

Congrès AFSP Aix 2015

ST 41 / Crise et gouvernance territoriale en Europe : convergence ou  
différenciation ?

**Francesca Artioli, IEP de Bordeaux et IEP de Paris/CEE**

**francesca.artioli@sciencespo.fr**

**Restructuration du centre et nouvelles demandes des périphéries. Les politiques urbaines  
face aux réformes des armées en Italie**

**Abstract**

Cette communication analyse les relations entre État et villes en Italie à travers l'étude des transformations d'un secteur, celui militaire, fortement lié à l'émergence de l'État comme système politique territorial. Elle répond à la question de la transformation des relations central/local sous l'effet des réformes sectorielles et de la décentralisation. Elle prend pour objet le changement de trois villes italiennes (Rome, Udine et Tarente) et s'appuie un cadre analytique issu de la sociologie historique et rokkanienne de l'État. Le cas italien montre que l'augmentation des compétences et des responsabilités urbaines ne modifie pas les relations central/local dans le sens de relations plus négociées entre niveaux de gouvernement de plus en plus interdépendants. En effet, les accords localisés et les projets urbains échouent. Les villes n'ont pas la capacité de transformer les espaces militaires, en raison à la fois du manque de ressources financières et des instruments de l'État qui ont l'effet de défavoriser, plus que d'inciter, les politiques publiques locales. La reconfiguration des relations central/local est donc caractérisée par l'émergence de nouvelles demandes de villes et de gestion ponctuelle des crises par l'État, dans le cadre d'une dynamique générale de retrait matériel et financier de celui-ci.

The paper analyses the relations between the state and cities in Italy, through the study of defence policies, which are strongly linked to the emergence of the state as a territorial political system. It answers the question of the transformation of central and local governments' relations, in times on public sector reforms and of decentralization. The paper studies three Italian cities (Rome, Taranto and Udine) and develops an analytical framework built on the historical sociology of the state. The Italian case shows that increased urban responsibilities do not entail the emergence of negotiated relations between increasingly interdependent levels of government. Here, both local agreements and urban projects fail. Cities do not succeed in transforming military areas, because of a lack of financial resources and of state instruments that discourage local public policies. The reconfiguration of central/local relations is therefore characterized by the emergence of new demands addressed by cities to the central government and by occasional aids granted by the latter, as part of a general dynamic of financial and material retrenchment of the state.

## ***Introduction***

Cet article analyse l'évolution des relations entre État et villes en Italie à travers l'étude des transformations d'un secteur, celui militaire, fortement lié à l'émergence et à la consolidation de l'État comme système politique territorial. La sociologie historique l'a montré, l'organisation des moyens pour la guerre est une des causes de l'émergence et de la consolidation de l'État<sup>1</sup>. Les politiques militaires ont alimenté les processus de centralisation territoriale et de différenciation fonctionnelle qui caractérisent l'émergence de l'État et ont ensuite été un des moyens de management des territoires infranationaux par celui-ci. En effet, la réalisation d'infrastructures, la construction de ports, l'édification de casernes et l'organisation des soldats ont contribué à structurer les espaces et les sociétés localisés et à les différencier de ceux des autres pays<sup>2</sup>. Les villes capitales, les villes-ports, les villes de frontière, les villes de garnison ont été organisées pour une fonction militaire qui ne se comprend qu'en relation avec l'existence d'un centre organisateur et d'un ensemble territorial auquel ces villes sont intégrées. Bien évidemment, ces processus n'ont pas été linéaires. Ils ont été dépendants tant des transformations des techniques militaires que des changements des systèmes politiques qui contrôlent le pouvoir militaire. Ils ont également été différents d'un pays à l'autre. Ainsi, considérant l'Italie, les liens entre la guerre et la formation de l'État italien sont caractérisés par l'unification tardive du pays, en comparaison avec d'autres États d'Europe occidentale, ainsi que par le fait que cette unification a été avant tout le produit d'une guerre d'expansion menée par la dynastie de Savoie. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le nouvel État est engagé dans une dynamique de pénétration des territoires périphériques, dans laquelle la monarchie assigne à l'armée non seulement le rôle de défense des menaces extérieures, mais également les tâches de répression des mouvements contraires à l'unification et d'administration embryonnaire pendant les premières années d'existence de l'État, puis de maintien de l'ordre et de même d'éducation avec la généralisation de la conscription obligatoire<sup>3</sup>. L'armée joue donc des fonctions essentielles et multiples dans l'émergence du centre politique national, ainsi que dans la construction et la gestion des rapports entre ce dernier et les périphéries.

En s'inscrivant dans les réflexions sur les recompositions de l'État comme système politique territorial<sup>4</sup>, notre article questionne ces liens entre État, armées et territoires à partir de deux changements, indépendants l'un de l'autre, qui ont eu lieu depuis les années 1980 : la transformation des politiques militaires après la fin de la guerre froide et l'augmentation des compétences et des responsabilités des gouvernements urbains. Ces changements sont partagés

---

1 FINER S.E., « State and Nation Building in Europe : the Role of the Military », C. TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163 ; TILLY C., « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé », *Politix*, 2000, vol. 13, n° 49, p. 97-117 ; BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.

2 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia – Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989.

3 ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995 ; ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale : reggimenti di fanteria e bersaglieri », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia – Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 21-54 ; ROCHAT G. et G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978 ; ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume II. La nazione armata (1871 – 1918)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990 ; LABLANCA N., *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002.

4 WRIGHT V. et S. CASSESE, *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

par l'Italie avec plusieurs pays d'Europe occidentale, tout en ayant dans chacun des caractéristiques propres dans les dynamiques politiques et les processus réformateurs qui les produisent. D'une part, la fin de la guerre froide s'accompagne d'une transformation des missions et du format des armées<sup>5</sup>. Les objectifs assignés aux armées relèvent d'interventions à l'extérieur du territoire national davantage que du quadrillage de ce dernier. La conscription, qui constituait le principal mode de recrutement des forces, est suspendue en 1999, ce qui insère l'Italie dans une dynamique similaire à celle de nombreux pays européens pendant la décennie 1990 (la même décision est prise en Belgique en 1992, aux Pays-Bas en 1993, en France en 1996, en Espagne en 1997). Les ressources consacrées aux politiques de défense diminuent également, en descendant de 2-2,5 % du PIB des années 1970-1980 à environ 1 % du PIB dans la décennie 2000 (pour l'Europe des 15, cette diminution est de 3 % à 1,5-2 %). Ces changements modifient les liens entre armées et territoires infranationaux : ils changent la carte militaire, impliquent la fermeture de nombreux sites, la réduction des emplois et l'abandon d'infrastructures destinées à la protection du territoire ou à l'organisation des conflits, devenues obsolètes.

D'autre part, les responsabilités assignées aux gouvernements urbains dans l'élaboration de politiques publiques ont augmenté. Depuis presque trois décennies, les villes sont davantage vues comme les « nouveaux » lieux de production de richesse et d'élaboration de solutions aux problèmes localisés. La valorisation de l'urbain est liée aux transformations du capitalisme et des politiques macro-économiques et sociales des États<sup>6</sup>, mais elle est également inscrite dans la dynamique politique de réactivation des territoires infranationaux, les acteurs régionaux d'abord<sup>7</sup>, puis les élites politiques urbaines<sup>8</sup>. En Italie, les années 1990 – 2000 constituent un tournant pour les gouvernements infranationaux, après la régionalisation de 1970. En premier lieu, il y a un cycle de réformes des institutions et de l'administration publique qui transfèrent des responsabilités, augmentent l'autonomie des régions et des autres gouvernements infranationaux et suppriment plusieurs formes de contrôle exercées par le centre national<sup>9</sup> ; cette série de changements est consacrée par la révision constitutionnelle de 2001. Deuxièmement, cette période est marquée par une légitimité importante des gouvernements urbains, qui dérive de l'introduction de l'élection directe du maire en 1993 (auparavant désigné par le conseil municipal), mais aussi du fait que le local est le lieu de ré-légitimation de la politique, fortement discréditée par le système de corruption et de pots-de-vin révélé par l'enquête judiciaire « mains

5 JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; BOËNE B. et C. DANDEKER, *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998 ; BATTISTELLI F., *Soldati : Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping (Collana di sociologia militare)*, Milano, Franco Angeli, 1996.

6 BRENNER N., *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, USA, 2004 ; SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis : Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 3, p. 548-564.

7 KEATING M., « The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe », *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1997, vol. 15, n° 4, p. 383-398 ; PASQUIER R., *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

8 LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003 ; PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

9 Pour des synthèses voir BALDI B. et G. BALDINI, « Italia », *Da stato unitario a stato federale : territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 69-112 ; LIPPI A., « Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralisation in Italy since the 1990 s : A Side-effect Approach », *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, n° 5, p. 495-516.

propres »<sup>10</sup>. Enfin, il y a une transformation dans les modes de production des politiques urbaines, en raison de la généralisation du contrat comme mode de coordination entre de différents acteurs publics et entre acteurs publics et privés, ainsi que de l'émergence d'un ensemble de politiques – dit de « programmes urbains complexes » qui se donnent l'objectif d'agir sur la ville à travers une « nouvelle » approche localisée et intersectorielle<sup>11</sup>. Ainsi, les nouveaux maires ont des responsabilités plus étendues et tirent leur leadership d'un projet de transformation politique et sociale par le bas.

Ces changements amènent à poser la question de la recomposition des relations entre l'État et les villes en Italie, sous l'effet des réformes sectorielles et de la montée en puissance des villes comme échelles de la régulation politique et de l'action collective. Nous prenons comme objet les espaces et les activités militaires dans trois villes (Rome, Tarente et Udine) et en analysons le changement par l'étude conjointe des politiques des armées et de celles des gouvernements urbains. À travers les politiques militaires, nous interrogeons donc ici le changement des objectifs et des instruments de l'intervention de l'État dans les villes, en questionnant l'évolution de la capacité de l'État à imposer, négocier et légitimer des spécialisations fonctionnelles militaires des territoires infranationaux. Une attention particulière est prêtée à la dimension matérielle des activités militaires, à leur gestion et à leur changement. Ainsi, nous nous intéressons plus précisément à la politique de construction et gestion d'infrastructures de la défense (ouvrages défensifs, casernes, bureaux...), en ce qu'elle contribue à organiser des spécialisations fonctionnelles des villes en y localisant des activités militaires et structurant les espaces. En face, l'étude de la manière dont les gouvernements urbains conçoivent et traitent la présence d'activités et d'espaces militaires permet d'explorer les transformations des modes de représentation des intérêts localisés au centre national et de l'économie de la loyauté vis-à-vis de ce dernier. Ce double regard permet alors de clarifier les effets de l'évolution des liens entre villes et État sur la fabrique des villes comme espaces et sociétés localisées. Les trois villes étudiées sont la capitale Rome, la ville d'Udine, une frontière dans le nord-est du pays (région du Frioul Vénétie-Julienne), et la ville de Tarente, un port militaire sur la Méditerranée (région des Pouilles). Elles partagent une présence militaire importante qui est le fruit du rôle assigné à ces villes dans l'histoire des politiques militaires italiennes, mais elles diffèrent dans les évolutions des armées. En effet, tout en connaissant des restructurations similaires, les armées demeurent plus importantes à Rome et à Tarente qu'à Udine, dont la fonction stratégique a été réduite par la fin de la guerre froide et l'élargissement de l'Union Européenne (voir encadré méthodologique).

Nous étudions donc les relations entre États et villes à partir d'un secteur qui est aussi central dans le phénomène étatique que négligé dans les travaux sur la gouvernance urbaine et les territoires. Or, si l'on accepte l'importance de la compréhension des transformations de l'État pour la compréhension des villes, et vice-versa<sup>12</sup>, les questions militaires doivent être abordées. La littérature internationale des *urban studies*, très focalisée sur le processus de néo-

---

10 VANDELLI L., *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale (Contemporanea)*, Bologna, Il mulino, 1997.

11 CROSTA P., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1998 ; BOBBIO L., « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e mercato*, 2000, n° 1, p. 111-142 ; VICARI HADDOCK S., « La rigenerazione urbana : frammentazioni e integrazioni », *Le nuove politiche sociali. Problemi dell'azione pubblica*, Roma, Carocci, 2005.

12 Dans trois perspectives différentes voir TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992 ; BRENNER N., *New State Spaces*, op. cit. ; LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes*, op. cit.

libéralisation des politiques urbaines et sur l'adaptation des villes aux exigences d'un capitalisme flexible a prêté peu d'attention aux transformations de l'État en dehors de celles affectant l'accumulation du capital. A l'exception notable des politiques de l'État providence<sup>13</sup>, les importants mouvements de concentration, rationalisation et fusion qui concernent la plupart des administrations publiques, dont les armées, ont presque été exclus de la recherche urbaine. Il est en de même pour les travaux italiens, où une riche littérature d'historiens sur les liens entre armées et villes dans la consolidation de l'État<sup>14</sup> ne trouve pas de correspondant lorsqu'il s'agit d'interroger les recompositions territoriales contemporaines de ce dernier.

L'étude de l'Italie offre une perspective intéressante pour interroger les transformations des territoires en Europe. Nous nous inscrivons dans la lignée de ces travaux qui « normalisent » le cas italien<sup>15</sup>. Avec eux, nous nous écartons des discours tant académiques que politiques et médiatiques, tant nationaux qu'internationaux, qui adoptent une position normative et décrivent le fonctionnement du système politique italien comme une « anomalie » dans les systèmes politiques européens. Notre étude de l'État, de l'administration et de la politique italiens adopte une perspective qui permet de restituer les caractéristiques propres à ce pays et de les inscrire dans une démarche comparative sans que ces dernières ne deviennent pour autant des écarts à un « État normal ». D'une part, il s'agit de s'appuyer sur la tradition de travaux d'histoire de l'administration publique italienne (de Sabino Cassese, à Guido Melis à Raffaele Romanelli), qui se sont longtemps penchés sur les caractéristiques des liens entre l'État et les territoires. Ces recherches ont montré les caractéristiques fortement centralistes de l'organisation initiale de l'État (d'inspiration napoléonienne) et la fonction, constante dans le temps, du centre national comme « grand intermédiaire financier »<sup>16</sup> vis-à-vis des territoires. En même temps, ils ont fortement questionné la capacité de l'État à pénétrer les sociétés localisées et en orienter le changement, en raison notamment de l'existence et du maintien d'ordres sociaux qui échappent ou s'opposent à l'État (tels que les organisations mafieuses) et de l'incapacité de l'État de résoudre des inégalités territoriales existantes depuis sa naissance<sup>17</sup>. Ainsi, ce dernier est engagé (ou, d'après certains, est contraint du fait d'une « centralisation faible »<sup>18</sup>) dans une activité constante de négociation avec les territoires infranationaux. Celle-ci consiste à échanger des ressources publiques contre du soutien politique et elle est notamment assurée, entre 1945 et les années 1990, par les partis politiques. D'autre part, le cas italien doit être réinséré dans la série de recherches comparatives qui ont étudié les caractéristiques des relations central/local dans les États non-fédéraux. Pour les décennies 1960-1970, le travail de Sidney Tarrow, comparant l'Italie et la France, ou celui de Edward Page et Michael Goldsmith, comparant plusieurs pays centralisés<sup>19</sup>, ont permis de montrer des traits communs : ce sont notamment la faiblesse

13 KAZEPOV Y., *Rescaling Social Policies : Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham ; Burlington, VT, Ashgate Publishing Limited, 2010.

14 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia – Spoleto, 11-14 maggio 1988*, op. cit.

15 Pour la critique du discours de l'Italie comme anomalie voir ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, op. cit., p. XIII ; WOLF S.J., *L'Italia repubblicana vista da fuori*, Bologna, Il Mulino, 2007 ; LAZAR M., « Testing Italian democracy », *Comparative European Politics*, mai 2013, vol. 11, n° 3, p. 317-336.

16 CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 95.

17 CASSESE S., *L'Italia : una società senza Stato ?*, Bologna, Il Mulino, 2011 ; CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, op. Cit.

18 ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, op. cit., p. 125-186.

19 TARROW S.G., *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations : A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Oxford, SAGE Publications, 1987.

financière et d'autonomie d'action publique des périphéries par rapport au centre et la nature avant tout politique des liens que celles-ci entretiennent avec l'État. A partir des années 1980, d'autres comparaisons ont montré les logiques de montée en puissance du local et de l'augmentation des capacités d'action publique de celui-ci<sup>20</sup>. Elles inscrivent à nouveau le cas italien dans une dynamique de changement similaire à celle de plusieurs États européens.

Pour analyser et expliquer le changement des espaces militaires dans les villes et les relations entre administrations centrales et urbaines, l'article s'appuie sur un cadre analytique rokkanien<sup>21</sup> en ce qu'il apporte, nous y reviendrons, une conceptualisation des modalités de fonctionnement des systèmes politiques territoriaux et des dynamiques des liens entre centres et périphéries. Dans le travail de Stein Rokkan, cet appareillage conceptuel est né pour rendre compte des dynamiques historiques d'émergence de l'État nation. Néanmoins, son usage a été récemment élargi pour étudier d'autres systèmes politiques. C'est le cas de Stefano Bartolini qui a analysé le processus d'intégration européenne comme l'émergence et la consolidation d'un centre politique différent de l'État-nation. Maurizio Ferrera a étudié les politiques de l'État providence et montré comment l'intégration européenne redéfinit les logiques spatiales et d'appartenance de la citoyenneté sociale, auparavant coïncidente avec les frontières de l'État. A l'appui des travaux sur le renforcement des villes comme instances de la régulation sociale et politique discutés plus haut, la démarche entreprise dans cet article est similaire à celle de ces auteurs, en ce qu'elle pense les villes (et non l'UE) comme des centres politiques alternatifs à l'État. Nous partons donc d'une posture forte sur les villes qui sera mise à l'épreuve empirique.

Dans les schémas analytiques rokkaniens, au cœur de l'explication des modes de structuration des États nationaux (ou de l'Union européenne) et des sources de leur diversité se trouve le concept de frontière (*boundary*), qui indique est toute ligne de démarcation qui structure le degré de fermeture ou d'ouverture d'une relation sociale. La construction de ces démarcations par un centre politique se fait par l'imposition de normes et par l'allocation de ressources qui créent des territoires et des groupes d'appartenance distincts. Les politiques publiques participent donc de la production des démarcations, parce qu'elles contribuent à définir, consolider, généraliser et stabiliser les titres, les devoirs et les droits qui matérialisent ces démarcations et les rendent opératives.

Par ailleurs, ces auteurs ont schématisé les relations entre les dynamiques de structuration des frontières (niveau systémique) et celles des possibilités qui s'offrent aux acteurs qui y sont renfermés (niveau micro), à travers la mobilisation des concepts d'*exit*, *voice* et *loyalty* d'Albert Hirschman<sup>22</sup>. La construction des frontières institutionnalise au niveau systémique un ensemble de normes desquelles les acteurs et leurs ressources ont des possibilités limitées de s'échapper

---

20 RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *West European Politics*, 1987, vol. 10, n° 4, p. 1-20 ; GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe : From localism to intergovernmentalism*, New York, Routledge, 2010 ; JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, London, SAGE Publications Ltd, 2001.

21 ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Edited by Peter Flora, Stein Kuhnle, Derek Urwin*, New York, Oxford University Press, 1999 ; BARTOLINI S., *Restructuring Europe : centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

22 HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

(limitation de l'*exit*) et qui fournissent à ces mêmes acteurs la possibilité d'interagir, entrer en compétition, coopérer, de négocier et de s'engager dans des conflits limités<sup>23</sup>. La limitation des possibilités de sortie des acteurs s'accompagne d'une structuration politique interne<sup>24</sup>, c'est-à-dire de la construction d'une série d'arrangements permettant la représentation des intérêts vis-à-vis du centre (*voice*), l'interaction ou d'échange de ressources. Dans le processus de formation de l'État européen, en sont exemples la création de canaux institutionnels pour la participation et la protestation, tels que l'institutionnalisation des droits politiques, les élargissements du suffrage, ou encore la garantie de la représentation politique des minorités. Ceci vaut également pour les intérêts des territoires infranationaux, puisque la pénétration territoriale par l'État s'est accompagnée de la stabilisation de modes de négociation, d'échange de ressources et de résolution de conflits entre élites centrales et périphériques<sup>25</sup>.

Enfin, la construction et le maintien du système politique et de la communauté politique sont associés à la constitution d'une adhésion au niveau des acteurs (*loyalty*). Enfin, cette articulation entre dynamiques systémiques et stratégies des acteurs permet de rendre compte non seulement de l'émergence mais aussi de la transformation des systèmes politiques territoriaux. La construction de frontières, faite de politiques publiques concrètes, fait augmenter les coûts de sortie pour les acteurs. Ceci contraint les acteurs et, en même temps, leur fournit la possibilité d'interagir. Inversement, les changements de politiques publiques modifient la structuration territoriale et les possibilités qui s'ouvrent aux acteurs. Ces processus tendent à désorganiser les formes existantes de représentation des intérêts, ainsi que les mécanismes de maintien de la légitimité du système politique.

Les transformations des politiques de défense sont analysées dans ce cadre, comme une déstructuration du territoire par les centres nationaux. La baisse absolue et relative des crédits alloués à la défense, les changements organisationnels et la suspension de la conscription modifient les modes d'allocation des ressources à l'intérieur des frontières nationales. Nous partons donc de l'hypothèse que ces processus ouvrent de nouvelles possibilités d'action pour les acteurs locaux, déstabilisent les modes de représentation des intérêts existants et les logiques de la loyauté. De la même manière, nous faisons l'hypothèse, dans le cadre de l'expansion des compétences des gouvernements urbains discutée plus haut, que les politiques publiques menées par les villes qui touchent les réorganisations des armées peuvent créer de nouveaux modes de représentation des intérêts et processus de légitimation qui sont liés aux gouvernements urbains et aux leurs politiques plus qu'à l'État. Suivant ces hypothèses, donc, on imagine que les politiques urbaines expliquent le changement des espaces et sociétés urbains auparavant organisés par une fonction étatique. Dans le rééquilibrage de l'autorité politique en faveur des échelons infranationaux, des nouvelles interdépendances entraînent des relations plus partenariales et négociées.

Dans la première section, nous montrons les modes de relation entre villes et État dans la gestion de la présence des armées entre 1945 et les années 1980. En mettant les restructurations des armées à l'épreuve des politiques urbaines, la deuxième section analyse les objectifs des projets urbains et les nouvelles relations entre villes et armées. Elle en démontre les échecs. La

---

23 C'est également l'interprétation donnée par Claire Dupuy au schéma analytique de Stefano Bartolini, voir DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques et Università degli Studi Milano Bicocca, Paris, 2010.

24 BARTOLINI S., *Restructuring Europe*, op. cit., p. 36.

25 KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n° 1-2, p. 60-81.

troisième interroge alors la recomposition des modes de relation entre villes et État en mettant en lumière l'émergence de nouvelles demandes d'un retour de l'État.

Le cas italien montre que l'augmentation des compétences et des responsabilités urbaines ne modifie pas les relations central/local dans le sens de formes plus négociées de relations entre niveaux de gouvernement de plus en plus interdépendants. Ici, les accords localisés et les projets urbains échouent. Les villes n'ont pas la capacité de transformer les espaces militaires, en raison à la fois du manque de ressources financières et des instruments de l'État qui ont l'effet de défavoriser, plus que d'inciter, les politiques publiques locales. La reconfiguration des relations central/local est donc caractérisée par l'émergence de nouvelles demandes de villes et de gestion ponctuelle des crises par l'État, dans le cadre d'une dynamique générale de retrait matériel et financier de celui-ci.

### *Encadré : Cas et méthodes*

#### *Présentation des cas : les armées à Rome, Tarente et Udine*

**Rome.** A Rome se trouvent tous les commandements et services administratifs centraux du ministère de la Défense. En 1870, la composante militaire du pouvoir est considérée par la monarchie de Savoie comme étant prioritaire pour l'organisation de la ville de Rome nouvellement conquise, ce qui va permettre aux armées d'imposer à la fois une présence militaire diffuse dans le tissu urbain et de faire valoir leur choix de localisation. Dans la conquête de la ville, de nombreux bâtiments religieux sont réquisitionnés pour un usage militaire qui va se pérenniser. Pendant la monarchie libérale et le fascisme la construction militaire de la capitale s'achève par la construction des sièges des administrations centrales du ministère et du quartier militaire de la *Cecchignola*. Plusieurs sites, telles les emprises des forts du XIX<sup>e</sup> siècle, perdent leur fonction stratégique déjà avant la guerre, tout en restant dans le domaine militaire<sup>26</sup>. Après la deuxième guerre mondiale, la ville connaît une croissance démographique et une expansion urbaine sans précédent. En moins de 10 ans, entre 1951 et 1958, les surfaces urbanisées augmentent de 293 % et la valeur des terrains constructibles de 1 000 %<sup>27</sup>. L'essentiel de la construction de logements repose sur l'initiative privée, en fonction des liens entre grands propriétaires fonciers et entreprises du bâtiment. Dans ce cadre, les quelque 1800 hectares de sites militaires, autrefois en dehors de la ville, sont englobés par l'urbanisation et une partie d'entre eux se vide progressivement avec la suspension de la conscription et la réorganisation des commandements.

**Tarente.** La croissance et la modernisation de la ville de Tarente sont fortement liées aux activités d'État qui y sont installées après l'unification : en 1882, Tarente est choisie comme port militaire et site d'accueil des arsenaux du nouvel État ; en 1961, elle est sélectionnée pour devenir une des capitales de la sidérurgie d'État, avec la construction de l'établissement *Italsider*. Entre les années 1950 et 1970, la marine militaire et l'industrie publique font de Tarente le plus grand site industriel du Mezzogiorno et transforment la ville en pôle attracteur pour les provinces environnantes, avec des phénomènes massifs d'urbanisation et

26 ARCHIVIO DI STATO, *I Ministeri di Roma capitale : L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi*, Roma, Marsilio, 1985.

27 INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2011.

de transfert de l'emploi de l'agriculture vers l'industrie<sup>28</sup>. Pendant cette période, Tarente est une des villes méridionales où les revenus par habitant sont les plus élevés. Ces activités organisent également les deux pôles de développement de la ville : à l'est, l'expansion datant du début du XX<sup>e</sup> siècle s'organise autour de la base navale et de l'arsenal qui occupent l'accès à la mer ; à l'ouest, de quartiers ouvriers naissent autour de l'implantation de l'usine sidérurgique. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale l'importance du port de Tarente dans la politique de la marine italienne a augmenté. En même temps, les activités de l'arsenal se réduisent progressivement (de 2935 en 1993 à 1503 en 2011). De plus, puisque les privatisations nationales intervenues au début des années 1990 amènent à la restructuration puis à la vente de l'établissement sidérurgique (rebaptisé de *Italsider* à *Ilva*), l'arsenal demeure la seule activité productive publique dans la ville.

**Udine.** Après la Deuxième Guerre Mondiale, le Frioul Vénétie-Julienne est une région caractérisée par de petites exploitations agricoles, de faibles taux d'urbanisation et un solde migratoire qui reste négatif<sup>29</sup>. C'est une des zones les plus pauvres du Nord (ce qui lui vaut l'appellation de « *Calabre du Nord* »<sup>30</sup>), notamment si comparée avec le « Triangle industriel » du Nord-Ouest. Capitale de province, la ville d'Udine est surtout un centre administratif, siège des activités tertiaires pour les campagnes alentours, bien que des industries métallurgiques se développent dans l'après-guerre. C'est à partir des années 1970 et dans la décennie suivante que la croissance économique s'intensifie. Elle est basée sur un système productif composé par des entreprises de petites et moyennes dimensions (dont certaines deviendront des multinationales) et des districts spécialisés (le modèle de la Troisième Italie)<sup>31</sup>. Ces décennies 1950 – 1970 constituent le pic de la présence militaire à Udine et dans le nord-est de l'Italie. Pendant les années 1960, les 2/3 de l'armée de terre se trouvent concentrés dans la région militaire Nord-Est et environ le quart au Frioul. La militarisation s'accompagne de l'extension des servitudes militaires, très intenses pendant les années 1960. En 1975, 43 % de la région orientale du Frioul Vénétie-Julienne est soumise aux servitudes. C'est à Udine qui se trouve la garnison la plus importante de la région : entre 10 et 15 % des habitants sont militaires (on y compte 10 000-15 000 soldats) et les infrastructures militaires couvrent 243 hectares, presque 5 % de la surface municipale<sup>32</sup>. La diminution du nombre des conscrits, puis la professionnalisation, réduisent le nombre d'effectifs du ministère de la Défense. Les grands casernements qui entourent le centre-ville sont vidés peu à peu. Le retrait des armées laisse 30 hectares d'immeubles abandonnés.

---

28 Entre 1951 et 1981, la population de la ville passe de 168 000 à 244 000 habitants.

29 PECORARI P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, Udine, Forum Edizioni – Camera di Commercio di Udine, 2011.

30 STRASSOLDO R., *Una vita da friulano. Contributo alla storia del movimento autonomista*, Campofornido, Ribis, 2012, p. 450.

31 A Udine et au Frioul, le développement industriel est tiré par des entreprises de moyennes dimensions, dont certaines, telles que celles fondées par Lino Zanussi ou Luigi Danieli vont devenir des entreprises multinationales, et par des districts spécialisés, tels que le « district de la chaise » dans le Frioul méridional. La structure industrielle est caractérisée par des petites entreprises (< 10 employés) : entre 1971 et 2001 elles représentent 80 % des unités productives et occupent 25 % des emplois. Néanmoins, à l'extrême opposé quelques entreprises moyennes-grandes (1 % ont plus que 100 employés) concentrent 30 % des emplois.

32 GRIDEL P., *Integrazione funzionale e ambientale dei presidi militari dismessi*, Tesi di Laurea in Ingegneria dell'Università di Udine, Udine, 2002.

### ***Les méthodes de l'enquête***

Les données mobilisées sont issues de l'enquête empirique réalisée pour notre thèse de doctorat. Nous avons séjourné dans chaque ville, et mobilisé une combinaison de méthodes qualitatives. L'entretien semi-directif pour l'analyse des politiques publiques – dans sa fonction qui vise à atteindre les représentations sociales et dans celle informative et narrative 1 – et la collecte de sources écrites primaires et secondaires ont été systématiquement utilisés. Autant que possible, nous avons eu recours à l'observation participante. Nous avons effectué entre 27 et 33 entretiens par ville. Le noyau fixe d'interviewés est composé d'élus urbains (en poste et retraités), de dirigeants administratifs dans les domaines de l'urbanisme et du développement économique, de la hiérarchie militaire (en poste et retraité) ayant (ou ayant eu) une fonction de commandement territorial et sur les infrastructures. Nous nous sommes également appuyées sur des sources écrites. Nous avons consulté notamment : la revue de presse du principal quotidien local ; la consultation des procès-verbaux des débats des conseils municipaux ; les actes administratifs archivés concernant les politiques publiques étudiées et la communication publique sur ces mêmes politiques. Des données à l'échelle de la ville sur la présence militaire ne sont pas publiques et même, souvent, elles n'existent pas. C'est donc à travers l'enquête menée dans chaque ville que nous avons produit nos propres données sur la présence militaire et ses évolutions.

## ***1. La loyauté et la politique des mobilisations urbaines face aux armées (1945-1980)***

Cette première section porte sur la période allant de la fin de la deuxième guerre mondiale à la fin des années 1980. Pendant ces décennies, le ministère de la Défense dispose des ressources d'ampleur. Les armées sont une activité publique participant à la distribution des emplois et des financements publics dans les territoires, mais qui en même temps impose des contraintes à l'urbanisation et bénéficie de prérogatives juridiques importantes pour les faire valoir (1.1). En face, les gouvernements urbains ont des compétences limitées. Dans ce cadre, les liens entre villes et État autour de la présence des armées s'expliquent tant par les ressources du centre politique national, tant dans la redistribution que dans la contrainte, face à des gouvernements urbains qui disposent des compétences limitées qui ne leur permettent pas d'intervenir sur les espaces et les activités des armées dans les villes. Les comportements des gouvernements urbains face à la présence d'activités militaires et aux contraintes qui y sont liées relèvent de l'acceptation et de la non-intervention (Rome et Tarente) (1.2). C'est seulement quand des forces politiques locales font du rapport au centre national un objet clivant dans la compétition politique (Udine), que la question des armées fait partie des négociations de l'autonomie du territoire vis-à-vis du centre national (1.3).

### ***1.1. Les armées dans les territoires : ressources, autonomie décisionnelle et contraintes juridiques***

Pendant ces décennies, l'administration du ministère de la Défense bénéficie de ressources et de marges de manœuvre importantes. Dans les processus décisionnels concernant les choix « techniques » sur le format des armées, les formes organisationnelles et l'utilisation des moyens disponibles, les armées jouissent d'une autonomie relative. Elle est expliquée par la structure du débat politique et des modes de gouvernement de l'époque. Dans l'après-guerre, la deuxième force politique du pays après la Démocratie Chrétienne, le Parti communiste italien

(PCI), est opposée aux choix atlantistes et aux engagements militaires qui y sont liés. Ce conflit contribue à congeler à la fois le système partisan et les politiques étrangère et de défense<sup>33</sup>. En effet, les alliances politiques et militaires du Pacte atlantique aident à confiner le parti communiste dans l'opposition et à sacraliser le rôle de gouvernement des autres partis<sup>34</sup>. Pour les gouvernements démocrates-chrétiens, les objectifs de politique intérieure dominent sur les préoccupations internationales. Les choix fondamentaux en matière de stratégie défensive et politique militaire sont définis par un cercle restreint d'hommes politiques au sein de l'OTAN et en lien avec les engagements atlantiques. Le passage législatif à lieu uniquement en phase très avancée. C'est pourquoi les décisions portant sur la structure et les moyens des forces armées sont laissées à l'administration militaire, dans les limites des objectifs et des moyens définis au sein de l'OTAN. Les états-majors de chaque force sont alors dotés d'une autonomie relative sur les questions organisationnelles<sup>35</sup>.

Par ailleurs, restant au sein de l'État central, la faiblesse de la coordination intersectorielle dans la production des politiques publiques renforce l'autonomie militaire. En effet, le système politico-administratif italien fonctionne « en archipel »<sup>36</sup>, c'est à dire que les organismes publics et parapublics constituent des îlots de pouvoir pour des courants partisans et/ou des intérêts corporatifs qui luttent pour en maintenir le contrôle<sup>37</sup>. Les politiques militaires n'échappent pas à ce constat : si on considère notamment leurs liens avec d'autres politiques ayant pour but l'organisation du territoire, il n'y a pratiquement pas de négociations, échanges ou modes de mise en cohérence entre les politiques militaires et les politiques de développement régional ou d'urbanisme.

La présence des armées dans les territoires est étendue et diffuse en raison du système de recrutement lié à la conscription qui produit une armée de masse numériquement importante. En même temps, certaines zones sont marquées par une sur-concentration. Le choix du système de la « défense avancée » contre l'Union soviétique implique la défense de la frontière nord-orientale du pays. Les logiques de la localisation des forces se modifient partiellement pendant les années 1970, quand les intérêts militaires se déplacent en Méditerranée. Partout, les armées bénéficient des prérogatives juridiques importantes pour affirmer les priorités militaires dans les territoires, qui consistent notamment dans le droit d'imposer des limitations aux formes et aux modalités des constructions immobilières (existantes ou nouvelles), ainsi qu'aux exploitations agricoles, dont elles peuvent contrôler le type de plantation et la réalisation d'infrastructures (canaux d'irrigation...). Suivant les normes en vigueur jusqu'à leur réforme en 1976, les pouvoirs des militaires sont très étendus dans la définition du zonage et la gestion de ces limitations – que l'on appelle « servitudes militaires ». En effet, ces lois datent de la monarchie de Savoie et elles ont été renforcées pendant le régime fasciste, sans être abrogées à la fin du régime. Elles ne reconnaissent que la défense nationale comme intérêt légitime et ne prévoient

---

33 PANEBIANCO A., « La politica estera italiana : un modello interpretativo », *Il Mulino*, 1977, n° 6, p. 845-879 ; PANEBIANCO A., « Il paese disarmato », *Il Mulino*, 1993, n° 5, p. 898-904 ; ISERNIA P., « Bandiera e risorse : la politica estera italiana negli anni Ottanta », *Il Gigante dai piedi di argilla : la crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 139-188.

34 Ainsi, pendant les quatre décennies qui suivent la fin de la guerre, la sphère de la représentation politique ne coïncidera jamais avec celle du gouvernement, au sens où une partie de la classe politique siégeant au Parlement ne sera pas en mesure de gouverner.

35 CALIGARIS L., « La politica militare », *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 65-82.

36 GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006, p. 206.

37 CASSESE S. et C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana : un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994 ; MELIS G., « L'amministrazione », *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995, p. 187-252.

aucun mécanisme de contrôle externe ni de recours (par exemple, par la saisine des tribunaux administratifs)<sup>38</sup>. C'est notamment autour des servitudes que se construisent le débat politique sur la présence des armées dans les territoires et les oppositions partisans qui vont aboutir à la révision quantitative et à l'assouplissement des règles à la fin des années 1970.

### ***1.2. La loyauté redistributive : allocation verticale des ressources et non-intervention***

A Rome comme à Tarente, la présence des armées et les contraintes militaires posées à l'urbanisation s'imposent au gouvernement local et ne sont pas remises en cause par ce dernier. Les relations entre les élus locaux et le centre national relèvent du maintien des canaux assurant les emplois et les financements publics associés à la présence des armées ou, plus simplement, elles sont fondamentalement absentes. L'intégration de ces villes au territoire national, via les armées, n'est pas questionnée.

A Tarente, les modes de gouvernement et la compétition politique locale sont fortement liés à une structure productive de la ville organisée par des monocultures d'État. Elle valorise les relations entre gouvernement local et centre national où s'échangent le maintien du consensus politique contre l'allocation de ressources publiques. Les carrières politiques locales se construisent dans les établissements publics et sur la capacité à obtenir au centre national des ressources qui peuvent être redistribuées localement. Entre 1956 et 1976, le gouvernement municipal est dirigé par la Démocratie chrétienne, un parti qui fait de la distribution de ressources nationales dans les régions méridionales une de ses bases de la production du consensus politique<sup>39</sup>. Néanmoins, le changement de majorité politique locale ne modifie pas ce mode de fonctionnement. Dans les années 1970, les effets de l'industrialisation et l'avancée du PCI aux élections municipales dans toute l'Italie modifient les équilibres politiques tarentins et la ville de Tarente passe à gauche en 1976<sup>40</sup> et pour presque dix ans. Or, malgré les positions nationales du PCI s'opposant au maintien de l'Italie dans l'alliance atlantique, les « bonnes relations » du gouvernement local avec la marine ne sont pas remises en question. Un ancien cadre du parti communiste souligne : « *C'était un positionnement très important dans la politique tarentine du PCI, celui d'entretenir de bonnes relations avec la marine militaire en tant que celle-ci constituait un des pouvoirs forts dans cette ville* » (Entretien, Tarente, fonctionnaire du PCI provincial à la retraite).

La loyauté du gouvernement urbain et des élites politiques locales vis-à-vis de la fonction militaire est observable lors de la décision nationale de dédoubler la taille de la base militaire. Arrêtée en 1985, la décision de construire une nouvelle section de port militaire est liée à l'importance stratégique croissante prise par la Méditerranée et par l'agrandissement de la taille des navires qui rend le port existant inadapté. Le choix est fait sans qu'aucune information

---

38 CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulle servitù militari*, Roma, Camera dei Deputati, 2006 ; D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2004 ; CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale delle attività addestrative, operative, logistiche e di supporto delle FF. AA. nelle prospettive di sviluppo degli anni duemila*, Roma, CASD, 1997.

39 TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.

40 Pendant les années 1970, le PCI détient toutes les grandes villes : Turin Gênes, Milan, Venise, Florence, Naples, Tarente, en plus des villes qu'il détenait traditionnellement en Toscane et Emilie-Romagne.

préalable ne soit donnée au gouvernement local ni de négociation menée. Cette décision multiplie par deux l'espace et la portion de front de mer occupés par des activités militaires et soustraits à d'autres usages et activités, sans pour autant impliquer une augmentation des emplois militaires dans la ville. L'étude des prises de positions par les acteurs politiques de l'époque, dans la presse et dans le conseil municipal, montre que le projet de la nouvelle base navale n'est pas remis en cause. Les acteurs politiques locaux sont simplement porteurs de deux ordres de demandes dont le contenu s'inscrit dans les modes établis de gestion des activités d'État : une demande de davantage de concertation dans les décisions qui touchent ses activités nationales cruciales pour la ville ; une demande d'implication des acteurs et des entreprises locales aux travaux de réalisation de la nouvelle infrastructure. Cette homogénéité des positions qui caractérise les majeures forces politiques locales entraîne une division interne au PCI local, qui est à l'époque le parti du maire à la tête d'une coalition de gauche. Il se trouve divisé entre l'aile, majoritaire, liée à l'activité de gouvernement qui ne s'oppose pas à la décision étatique et l'aile, minoritaire, proche du mouvement pacifiste. Cette dernière sera à l'origine de fortes contestations lors de la visite du ministre de la Défense en avril 1985. D'événement protocolaire, la visite se transforme en une réunion publique, suivie d'une manifestation devant la mairie et d'un débat animé à l'intérieur de celle-ci. Néanmoins, le changement de coalition qui suit les élections locales de la même année cantonne le PCI à l'opposition et marginalise les contestations vis-à-vis de l'État central.

Un constat similaire vaut pour le cas de Rome. Pendant les deux décennies d'après-guerre, la ville est gouvernée par une « coalition de croissance »<sup>41</sup> formée autour du secteur immobilier : les majorités conciliaires et le maire reviennent à la DC locale (la formation de coalitions avec les socialistes remonte au début des années 1960)<sup>42</sup>; elles sont soutenues par un bloc composé par les grands propriétaires fonciers et quelques sociétés de constructeurs. Les demandes sociales et le conflit politique portent sur les conditions de la vie urbaine, l'accès aux services de base et la contestation de la spéculation immobilière. L'intervention publique pour la production des services locaux est faible et les dotations en services de nouveaux quartiers (dont ceux nés autour des sites militaires) sont pauvres, voire inexistantes.

Dans ce cadre, si les espaces militaires deviennent parfois l'objet des demandes diffuses émanant des habitants des quartiers populaires et relayées par des élus, notamment d'opposition, les actions de la municipalité pour demander la cession ou la rationalisation des sites militaires faiblement utilisés (notamment les forts) sont pratiquement inexistantes. Seulement en 1966, on retrouve un échange de courriels entre les administrations centrale et locale sur ce sujet. La demande par la municipalité est relancée en 1976, à la suite de la victoire d'une coalition progressiste, qui ouvre la période des maires communistes (1976-1985). Néanmoins, la réponse apportée par le ministère de la Défense est toujours la même et consiste à réaffirmer l'intérêt militaire et national des sites, dont la gestion reste l'apanage des politiques nationale sectorielles.

### **1.3. *La négociation de l'autonomie : compétition politique et mobilisations au centre national***

L'existence de revendications et mobilisations vis-à-vis du centre national qui portent sur la présence des armées s'explique par l'existence de forces politiques régionalistes. Ainsi, à

41 CREMASCHI M., « Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana : per un'ipotesi interpretativa », *Società Italiana di Scienza Politica, XXIV Convegno*, 2010, p. 1-19.

42 FERRAROTTI F., *Roma da capitale a periferia*, Roma, Laterza, 1970.

Udine, la contrainte militaire importante qui pèse sur la ville et la région devient un objet de mobilisations au centre national pendant les années 1960-1970, dans un contexte marqué par des revendications identitaires. Ici, les gouvernements locaux démocrates-chrétiens, donc de la même couleur politique du gouvernement national, s'emparent du sujet pour maîtriser les poussées autonomistes des années 1960 et négocier à la fois l'autonomie régionale et des ressources.

Udine et ses alentours rentrent dans les zones de la subculture politique « blanche », où la Démocratie chrétienne est la force politique dominante et a une forte capacité d'agrégation des intérêts au niveau local et de raccordement au centre politique national<sup>43</sup>. Les administrations locales sont largement contrôlées par ce parti et les intérêts des propriétaires agricoles ou des salariés sont organisés par les structures liées au parti (*Coldiretti*, *ACLI...*)<sup>44</sup>. La DC est en tête dans le conseil municipal d'Udine et il est en de même pour le conseil régional, élu pour la première fois en 1964. Néanmoins, ces années sont également la période forte du mouvement autonomiste frioulan<sup>45</sup>: en 1965, ce dernier organise une marche pour la reconnaissance linguistique et la création d'une Université autonome, en 1966 est créé le parti *Movimento Friuli* qui, deux ans plus tard, obtient un résultat électoral non négligeable aux élections régionales (12 % en Frioul, 5 % en Frioul Vénétie-Julienne). Les servitudes militaires sont un des fers de lance du *Movimento Friuli*, au même titre que la création de l'Université, la reconnaissance linguistique et le développement économique. Ces mêmes thèmes sont repris par le « Manifeste pour le bien-être de la terre frioulane » signé par 529 membres du clergé frioulan en décembre 1967 et adressé au gouvernement national.

L'appropriation par le parti majoritaire des revendications pour l'assouplissement des contraintes militaires se comprennent dans ce contexte où le rapport au centre national est un thème de compétition politique<sup>46</sup>. La manière dont le problème est construit et le contenu des revendications adressées au gouvernement national le montrent. En 1963 est créée la région à statut spécial, sept ans plus tôt que les autres régions ordinaires. L'administration régionale nouvellement créée, dont le premier président est le secrétaire de la démocratie-chrétienne d'Udine, s'approprie du sujet de la présence des armées dans le cadre de la négociation de l'autonomie régionale et des ressources octroyées par le centre national. Ainsi, le thème est traité dans le cadre des réflexions sur la formulation du premier puis du deuxième plan de développement économique régional. Les servitudes militaires sont construites comme une des causes qui perpétuent la marginalité économique et politique de la région par rapport au reste du pays<sup>47</sup>. Il s'en suivent des demandes de compensation pour le tribut payé à la nation par cette région « obérée »<sup>48</sup> par le poids de la défense. Des investissements supplémentaires sont requis

---

43 TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese : comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.

44 ALLUM P., « Le double visage de la Démocratie chrétienne », *Politix*, 1995, vol. 8, n° 30, p. 24-44.

45 Pour une histoire auto-biographique du mouvement par un de ses membres voir : Strassoldo R., *Una vita da friulano*. Contributo alla storia del movimento autonomista, Campofornido, Ribis, 2012.

46 DEMOCRAZIA CRISTIANA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, « Per una nuova legislazione sulle servitù militari », *Documenti a carico del Comitato Regionale della D.C.*, 1970, n° 2, p. 23-32.

47 *Ibid.* ; LIZZERO M., « Servitù militari : abolizione dei vincoli, non contropartite », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 3, p. 46-50 ; MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 2, p. 14-18 ; DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *Atti dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Udine*, 1976, III ; STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, Trieste, Edizioni LINT Trieste, 1972.

48 DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata

au gouvernement national, justifiés par l'existence d'une « *legislazione abbondante in favore del Mezzogiorno* »<sup>49</sup> qui vise à corriger les déséquilibres régionaux<sup>50</sup>. Les demandes des élus frioulans contribuent à alimenter les débats qui vont aboutir à la révision législative des servitudes militaires en 1976 qui allège fortement la surface concernée par ces limitations (qui passe à un dixième de la surface régionale). Plus généralement, les politiques de reconstruction qui suivent le tremblement de terre de 1976 permettent d'apporter des ressources financières importantes aux politiques de développement régional et de construction d'infrastructures, mais aussi la reconnaissance par l'État de la langue friulane et la création de l'Université, en répondant donc à la plupart des demandes formulées pendant la décennie précédente<sup>51</sup>.

## **2. Les échecs de nouvelles relations entre villes et État**

Cette section met le retrait des armées à l'épreuve des politiques urbaines. Nous étions partis de l'hypothèse que le retrait des armées et l'augmentation des compétences et des responsabilités des gouvernements urbains ouvraient de nouvelles possibilités d'action pour les gouvernements urbains. Les réformes des armées et la baisse des ressources consacrées aux politiques militaires ont l'effet d'entraîner une contraction des activités et des espaces occupés par les armées dans les territoires. Cette réduction de l'emprise, et de la contrainte, militaire s'accompagne d'une perte de monopole des armées sur la gestion de leurs propres ressources et d'une diversification des objectifs qu'elles poursuivent dans les territoires, associant désormais défense nationale et réduction des déficits (2.1). De la part des gouvernements urbains, et conformément à nos attentes, nous observons l'émergence de nouveaux projets urbains qui visent à réutiliser les espaces militaires en fonction d'objectifs définis localement. Il s'ensuit une recomposition des relations entre villes et État, dans laquelle les villes disposent de ressources (notamment le contrôle de l'urbanisme) nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'État, ce qui entraîne une nouvelle interdépendance entre gouvernements national et urbains et fait des villes, et non seulement du centre national, les lieux de négociation entre gouvernements urbains et État. Il y a donc de nouvelles négociations entre armées et gouvernements urbains, liée à l'objectif partagé de transformer les sites militaires (2.2). Néanmoins, cette recomposition est inaboutie. Les villes n'ont pas la capacité de mener à bien les transformations des espaces militaires, en raison à la fois du manque de ressources financières et des objectifs et des instruments de l'État qui ont l'effet de défavoriser, plus que d'inciter, les politiques publiques locales (2.3).

### **2.1. Le retrait territorial des armées : baisse de ressources, concurrence au centre et changement des objectifs**

A partir du début des années 1990, les politiques militaires se transforment sous l'effet conjoint des bouleversements géopolitiques liés à la fin de la Guerre froide, avec l'effondrement

---

nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *op. cit.*

49 *Ibid.*

50 À la fin des années 1960, la région demande notamment une contribution *ad hoc* de 70 milliards de liras pour le financement de programmes d'investissement ; au titre de l'article 50 du statut qui régit l'autonomie régionale.

51 Pecorari P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, Udine, Forum Edizioni – Camera di Commercio di Udine, 2011 ; Barban P., *Storia della pianificazione nella Regione Friuli Venezia Giulia : dimensioni e connessioni per mantenere le funzionalità degli ecosistemi naturali*, Monfalcone, EdicomEdizioni, 2005.

du bloc soviétique, la recomposition de la carte européenne et l'émergence de nouveaux conflits en Europe (Balkans) et au-delà (Irak, Moyen-Orient), ainsi que de la réduction des ressources consacrées à la défense. Les décennies 1990 – 2000 sont alors marquées par un ensemble de réformes qui se fait de manière incrémentale grâce à une succession de décrets concernant la réorganisation des forces, la suppression d'unités, les changements administratifs et aussi par l'insertion de mesures en loi de finances<sup>52</sup>. Elles sont définies comme devant permettre la réalisation du *Nuovo Modello di Difesa*, à savoir l'adaptation de l'outil militaire italien au nouveau contexte mondial, par l'amélioration de la coopération interarmées et de la capacité à intervenir rapidement en dehors des frontières nationales<sup>53</sup>. Approuvée en 2000, la suspension de la conscription est mise en œuvre à partir de 2005, en réduisant fortement le nombre des militaires dont il est d'abord prévu la baisse à 190 000 puis à 150 000. Par ailleurs, ces réformes sont réalisées à budget calant et donc fortement structurées par la dimension financière. L'organisation des forces n'est pas basée sur une évaluation des besoins opérationnels auxquels coïncident, bien ou mal, des ressources financières. Au contraire, la programmation des armées s'appuie au contraire sur la logique du « toit financier programmé » où la taille de l'organisation est définie à partir des ressources disponibles<sup>54</sup>.

Cette transformation des objectifs et des moyens des politiques militaires modifie les ressources dont les armées disposent dans les territoires et remet en cause l'autonomie relative des armées et les prérogatives juridiques assurant la priorité de l'intérêt militaire. En premier lieu, avec les réformes des armées, les ressources allouées par le ministère de la Défense dans le territoire national diminuent et connaissent une contraction spatiale. À partir de la fin des années 1990 sont modifiés l'architecture organisationnelle et l'ensemble des chaînes hiérarchiques opérationnelles, logistiques et de formation. Une série de décrets législatifs (notamment en 1997, 2000, 2005 et 2013) organise la suppression de commandements, organismes, unités de chaque armée. Les directions centrales du ministère de la Défense passent de vingt à la moitié. Les circonscriptions militaires sont réduites : le passage de 7 à 3 régions militaires, de 3 à 2 régions aériennes et de 7 à 6 commandements maritimes implique la suppression de nombreuses structures de commandement qui y étaient liées. La contraction organisationnelle touche davantage ces lieux où la concentration des forces était la plus intense, donc notamment le quart nord-oriental du pays où était concentrée une part importante des unités de l'armée de terre. Par exemple, la région Frioul-Vénétie Julienne passe de l'accueil d'un quart de l'Armée de terre en 1950 à un sixième après les réformes des années 1970, à un dixième en 2009.

En deuxième lieu, la relative autonomie des administrations militaires est mise sous tension par d'autres impératifs concurrents et les prérogatives juridiques dont les armées bénéficiaient sont affaiblies. Le changement majeur est constitué par le durcissement des pressions exercées sur le ministère de la Défense par celui chargé du Budget. Depuis les années 1990, l'organisation de la présence militaire dans le territoire est mise sous tension par la politique de cession du patrimoine immobilier de l'État, à savoir une politique d'origine budgétaire qui vise la rationalisation des usages du patrimoine immobilier de l'État, puis la vente

---

52 COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *The International Spectator*, 2014, vol. 49, n° 1, p. 133-148.

53 MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di Difesa. Lineamenti di Sviluppo delle FF. AA. negli Anni '90*, Roma, Ministero della difesa, 1991.

54 PANUZI R. et M. D'UBALDI, « La pianificazione e programmazione finanziaria della Difesa », *Informazioni della Difesa*, 2005, vol. 1, p. 49-53.

de celui jugé « inutile ». Cette politique est portée par le ministère chargé des Finances et par l'agence créée en 1999 dans le but de gérer ces biens immobiliers (*Agenzia del Demanio*). Depuis les années 1990, un nombre croissant de lois de finances a cherché à encadrer et à inciter la vente des biens du patrimoine de l'État : la loi de finances pour l'année 1997<sup>55</sup>, sous le gouvernement de centre gauche (1996-2001), contient le premier ensemble de normes et, depuis cette date, chaque année l'immobilier public fait l'objet d'une intervention législative. Les biens militaires sont un des objets privilégiés dans les objectifs de cession du patrimoine immobilier de l'État. Entre 1993 et 2010, environ un tiers des dispositions prises en loi de finances pour la cession de l'immobilier public contient un article qui cible de manière spécifique le ministère de la Défense. Au sein de l'État central, le monopole du ministère de la Défense dans la gestion des infrastructures militaires est donc soumis à une nouvelle concurrence. Les évolutions législatives reflètent ce rapport de force : la responsabilité de la vente des biens militaires ainsi que le droit de bénéficier des ressources dégagées changent trois fois – de l'administration militaire (1996-1999) à celle financière (2001-2008), puis à nouveau militaire – ce qui produit une série continue, complexe et réitérée de normes concurrentes et parfois contradictoires.

Enfin, l'affirmation d'une politique nationale à visée intersectorielle a des effets sur la gestion des infrastructures militaires par les armées. La politique immobilière de l'État contribue à diffuser un cadrage du problème de la gestion des infrastructures militaires en termes financiers : l'immobilier est un problème budgétaire, sa gestion et sa vente doivent permettre de réaliser des revenus destinés à réduire le déficit public. Face aux restrictions budgétaires, cette représentation des biens militaires connaît une fortune croissante aussi dans l'administration centrale du ministère de la Défense. Ici, on considère que des ressources sont à dégager de la vente pour financer la réalisation de nouvelles infrastructures qui doivent répondre à la transformation de l'organisation (logements pour les militaires professionnels...). Ceci s'accompagne d'un apprentissage administratif. En effet, le ministère de la Défense a une connaissance limitée des biens dont il a l'usage et est dans l'incapacité de déterminer les biens qui pourraient être vendus. En réponse, le ministère enclenche un travail de recensement du patrimoine immobilier militaire et de construction d'une base de données compatible celle de l'Agence des domaines et, à partir de 2006, l'élaboration de plans urbains de rationalisation des usages des biens militaires qui couvrent 29 agglomérations.

## ***2.2. Politiques urbaines, interdépendance, nouvelles négociations entre les villes et l'État***

Dans les trois villes, on observe l'émergence de nouveaux projets élaborés par les gouvernements urbains sur les sites militaires. Ces projets sont portés par des coalitions gouvernementales élues après le début des années 1990 : leur émergence suit le retrait ou les réorganisations des armées, mais les temporalités des projets, l'étendue et l'intensité des demandes urbaines vis-à-vis des armées varient en fonction des coalitions politiques et du leadership majoral. A Rome, les sites militaires deviennent l'objet d'un projet municipal très étendu et adossé au leadership majoral à partir du début des années 1990. Les élections municipales de 1993, ouvrent une nouvelle phase dans les modes de production des politiques urbaines romaines, caractérisée par la victoire du centre-gauche et une forte visibilité du maire (désormais élu au suffrage universel direct) dans la politique locale<sup>56</sup>. A ce moment, l'élaboration

---

55 L. 662/1996

56 Les mandats sont ceux de Francesco Rutelli (1993-1997 ; 1997-2001) puis de son successeur démocrate

d'un nouveau plan d'urbanisme (celui en vigueur datant des années 1960) est représentée comme un des piliers du nouvel agenda réformiste. C'est dans le cadre de ce travail que la municipalité élabore un projet de reconnaissance et transformation de l'ensemble des aires militaires romaines, et notamment des nombreux immeubles, situés dans des zones centrales ou aux abords de la périphérie, qui ont perdu leur usage militaire.

À Tarente, les mandats des maires de droite élus entre 1993 et 2006 sont marqués par un agenda politique sécuritaire qui investit les thèmes de la petite criminalité et du maintien de l'ordre dans l'espace public (1993-2000), puis par une politique de rénovation du centre historique qui, associée à une mauvaise gestion financière, conduit la ville à la banqueroute en 2006. Dans ce cadre, les premiers projets ponctuels sur les sites militaires sont d'abord élaborés, au milieu des années 2000, par une coalition d'acteurs marginale au gouvernement urbain, formée de gradés de la Marine, des élus régionaux et des professionnels locaux (architectes et ingénieurs) investit la question. Ces initiatives tirent leur origine de l'inauguration de la nouvelle base navale en 2004 qui laisse inutilisés des portions de front de mer. A la fin de la décennie 2000, les propositions élaborées sont ensuite reprises par l'équipe municipale de centre-gauche (élue en 2007), et notamment soutenues par l'adjoint à l'urbanisme de l'époque, un ancien syndicaliste de l'arsenal.

A Udine, enfin, le gouvernement municipal joue un rôle relativement marginal dans les projets et politiques de développement de la ville des années 1990 – 2000. En effet, c'est l'université du Frioul, en lien avec les acteurs économiques locaux (industriels et bancaires), qui s'affirme progressivement comme le promoteur d'initiatives de développement économique mais aussi de transformation des espaces urbains, notamment par la création d'un nouveau campus périphérique et la réutilisation d'hôtels particuliers au centre-ville. Ces acteurs n'investissent pas la question des sites militaires qui sont progressivement abandonnés. Elle est en revanche investie par le gouvernement municipal élu dans la deuxième moitié des années 1990 et formé par une coalition dirigée par un autonomiste, associé à la Ligue du nord et aux Verts. Dans le cadre du processus d'élaboration du nouveau plan d'urbanisme, certains sites militaires sont ciblés comme pouvant faire l'objet de politiques de reconversion.

Malgré leurs différences dans les acteurs et les temporalités, ces projets partagent l'objectif de remplacer les activités militaires par des activités économiques tertiaires ou des services publics locaux. La transformation des sites militaires est donc à la fois une politique d'urbanisme qui modifie les usages d'un espace matériel et une composante d'une stratégie plus générale pour la ville. A Rome, les objectifs assignés à la transformation des sites militaires reprennent ceux des années 1970 : du fait de leur localisation dans les zones d'expansion urbaine de l'après-guerre, ces sites doivent être reconvertis pour la réalisation de services publics pour des quartiers sous-équipés. En moindre mesure, ils devraient également accueillir de programme de logements privés. A Tarente, c'est plutôt le développement d'activités touristiques qui est mis en avant. Les projets portant en effet sur la reconversion touristique de l'île de *San Paolo* en face du centre-ville, la reconversion du croiseur *Vittorio Veneto* en musée de la mer, la création d'un théâtre et d'un espace associatif à la place d'un site administratif, la réutilisation de la partie historique de l'arsenal comme espace d'exposition. Ces initiatives s'appuient sur la mise en équivalence entre Tarente et les cas d'autres villes portuaires ou industrielles qui ont connu des transformations similaires, tels que « *Bilbao, Barcelone, Göteborg, Amsterdam, Hambourg,*

---

Walter Veltroni (2001-2006 ; 2006-2008).

*Cherbourg, Liverpool ou la Ruhr* »<sup>57</sup>. A Udine, enfin, les projets principaux portent sur la création d'une maison pour les associations et d'une clinique médiale, ainsi que l'élargissement d'un grand parc public.

Par ailleurs, dans les trois cas, ces projets entraînent de nouvelles négociations entre les acteurs politico-administratifs locaux et militaires et, dans certains cas, aboutissent à la conclusion d'accords – cadre. Ceci s'explique par une nouvelle interdépendance de ressources entre villes et État : les premières nécessitent des emprises militaires pour la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et, plus généralement, favoriser le développement de nouvelles activités dans la ville ; les armées sont au contraire dans la position de vendeurs des biens immobiliers (donc dans une logique de liquidité) et ont besoin des gouvernements urbains pour modifier les zonages des sites militaires dans les plans d'urbanisme, étape essentielle pour que les sites soient transformables et, donc, acquièrent une valeur dans le marché foncier.

A Rome, où les processus de négociations sont les plus intenses, un travail de reconnaissance et planification sur les emprises militaires est entrepris par municipalité (dans le bureau chargé du plan). En plus qu'à élaboration de projets, ce travail doit fournir une base de négociation, permettre de « *comprendre de quoi on pouvait discuter* », pour reprendre les mots de l'adjoint de l'époque. Ce travail d'ampleur amène à la formulation d'un accord-cadre, signé en 2001 par la municipalité et le ministère de la Défense qui s'engagent à promouvoir la transformation de 5 sites aux portes du centre historique. Un nouvel accord est ensuite conclu en 2010, avec cette fois l'objectif de transformer 10 sites, mais non plus seulement pour la réalisation de services publics, mais également pour la vente de certaines emprises à des acteurs de l'immobilier résidentiel. Cette finalité consensuelle sur la vente est liée aux besoins de liquidité tant du ministère de la Défense que de la commune de Rome, qui est à ce moment obérée par une dette conséquente<sup>58</sup> et qui bénéficierait d'une partie des recettes en échange du travail de modification du zonage dans le plan d'urbanisme.

A Tarante, les années 2005-2011 sont également caractérisées par l'émergence d'un nouveau mode de relation entre la ville et la Marine, avec une multiplication de moments de rencontre, qui sont engagés et recherchés par les deux parties. La Marine élabore et publicise un plan de rationalisation des sites militaires dans la ville qui sert de base de négociation pour des ajustements des projets réciproques. Ce système de relations et ajustements semble ainsi préfigurer un échange de ressources matérielles, par la vente, ou l'achat, ou l'échange des biens. Udine est enfin le cas où les liens sont les plus distendus. En effet, le gouvernement urbain formule des demandes de cession de certains sites militaires qui sont adressées au ministère de la Défense. Les négociations sont néanmoins menées par le gouvernement régional, dans le cadre des débats sur le transfert de compétences et ressources en application du statut de l'autonomie régionale. Les biens militaires sont donc traités dans ces négociations non seulement comme une affaire urbaine, mais également comme une composante du transfert de gestion, de l'État à la région, du domaine maritime, fluvial et routier. Ces négociations aboutissent à deux décrets qui, en contradiction avec les orientations de la politique nationale, transfèrent

---

57 OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale. Progetto di valorizzazione turistico-culturale, con attività di riqualificazione urbana, nell'area di Taranto. Ricognizione di elaborati, atti e procedure per la valutazione degli aspetti realizzativi e finanziari*, Bari, Regione Puglia – Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2007 ; CERVELLERA A., *Intervento su nave museo e riuso turistico della Stazione Torpediniere*, Taranto, Democratici di sinistra – Federazione provinciale Taranto, 2004 ; CERVELLERA A., *Relazione « Progetto di città »*, Taranto, Comune di Taranto, 2009.

58 A ce moment, la dette de la commune est autour de sept milliards d'euros.

gratuitement à la région environ 300 lots de sites militaires à l'abandon.

### **2.3. *Un centre national extracteur et des villes sans ressources : les échecs des accords locaux***

Les restructurations des armées et les nouvelles politiques urbaines modifient en partie les relations entre villes et État : contrairement au passé, les armées sont engagées dans de nouvelles négociations, qui ont lieu dans les villes et où il est question de la poursuite de politiques urbaines tout autant que d'objectifs nationaux. Néanmoins, les négociations et accords illustrés plus haut échouent. Il n'y a pas de reconversion systématique des sites militaires pour des réutilisations civiles définies conjointement. Ceci s'explique par les objectifs et ressources réciproques des acteurs impliqués. Les modes d'interventions de l'État dans les villes sont marqués par des objectifs de production de revenus par la vente. Dans ces accords, les contraintes financières du budget des armées poussent à des objectifs de maximisation des recettes tirées de ventes. Dans les mots d'un dirigeant de l'administration centrale du ministère, il s'agit de « *chercher à mettre le bien sur le marché avec des conditions d'usage, donc avec une destination d'urbanisme, qui vont permettre la destination commerciale maximale* » (Entretien, Rome, service infrastructures de la défense). Dans cette stratégie qui s'appuie sur la maximisation de la rente urbaine, donc, les emprises localisées dans les marchés fonciers urbains tendus prennent donc une importance particulière pour les armées. C'est ce qui a lieu, dans les trois cas traités ici, surtout pour Rome. Plus généralement, les ventes sont attendues comme ce qui va permettre de réaliser d'autres travaux jugés comme nécessaires et de mener à bien la rationalisation locale des implantations.

Face aux attentes des armées, les gouvernements urbains n'ont pas les ressources financières pour acheter ces biens aux prix souhaité par le ministère de la Défense et pour y réaliser des projets et équipements publics. Malgré l'existence de « *un plan, une banque d'idées* » et de « *projets* », comme le relatent tous les acteurs politico-administratifs des villes, les transformations des sites militaires par les gouvernements urbains sont mises en attente par manque de ressources financières. En effet, les capacités d'investissement des gouvernements locaux sont aujourd'hui très limitées, dans un contexte de coupes de transferts de l'État et de politiques de contrôle des déficits des gouvernements infranationaux. À ces contraintes budgétaires ordinaires, s'ajoutent les crises connues par certains gouvernements urbains. Dans les cas de Tarente et de Rome, les dettes municipales sont importantes et ont donné lieu à des interventions étatiques pour le redressement des finances locales (entre 2005 et 2007 à Tarente et en 2010 à Rome).

Par ailleurs, dans ce cadre de négociations structuré par des stratégies extractives des armées et des faibles capacités financiers des gouvernements urbains, la possibilité que des investisseurs privés se substituent aux gouvernements urbains pour produire les recettes espérées est soit improbable, soit elle rentre en conflit avec les objectifs des politiques locales. A Udine comme à Tarente, l'existence d'investisseurs privés intéressés aux sites militaires est vue comme peu probable. A Udine, l'appel à manifestation d'intérêts pour la reconversion d'une caserne n'a eu aucune réponse de la part d'investisseurs privés. Le terme « *crise* », dans tous les entretiens, est celui qui recouvre ces difficultés et renvoie donc tout autant au manque de ressources des municipalités qu'à la stagnation des marchés immobiliers. Dans les cas d'Udine et de Tarente, donc, les échecs des négociations et des projets se comprennent dans le cadre d'une politique

d'extraction de ressources par les armées, de l'absence de ressources financières par les gouvernements urbains et de la stagnation du marché immobilier. À Tarente, une fois élaborées les orientations générales des projets, leur peaufinage et leur mise en œuvre ne sont pas engagés. A Udine, le seul projet réalisé porte sur un des biens transférés gratuitement de l'État à la région (puis de celle-ci à la commune). Une caserne aux abords du centre-ville peut être reconvertie par la commune en siège pour les associations de quartier et parc public parce que les charges foncières sont nulles et le bâti ne requiert pas de transformations majeures.

A Rome, les échecs des accords locaux se donnent à voir de manière un peu différente. Dans cette ville, en effet, certaines emprises dont la morphologie se prête à une démolition/reconstruction facile et qui sont localisées dans les quartiers centraux ou qui connaissent des dynamiques de requalification (le centre historique, le quartier *Flaminio*) sont vues comme pouvant attirer des investissements privés. Ici, donc, tant l'accord de 2001 que celui de 2010 s'enlisent dans les conflits sur les critères de modification des zonages des sites militaires inscrits au plan d'urbanisme, donc sur la maîtrise de la rente urbaine par la municipalité. Ils bloquent plus précisément sur les quotas d'emprises destinés respectivement aux finalités de services urbains, donc à une faible valorisation foncière, et aux finalités de construction pour la mise sur le marché, devant au contraire permettre au ministère de la Défense de dégager des recettes. D'une part, ce dernier poursuit des objectifs de valorisation maximale des sites, difficilement conciliables avec leur réutilisation publique. De l'autre, comme l'explique l'adjoint au maire en 2010, « *la valorisation économique maximale, elle est incompatible avec la mixité de fonctions, la valorisation économique maximale ne paie pas son tribut aux besoins de l'urbanisme* » (Entretien, Commune de Rome).

Dans les trois cas, enfin, les gouvernements urbains ne disposent pas de ressources politiques leur permettant de contraindre le ministère de la Défense à engager des négociations stables dans le temps qui aboutiraient à des ententes consensuelles sur les prix de cession et sur les critères de révision des plans d'urbanisme. Un adjoint au maire récapitule « *Et le problème est qu'en ce moment il n'y a pas de main publique locale qui soit assez puissante pour dire à la défense "maintenant tu pars"* » (Entretien, Rome, adjoint au maire). Ainsi, malgré la reconnaissance d'un intérêt partagé, les objectifs et les ressources réciproques rendent difficile de dépasser la simple phase de projet et rendent l'aboutissement de l'action publique urbaine impossible.

Certes, les restructurations sectorielles et l'augmentation des responsabilités urbaines ouvrent de nouvelles possibilités pour l'élaboration de trajectoires de développement urbain indépendantes des spécialisations fonctionnelles militaires. Néanmoins, l'échec des politiques urbaines montre qu'il n'y a pas, en Italie, une reconfiguration des relations villes/État dans le sens plus négocié et plus horizontal qu'une interdépendance accrue de ressources pourrait laisser imaginer.

### **3. Restructurations de l'État et nouvelles demandes des périphéries**

Cette dernière section montre comment se ré-articulent les relations entre villes et État, compte tenu des échecs des accords horizontaux illustrés plus haut. Les modes de représentations des intérêts et la loyauté des territoires vis-à-vis du centre national sont redéfinis, ainsi que le mode d'intervention de l'État dans les territoires. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques urbaines, on observe deux modes de recomposition des relations

entre villes et État. Quand les politiques urbaines locales sont consensuelles sur les objectifs vis-à-vis de la spécialisation militaire, on observe une autonomisation du gouvernement urbain qui passe par la redéfinition de la loyauté au centre national et l'absence de négociations avec celui-ci (Udine) (3.1). Quand les objectifs et les moyens des politiques urbaines sont conflictuels, on observe de nouvelles revendications par les villes vis-à-vis du centre national (Rome, Tarente) (3.2). Cette nouvelle forme prise par les mobilisations territoriales a des effets sur les modes d'intervention de l'État. En effet, à côté du retrait territorial des armées lié aux restructurations sectorielles et aux contraintes budgétaires qui, comme il a été montré, est le mode principal de l'intervention de l'État dans les territoires, il y a un deuxième mode d'intervention étatique qui relève de la gestion ponctuelle des crises des périphéries, ces crises étant elles-mêmes en partie liées à la restructuration de l'État.

### 3.1. *L'autonomie sans négociations : la divergence villes/État*

En revanche, et ceci fera l'objet du reste de l'article, dans le cadre des restructurations sectorielles et de l'augmentation des responsabilités urbaines, la reconfiguration des relations entre villes et État prend deux formes : l'autonomisation des territoires infranationaux sans négociations ou de nouvelles demandes au centre national avec des interventions ponctuelles de ce dernier. Dans le premier cas, quand les objectifs et les moyens des politiques urbaines sont consensuels, la réalisation de ces politiques qui redéfinissent une trajectoire de développement urbain non plus liée aux spécialisations fonctionnelles définies par l'État se fait sans négociations avec l'État. La loyauté aux fonctions nationales est redéfinie et il n'y a pas de relations à l'État.

Ceci est le cas à Udine. Il a été souligné plus haut, le changement de la ville depuis les années 1990 est fortement lié à l'essor de l'Université. L'établissement universitaire passe de 7 000 inscrits en 1990 au nombre actuel d'environ 16 000. Portée par les liens entre l'établissement supérieur et les acteurs économiques industriels et bancaires locaux, cette fonction universitaire marque une trajectoire de développement urbain, présent et futur, qui est fortement consensuelle. L'élection en 2008 d'un maire de centre-gauche qui a été le recteur pendant les années 2000 consacre la place acquise par l'université dans la ville. Il en est de même pour un certain nombre de projets portés conjointement par l'université, les banques et les industries et les collectivités locales<sup>59</sup>.

La fonction militaire nationale que recouvre cette ville, et qui existe pourtant encore, est fortement redimensionnée, ce qui constitue une redéfinition de la loyauté de la ville au territoire national et de son appartenance à ce dernier. L'élaboration des politiques et de plans de développement stratégique et d'urbanisme est le moment de fabrication d'un nouveau projet de développement urbain « post-militaire ». Le récit chronologique qui organise ce projet fournit d'abord une interprétation du passé, résumé par la formule « *Udine, ville militaire et marchande* »<sup>60</sup>. Il affirme ensuite le déclin d'une spécialisation fonctionnelle déterminée par le centre politique national qui en faisait une ville de garnison en protection d'une frontière. La construction du futur de la ville « *post-militaire* »<sup>61</sup> est appuyée sur la nouvelle fonction de celle-

---

59 Le principal projet conjoint est la création d'une nouvelle zone d'activité pour l'agglomération, le parc scientifique-technologique « *Luigi Danieli* », où sont implantés à la fois des entreprises, des laboratoires de recherche universitaires et plus récemment le district industriel des technologies numériques.

60 COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato – Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, Udine, 2011.

61 *Ibid.*

ci comme nœud entre Europe occidentale et orientale. « *Udine, ville européenne* » est le maître-mot du programme<sup>62</sup>. De même, les documents stratégiques du plan soulignent qu'« *avec l'ouverture des frontières, Udine n'est plus la périphérie d'Italie et prend une position centrale par rapport aux nouvelles géographies européennes* »<sup>63</sup>. Les spécialisations fonctionnelles de la ville relèvent désormais d'une capacité de développement issue des liens entre l'université et le socle industriel de l'agglomération. Dans ce récit, donc, le retrait des armées a été résolu de manière « *naturelle* », pour reprendre les mots d'une élue, par la croissance de l'université. Par exemple, la population urbaine militaire qui était une source de richesse commerciale est remplacée par celle estudiantine, dont les consommations ne sont pas fondamentalement différentes.

Les relations et les modes de représentations des intérêts urbains vis-à-vis de l'État sont également redéfinis. Après les échecs des accords, il n'y a plus de demandes adressées au ministère de la Défense qui portent sur les sites militaires. « *On ne va pas les chercher* », explique l'adjointe à l'urbanisme en 2011. Les politiques urbaines sur les sites militaires formalisent cette logique de non-relation et non-intervention. Dans le plan d'urbanisme élaboré en 2008 et approuvé en 2010, les sites militaires sont volontairement laissés à l'écart du travail de planification. Par conséquent, à Udine, le gouvernement municipal poursuit une stratégie de développement local qui fait de la ville un pôle universitaire utile au tissu industriel local ; cette autonomisation de la fonction nationale n'entrave pas les réorganisations des armées qui se restructurent laissant les sites inutiles à l'abandon. Il n'y a plus, dans ces deux dynamiques, de relations entre ville et État.

### **3.2. La redistribution ponctuelle, deuxième facette du retrait de l'État**

La deuxième forme prise par cette recomposition des liens entre villes et État et celle de nouvelles revendications par les villes vis-à-vis du centre national et de nouvelles interventions par ce dernier. Quand les objectifs et les moyens des politiques urbaines sont conflictuels, ces conflits étant en partie liés aux recompositions de l'État (Rome, Tarente), on observe de nouvelles demandes au centre national. L'État central est vu comme le lieu et l'instance où se trouvent les ressources nécessaires à ces politiques et où les conflits dans les politiques urbaines peuvent trouver une recomposition. Ainsi, il y a un deuxième mode d'intervention étatique qui relève de nouvelles allocations de ressources. Cette forme d'intervention est ponctuelle et sert à la gestion des crises des périphéries, dans le cadre du processus général de retrait territorial lié aux restructurations sectorielles et aux contraintes budgétaires.

Ceci est le cas à Tarente et à Rome. Ici, les gouvernements urbains parviennent pas à élaborer un consensus local sur les objectifs des politiques urbaines vis-à-vis des restructurations de l'État. Dans les cadres des nouvelles compétences urbaines et modes d'élection des maires, ces gouvernements urbains sont à la fois trop fort par rapport aux sociétés urbaines qu'ils représentent et devant lequel ils sont *accountable* et trop faible pour parvenir construire une vision partagée d'un intérêt urbain autour duquel organiser l'action et recomposer des intérêts et des demandes locales divergentes. A Tarente, la définition du futur de la ville de Tarente est

62 HONSELL F., *Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato di Sindaco della città di Udine 2008 – 2012. Per rendere Udine una città modello protagonista nell'Europa del Ventunesimo secolo*, Udine, Udine, 2008.

63 COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato – Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, op. cit.

fortement conflictuelle depuis le milieu des années 2000, avec l'affrontement de différents groupes porteurs de visions distinctes et parfois opposées, qui mettent sous tension le mode de développement classique de la ville adossé aux activités étatiques et à la grande industrie. Il a été montré, certains acteurs proposent des projets qui prônent la croissance touristique. Plus généralement, on voit apparaître émergence d'une opposition structurée aux activités de la grande industrie, qui va déboucher dans un conflit judiciaire et polariser le débat tarentin sur le soutien ou l'opposition à la sidérurgie. Du milieu des années 2000, un réseau d'associations engagées sur le thème de la pollution à Tarente travaille à la récolte et la divulgation de données scientifiques concernant les taux d'agents polluants dans l'environnement, puis à prouver les liens entre ceux-ci, l'établissement sidérurgique et les taux d'occurrence de maladies et de mortalité dans la ville<sup>64</sup>. Une loi régionale de 2008 introduit de nouvelles limites contre les émissions de dioxine auxquelles l'entreprise sidérurgique ILVA devrait s'adapter. En 2012, une sentence judiciaire ordonne la fermeture de l'établissement en violation de ces normes et condamne une partie des cadres de l'entreprise. Depuis la sentence judiciaire de 2012, toute hypothèse de développement de la ville est liée à une prise de position concernant l'avenir du site sidérurgique, entre l'hypothèse d'une fermeture et donc de la transformation radicale de la structure économique et sociale de la ville et celle de la conservation du site dans son intégralité, accompagnée d'investissements pour la réduction des émissions polluantes. Ce conflit, tout en renforçant les projets politiques qui vont dans le sens d'une différenciation des monocultures industrielle et militaire a également pour effet d'exacerber la difficulté à élaborer toute représentation partagée du développement urbain.

A Rome, les conflits portent sur les objectifs et les moyens de la politique locale d'urbanisme, dont on a vu l'importance dans les politiques publiques et les conflits sociaux dans cette ville. Ici, à la fin des années 2000, lorsque les négociations sur l'application du deuxième accord entre la ville et les armées sont en cours, est créé un réseau d'associations nommé « *Comitato per l'uso pubblico delle caserme* » (Comité pour l'usage public des casernes) dont la principale revendication est le maintien de l'usage public des sites militaires. Ce réseau est le produit de la convergence d'un ensemble de groupes existants qui, depuis le début des années 2000 et les premiers projets municipaux, ont investi à différents titres le thème et les espaces militaires<sup>65</sup>. Il dispose de ressources relationnelles et d'expertise, ainsi que d'une capacité de mobilisation importante qui se donne à voir dans une succession d'événements publics et d'assemblées pendant les années 2011-2012. L'émergence de mobilisations locales opposées à la privatisation des sites militaires amplifie le risque politique associé à la modification des zonages dans le plan d'urbanisme par la municipalité. De plus, l'union entre différents groupes

---

64 Tarente est la ville italienne où les émissions industrielles dans l'atmosphère sont les plus élevées. L'industrie ILVA produit 92 % du total des émissions italiennes de dioxine. La mortalité infantile dans la zone à proximité de l'usine est 20 % plus élevée que dans le reste de la région. L'occurrence de cancers est également au-dessus des moyennes. Les émissions dans l'atmosphère sont le polluant principal, auxquels s'ajoutent les poussières soulevées par les zones de stockage des minéraux qui, dans cet établissement, ne sont pas couvertes.

65 Au début de la décennie l'association *Viviamo Vitinia* est créée pour demander la création d'un parc à la place du site militaire dans le quartier homonyme. En 2003, l'entrepôt de *Porto Fluviale* est occupé par une trentaine des familles (puis devenues une centaine) qui sont soutenue par le *Coordinamento cittadino di lotta per la casa* (mouvement historique de la lutte pour le logement à Rome). En 2007, est fondée l'association *Campo Trincerato Roma* dont le but est de lancer un parcours de requalification du fort Bravetta, un des lieux de mémoire de la Résistance, qui ensuite élabore un ensemble de propositions politiques et architecturales concernant la conversion de l'ensemble du système des forts militaires. À la fin des années 2000 naît un comité de quartier autour de Forte Boccea (puis appelé *Forte Boccea Bene Comune*) dans le but d'obtenir la conversion du fort, prison militaire à l'abandon, en services publics de quartier.

s'accompagne d'une montée en généralité : la question des sites militaires est construite comme un problème de territoire urbain et non de quartier et dans une critique d'ensemble des choix locaux en matière d'urbanisme. Le mouvement sur les casernes s'insère ainsi dans une conflictualité diffuse sur les transformations de l'espace romain, opposant une panoplie de groupes organisés à la municipalité de centre droit, élue en 2008<sup>66</sup>.

En l'absence de solutions locales, les deux gouvernements urbains élaborent de nouvelles demandes adressées au centre politique national, vu comme les lieux où se trouvent les ressources politiques et financières nécessaires à résoudre les conflits urbains. Ces nouvelles demandes au centre deviennent le lieu où un intérêt urbain relativement cohésif, que l'on ne trouve pas au niveau local, est construit à partir d'une renégociation de la place de la ville dans le territoire national. Le cas de Tarente est particulièrement parlant. À partir de la fin des années 2000, on observe des mobilisations des élus tarentins – de la municipalité et de la province – au centre national pour une demande d'intervention gouvernementale pour la ville de Tarente. L'ensemble des revendications est formulé dans le terme des liens entre la ville et l'État. Il s'agit de souligner les responsabilités de l'État dans la situation de Tarente. Les activités nationales stratégiques qui y ont eu lieu depuis plus d'un siècle sont représentées comme ayant empêché un développement urbain alternatif et leurs restructurations et externalités sont tenues pour responsables de la crise économique et environnementale. Les politiques publiques urbaines qui doivent permettre d'éloigner la ville de ces spécialisations fonctionnelles nationales doivent en même temps bénéficier de ressources octroyées par l'État, à titre de compensation de sa contrainte historique.

Des demandes similaires sont formulées à Rome, bien que de façon plus épisodique. Leur cadrage est celui du « *nœud de la capitale* », pour reprendre les mots d'un ancien adjoint au maire, c'est-à-dire la négociation des ressources de la commune de Rome, comme capitale de l'État. La loi pour *Roma Capitale* de 1990 prévoyait l'institution de financements supplémentaires pour la ville, qui devaient représenter une forme de participation de l'État aux dépenses et aux contraintes locales associées à la fonction de capitale. Dix ans après, la Cour des comptes dressait le constat d'un ensemble de difficultés dans la mise en œuvre et les financements de cette loi<sup>67</sup>. Ainsi, les demandes des élus romains portent sur l'octroi de ressources financières et foncières (y compris les sites militaires), devant permettre à la commune à la fois de gérer une fonction de capitale qui n'a perdu de poids et de mener à bien des politiques urbaines définies localement et en réponse à des demandes locales, dans le cadre des compétences et des responsabilités municipales accrues.

Dans les deux cas, cette reformulation par les villes du rapport au centre national produit des interventions ponctuelles de l'État. Ces interventions constituent une redistribution des ressources du centre vers les périphéries, mais dont le caractère est ponctuel et limité dans le temps. Elles permettent alors à l'État de gérer les moments où la conflictualité est la plus aiguë, sans pour autant infléchir le processus général de restructuration sectorielle et budgétaire. À Tarente, par la sentence judiciaire qui ferme l'établissement industriel qui réalise un tiers de la production nationale d'acier, le problème du développement de la ville est inscrit aux agendas

---

66 Une recherche publiée en 2011 sur les mobilisations autour de la transformation de l'espace urbain et des services publics locaux dans l'aire métropolitaine romaine a compté, depuis 2005, 128 mobilisations dont 73 étaient dans la commune de Rome. Voir : D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Roma, Ediesse, 2011.

67 CORTE DEI CONTI, *Relazione concernente lo stato degli interventi previsti nel programma per Roma Capitale (legge 15 dicembre 1990, n. 396) negli esercizi dal 1990 al 1999*, Roma, CdC, 2001.

médiatiques et politiques nationaux. Il s'ensuit une intervention de l'État dont le cœur est constitué par l'allocation de ressources et la mise en place d'un système *ad hoc* destiné à la dépollution des fonds marins et des sols. Elle est associée à d'autres plus petites mesures, parmi lesquelles la cession gratuite de quelques sites militaires pour faire face à de besoins immédiats de parkings et de logement. A Rome, également, un nombre restreint de sites militaires est cédé quasi-gratuitement par le ministère de la Défense pour la réalisation de projets ponctuels.

### **Conclusion**

A travers l'étude de ce qui se joue autour de la présence militaire dans les villes cet article questionne l'évolution des relations entre villes et État en Italie. En partant des travaux sur le renforcement des villes comme échelles de la régulation politique et de l'action collective et, plus généralement, ceux sur la territorialisation de l'action publique, nous avons l'hypothèse que le changement des villes militaires était, dans un contexte de retrait des armées, de plus en plus expliqué par les politiques des gouvernements urbains. Nous attendions donc à des relations plus négociées entre villes et État autour de la présence des armées. Or, l'étude des cas de Rome, Udine et Tarente amène à revenir sur cette hypothèse. En effet, les politiques urbaines élaborées par les villes pour la reconversion des sites militaires sont en très large partie des échecs. Malgré le fait qu'une convergence partielle d'objectifs et une interdépendance de ressources amènent à l'émergence de nouvelles relations, aucun accord local n'aboutit. Il n'y a pas de relations partenariales stabilisées autour de la transformation des sites militaires.

Ce que nous observons dans le cas des armées n'est donc pas l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux entre acteurs interdépendants. En revanche, le cas des restructurations des armées dans les villes montre à la fois que les modes de réorganisation du centre national dans les territoires sont essentiels pour expliquer le changement des villes et que le centre politique national demeure le lieu et l'arène où sont demandées et échangées de ressources. Les villes n'ont pas la capacité de transformer les espaces militaires, en raison à la fois du manque de ressources financières et des instruments de l'État qui ont l'effet de défavoriser, plus que d'inciter, les politiques publiques locales. Les modes de représentations des intérêts et la loyauté des territoires vis-à-vis du centre national en sont redéfinis. On observe une différenciation entre des stratégies d'*exit* (Udine), d'une part, et de nouvelles demandes de retour de l'État (Rome et Tarente), d'autre part.

Plus précisément, comparant une période de dynamique centralisatrice et d'expansions des activités de l'État avec la période actuelle de contraction des activités de l'État et de décentralisation, l'article montre le renversement du fonctionnement des mobilisations des villes face à État. Dans l'après guerre, nous sommes dans une situation caractérisée par une dynamique centralisatrice d'expansion de ses domaines d'intervention de l'État et des compétences limitées de gouvernements locaux (limitation de l'*exit*). Les relations entre villes et État autour de la présence des armées sont de non-intervention par des gouvernements urbains relativement faibles et bénéficiant de la présence d'emplois et d'activités d'État. On observe donc des mobilisations vis-à-vis du centre seulement lorsqu'ils existent au niveau local des forces politiques autour du clivage centre/périphérie. Dans ces cas, les relations entre villes et État portent sur la négociation de l'autonomie des périphéries par rapport au centre.

Tab 1 : Le renversement des relations villes/État dans la gestion de la présence militaire

État/territoires		Centralisation	Retrait
<b>Conflits villes /État</b>	<i>Mobilisations des villes</i>	Si partis politiques sur le clivage centre/périphérie	Si impasse des politiques urbaines / conflits localisés
	<i>Réponse de l'État</i>	Négociation de l'autonomie des périphéries	Gestion de crises ponctuelles
<b>Absence de conflits villes /État</b>		Loyauté redistributive	Autonomisation sans négociations

Dans le cadre du retrait des armées et de nouvelles responsabilités urbaines, nous observons de nouvelles mobilisations des villes vis-à-vis de l'État dont le fonctionnement est inversé par rapport au passé. En effet, dans ce cadre de restructurations sectorielles et budgétaires de l'État et de délégation des responsabilités aux territoires infranationaux, la présence des armées devient un objet de mobilisations et de conflits par les villes vis-à-vis du centre non plus dans des logiques autonomistes ou en opposition à la pénétration par l'État, mais dans l'objectif d'obtenir des ressources supplémentaires pour réaliser des politiques urbaines et résoudre des conflits locaux. On observe de nouvelles demandes au centre quand l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines sont problématiques. Nous observons donc une demande de modification des logiques de retrait de l'État et de retour de celui-ci qui est celle de gouvernements urbains dont les responsabilités accrues ont donné lieu à l'élaboration de nouveaux projets et politiques, mais qui ne disposent pas de ressources financières et politiques suffisantes pour les mener à bien. Cette demande d'État est donc une demande de solutions à ces conflits que les restructurations-mêmes de l'État et les ressources limitées des gouvernements urbains ont contribué à créer. De même, les logiques de la non-intervention par les gouvernements urbains ont également changé. La non-intervention des gouvernements urbains n'est plus le fait d'une loyauté vis-à-vis du centre national qui distribue des ressources, mais d'une autonomisation des logiques de développement local par les gouvernements locaux qui disposent de ressources suffisantes et qui se fait, dans le cadre du retrait de l'État et de nouvelles responsabilités des villes, sans besoin de négociations.

Enfin, les réponses par le centre national se modifient, car elles ne relèvent plus d'une nécessité de négocier et limiter l'autonomie des périphéries, mais d'assurer les restructurations des secteurs et les contraintes budgétaires. C'est pourquoi, à côté du retrait des armées, on observe un deuxième mode de gouvernement qui relève de l'intervention ponctuelle pour résoudre les crises et les contradictions créées par les politiques de la pénurie. C'est la manière de l'État italien de gérer de façon contingente les crises des périphéries tout en assurant le retrait de ses activités et secteurs. Cette gestion « de crise » n'a donc, finalement, rien d'extraordinaire, parce qu'elle est la deuxième facette de la mise en œuvre d'un retrait matériel et financier de l'État et fait donc partie de la gestion ordinaire des restructurations de celui-ci.

D'une certaine manière, le centre national garde donc en Italie ce rôle « grand intermédiaire financier » qu'il a joué historiquement<sup>68</sup>. Ce maintien du centre est d'autant plus

68 CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, op. cit., p. 95.

intéressant qu'il a lieu dans un pays pour lequel on a souligné la faible capacité du centre national à organiser les territoires et dans lequel, donc, on aurait imaginé un essor important des politiques urbaines. En même temps, les logiques et les modes d'intervention de l'État dans les territoires ne s'apparentent pas non plus à ce qu'on a décrit pour le cas français avec les termes de « gouvernement à distance »<sup>69</sup>, à savoir une allocation compétitive des ressources par l'État permettant à ce dernier de garder un contrôle sur les agendas et les politiques urbaines dans un système décentralisé. En effet, cet objectif d'orienter l'action des gouvernements urbains semble dans le cas italien largement absent. Dans le cas étudié, nous n'observons pas de projet territorial national élaboré par l'État et auquel il s'agirait d'harmoniser les politiques locales. La logique dominante dans les territoires est celle d'organisation de la pénurie.

### **Bibliographie**

- ALLUM P., « Le double visage de la Démocratie chrétienne », *Politix*, 1995, vol. 8, n° 30, p. 24-44.
- BADIE B. et P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.
- BALDI B. et G. BALDINI, « Italia », *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 69-112.
- BARBAN P., *Storia della pianificazione nella Regione Friuli Venezia Giulia: dimensioni e connessioni per mantenere le funzionalità degli ecosistemi naturali*, Monfalcone, EdicomEdizioni, 2005.
- BARTOLINI S., *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- BATTISTELLI F., *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping (Collana di sociologia militare)*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- BOBBIO L., « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e mercato*, 2000, n° 1, p. 111-142.
- BOËNE B. et C. DANDEKER, *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, 1998.
- BRENNER N., *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford New York, Oxford University Press, USA, 2004.
- CALIGARIS L., « La politica militare », *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 65-82.
- CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONE IV DIFESA, *Indagine conoscitiva sulle servitù militari*, Roma, Camera dei Deputati, 2006.
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- CASSESE S., *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- CASSESE S. et C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, Bologna, Il mulino, 1994.
- CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA, *Le problematiche di impatto socio-ambientale delle attività addestrative, operative, logistiche e di supporto delle FF.AA. nelle prospettive di sviluppo degli anni duemila*, Roma, CASD, 1997.
- CERVELLERA A., *Relazione « Progetto di città »*, Taranto, Comune di Taranto, 2009.
- CERVELLERA A., *Intervento su nave museo e riuso turistico della Stazione Torpediniere*, Taranto, Democratici di sinistra - Federazione provinciale Taranto, 2004.
- COMUNE DI UDINE et C. CALVARESI, *Nuovo Piano Regolatore Generale Comunale, Allegato –*

69 EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

*Ascolto e partecipazione. La partecipazione a scala di Sistema Urbano Udinese*, Udine, 2011.

CORTE DEI CONTI, *Relazione concernente lo stato degli interventi previsti nel programma per Roma Capitale (legge 15 dicembre 1990, n. 396) negli esercizi dal 1990 al 1999*, Roma, CdC, 2001.

COTICCHIA F. et F.N. MORO, « Transforming the Italian Armed Forces, 2001-13 », *The International Spectator*, 2014, vol. 49, n° 1, p. 133-148.

CREMASCHI M., « Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa », *Società Italiana di Scienza Politica, XXIV Convegno*, 2010, p. 1-19.

CROSTA P., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1998.

D'ALBERGO E. et G. MOINI, *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Roma, Ediesse, 2011.

D'ANELLI A.F., *Comitati Misti Paritetici previsti dalla Legge 898/76. Armonizzazione degli interessi unitari della Difesa con gli interessi delle comunità locali*, Roma, Centro Alti Studi per la Difesa, Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, 2004.

DEMOCRAZIA CRISTIANA DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, « Per una nuova legislazione sulle servitù militari », *Documenti a carico del Comitato Regionale della D.C.*, 1970, n° 2, p. 23-32.

DRIGANI M.O., « Le servitù militari con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia. Memoria presentata nell'adunanza del 13 febbraio 1976 », *Atti dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Udine*, 1976, III.

DUPUY C., *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques et Università degli Studi Milano Bicocca, Paris, 2010.

EPSTEIN R., *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

FERRAROTTI F., *Roma da capitale a periferia*, Roma, Laterza, 1970.

FERRERA M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

FINER S.E., « State and Nation Building in Europe: the Role of the Military », C. TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163.

LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi, 2006.

GOLDSMITH M.J. et E.C. PAGE, *Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism*, New York, Routledge, 2010.

GRIDEL P., *Integrazione funzionale e ambientale dei presidi militari dismessi*, Tesi di Laurea in Ingegneria dell'Università di Udine, Udine, 2002.

HIRSCHMAN A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

HONSELL F., *Linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato di Sindaco della città di Udine 2008 - 2012. Per rendere Udine una città modello protagonista nell'Europa del Ventunesimo secolo*, Udine, Udine, 2008.

ILARI V., *Storia del servizio militare in Italia. Volume II. La nazione armata (1871 - 1918)*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici. Rivista Militare, 1990.

INSOLERA I., *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2011.

ISERNIA P., « Bandiera e risorse: la politica estera italiana negli anni Ottanta », *Il Gigante dai piedi di argilla: la crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 139-188.

JOANA J., *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

JOHN P., *Local Governance in Western Europe*, London, SAGE Publications Ltd, 2001.

KAZEPOV Y., *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Farnham ;

- Burlington, VT, Ashgate Publishing Limited, 2010.
- KEATING M., « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, 2008, vol. 31, n° 1-2, p. 60-81.
- KEATING M., « The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1997, vol. 15, n° 4, p. 383-398.
- LABLANCA N., *Istituzione militare in Italia. Politica e società*, Milano, Unicopli, 2002.
- LAZAR M., « Testing Italian democracy », *Comparative European Politics*, mai 2013, vol. 11, n° 3, p. 317-336.
- LIPPI A., « Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side-effect Approach », *Local Government Studies*, 2011, vol. 37, n° 5, p. 495-516.
- LIZZERO M., « Servitù militari: abolizione dei vincoli, non contropartite », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 3, p. 46-50.
- MATTIONI P., « Quanto costano al Friuli le servitù militari. Un tentativo di stima. », *La Panarie. Rivista Friulana*, 1969, n° 2, p. 14-18.
- MELIS G., « L'amministrazione », *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995, p. 187-252.
- MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI, *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989.
- MINISTERO DELLA DIFESA, *Modello di Difesa. Lineamenti di Sviluppo delle FF.AA. negli Anni '90*, Roma, Ministero della difesa, 1991.
- OSTILLIO M., *Comunicazione alla giunta regionale. Progetto di valorizzazione turistico-culturale, con attività di riqualificazione urbana, nell'area di Taranto. Ricognizione di elaborati, atti e procedure per la valutazione degli aspetti realizzativi e finanziari*, Bari, Regione Puglia - Assessorato Turismo e Industria Alberghiera, 2007.
- PAGE E.C. et M.J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Oxford, SAGE Publications, 1987.
- PANEBIANCO A., « Il paese disarmato », *Il Mulino*, 1993, n° 5, p. 898-904.
- PANEBIANCO A., « La politica estera italiana: un modello interpretativo », *Il Mulino*, 1977, n° 6, p. 845-879.
- PANUZI R. et M. D'UBALDI, « La pianificazione e programmazione finanziaria della Difesa », *Informazioni della Difesa*, 2005, vol. 1, p. 49-53.
- PASQUIER R., *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- PECORARI P., *Il Friuli economico. 150 anni di storia*, Udine, Forum Edizioni - Camera di Commercio di Udine, 2011.
- PINSON G., *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.
- RHODES R.A.W. et V. WRIGHT, « Tensions in the Territorial Politics of Western Europe », *West European Politics*, 1987, vol. 10, n° 4, p. 1-20.
- ROCHAT G., « Strutture dell'esercito dell'Italia liberale: reggimenti di fanteria e bersaglieri », *Esercito e città dall'unità agli anni Trenta : atti del Convegno di studi, Perugia - Spoleto, 11-14 maggio 1988*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 21-54.
- ROCHAT G. et G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978.
- ROKKAN S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein*

- Rokkan*. Edited by Peter Flora, Stein Kuhnle, Derek Urwin, New York, Oxford University Press, 1999.
- ROMANELLI R., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli Editore, 1995.
- SCOTT A.J., « Resurgent Metropolis: Economy, Society and Urbanization in an Interconnected World », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, n° 3, p. 548-564.
- STRASSOLDO R., *Una vita da friulano. Contributo alla storia del movimento autonomista*, Campoformido, Ribis, 2012.
- STRASSOLDO R., *Sviluppo regionale e difesa nazionale*, Trieste, Edizioni LINT Trieste, 1972.
- TARROW S.G., *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- TILLY C., « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé », *Politix*, 2000, vol. 13, n° 49, p. 97-117.
- TILLY C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe: 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.
- TRIGILIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- VANDELLI L., *Sindaci e miti: Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale (Contemporanea)*, Bologna, Il mulino, 1997.
- VICARI HADDOCK S., « La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni », *Le nuove politiche sociali. Problemi dell'azione pubblica*, Roma, Carocci, 2005, .
- WOOLF S.J., *L'Italia repubblicana vista da fuori*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- WRIGHT V. et S. CASSESE, *La Recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.