* », Moccia, idem : 105) ; une 'portée économique' (« *portata economica* », Moccia, idem : 105) ; une 'portée opérationnelle' (« *portata operativa* », Moccia, idem : 105)

Voyons maintenant les partenaires un à un, les types et les portées des partenariats à Cosenza.

L'Università degli studi della Calabria (Unical), dans le cadre de la Mesure 2, avec la Commune, a projeté et a mis en œuvre un 'Cours de formation pour opérateurs de terrain chargés de relever la dispersion et l'évasion scolaire' (ISRI¹⁸ : 170). Nous pouvons supposer que ce type de partenariat relève de la cospécialisation : dans ce cas « les tâches sont divisées entre différents acteurs chacun desquels a en sa possession des habilités et des capacités déterminées, a des ressources disponibles en termes matériels et immatériels qui sont indispensables pour l'exécution du programme » (Moccia, idem : 104). Il implique « l'apport nécessaire de know-how externes. Ceci suppose que l'institution est en train de pratiquer des terrains innovants sur lesquels elle n'a pas mûri d'expériences précédentes et a besoin d'experts de ces secteurs déterminés. » (Moccia, idem : 104). La portée est opérationnelle, puisque celle-ci concerne « ce que les partenaires réalisent ensemble. Ici l'attention est posée sur les pratiques concrètes conduites par les partenaires durant le programme sur les formes d'interaction qu'ils entretiennent entre eux ». (Moccia, idem : 105)

Les associations et les coopératives sociales comme l' 'Interzona', dans le cadre de la Mesures 3, entrent dans cette typologie de partenariat. La gestion de certains services leur a été confiée, qu'il s'agisse de la maintenance ou d'un travail de gestion véritable : définition des programmes et organisation des manifestations de la 'Biblioteca dei Ragazzi' et de la 'Città dei Ragazzi'. Ici aussi nous pouvons définir le type de partenariat comme relevant de la 'cospécialisation' et sa portée est opératoire.

Nous pouvons aussi parler de partenariat en ce qui concerne l'association de villes 'Quartiers en crise', celui-ci ne concernant pas une mesure spécifique du Programme, mais l'intervention en général. Comme nous l'avons vu au cours de l'entretien avec Leonardo Aciri, au sein de certains de ces réseaux, en plus des tâches de diffusion et d'échange de bonnes pratiques, les villes parfois définissent ensemble des principes d'action et mettent en œuvre des politiques de manière conjointe. Nous n'avons pas observé directement un de ces réseaux pour en comprendre le fonctionnement exact (ils mériteraient à eux seuls une attention particulière). Nous pouvons comprendre cette forme de collaboration comme ce que Moccia nomme un 'apprentissage/internalisation' dans le sens que nous pouvons supposer dans ces réseaux « une qualité élevée d'interaction entre partenaires dont les échanges sont organisés de manière telle qu'il puisse se déterminer des évolutions dans chacun des participants »¹⁹ (Moccia, idem : 104). Nous pouvons supposer que la portée est quant à elle d'ordre 'stratégique' car « la raison de cette collaboration concerne les objectifs généraux des participants. Leur convergence n'a pas exclusivement lieu sur une occasion temporaire, mais peut sous-tendre des affinités de caractère plus général ». (Moccia, idem : 105)

¹⁸ « Valutazione intermedia del P.I.C Urban Italia 1994-1999. Rapporto finale » (nous ne connaissons pas la date de publication).

¹⁹ Ceci constitue d'ailleurs une des finalités de la participation aux réseaux.

Le dernier partenaire que nous pouvons relever est la Chambre de Commerce de Cosenza, impliquée dans la première mesure. Ici l'entité impliquée a « *souvent une fonction institutionnelle ascétique ou a des tâches marginales comme la facilitation de concessions et de certificats* » (Moccia, idem : 109). Dans ce cas nous pouvons supposer que le type de partenariat est celui de la 'cooptation' et que la portée est économique, celle-ci concernant « *les intérêts et les avantages réciproque qu'il est possible de tirer du rapport. Dans l'échange des ressources chacun fera ses propres comptes et définira la relation en fonction d'évaluations de coûts-bénéfices, tant en termes purement monétaires que dans un sens plus large* ». (Moccia, idem : 105)

CHAPITRE 6 INCIDENCES SPATIALES DE LA RÉGÉNÉRATION URBAINE INTÉGRÉE : UN SUCCÈS RELATIF.

Suite à la description synthétique des mesures et des interventions du chapitre 4, nous pouvons remarquer comme le programme s'est focalisé sur des interventions de type 'requalification' physique, interventions localisées en grande partie dans la vieille ville : ceci est une particularité de l'Italie, en particulier de l'Italie du Sud comme nous l'avons vu au chapitre 2¹. En effet, selon le rapport d'évaluation ex-post de la société GHK, sur les seize villes italiennes ayant bénéficié des fonds Urban-I, dix ont opéré dans les noyaux anciens, huit parmi ces dix étant des villes du sud² (GHK, idem : 85-86). Toujours selon le même rapport, cette circonstance a tendance à se consolider pour Urban-II puisque les fonds alloués à la régénération physique des noyaux historiques s'élève à 61%, chiffre de loin le plus élevé de l'UE des Quinze dont la moyenne pour cette catégorie est de 35%. Pour comparaison, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni ne destinent respectivement que 16%, 18% et 16% à cette catégorie alors que les Pays-Bas adressent 57% des fonds à des mesures concernant la promotion de l'emploi et l'entrepreneuriat. (GHK, idem : 91)

En dehors du succès que l'on peut relever en ce qui concerne la Mesure 4, il est important de soulever, comme nous l'avons dit en problématique, qu'à Cosenza les interventions dans le domaine de la formation et du travail, bien qu'exiguës en termes financiers, sont programmées, or leur mise en œuvre effective a fait défaut. Il s'agit des interventions des 'écoles-chantiers' et des cours de formation aux métiers de l'artisanat, formulés, en vertu du principe d'intégration, à l'interface entre formation, promotion de l'emploi et requalification urbanistique. Ces activités auraient dû permettre l'insertion de chômeurs dans les corps de métiers traditionnels, auprès d'employeurs ayant bénéficié auparavant des financements de la première mesure. Ce scénario de la création d'un circuit « vertueux » de développement local auto-alimenté par des ressources humaines existantes, mais à valoriser, ne s'est donc pas vérifié. A un certain moment, la réalisation de la Mesure 2 a été 'tronquée'.³

Nous pouvons imputer cette carence à plusieurs causes. Tout d'abord, comme nous l'avons vu au

¹ En se demandant si Urban à Cosenza n'a représenté qu'un simple programme de requalification physique, Soda rappelle que « *Urban a été même considéré comme un 'programme d'infrastructure' (Ministère du Trésor, 1998), définition qui souligne certes l'aspect plus important sous le profil des ressources financières investies, mais qui, en même temps, banalise et simplifie la complexité dimensionnelle d'Urban* ». (Soda, 2001 : 40)

² Bari et Lecce (Pouilles), Catania, Palermo et Siracusa (Sicile), Catanzaro et Cosenza (Calabre), Napoli (Campanie).

³ Sur la base d'un entretien informel et fortuit avec une jeune femme formée, dans le cadre de la Mesure 2 d'Urban, en opératrice de terrain responsable de la définition d'une population cible devant bénéficier des activités prévues, elle nous a informé qu'après qu'elle-même et sa vingtaine d'autres collaborateurs aient effectué une première récolte d'informations (à travers un échantillonnage par âge et au porte à porte), la commune a stoppé le processus mais elle n'en connaît pas la raison.

chapitre précédent, dans le processus de prise en charge, les responsables ayant formé le CPL, bien que de composition inter sectorielle, montraient la présence de profils professionnels se rattachant à la sphère de l'urbanisme, des travaux publics et de l'architecture. De plus, les programmes avec lesquels Urban s'est positionné en synergie (Programme du syndic et Prg), donnaient également beaucoup d'importance aux aspects physiques de la régénération.

Mais il semble y avoir une raison plus fondamentale, liée aux modalités de gestion et de coordination du Fonds social européen et des organismes en charge de le gérer, et, fortement lié à cette circonstance, l'inexpérience des communes à formuler des politiques locales de l'emploi. Ces aspects sont soulignés par le rapport d'évaluation intermédiaire d'Urban en Italie établi par la société ISRI, cité plus haut. Cette dernière soulève comme, de manière générale en Italie, la ligne d'intégration entre aides aux entreprises, formation et promotion de l'emploi, donne de mauvais résultats (ISRI, idem : 8). D'une part, les villes n'ont que peu d'expérience en matière de programmes de qualification, valorisation de ressources humaines et d'insertion professionnelle et, d'autre part, il a manqué une action d'orientation, de conseil et d'adresse dans les phases de la formulation et de la mise en œuvre. Selon le même rapport, « *les difficultés d'intégration des matières de compétences de diverses sources de financement (FEDER et FSE) ont dérivé aussi de l'activation simultanée de différentes sources de distribution de fonds qui ne sont pas nécessairement conçues suivant une logique d'intervention intégrée mais qu'elles sont plutôt souvent structurées selon une approche fortement auto-référentielle* »⁴ (ISRI, idem : 9), c'est-à-dire que, comme nous l'avons vu au chapitre 1, chaque fond vise un secteur d'intervention et des objectifs spécifiques.

Les difficultés rencontrées dans la prédisposition et la mise en œuvre des actions financées par le FSE peuvent aussi être reconduites au problème de la coordination difficile entre les administrations communales titulaires du PIC et celles compétentes pour le fond, tant au niveau national (le Ministère du Travail), qu'au niveau communautaire (la Direction Générale 'Occupation' de la Commission). Selon ce même rapport, une responsabilité est donc aussi à imputer à un système d'accompagnement inexistant qui aurait pu aider les administrations communales dans ce type d'intervention (ISRI, idem : 17). Ailleurs également, le rapport évoque que ces dernières ont déploré, comme un de nos interviewés, lors de certaines réunions avec le Comité de Surveillance (organe dirigé par le DICOTER et responsable du PIC au niveau national), que les autorités compétentes en matière du FSE n'aient pas fait preuve de toute l'attention nécessaire requise et que les représentants responsables du FSE étaient

⁴ Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, pour Urban-II, la période de programmation 2000-2006 « *dispose d'une unique source de programmation caractérisée par des contenus intersectoriels : ceci devrait rendre plus simple de se focaliser sur la réalisation des objectifs, dans le sens que les facteurs de risque dérivant de la différente nature des sources de financements communautaires qui ont émergé avec Urban 1994-1999 sont réduits au minimum dans cette programmation* ». (ISRI, idem : 9)

absents lors de certaines réunions (ISRI, idem : 108). Le Ministère du Travail ne s'est donc pas montré comme une structure de référence et d'orientation pour les activités à financer et à gérer par le FSE, lointaines des activités de formation professionnelles traditionnelles que mènent d'habitude les communes⁵.

Nous pouvons assister ici à ce que Pierre Muller nomme un « *implementation gap* » (Muller, 1996 : 299), un écart de la mise en œuvre. Selon l'auteur, la mise en œuvre d'une politique publique manifeste toujours des écarts par rapport à une formalisation originelle, phénomène qui serait même amplifié dans un système de « gouvernance multi-niveaux », étant donné les 'déformations' que l'on peut observer à cause des passages par différents niveaux justement. Dans ce sens, il convient de saisir la mise en œuvre d'une politique territoriale comme un processus de médiation au cours duquel trois dynamiques voient le jour : une redéfinition du contenu de la politique, une transformation des réseaux d'acteurs concernés et de formes d'apprentissage de la part de ces acteurs. Nous avons illustré comme, pour une part importante, ces dynamiques se sont montrées à l'œuvre dans le cadre de certaines mesures et de la régénération de la vieille ville.

Or, ce qui s'est passé dans le cadre de Mesure 2 est que les acteurs locaux, confrontés à la formulation de politiques de l'emploi auxquelles ils ne sont pas habitués, auraient pu trouver des solutions grâce au FSE, dans la mesure où une entité ou un acteur en ayant les ressources aurait pu assumer la tâche de « 'pédagogie communautaire'. Rédigés dans cette forme particulière de langage qu'affectionnent les institutions communautaires, les textes » (Muller, idem : 309), en l'occurrence le règlement concernant le FSE, « ont besoin d'un sérieux effort de traduction pour s'assurer la participation effective des groupes locaux au programme » (Muller, idem : 309), point soulevé également par Alessandro Adriano. Ici, en l'occurrence, les membres de l'Administration communale et du CPL, qui de surcroît, manifestent plutôt des profils 'techniques' (urbanistes et architectes), qu'indirectement sensibles et compétents en matière de formation et de social.

Pour ces raisons, la régénération a surtout profité à la dimension physique de la vieille ville. Les espaces ont certes été modifiés, mais pas les 'espaces sociaux'. Les interventions de la première et de la quatrième mesure se complémentent assez bien, car il est évident qu'un environnement physique agréable et de qualité favorise la localisation de commerces et constitue donc autant une aménité

⁵ Soda rappelle que jusque là, « la thématique complexe du développement local (en milieu urbain) » a été affrontée traditionnellement « par une approche fonctionnaliste des instruments de planification urbanistique et limitée, sur le plan strictement économique, par la mise à disposition d'aires de développement industriel, artisanal et commercial et, sur le plan social, par la prévision de standards ou par la fourniture directe de services (selon la vision de l'intervention publique caractéristique de l'assistance) » (Soda, 2001 : 33), propre du welfare state.

qu'une externalité positive. Or, individuellement, bien qu'on ait exploité au mieux la potentialité de la première mesure, la revitalisation économique ne se vérifie pas encore entièrement. Ceci est du au type d'activités économiques soutenues. Au niveau de la structure économique sectorielle, nous pouvons observer empiriquement la quasi absence de services à la personne ou du tertiaire avancé : ce que nous trouvons essentiellement sont des activités de type artisanat, de rénovation et artistique, du petit commerce de détail et alimentaire, des cafés et locaux nocturnes, des bibliothèques, un bureau de poste. La plupart des activités sont donc relatives à un secteur que l'on pourrait ramener à 'l'artisanat-art-loisir' : s'il est capable de produire des produits de qualité et de 'niche', il nécessite cependant des pratiques de marketing efficaces et ciblées. Or ces activités sont incapables, à elles seules, de constituer un tissu économique fort, notamment grâce à une structure sectorielle diversifiée et solide. La seule vocation culturelle et récréative, même si elle peut avoir un effet d'entraînement, ne peut pas suffire à créer une base économique forte. Dans cette logique, en Italie du Sud, « *les opérations de requalification urbaine consacrent le paysage socio-économique autant qu'architectural d'un quartier, mais lui attribue une fonction nouvelle plus symbolique cependant moins vivante* » (Tiano, 2004: 191). Il ne faudrait pas qu'Urban induise un scénario uniquement basé sur la préservation d'« *un paysage urbain typique avec ses activités et son petit peuple*» (Tiano, idem : 191), par le maintien d'un artisanat traditionnel, et faire en sorte que « *les artisans au fond de leur échoppe vivent de leur ouvrage* » plutôt que « *des subventions européennes* ». ⁶ (Tiano, idem : 191)

L'activité économique au sens large se trouve encore « *al di là dei fiumi* », au-delà des fleuves, ce qui représente, près de cent ans plus tard, une trajectoire de développement qui se consolide plutôt que ne s'atténue et se manifeste encore, en ce qui concerne la fonction économique et commerciale, par une dichotomie entre noyau ancien et tissu contemporain.

Dans le descriptif des interventions de nature physique sur la vieille ville, nous pouvons remarquer que les modalités d'action sont particulières. Celles-ci découlent de la représentation que les autorités publiques en général, compétentes en la matière, se font du patrimoine, urbain en l'occurrence. D'après une littérature française, nous pouvons affirmer que, grossièrement, l'urbanisme, en ce qui concerne les quartiers anciens, a d'abord traversé une période dite de 'rénovation', c'est-à-dire de 'destruction-reconstruction' (décennies 1950-1960) (Merlin, 2005 : 78; Choay, 1988 : 683). Ceci impliquait souvent de faire table rase de l'environnement construit dégradé et du patrimoine architectural (perçu comme insalubre et incarnant une image anti-moderne, un environnement mal

⁶ Bien que nous utilisions certains propos de l'auteur, celle-ci illustre que la requalification vise justement surtout ces logiques de 'muséification' pour rendre les quartiers populaires plus présentables.

adapté à l'automobile), par le biais d'opérations lourdes et le recours massif à l'expropriation et aux aides publiques. Suite à un processus « *d'apprentissage collectif issu des luttes urbaines qui ont opposé élus locaux, artisans de la rénovation urbaine aux associations de défense et aux professionnels du patrimoine favorable à sa protection au cours des années 1960-1970* » (Linossier, Russeil, Verhage, Zepf, 2004 : 6), on passe progressivement à un « *urbanisme de gestion (...) qui conduit à faire évoluer l'organisation des villes ou des quartiers dans leur cadre physique préexistant* » (Lacaze, 1990 : 71). Comment ? Par une démarche de réhabilitation dont la logique repose sur « *une solution plus douce* » que la rénovation, à laquelle on préfère « *désormais un traitement plus nuancé (...), pour (...) améliorer tous les immeubles dont le gros d'œuvre peut être conforté* » (Merlin, idem : 71). Nous pouvons constater qu'une démarche similaire a été suivie à Cosenza, notamment pour la Casa delle Culture et l'Hôtel Bologna. Dans cette logique d'action, les instruments sont complètement différents de la décennie 1950-1960: en France toujours, il s'agit de mener « *une action ciblée principalement sur le parc logements* » (Lacaze, idem : 77), à travers un éventail de possibilités (lorsque la transformation est menée par des propriétaires, il s'agit avant tout d'aides financières et de primes couvrant des frais de réhabilitation), notamment par la procédure des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), basée sur le mode de la contractualisation entre la Commune, l'Etat et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) (Merlin, idem : 89; Lacaze, idem : 77).⁷

La logique d'action derrière ces démarches est celle d'une revalorisation des noyaux les plus vieux, que l'on considère comme « *en panne de développement* », « *à remettre dans le coup* » (Linossier, Russeil, Verhage, Zepf, 2004 : 4). Evidemment, les implications sont différentes que dans le cas d'une démolition-reconstruction : il s'agit soit de consolider une ou des fonctions antérieures à un quartier (dans le cas de Cosenza, le commerce et l'artisanat avant tout, puis l'habitat), de réinvestir les lieux d'une fonctionnalité voire d'une identité nouvelle, renouvelée, réactivée. Dans le processus évolutif très brièvement évoqué plus haut, nous voyons donc que la représentation du patrimoine est centrale, dans le sens qu'elle est le résultat d'une « *construction sociale* » qui conditionne l'action urbanistique: s'il était un temps perçu comme « *handicap* », il est aujourd'hui vu comme « *un levier d'évolution, un outil opérationnel au service de la revalorisation de certains quartiers* » (Linossier, Russeil, Verhage, Zepf, 2004 : 5). En un mot, il est vu comme une ressource territoriale. Ceci est d'autant plus important dans un contexte comme l'Italie du Sud et Cosenza, territoires riches en patrimoine architectural et urbain et donc potentiellement une richesse à gérer et aménager, dans une perspective intégrée. Nous avons vu également que l'adaptation à l'italienne d'Urban-I à Cosenza et en Italie (mais aussi Urban-

⁷ Une forme de collaboration similaire avait été entamée, selon Alessandro Adriano et comme mentionné plus haut, avant Urban, à Cosenza, par la Convention entre la Commune, la CARICAL et les individus récupérant des locaux dans la vieille ville.

II) s'est réalisée en grande partie sur les vieux centres. « *En effet, ponctuellement depuis les années 1970 et plus systématiquement depuis les années 1990, une approche plus qualitative dans la gestion urbaine prévaut. Il ne s'agit plus tant de produire de l'urbain que de se réappropriier la ville, c'est-à-dire d'en revaloriser le centre après l'explosion des périphéries, d'en retrouver le temps spécifique après l'invasion automobile, et d'en reconquérir le cœur le plus souvent délabré ou muséifié. Car au pays de l' 'urbs' centre ville se dit presque toujours centre historique (centro storico) et il est le plus souvent le cœur social, patrimonial mais également identitaire de la cité* ». (Tiano, idem : 173)

Cette ressource a cependant une dimension 'immatérielle', que l'on peut définir d' 'identitaire' : selon certains, c'est la prise en compte de cette dimension qui garantit le succès d'une politique comme Urban. « *La reconquête du 'Centro storico' de la part de la communauté locale (pour les habitants du quartier comme espace de vie, pour les autres comme valeur identitaire) coïncide essentiellement avec la reconstruction et la réinvention du milieu, la requalification de l'identité et de l'appartenance. (...) Aucune stratégie pour le Centro storico n'aurait fonctionné si celle-ci n'avait pas touché en profondeur et travaillé le patrimoine identitaire de la communauté locale, l'élevant en ressource et le rendant, ainsi, modelable, modifiable, en dernière analyse utilisable* ». (Soda, 2001 : 41)

C'est que ce souligne également Tiano lorsqu'elle affirme que la dimension de l'imaginaire conduit, en agissant sur le centre historique, à faire évoluer en profondeur l'image de la ville. Si à Cosenza le Centro Storico ne coïncide qu'en partie avec le centre ville, en général en Italie, le centre historique correspond « *au cœur identitaire de toute l'agglomération, à son symbole (...), le poids du centre monumental est fondamental pour l'image d'une ville. Ainsi, requalifier les quartiers populaires (...) revient aussi à les réintégrer au centre symbolique en leur donnant les caractéristiques d'une centralité imaginée et/ou culturelle* ». (Tiano, idem : 190)

Cependant ces logiques ont produit dans certains cas des occurrences de réhabilitation 'incongrues'. Comme nous l'avons vu plus en détail au chapitre 4, nous avons brièvement évoqué comme l'attention, dans la définition et la réalisation des projets, a été portée sur des instances telles que la 'mémoire' et 'l'identité' des lieux. La posture de travail des architectes et urbanistes est donc celle de la *réactualisation* des espaces, en vue de leur utilisation contemporaine, ce qui implique la prise en compte et le maintien d'une signification se rattachant au passé (on en garde l'identité) tout en cherchant des fonctionnalités nouvelles répondant à des besoins précis. En ce sens, cette posture est assez proche du principe de durabilité. C'est dans le cas de Piazzetta Toscano que cette dialectique entre histoire, contemporanéité et évolution future pose problème.

Entre murs de soutènement, passerelles, poutrelles et minuscules terrasses, éléments emboîtés de

manière complexe, on peut affirmer que la structure est, à première vue, franchement spectaculaire. Parmi les aspects positifs, il nous semble possible de relever les passerelles et les replats sur plusieurs niveaux et dans plusieurs directions, qui permettent de regarder les ruines en s'arrêtant ou en marchant, conférant ainsi un aspect 'ludique' à la fréquentation et à l'expérience du lieu. Il nous semble que l'idée d'avoir des restes archéologiques 'sous les pieds' dont la vue est rendue possible par la transparence du plexiglas est audacieuse et peut s'assimiler à une pratique de 'musée en plein air'. En général, l'exiguïté et les accidents de l'espace sont bien maîtrisés.

Deux problèmes se posent pourtant. Le premier est d'ordre 'physique' et architectural: l'œuvre, par sa monumentalité et sa complexité, monopolise l'attention alors qu'elle est entourée d'édifices qui ont eux aussi une certaine valeur, provoque ainsi une cassure trop nette entre ses formes et ses matériaux et leur insertion dans un espace ancien, qui, de surcroît, est en de très mauvaises conditions. Certains sont donc perplexes face à une intervention de 'luxé' alors que les édifices environnants nécessitent des travaux de manutention d'urgence: en ceci l'œuvre n'est pas durable car on construit du neuf dans un tissu dégradé qui nécessite une rénovation. Ceci aurait pu être évité par une structure plus légère et moins complexe, en utilisant par exemple du matériel comme du bois, tout en gardant les formes originales des passerelles et des petites terrasses.

Le deuxième problème consiste en la durabilité sociale de l'œuvre, puisque celle-ci aurait du s'accompagner de la « *croissance civile d'un quartier qui nécessite d'être intégré avec le reste de la ville, (...) mais il est hors de doute que ce processus (...) pour Piazzetta Toscano ne semble pas encore s'être activé* » (Viapiana 2005). Il y a, dès les beaux jours, des manifestations culturelles qui restent limitées à des événements festifs. Sans une réelle bonification des immeubles alentours et des mesures sociales plus incisives, cet îlot ne sera pas en mesure de participer à la relance de la vieille ville car excentré par rapport à Corso Telesio.

Une des plus grande limites du PIC (peut être est-ce normal, du moment qu'on ne peut pas demander trop à un programme ponctuel, malgré que l'objectif avait été posé) est celle du non retour des habitants dans le Centro storico. On assiste plutôt à une floraison et une reprise immobilière le long de Viale Mancini (surtout sur le dernier lot).

En accord avec une vision complémentaire des lieux, une spécialisation des activités et des fonctions n'est pourtant à terme pas viable, surtout lorsque le quartier en question est soutenu par des activités commerciales à faible valeur ajoutée, à moins d'un marketing fin et ciblé et de la reconnaissance de techniques traditionnelles, de type 'label'. Un commerce de ces produits, même si d'excellence, mais

fondamentalement sporadique, et des 'petites choses', genre 'bibelots', n'est pas durable et peut participer à terme à des dynamiques de muséification si d'autres conditions sont réunies. Il faut arriver, à terme, à un mix fonctionnel, surtout des activités, grâce auquel on trouverait au vieux centre également des professions libérales ou du tertiaire supérieur par exemple.

Si, selon Alessandro Adriano, beaucoup de prêts ont été versés, la fonction du logement n'est pas encore présente comme il faudrait car il y a eu deux logiques à l'œuvre. La majorité des individus ayant rénové après contraction des prêts ont gardé les locaux vides ou alors les gens ont seulement acheté mais n'ont pas rénové. Dans les deux cas de figure, il s'est constitué un parc logement non actif. A ce moment-là, les gens avaient cru bon d'investir dans le Centro storico, étant donné que les prix étaient très compétitifs. Ceci n'est plus le cas maintenant, les prix des logements sont hauts et ne se présentent plus comme des occasions. Selon lui, des mesures plus contraignantes auraient eu un impact majeur. Si l'on avait par exemple inséré, dans les conditions de concession de prêts, de rénover et d'habiter un certain temps dans les logements, ceci aurait induit une mise sur le marché effective. En dehors de toute opération de régénération urbaine, c'est le marché qui doit retenir qu'il y a de bonnes conditions pour habiter. Il constate un différentiel d'investissement entre la périphérie et la vieille ville, mais il estime que des mesures d'accompagnement fiscales plus élaborées et ciblées peuvent combler un déficit du côté de la culture entrepreneuriale qui n'investit que peu dans l'aire.

Autre scénario envisagé, celui de permettre l'accès facilité à des prêts pour la création de bed and breakfast. L'architecte Adriano soutient en effet qu'il y a une forte demande dans l'aire urbaine de Cosenza, en termes de places dans les hôtels : ceci est du, après la croissance de la ville et le développement de l'université, à une intense activité de colloques de type académique par exemple, qui prend place à Cosenza. De plus il manque en ville une telle typologie hôtelière, qui pourrait répondre de manière adéquate à un tourisme culturel qui prendrait place dans le Centro storico (la présence de certaines institutions ont pour le moins un rayonnement provincial, comme le théâtre Rendano et sa saison d'opéra par exemple; les 'Invasioni', festival qui prend place au mois de juillet dans la vieille ville et qui invite des artistes nationaux et internationaux). Le Centro storico pourrait ainsi assumer un rôle propulseur dans le tourisme culturel et urbain.⁸

⁸ « L'attractivité des villes s'explique par un intérêt croissant pour le patrimoine culturel, une variété majeure et la meilleure qualité des services offerts en ville, mais également par la tendance à associer tourisme culturel et tourisme de distraction, la généralisation des vacances brèves et hors-saison, et le développement de voyages à longue distance pour des destinations urbaines » (Tiano, idem : 177). Cette tendance est observable également pour les pays du sud de l'Europe, preuve en est les vols des compagnies low-cost comme 'easy-jet' vers l'Espagne, le Portugal, l'Italie où il est possible de se rendre par exemple à Naples.

Selon Soda, la chute démographique qui intéresse l'aire Urban est un « *signal clair que les quartiers qui la composent ne parviennent pas à maintenir la population pas plus que n'y parviennent la ville dans son ensemble non plus* » (Soda, 2004 : 28). Comme le montre le graphique 4 du chapitre 3, la troisième circonscription perd plus de 2000 habitants, ce qui est « *le signe que l'extraordinaire revitalisation économique et culturelle du quartier obtenue avec la stratégie Urban n'a pas encore réussi à générer des effets sur l'attractivité résidentielle de la vieille ville, et, donc, à amorcer des dynamiques de récupération, même partielle, de l'ancienne fonction résidentielle* » (Soda, idem : 28). Cependant on peut espérer, selon l'auteur, une inversion de tendance étant donné qu'après Urban d'autres expériences de planification (comme le Contrat de quartier) et une certaine récupération immobilière par des privés, favoriseraient petit à petit la possibilité d'une reprise démographique dans la vieille ville. Ceci en vertu de la probabilité que « *le cycle de vie de la stratégie, beaucoup plus long que le cycle de vie du programme* » (Soda, idem : 28) peut fournir des effets positifs à plus long terme.

CHAPITRE 7 LE *PROGETTO INTEGRATO TERRITORIALE* 'SERRE COSENTINE' : L'AIRE URBAINE DE COSENZA ENTRE « VISION TERRITORIALE » PARTAGÉE, PRATIQUES PARTENARIALES ET COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.

Nous pouvons retrouver des modalités d'aménagement urbain se rapportant à la gouvernance urbaine dans un autre projet territorial dans lequel est impliqué Cosenza, ainsi que quinze autres communes de son aire urbaine, le Projet territorial intégré (« *Progetto integrato territoriale* », Pit). Il s'agit d'un « *complexe d'actions intersectorielles, étroitement cohérentes et reliées entre elles qui convergent vers un objectif commun de développement du territoire et justifient une approche d'exécution unitaire* » (Cremaschi, 2002 :61). Relativement au POR et au CdP, ils représentent une modalité opérationnelle de mise en œuvre de leurs axes et mesures, sans se « *traduire par une articulation ultérieure qui s'ajoute* » (Cremaschi, idem: 62) à ceux-ci. On cherche à rapprocher certaines mesures des POR et CdP, qui sont explicitement reliées entre elles, pour les finaliser à un objectif commun.

Les Pit ont pour caractéristiques principales celles de la programmation intégrée telle que nous l'avons définie au chapitre 2, à savoir une programmation par le bas et une approche bottom-up, un ancrage territorial fort, le principe d'intégration des actions, une programmation mise en œuvre par des acteurs locaux directement impliqué dans le processus. L'élément fondamental des Pit est celui de l' « *idée stratégique de développement* » (« *idea strategica di sviluppo* », Regione Calabria, 2001 : 4) ou l' « *idée guide* » (« *idea guida* » ou « *idea forza* » -Cremaschi : 62, 67-) : Cremaschi, en citant le CCA soutient que les projets intégrés doivent « *assurer une identification adéquate des interventions qui répondent à un principe d'intégration et de concentration, autant fonctionnel que territorial, et soient donc basés sur une idée-force de développement explicitée et partagée* ». (Cremaschi, idem : 67)

Par qui ? Des partenaires institutionnels et privés sur des territoires intercommunaux qui, en joignant leurs efforts, par des pratiques coopératives notamment, peuvent contribuer au développement d'une aire en termes de fourniture de services, d'infrastructures, dont la pertinence dépasse un simple territoire communal. Les Pit peuvent donc être considérés comme des « *specific initiatives (...) devised to comprehensively enhance strategic and technical cooperation within small-town municipal networks and increase the financial contribution of the private sector in urban development projects* ». (Magrassi, 2004: 27)

Le Pit de l'aire de Cosenza et de ses quinze communes se nomme « *Serre cosentine* »¹ ('les forêts cosentines') et l'idée stratégique qui guide le programme est celle du « *Développement entre mémoire et innovation* » (Comité de gestion du Pit 8, 2003: 1). Identifiant sur le territoire en question un système urbain complexe tel qu'illustré au chapitre 3, les responsables comptent sur l'Université, plusieurs centres de recherches et des entreprises dans le tertiaire avancé, ainsi que sur le capital historico-patrimonial et identitaire, comme ressources territoriales à mobiliser et valoriser. Les responsables entendent suivre deux lignes d'action générales pour satisfaire ce projet : d'une part « *renforcer (...) l'identité culturelle collective (lieux, traditions, activités, styles de vie), améliorer la qualité de l'environnement et de la vie, créer de nouvelles capacités ou qualifier les capacités actuelles d'ouverture et de relations avec le monde (les forêts cosentines comme point de rencontre d'un réseau international et de culture méditerranéenne)* » ; d'autre part « *développer et qualifier le système productif de l'aire (...) avec des interventions d'amélioration des services aux entreprises, d'investissement dans des secteurs innovants, l'intensification des relations entre le système de la recherche et de l'innovation et les entreprises, l'intégration de l'offre culturelle, la mise en réseau des services reliés à RDT, dans le but de promouvoir un système intégré de 'knowledge' de type district* ». (Comité de gestion du Pit 8, idem : 3)

Nous reportons les objectifs du projet en général, puis nous mettons en évidence ce qui concerne spécifiquement les espaces urbains.

Nous pouvons effectivement constater que les objectifs sont multisectoriels. Ainsi sous l'objectif général 1, nous trouvons les mesures qui concernent avant tout les secteurs de l'environnement, du patrimoine, du tourisme (dans ses multiples déclinaisons : formation, soutien aux activités, services innovants destinés aux entreprises) et de l'urbain. Sous l'objectif général 2, on trouve tout ce qui est programmé dans le domaine des incitations et du soutien aux activités économiques. L'objectif général 3 se consacre plutôt au domaine social et à la formation alors que l'objectif 4, aux contextes ruraux. Ceci se justifie par le fait que la majorité des communes formant l'aire du PIT, bien que constituant un système urbain autour de Cosenza, appartiennent effectivement à une typologie rurale, d'où une attention et des mesures particulières pour ces milieux. Le 75% de la population de l'aire du projet habite en effet dans la conurbation formée par Cosenza, Rende et Castrolibero.

¹ Environ 60% de la superficie des sols couverts par les communes est de type collinaire-montagneux et forestier.

Tableau 6 Objectifs du Pit « *Serre cosentine* » et mesures POR relatives.

Objectif général 1	
Mesures POR	Objectifs spécifiques
1.10	1. Récupération de contextes compromis ; régulation des usages et des pressions des ressources ; qualité environnementale ; usufruit idoine des ressources.
2.1 2.3	2. Valorisation du patrimoine architectural, historique, artistique, paysager et rural ; activités de spectacles et d'animations culturelles.
2.2	3. Amélioration de la qualité des services pour la valorisation du patrimoine ; promotion de la connaissance et de la vulgarisation.
4.3 4.4	4. Intégration productive du système du tourisme (optique de filière); valorisation innovante de ressources et produits touristiques locaux.
5.1	5. Requalifier, rénover et re-fonctionnaliser le tissu immobilier urbain et les centres historiques mineurs.
Objectif général 2	
Mesures POR	Objectifs spécifiques
4.1 6.3	6. Soutien aux entreprises, réponses aux besoins relativement à l'innovation technologique et à la formation professionnelle ; nouvel entrepreneuriat, services connexes, filières productives.
4.2 4.3	7. Localisation d'initiatives entrepreneuriales stratégiques à l'échelle territoriale ; promotion et renforcement des filières productives.
Objectif général 3	
Mesures POR	Objectifs spécifiques
5.2 6.3	8. Renforcement du capital social en milieu urbain, satisfaire les besoins sociaux de base, réduction du taux d'exclusion ; économie sociale ; services qualifiés.
3.2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13	9. Activités de formation : prévention du chômage, réinsertion de chômeurs de longue durée ; premier emploi ; promotion de l'offre de formation professionnelle supérieure et universitaire ; favoriser la participation et renforcer la position des femmes sur le marché du travail.
Objectif général 4	
Mesures POR	Objectifs spécifiques
4.9 à 4.17 (pas 4.16)	Développement des contextes ruraux: valorisation des ressources agricoles, forestières, environnementales, historico-culturelles ; compétitivité des systèmes agricoles et agro-industriels

(Source : Pit « *Serre cosentine* », idem : 4)

Il est intéressant de souligner que sous chaque objectif on trouve des mesures concernant l'urbain, dimension qui se configure ainsi de manière transversale: qu'il s'agisse des espaces physiques

(objectif spécifique 5), du soutien aux entreprises (objectifs spécifiques 6 et 7) ou des 'espaces sociaux' (objectif général 3), on cherche à valoriser la ville de manière intégrée. L'attitude face aux espaces est celle de la réhabilitation, similaire donc à celle qui a prévalu pendant Urban.

La territorialité des mesures est soulignée par le recours à la notion de réseau et de filière : l'impact que l'on attend du PIT est celui d'une 'réticularité' des bénéfices à travers la génération de complémentarités.

Nous pouvons maintenant passer à la description et à l'analyse de modes de coordination et de gestion des organes des PIT, pour montrer en quoi ils relèvent de formes de gouvernance urbaine plus développés et plus articulés que dans le cadre d'Urban, mais dans le cadre desquels on trouve une même attention au modèle organisationnel et une intériorisation de certaines innovations introduites par le PIC.

La première remarque générale que nous pouvons faire est que la structure du Pit est organisée en deux macro-niveaux, avec deux types de fonctions différentes :

-un niveau central, dont les fonctions principales sont celles de la coordination, du monitoring et du contrôle des Pit de toute la région Calabre ;

-un niveau local, coïncidant avec l'aire du PIT dont les fonctions principales sont la programmation, la dépense des fonds et la réalisation des objectifs. C'est à ce niveau que se formule l'idée stratégique de développement. Les protagonistes du niveau local devront, pour rejoindre les objectifs du projet, faire preuve d'efficacité et d'efficience dans sa réalisation du projet, critères relatifs aux modalités d'utilisation des Fonds structurels, mobilisés parmi d'autres sources de financements.

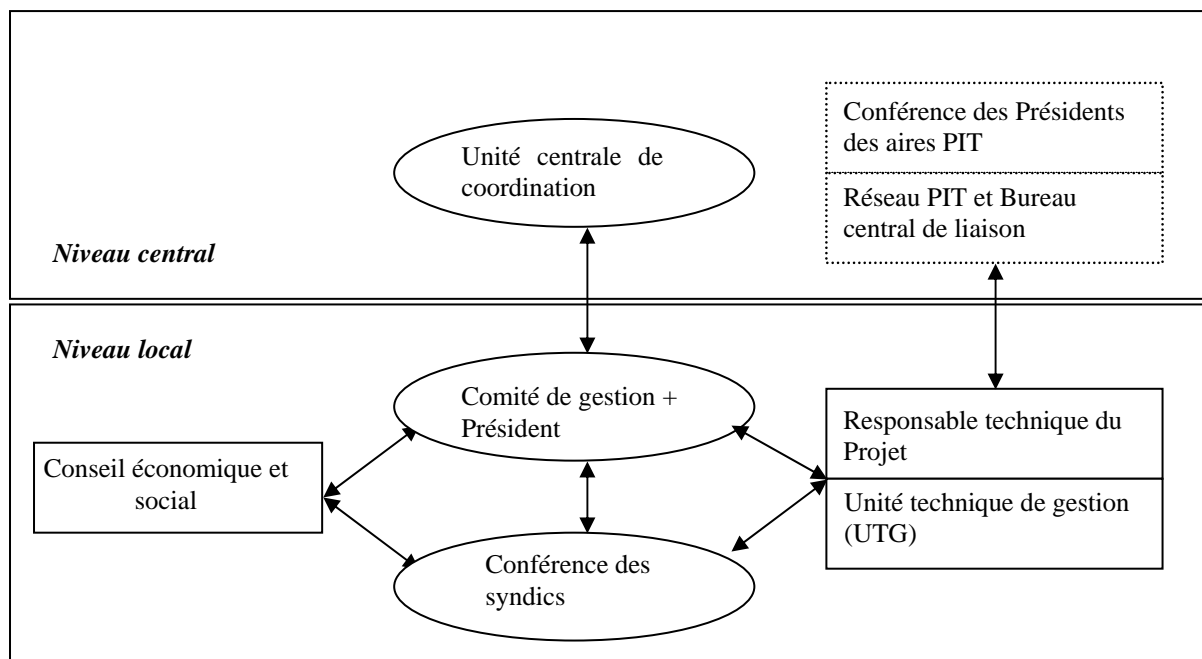


Schéma 15 Structure organisationnelle des Pit (Source : Regione Calabria, idem : 8)

Au niveau central, l'organe majeur est l' 'Unité centrale de coordination' (« *Unità centrale di coordinamento* »), composé de représentants de la Région Calabre. Ses membres vérifient la cohérence des projets et des objectifs généraux, fournissent l'assistance technique, vérifient la comptabilité des plans financiers proposés, publient les « Lignes directrices » (« *Linee Guida* »). On voit donc que ce niveau de gouvernement n'intervient que dans des domaines de 'régulation' au niveau de tous les PIT régionaux (23) et s'occupent en général du bon déroulement des opérations et de l' accompagnement.

C'est dans le fonctionnement des organes au niveau local qu'il est possible de cueillir des modalités de gestion propres à de la gouvernance urbaine, c'est-à-dire des pratiques collaboratives et partenariales, un ancrage territorial local des interventions, une programmation, justement, 'par le bas'.

Ce niveau remplit trois fonctions : politique, avec les 'Comités de gestion' (« *Comitati di gestione* ») et les 'Conférences des syndics' (« *Conferenze dei Sindaci* ») ; technique, avec les 'Responsables techniques de projet' (« *Responsabili tecnici di progetto* ») et les 'Unités techniques de gestion' (« *Unità tecniche di gestione* ») ; partenariale et concertative, avec le 'Conseil économique et social' (« *Consulta economico-sociale* »). Selon les 'Lignes directrices' « *l'activité conjointe des trois fonctions garantit la construction d'un Pit qui, dans le respect des indications politiques locales,*

partagées avec le partenariat économique et social, présente une structure technique adéquate aux exigences de la programmation ». (Regione Calabria, idem : 8)

Le Comité de gestion, avec à sa tête un Président (Sandro Principe, syndic de Rende, dans le cas du Pit *Serre cosentine*), exerce les fonctions fondamentales :

-la formulation et la réalisation de l'idée stratégique proprement dite, en y impliquant les forces économiques et sociales du territoire ;

-le dialogue et la collaboration régulière avec le Conseil économique et social pour l'activité de partenariat, autant dans les phases de l'élaboration que de la réalisation de l'idée stratégique ;

-la négociation du projet avec le niveau central pour son approbation.

-le Président quant à lui a la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre et donc couvre des fonctions de coordination entre les organes du niveau local. Il représente le Pit, par la Conférence des syndics des communes du projet, à l'extérieur, au niveau central, par sa présence dans la Conférence des Présidents des aires Pit. Il joue donc à la fois les rôles d'animateur au niveau local et de relais entre le niveau local et le niveau central.

La Conférence des Syndics est l'organe de gouvernement collégial de chacun des 23 Pit de la région. Ses fonctions principales sont l'approbation de la proposition du Pit présentée par le Comité de gestion, des éventuelles modifications ou variations suite à une concertation et négociation du projet auprès de l'Unité centrale de coordination².

Le Responsable technique du Projet, chef de l'Unité technique de gestion, a la compétence « *de l'activation entière et correcte du Pit ainsi que de la réalisation des objectifs qui y sont indiqués* » (Regione Calabria, idem : 56). Ses fonctions principales sont la coordination de l'Unité technique de gestion, la rédaction de la proposition du Pit (sur la base des indications fournies dans les lignes directrices et suivant les indications du Comité de gestion et de son Président) ; la participation au réseau des Pit régionaux ; il met en œuvre toute initiative utile à la bonne réalisation du projet. Par ailleurs, il se configure également de manière complémentaire au Président du Comité de gestion,

² Avant même l'activation du processus technique et institutionnel menant à l'élaboration, à l'exécution et au gouvernement des PIT, la Conférence des Syndics a eu, dans le cadre d'une Convention préalable qui les ont constituées et qui a conduit à un processus de zonage de chacune des 23 aires PIT, à nommer, pour chacun des projets, le Comité de gestion et son Président. Nous ne présentons pas le processus ayant mené à cette Convention.

puisqu'il l'assiste dans ses fonctions de représentation au niveau central et de construction du parcours menant au Pit.

Les activités principales de l'Unité technique de gestion sont celles de support au partenariat socio-économique et institutionnel et à la phase de programmation du Pit ; de marketing territorial ; de coordination et d'assistance aux destinataires des interventions prévues dans le Pit ; la collaboration avec les structures régionales pour des opérations financées par le projet. D'autre part, elle s'occupe aussi de la divulgation et de la diffusion de l'information correspondant aux résultats atteints. Relativement à des activités similaires, elle s'occupe de mettre en réseau et valoriser toutes les actions de développement local (que nous avons présentées au chapitre 2) en cours dans l'aire Pit en question. Ainsi l'Unité technique de gestion peut être composée d'acteurs du développement local ou des administrations engagés dans les expériences de développement de l'aire. L'Unité technique de gestion a donc des fonctions d'exécution mais aussi d' 'incubateur' ou catalyseur d'expériences de développement local par la mise en réseau des connaissances : celles-ci ne sont donc pas seulement relatives au Pit en question, mais au développement local au sens large.

Le Conseil économique et social se justifie selon les lignes directrices par le fait que « *la définition et la mise en œuvre du Pit prévoit, comme cela est défini dans le CdP du POR Calabria, la mise en évidence, dans chacune des aires d'intervention, de sujets représentatifs du partenariat économique et social local qui devront participer aux activités de concertation avec le Comité de gestion pour la définition et la mise en œuvre des Pit* » (Regione Calabria, idem : 57). Ses fonctions sont fondamentales puisqu'il travaille sur la mise en évidence des besoins sociaux et sur les exigences de développement d'un territoire : il contribue ainsi à définir des propositions, des interventions à activer. Ceci devrait donc avoir des incidences directes sur les contenus du Pit. Selon les lignes directrices, l'existence d'un tel organe est une condition du succès du projet, dans le sens que celui-ci vise à remplir des demandes sociales insatisfaites, justement formulées par le Conseil économique et social. Le consensus autour d'une idée de développement est donc indispensable.

La question de la mise en réseau d'expériences et de pratiques nous permet de revenir au niveau central est de décrire encore deux autres organismes opérant à ce niveau. Il s'agit en premier lieu de la 'Conférence des Présidents' des Pit régionaux (« *Conferenza dei Presidenti* »). C'est un organe collégial composé, comme son nom l'indique, des 23 Présidents ainsi que de membres appartenant à des Administrations régionales et provinciales impliqués dans la programmation et la gestion des Fonds structurels. Son rôle principal est celui de veiller au processus de formation et de réalisation des Pit : ceci se traduit notamment par l'apport d'éventuelles modifications des « Lignes directrices », de

l'observation et de la résolution d'obstacles à une bonne mise en œuvre, à la mise en évidence des bonnes pratiques et leur éventuelle application à l'ensemble des Pit.

En deuxième lieu, le niveau central dispose également d'un 'Réseau Pit' et d'un 'Bureau central de liaison' (« *Rete PIT e Ufficio centrale di collegamento* »). Cet organe se justifie par le fait que « *dans un processus aussi complexe, la construction et le bon fonctionnement d'un réseau entre acteurs assume une grande importance. Le Réseau (...) est un instrument technique qui a pour but de mettre en commun les expériences qui ont mûri, ainsi que de diffuser l'information sur l'état d'avancement du processus* » (Regione Calabria, idem : 55). Cette liaison sera notamment concrétisée par l'activation d'un portail web et la publication d'une *newsletter*. Ses fonctions sont donc essentiellement relatives à la réflexion et à l'analyse autour d'une mise en œuvre efficace qui 's'alimente d'elle-même', par la recherche d'innovations (procédurales, techniques) et des formes d'apprentissage.

Nous pouvons résumer les fonctions principales des différents organes au moyen du tableau de la page suivante. Que pouvons-nous tirer de cette description des organes et du fonctionnement des Pit ?

Nous pouvons soulever en premier lieu l'importance qui est accordée à la pratique de la concertation et du partenariat. L'activité de la mise en œuvre est déclinée en plusieurs dimensions (implémentation proprement dite, élaboration de partenariats, contrôle, assistance technique...) dans le cadre desquelles prennent place toute une série d'acteurs, pas seulement publics : on assiste donc à un partage des compétences et des responsabilités, le projet dans sa globalité ne pouvant se réaliser donc que par des moments concertatifs et collaboratifs.

Une emphase particulière est mise sur la notion de vision partagée par les acteurs : au centre de cette vision, le territoire, fruit de multiples représentations que l'on cherche à canaliser vers un dessein unitaire et cohérent, le projet justement. Il y a là la reconnaissance que le succès d'une initiative complexe comme un Pit ne peut être garanti que si toutes les parties partagent et acceptent une idée de développement commune.

Nous pouvons relever également un aspect, qui concerne la création, progressive et volontariste, d'un capital informationnel autour du développement local en général et des Pit en particulier, ce qui avait été recommandé par Balducci à l'issue de son enquête sur Urban (cf chapitre 5). En effet, certains organes impliqués directement dans la mise en œuvre ont comme tâche la divulgation de leurs résultats, vu qu'ils sont les plus proches à être confrontés à d'éventuels obstacles ou difficultés. Ce capital informationnel est perçu comme utilitaire, strictement fonctionnel au meilleur déroulement des interventions en termes d'efficacité.

L'élément qui est axialement lié à ce capital, sans lequel il risque de devenir stérile, concerne sa circulation à travers la forme du réseau. Ainsi un organe au niveau central est entièrement dévolu à cette tâche. Les réseaux traduisent une action publique caractérisée par l'apprentissage de bonnes pratiques et leur diffusion, qui font partie à part entière de tout le processus qui constitue le Pit. Le projet territorial est donc vu comme un instrument permettant d'améliorer les performances et de créer des ressources en savoirs, que l'on peut, au besoin des circonstances, mobiliser, confronter, adapter à d'autres contextes locaux.

Autre élément important, et qui avait représenté une limite d'Urban, est le partenariat, institutionnalisé par un organe composé des différentes forces vives d'un territoire. Ce genre d'organe est présent en général dans plusieurs filons de projets de planification territoriale en Europe, comme par exemple la planification stratégique, sous des étiquettes comme 'forum' par exemple. Il s'agit, d'une part, d'intercepter, dans ces organes, des demandes et des besoins qui resteraient autrement inexprimés et, d'autre part, d'activer des formes de partenariat avec des acteurs privés qui seraient susceptibles de jouer un rôle, grâce à leurs capitaux, dans la stratégie de développement. Par ailleurs, comme nous l'avons dit plus haut, au sein de tels organes, il est possible et souhaitable de mettre en cohérence les intérêts et les représentations des uns et des autres.

Tableau 8 Fonctions des différents organes organisationnels du Pit

	Partenariat	Diffusion et divulgation des résultats	Réseau	Marketing territorial	Apprentissage, bonnes pratiques	Coordination	Implémentation	Contrôle et assistance technique
Unité centrale de coordination						x		x
Conférence des Présidents					x			
Réseau PIT		x	x		x			
Comité de gestion et Président	x					x	x	
Conférence des syndicats								x
Responsable technique	x		x			x	x	
Unité technique de gestion		x	x	x		x	x	x
Conseil économique et social	x							

Il est intéressant de constater également que les deux niveaux central et local s'articulent de manière à ce qu'il y ait un va et viens ordonné mais flexible entre les différents opérateurs. La méthode utilisée ici est celle de la coordination, laquelle implique une position particulière de l'acteur public central, en l'occurrence la Région. En effet celle-ci ne fait que donner les grandes lignes des projets, une infrastructure de gestion qui, bien que très articulée, se veut flexible et pouvant s'adapter à différentes réalités locales. Concrètement, elle n'impose que des lignes directrices et pas des règles. Elle centralise le capital et les ressources qualitatives évoquées plus haut et elle suggère quand et où les activer. Ses fonctions sont avant tout des fonctions d'accompagnement : l'acteur public, au niveau central, se configure donc comme un régulateur des trajectoires possibles et souhaitables de développement, et comme un incitateur de projets. Ces propos nous permettent de rejoindre ce que nous soutenions au chapitre 2: la mise en place, entre différents niveau de gouvernement, d'une rationalité de buts et non de règles.

Dernier point à soulever, celui de l'ancrage territorial et de la coopération entre différentes communes formant cependant un territoire d'un point fonctionnel, morphologique, culturel. Le niveau local semble ainsi être le plus idoine à la résolution de problématiques territoriales qui dépasse des limites administratives existantes. Ceci est particulièrement vrai pour l'aire urbaine de Cosenza, dont nous avons vu qu'elle forme le milieu de vie d'un territoire bien plus vaste que le simple noyau urbain (qui d'ailleurs est un continuum construit sur au moins deux communes, Cosenza et Rende). Ce n'est que par des pratiques coopératives intercommunales qu'il semble donc pertinent de résoudre certains problèmes communs (gestion des ressources, traitement des déchets, transports...). Cependant, tous les Pit respectent les limites provinciales de la région, ce qui pourrait constituer un paradoxe inhérent, au cas où certaines problématiques se feraient sentir sur des aires inter-provinciales, des communes contiguës mais appartenant à deux provinces différentes. C'est un aspect qu'il s'agit de contrôler et d'analyser sous l'angle de la négociation ayant abouti au zoning des aires.

Selon Finocchiaro « *le succès d'instruments de ce type dépend de l'habilité-capacité de certains acteurs, locaux ou non, de formuler une image du futur d'une aire qui soit partagée et qui s'exprime dans la réalisation d'un complexe d'interventions en mesure d'interpréter de manière cohérente les potentialités du territoire (...).* -En dépit de leur aspect instrumental- *il est possible qu'il se produise une série d'effets qui aient une retombée positive en termes d'enracinement, de territorialité, d'apprentissage. (...)* En réalité une telle expérience, s'accumulant avec d'autres substantiellement similaires, pose les bases pour la constitution d'un ensemble stratifié de pratiques sociales et de partage de représentations et de projets ». (Finocchiaro, idem : 42)

CHAPITRE 8 LE « *PROGRAMMA DI SVILUPPO URBANO COsenza e REnde: UN PROGETTO DI CITTÀ* » (PSU-CORE): LA CONURBATION COMME CADRE STRATÉGIQUE ET UNITAIRE POUR LES POLITIQUES URBAINES.

8.1 Introduction

Le « Programme de développement urbain » est spécifiquement prévu par la programmation communautaire et est défini dans les textes du POR et du CdP. Nous avons vu que le premier de ces textes est de type ‘directeur’ (cf note 26 du chapitre 1) : celui-ci indique que, dans le cadre de l’Axe V (‘Ville’), la mesure 5.1 (‘Développement et valorisation des aires urbaines’) « *est à mettre en œuvre par des programmes intégrés de développement urbain qui doivent concerner en majeure partie les principales villes ou conurbations de la région et être cohérents respectivement au rôle de chaque ville dans le contexte régional* » (Regione Calabria, 2000 :402). Cette mesure du POR s’articule selon deux lignes d’interventions :

-« *la requalification, la réorganisation fonctionnelle, le renforcement et la spécialisation des villes principales et des conurbations relatives* » (Regione Calabria, 2000 :402) ;

-« *la requalification urbaine et la régénération sociale dans les villes principales et dans les centres de second rang du système des localisations régionales* » (Regione Calabria, 2000 :403).

Nous remarquons ainsi que, théoriquement, cette mesure se propose de travailler autant sur la ville comme un nœud dans un système d’autres villes régionales, que sur la ville comme espace intra-urbain (c’est dans cette deuxième dimension que l’on retrouve la démarche d’Urban).

Le CdP, que nous avons défini comme un ‘document de travail’ (cf note 26 du chapitre 1), indique que « *la Mesure -5.1- est à mettre prioritairement en œuvre à travers des projets intégrés (Programmes de développement urbains)* » et, comme cela a été le cas dans le cadre d’Urban, « *l’amélioration de la qualité urbaine et la régénération (...) sont aussi poursuivis par la concentration et l’intégration des interventions dans des aires limitées (quartiers périphériques, friches, centres historiques...).* Les programmes de développement urbain peuvent prévoir des interventions à réaliser en utilisant les mesures du POR (...). Dans ce cas le Programme de Développement urbain équivaut, seulement du point de vue méthodologique et projectuel, mais non pas procédural, à un Projet Territorial intégré (Pit) ». (Regione Calabria, 2005 : 598-599)

Quelle est donc la différence entre un Pit et un PSU ?

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les Pit sont envisagés, dans le *mainstream* du développement régional communautaire, comme une occasion pour expérimenter des méthodologies participatives et coopératives intercommunales. Ils ne sont qu'en partie financés par les Fonds structurels, les autres sources de financements étant d'origine régionale, nationale ou privée. Leur action est de nature incitative et expérimentale et vise à faire exercer une mise en cohérence des enjeux et des représentations du territoire qui convergent vers une vision commune partagée entre plusieurs acteurs du développement local. Relativement à la programmation communautaire régionale, ils n'en utilisent que l'infrastructure méthodologique (intégration, concentration, partenariat) et ne font qu'intervenir sur des lignes d'actions déjà définies par celle-ci.

Le PSU est au contraire le programme opérationnel pour implémenter la Mesure 5.1 du POR, ce dernier étant un vaste programme de développement régional décliné en six grands axes (Ressources naturelles, Ressources culturelles, Ressources humaines, Systèmes locaux de développement, Ville, Réseaux et nœuds de services) qui composent 56 mesures, et ne prend en compte, comme contexte territorial, que les villes principales de la région (Catanzaro, Cosenza-Rende, Crotona, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Vibo Valentia). En ce sens, le PSU que nous traitons est une exception puisqu'il s'agit en réalité de la conurbation formée par les deux villes : les deux Administrations communales affirmant formellement qu'elles constituent désormais un tout, fonctionnel, morphologique, culturel et de mode de vie, il a été décidé de traiter ce territoire comme un seul ensemble urbain, on aimerait dire 'une seule ville'.

8.2 Les principes-guides du PSU

Nous évoquons comment sont interprétés les principes de développement régional communautaire dans le cadre du PSU en les comparant à Urban.

Intégration

Selon notre hypothèse, le rapport avec le PIC Urban peut être relevé au niveau du principe d'intégration, qui, dans le PSU, et sur la base de l'expérience du programme européen, est décliné de façon similaire, mais également avec d'autres acceptions. Dans le premier cas l'intégration avait été entendue comme planification intégrée (interventions complémentaires entre mesures de différente nature), comme mise en synergie de différentes politiques et comme moyen d'atteindre une cohésion territoriale au niveau intra-urbain.

Le PSU soutient que l'applicabilité du principe est plus ample, tant au niveau théorique qu'au niveau opérationnel. Selon les rédacteurs du PSU, il s'agit « *d'un programme à structure complexe, multidimensionnel, multisectoriel, intégré du point de vue stratégique, fonctionnel et opérationnel* » (PSU, 2002 : 128), car il se présente comme un cadre unitaire, « *technique et financier pour la construction de politiques publiques à l'échelle de l'aire urbaine. En ce sens, le PSU d'une part développe, renforce et qualifie les politiques urbaines réalisées dans les dernières années par les deux Administrations communales, d'autre part il en dépasse les limites physiques, stratégiques et fonctionnelles, en élargissant le champ d'intervention à toute la conurbation, en étendant la dimension de l'action à tous les secteurs de l'action publique en milieu urbain* » (PSU, idem : 129-130). L'intégration se situe ici au niveau des autres politiques et prend une acception similaire, bien que plus ample, puisque respectivement à deux communes et donc plusieurs politiques, que dans le cadre d'Urban. Les interventions dépassent tant en contenus que financièrement, la Mesure 5.1 du POR.

Dans le PSU, ce concept est encore entendu comme « *action publique complexe* » (PSU, idem : 130), dans le sens que l'intégration intervient dans le temps, entre ressources et entre acteurs. En effet, étant donné qu'une partie des fonds est de provenance communautaire, et que les modalités de mise en œuvre sont soumises à des contraintes temporelles et de capacité de dépense (comme cela avait été le cas avec Urban), le niveau local étant directement sollicité, il s'agit de mettre en cohérence les temporalités des actions, interventions et projets différents. Il s'agit donc pour les administrations locales de faire preuve d'une certaine habilité à dépenser les fonds dans les temps prévus, et de les intégrer à d'autres fonds pour programmes activés et non encore conclus.

Enfin, le PSU est un instrument multi-acteurs du moment que, mobilisant différentes représentations du territoire, il tente d'organiser les intérêts de plusieurs protagonistes, ne serait-ce, au moins, entre les deux administrations communales (donc au niveau des acteurs publics). Les sources de financements provenant aussi de privés, d'autres intérêts sont en jeu. Rappelons que le principe de partenariat, que nous discuterons plus tard, est aussi en vigueur, qu'il s'établisse entre les pôles public et privé ou institutionnel et socio-économique.

Concentration

Outre au principe d'intégration, qui, comme nous l'avons vu, se veut transversal, le PSU reprend un autre critère des Fonds structurels qui, conjugué avec celui de l'intégration, avait donné de bons résultats avec Urban, celui de la concentration. Il se justifie par la maximisation de la visibilité et des

impacts sur le système économique et social local et sur l'espace physique. La représentation du territoire sous-jacente à l'adoption d'une stratégie conjuguant intégration et concentration est similaire aux 'poches de pauvreté' d'Urban, à savoir celle de la localisation définie et circonscrite de situations de crise qu'il s'agit « *d'agresser* » (PSU, idem : 157), d'une part pour améliorer localement la situation et d'autre part pour en « *mitiger l'impact sur le système urbain et socio-territorial* » (PSU, idem : 157). On retrouve donc la représentation du territoire comme un tout inter relié dont le fonctionnement est affaibli si une (des) partie(s) présente(nt) des problèmes. Bien que le PSU se pose pour objectif de renforcer la conurbation dans son ensemble, il reconnaît donc des lieux prioritaires de concentration de ressources et de projets, visant la requalification physique ou le ré-ordonnement urbanistique. Lesquels ? Les centres historiques de Cosenza et Rende ; les lieux centraux ou stratégiques de la conurbation ; les périphéries et les quartiers marginaux de Cosenza (il s'agit encore, de via Popilia et de l'aire de Gergeri, ce qui traduit la volonté de consolider et de poursuivre la stratégie d'Urban), mais également d'autres quartiers résidentiels ou logements sociaux dont nous n'avons pas parlé dans les autres chapitres) ; les hameaux et quartiers marginaux de Rende ; les aires collinaires et les milieux fluviaux.

Durabilité

Un autre principe transversal du PSU, qui avait été évoqué dans le cadre d'Urban, maintenant 'formalisé' et réellement pris en compte dans le programme, par le biais de projets spécifiques, est celui de la durabilité, que l'on décline sous durabilité environnementale et durabilité institutionnelle et administrative. Cette circonstance représente donc un acquis et une nouveauté par rapport au PIC.

Rappelant les grands textes du développement durable, sa prise en compte par l'Union européenne et son intégration dans le cadre des actions en milieu urbain, le PSU affirme que « *le principe de durabilité est directement lié au thème de la requalification urbaine* » (PSU, idem : 158). Ainsi cette posture s'inscrit directement dans la ligne d'Urban et d'un urbanisme qui, plutôt que de produire de nouveaux territoires urbains ex-nihilo, s'attache à travailler sur l'existant. Les implications en termes de durabilité sont évidents : limitation de l'étalement urbain (pression sur les sols) et des distances à parcourir pour atteindre et couvrir des zones urbaines plus vastes et plus éloignées (diminution du transport motorisé); par une action sur l'existant, on requalifie également l'identité d'un lieu, on rétablit donc un lien social entre habitants et territoire, comme cela s'est produit avec Urban. De plus, dans le cas de 'quartiers en crise' dont la fonction économique est faible, il est possible et vraisemblable qu'une opération de requalification urbaine permette une relance des activités économiques. On peut donc relever ici un acquis d'Urban, bien que le PSU insiste avant tout sur

l'aspect environnemental de la durabilité, comme par exemple la pollution atmosphérique et acoustique, l'insuffisance d'espaces verts, les écosystèmes fluviaux. Par ailleurs, le PSU prévoit également des actions dans le sens d'une meilleure prise en compte des thèmes environnementaux dans les politiques urbaines : elles concernent l'amélioration des capacités d'analyse, d'évaluation et de monitoring de l'état de l'environnement et de la qualité urbaine, la mise sur pied d'un programme d'Agenda 21 local.

Le PSU décline cependant également le principe de durabilité sur le versant administratif et institutionnel, dans le sens d'une stabilité dans le gouvernement conjoint des problématiques urbaines, à travers des pratiques de collaboration et de partenariat notamment. La consolidation de ces pratiques induit ainsi progressivement une forme de légitimité à l'action publique et au programme, autant au sein et entre les deux administrations concernées.

Partenariat

Nous avons vu à maintes reprises que le principe de partenariat est important tant au niveau de la programmation des Fonds structurels, pour lesquels il est indispensable à prendre en compte, qu'au niveau des nouvelles politiques urbaines, dans le cadre desquelles on observe des pratiques partenariales et de concertation entre institutions et citoyens et entre public et privé. Ces derniers sont plus difficiles à activer car pour les partenaires privés, comme le rappelle Sampaolo lors de notre interview, il s'agit de tirer des gains d'interventions qui seraient le fruit d'accords avec le public. Pour ceci, le privé intervient « *là où il y a quelque chose à gagner* », par exemple dans le secteur immobilier ou sur de grands projets, d'infrastructure par exemple. Ceci est plus difficile dans les villes petites et moyennes, surtout dans le sud de l'Italie.

Le texte du PSU indique que le partenariat se décline de deux manières : d'abord au niveau de l'élaboration puis au niveau de l'exécution. Bien qu'il ne spécifie pas les partenariats qui ont été activés, il évoque des projets mis sur pied avec des privés (comme par exemple pour le centre commercial '*I Due Fiumi*' (voir le schéma 11 du chapitre 4).

Il nous manque du matériel et une méthodologie idoines à saisir cet aspect. Ce n'est pas une piste que nous avons suivie ou que nous avons essayé de dégager plus particulièrement. Il est clair cependant, pour le moins au niveau institutionnel, que des formes de partenariat chaque fois plus élaborées ont été activées depuis Urban, notamment dans le cadre du Pit comme nous l'avons vu. Nous traiterons du principe d'organisation lorsque nous aborderons les contenus relatifs à la gestion du PSU.

8.3 La structure et les contenus du PSU

A travers une analyse des contenus du programme et relativement au PIC, nous essayerons de vérifier si le PSU montre une acquisition, un éloignement, un approfondissement des pratiques d'Urban dans le domaine précis de la régénération urbaine, sur lequel avait tenté d'intervenir le PIC. Bien qu'Urban n'avait pas les mêmes ambitions, par une présentation des contenus du PSU et une comparaison générale des deux programmes, nous serons en mesure de prendre l'ampleur du PSU et d'en dégager les implications en termes de politique urbaine. Dans ce sens, nous pourrions mettre en évidence la portée stratégique du Programme.

Le PSU se structure de manière hiérarchique en quatre grands Domaines, chacun divisé en Secteurs (12 au total), eux-mêmes constitués de Lignes d'intervention (43 au total), c'est-à-dire des groupes homogènes d'interventions, le long desquelles on trouve les actions et les Projets à proprement parlé (174 en tout). L'ampleur et l'articulation de cette structure traduisent la complexité du Programme et sa portée stratégique, vu qu'il intéresse tout le territoire de la conurbation et une multitude d'aspects tant urbanistiques, qu'infrastructurés et immatériels.

Comme nous pouvons le voir d'après le graphique et le tableau qui suivent, les domaines d'intervention sont similaires à ceux d'Urban, mais d'autres ont été ajoutés : cette circonstance traduit une amplitude de projets et d'actions beaucoup plus vaste du PSU que le PIC, ainsi que l'importance du Programme en termes financiers notamment (les ressources financières du PIC s'élevaient à un peu plus de 20 millions d'euros, soit le 4% environ des ressources du PSU). Alors que le PIC se voulait de nature incitative et ponctuelle, le PSU, par ses actions, tente de transformer, certes des quartiers de manière ciblée, mais avec l'ambition de couvrir en réalité toute la conurbation.

Graphique 8 Structure sectorielle des fonds du PSU. (Source : PSU)

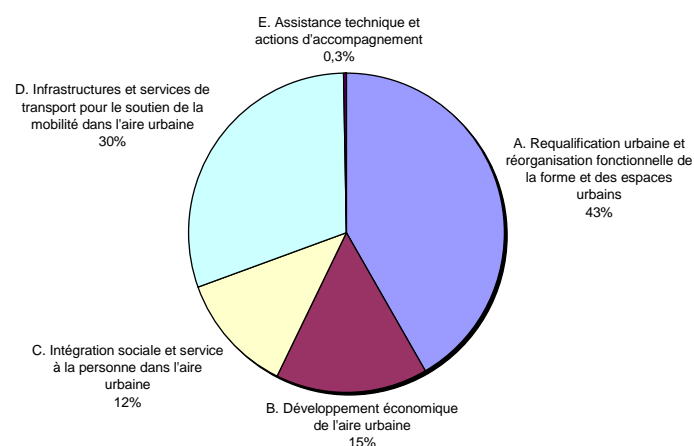


Tableau 7 Domaines, secteurs et coûts du PSU CORE. (Source : PSU)

DOMAINES	SECTEURS	LIGNES D'INTERVENTION	PROJETS	COÛTS	
				euro	%
A. REQUALIFICATION URBAINE ET REORGANISATION FONCTIONNELLE DE LA FORME ET DES ESPACES URBAINS	A1. Requalification urbaine	4	30	191'604'210	41,7%
	A2. Réorganisation fonctionnelle de la forme et de l'espace urbain	1	1		
	A3. Tutelle et valorisation du patrimoine culturel et renforcement des infrastructures récréatives et sportives	3	30		
	A4. Durabilité environnementale	6	11		
B. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AIRE URBAINE	B1. Infrastructures et services innovants pour le développement économique	3	17	70'866'920	15,4%
	B2. Développement d'initiatives entrepreneuriales dans l'aire urbaine, dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat, du commerce et des services	1	3		
	B3. Développement d'initiatives pour la valorisation et l'utilisation du patrimoine culturel de l'aire urbaine	5	8		
	B4. Développement d'initiatives pour le renforcement des services touristiques dans l'aire urbaine	5	6		
C. INTÉGRATION SOCIALE ET SERVICE À LA PERSONNE DANS L'AIRE URBAINE	C1. Restructuration, mise à niveau et création d'infrastructures pour services à la personne et à la communauté	2	18	56'688'901	12,3%
	C2. Élargissement et renforcement des services à la personne	3	9		
D. INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS POUR LE SOUTIEN DE LA MOBILITÉ DANS L'AIRE URBAINE	D1. Mise à niveau des standards des services de transports publics	4	9	138'538'481	30,2%
	D2. Décongestion de la mobilité à travers des infrastructures locales et des services en mesure d'éliminer des situations de crise localisées	3	26		
E. ASSISTANCE TECHNIQUE ET ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT	E1. Activité d'accompagnement du PSU et d'assistance technique	2	2	1'380'000	0,3%
	E2. Études, plans et partenariats pour le développement des politiques urbaines	3	3		
	E3. Programmes de formation intégrés dans les actions du PSU	1	1		
TOTAL				459'078'512	100%

(Source : PSU : 165)

La circonstance de prendre en compte une gamme d'interventions plus ample traduit un pas en avant et une certaine 'maturité' de l'action publique, dans le sens qu'elle est en mesure de problématiser d'autres aspects de l'urbain, d'en imaginer des solutions et de les intégrer dans une stratégie globale.

L'importance accordée aux aspects physiques de la régénération (43%) prime sur les autres les fonds, donc la tendance se poursuivrait après Urban. Mais il s'agit de 'décortiquer' les domaines et de les envisager de manière plus fine pour considérer les changements.

La requalification urbaine et la réorganisation fonctionnelle de la forme urbaine et des espaces urbains (Domaine A).

On voit que le Domaine A est en réalité composé de quatre secteurs que l'on peut regrouper sous l'étiquette large de 'requalification', mais qu'en fait celle-ci touche plusieurs secteurs de nature différente. La 'part du lion' (environ 79%) est effectivement réservée aux secteurs A1 et A3, concernant la régénération physique telle que l'on pouvait l'entendre sous Urban, c'est-à-dire dans le sens d'une re-fonctionnalisation de conteneurs culturels, identitaires, patrimoniaux à des fins sociales, récréatives et de réhabilitation.

Tout d'abord, il faut souligner que le principe d'intégration entre politiques et programmes, qui, comme nous l'avons vu, est une déclinaison du principe, dans le cadre du Domaine A, est satisfait en grande partie, puisque sur les 72 projets prévus 23 ont une pertinence directe avec le PIC Urban, autant pour leur localisation (concentration en majeure partie dans le 'Centro storico') que pour la nature des interventions. Il s'agit en effet de compléter ou de consolider des interventions réalisées avec Urban (A1, Projets n° 1 à n° 4, Viale Parco et son tronçon sur Rende¹ ; A3, Projets n° 11 et 12, pour la 'Città dei Ragazzi'), de poursuivre la stratégie d'Urban (A1, Projets n° 6, 7 et 8, concernant la réalisation de logements pour les Roms dans un autre quartier de la ville, leur déplacement et la bonification de l'aire de Gergeri que ceux-ci occupaient), ou de propager la régénération urbaine à d'autres portions ou îlots du Centro storico (A1, Projets n°15 et 16, deux Contrats de Quartier ; Projet n° 19, « *Requalification du quartier San Gaetano* »).

La méthode Urban se retrouve dans le PSU dans le sens que ces interventions brièvement évoquées ne sont pas une fin en soi, mais se complètent avec les Projets non seulement du même domaine (en vertu du principe de concentration) mais aussi des autres (en ce sens Leonardo Acri affirme que « *le PSU est un Urban récupéré* »).

Un secteur de ce premier domaine, le A4, est entièrement dévolu à la « *durabilité environnementale* », à hauteur de 20% environ (34'458'910 euro), ce qui est une nouveauté par rapport à Urban. Ce secteur est composé de six lignes d'intervention pour onze projets touchant autant la réalisation et le réaménagement d'espaces verts (surtout sous la forme de parcs) et fluviaux, l'utilisation d'énergies alternatives dans les édifices publics (écoles, piscines), comme le solaire, la piétonnalisation de Corso Mazzini, artère principale de la ville contemporaine telle que nous l'avons décrite au chapitre trois, le long duquel on trouve énormément de commerces et de services. Parmi les projets les plus novateurs et intéressants pour une réalité urbaine du sud de l'Italie comme Cosenza, on trouve la mise en place

¹ Ce qui témoigne donc de la volonté de créer un axe de liaison entre les deux communes et renforcer ainsi l'intégration territoriale.

de deux systèmes de monitoring : le premier concerne le trafic et la pollution environnementale et acoustique, tandis que le deuxième concerne une cartographie satellitaire du territoire urbain permettant de mettre en évidence des risques, comme des incendies, ainsi que des occurrences d'abusivisme immobilier.

Nous pensons qu'il faut voir dans ce secteur A4 un pas en avant des administrations impliquées dans la mise en œuvre du PSU, étant donné que ces mesures n'avaient pas été prises en compte dans le cadre d'Urban, malgré que la durabilité soit un principe transversal de toute la programmation communautaire. De plus, relativement aux deux projets de monitoring que nous avons brièvement évoqué, il nous semble que de telles pratiques traduisent une maturité de l'action publique en matière d'aménagement urbain et de management des risques, puisqu'elles permettent d'anticiper les problèmes et ainsi de les prévenir. Bien souvent par le passé, un certain passéisme régnait, et règne encore, dans le sud de l'Italie, face à des émergences environnementales, qu'elles se produisent dans des contextes urbains ou côtiers par exemple. Si ces projets sont implémentés et portés à terme, alors une étape pourra être franchie dans le sens d'un urbanisme réellement soucieux des problématiques environnementales liées à la ville.

Le développement économique de l'aire urbaine (Domaine B).

En ce qui concerne le deuxième Domaine d'intervention, le développement économique de l'aire urbaine, il n'y a que sept projets² sur trente-quatre qui prennent la forme de subsides directs³ aux PME, privés, tiers, entrepreneurs, comme cela avait été le cas dans le cadre d'Urban. Ils s'élèvent à 3'500'000 euros, ce qui représente le 5 % des fonds du Domaine B, pour 40 à 80 activités économiques ou exercices commerciaux environ, à distribuer sur le territoire entier de la conurbation. En comparaison, le PIC Urban avait destiné à de telles contributions financières environ 1'200'000 euros pour 90 commerces, soit le 6% de tous les financements du PIC, que l'on avait concentré sur le Centro storico uniquement.

² B1, Projet n°13, « *Constitution et gestion d'un Fond de Garantie pour le développement d'activités économiques dans l'aire urbaine* » ;

B2, Projets n°1, 2, 3, « *Soutien au lancement dans l'aire urbaine de nouvelles initiatives entrepreneuriales dans les domaines de l'artisanat, des services et du commerce* » ;

B3, Projet n°8, « *Soutien aux initiatives entrepreneuriales dans le secteur de la restauration, de la conservation et de la valorisation du patrimoine culturel de l'aire urbaine* » ;

B4, Projet n° 4, « *Réalisation de 'Bed and Breakfast' à travers la re-fonctionnalisation d'édifices privés et publics dans la vieille ville et dans les aires rurales* » ;

Projet n°5, « *Soutien au lancement de nouvelles initiatives entrepreneuriales dans le secteur des services touristiques* ».

³ Ils prennent la forme de prêts, crédits, d'adaptation et de mise à norme de locaux, de l'acquisition de matériel et installations.

Quelles sont alors les formes d'intervention en faveur du développement économique que l'on veut soutenir et qui concentrent la quasi-totalité des fonds de ce domaine ?

Elles prennent essentiellement trois formes générales : les services aux entreprises (B1), le patrimoine culturel (B3) et le tourisme (B4). Dans le premier cas, à côté d'actions physiques visant la promotion du commerce de l'aire (des centres commerciaux ou structures réceptives polyvalentes par exemple), on trouve des interventions plus 'qualitatives', des services urbains « *finalisés à satisfaire la demande d'innovation des entreprises* » (PSU, idem, Annexe 1 : 62). Prenons par exemple les Projets n° 1 (« *Laboratoire pour le développement et l'expérimentation de politiques urbaines dans l'aire de Cosenza-Rende* »), n° 2 (« *Réalisation d'un programme d'action pour l'attraction d'entreprises innovantes dans l'aire de Cosenza-Rende -en collaboration avec l'UniCal, les associations d'entrepreneurs, et les instituts de crédit* ») et n°12 (« *Réalisation du premier plan de marketing territorial urbain dans l'aire de Cosenza-Rende* ») de B1. On voit qu'il s'agit de projets qui tentent de travailler sur le contexte territorial au sens large, en augmentant les capacités d'attraction, la qualité générale du milieu, la capacité de fournir aux entreprises les moyens d'innover dans leurs produits et leurs pratiques.

Il est significatif que l'on intègre des actions de valorisation du patrimoine culturel (B3) dans un 'paquet' d'interventions qui concerne le développement économique (Domaine B), car on se le représente comme une ressource qui peut, à terme, engendrer des flux de personnes et financiers et donc participer pleinement à l'amélioration des prestations économiques d'un territoire, autant à travers des manifestations que des actions visant une meilleure utilisation de ce patrimoine (livre, bibliothèques, théâtres, cinémas...). La représentation du patrimoine comme ressource ou 'levier d'évolution' telle qu'elle a été présente lors d'Urban se consolide.

Un autre secteur portant du développement économique sur lequel tente d'agir le PSU est celui du tourisme (B4). Il s'agit, entre autres, d'actions visant la promotion de 'paquets'/produits touristiques de l'aire urbaine (Projet n°1), d'un réseau d'itinéraires 'verts' à travers les environnements naturels et fluviaux (Projet n°2), de routes du vin et de parcours gastronomiques (Projet n°3). Ce secteur n'était pas présent dans le cadre d' Urban, car nous avons vu qu'il avait un rayon d'action plus précis et restreint. Cependant, nous pouvons relever comme des interventions dans le secteur du tourisme peuvent bien s'intégrer dans un contexte urbain régénéré comme le 'Centro storico', capable de personifier l'identité culturelle et patrimoniale du lieu.

L'intégration sociale et les services à la personne dans l'aire urbaine (Domaine C)

L'objectif principal de ce Domaine est celui « *d'améliorer la cohésion sociale dans la collectivité locale* » (PSU, idem : 145) et se structure en deux grands secteurs. Le premier concerne « *la restructuration, la mise à niveau et la création d'infrastructures pour les services à la personne et à la collectivité. Il s'agit d'une typologie importante car elle intervient directement sur les aires problématiques, de la marginalité et de l'exclusion sociale et sur l'accès aux services* » (PSU, idem : 145) et est en grande partie destinée à « *des personnes avec limitations fonctionnelles ou à risque d'exclusion sociale* » (PSU, idem, Annexe 1 :104), à savoir des handicapés et personnes du troisième âge.

À titre d'exemple, nous pouvons évoquer plusieurs projets qui favorisent la mobilité des personnes handicapées ainsi que l'accès de ces dernières à des services publics. Sous le secteur C1, on trouve des Projets (n° 2 et 3) pour l'abattement d'obstacles architecturaux, tant sur des aires piétonnes que dans des édifices publics, des installations pour rendre possible l'utilisation de la piscine communale de Cosenza (Projet n° 4). Mais également, sous le secteur C2, dans le cadre du Projet n° 7 est mis à disposition un service d'accompagnement et de transport pour personnes avec difficulté de mobilité, tandis qu'avec le Projet n° 9 on tente de mettre en place une auto-école permettant à des personnes handicapées d'obtenir leur permis de voiture.

Il est intéressant de noter comme, dans le cadre du domaine C, les catégories de personnes devant bénéficier de mesures que l'on peut placer sous l'étiquette 'social' se sont élargies, relativement à Urban, aux personnes handicapées, cependant que le PSU garde et consolide des projets destinés au troisième âge⁴, à l'enfance et à l'adolescence⁵. On peut estimer que ces occurrences, bien qu'expérimentales et innovantes pour un contexte comme l'Italie du Sud, représente un pas en avant dans la prise en compte de faisceaux de populations qui ne peuvent pas bénéficier des services urbains élémentaires (transport et temps libre). Selon une interpolation sur la base de données Istat, le PSU estime qu'il y aurait à Cosenza 3'500 personnes rentrant dans cette catégorie de personnes. Cela traduit selon nous, encore une fois, la capacité de mettre en évidence certains besoins, problématiser des situations de crise et d'en trouver des solutions dans une stratégie d'égalité de fourniture de services.

⁴ Sous C1, des centres de loisirs pour personnes âgées (en particulier à Via Popilia), des jardins botaniques.

⁵ Sous C2, prévention de la toxicomanie et de la micro criminalité.

Infrastructures et services de transport pour le soutien de la mobilité dans l'aire urbaine (Domaine D).

Ce domaine d'intervention était totalement absent du PIC Urban, car ce dernier s'occupait spécifiquement de la régénération urbaine, mais aussi parce que les actions dans les transports sont généralement coûteuses (dans le cas du PSU, elles absorbent 30 % des fonds, ce qui est considérable).

C'est donc une nouveauté que d'intégrer et de compléter des actions dans des domaines aussi variés que celui des transports et du social par exemple, les liens étant plus évidents entre le premier et des actions de type urbanistique par exemple, que l'on peut reconduire au Domaine A.

Ce domaine est articulé en deux secteurs, le premier (D1), intervenant sur le système des transports collectifs (adaptation technologique, reconversion vers des systèmes éco-compatibles, multi-modalité, amélioration de l'utilisation pour les voyageurs), le deuxième (D2), intervient sur la mobilité privée (communications internes et externes à la conurbation, vers les communes de l'hinterland, meilleur drainage des flux, rationalisation de points critiques dans le réseau routier de la conurbation, promotion de systèmes de transport alternatifs).

A titre d'exemple, nous pouvons évoquer, sous D1, la réalisation d'un service de transport écologique dans la vieille ville à travers l'utilisation de bus électriques (Projet n° 1), l'intégration des services de transport dans tout le système urbain (cela prend la forme d'une communauté tarifaire, Projet n° 5), la modernisation et l'adaptation technologique de la société (AMACO), qui gère le système de la mobilité à Cosenza (Projets n° 3 et 4), un système de monitoring du transport public (Projet n° 6), la délimitation de zones à trafic contrôlé (Projets n° 8 et 9).

Pour D2, une première ligne d'intervention concerne la création de zones de parcage en différents points de la conurbation, tandis que la deuxième ligne intervient dans différentes parties de la conurbation pour améliorer la connectivité de certaines aires et quartiers périphériques aux axes principaux.

Ce sont, dans les deux cas, des mesures classiques de rationalisation de la mobilité en milieu urbain. La ligne qui nous semble innovante dans ce domaine d'intervention est celle visant la réalisation d'un système de pistes cyclables, et donc indirectement l'encouragement d'une mobilité alternative⁶. Ce moyen de transport est répandu, même largement, dans d'autres villes d'Italie (par exemple Bologne,

⁶ Nous avons pu constater empiriquement durant notre séjour de terrain que personne ne se déplace en vélo en ville, alors que la topographie le permet et que la traversée du territoire de la commune de Cosenza ne prendrait, de bout en bout, qu'une trentaine de minutes. Il semblerait qu'il soit une pratique commune des italiens de se déplacer, même pour des actions quotidiennes, et sur de brèves distances, en voiture.

surtout dans sa zone universitaire, en plein centre historique), ainsi que dans d'autres pays européens. Pour le moins, des mesures sont prises, à travers l'Europe et en Suisse également, par les administrations, pour encourager et inciter ce moyen dans des politiques de transport et de durabilité environnementale. Cosenza semble donc ici combler un retard mais il s'agit de vérifier si les habitudes de la mobilité s'adapteront.

8.4 La gestion du PSU

Bien que la gestion du PSU soit un contenu du Programme au même titre que les autres, nous lui dédions un paragraphe dans lequel nous pouvons le traiter en profondeur, afin d'en dégager ce qui a été consolidé et les nouveautés par rapport à Urban, en termes de gestion et aménagement des espaces urbains.

La mise en œuvre du PSU se décline en trois secteurs, la gestion proprement dite (E1), un secteur d'accompagnement (E2) réalisant des études, des plans et des partenariats pour le développement des politiques urbaines et des programmes de formation pour le personnel des Administrations devant mettre en œuvre le programme (E3).

Nous prenons un à un ces secteurs car ils ont chacun des implications importantes en termes de mise en œuvre de politiques urbaines.

En ce qui concerne la gestion proprement dite (E1), comme nous l'avons évoqué plus haut, parmi les PSU prévus pour les grandes villes de la région par le POR, celui de Cosenza et Rende constitue une exception puisque les deux villes collaborent pour un PSU unique, pour les raisons que nous avons maintes fois rappelées. Ceci implique une « *structure décisionnelle et gestionnelle commune pour la mise en œuvre du PSU* » (PSU, idem : 192). Cette pratique conjointe est donc en soi une originalité et implique une collaboration importante entre les deux communes. Cette circonstance, ainsi que la complexité et l'amplitude du programme nécessitent à juste titre la création « *d'une unité ad hoc spécifique constituée par les Administrations de Cosenza et Rende* » (PSU, idem : 192) : il pourrait s'agir d'une structure similaire à celle qu'avait constitué le CPL dans le cadre d'Urban. Nous avons vu

Cosenza peut même être traversée à pied (depuis le centre-ville et jusqu'au Centro storico, qui peut être considérée comme l'extrémité sud de la ville, il ne faut compter qu'une petite vingtaine de minutes), or la marche ne semble être appréciée que pour la flânerie le long de Corso Mazzini à certains moments précis de la journée et de la semaine. Naturellement les choses changent si l'on voulait se rendre en vélo d'un bout à l'autre de la conurbation (Centro storico-Université), quoique, de certains points de Cosenza, à d'autres à Rende, les parcours pourraient tout à fait être envisagés à vélo.

au chapitre 5 l'efficacité dont pouvait faire preuve une telle structure si elle montrait la flexibilité et la capacité à générer des économies, tant en termes de procédure que de coordination. Il semble que dans le cas du PSU, on ait voulu reprendre une formule semblable sur la base des performances réalisées avec Urban.

La gestion telle qu'on l'envisage, que l'on pourrait qualifier de « *régie* » (PSU, idem : 145), implique les tâches suivantes pour un programme complexe tel que le PSU : la programmation, la concertation; la coordination de la gestion; le contrôle; les finances; le monitoring. Elles sont donc semblables, bien que plus articulées que dans le cadre d'Urban et devraient permettre une certaine efficacité et un suivi administratif dans la mise en œuvre.

En vertu d'un critère de transparence des Fonds structurels, de divulgation des résultats et d'information aux sujets pouvant bénéficier des fonds, le PSU prévoit également, sous E1, un plan de communication. Cette mesure peut aussi être considérée comme une acquis d'Urban dans le cadre duquel, tant au niveau local (avec le « *Bollettino* », voir la bibliographie) qu'au niveau central (revue *Urban* du Dicoter) les informations avaient été fournies pour les citoyens au niveau local et pour les opérateurs des différents sous-programmes au niveau national.

C'est sous E2 que l'on peut trouver selon nous des nouveautés intéressantes du point de vue de la gestion et mise en œuvre du programme et, en général, de l'aménagement en milieu urbain. Il s'agit d'actions qui vont dans le sens d'une amélioration des conditions de fonctionnement de l'acteur public, celui-ci assumant un « caractère » plus stratégique et moins routinier, comme nous l'évoquions au chapitre 2 en citant Le Galès. En effet ces « *actions innovantes et de qualification du système institutionnel et de l'administration publique* » (PSU, idem : 145) permettent d'anticiper, de formaliser et de définir des solutions à des problèmes de gestion des villes par des pratiques telles que l'Audit urbain, la participation à des réseaux de villes, la promotion de l'élaboration d'un Agenda 21 dans la commune de Cosenza. Comme nous pouvons le voir, il s'agit de comportements directement issus d'Urban (les réseaux), d'instruments et de méthodologies provenant de l'Ue (l'Audit urbain) ou de mise en pratique des principes de l'Ue (l'Agenda 21 comme opportunité d'expérimenter le développement durable), et témoignent donc de l'eupéanisation des politiques territoriales. Nous illustrons brièvement un à un ces éléments.

L'Audit urbain est un système de récolte et de comparaison de données statistiques relatif à différents aspects de la ville (population, revenu, citoyenneté, conditions de logement, instruction, environnement, culture et temps libre). Il a été lancé en 1998 par la Commission européenne afin de

« réaliser un benchmarking⁷ de la qualité de la vie dans les villes européennes qui fournisse des indications utiles pour la formulation des politiques urbaines tant aux Etats membres et aux administrateurs locaux qu'au Parlement et à la Commission même » (Sampaolo, 2001 :12-13). Bien que Cosenza n'ait pas été incluse dans les 58 villes « auditées » lors du lancement du projet, elle a décidé, de manière indépendante et dans le cadre du PSU, de se doter d'un tel système. Les actions qui rentrent dans ce cadre concernent la récolte et la structuration des données, l'identification des indicateurs, les élaborations...On obtient un système d'information qui permette la confrontation des différentes réalités urbaines et du réseau européen de villes qui adoptent les systèmes d'audit.

Nous avons vu comme, dans le cadre d'Urban, l'affiliation au réseau 'Quartiers en crise' a contribué au succès du PIC puisque les responsables ont pu tirer des informations précieuses et acquérir des pratiques et solutions diffusées dans le réseau. Suite à cette démarche, la participation aux réseaux s'est étoffée et Cosenza a souscrit à différents réseaux thématiques comme nous l'avons vu au chapitre 5. Cette circonstance se consolide avec le PSU et le Pit, et contribue à fournir des dynamiques d'interface entre programmation, évaluation, partage de bonnes pratiques et rapports multi-latéraux entre villes de différents pays, les unes et les autres pouvant tirer profit des solutions esquissées ailleurs. Les réseaux donnent parfois lieu, comme c'est le cas à Cosenza ainsi que nous l'a suggéré Leonardo Acri, à de véritables collaborations entre villes portant sur des thèmes spécifiques d'aménagement urbain : dans ce cas, il s'agit de la mise en place d'actions visant la gestion du patrimoine culturel et architectural urbain. Les réseaux constituent donc une autre facette de ce fonctionnement plus stratégique des Administrations, lesquelles effectuent ainsi un travail 'en amont', visant à identifier des problèmes et à mobiliser des solutions déjà expérimentées ailleurs avec succès, ou alors en cours d'expérimentation. Les réseaux, comme le système d'Audit urbain, permettent la création d'un capital informationnel 'utilitaire', qui est activé au même titre que d'autres compétences techniques et administratives traditionnelles. Il représente désormais une composante essentielle et consolidée des politiques urbaines à Cosenza.

Une nouveauté ultérieure amenée par le PSU est celle de la mise sur pied d'un Agenda 21. Elle est 'pragmatique' dans le sens qu'elle vise à trouver des applications et cherche à expérimenter le principe de durabilité, principe, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, de l'utilisation des Fonds structurels. Déclinées en plusieurs phases, les interventions concernent la reconnaissance de problèmes environnementaux et de pressions anthropiques qu'il vaut la peine de traiter, une campagne de sensibilisation sur le développement durable, la définition et la rédaction du plan, puis sa mise en

⁷ En anglais dans le texte. Bien que les termes sont empruntés aux sciences économiques, l'idée sous-jacente à l'Audit urbain est plutôt celle d'évaluation et d'aide à la décision que de contrôle ou 'révision' d'une situation.

œuvre. Bien qu'on puisse envisager la nature de cette mesure comme 'pilote', dans le sens qu'elle vise l'opérationnalisation du principe de durabilité, on peut la comprendre comme une réelle tentative de prendre en compte la dimension environnementale dans la gestion urbaine, pour laquelle rien n'avait été fait dans le cadre d'Urban, et constituer, à terme, une composante de l'aménagement territorial à Cosenza et Rende.

Enfin, sous le secteur E3, les programmes de formation pour les opérateurs de l'administration publique traduisent les propos de Finocchiaro (2005) à propos du 'sentiment' de retard et de manque de compétences dans la mise en œuvre de programmes urbains et de la gestion du territoire. Ainsi l'objectif déclaré d'une telle intervention est celui de la « *connaissance approfondie du panorama complexe des méthodologies et des instruments de programmation, gestion, monitoring et évaluation des interventions cofinancées avec les fonds structurels (...) comme présumé indispensable pour le développement du PSU* » (PSU, idem : 200). Des leçons sont peut-être tirées de l' 'implementation gap' que nous avons exposé dans notre deuxième hypothèse et au chapitre 6, lequel s'était vérifié pour les interventions relatives au Fond social dans le cadre d'Urban. Des compétences approfondies dans la gestion du territoire peuvent, sous les différentes facettes qu'implique la complexité du PSU, être un gage de succès dans la réalisation entière du Programme.

Nous pouvons dire en conclusion que « *par son caractère d'instrument intégrateur et catalyseur de la capacité de 'faire projet' au niveau local, le PSU de Cosenza et Rende est construit comme un programme stratégique multi niveaux, multi acteurs, et multi secteurs et il est probablement destiné à changer, dans l'arc de la décennie en cours, la structure urbanistique de la conurbation, en améliorant les dotations en infrastructures, en renforçant et en qualifiant les services, en élevant la qualité pour la localisation, ainsi qu'à avoir un impact significatif sur ses dynamiques sociales et économiques et sur son image en général* » (Soda, 2003 : 6).

CONCLUSIONS. UN CERTAIN « ILLUMINISME ».

Nous fournissons en conclusion, dans un premier temps, des éléments d'autocritique, puis nous reprenons dans un deuxième temps tour à tour les hypothèses que nous avons formulées dans notre problématique.

Si, en général, la méthodologie et la technique de travail comptent beaucoup en vue des résultats d'une recherche et se doivent de se mettre convenablement au service d'une réflexion la plus pertinente possible, effectuée au préalable, alors c'est à ce niveau qu'il convient de rechercher des failles ou faiblesses dans notre travail. Nous avons été enclin, dès le début, à enquêter de manière globale le sujet d'étude, raison pour laquelle le travail est long, trop peut être, et ne remplit que peu l'exigence de la synthèse, indispensable à la vulgarisation et à la simplification d'une matière quelle qu'elle soit. Cette disposition à la globalité a certes l'avantage d'envisager un problème sous ses différentes facettes et d'en favoriser ainsi une compréhension meilleure. Cependant, il est préférable parfois de retenir l'attention sur un aspect en particulier qui est à même de révéler les logiques à l'œuvre lorsqu'on se donne un sujet d'étude. Dans notre cas, et en tant que géographe, c'est l'étude de la transformation des espaces qui montrent des carences : nous avons donné beaucoup d'emphasis à l'aspect se rapportant à l'analyse des politiques publiques, certes de nature territoriale, mais n'enquêtant que peu sur les espaces. Ainsi, nous aurions pu nous occuper de plusieurs aspects :

-la pratique des lieux de la part des habitants, autant des quartiers en question que ceux du reste de la ville, par exemple par des entretiens, allant ainsi plus dans la direction d'une géographie des espaces vécus ;

-la question du logement, véritable nœud problématique, comme nous l'avons vu en particulier à Cosenza dans le cadre de son développement urbanistique ; en général, la fonction résidentielle devient cruciale lorsqu'on aborde le thème de la régénération urbaine ou que des élus mettent en place des opérations de requalification, justement parce que les espaces changent. Cet aspect aurait pu être saisi par des entretiens avec des professionnels de l'immobilier d'une part et, de l'autre, par un travail statistique et cartographique d'indicateurs concernant le marché du logement.

Une perspective implicite traverse tout notre travail, celle du bilan du Programme. Or celle-ci n'est pas véritablement structurée. Ceci aurait pu constituer, si développé et articulé, un exercice très intéressant, par exemple par l'élaboration d'un système d'indicateurs, autant qualitatifs que quantitatifs, afin de saisir de manière raisonnée les changements en cours. Cette perspective du bilan semble d'ailleurs constituer une dimension à part entière de l'urbanisme contemporain à Cosenza,

comme nous l'avons vu au chapitre 8, par le recours à l'évaluation et à l'audit urbain par exemple, dans le cadre du PSU.

En ce qui concerne la perspective de l'analyse des politiques publiques, encore une fois nous avons privilégié la globalité du phénomène étudié, en abordant différents thèmes relatifs au PIC Urban-I de Cosenza (organisation, intégration, partenariat, réseaux). Il aurait été intéressant de 'pister' une de ces thématiques le long des trois initiatives abordées (PIC, Pit, PSU) par une observation directe de moments collaboratifs, par exemple : dans le cas du partenariat, il aurait été possible de suivre une séance du Conseil économique et social, ou d'assister à un colloque transnational de villes. Ceci nous aurait permis de réellement enregistrer des formes partenariales de régulation et de gestion urbaine, ainsi que des pratiques coopératives, d'en cueillir leur évolution et leur portée. Il est utile de rappeler ici que nous nous sommes, malheureusement, avant tout basés sur des discours (les textes et documents relatifs aux projets du PSU et du Pit) sans avoir observé directement la réalisation des projets et les moyens d'y parvenir.

Passons maintenant à nos hypothèses de travail.

Hypothèse 1

La confrontation de cadres de planification différents (local, national et communautaire) a donné lieu à des adaptations qui ont pris la forme d'un processus d'innovation et d'apprentissage institutionnels à travers le « traducteur » de la gouvernance. À Cosenza, la combinatoire de différentes ressources nécessaires à la réalisation d'un projet relativement complexe s'est concrétisée grâce à l'activation du milieu local suite à l'instrumentalisation 'stratégique' du PIC.

Comme nous l'avons illustré dans le chapitre 5, le milieu local, c'est-à-dire essentiellement l'Administration publique, sous la forme du CPL, a montré les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'un programme relativement complexe, proche du projet urbain, en expérimentant, dans la majorité des cas pour la première fois, des actions se rattachant à la planification intégrée. Cette approche totalement nouvelle pour l'Italie du Sud et à Cosenza en particulier, a soutenu la régénération urbaine, permettant, dans un contexte aussi congestionné et souffrant de criticités propre à la ville, de véritablement « remettre dans le coup » certaines aires qui semblaient être irrévocablement vouées au déclin. Le milieu local a généré un véritable know-how en matière de planification urbaine qui s'est concrétisé par des postures innovantes dans différents segments du processus de mise en œuvre. Qu'il s'agisse de l'organisation et de la gestion proprement dite du

Programme (flexibilité, partenariat interservices), de l'intégration de la commune dans des réseaux transnationaux de villes (coopération scientifico-institutionnelle et partage de bonnes pratiques), de la gestion des travaux publics (rationalisation bureaucratique) ou de la distribution de subsides (gouvernance multi-niveaux), l'Administration a réalisé deux nouvelles postures : de manière tout à fait consciente elle s'est donnée les moyens d'une mobilisation conjoncturelle et efficace de ressources (d'abord immatérielles) jusqu'alors non utilisées ; de plus, elle a acquis une philosophie de l'aménagement urbain, la régénération, consistant en un travail sur l'existant, en grande partie nouvelle pour les techniciens locaux. En ce sens, le PIC Urban-I a joué le rôle de 'fertilisateur' et de 'contaminateur' d'une manière nouvelle de gérer les espaces urbains.

Hypothèse 2

Le PIC a essentiellement eu une influence sur les espaces physiques de la vieille ville : on a privilégié les aspects physiques de la requalification plutôt que ceux sociaux, comme ceci semble avoir été le cas pour beaucoup de villes en Italie du Sud, ce qui a contribué à conférer une centralité autant territoriale que symbolique aux quartiers, malgré que limitée territorialement (à la vieille ville) et thématiquement (à la reconversion fonctionnelle de certains édifices patrimoniaux à des fins de services sociaux pour la collectivité). À Cosenza cela s'explique avant tout par le fait que la mise en œuvre des interventions dans le domaine de la formation et de l'emploi ont été caractérisées par un 'implementation gap' (un écart de la mise en œuvre), en raison des difficultés qu'ont rencontrés les acteurs du niveau local relativement aux règlements et procédures du Fond social européen (FSE), visant justement ce type de thème d'intervention.

Cette hypothèse nous permet de prendre acte d'une des limites du PIC, celle de la réalisation non-exhaustive de l'intégration des mesures programmées. Demandant peut-être un niveau d'innovation et d'apprentissage trop élevé dans le cas de Cosenza où le niveau local s'était concentré sur d'autres aspects procéduraux, celui-ci n'a pas bénéficié de facteurs de médiation permettant de bénéficier pleinement des opportunités fournies par le FSE. De plus les membres du CPL avaient des profils professionnels ne se rattachant que peu aux domaines du social et de la promotion de l'emploi, malgré une programmation originale des interventions visant leur synergie et, justement, leur intégration. La régénération a donc profité à la sphère du patrimoine immobilier urbain qui a permis une réactivation de l'identité des lieux et un réinvestissement d'ordre culturel de la vieille ville.

Hypothèse 3

Il est possible d'inscrire Urban-I à Cosenza comme une étape inaugurale dans un processus de modernisation de l'action publique qui se traduit par un développement et une amplification des acquis du PIC. En termes de 'policy-making', les acteurs du niveau local mobilisent des instruments de type 'gouvernance' (coopération intercommunale et partenariat inter-institutionnel) visant la mise en cohérence des différentes représentations de la ville entre différents acteurs dans le sens d'un projet de ville. En termes de dynamiques territoriales, les interventions visent une promotion du développement local au sens large en opérant de manière fonctionnelle et stratégique à différentes échelles simultanément (quartiers, centre urbain, conurbation et agglomération).

Le PIC a généré un capital qui peut se décliner de plusieurs façons. D'un point de vue relationnel, il a permis une reconfiguration du réseau d'acteurs, surtout au sein des Administrations qui se trouvent dorénavant dans des modes de régulation différents de ceux du passé, à savoir qu'ils font preuve d'un aménagement urbain qu'ils pratiquent de manière conjointe à travers les modes du partenariat et de la collaboration. Du point de vue des compétences, suite à Urban, de nouvelles en sont apparues, l'acteur institutionnel assumant progressivement l'identité d'un gestionnaire et d'un stratège des processus de développement territorial local. Du point de vue des domaines d'intervention, ceux-ci ont été élargis à des champs inhabituels pour l'Italie du Sud et Cosenza, comme l'environnement et le monitoring urbain. Ces différents 'capitaux' représentent en soi les ressources nécessaires à la réalisation d'un 'projet urbain', entendu comme horizon partagé et global d'un système aussi complexe tel que peut l'être la ville et des implications en termes d'aménagement que cela implique.

Pour ces raisons, il est peut-être légitime de parler d'un certain « *illuminisme* » (Soda, 2000 : 39) dont aurait fait preuve la ville de Cosenza dans le cadre d'Urban, se donnant les moyens d'un protagonisme actif et direct dans la mise en œuvre d'Urban et d'une certaine ingéniosité, en opposition à des décennies d' 'obscurantisme' dans l'aménagement ayant abouti à des territoires fournissant de mauvaises conditions de vie. Nous souhaitons ainsi sincèrement et vivement aux cosentins de continuer dans cette voie et de réussir à se créer et jouir dans le futur d'une ville saine et belle.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux ou de synthèse

AGGARBATI, Fabrizio, 2002, (dir.), « *Il recupero di Corso Telesio a Cosenza. Progetto, documentazione e rilievi* », Cosenza : le nuvole

BALDWIN, Richard, WYPLOSZ Charles, 2004, « *The economics of european integration* », Maidenhead : MacGraw-Hill

CREMASCHI Marco, 2001, « *I programmi integrati. Opportunità e vincoli* », Roma : Formez e Donzelli editore

DEGRYSE, Christophe, 1998, « *Dictionnaire de l'Union européenne : politiques, institutions, programmes* », Paris : De Boeck Université (2^{ème} éd.)

LACAZE, Jean-Paul, 1990, « *Les méthodes de l'urbanisme* », Paris : PUF, coll. 'Que sais-je ?'

LONGO, Ortensio, FIORIGLIO, Beniamino, 1991, « *Crati e Busento. Idea progetto di un parco fluviale sovracommunale* », Cosenza : Effesette

MERLIN, Pierre, 2005, « *L'urbanisme* », Paris : PUF, coll. 'Que sais-je ?' (6^è éd.)

MERLIN, Pierre, CHOAY, Françoise, (dir.), 1996, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Paris : PUF (2^è éd.)

MOUSSIS, Nicolas, 1999, « *Accès à l'Union européenne : droit, économie, politiques* », Bièrges : Éd. Mols-Édi*Eur (9^{ème} éd. révisée)

RHODES, Martin, 1995, « *The regions and the new Europe. Patterns in core and periphery development* », Manchester and New-York: Manchester University Press

RUBINO, Gregorio E., TETI, Maria A., 1997, « *Cosenza* », Roma, Bari: Laterza

SILEM, Ahmed, ALBERTINI, Jean-Marie, (dir.), 1999, « *Lexique de l'économie* », Paris : Dalloz (6^{ème} éd.)

VAROTTO, Mauro, 2001, « *Programmi e risorse comunitarie per gli enti locali dal 2000 al 2006* », IPSOA ed.

Chapitres dans ouvrages collectifs

BALDUCCI, Alessandro, 2002, « Modelli ed effetti organizzativi », in PALERMO Pier Carlo (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Primo Quaderno. Il senso dell'esperienza : interpetazioni e proposte*, Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 51-65

BARRESI Sabina, 1990, « La città, una dimensione da definire », in GIANNATTASIO Giovanni (dir.), *Cosenza. Dimensione urbana di una città meridionale*, Salerno : 10/17, pp. 51-87

CERSOSIMO Domenico, 1993, « La modernizzazione economica », in MAZZA Fulvio (dir.), *Cosenza Storia Cultura Economia*, Soveria Mannelli (Catanzaro): Rubbettino Editore, pp. 279-317 (1^{ère} réédition)

CERSOSIMO Domenico, 2000, « Introduzione », in CERSOSIMO Domenico, *Il territorio come risorsa. Programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Roma : Formez e Donzelli editore, pp. 3-9

CERSOSIMO Domenico, 2000, « Postfordismo, politiche regionali e sviluppo locale », in CERSOSIMO Domenico, *Il territorio come risorsa. Programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Roma : Formez e Donzelli editore, pp. 161-179

COZZETTO, Fausto, 1993, « La città contemporanea », in MAZZA Fulvio (dir.), *Cosenza Storia Cultura Economia*, Soveria Mannelli (Catanzaro): Rubbettino Editore, pp. 187-239 (1^{ère} réédition)

EMANUEL Cesare, 1997, « Trame insediative e transizione demografica nei sistemi urbani », in DEMATTEIS Giuseppe, BONAVERO Piero, *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Milano : Il Mulino, pp. 169-203

GIANNATTASIO, Giovanni, 1990, « Città, piano e progetto », in GIANNATTASIO Giovanni (dir.), *Cosenza. Dimensione urbana di una città meridionale*, Salerno : 10/17, pp.11-50

MOCCIA, Francesco Domenico, 2002, « Concezioni e pratiche di partenariato », in PALERMO Pier Carlo (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Primo Quaderno. Il senso dell'esperienza : interpretazioni e proposte*, Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 88-115

MULLER, Pierre (1996), « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », in d' Arcy F., Rouban L., (dir.), *De la Ve République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris : Presses de la FNSP, pp. 299-314

PADOVANI Liliana, 2002, « Il concetto di azione integrata », in PALERMO Pier Carlo (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Primo Quaderno. Il senso dell'esperienza : interpretazioni e proposte*, Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 66-87

SODA, Giovanni, (2002), « L'impianto gestionale e il modello organizzativo a Cosenza », in PALERMO Pier Carlo, SAVOLDI Paola, (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Secondo Quaderno. Esperienze locali : contesti, programmi, azioni*. Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 146-150

SODA, Giovanni, (2002), « Il modello di gestione dei lavori pubblici a Cosenza », in PALERMO Pier Carlo, SAVOLDI Paola, (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Secondo Quaderno. Esperienze locali : contesti, programmi, azioni*. Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 128-129

SODA, Giovanni, (2002), « Il rilancio della tradizione artigiana a Cosenza », in PALERMO Pier Carlo, SAVOLDI Paola, (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Secondo Quaderno. Esperienze locali : contesti, programmi, azioni*. Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 91-92

SODA, Giovanni, (2002), « Cosenza. Città storica e ridisegno urbano », in PALERMO Pier Carlo, SAVOLDI Paola, (dir.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Secondo Quaderno. Esperienze locali : contesti, programmi, azioni*. Milano : Franco Angeli/Diap, pp. 148-154

SODA, Giovanni, (2004), « Quartieri in crisi a Cosenza : profilo e dinamiche demografiche e socio-economiche », in Città di Cosenza, Assessorato alle politiche femminili, *La città differente. Indagine sulla percezione della violenza alle donne nei quartieri Urban della città di Cosenza*, Soveria Mannelli (Catanzaro) : Rubbettino, pp. 21-33

TETI, Maria, A., 1999, «Il quadro di riferimento regionale», in TETI Maria Adele (dir.), *I sistemi informativi geografici per la pianificazione territoriale : una sperimentazione nell'istmo di Catanzaro*, Soveria Mannelli (Catanzaro): Rubbettino Editore, pp. 36-41

TIANO, Camille, 2004, « Muséification et dynamiques urbaines : requalifier les centres-villes italiens » in VALLAT Colette (dir.), *Autres vues d'Italie. Lectures géographiques d'un territoire*, Paris : L'Harmattan, pp. 173-193

VALLAT Colette, 2004, « Habitat populaire et logement de fortune : la ville ignorée », in VALLAT Colette (dir.), *Autres vues d'Italie. Lectures géographiques d'un territoire*, Paris : L'Harmattan, pp. 195-231

Articles dans revues

BRUZZO, A., FERRI, V., 2005, « Le politiche territoriali e urbane della Comunità europea », in *Quaderno 24/2005*, Università degli studi di Ferrara, Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio. (<http://deit.economia.unife.it/quaderni/2005/24/24.pdf>)

DEMATTEIS, Giuseppe, 2001, « Reti di città nazionali e transnazionali », *Urban*, n°1, pp. 10-11

FINOCCHIARO Emma, 2005, « Nuove strategie di governance urbana », *Sociologia urbana e rurale*, n°76, pp. 29-67

JOUBE Bernard, LEFEVRE Christian, 1999, « De la gouvernance urbaine ou gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol.49, n°6, pp. 835-854

LE GALÈS Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95

LINOSSIER, Rachel, RUSSEIL, Sarah, VERHAGE, Roelof, ZEPF, Marcus, 2004, « Entre conflits et synergies. Renouvellement urbain et patrimonialisation », *DISP*, 159, pp. 4-12

MAGRASSI, Marco, 2004, « Development funding as a catalyst for Urban reform in southern Italy », « *DISP* », 158, pp. 27-33

MIRABELLI Maria, 2000, « Concertazione e sviluppo locale : l'esperienza dei patti territoriali in Calabria », *Rassegna italiana di sociologia*, a. XLI, n°3, (luglio-settembre), pp. 363-388

PADOVANI Liliana, 2002, « L'impatto dell'Unione europea come nuovo attore di politiche urbane nel contesto italiano », *Urbanistica*, n°119 (dicembre), pp. 39-41

SAMPAOLO, Stefano, 2001, « Urban Audit, un dossier sulla qualità della vita nelle città europee », *Urban*, n°1, pp. 12-13

SODA, Giovanni, (2000), « L'illuminismo in campo a Cosenza », *Urbanistica Informazioni*, n°172, pp. 39-41

SODA, Giovanni, (2001), « Urban stories : il caso di Cosenza », *Archivio di studi regionali e urbani*, a. XXXII (70), pp. 31-42

SODA, Giovanni, 2003, « Politiche urbane a Cosenza », *Urbanistica*, n° 122, pp. 2-7

STANCATI Enzo, 2002, « Censimenti », in STANCATI Enzo, *Cosenza nei suoi quartieri : i luoghi della nostra storia*, Cosenza : editoriale progetto 2000

TEDESCO Carla, 2003, « Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia », *Urbanistica*, n° 122 (settembre-dicembre), pp. 49-54

Documents officiels, communications Ue, rapports, évaluations

AMMINISTRAZIONE COMUNALE DI COSENZA, 1998, « Cosenza. Bollettino periodico dell'Amministrazione comunale. Numero speciale dedicato alle opere del programma Urban. », Anno V, n.2

COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE, 1994, « Communication aux États membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les États membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones urbaines (URBAN) », Bruxelles, (94/c 180/02)

COMMISSION EUROPÉENNE, 2000, « *Communication de la Commission aux États membres définissant les orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable- URBAN- II* », Bruxelles, (2000/c 141/04)

COMMISSION EUROPÉENNE, 2002, « *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. La programmation des Fonds structurels 2000-2006 : une évaluation initiale de l'initiative URBAN* », Bruxelles, COM(2002), 308 final

COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, « *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale* », Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

COMMISSIONE EUROPEA, 1998, « *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea* », Bruxelles, (COM (1998) 605 def.)

COMITATO DI GESTIONE DEL PIT 8, 2003, « *Serre cosentine* » (www.regione.calabria.it/pit)

COMITÉ DE DÉVELOPPEMENT SPATIAL, 1999, « *Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne* », Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes

COMUNE DI COSENZA, COMUNE DI RENDE, 2002, « *Programma di sviluppo urbano di Cosenza e Rende. COsenza.REnde : un progetto di città* » (www.regione.calabria.it/psu)

GHK, 2003, « *Ex-post URBAN Community Initiative (1994-1999), Final Report* », Londres, Bruxelles (www.europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/urban_fr.htm)

ISRI, « *Valutazione intermedia del P.I.C Urban Italia 1994-1999. Rapporto finale* », Rome (non-publié)

REGIONE CALABRIA, 2000, « *Programma operativo regionale* » (www.regione.calabria.it/por/cd_por/por.pdf)

REGIONE CALABRIA, ASSESSORATO BILANCIO E FINANZE, 2001, « *Progetti integrati territoriali (Pit). Linee guida* » (www.regione.calabria.it/pit/PIT%202005/documenti%20utili.htm)

REGIONE CALABRIA, 2005, « *Programma operativo regionale. Complemento di Programmazione* »

VIAPIANA, M. F., 2005, « *Il Piano Urban di Cosenza* », Arcavacata (Rende), non-publié

UNION EUROPÉENNE, POLITIQUE RÉGIONALE, 2000, « *Initiative communautaire URBAN 1994-1999 : Un premier bilan* », (Document d'information des services de la Commission européenne), Bruxelles

« *3.B.5 Sottoprogramma 8 : Cosenza* » (non-publié)

Sites internet

www.istat.it

www.europa.eu.int

www.regione.calabria.it

www.comune.cosenza.it

LISTE DES FIGURÉS

Graphiques

1. Europe des 15, Produit intérieur brut en 1995 au niveau NUTSII en PPA
2. Europe des 15, Produit intérieur brut en 2002 au niveau NUTSII en PPA
3. Mouvements démographique dans l'aire urbaine de Cosenza
4. Évolution de la population dans les Circonscriptions de Cosenza
5. Travailleurs par circonscription sur le total des travailleurs en ville, 2001 (%)
6. Population par circonscription, 2001, (%)
7. Répartition des fonds Urban selon les Mesures d'intervention
8. Structure sectorielle des fonds du PSU

Cartes

1. Villes du 'core' et des périphéries en Europe
2. Régions éligibles aux Objectifs 1 et 2 des Fonds structurels
3. Les villes européennes ayant pris part aux PIC Urban I et II
4. Cosenza en Italie
5. Taux de croissance de la population entre 1951 et 1961
6. Taux de croissance de la population entre 1961 et 1971
7. Taux de croissance de la population entre 1971 et 1981

8. Taux de croissance de la population entre 1981 et 1991
9. Extrait de la carte topographique de Cosenza, 1986
10. Pendulaires vers Cosenza en 2001
11. Pendulaires vers Rende en 2001
12. Maillage spatial. Les trente communes de l'aire urbaine
13. Villes du réseau *CITIZ@MOVE* (et logo)
14. Villes du réseau *PARTECIPANDO* (et logo)
15. Villes du réseau *UDIEX* (et logo)
16. Villes du réseau *CHORUS* (et logo)

Schémas

1. Les dimensions spatiales et urbaines des politiques communautaires
2. La Politique régionale en synthèse
3. Modèle digital du terrain
4. Extrait du « *Piano Camposano* »
5. Délimitation de l'aire Urban
5. Mesure 4. Les interventions de requalification dans le Centro storico
7. Élaboration informatique de Piazza Piccola
8. Le 'Duomo' et sa place ; planimétrie et élaboration informatique

9. Largo Curatolo

10. Vue en plan du remodelage de Corso Telesio

11. Façade nord et vue en plan de l'hôtel Bologna

12. Aire de Piazza Matteotti

13. Aire de Gergeri et du pont Europa

14. Comité de Pilotage local

15. Structure organisationnelle des Pit

16. Autocad PSU

Tableaux

1. Thèmes abordés lors des interviews

2. Perspectives financières de l'Ue pour 2000-2006

3. Répartition des Fonds structurels pour 2000-2006

4. Quelques caractéristiques territoriales du PIC Urban

5. Indicateurs socio-économiques des quartiers Urban et de Cosenza

5. Répartition des fonds Urban-I Cosenza selon les interventions

7. Objectifs du Pit « *Serre cosentine* » et mesures POR relatives

8. Fonctions des différents organes organisationnels du Pit

9. Domaines, secteurs et coûts du PSU CORE

Photos

1. Immeuble dans le quartier de via Popilia
2. Immeuble dans le quartier de via Popilia
3. Extrait de la photo aérienne de Cosenza
4. Conurbation de Cosenza, Rende et Castrolibero
4. Atelier le long de Corso Telesio
5. Atelier le long de Corso Telesio
6. Quincaillerie le long de Corso Telesio
7. Intérieur de la 'Biblioteca dei Ragazzi'
8. Vue de la 'Città dei Ragazzi'
9. La Cathédrale
10. L'entrée du Corso
11. Travaux de requalification des sous-services
12. Piazza XV Marzo, avec, au deuxième plan, le théâtre communal 'Rendano'
13. Point de vue de Piazzetta Toscano
14. Point de vue de Piazzetta Toscano
15. Façade ouest de l'ancien Hôtel Bologna
16. Petite place, entrée et façade de la Casa delle Culture

17. Vue de l'aire de Piazza Matteotti depuis le Centro Storico

18. Viale Mancini depuis le Centro storico

19. Viale Mancini sur un de ses tronçons

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CCA	Cadre Communautaire d'Appui
CdQ	Contrat de Quartier
CdP	Complément de Programmation
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CPL	Comité de Pilotage Local
DOCUP	Document unique de programmation
FEAOG	Fond européen agricole d'orientation et de garantie
FEDER	Fond européen de développement régional
FSE	Fond social européen
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune
PIC	Programme d'Intervention Communautaire
Pit	Progetto integrato territoriale
PON	Programme opérationnel national
POR	Programme opérationnel régional
PRIU	Programma di riqualificazione urbana
PRU	Programma di recupero urbano
Prusst	Programma di recupero urbano et sviluppo sostenibile del territorio
PSM	Piano di Sviluppo del Mezzogiorno
PSU	Piano di Sviluppo urbano
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
TCE	Traité sur la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
Ue	Union européenne

UEM Union Économique et Monétaire