

Urbanisation et risques naturels : le cas de la Vénétie

Chiara Barattucci

Les risques liés à une urbanisation excessive et mal adaptée aux conditions naturelles des territoires sont désormais bien connus. Pourtant, malgré les recommandations européennes et la mise en place de cadres réglementaires spécifiques, le cas de la Vénétie montre que les bonnes pratiques peinent à s'imposer.

Au cours des dernières années, la plupart des pays européens ont adopté des politiques volontaristes pour limiter la fragilisation du sol par une urbanisation excessive, susceptible d'amplifier les risques naturels, notamment hydrogéologiques¹. En Italie², dans un contexte de décentralisation de l'urbanisme et en l'absence d'une législation nationale en la matière, plusieurs régions ont pris des initiatives réglementaires et opérationnelles. Ainsi, en Vénétie – une des régions italiennes les plus riches en cours d'eau –, la loi régionale n° 11/2004 énonce que « l'utilisation de nouvelles ressources territoriales est consentie lorsqu'il n'existe pas d'autres alternatives à la réorganisation et la requalification du tissu urbain existant ». De même, l'un des objectifs majeurs du Plan territorial régional de coordination (PTRC) adopté en 2009, mais pas encore définitivement approuvé, est d'imposer un frein à l'urbanisation et de protéger les sols les plus vulnérables. Toutefois, malgré ces évolutions, l'urbanisation s'est poursuivie en Vénétie de manière indifférenciée, y compris dans des secteurs à risques, comme les lits mineurs et majeurs des cours d'eau. Comment expliquer ce décalage entre les intentions de la planification et la réalité des évolutions territoriales ?

Le rapport entre la « consommation de sol » et les risques naturels

Si l'*urban sprawl* européen des dernières décennies a été bien étudié (Richardson et Bae 2004 ; Barattucci 2006), un récent rapport de l'Agence européenne de l'environnement (EEA 2006) soutient que la dispersion urbaine demeure un phénomène encore largement ignoré par les pouvoirs publics. Dans ce rapport, l'urbanisation continue est présentée comme la cause majeure de la « consommation » des sols et des paysages, mais aussi de la perte de biodiversité et de bioperméabilité.

En Italie, pendant les dernières décennies du xx^e siècle, l'urbanisation diffuse et dispersée autour des centres urbains (Barattucci 2006) a souvent entraîné une consommation et une fragilisation importantes de ressources finies (Camagni *et al.* 2002 ; Salzano et Gibelli 2006). L'une des répercussions possibles de cette urbanisation est l'augmentation des risques hydrogéologiques par l'imperméabilisation du sol. Si, dans la plupart des cas, les éboulements et les inondations sont dus à des causes naturelles, ils sont néanmoins fréquemment amplifiés par une activité de construction

¹ Le risque hydrogéologique renvoie à la possibilité de catastrophes naturelles (éboulements et inondations) provoquées par l'instabilité des terrains et des cours d'eau, du fait de conditions météorologiques ou climatiques particulières. L'instabilité des terrains et des cours d'eaux est étroitement liée à l'occupation des sols (fragiles ou inadéquats) à des fins d'urbanisation.

² L'Italie est l'un des pays d'Europe où le risque hydrogéologique est très élevé, du fait de ses caractéristiques géomorphologiques et hydrographiques et de l'urbanisation massive des dernières décennies.

peu scrupuleuse. En effet, la multiplication de maisons, maisonnettes, hangars d'activités, mais aussi la construction d'équipements et d'infrastructures viaires modifient la perméabilité de la strate superficielle du sol, empêchent l'écoulement des eaux et amplifient les inondations dues surtout aux crues des fleuves (Gisotti et Benedini 2000).

Les risques naturels liés à une urbanisation diffuse et dispersée sont bien connus et plusieurs recherches italiennes sur la « consommation de sol »³ (Pileri 2009 ; Gardi *et al.* 2013) ont mis en évidence la vulnérabilité de cette ressource, qui a fait l'objet de transformations radicales depuis les années 1950.

L'urbanisation italienne de la seconde moitié du xx^e siècle et les lois d'urbanisme

La loi nationale en matière d'urbanisme de 1942, restée en vigueur tout au long du xx^e siècle, prétendait réglementer l'utilisation du sol par des plans communaux (*Piano regolatore generale*), fondés notamment sur le *zoning* (Mancuso 1978 ; Barattucci 2005 et 2013). En réalité, ces documents se sont rapidement révélés insuffisants pour encadrer les dynamiques d'urbanisation, notamment pendant les années du « miracle économique » italien (décennies 1950 et 1960). Dans tout le pays, une urbanisation massive a colonisé les plaines agricoles, les côtes, les collines, provoquant des déséquilibres écologiques importants, qui se manifestent de façon brutale à partir du milieu des années 1960 – éboulements d'Agrigente, *acqua alta*⁴ à Venise et crue de Florence⁵ (Campos-Venuti et Oliva 1993 ; Calabi 2005).

En 1967, la loi n° 765 apporte une première réponse en réglementant de façon plus restrictive l'activité de construction. Avant son entrée en vigueur, cependant, le gouvernement démocrate-chrétien impose un « moratoire » d'un an. Au cours de cette période, les promoteurs bénéficient d'une grande complaisance des autorités et parviennent à bâtir plus de six millions de pièces de nouveaux logements⁶ (Astengo 1970). Suite à cette frénésie immobilière, un décret interministériel (n° 1444/1968) introduit de nouvelles règles en matière de construction et de quantité minimale de services et équipements collectifs à prévoir dans chaque zone urbaine. Mais ce décret est encore largement fondé sur un principe de *zoning* en « zones homogènes » : ainsi, en théorie, les « zones agricoles » ne peuvent plus désormais accueillir que des bâtiments liés à l'activité rurale. Malgré ces avancées, ce texte ne parvient pas à empêcher la poursuite d'une urbanisation de plus en plus diffuse et dispersée, qui est souvent étroitement liée à différentes formes d'*abusivismo edilizio*⁷ (De Lucia 2013).

Depuis la fin des années 1980, certaines lois nationales ont spécifiquement concerné la « défense du sol » et la prévention des « risques hydrogéologiques » (lois n° 183/1989 et n° 365/2000). De même, l'objectif de limiter l'urbanisation est présent dans plusieurs Plans Territoriaux de Coordination Provinciale (PTCP) et dans certains Plans régionaux. Toutefois, l'urbanisation des campagnes italiennes s'est poursuivie à un rythme élevé. Au-delà de l'inadéquation des lois ou des

³ L'expression *consumo di suolo* est utilisée en Italie depuis les années 1980 (notamment à partir de la recherche It.Urb. dont il est question dans le présent article). Cette expression, pour laquelle il n'existe pas de définition univoque, désigne l'artificialisation des sols agricoles ou naturels. Le sol est considéré comme une ressource finie et non renouvelable, consommée par des activités de construction qui peuvent être dangereuses, y compris pour la sécurité civile. En 2008, le Département d'architecture et de planification du Politecnico de Milan (DIAP) a créé le premier Observatoire national sur la consommation de sol (ONCS). En décembre 2013, le conseil des ministres du gouvernement italien a approuvé le premier projet de loi intitulé « Limitation de la consommation de sol et réutilisation du sol déjà urbanisé ».

⁴ Terme qui désigne les inondations à Venise.

⁵ Ces catastrophes naturelles ont été amplifiées par l'urbanisation incontrôlée, mais on ne peut pas dire, bien sûr, que celle-ci en soit la seule cause.

⁶ Ceux-ci sont comptés en nombre de pièces.

⁷ L'expression *abusivismo edilizio* désigne le fait de bâtir des constructions irrégulières à divers titres (ne respectant pas les normes et les prescriptions des documents d'urbanisme ; bâties dans des zones non urbanisables ou classées comme à risque ; réalisées sans permis de construire ou en augmentant la superficie ou le volume autorisés ; utilisées selon des affectations ne respectant pas celles établies par le zonage du plan, etc.).

documents d'urbanisme, le problème italien est donc aussi lié au faible respect de ces dispositifs et à un certain nombre de mauvaises habitudes bien enracinées.

Urbanisation dispersée et *ville diffuse* en Vénétie

En Italie, c'est surtout à partir des années 1980 que les recherches ont mis en évidence la transformation profonde du territoire agricole par l'urbanisation. En particulier, la recherche It.Urb, coordonnée par l'urbaniste Giovanni Astengo, a eu pour objectif de saisir « l'état de l'urbanisation en Italie » après les transformations intenses opérées depuis les années 1950 (Astengo et Nucci 1990). Elle montre dans quelle mesure la « consommation de sol » a été déterminée par la croissance urbaine, en caractérisant les divers degrés de « dispersion et compacité » de l'urbanisation.

Parmi les cas étudiés par It.Urb, la région de la Vénétie se distingue par l'importance de la « consommation de sol » par l'urbanisation. Celle-ci a pris une ampleur particulière dans deux aires métropolitaines : autour de Vérone et dans l'aire centrale comprise entre Venise, Padoue, Trévise et Castelfranco. L'expression *città diffusa* (Indovina 1990 ; Secchi 1992) est inventée précisément pour rendre compte des transformations observées dans ce dernier territoire. L'organisation du système productif en districts industriels à partir des années 1970 est une des causes majeures qui a suscité cette urbanisation à basse densité, où prédominent les maisons individuelles. Des recherches empiriques récentes sur ce même territoire (Barattucci 2007-2013) montrent que l'urbanisation n'a cessé de progresser au cours des dernières années. Même si elle a pris des formes plus denses, elle est encore caractérisée par la dissémination de maisons, de hangars d'activité ou de centres commerciaux à l'échelle de vastes territoires. Ces aménagements ont concerné aussi des espaces destinés, depuis des siècles, à l'exondation des nombreux cours d'eaux, contribuant à une imperméabilisation croissante des sols qui a diminué leur capacité à absorber les précipitations atmosphériques.

Au-delà du cas spécifique de l'aire centrale, c'est l'ensemble du territoire régional qui, au cours des dernières années, a été concerné par une urbanisation diffuse et dispersée ayant engendré la transformation du sol agricole et une imperméabilisation massive. D'après les données de l'Union assainissement de la Vénétie, les superficies artificialisées ont augmenté de 27 % entre 1983 et 2006, de telle sorte que 70 000 hectares de territoire urbanisé sont aujourd'hui classés à risque d'inondation. Ces chiffres font de la Vénétie l'une des régions italiennes où le risque hydraulique est le plus élevé.

Risques hydrogéologiques et restructuration du territoire

Ainsi, lors de l'hiver 2010, averses, éboulements et effondrements ont entraîné des crues catastrophiques ayant dévasté une large part du territoire régional : 140 km² ont été inondés. Le bilan de ces inondations a été particulièrement lourd : trois morts, beaucoup de blessés, 500 000 habitants dont les logements ont été endommagés, des petites communes isolées – des centaines de millions d'euros de dégâts. L'alerte à l'inondation a été à nouveau déclenchée ces deux derniers hivers (2013 et 2014), mais les dégâts n'ont pas atteint les niveaux de 2010. Dans ce contexte, même la ville de Venise, centre historique à immense valeur historico-artistique, subit les conséquences de cette urbanisation excessive du territoire régional : au cours des dernières années, le phénomène de l'*acqua alta* s'est répété beaucoup plus fréquemment, entraînant des dégâts sur le patrimoine architectural et artistique. Si le changement climatique joue sans doute un rôle important dans l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas naturels, il ne faut pas sous-estimer

celui de la dégradation anthropique des sols, ainsi que la faible efficacité de la gestion politique⁸ de l'urbanisation continue du territoire.

Après plus de soixante ans de « consommation » excessive du sol par l'urbanisation, on peut légitimement se demander quels effets ont eu les lois et les documents d'urbanisme de la seconde moitié du xx^e siècle en matière de limitation des risques hydrogéologiques et de fragilisation du sol. En Italie, un nouvel urbanisme est nécessaire, un urbanisme de restructuration « soutenable » de l'urbanisation existante, capable de réhabiliter, restaurer, renouveler, recycler le territoire par différentes actions, projets, lois et politiques (Barattucci 2006). Toutefois, celui-ci ne pourra être efficace sans un changement de la culture civique et politique. Si celui-ci se produit – soyons optimistes – il ne faudra pas hésiter à élaborer et mettre en œuvre des plans de démolition sur les territoires les plus fragilisés par l'urbanisation.

Bibliographie

- Astengo, Giovanni. 1970. « Al buio », *Urbanistica*, n° 56, p. 1-4.
- Astengo, Giovanni et Nucci, Camillo (dir.). 1990. « It.Urb. Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n° 8, vol. 1.
- Barattucci, Chiara. 2013. *Zoning/Mixité. Alle radici dell'urbanistica italiana e francese, 1870-1945*, Rome : Officina Edizioni.
- Barattucci, Chiara. 2007-2013. *Cours et Ateliers à l'Université IUAV de Venise*. Consulté le 25 mars 2014, URL : www.iuav.it/Ateneo1/docenti/architetto/docenti-a/Chiara-Bar/materiali-/Documentaz/index.htm.
- Barattucci, Chiara. 2006. *Urbanisations dispersées. Interprétations et actions en France et en Italie, 1950-2000*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Barattucci, Chiara. 2005. « Le zoning dans l'urbanisme italien et français du xx^e siècle », *Urbanisme*, n° 344, p. 85-89.
- Calabi, Donatella. 2005. *Storia della città. L'età contemporanea*, Venise : Marsilio.
- Camagni, Roberto, Gibelli, Maria Cristina et Rigamonti, Paolo. 2002. *I costi collettivi della città dispersa*, Florence : Alinea.
- Campos-Venuti, Giuseppe et Oliva, Federico (dir.). 1993. *Cinquant'anni di urbanistica in Italia: 1942-1992*, Rome/Bari : Laterza.
- De Lucia, Vezio. 2013. *Nella città dolente. Mezzo secolo di scempi, condoni e signori del cemento. Dalla sconfitta di Fiorentino Sullo a Silvio Berlusconi*, Rome : Castelvecchi.
- European Environment Agency (EEA). 2006. *Report. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, n° 10, Copenhague : EEA.
- Gardi, Ciro Dall'Olio, Nicola et Salata, Stefano. 2013. *L'insostenibile consumo di suolo*, Monfalcone : Edicom Edizioni.
- Gisotti, Giuseppe et Benedini, Marcello. 2000. *Il dissesto idrogeologico*, Rome : Carrocci.
- Indovina, Francesco (dir.). 1990. *Città diffusa*, Venise : IUAV-DAEST.
- Mancuso, Franco. 1978. *Le vicende dello zoning*, Milan : il Saggiatore.
- Pileri, Paolo. 2009. « Consumo di suolo, consumo di futuro », *Urbanistica*, n° 138, p. 81-117.

⁸ Les politiques urbanistiques de la Vénétie restent aujourd'hui marquées par la contradiction. Ainsi, malgré la loi n° 11/2004 et le Plan régional adopté en 2009, qui prétendent freiner l'urbanisation du territoire, le gouvernement régional a approuvé le *Piano casa* en décembre 2013. Cette dernière loi, très critiquée, y compris par l'Institut national d'urbanisme (INU), permet d'augmenter le volume et la superficie des constructions existantes (et donc l'imperméabilisation des sols), et de déroger aux prescriptions des documents d'urbanisme.

- Richardson, Harry W. et Bae, Chang-Hee C. (dir.). 2004. *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*, Farnham : Ashgate.
- Salzano, Edoardo et Gibelli, Maria Cristina (dir.). 2006. *No Sprawl*, Florence : Alinea.
- Secchi, Bernardo (dir.). 1992. *Program Human Capital Mobility. Le trasformazioni dell'habitat urbano in Europa*, Venise : ECC-IUAV.

Enseignant-chercheur contractuel à l'université IUAV de Venise, **Chiara Barattucci** est docteur en urbanisme et aménagement en France et en Italie. Chercheur associé à l'UMR LAVUE, elle a notamment publié *Zoning/Mixité. Alle radici dell'urbanistica italiana e francese* (Rome, Officina Edizioni, 2013) et *Urbanisations dispersées. Interprétations et actions en France et en Italie, 1950-2000* (Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006).

Pour citer cet article :

Chiara Barattucci, « Urbanisation et risques naturels : le cas de la Vénétie », *Métropolitiques*, 26 mars 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Urbanisation-et-risques-naturels.html>.