

Rome capitale : les enjeux métropolitains vus du delta du Tibre

Aurélien Delpirou et Dominique Rivière

Loin du cliché de la belle endormie, la capitale italienne est le théâtre d'un processus de métropolisation important et singulier, dont Aurélien Delpirou et Dominique Rivière analysent les enjeux. Comment la croissance urbaine et économique se conjugue-t-elle avec les héritages de la Ville éternelle ?

Le 21 décembre 2012, quelques jours avant sa chute, le gouvernement de Mario Monti donnait son accord à l'extension de l'aéroport international de Rome-Fiumicino et débloquent 2,5 milliards d'euros pour le lancement du projet. Celui-ci prévoit la création d'une piste supplémentaire et de nouveaux terminaux susceptibles d'accueillir pas moins de 100 millions de voyageurs annuels à l'horizon 2040. Cette décision, prise en pleine période d'austérité budgétaire, atteste de l'importance stratégique du site pour l'Italie, sa capitale et sa compagnie nationale, Alitalia. Elle témoigne également des transformations récentes de la périphérie romaine, sous l'effet d'un développement métropolitain qui a pris une ampleur nouvelle depuis les années 1990.

Ces évolutions remettent en question un certain nombre de clichés attachés à la capitale italienne : longtemps décrite comme une ville improductive et parasitaire, Rome est encore souvent analysée sous le prisme des retards et de l'atonie. La zone du delta du Tibre, qui inclut l'aéroport et plusieurs grands projets stratégiques, est à la fois un révélateur et un laboratoire de cette métropolisation, qui se conjugue difficilement aux héritages de la Ville éternelle, tout en posant à l'aménagement urbain la question ici inévitable de l'articulation des échelles et des temporalités.

La métropolisation romaine : une réalité méconnue

Rome occupe une place singulière dans la mondialisation. D'un côté, elle jouit d'une influence et d'une aura exceptionnelles à l'échelle internationale en tant que métropole religieuse et culturelle, pôle touristique majeur (troisième destination en Europe après Paris et Londres), capitale de l'État italien et siège du Vatican. De l'autre, ses bases économiques limitées, héritées des choix politiques pré- et post-unitaires en faveur d'une ville administrative préservée de l'industrialisation, ont longtemps contribué à la marginaliser dans le système métropolitain mondial (Djament-Tran 2011 ; Delpirou *et al.* 2013). À l'échelle nationale, le partage fonctionnel avec Milan, qui concentre la moitié des sociétés par actions du pays, la plupart des sièges sociaux et les secteurs les plus internationalisés, demeure inégal¹.

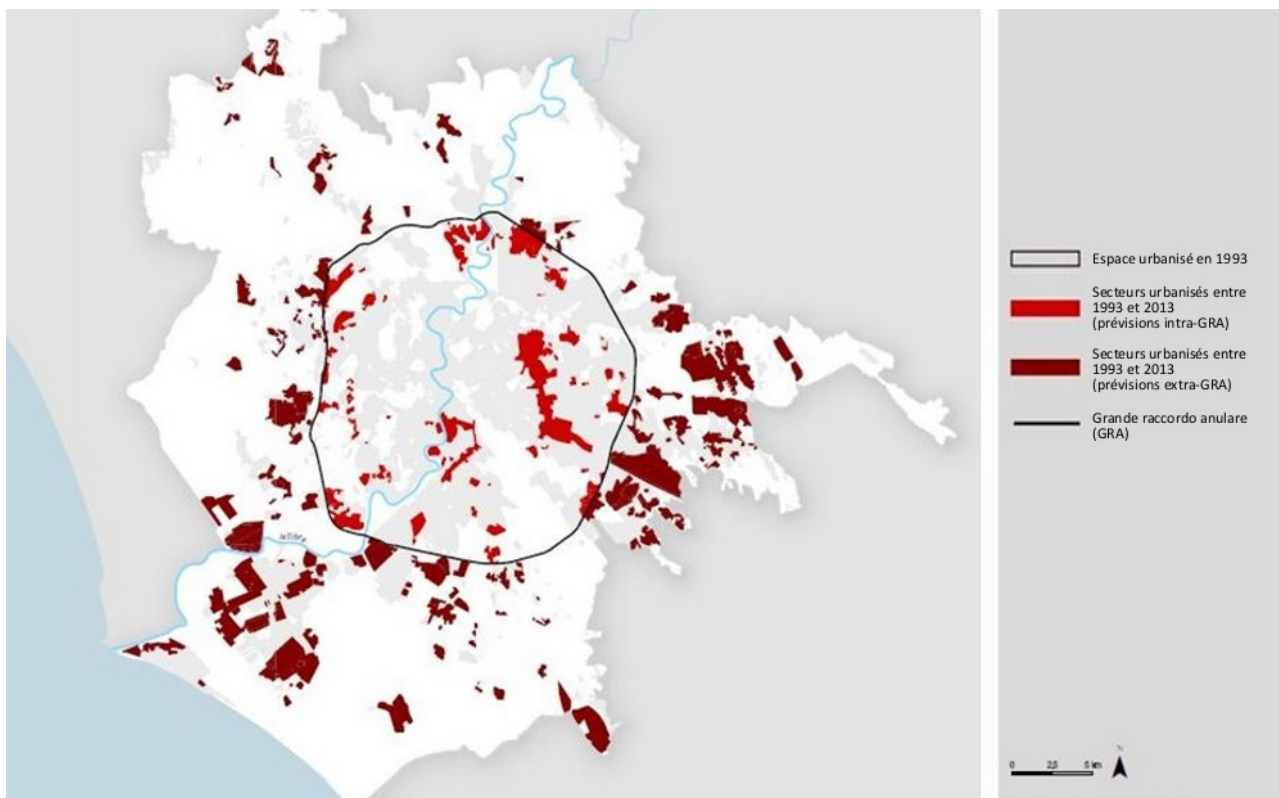
Toutefois, l'opposition ancienne entre « capitale économique » et « capitale politique improductive » est en passe d'être dépassée (Rivière 2004). En effet, depuis une vingtaine d'années, l'économie romaine est restée dynamique dans un contexte national déprimé. Entre 2001 et 2008, le PIB par habitant du Latium est passé de 30 000 à 38 000 euros (pour 47 000 en Île-de-France et 31 000 en Rhône-Alpes), tandis que le nombre d'entreprises privées progressait de près de 15 %. Le

¹ Alors que le poids démographique des deux agglomérations est assez proche : selon l'unité choisie, entre 2,7 millions (commune), 2,5 millions (agglomération morphologique) et 4,1 millions (province) d'habitants pour Rome ; entre 1,3 million, 3,1 millions et 4,4 millions pour Milan (Rivière 2012).

taux de chômage est tombé de 15 % en 1993 à 5,8 % en 2007. S'il est remonté à 10 % début 2013, il reste inférieur à la moyenne nationale (11,4 %). Cette « révolution de l'économie romaine » (Berdini 2008), qui s'inscrit dans un contexte de renforcement des capitales dans la compétition métropolitaine en Europe (UE 2010), est fondée sur le développement de l'économie présenteielle (immobilier, tourisme), mais aussi d'activités technopolitaines à forte valeur ajoutée (gestion, conception, informatique, chimie-pharmacie). Elle s'est traduite par une progression notable de la ville dans les classements internationaux (Halbert *et al.* 2012).

La périphérie romaine a été le principal réceptacle de ces dynamiques : installation de fonctions directionnelles dans le quartier de l'EUR², implantation de vastes centres commerciaux, émergence de la pépinière d'entreprises technologiques Tiburtina Valley. Le nouveau plan régulateur général (PRG)³, adopté en 2008 et ouvertement inspiré du plan stratégique de Barcelone, souhaite accompagner ces évolutions en créant 18 nouvelles « centralités périphériques » concentrant des activités et des services autour des principaux nœuds d'échanges. La croissance et la complexification des mobilités (Delpirou 2009), dans un territoire pourtant faiblement doté en infrastructures de transport, attestent des nouveaux rapports qui se nouent entre le centre et une périphérie qui ne peut plus être analysée à travers les seuls prismes de la construction abusive (Vallat 1995), de la dépendance automobile (Tocci 2008) ou de la marginalisation socio-spatiale (Ferrarotti 1979).

Les secteurs d'expansion urbaine prévus par le plan régulateur général de 2008



Source : Delpirou 2009

² Quartier planifié par le régime fasciste dans les années 1930 en vue de l'Exposition universelle de 1942 et devenu la vitrine de l'architecture rationaliste à Rome.

³ Élaboré à l'échelle communale, le PRG est la pierre angulaire de l'urbanisme réglementaire et opérationnel italien.

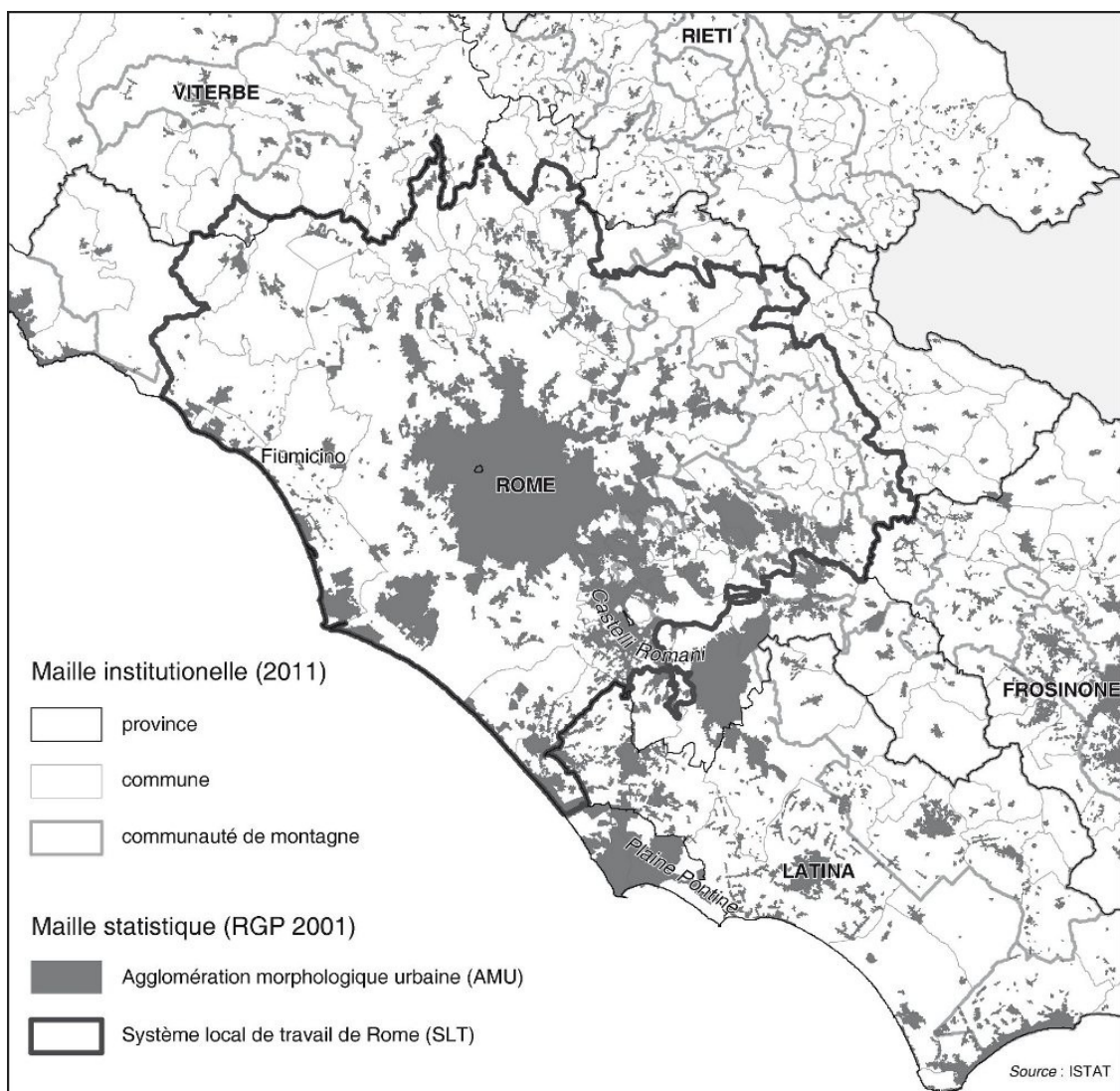
Le rôle ambivalent des héritages territoriaux

Rome est-elle, pour autant, devenue une métropole comme une autre ? La réalité est plus complexe, en raison du rôle ambivalent des héritages de la Ville éternelle, qui sont à la fois escamotés et parties prenantes du processus de métropolisation.

D'un côté, dans un contexte où les fonctions culturelles et récréatives sont un des moteurs de la compétition métropolitaine (Halbert *et al.* 2012), les périphéries romaines participent d'un territoire patrimonial malmené mais toujours présent, loin de l'opposition classique entre centre muséifié et banlieues informelles. Ainsi, les 1 400 hectares sur lesquels s'étend aujourd'hui l'aéroport de Fiumicino sont à l'échelle de ce qui fut, presque au même endroit, le plus grand complexe portuaire de l'Antiquité. Le célèbre site d'Ostia Antica est la seule partie de ce complexe qui soit totalement patrimonialisée ; au contraire, les ruines monumentales du port de Trajan, après avoir été un parc zoologique puis une décharge sauvage, restent fermées au public ; autre témoin de la Rome impériale, la nécropole d'Isola Sacra est enclose dans une zone d'habitat abusif. À cet héritage antique se superposent des aménités paysagères plus classiques : plus que le Tibre lui-même – contrairement à la Seine, il est inaccessible depuis les endiguements post-unitaires et donc peu valorisé – ou les ressources résiduelles de la campagne romaine, le littoral tyrrhénien constitue un environnement particulièrement attractif tant pour les loisirs que pour la fonction résidentielle.

D'un autre côté, l'articulation singulière entre métropolisation et héritages territoriaux s'appuie dans le cas romain sur des mailles institutionnelles exceptionnellement larges. S'étendant sur l'ancien « désert romain », Rome est la plus grande commune d'Europe : sa superficie (1 280 km²) équivaut à 13 fois celle de Paris *intra-muros* (carte 1). Cette caractéristique a contribué à isoler le noyau citadin de sa périphérie : pendant longtemps, seuls les Castelli Romani (31 communes situées à une vingtaine de kilomètres au sud-est du Capitole) étaient solidaires de cette « capitale sans banlieue » (Seronde-Babonnaux 1959). Mais la situation est bien différente aujourd'hui, les fonctions résidentielles et/ou productives ayant investi la plaine pontine dès les années 1970 (Rivière 1996) puis, à partir des années 1990, l'ensemble des communes environnantes (Cremaschi 2010). Dans ce contexte, le débat sur les mailles métropolitaines, de gestion ou de projet, qui anime aujourd'hui les élites des grandes villes européennes (Vanier 2008 ; Reitel 2012), se pose à Rome dans des termes plus contrastés qu'ailleurs. Ainsi, le *statu quo* administratif semble convenir à la plupart des acteurs : c'est sur l'échelle de la commune (et de ses 2,7 millions d'habitants) que s'est greffée la dernière loi en faveur de « Rome capitale », qui sert de courroie de transmission des financements spéciaux de l'État. À rebours des évolutions observées ailleurs en Europe, on a même assisté à la création de deux nouvelles communes, Fiumicino (1992) et Ciampino (2004), ancrées sur les grandes infrastructures aéroportuaires. La question de la jonction avec l'aire métropolitaine (plus d'une centaine de communes) n'en reste pas moins entière et stratégique.

Les mailles institutionnelles de la métropole



Source : Rivière 2012

Enfin, à une échelle plus fine, les logiques de développement métropolitain sont conditionnées par les héritages fonciers de l'antique *latifundio*⁴ et de sa valorisation inégale par la bonification fasciste et par les grandes familles de l'aristocratie romaine. Ainsi, l'aéroport de Fiumicino a été construit dans les années 1960 sur une fraction de l'immense propriété des Torlonia ; cinquante ans après, c'est sur le vaste domaine agricole de Maccarese, propriété du groupe Benetton, qu'est prévue l'extension du *hub*. Cette structure foncière explique le rôle majeur joué par les grands propriétaires-promoteurs (Torlonia donc, mais aussi Aldobrandini, Caltagirone, etc.) dans les dynamiques urbaines. Elle peut constituer à la fois un avantage comparatif – en facilitant les grandes opérations métropolitaines – et un défi pour les politiques publiques, confrontées aux stratégies spéculatives des intérêts privés (Insolera 1962 ; Tocci 2008 ; Delpirou 2009).

⁴ Le *latifundio* désigne les très grandes propriétés rurales autrefois caractéristiques du système agraire italien et espagnol.

L'aménagement du delta, entre grands projets et conflits d'usage

Le delta du Tibre, soit au sens large la zone située entre le fleuve, la mer et la rocade autoroutière du *Grande raccordo anulare* (GRA), constitue l'un des principaux fronts du développement métropolitain romain. Longtemps négligée par les politiques urbaines (Seronde-Babonnaux 1980), la zone a accueilli au cours des deux dernières décennies des centres commerciaux et récréatifs, des complexes directionnels et hôteliers, ainsi que de vastes ensembles résidentiels, parfois fermés, proposant des dizaines de milliers de nouveaux appartements. La commune de Fiumicino affiche l'un des taux de croissance les plus élevés d'Italie entre 1993 (42 000 habitants) et 2013 (74 000). Quant à l'aéroport, avec environ 36 millions de passagers en 2010 (premier aéroport en Italie, 6^e en Europe) et 55 millions prévus à l'horizon 2020, il connaît une croissance régulière et constitue, malgré la crise actuelle du transport aérien, l'un des principaux atouts de Rome dans la compétition internationale.

Le secteur fait actuellement l'objet d'interventions et de projets fonctionnellement très disparates. D'un côté, le plan stratégique de 2010 souhaite valoriser sa fonction d'interface pour en faire le « deuxième pôle touristique » de Rome, en complément à celui du centre historique. Sont ainsi programmés, outre l'extension de Fiumicino : le développement des structures d'accueil de foires et de congrès (Fiera di Roma) ; la création d'équipements sportifs et ludiques (golfs, parcs à thèmes) ; la modernisation des infrastructures de navigation maritime et fluviale (ports de plaisance d'Ostie et de Fiumicino ; halte sur le Tibre ; nouveau port de croisière de Fiumicino). D'un autre côté, plusieurs initiatives attestent d'une prise en compte croissante des ressources locales : protection de la faune et de la flore (réserve naturelle d'État), expérimentation de nouvelles pratiques agricoles (Maccarese), patrimonialisation encore incomplète des secteurs archéologiques (port de Trajan).

Dès lors, l'impression dominante est celle d'une périphérie métropolitaine urbanisée par « grandes plaques juxtaposées » (Cremaschi 2010), soumise à des conflits d'usage et pour laquelle une vision stratégique fait défaut. Certes, les incertitudes liées à la crise financière – qui ont conduit à l'abandon de la candidature de Rome aux JO 2020 – jouent un rôle notable dans le manque de cohérence des projets. Il n'en reste pas moins qu'une stratégie de développement intégré du territoire, dans ses différentes dimensions géo-historiques, reste à inventer.

Bibliographie

- Berdini, P. 2008. *La città in vendita*, Rome : Donzelli.
- Cremaschi, M. (a cura di). 2010. *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Rome : Donzelli.
- Delpirou, A. 2009. *La Fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, thèse de doctorat sous la direction de C. Vallat, université Paris-Ouest Nanterre La Défense.
- Delpirou, A. et Mourlane, S. 2011, *Atlas de l'Italie contemporaine*, Paris : Autrement.
- Delpirou, A., Canepari, E., Parent, S. et Rosso, E. 2013. *Atlas historique de Rome*, Paris : Autrement.
- Djament-Tran, G. 2011. *Rome éternelle. Les métamorphoses de la capitale*, Paris : Belin.
- Halbert, L., Cicille, P. et Rozenblat, C. 2012. « Quelles métropoles en Europe? Des villes en réseau », *Travaux de la DATAR*, n° 16, Paris : La Documentation française.
- Gilli, F., Lefèvre, C., Roseau, N. et Vitale, T. 2012. « Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ? », *Métropolitiques*, 19 décembre. Consulté le 2 juin 2013, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quels-pouvoirs-pour-les.html>.
- Ferrarotti, F. 1979. *Roma da capitale a periferia*, Rome et Bari : Laterza.
- Insolera, I. 1962 (rééd. 1993). *Roma moderna, un secolo di storia urbanistica*, Turin : Einaudi.

- Reitel, B. (coord.). 2012. « Visions européennes de la métropolisation : concepts globaux, enjeux et politiques nationales », *Bulletin de l'Association des géographes français (BAGF)*, n° 4.
- Rivière, D. 1996. *L'Italie et l'Europe, vues de Rome*, Paris : L'Harmattan.
- Rivière, D. 2004. *L'Italie, des régions à l'Europe*, Paris : Armand Colin.
- Rivière, D. 2012. « La question métropolitaine en Italie : entre compétition et risque de décohésion », *BAGF*, n° 4, p. 523-533.
- Seronde-Babonnaux, A.-M. 1959. « Rome, capitale sans banlieue », *Proceedings of IGU regional conference in Japan*, Tokyo : Organizing Committee of IGU Regional Conference in Japan.
- Seronde-Babonnaux, A.-M. 1980. *De l'Urbs à la ville. Rome, croissance d'une capitale*, Aix-en-Provence : Edisud.
- Tocci, W. 2008. *Avanti c'è posto*, Rome : Donzelli.
- Union européenne (UE). 2010. *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.
- Vallat, C. 1995, *Rome et ses borgate (1960-1980), des marques urbaines à la ville diffuse*, Rome : École française de Rome.
- Vanier, M. 2008. *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Anthropos.

Aurélien Delpirou est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne) et chercheur au sein du laboratoire Lab'Urba (université Paris-Est). Ses travaux portent sur la territorialisation des politiques de développement urbain durable en Europe. Il a récemment publié *l'Atlas historique de Rome* (2013, Paris : Autrement).

Dominique Rivière est professeur de géographie à l'université Paris-Diderot, où elle est co-responsable de la spécialité de master « Ingénierie de l'aménagement et du développement local ». Membre de l'UMR 8504 Géographie-cités, ses travaux portent sur l'Italie et l'Europe ; elle coordonne notamment le programme « Italie : recompositions territoriales du local à l'Europe » de l'École française de Rome. Elle a contribué au récent volume de *Questions internationales* (janvier 2013) : « L'Italie, un destin européen ».

Pour en savoir plus :

Roma, Tevere, Litorale. 3000 anni di storia, le sfide del futuro, Convegno internazionale, 29-31 maggio 2013, British School at Rome, CROMA – Università di Roma Tre, École française de Rome, Soprintendenza Speciale.

URL : http://www.ecole-francaise.it/fr/PDF/romatevere_29052013.pdf.

Pour citer cet article :

Aurélien Delpirou & Dominique Rivière, « Rome capitale : les enjeux métropolitains vus du delta du Tibre », *Métropolitiques*, 3 juin 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Rome-capitale-les-enjeux.html>.