

Anne Grillet-Aubert

# À QUELLES ÉCHELLES PLANIFIER LE TERRITOIRE ?

LA CRISE DU MODÈLE HIÉRARCHIQUE DE PLANIFICATION EN ITALIE

Un schéma conceptuel hiérarchique a guidé la construction de l'appareil technique et juridique de la planification italienne et ordonné l'analyse du territoire et les rapports entre différentes catégories de plans : ainsi les prg (les *piani regolatori generali*, les documents d'urbanisme élaborés à échelle communale équivalents au Pos français) dépendaient des objectifs du plan régional. De même, les plans régionaux devaient préciser les options d'un schéma d'aménagement du territoire national établi au niveau du gouvernement. De la ville au pays, l'emboîtement de ces plans visait à couvrir entièrement le territoire national en précisant à échelle locale les options définies aux niveaux supérieurs.

L'étude de la crise de la planification « en cascade » peut faire l'objet d'approches différentes. En effet, la crise de l'organisation hiérarchique de la planification correspond à une crise technique relative au manque d'efficacité de ce modèle, mais aussi à une radicale transformation des formes de l'urbanisation contemporaine, des catégories descriptives et des représentations des territoires. Les enjeux de cette crise peuvent alors être analysés dans ses relations avec l'évolution des conceptions et des méthodes de la planification.

La transformation des relations entre échelles et niveaux de planification n'épuise pas une question qui concerne avant tout l'interprétation des relations entre niveaux local et global des transformations. Dans un territoire qui ne comprend plus aucune structure hiérarchique, où chaque système apparaît comme le lieu des interrelations entre un système local et un contexte global, les rapports de hiérarchie dépendent des relations entre systèmes locaux et globalisation. S'interroger sur les échelles de la planification signifie alors étudier les relations entre ces deux systèmes, explorer les limites et les contradictions entre économie monde et gestion locale, identifier les actions possibles et les stratégies alternatives à la globalisation.

## La loi sur l'urbanisme de 1942 : fondation de la discipline

La cohérence et les rapports entre les différents aspects théorique, méthodologique et normatif dépendaient d'un programme de recherche qui visait à codi-

fier une méthode et à institutionnaliser la discipline pour assurer la pratique et la diffusion de la planification urbaine et territoriale.

Selon Giovanni Astengo, rédacteur de la loi, l'urbanisme oscille entre l'architecture et les sciences humaines comme la démographie, la sociologie et la géographie auxquelles il emprunte ses méthodes et ses outils d'analyse. L'analyse permet de donner une justification rationnelle aux choix du plan et la méthode rigoureuse fait suivre logiquement et successivement les phases de la connaissance, de la compréhension, du jugement et de l'intervention. Parallèlement à cette succession logique qui de l'analyse porte au plan, Astengo prévoit la concaténation du plan général jusqu'au plan de détail coïncidant avec l'organisation hiérarchique des niveaux de gouvernement. Le passage progressif du niveau national au niveau local correspond ainsi à des approfondissements successifs des contenus du plan<sup>1</sup>.

Astengo s'inspire des sciences régionales et de la géographie française et élabore sa méthode à l'échelle régionale, mais la méthode reste valable à toutes les autres échelles. La structure du système territorial dépend de différents niveaux de réalité et de leurs relations. Les bilans sont effectués en considérant trois paramètres : la population pour l'évaluation des besoins, l'environnement pour l'évaluation des limites et des potentialités et les ressources disponibles. Le territoire est considéré comme un système et le plan constitue l'outil qui doit permettre d'atteindre l'équilibre du système. La grande échelle devient le lieu d'une conception de la discipline comme représentation et contrôle de l'équilibre des systèmes. Cette conception a guidé un modèle institutionnel et politique (niveaux de gouvernement et leurs relations) et

1. Astengo G., « La ricerca di un metodo scientifico », in *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di Coordinamento in Italia*, Ministero dei Lavori Pubblici, 1952-53, vol. II ; Di Biagi P., Gabellini P. (présenté par), *Urbanisti italiani*. Piccinato, Marconi, Samonà, Quaroni, De Carlo, Astengo, Campos-Venuti, Roma-Bari, Laterza, 1992.

une hypothèse systémique de fondation disciplinaire. La région devient le lieu privilégié de la réflexion disciplinaire et l'articulation entre programmation économique et planification territoriale, le thème de réflexion central<sup>2</sup>.

## Critique par les approches contextuelles et communautaires

Cette approche, déterminante pour la constitution d'un appareil normatif de la planification, n'était pourtant pas vraiment représentative de la culture de l'époque. En effet, l'attention aux contextes, aux spécificités locales et régionales et aux diversités socioculturelles et économiques dans un pays dont l'unité était loin d'être atteinte montrait vite les risques d'une méthode qui superpose aux différentes réalités territoriales un modèle d'équilibre systémique construit sur la base d'indicateurs statistiques.

À la même époque, de nombreux chercheurs de différentes appartenances disciplinaires ont centré leur réflexion sur l'étude du contexte local et proposé des définitions du territoire attentives aux qualités formelles, à l'histoire et à la culture des lieux et des conceptions de la planification aux antipodes du positivisme d'Astengo.

Ces recherches critiquent non seulement l'organisation hiérarchique de la planification mais, de façon plus générale, mettent en doute la possibilité d'une planification « d'en haut », indépendante des situations analysées. Les études de communautés conduites par Olivetti, l'attention à la dimension historique dans les travaux de Samonà et la géographie de Gambi, l'importance du contexte dans l'économie agraire de Rossi Doria définissent autant de directions de recherche pour une planification non plus « globalisante » mais résolument centrée sur la valorisation des ressources locales<sup>3</sup>.

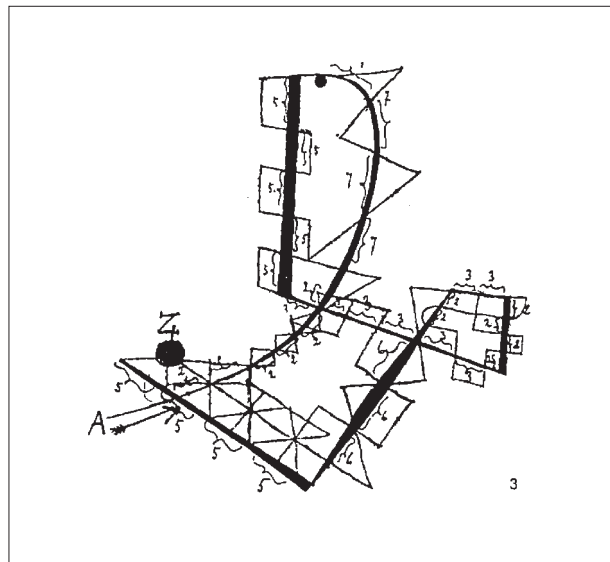
Ces recherches vérifient l'impossibilité de reproduire à différentes échelles les mêmes techniques et méthodes d'élaboration du plan, proposent des découpages territoriaux autonomes des divisions administratives et définissent la notion d'unité territoriale sur la base d'une communauté de problèmes, d'un projet de transformation ou d'une hypothèse de développement.

L'étude des communautés se base sur la conviction d'une totale inefficacité d'une intervention qui ne soit pas ancrée dans la structure sociale et culturelle existante et sur la considération de la pluralité des formes sociales et culturelles des différentes régions. Les études de développement communautaire auront une influence sur les études de niveau supérieur au niveau communal et sur la recherche d'une définition d'une échelle de planification pertinente.

Benevolo critique l'organisation hiérarchique de la planification et élabore des types de plans et d'analyses

qui varient selon les échelles et propose deux types d'articulation entre plans communaux et territoriaux. La création d'observatoires régionaux devrait selon lui fournir « un service de consultation permanent » d'informations au service des différentes structures administratives et la mise en œuvre de plans territoriaux dont la réalisation s'avère particulièrement difficile mais où il est possible de stimuler les forces endogènes par une assistance technique externe<sup>4</sup>.

Les travaux de l'architecte Samonà et de l'agronome Rossi Doria peuvent être réunis en raison d'une lecture historique des contextes locaux. Ces deux approches se



Dessin de Paul Klee, extrait de *La Trasformazione urbana*.

fondent sur la reconstruction des forces économiques et sociales qui produisent pour chaque situation des relations structurelles spécifiques entre environnement naturel, société et territoire et insistent également sur la diversité des situations territoriales. Ces programmes refusent par conséquent les approches globales basées sur des critères techniques qui procèdent du haut et de l'extérieur ; ils proposent une approche de la planification « pragmatique et réformatrice ». Tous deux élaboreront une idée d'unité territoriale, les *comprensori*, dont les caractères montrent une unité de problèmes.

Pour Samonà l'insistance sur la notion de *comprensorio*, (une unité territoriale d'une échelle supérieure à la commune) dépend d'une attention à la transforma-

2. Palermo P.C., *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1992.

3. Lanzani A., *Immagini del territorio e idee di piano*, Milano, Franco Angeli, 1995.

4. Benevolo, « Redazione generale sul coordinamento tra piani comunali e piani intercomunali » in Inu, *Bilancio dell'urbanistica comunale ne quadro della pianificazione comunale e paesistica Roma*.

tion des relations entre ville et campagne, des nouveaux caractères de l'urbanisation et de ses formes de diffusion et enfin d'une hypothèse de développement qui active « les forces productives d'un territoire ». La définition des unités intercommunales ou comprensoriales constitue des réalités de fait ou la construction de l'action de l'urbanisme, résultat d'un dessin et d'une intention de transformation.

La division entre « unité de fait » (les territoires correspondant aux divisions administratives) et « unité de méthode » (les unités territoriales qui réunissent plusieurs territoires communaux) demande le croisement de ces deux dimensions. Samonà élabore avec l'idée de *comprensorio* une représentation descriptive et de projet de la grande dimension, alternative à une définition de zone métropolitaine, qui doit permettre une planification par « le bas ».

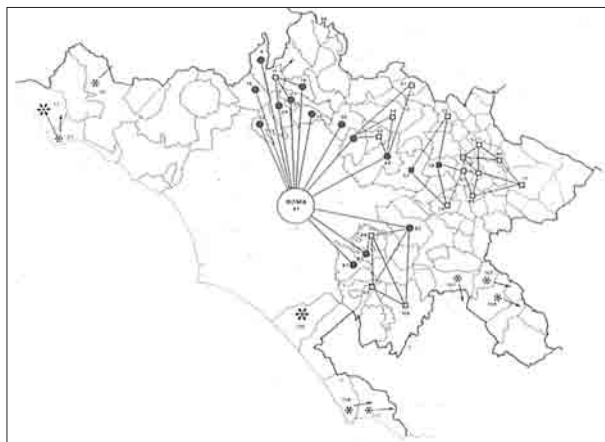
Pour Gambi, la planification et le projet font partie intégrante de son activité de géographe. Une autre configuration des limites communales doit faire partie intégrante de la planification régionale; ce nouveau dessin doit permettre de renforcer les institutions de gouvernement local pour guider les projets de transformation territoriaux les plus adaptés aux exigences spécifiques des communautés, qui ne sont pas respectées par les états centralisateurs. Selon le géographe, avec la formation des états nationaux, la définition des limites n'a plus qu'une valeur purement administrative de contrôle bureaucratique et de normalisation de la vie collective. Le projet de transformations de limites communales ne correspond donc pas à un dessein de rationalisation sociale, mais doit permettre de renouer avec une tradition de l'autonomie locale<sup>5</sup>. Ces réflexions ont donné lieu à des expériences importantes pour la culture disciplinaire mais sans impact sur l'appareil normatif.

## Dispersion de l'urbanisation et renouveau de l'approche locale

Les grands schémas interprétatifs hiérarchiques se montrent incapables de rendre compte des formes de l'urbanisation contemporaine : diffusion, baisse de la croissance démographique des grandes villes.

Ces phénomènes inédits transforment radicalement l'échelle de la planification urbaine, et posent différemment le problème classique pour la discipline du contrôle des sols et de la rente foncière. L'urbanisme tend à renoncer à la forme classique du plan pour privilégier le projet urbain qui semble plus adapté à guider les transformations urbaines.

La sociologie urbaine accorde une nouvelle importance à l'étude des sociétés locales pour expliquer des phénomènes économiques qui restaient sans réponse. On constate à la fin des années 1970 que certaines régions s'industrialisent rapidement et de façon inattendue sur la base de petites entreprises. L'interpréta-



Hypothèses d'interprétation de la mobilité des personnes dans la zone métropolitaine de Rome :

- Centres dépendant de Rome
- Centres appartenant à des sous-systèmes
- Pôles de gravitation mineurs
- \* Centres qui gravitent à l'extérieur de la zone métropolitaine
- ▲ Pôles de contre-urbanisation

In *Le dinamiche insediative dell'area romana attraverso una lettura dei flussi pendolari*, G. Las Casas et M. Zevi, in *Pianificazione delle aree metropolitane*, présenté par Silvestro Bardazzi, Franco Angeli, Milan, 1986.

tion des tendances générales (les innovations technologiques portent au premier plan les petites entreprises, la différenciation des consommations laissant place aux petites séries) permettaient de relier l'interprétation aux conditions générales sans expliquer pourquoi le phénomène ne concernait que certaines régions et certaines villes. L'attention se portait sur les sociétés locales en utilisant des études de communautés et des instruments de la sociologie économique, politique et culturelle. On constate la coïncidence entre districts industriels et structure de longue durée historique. Des aspects essentiels de l'organisation sociale de l'économie se révèlent alors précieux pour comprendre ces phénomènes<sup>6</sup>.

Les études guidées par une volonté de valorisation du contexte des années 1950 ne tenaient compte que de la dimension locale en cherchant les moyens d'une planification sur la base de découpages territoriaux plus significatifs et plus aptes à favoriser un développement endogène. Les études plus récentes constatent que la société locale tend à se structurer selon un axe vertical et un axe horizontal, c'est-à-dire que les différents aspects économiques, politiques et culturels doivent être considérés en relation (axe horizontal) et d'autre part, que chaque aspect politique, économique

5. Lanzani A., *Immagini del territorio e idee di piano*, op. cit.

6. Bagnasco A., *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, Il Mulino, 1988; Bagnasco A., *Tre Italie la problematica territoriale dello sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1977; Bagnasco A., *Fatti sociali formati nello spazio*, Bologna, Il Mulino, 1994.

ou de la culture locale doit être considéré en connexion directe avec une dimension nationale ou mondiale (axe vertical) <sup>7</sup>.

## L'urbanisation diffuse

À la même époque, la recherche observe une mutation radicale des formes de l'urbanisation contemporaine dans les grandes métropoles : la diffusion des activités sur le territoire et la réduction de la croissance démographique des grandes villes italiennes.

L'armature hiérarchisée des villes pouvait constituer une trame de lecture et de fonctionnement des territoires tant que les villes et les populations se répartissaient assez harmonieusement et que les centres se dis-



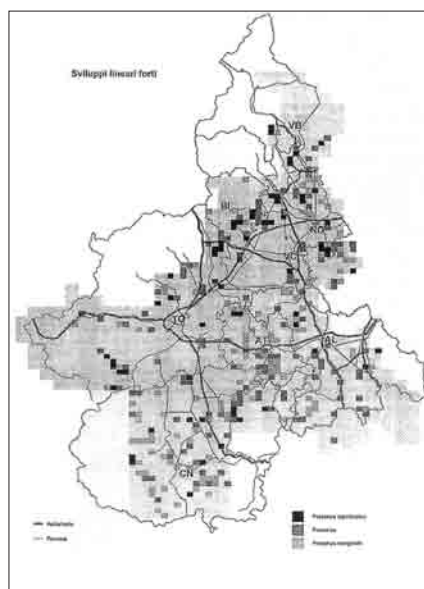
Italie. Carte de l'urbanisation en 1991. (Source : élaboration du relevé Itat pour l'ISTATE : 1/1 000 000).

tinguaient de leurs périphéries. Non seulement la dynamique démographique ne respecte pas une organisation hiérarchique des densités, décroissantes du centre vers la périphérie, mais l'étalement de l'urbanisation montre des discontinuités et des interruptions indépendantes de la proximité ou de l'éloignement du centre.

Les études sur la périurbanisation et sur l'urbanisation diffuse menées dès les années 1980 par Dematteis et Emanuel sur la région du Piémont ont conduit à une révision des catégories descriptives et interprétatives<sup>8</sup>. Ces auteurs ont constaté l'impossibilité de vérifier le modèle de Christaller à échelle du simple centre et du système urbain local considéré comme une aire continue. La composition fonctionnelle hiérarchique prévue par ce modèle selon lequel chaque centre d'ordre n doit avoir des fonctions propres à ce niveau et toutes celles de niveau inférieur à n ne pouvait être vérifiée. Les écarts à ce modèle montrent que les centres tendent aujourd'hui à remplacer des rapports de dépendance hiérarchique et fonctionnelle par des rapports de complémentarités.

L'explication de la redistribution des activités et de la population dans le Piémont se fonde sur une première constatation : le changement d'échelle vient d'une plus grande mobilité de la population. Les déplacements démographiques qui peuvent être relevés à l'intérieur d'une région urbaine ont la même signification que ceux qui existaient autrefois entre quartiers. Toutefois la notion de contre-urbanisation ne se limite pas à une illusion d'optique. En effet, les mouvements de population dépendent de plusieurs systèmes territoriaux, à l'échelle de centaines de kilomètres, de l'influence de plusieurs pôles urbains sur une même région et de l'élargissement de la zone d'influence des centres.

La dépendance hiérarchique entre un niveau métropolitain et celui des systèmes urbains mineurs persiste, mais cette dépendance se base sur des différences plus qualitatives que quantitatives. Pour représenter cette nouvelle dynamique et les formes spatiales qui en dérivent, il faut remplacer l'idée classique de position géographique relative ou absolue par celle de position relationnelle, qui se réfère à un autre type d'espace,



Piémont. La présence de « développements linéaires forts ».

7. Gallino L., « Neo industria e lavoro allo stato fluido », in Ceri P. (présenté par), *Impresa e lavoro i trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1988.

8. Bagnasco A., *Fatti sociali formati nello spazio*, Bologna, Il Mulino, 1994. Dematteis G., « Contro urbanizzazione e deconcentrazione : un salto di scala nell'organizzazione territoriale », in Innocenti R. (présenté par), *Piccola città e piccola impresa*, Milano, Franco, 1985. Dematteis G., « Gerarchie urbane e scale territoriali », in Bianchi G., Magnani I. (présenté par), *Sviluppo multiregionale : teorie, metodi, problemi*, Milano, Franco Angeli, 1985. Emanuel C., *Le trasformazioni recenti delle reti urbane nella Padania centro-occidentale*, Progetto finalizzato economia italiana, Torino, CNR, Sotto-progetto 4, Tema 8, Dipartimento Interateneo Territorio. Emanuel C., « Reti urbane minori e deconcentrazione metropolitana nella padania centro-occidentale », in Innocenti R. (présenté par), *Processi e politiche di ristrutturazione delle aree metropolitane*, 1988 ; Dematteis G., *Sistemi locali e reti globali*, IRIS-Incontri pratesi sullo sviluppo locale, Artimino, 12-17 settembre 1994.



discontinu et hétérogène. La nouvelle dynamique du territoire montre un élargissement des effets de la métropole et la coprésence de l'influence de plusieurs externalités qui dépendent de réseaux à échelle nationale.

Il s'agit d'un espace qui varie de lieu en lieu en fonction de la composition ou des superpositions des différents réseaux de relations économiques, culturels et politiques qui passent par ce lieu. Ceci signifie que chaque lieu peut appartenir à plusieurs réseaux qui interagissent à des échelles différentes.

Dematteis remarque à propos des phénomènes étudiés dans le nord-ouest de l'Italie, une crise de la notion d'aire et de ses critères de stabilité et de continuité. Dans cette optique, l'espace est pensé comme un ensemble continu de lieux pourvus de propriétés intrinsèques. Les objets qui peuvent s'y inscrire auront les propriétés du lieu. La représentation réticulaire indépendante des notions de limites et de continuité permet alors de rendre compte de l'urbanisation contemporaine. L'espace réticulaire représente les ensembles d'interactions sociales entre acteurs et les réseaux d'interconnexions entre les lieux où se placent ces acteurs.

« La notion d'espace réticulaire peut se passer d'une continuité et d'un périmètre. Elle implique l'idée d'un espace constitué de connexions réticulaires ou en faisceaux entre points (lieux noyaux ou auréoles compactes). [...] L'hétérogénéité de l'espace réticulaire implique que la valeur de la distance et par conséquent de la métrique spatiale puisse varier selon les phénomènes auxquels ils s'appliquent. »<sup>9</sup>

## La nécessité de nouvelles catégories descriptives

Les études sur l'urbanisation métropolitaine ne visent pas à substituer à la ville une unité territoriale plus vaste, la ville région, mais expriment la nécessité de définir le fait urbain sur la base d'autres critères. Il faut par conséquent utiliser des indicateurs qui ne sont pas relatifs aux limites communales pour pouvoir rendre compte des phénomènes. Les indicateurs statistiques ou la définition de commune rurale attribuée à des agglomérations qui appartiennent pleinement aux externalités des grandes villes, les densités et les poids démographiques ne permettent plus d'expliquer la redistribution de la population sur le territoire. D'autre part, les catégories descriptives de ville, campagne, centre, banlieue ne sont pas non plus en mesure de rendre compte des formes de l'urbanisation contemporaine. L'obsolescence des catégories de l'analyse demande alors une révision des catégories conceptuelles et descriptives.

## Abolir les hiérarchies au moyen du projet urbain

Dans un article au titre éloquent « Abolissons les hiérarchies », Secchi critique le modèle hiérarchique de la planification et la conception du projet urbain comme

approfondissement et spécification des objectifs généraux contenus dans le plan<sup>10</sup>. Selon l'urbaniste, le plan d'urbanisme est toujours moins en mesure de contrôler ses résultats sur la transformation urbaine et des rapports sociaux supposés interagir avec ces transformations. Le modèle hiérarchique et chronologique de la planification s'est avéré parfaitement inefficace et incohérent avec l'évolution des modèles décisionnels en matière de planification puisqu'une multiplicité d'acteurs travaille en même temps à différents niveaux institutionnels. L'évolution de la demande sociale aggrave ces décalages. La demande sociale qui correspond à une demande de qualité dépend du traitement physique et des localisations précises des biens et équipements dans la ville.

Un modèle alternatif est fourni par le plan de Madrid qui définit en même temps de grandes stratégies de transformation sociale, définit les temps et méthodes techniques et politiques de réalisation et précise les transformations physiques<sup>11</sup>. Il évite ainsi d'isoler les problèmes de façon artificielle selon des niveaux hiérarchiques qui, en étant affrontés selon une séquence chronologique, donneraient lieu à un glissement inévitable des objectifs.

L'observation de Secchi sur la dimension chronologique est extrêmement significative d'un déplacement de l'attention disciplinaire des contenus du plan à sa mise en œuvre. En effet, l'organisation hiérarchique ordonnait non seulement des niveaux mais une succession logique et chronologique qui découpait le processus de planification en phases dotées d'une relative autonomie : analyse, plan, mise en œuvre. La crise du modèle hiérarchique coïncide donc avec une attention nouvelle accordée à la dimension temporelle de la planification.

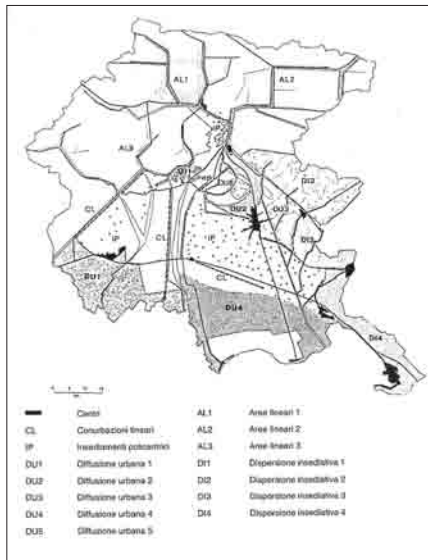
Les plans d'urbanisme élaborés à partir de la moitié des années 1980 montrent une plus grande attention à la gestion et à la réalisation du plan. Le projet urbain dans les plans d'urbanisme de Secchi ne se limite pas à une simple spécification formelle de certains lieux mais a une valeur de vérification et d'exploration du contexte, il représente un instrument de la concertation avec des sujets privés ou publics sollicités sur des hypothèses concrètes de transformation et permet d'anticiper les problèmes inévitables de gestion.

Par ailleurs, si le projet urbain représente pour des urbanistes comme Secchi et De Carlo l'outil d'une méthode différente de planification, il oriente aussi l'analyse. L'abandon des grands thèmes qui guidaient

9. Dematteis G., *Progetto implicito*, Milano, Franco Angeli, 1995.

10. Secchi B., « Aboliamo le gerarchie », in Casabella n° 482, 1982 in *Un progetto per l'urbanistica*, Turin, Einaudi, 1989.

11. Il s'agit du nouveau plan pour Madrid élaboré de 1980 à 1982, approuvé par le conseil communal en avril 1983 et par le conseil régional en 1984. Campos Venuti G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1992.



Les trames de l'urbanisation. Frioul et Vénétie.

jusqu'alors l'analyse urbaine (l'équilibre régional, la question du logement, les équipements publics) a laissé place à de nouvelles catégories de description du territoire et des analyses qui sont conduites en même temps que l'élaboration du plan. Le grand projet a aussi permis une relecture des différenciations spatiales et une réflexion sur les notions habituelles de banlieues, de zone centrale et de distance. Tosi écrit :

« Une représentation plurielle s'est affirmée qui accorde à l'interprétation des différences entre les formations territoriales, les types de situation et la spécificité des lieux de la ville un rôle prépondérant, en marge des schémas interprétatifs hiérarchiques construits sur une vision agrégative et générale des phénomènes territoriaux. »<sup>12</sup>

Cette observation relative à la planification urbaine peut être élargie à la planification du paysage. En effet, la volonté d'instaurer des processus de planification différents conduit à des pratiques qui tentent de souder les aspects de projet, de politiques territoriales et de gestion qui se construisent au cours du processus de planification.

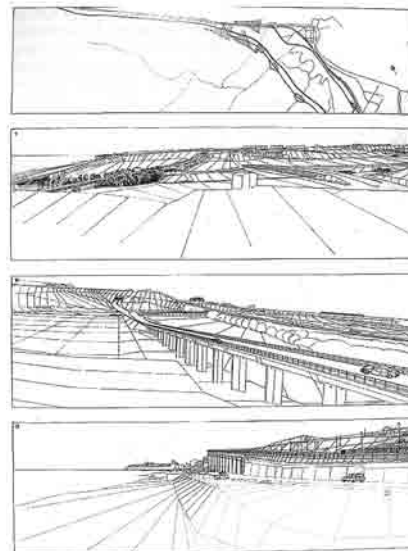
### L'exemple de l'analyse territoriale Itaten

La recherche inter-universitaire Itaten conduite sur le territoire national, commandée par le ministère des Travaux Publics italien à l'Université et coordonnée par Dematteis, Clementi et Palermo, fournit un exemple particulièrement efficace des effets de ces nouvelles représentations sur l'analyse territoriale. La recherche Itaten a pour objet l'étude des formes et des dynamiques du territoire italien et son champ d'observation se situe à la frontière des recherches à échelle nationale dont la dernière référence importante est It. urb. en 1980 coordonnée par Astengo, et les travaux

successifs à l'échelle locale sur les formes de l'urbanisation contemporaine<sup>13</sup>.

Pendant ce travail ne vise pas à restituer un cadre général de l'Italie contemporaine ; les représentations dessinées doivent révéler la complexité et les potentialités d'évolution du territoire et proposer des images du changement, pour définir le potentiel technique acceptable et praticable pour l'élaboration des projets.

La recherche Itaten utilise de nouvelles catégories descriptives et prévoit un procédé récursif entre les études à échelles nationales et locales et entre les phases de travail. Trois catégories d'analyse guident l'étude. Les « cadres de l'environnement » définissent les grandes unités de paysage dont les caractères homogènes dépendent de facteurs de la géomorphologie, de l'hydrographie, de la climatologie et de la végétation de longue durée ; les « matrices territoriales » désignent les signes matériels que produit l'histoire du territoire et les conditions matérielles de leur future évolution (les grands tracés, les divi-



Figures et lieux de la ville diffuse. L'espace des infrastructures à Termoli : 1-2, les infrastructures qui traversent la vallée Petrarà ; 3, le viaduc Foce dell'Angelo qui traverse la vallée. Sur le fond, le village ancien.

sions foncières, politiques et administratives, les formes d'organisation du capital fixe productif et social) ; les « contextes locaux » sont des modèles d'organisation socio-professionnelle de l'espace (modèles locaux d'industrialisation diffuse, banlieues métropolitaines, zones marginales dégradées ou dévalorisées).

Les catégories de ville, campagne, centres et banlieues sont abandonnées et remplacées par la notion

12. Tosi A., « Qualità urbana e grandi progressi : un caso milanese », in Gasperini A., Logan J.R., Mansurov V. (présenté par), *Riqualificazione e hinterland nelle grandi città*, Milano, Franco Angeli, 1994 ; Innocenti R., (présenté par), « Nuovi orientamenti dell'analisi urbanistica », *Urbanistica* n° 105, 1995.

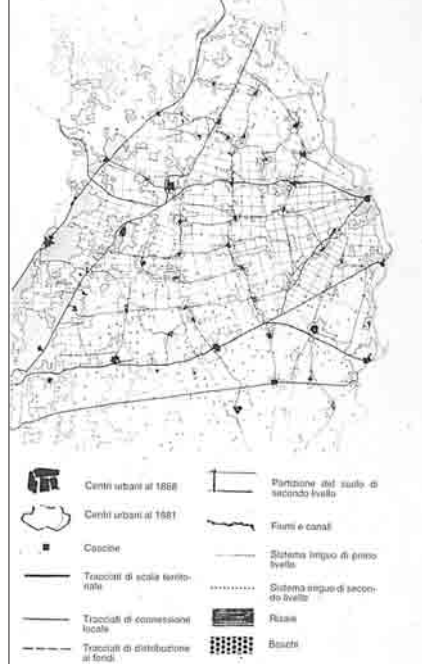
13. Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, Roma, Laterza, 1996.

d'« *ambiente insediativo locale* » (AIL) qui peut être traduit de façon approximative par « contexte d'habitat local » défini selon les auteurs comme outil qui permet de restituer le réseau dynamique des relations entre cadre de l'environnement, matrices territoriales, formes de l'urbanisation et formes sociales (Clementi)<sup>14</sup>, ou comme outil conceptuel de valeur heuristique et interprétative, introduit pour désigner des contextes territoriaux de dimensions variables, dans lesquels se déroulent des processus de structuration physique et sociale, qui génèrent des formes d'habitat spécifiques (Dematteis)<sup>15</sup> ou encore comme représentation de l'évolution problématique des relations entre processus d'urbanisation, formations sociales et conditions du territoire (Palermo)<sup>16</sup>.

L'absence d'une détermination a priori de l'échelle géographique, de représentation et d'interprétation des phénomènes et la notion de réseau ont guidé l'organisation du travail. La recherche a dû interpréter les transformations morphologiques et tenir compte des inter-relations entre différentes échelles pour construire une image de la structure du territoire national. Dans la phase initiale, l'image d'ensemble résulte de l'assemblage des analyses régionales, suggère des hypothèses de structure à grande échelle qui posent à leur tour d'autres questions étudiées à échelle locale. L'objectif de reconstruire l'organisation et les tendances de l'évolution du territoire à échelle nationale ne correspond ni au montage mécanique des résultats d'analyses locales, ni à une représentation générale qui ferait abstraction de la spécificité des situations locales. Par conséquent les enquêtes aux différentes échelles s'alternent et les groupes d'étude locaux peuvent articuler différemment et redéfinir les modalités et l'objet de l'analyse. Cette liberté et flexibilité des méthodes et des thèmes d'étude aboutit à la production d'images différentes recomposées pour la formation d'une image synthétique à une échelle intermédiaire ou d'ensemble. Selon Palermo,

« le travail est une oscillation patiente entre niveaux et formes de représentation différentes : dans un premier temps on a défini des synthèses régionales, sur la base d'un travail d'enquête préliminaire plus articulé ; puis les grands cadres à une échelle supérieure à celle de la région une première synthèse de la structure et des tendances du territoire italien ; et enfin de nouveaux approfondissements à plus petite échelle. »<sup>17</sup>

La recherche aboutit à la définition de compartiments appelés « pièces territoriales » indivisibles. L'identification de ces « micro-corps territoriaux » sans limites précises tient compte de leur insertion dans un réseau de relations plurielles d'échelles différentes, locales et internationales. La représentation du territoire italien qui émerge de cette première phase de la recherche Itaten est celle d'un ensemble de territoires très différenciés avec des « micro-régions de l'habiter » susceptibles d'être interprétées comme le résultat des interactions



Lombardie.  
Les éléments  
de longue durée  
(Vimercatese).

croissantes entre les sphères locales et les sphères globales.

Le territoire est perçu comme un système complexe qui ne comprend aucune structure hiérarchique mais est constitué de sous-systèmes autonomes auto-référentiels de différentes extensions et dimensions. Les rapports de hiérarchie dépendent des interactions entre systèmes<sup>18</sup>. Les changements représentent « le résultat des interactions entre contextes globaux et systèmes locaux » et ne peuvent dépendre ni d'une seule échelle d'analyse, ni représenter l'effet local d'un système global. Les mutations dépendent de réponses locales et internes à des représentations globales ou externes.

Par conséquent, pour interpréter les rapports de hiérarchie il faut tenir compte de deux points de vue. Selon Dematteis, le point de vue local représente le seul moyen d'échapper à une géographie des relations horizontales qui ne peut expliquer ni la permanence des villes, ni la localisation des nœuds des réseaux en certains points du monde, ni la croissante concentration des pouvoirs dans les villes au lieu de leur dissolution. Le local représente donc avant tout un point de vue sur le monde qui permet de rendre compte de relations qui ne se résument pas aux seules relations horizontales entre les nœuds des réseaux. Chaque interprétation d'un changement appelle ainsi des passages

14. Clementi A., « Il programma le prime restituzioni », in « La ricerca itaten : forme del territorio italiano », in *Urbanistica* n° 106, 1996.

15. Dematteis G., *Immagini del cambiamento*, in « La ricerca Itaten », cit.

16. Palermo P.C., *Problemi, orientamenti e sperimentazioni di una ricerca territoriale complessa*, in « La ricerca itaten : forme del territorio italiano », in *Urbanistica* n°106, 1996.

17. Palermo P.C., *Problemi, orientamenti e sperimentazioni di una ricerca territoriale complessa*, op. cit.

18. Magnaghi A., Paloscia R. (présenté par), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Milano, Franco Angeli, 1992.

permanents d'une échelle à l'autre et d'un point de vue à l'autre. Les niveaux planétaire, européen, méditerranéen, national et local sont tous impliqués.

## La gouvernance territoriale

L'approche territoriale de la planification, représentée par Magnaghi, veut concilier les objectifs globaux d'un développement durable et d'une planification qui procède par « le bas ». Dans cette optique, la planification est une forme de gouvernement auto-géré des communautés locales, la seule forme de planification en mesure de garantir un développement basé sur une valorisation des ressources locales et compatibles avec

sources locales. La seconde approche vise un équilibre entre local et global (le glocal), par la valorisation des spécificités locales, la qualification et la différenciation des marchandises et le renforcement des sociétés locales comme moyen d'élargissement des centres de décision au processus de globalisation. Enfin, une troisième type d'intervention (*bottom-up*) propose une globalisation par le bas. La société locale et le style de développement spécifique à chaque contexte local constituent le point de départ d'un projet qui met en œuvre des relations non hiérarchiques mais coopératives entre villes, régions et nations pour un système de relations globales construites et partagées.

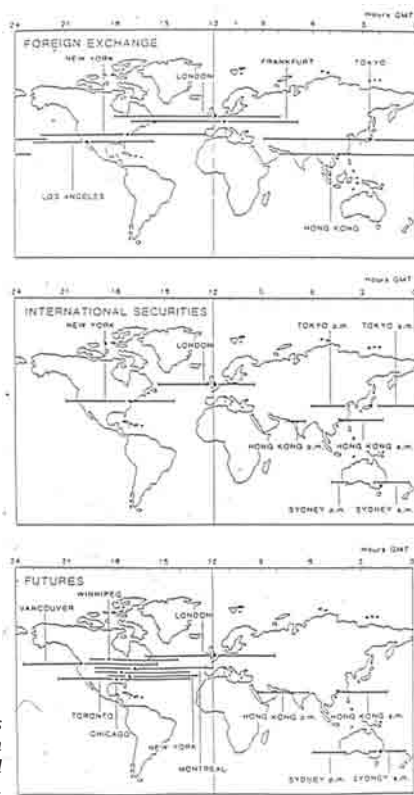
Dans cette hypothèse, le développement local se base sur la valorisation du patrimoine territorial et des valeurs locales qui représentent l'élément principal de la force productive nécessaire à l'activation de modèles de développement durables et soutenables. Cette troisième hypothèse est selon Magnaghi la seule alternative à l'homogénéisation induite par la globalisation.

## La pluralité contemporaine des échelles d'analyse et d'action

L'organisation hiérarchique de la planification a opposé dès son institutionnalisation deux conceptions de la planification, par « le bas » ou par « le haut ». Ce débat n'a rien perdu de son actualité mais oppose aujourd'hui réseaux centraux et alternative ou résistance au processus de globalisation. Toutefois l'échelle du localisme a changé et la question posée concerne alors « les échelles » et les formes d'un développement endogène, les relations entre systèmes locaux et réseaux mondiaux de l'économie, de la politique et de la culture.

La difficulté à définir le fait urbain et l'échelle des phénomènes qui le constituent conduit à instaurer des méthodes d'analyse différentes et conduites simultanément à plusieurs échelles. Ce procédé récursif est semblable aux méthodes proposées par l'urbanisme pour la construction des plans et projets. Le dépassement d'une conception hiérarchique de l'organisation des espaces et des plans croise alors les questions de méthode de la planification et la question cruciale des relations entre analyse, plan et réalisation.

**Anne Grillet-Aubert**



Les heures de négociation sur le marché mondial (N. Thrigh).

les exigences globales d'une protection de l'environnement<sup>19</sup>. Magnaghi distingue alors trois types de relation possible entre sphère locale et sphère globale.

Dans une première perspective (*top down*), le développement local dépend de la compétition entre zones de production et de leur tendance à se placer vers le haut. Le développement doit permettre d'augmenter la compétitivité d'un système donné alors que les politiques nationales écrasent les potentialités et les res-

19. Magnaghi A., « La strategia dei Lillipuziani », *Il Manifesto*, 11 novembre 1998.

**Anne Grillet-Aubert**, architecte, travaille en Italie. Elle a réalisé pour le Plan Urbain, en 1998, une recherche documentaire sur les tendances et perspectives de la recherche urbaine en Italie.