



Les politiques des fonciers publics. La transformation des sites militaires dans les villes françaises et italiennes entre réformes des armées, contraintes budgétaires et aménagements urbains

Francesca Artioli

► To cite this version:

Francesca Artioli. Les politiques des fonciers publics. La transformation des sites militaires dans les villes françaises et italiennes entre réformes des armées, contraintes budgétaires et aménagements urbains. Métropoles, 2016, Les ressources du pouvoir urbain, 18, <10.4000/metropoles.5244>. <halshs-01562517>

HAL Id: halshs-01562517

<https://shs.hal.science/halshs-01562517v1>

Submitted on 12 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Publié dans :

Francesca Artioli. 2016. Les politiques des fonciers publics. La transformation des sites militaires dans les villes françaises et italiennes entre réformes des armées, contraintes budgétaires et aménagements urbains. *Métropoles*, Les ressources du pouvoir urbain, 18

<https://metropoles.revues.org/5244>

Les politiques des fonciers publics. La transformation des sites militaires dans les villes françaises et italiennes entre réformes des armées, contraintes budgétaires et aménagements urbains

Résumés

À travers l'étude des sites militaires à Paris, Rome, Metz et Udine, cet article analyse les modes de transformation des biens immobiliers de propriété publique dans les villes françaises et italiennes depuis les années 1990, ainsi que les relations entre les gouvernements urbains et les États autour de ces biens. La transformation des terrains militaires est expliquée ici par l'articulation, propre à chaque ville, entre les réformes des armées, les nouvelles politiques immobilières nationales et les politiques d'aménagement urbain. L'article montre que, dans les deux pays, les stratégies des administrations centrales propriétaires sont de plus en plus marquées par des logiques financières et de rationalisation de dépenses qui posent de nouvelles contraintes aux gouvernements urbains, en termes de contenu des projets de reconversion et de ressources disponibles. Néanmoins, face à cela, les villes italiennes ont une moindre capacité, par rapport aux villes françaises, à négocier avec l'État et à maîtriser les mutations de ces espaces de propriété publique.

Mots clés : foncier public, armée, projet d'aménagement, contrainte budgétaire, Italie, France

Through the study of military sites in Paris, Rome, Udine and Metz, this article analyzes how publicly owned real estate is transformed in French and Italian cities since the 1990s, and it studies the relations between the urban governments and the central governments around this issue. The reconversion of military properties is explained by considering how the reforms of the armed forces, the national real estate policies and the local planning policies interplay in each city. The article shows that the strategies of central governments administrations in cities are increasingly driven by financial logics. In both countries, this constrains the urban governments, in terms of the content of the urban redevelopment projects and the available resources. However, Italian cities have less capacity, compared to French cities, to negotiate with the state and to governed the redevelopment of the publicly owned spaces.

Key words: real estate, military, urban project, financial constraint, Italy, France

Introduction

Cet article analyse la transformation des sites militaires dans quatre villes françaises et italiennes (Paris, Rome, Udine et Metz) depuis les années 1990. Il pose la question des modalités de transformation des sites de propriété publique à l'heure des recompositions du secteur public et de la décentralisation. Depuis les années 1990, trois changements de politiques publiques transforment les modes de gestion des emprises militaires, et plus généralement, des emprises publiques dans les villes. Chacun de ces changements est à l'origine de nouveaux projets, demandes et conflits, parfois en contradiction entre eux, qui portent sur ces biens immobiliers. En premier lieu, les réformes sectorielles, en l'occurrence celles des politiques militaires. En France, en Italie et dans la plupart des États européens, la fin de la guerre froide s'accompagne d'une réorganisation en profondeur des forces armées (Boëne et Dandeker, 1998 ; Joana, 2012). Les politiques de défense nationale sont marquées par une baisse des ressources et des emplois et par l'eupéanisation. La conscription est suspendue (en 1996 en France et en 2001 en Italie) et les objectifs assignés aux organisations militaires relèvent de plus en plus d'interventions à l'extérieur du territoire national. Par conséquent, la géographie des structures militaires (les « cartes militaires ») se modifie avec la fermeture et la réduction de nombreux sites. Une part significative des infrastructures qui étaient auparavant destinées à la protection du territoire national, mais aussi à l'organisation des citoyens appelés au service militaire, est devenue obsolète. La politique d'infrastructures des ministères de la Défense est caractérisée par des initiatives de réduction, concentration et rationalisation des espaces utilisés. Ces changements ne sont d'ailleurs pas propres au secteur militaire : de nombreux secteurs publics qui étaient fortement consommateurs d'espaces (tels que par exemple le secteur ferroviaire, voir Adisson, 2015) connaissent des évolutions similaires en raison des changements de l'économie politique de la production de leurs services (Pollitt, 2012). Par conséquent, à l'image des restructurations industrielles, les transformations des armées ouvrent des espaces, matériels et discursifs, à de nouvelles politiques publiques de transformation des friches militaires (Guelton, 1998, 2001 ; Ponzini, 2008 ; Ponzini et Vani, 2012).

Le deuxième changement relève de l'émergence de politiques publiques nationales de réduction des déficits publics et de rationalisation du fonctionnement de l'administration dans son ensemble (Bezès, 2009 ; Hood, 1991). Depuis une quinzaine d'années, dans le cadre des politiques néomanagériales de réformes de l'État, la gestion de l'immobilier est progressivement devenue une politique publique à part entière (Artioli, 2012, 2014). Tant en France qu'en Italie, ces politiques visent la rationalisation des usages des immeubles utilisés par les administrations et la vente des biens jugés « inutiles ». Elles s'inscrivent par-là dans cet ensemble d'initiatives visant une réduction des déficits publics et elles sont promues par les administrations chargées du Budget. Elles s'appuient sur de nouveaux acteurs et de nouveaux instruments. En France, cette politique est portée par l'ancien service des domaines, désormais appelé « France Domaine » (ministère du Budget). Elle est adossée à la réforme de la comptabilité publique introduite par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui fait de la gestion de l'immobilier un chapitre budgétaire autonome. En Italie, un ensemble d'initiatives législatives cible le patrimoine immobilier des armées comme une ressource à vendre, de manière ininterrompue depuis le milieu des années 1990. L'Agenzia del Demanio (agence des domaines) est créée dans le cadre de la réforme de toutes les administrations fiscales de 1999. Enfin, ces politiques ont une visée transversale, au sens où elles cherchent à s'appliquer à l'ensemble des administrations de l'État, y compris aux ministères de la Défense. La multiplication des réformes qui touchent au fonctionnement bureaucratique dans son ensemble, ce que l'on a appelé « le nouveau souci de soi de l'État » (Bezès, 2009), a donc des effets sur les sites militaires dans les villes.

Troisièmement, la montée en puissance des gouvernements urbains en tant qu'échelles de la régulation politique affecte les modalités de gestion et de transformation des sites des armées. Les deux pays ont connu, depuis trois décennies, un ensemble de réformes décentralisatrices qui ont accru les compétences, l'autonomie décisionnelle et statutaire des gouvernements urbains et, pour l'Italie, la responsabilité politique des maires (par l'introduction de l'élection à suffrage direct). En France, les actes I et II de la décentralisation (respectivement au début des années 1980 et des années 2000) et, en Italie, le cycle de réformes des années 1990, puis la réforme constitutionnelle, constituent les moments clés d'un processus qui est loin d'être stabilisé (Acte III en France, suppression des provinces et création des métropoles en Italie). (Le Lidec, 2007 ; Lippi, 2011). Les enjeux des politiques d'aménagement et urbanisme ont été en partie redéfinis par ce renforcement des responsabilités urbaines (Pinson, 2009). La maîtrise des changements fonciers, en ce qu'elle permet d'orienter le peuplement et les activités qui se déroulent dans la ville, est au cœur des activités des gouvernements urbains (Harvey, 1985). Les transformations matérielles de l'espace ont pris une nouvelle portée, en constituant une manière de développer de nouvelles activités économiques ou culturelles, construire des stratégies de positionnement international et élaborer de nouvelles représentations de la ville qui favorisent la mobilisation des acteurs locaux comme l'attractivité internationale (Fainstein, 2008 ; Pinson, 2009 ; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002). Les emprises militaires dans la ville peuvent alors être conçues par les gouvernements urbains comme une ressource pour l'action publique visant la réalisation de nouveaux aménagements.

La transformation des sites militaires est étudiée dans cet article à travers un double questionnement, sur les évolutions de la ville publique et sur les évolutions des liens entre les gouvernements urbains et l'État. Comparées aux cas nord-américains, les villes en Europe se caractérisent par l'ampleur de la propriété publique des sols, issue de l'histoire longue de l'urbanisation européenne, et par les importants processus d'institutionnalisation de la maîtrise publique du foncier (Haussermann et Haila, 2004). Cependant, la propriété foncière publique et ses transformations ont été peu abordées par la recherche urbaine récente. Du fait des réformes sectorielles, des réductions des dépenses publiques et de nouvelles politiques urbaines, les sites militaires sont devenus un objet d'intervention pour des politiques publiques et des acteurs aux objectifs et aux moyens d'action très différents. Ils sont désignés tant comme une ressource administrative excédentaire que comme une source de recettes potentielles pour les budgets publics ou encore comme une ressource pour des politiques de développement urbain. Les attentes et les intérêts divergents dont ils font l'objet influencent les possibilités et les modalités de leur reconversion. Il s'agira alors de comprendre comment ces différents attentes et intérêts opèrent tant dans l'identification des biens qui peuvent être transformés (parmi l'ensemble des sites militaires) que dans la définition des opérations de planification et restructuration-densification qui permettent de transformer ces « biens à recycler » en « droits à bâtir » (Comby, 2010). Comme le montrent les recherches en aménagement urbain, la valeur des sites est liée à leurs usages futurs ainsi qu'aux coûts d'aménagement (Guelton, Navarre et Rousseau, 2008). Dans ce compte à rebours qui part des usages futurs et revient à la mise à disposition de sites se jouent donc les négociations essentielles entre les administrations étatiques dans leurs positions de vendeurs, d'une part, et les gouvernements urbains qui dans les deux pays contrôlent les outils de planification et réglementaires permettant de définir les usages futurs, d'autre part.

En étudiant le ministère de la Défense dans la ville, donc un acteur régalien, cet article interroge également les transformations des relations entre les gouvernements urbains et l'État, dans un contexte marqué par la décentralisation, mais aussi par des politiques d'austérité et de contraction spatiale et budgétaire de nombreux secteurs d'action publique. Dans les travaux sur les transformations de l'action publique, la thèse de la « territorialisation » des politiques publiques

dans des systèmes décentralisés renvoie à la montée en puissance du local comme échelle de mise en cohérence de secteurs et à la différenciation des politiques publiques en fonction de configurations d'acteurs localisées (Douillet et al., 2012). Inversement, certains travaux ont interprété les politiques de réforme des administrations inspirées du nouveau management public (Bezès, 2009), ainsi que les politiques de rationalisation des dépenses, dans les termes d'un renouveau de la contrainte étatique sur les territoires. Ces recherches mettent en avant l'idée d'une recentralisation (Bolgherini, 2014 ; Perulli, 2013) ou d'une réaffirmation de la capacité de l'État à orienter les politiques locales (Epstein, 2013). Il s'agira donc ici de comprendre le changement des logiques, des objectifs et des instruments de l'intervention du ministère de la Défense dans les territoires, ainsi que la capacité des gouvernements urbains à agréger des intérêts divergents, à construire des objectifs partagés de transformation urbaine et à organiser ces acteurs qui contrôlent des ressources dans la ville, ici des acteurs étatiques comme les armées.

Nous analysons l'action publique autour des sites militaires comme une construction collective d'acteurs en interaction (Hassenteufel, 2008). Nous adoptons donc une perspective centrée sur l'analyse des acteurs, leurs interactions et leur contextualisation. Parler d'acteurs implique de mener une analyse stratégique qui reconnaît une autonomie relative à leur capacité d'action, tout en considérant leur rationalité comme étant limitée (Crozier et Friedberg, 1992). L'article analyse donc les ressources dont ces acteurs disposent, qui contribuent à déterminer leurs espaces de possibilités, et les systèmes de représentation dont ils sont porteurs. Il s'intéresse aux différents cadrages des sites militaires, à savoir aux processus cognitifs et normatifs qui définissent le problème et lui donnent du sens (Gusfield, 1984). Enfin, il travaille sur les modes de relation entre organisations militaires et gouvernements urbains (coopération, conflit, absence de relations...). L'article porte en priorité sur les acteurs étatiques et les gouvernements urbains, en s'intéressant notamment aux politiques d'infrastructure militaire - c'est-à-dire l'ensemble des actions à travers lesquelles sont gérés, vendus ou réalisés les biens immobiliers utilisés par les forces armées -, et aux politiques d'urbanisme des gouvernements locaux, en ce qu'elles réglementent les usages de l'espace et contribuent à définir une trajectoire de développement urbain. Cette analyse centrée sur les acteurs publics permet d'étudier précisément l'évolution de la gestion de la propriété foncière militaire et les conditions de sa mise à disposition. Il se concentre donc sur les processus de construction d'une nouvelle offre de sites militaires à recycler, dont les modalités influencent les possibilités de réalisation de nouveaux aménagements (Guelton, Navarre et Rousseau, 2008).

Enfin, l'article s'appuie sur une comparaison inter et infranationale. Nous comparons deux couples de villes, dans deux pays, qui sont similaires à la fois en termes de poids de la présence militaire et de marchés fonciers : Metz, Udine, Paris et Rome. Les deux villes d'Udine et Metz sont deux anciennes villes de garnison, historiquement caractérisées par une présence militaire massive qui a connu une diminution importante, et dont les marchés fonciers sont stagnants. Les villes capitales de Paris et de Rome, où la présence militaire demeure importante en raison de la concentration de sièges de commandement et d'administrations centrales, et dont les marchés fonciers sont tendus. Les deux pays sont similaires sur le plan de l'organisation des échelons infranationaux. Il s'agit de deux États unitaires d'inspiration napoléonienne (organisés selon le même couple d'échelons « commune » et « département/*provincia* »), historiquement centralisés et qui ont entamé depuis une trentaine d'années un processus de décentralisation et de réorganisation de leurs administrations territoriales. À l'égard des échelons infranationaux, la différence majeure réside dans le fait que l'Italie est maintenant un système régionalisé, où les régions ont des pouvoirs législatifs (Baldi et Baldini, 2008).

Tableau 1. Les quatre cas

Cas	Udine	Rome	Metz	Paris
Région	Frioul-Vénétie Julienne	Latium	Lorraine	Ile-de-France
Département / Province	Udine	Rome	Moselle	Paris
Population Ville 1968 (Fr) / 1971 (It)	100 794	2 739 952	107 537	2 590 771
Population Ville 2011	98 287	2 617 175	119 962	2 249 975
Population Aire urbaine 1968*	516 910	3 490 377	325 266	8 576 196
Population Aire Urbaine 2011*	537 796	4 327 642	389 529	10 516 110
Superficie Ville (Km2)	57	1 287	42	105
Prix moyen m ² bâti (ville)	2 000	5 100	1 800	8 120
Revenu net déclaré moyen (ville)	24 184	26 215	22 697	40 752
Sources France : Insee, Chambre des Notaires / Sources Italie : Istat, MEF				
* Italie : données pour la province				

L'article montre dans un premier temps comment l'articulation entre réformes des armées, réformes administratives et politiques urbaines donne lieu, dans chaque ville, à une mise en ressource différente des sites militaires. Plus précisément, ces derniers sont conçus comme un surplus foncier dans les deux villes de frontière d'Udine et Metz. En revanche, ils font l'objet de deux types de demandes contrastantes dans les villes capitales, où des objectifs d'extraction de revenus se heurtent à des objectifs de production de services publics. Dans une deuxième section, il est montré que l'action collective et la transformation effective des sites militaires dépendent des objectifs et des ressources réciproques des gouvernements urbains et des États. Il y a une différence entre, d'une part, le cas italien, où les villes ne disposent ni de ressources financières ni de ressources politiques nécessaires pour orienter et organiser la transformation des sites militaires et, d'autre part, le cas français, dans lequel les ressources respectives des villes et de l'État aboutissent à la mise en œuvre de politiques de reconversion foncière.

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. Nous avons réalisés des entretiens semi-directifs pour l'analyse des politiques publiques, à la fois dans leur fonction qui vise à atteindre les représentations sociales et dans celle informative et narrative (Pinson & Sala Pala, 2007), et collecté des sources écrites primaires et secondaires. 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 appuyée sur des sources écrites, notamment : la revue de presse du principal quotidien local ; le bulletin mensuel de l'équipe municipale (pour la France¹) ; 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. Les données à l'échelle

1 En Italie, il n'y a pas de bulletins périodiques des équipes municipales ayant une distribution répandue et systématique comme en France. La presse locale constitue la tribune pour l'expression de la majorité et de l'opposition municipales.

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.

I. De quoi les sites militaires sont-ils le nom ? Surplus fonciers, services publics, recettes financières

Cette première section s'intéresse à la manière dont les acteurs étatiques et les gouvernements urbains cadrent le problème des sites militaires dans chaque ville en lien avec les objectifs des politiques de réforme des armées, les politiques transversales de rationalisation du patrimoine immobilier de l'État et les politiques de planification urbaine. Ces sites sont, aux yeux de ces acteurs, des surplus, des sources de recettes financières ou de services publics en puissance. Les différentes attentes de ces acteurs au sujet des possibilités, de l'opportunité et des modalités de reconversion de ces sites permettent de comprendre la différenciation des projets et des modes de gestion d'une ville à l'autre. En effet, dans le cas des deux villes d'Udine et Metz, les sites militaires sont considérés comme étant des surplus fonciers dont il s'agit de maîtriser le délaissement et la reconversion, tant pour les armées que pour les gouvernements urbains. Au contraire, dans les villes capitales aux marchés fonciers tendus de Rome et Paris, les sites militaires font l'objet de deux demandes contrastantes : celle de la vente aux prix les plus élevés pour dégager des recettes et celle, opposée, de la reconversion pour la production de biens publics en réponse à un manque de logements et de services publics locaux.

1) Les surplus fonciers à Udine et à Metz

Depuis trois décennies, à Metz comme à Udine, les transformations des politiques militaires libèrent des sites des armées. La transformation du contexte international, avec la fin de la guerre froide et la poursuite de l'intégration européenne par l'élargissement à l'Est, modifient la fonction de défense des frontières nationales auparavant assignée à ces villes. De même, la suspension de la conscription et la contraction du format des armées ont dans ces villes de garnison un effet particulièrement intense en réduisant le nombre de soldats. À Metz, entre 1990 et 2008, la réduction du nombre d'emplois militaires et la libération des sites se font de façon progressive, sans ruptures majeures. Si la professionnalisation des armées diminue la présence militaire en Lorraine - de 28 700 environ en 1995 à 20 200 en 2001 -, elle confirme le rôle de Metz comme pôle de décision pour le nord-est de la France. La réforme des armées de 2008 constitue au contraire un tournant quantitatif et qualitatif dans le retrait militaire de l'aire messine : cette agglomération apparaît comme étant une des plus touchées de France, avec une suppression d'environ 5 000 emplois, sur un total de 54 000 pressentis par la réforme pour l'ensemble de la France. Au fil du temps, les suppressions et transferts libèrent un certain nombre d'emprises dans la commune de Metz. Dans l'agglomération urbaine, la réforme de 2008 laisse près de 400 hectares de la base aérienne 128 et deux larges quartiers militaires inutilisés. À Udine, ce retrait des armées est plus continu et constant dans le temps. Pendant les années 1990, la ville d'Udine demeure associée aux traits d'une ville de garnison, en raison du nombre élevé d'unités et de services militaires qui y sont concentrés, mais la réduction de la durée du service militaire et du nombre de conscrits fait baisser progressivement la présence militaire. La professionnalisation des armées a lieu dans une ville à la présence militaire déjà réduite. Aujourd'hui, les effectifs militaires du ministère de la Défense s'élèvent à un peu plus de 2 000 professionnels (4 700 dans la province), contre 16 000 cadres et conscrits dans les années 1970. Par suppressions et réductions d'unités, cette politique a produit un abandon de sites progressif. Dans la commune d'Udine, les grands casernements qui entourent le centre-ville sont

vidés peu à peu. Le retrait des armées laisse 30 hectares d'immeubles abandonnés. Il en est de même pour l'aire urbaine, où environ 40% du patrimoine immobilier dont le ministère de la Défense disposait est à l'état d'abandon.

Ces biens immobiliers libérés par les armées sont, pour la plupart, situés dans la première périphérie, aux abords des centres-villes. Un travail de démolition et reconstruction, après modification du plan d'urbanisme par la municipalité, est souvent nécessaire pour pouvoir consacrer ces sites à d'autres usages, en raison des typologies du bâti (casernes, entrepôts...) et de sa qualité. Dans de nombreux cas, des doutes existent sur le degré de pollution des sols (notamment aux hydrocarbures) et toute reconversion est donc liée à un travail préalable d'étude sur ce sujet. Or, la libération de ces sites se fait dans deux marchés immobiliers stagnants où, donc, en raison des coûts de transformation et de la valeur attendue des biens reconvertis, ces gisements fonciers ont une valeur faible, qui peut devenir négative si des travaux de dépollution importants sont à réaliser. La transformation de ce gisement foncier peut donc demander une intervention publique importante, consistant non seulement à modifier les plans d'urbanisme, mais également à assumer les coûts de transformation qui ne sont pas couverts par les faibles valeurs foncières.

En anticipant les valeurs futures de ces biens et les ressources nécessaires à leur transformation, tant les ministères de la Défense que les gouvernements municipaux considèrent le patrimoine immobilier militaire à Metz et à Udine comme étant un problème de surplus à maîtriser. Du côté des armées, les responsables militaires décrivent l'infrastructure militaire comme un contenant trop grand pour un contenu devenu très petit. Les objectifs et les modes de gestion de la libération des sites relèvent d'une logique fonctionnelle d'adaptation des organisations et du maintien de celles-ci en conditions opérationnelles. Constatant les faibles valeurs de ces biens, les politiques nationales de production de recettes financières par la vente du patrimoine prêtent peu d'attention aux sites militaires dans ces villes, ce qui entraîne une implication faible des administrations financières de l'État dans leur gestion. La logique première de gestion des sites relève alors d'une rationalisation des usages par les armées, et elle consiste à garder les biens qui se trouvent en meilleur état, qui sont les mieux équipés et qui permettent de regrouper des activités. Cette logique est d'autant plus forte que bien des sites se trouvent dans un état de sous-entretien et que leur modernisation est rendue difficile par les contraintes qui pèsent sur le budget des armées. En creux, cette stratégie de départ doit permettre de diminuer les coûts associés à l'entretien et au gardiennage de ces vastes ensembles immobiliers. Le transfert à une nouvelle autorité responsable est le scénario le plus souhaité, puisqu'il permet aux armées de se libérer tant des coûts que des responsabilités juridiques d'un site non utilisé. En l'absence de transfert, les biens sont « *laissés là* », en attente d'un nouvel usage.

En face, les constats réalisés par les gouvernements urbains relativement à la croissance démographique et économique des deux villes ainsi qu'aux stocks existants de foncier à recycler et d'espaces aménagés font envisager les sites militaires comme étant problématiques. Les élus et fonctionnaires en charge de l'urbanisme remarquent :

« Et il faut faire attention à tout ce foncier, car Metz n'est pas Toulouse. [...] nous ne sommes pas dans une phase de grande expansion, nous sommes dans une phase où les entreprises ont plutôt tendance à se casser la gueule » (Fonctionnaire de l'agence d'urbanisme).

« La proportion entre structures militaires et civiles est telle que si on devait remplir toutes les casernes on doublerait le nombre d'habitants... [...] D'autant plus que nous sommes dans une ville où tous les services ont déjà trouvé une réponse... le tribunal, le

théâtre, la prison... c'est-à-dire tout ce que l'on trouve généralement dans une ville, grâce à la grande clairvoyance de mes prédécesseurs, est déjà là » (Adjointe au maire d'Udine).

Comme il apparaît dans les mots des acteurs politico-administratifs en poste, les enjeux pour les gouvernements urbains relèvent de la gestion d'un double surplus foncier. Une dimension du problème est celle de la prolifération des friches dans ces villes qui affecte le marché du foncier à recycler (Comby, 2010). Les restructurations de secteurs économiques et logistiques ont rendu disponibles de nombreux sites qui constituent un gisement foncier à recycler. Dans les deux villes, en plus des sites militaires, des sites sont libérés depuis les années 1980, allant des friches des industries métallurgiques (*Bertoli, Safau*) à Udine aux friches ferroviaires et hospitalières à Metz. Une deuxième dimension du problème est celle de la gestion de la production d'espaces aménagés. Il s'agit du contrôle des temps et des modalités de transformation tant de ce gisement foncier à recycler que des espaces agricoles, pour des destinations tertiaires, productives ou résidentielles. En effet, dans un contexte de stagnation démographique et économique, la demande est rare. La maîtrise foncière par les gouvernements urbains doit permettre de maintenir une tension sur les marchés qui assure la viabilité des projets immobiliers déjà engagés, qu'ils soient réalisés par la collectivité dans le cadre d'un projet d'aménagement existant ou par des promoteurs privés. De plus, dans les deux villes, les besoins fonciers pour la réalisation de grands services publics (hôpitaux et universités notamment) ont déjà été satisfaits. En effet, pendant ces mêmes décennies, les politiques urbaines des deux villes ont été marquées par des opérations d'aménagement². Ces dernières ont en partie été réalisées par la reconversion de friches (voir section II), mais également par l'exploitation de zones non urbanisées. Dans la Ville de Metz, pendant les décennies 1980-1990, les principaux projets d'aménagement sont la création du technopôle (un espace de 85 hectares pour l'accueil d'entreprises tertiaires), la requalification du centre-ville et la création de sites universitaires aux abords de celui-ci. Dans les années 2000, le principal projet est la création du Centre Pompidou, un musée d'art contemporain. Ce projet est associé à une reprise de grands travaux qui visent à développer de nouveaux espaces pour le tourisme et les affaires (quartier de l'Amphithéâtre, 50 ha) et pour le commerce (projet du boulevard de Trèves), pour la construction du nouvel hôpital et d'un pôle de recherche sur la santé (site de Mercy, 43 ha). Il est également prévu le doublement du parc technopôle pour l'accueil des entreprises d'un pôle de compétitivité sur les matériaux (qui va donc atteindre 117 ha). À Udine, le développement d'espaces aménagés s'inscrit dans les politiques de reconstruction consécutives au tremblement de terre de 1976, qui vont permettre le financement de nombreux projets publics (Barban, 2005). Historiquement, l'essentiel des activités productives et des activités tertiaires liées à l'industrie est concentré dans la zone industrielle (qui atteint alors une surface de plus de 500 hectares). C'est ici qu'est également localisé un des projets phare pour le développement local, le parc scientifique et technologique « *Luigi Danieli* », né d'un accord entre l'université du Frioul et les acteurs économiques industriels et bancaires locaux. En parallèle, l'emprise de l'Université s'élargit, dans les années 1980, à travers la réalisation d'un grand campus en dehors du centre-ville et, dans les années 2000, par une politique d'achat et réutilisation d'hôtels particuliers et structures religieuses dans le centre-ville.

À Udine comme à Metz, donc, les immeubles militaires sont une ressource en excès, tant pour les administrations étatiques pour qui ces biens étaient le support d'activités que pour les gouvernements urbains engagés dans de multiples projets d'aménagement.

2 Créés dans les années 1970, les deux établissements universitaires de Metz et d'Udine se sont développés au point d'accueillir plus de 15 000 étudiants chacun.

2) Les sites militaires dans les villes capitales : recettes financières ou services publics

Comme dans les villes de frontière, les réformes des armées produisent de nouvelles disponibilités foncières dans les villes capitales. A Paris, du début des années 1990 au milieu des années 2000 se maintient une configuration éclatée des implantations militaires qui est le fruit de différentes phases d'expansion de la politique de défense. Pendant cette période, les changements de localisation se font par une succession d'ajustements progressifs, par déplacement d'un site à l'autre. Cette modalité de réorganisation incrémentale et peu visible est dépassée par l'affirmation d'autres priorités internes à l'État à partir de 2007. Ceci est dû avant tout à l'initiative politique de construire un « Pentagone à la française » (un site unique pour le ministre de la Défense et les sommets militaires) dans le quartier parisien de Balard (XVe arrondissement)³. Le projet est mis à l'agenda gouvernemental suivant des modalités qui relèvent de l'offre politique⁴ au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy. En décembre 2007, le regroupement à Balard est inscrit et publié, sur proposition du ministre de la Défense, parmi les mesures immobilières approuvées lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques, l'organe décisionnel *ad hoc* de la Révision générale des politiques publiques. La création d'un nouveau siège permet la libération d'un ensemble de sites où se trouvaient les services transférés à Balard. À Rome, si les réformes de la défense réduisent la présence militaire dans la capitale il n'y a pas de politique de réorganisation des sièges des différentes administrations militaires, ce qui est notamment justifié par l'insuffisance des ressources nécessaires pour mener à bien déménagements et transferts.

Les nouvelles politiques appliquées à ces sites qui émergent à Paris et à Rome à partir des années 2000 ne relèvent pas uniquement de l'adaptation des organisations militaires à de nouvelles missions, mais également de logiques d'extraction de recettes par la vente de ces sites. Dans les deux cas, en effet, des politiques de cession voient le jour en réponse à un manque de ressources dans les budgets publics. À Paris, en 2007, la vente des biens libérés par la construction du nouveau siège à Balard est vue par les administrations centrales de l'État comme la solution au manque de ressources financières, relevé en loi de finances annuelle, par rapport aux investissements programmés⁵. Dans la période de programmation de 2009 à 2014, un apport de 3,7 milliards d'euros manquants est inscrit dans la loi, comme provenant de « recettes exceptionnelles ». Sur les 1 600 millions d'euros de recettes attendues pour la période 2009 - 2011, 734 millions sont censés provenir de la vente de huit emprises parisiennes, qu'on appelle à l'époque « l'opération Vauban »⁶. Un tel montage budgétaire est nouveau dans les lois de programmation militaire par l'ampleur et la nature des recettes attendues. À Rome, la vente d'emprises militaires est inscrite à l'agenda du gouvernement national en 2008, là aussi comme la solution à différents problèmes budgétaires :

-
- 3 Le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 9 300 personnes : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants et son cabinet, l'état-major des armées, les états-majors des trois armées, la Direction générale de l'armement, le Secrétariat général pour l'administration, les centres opérationnels des armées, l'ensemble des services centraux de la défense (Contrôle général des armées, Inspections générales des armées, DICO, etc.).
 - 4 La centralité de l'exécutif dans le projet Balard, notamment du ministre de la Défense et du président de la République, est soulignée, par tous les acteurs politiques et administratifs qui sont impliqués dans le projet. De plus, le projet Balard constitue un revirement par rapport au projet du Pôle stratégique de Paris, arrêté dans la loi de programmation militaire de 2003 et dont une partie des fonds est investie dans les travaux entre 2004 et 2007.
 - 5 Depuis les années 1990 et la rupture du « compromis inflationniste » de la défense française, ce manque de ressources (appelé « la bosse » du ministère de la Défense) est l'expression de l'écart entre les ambitions programmées et les moyens disponibles (Ironde, 2011, pp. 499 - 450).
 - 6 Les biens de l'« opération Vauban » sont : la Caserne Reuilly (XIe arr.), la Caserne Lourcine (XIIIe arr.), l'Abbaye de Penthemont (VIIe arr.), le Pavillon Penthemont (VIIe arr.), l'Hôtel du Génie (VIIe arr.), l'Îlot Saint-Germain (VIIe arr.), l'Hôtel de l'Artillerie (VIIe arr.), la Caserne de la Pépinière (VIIIe arr.).

celui des finances de la municipalité de Rome, mais aussi plus généralement ceux du désendettement de l'État et du budget de la Défense. En 2008, le montant de la dette de Rome est estimé à environ sept milliards d'euros. Parmi les nombreuses mesures de gestion de la crise financière de la Ville à la fin des années 2000, l'État transfère à la commune, en 2010, 500 millions d'euros qui sont une anticipation permettant de faire face à court terme aux arriérés de paiement de la municipalité. La somme devait être réinjectée dans le budget de l'État avant la fin de l'année budgétaire, afin de ne pas peser sur la dette publique⁷. Le ministère de la Défense est ciblé par cette mesure puisqu'il est prévu que la vente de quinze biens immobiliers militaires dans la capitale rapporte 2 400 millions d'euros, dont 500 millions permettraient de combler le déséquilibre créé par le transfert de ces ressources de l'État à la Ville (Comune di Roma - Roma Capitale, 2010)⁸.

Il apparaît donc que, dans les deux cas, les administrations centrales de l'État traitent les sites militaires comme une source inexploitée de recettes qui doivent être dégagées par la mise en vente de deux ensembles de biens. Ces politiques sont adossées à des marchés immobiliers des villes capitales jugés comme des « valeurs sûres » et les attentes qui sont associées à la vente des sites militaires sont extrêmement hautes. Ceci est d'autant plus flagrant si on considère que ces initiatives ont lieu au moment de la crise, quand l'immobilier constitue un secteur en stagnation dans bien des villes et compte tenu du fait que les politiques de vente des biens de l'État ont rarement rapporté des sommes aussi significatives. La politique de cessions du ministère de la Défense français ne rapportait en moyenne que 80 millions d'euros par an pour l'ensemble de la France et, de la même manière, en Italie, les recettes des ventes immobilières de l'État étaient pratiquement inexistantes (Ponzini, 2008). L'inscription de 700 et 2 400 millions d'euros de recettes issus de la vente respectivement de huit et quinze biens est alors liée à des anticipations optimistes concernant le caractère flamboyant et exceptionnel du marché immobilier de ces villes⁹.

Ces objectifs d'extraction de recettes modifient la manière dont les administrations centrales de l'État gèrent les emprises militaires. On assiste à la mise en place d'instruments qui doivent permettre de maîtriser les temps d'obtention des revenus fonciers et de les maximiser. À Paris, c'est notamment la maîtrise des flux de trésorerie qui est au cœur de ces politiques : il s'agit pour l'État de dégager des recettes dans l'immédiat, alors que les sites sont encore occupés par les armées et que le nouveau siège est loin d'être achevé. Sur le plan des recettes, la gestion des temporalités implique de réaliser les crédits inscrits au budget pour l'année 2009, alors que les immeubles à vendre sont encore occupés. Ceci passe par la mise en place d'une procédure *ad hoc* avec la désignation d'une société chargée d'acquérir dans l'immédiat les biens à l'État et de procéder par la suite à leur revente : la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)¹⁰. L'achat par une société de portage remet à plus tard des processus complexes (donc longs) inhérents à la vente des biens immobiliers. Notamment, ce procédé doit permettre de contourner temporairement le droit de priorité de la commune de Paris ; d'après un dirigeant, « ça enlève cette obligation juridique,

7 La somme est versée à la comptabilité liée au plan de résorption de la dette de la Ville, qui est séparée juridiquement et financièrement de son budget annuel.

8 Il s'agit de : "Stabilimento militare materiali elettrici e di precisione" di Via Guido Reni, "Direzione magazzini del commissariato del Porto fluviale", "Magazzini A.M. di via Papareschi", "Forte Boccea", "Ex Convento ex Caserma Reali Equipaggi", "Ex Convento di Santa Teresa", Caserma "Donato", Magazzini del Genio di via del Trullo, Caserma "Gandin", Caserma "Medici", Caserma "Piccinini", Caserma "Ruffo", Caserma "Nazario Sauro", Caserma "Ulivelli", "Stabilimento trasmissioni" di Viale Angelico.

9 Bien que les décisions soient prises en période de crise immobilière, le ministre chargé du Budget affirme en avril 2009 : « je suis relativement serein ne serait-ce qu'en raison de l'implantation parisienne des sites » (Beaudouin et Fromion, 2009).

10 Il s'agit de la société de portage foncier créée en 2006 en vue de procéder à la vente d'une partie du patrimoine immobilier de Réseau ferré de France.

donc ça devient une affaire politique ». Sur le plan des dépenses, la gestion des temporalités nécessite de retarder le moment où les coûts de réalisation du projet Balard seront budgétés. Le nouveau ministère est alors construit grâce à un partenariat public privé (PPP), une modalité de financement grâce à laquelle le projet Balard n'affecte le budget des armées qu'à partir de 2014, lorsqu'il commence à être payé sous la forme d'une redevance annuelle. Ainsi, la gestion des temporalités budgétaires doit permettre de réaliser une rupture, sur le plan financier, entre le dégagement de recettes et la réalisation du nouveau siège.

À Rome, les besoins budgétaires ne poussent pas simplement à recourir au marché pour transformer des biens militaires, mais incitent également les administrations étatiques à rechercher la maximisation des recettes. Les plus-values foncières doivent dégager des recettes suffisantes pour assurer des retours à plusieurs acteurs : permettre de repayer les 500 millions d'euros utilisés pour couvrir un manque temporaire de ressources, fournir au ministère de la Défense les revenus nécessaires pour redéployer les activités et les services localisés dans les immeubles à vendre et, enfin, dégager des ressources pour ce même ministère et pour le budget général de l'État. Avant même les négociations avec la Ville concernant la modification du plan d'urbanisme devant permettre la conversion de ces biens, en définir les usages futurs et, donc, en déterminer la valeur présente (voir *infra*), cette recherche de maximisation des recettes est visible dans les critères qui président à la sélection des immeubles militaires à vendre : ces critères relèvent davantage des potentialités foncières des biens en termes de production de « liquidités » (notamment de certains des quinze biens dont il a été question plus haut) que des logiques liées à leurs usages. En creux, ceci est visible dans le protocole signé entre le ministère de la Défense et la commune, d'où est absente toute réflexion sur les implantations en lien avec la politique de défense.

À ces demandes sur les biens militaires comme source de revenus pour les finances publiques s'en opposent d'autres qui voient ces mêmes emprises comme des ressources foncières pour la réalisation de logements et de services publics urbains. Dans un contexte marqué par des politiques nationales qui cherchent à combler des problèmes de finances publiques par l'usage du levier de la rente urbaine, l'enjeu pour les gouvernements urbains de Rome et de Paris est alors celui d'assurer la transformation de ces sites tout en parvenant à négocier avec l'État les modalités et les contenus des projets de reconversion qui répondent à ces demandes diverses. À Paris, les emprises du ministère de la Défense sont investies par la municipalité à partir des années 2000, avec l'élaboration du nouveau plan d'urbanisme entreprise pendant le premier mandat du maire Delanoë, et dans le cadre de la politique de construction de logements sociaux engagée par la municipalité. La révision du plan approuvé en 2006 s'accompagne d'une politique de zonage qui permet de prédéfinir les usages d'un site en cas de mutation. Dans ce cadre, en 2006, les casernes Reuilly et Lourcine sont inscrites au plan comme une zone réservée à 50% de logements sociaux. Sur le site de Balard dans le XVe arrondissement (qui en 2008 est destiné à être le futur ministère de la Défense) est inscrit un périmètre de localisation sur lequel la Ville souhaite réaliser un garage à bus. Cela doit permettre de transférer le garage existant (Croix-Nivert, XVe arrondissement), où réaliser une opération de 450 logements. Le ministère de la Défense est ciblé par la politique d'urbanisme et de logement de la Ville de Paris au titre des « grands comptes », à savoir ces acteurs qui possèdent un patrimoine immobilier significatif susceptible d'être reconverti pour d'autres usages, notamment pour construire des logements. Les attentes concernant la réutilisation publique des sites militaires sont encore plus importantes dans le cas de la Ville de Rome. Ici, après la victoire du centre gauche en 1993, la politique d'urbanisme promeut un projet de transformation de la ville dans son ensemble. Elle s'appuie sur un plan d'urbanisme conçu comme un instrument fort, capable de contrôler la rente et redistribuer les bénéfices, mais aussi de corriger le manque de services et de transports en commun issu du développement urbain passé. À partir du milieu des années 1990, un travail d'identification et planification portant sur les emprises militaires est entamé dans le cadre de

l'élaboration du nouveau plan. En 1998 est créé un bureau appelé « service complexe université et aires militaires désaffectés », qui est chargé de la production d'informations sur la présence des armées à Rome en vue de la réutilisation des sites. Du fait de leur localisation dans les zones d'expansion urbaine de l'après-guerre et du caractère public de la propriété foncière, il est prévu que de nombreux sites militaires soient reconvertis pour la réalisation de services publics, à l'échelle du quartier comme à celle de la ville dans son ensemble. Depuis la fin des années 1990, ces objectifs demeurent fondamentalement inchangés. Plutôt que de souligner la valeur marchande de ces biens, donc, ces demandes municipales mettent en avant la valeur d'usage des sites ainsi que le caractère public de leur propriété.

Cette première section a permis de montrer que les sites militaires sont au cœur d'un faisceau d'intérêts contradictoires liés aux réformes sectorielles, aux politiques de contrainte budgétaire et aux projets d'aménagement urbain. Les objectifs assignés à la transformation des biens militaires ainsi que les logiques de gestion qui se dessinent ne sont pas uniformes : ils varient en fonction de la manière dont les acteurs nationaux et urbains évaluent les potentialités de ces sites, en termes de valeur marchande et d'usage futur, dans les marchés immobiliers locaux.

II. Des reconversions inégales : les ressources des maires face à l'État en restructuration

La deuxième section porte sur les relations entre les administrations centrales de l'État, dans leur position de propriétaires fonciers, et les gouvernements urbains qui contrôlent la planification urbaine et peuvent définir (à travers les zonages inscrits au plan d'urbanisme) les usages futurs des biens. Il est montré que les modes de relation et la transformation des espaces militaires sont liés à deux types de ressources : les ressources financières dont les gouvernements urbains disposent pour intervenir directement dans la transformation foncière et les ressources politiques qui permettent l'accès aux administrations centrales de l'État ainsi que la défense des intérêts et des priorités des municipalités. L'importance de ces ressources pour expliquer la transformation (ou non) du patrimoine militaire varie en fonction de la logique dominante de l'intervention de l'État propriétaire dans la ville. La comparaison des cas montre ici une différenciation entre les villes italiennes et les villes françaises dans leur capacité à gouverner les transformations des sites des armées.

Tableau 2 Les modes de relation entre les gouvernements urbains et les administrations centrales de l'État et leurs résultats

	Udine	Rome	Metz	Paris
Modes de réorganisation foncière des armées	Réduction des coûts/ abandon des sites	Extraction de recettes	Réduction des coûts/ abandon des sites	Extraction de recettes
Tension sur le marché foncier	-	+	-	+
Ressources financières et politiques du gouvernement urbain	-	-	+	+
Relations entre ville et armée	Action collective faible	Conflits autour de la maîtrise de la rente urbaine	Relations stabilisées pour la reconversion des friches militaires	Négociations autour de la maîtrise de la rente urbaine
Reconversions des sites militaires	Limitées	Limitées	Systématiques	Systématiques

1) En Italie, des villes aux ressources limitées et les échecs des politiques urbaines

En Italie, la conclusion d'accords entre les gouvernements urbains et le ministère de la Défense est rare, tout comme la transformation effective des espaces militaires. Les gouvernements urbains italiens ne disposent pas des ressources financières et politiques nécessaires pour gouverner la transformation de ces sites. Les possibilités d'investissement des gouvernements municipaux sont aujourd'hui limitées en raison à la fois de la réduction des transferts par l'État et de l'encadrement de plus en plus contraignant de leur capacité de dépense et d'investissement établi par le Pacte de Stabilité interne (Lippi, 2014). Par ailleurs, à la différence du cas français, il n'y a pas de ressources mises à dispositions par d'autres échelons gouvernementaux (l'État central, les régions) qui incitent et aident les gouvernements urbains à gérer les restructurations du secteur militaire.

À Udine, on observe un système de non-action collective dans lequel les sites militaires cessent d'être un problème militaire sans pour autant devenir un problème urbain. Ce système est le résultat de l'articulation entre les stratégies de rationalisation et d'abandon par les armées, les logiques de maîtrise de l'offre d'emprises foncières à recycler par le gouvernement urbain et l'absence de ressources financières à la fois ordinaires et *ad hoc* pour les reconversions militaires. En effet, la municipalité ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour investir dans le financement de la reconversion de ces sites. Le gouvernement régional mène une politique ambiguë, puisqu'il intervient dans le transfert des biens de l'État aux communes sans fournir d'appui à l'étude ou à la réalisation des reconversions. En effet, entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, le gouvernement régional joue un rôle d'intermédiaire, entre les communes et les administrations centrales, qui aboutit au transfert gratuit aux communes d'une partie des biens militaires cédés par les armées en raison des faibles attentes concernant leur valeur foncière. Néanmoins, la stratégie adoptée par le gouvernement régional consiste à se tenir à l'écart de toute responsabilité vis-à-vis de

la reconversion des emprises. Du côté du service chargé du patrimoine immobilier, ceci se traduit par le recours à des instruments qui permettent un transfert de propriété immédiat de la région à la commune où se trouve le bien. Au service régional chargé du patrimoine, on affirme :

« Ce que l'on a fait était la triple signature au moment du transfert : État, région, commune, ce qui fait que le bien, il passe directement à la commune. Celle-ci a été la manière qu'on a utilisée presque tout le temps. Donc ces biens, la région n'a jamais eu à les gérer, au contraire, on a trouvé cette formule pour ne pas avoir à les manier, même pas un jour. »

La question des friches militaires est aussi tenue hors du champ d'intervention de la politique d'aménagement et planification dont la région a la compétence. Elle est ainsi évacuée lors de la phase d'élaboration du nouveau plan d'aménagement régional à la fin de la décennie 2010. De la même manière, si au début des années 2000, le gouvernement municipal élaborait des réflexions sur la reconversion des sites militaires et des friches industrielles et ferroviaires (Comune di Udine, 2004), cette question a été progressivement marginalisée. Dans le plan d'urbanisme élaboré à partir de 2008 et approuvé en 2010, il est avant tout question de limiter toute opération immobilière nouvelle qui ne trouverait pas d'acquéreurs. Ainsi, les sites militaires sont désormais volontairement laissés à l'écart du travail de planification : bien qu'à l'abandon et disponibles pour une transformation, ils sont traités dans le zonage comme des zones militaires, ce qui prévient toute intervention civile sur ce gisement foncier.

L'absence de ressources se donne à voir à Rome de façon un peu différente. Ici, l'action collective autour de la transformation des biens militaires est organisée par l'opposition entre l'objectif de réalisation d'équipements publics et celui d'extraction de recettes à travers le changement des usages et la mise sur le marché des biens. De plus, ce deuxième objectif s'intensifie au fil des années et connaît son apogée avec la politique définie en 2010 pour la transformation des quinze sites militaires (voir *supra*). Les rapports de force autour de l'extraction de la rente urbaine organisent alors l'action collective romaine (et, nous le verrons, la parisienne). Ils sont évidents dans toutes les tentatives d'accord entre la municipalité et les armées. Depuis la fin des années 1990, deux ententes sont signées entre la Ville de Rome et le ministère de la Défense. Un premier accord en 2001 est issu du travail entrepris par le gouvernement municipal dans le cadre de l'élaboration du plan. Toutefois, les usages publics prévus sont contestés par le ministère de la Défense : les négociations entreprises sont suspendues en raison de blocages sur la définition du contenu exact des programmes d'aménagement qui portent sur les quotas destinés respectivement aux finalités urbaines et à l'extraction de recettes par le ministère de la Défense. Un deuxième accord en 2010 est issu de l'initiative du gouvernement national, qui vise à dégager des recettes. La première réflexion sur la modification du plan d'urbanisme rend possible la réalisation d'opérations d'aménagement aux retours financiers élevés. En effet, le zonage initialement prévu renvoie à la réalisation d'un « mix fonctionnel » dans les projets d'aménagement et laisse également de larges marges de manœuvre aux négociations réalisées pour chaque site (50% de la surface de chaque site n'a pas de destination d'usage définie par le plan et doit donc être définie par des accords *ad hoc* réalisés pour chaque projet). Pourtant, comme dans le cas précédent, de nombreux différends émergent au sujet du contenu exact des aménagements. Ainsi, aucune de ces deux tentatives ne parvient à dépasser un stade programmatique et elles échouent lorsqu'il est question de définir précisément les nouvelles destinations d'usage des biens.

Dans ce système, le gouvernement romain ne dispose pas des ressources financières qui pourraient lui permettre le rachat des biens aux prix du marché pour ensuite y réaliser des équipements publics. Ce gouvernement ne dispose pas non plus des ressources politiques

nécessaires pour élaborer un consensus avec le ministère de la Défense qui équilibrerait ces deux priorités, nationales et locales. Le gouvernement urbain est incapable de mener un travail politique d'agrégation des intérêts autour d'objectifs définis de façon consensuelle. Un adjoint au maire résume ainsi l'incapacité à promouvoir une politique répondant à des finalités locales :

« Le problème est qu'en ce moment il n'y a pas de main publique qui soit assez puissante pour dire à la défense "maintenant tu pars" [...] Donc il faudrait une main publique locale qui soit capable de leur dire de partir, mais les militaires ils s'en fichent du maire. »

Du fait de ce manque de ressources, les politiques urbaines ont un rôle limité dans la transformation des sites militaires à Rome et à Udine. En premier lieu, très peu d'emprises sont effectivement transformées. À Rome, on l'a montré, les rapports de force autour de la transformation foncière ont rendu impossible un système localisé de reconversion des sites militaires qui se libèrent progressivement et font l'objet de demandes sociales croissantes. À Udine, comme dans toute la région Frioul-Vénétie Julienne, l'ensemble du système bâti pour défendre la frontière et organiser les soldats est en très large partie à l'abandon. En deuxième lieu, dans ce contexte qui n'incite pas à l'action collective, les quelques reconversions abouties sont ponctuelles, fruits d'accords épisodiques dans lesquels le dépassement de l'incertitude et des blocages est issu d'une disponibilité momentanée de ressources que les collectivités locales obtiennent par l'État. Par exemple, trois biens sont cédés gratuitement à la commune d'Udine dans le cadre du transfert de compétences de l'État à la région¹¹ : une des casernes a été réoccupée par le siège de la province et une autre a été transformée par la commune en siège pour les associations du quartier et en parc public. Dans cette dernière, le financement des travaux a pu être assuré par la Ville en raison de la petite taille du bâti. En revanche, une grande caserne qui devait abriter une clinique financée par un partenariat entre le service sanitaire régional et une fondation privée voit sa reconversion bloquée par le retrait des soutiens financiers et par l'augmentation des coûts liés à la nécessité de dépolluer le sol. De manière similaire, à Rome, les transformations de deux ou trois sites militaires relèvent de processus qui sont externes aux tentatives d'accord illustrées plus haut. Ces transformations sont le fruit d'initiatives nationales qui financent un projet particulier (le musée MAXXI issu d'une entente entre les ministères de la Culture, de la Défense et la Ville de Rome ou, plus récemment, l'accord entre la Ville et l'État pour la reconversion d'une caserne en Cité des sciences) ou qui assouplissent la logique d'extraction de ressources appliquée par les administrations centrales de l'État (c'est le cas de la cession de la caserne Ulivelli pour la réalisation de services municipaux). Enfin, ces échecs de politiques urbaines laissent une demande diffuse qui ne trouve pas de réponse publique. Depuis le milieu des années 2000, des acteurs périphériques aux gouvernements urbains, notamment des groupes d'activistes pour le droit au logement (à Rome), d'architectes et d'universitaires (au Frioul) élaborent des propositions pour la réutilisation des sites. Ces acteurs détiennent aujourd'hui une expertise importante sur les friches militaires qui est faiblement utilisée dans l'action publique.

À Udine et à Rome, l'articulation entre les objectifs et les logiques de gestion foncière par l'État, d'une part, et le manque de ressources, d'autre part produit un système qui défavorise l'action collective. Les gouvernements urbains sont à la fois trop faibles pour parvenir à construire une

11 Ceci a lieu dans le cadre de deux accords conclus entre l'État et la région en 2001 et en 2007, grâce auxquels environ 200 biens ont été transférés à l'administration régionale. Ce transfert est une composante du vaste système de négociations à travers lequel est traité le transfert de compétences et ressources en application du statut de l'autonomie régionale. Ainsi, une des raisons qui donne lieu au transfert est le fait que, de manière concomitante, la région devient responsable de la gestion d'une partie du domaine public inaliénable de l'État (domaine maritime et fluvial), et obtient le transfert du domaine routier.

vision partagée d'un intérêt urbain autour duquel organiser l'action et trop forts – en matière de compétences dans la transformation des espaces - par rapport aux sociétés urbaines qu'ils représentent et devant lesquels ils sont responsables (*accountable*). Par ailleurs, les problèmes que la transformation des sites militaires devrait résoudre s'aggravent dans le temps, ce qui rend l'élaboration d'une solution de plus en plus complexe. Ainsi, la répétition de tentatives sans issue affaiblit ces gouvernements urbains dans leur capacité à gouverner les transformations de la ville.

2) En France, le pouvoir de Paris et les aides de l'État à Metz

Dans le cas français, deux différentes configurations de relations entre villes et État aboutissent à la mise en œuvre de politiques de reconversion foncière. Ici, en comparaison avec le cas italien, les politiques urbaines ont des effets plus importants sur le changement des sites militaires. Il est possible de distinguer le cas de Metz et celui de Paris en fonction des rapports de pouvoir et des modes de relation entre le gouvernement urbain et les administrations centrales de l'État.

À Metz, d'abord, des ressources de l'État sont utilisées par la municipalité au service de la reconversion des sites militaires. La politique de transformation du patrimoine des armées relève ici d'un système d'échange de ressources entre l'État et la Ville qui est stable, contractualisé, historicisé et faiblement conflictuel. Ce mode de relation est structuré par les politiques nationales d'aide aux reconversions industrielles, puis militaires. Ces politiques définissent d'abord les acteurs impliqués et les responsabilités respectives dans les reconversions des friches. D'une part, elles s'appuient sur l'Établissement public foncier de la métropole lorraine (EPFL), l'ancien bras armé de la politique nationale de développement des métropoles d'équilibre, qui s'est spécialisé dans la reconversion des friches du bassin minier et sidérurgique. D'autre part, ces politiques relèvent des dispositifs propres à la politique de compensation du ministère de la Défense, qui intervient dans l'aire messine après la réforme de 1996 tout comme après celle de 2008. La cession des emprises est ici confiée à l'organisation dédiée du ministère de la Défense, la Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (MRAI).

Par ailleurs, ces politiques nationales fournissent des ressources financières. Des financements sont consacrés aux projets portant sur les friches militaires dans les contrats État-région (16 millions d'euros pour 2000-2006 et 11 pour 2007-2013). L'agglomération messine est un des vingt-quatre sites qui bénéficient d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) et ce, à hauteur de 32 millions d'euros sur une enveloppe totale de 320 millions d'euros. De plus, les communes de l'agglomération bénéficient de la cession à l'euro symbolique des emprises libérées par cette réforme. D'autres ressources viennent de la disponibilité de fonds propres de l'EPFL. Pour le gouvernement urbain, ceci revient le cas échéant à bénéficier de ressources mises à disposition par l'État et par les autres acteurs impliqués dans les échanges. Lorsqu'une nouvelle opération d'urbanisme se profile, l'existence d'enveloppes financières et de responsabilités définies à l'avance réduit les incertitudes et, par-là, facilite l'action collective. Comme on l'explique à l'EPFL :

« On voit si c'est éligible, et là on sait déjà... toi tu mets ça, nous nous mettons ça, et voilà c'est bon, merci ! Ce n'est pas... "toi, tu mets combien ?", "et toi ?"... non dans ce fonctionnement... tout ça, c'est arrêté. »

Alors qu'à Metz les ressources fournies par l'État sont essentielles dans la reconversion des sites, le cas de la Ville de Paris diffère dans ces rapports de force respectifs. À Paris comme à Rome, ce qui est en jeu est l'étendue et les modalités du recours au levier de la rente pour la transformation du

patrimoine militaire. Il y est notamment question de définir ce qui est à traiter en fonction des objectifs de la politique nationale d'extraction de recettes et ce qui relève de la politique municipale du logement et de l'urbanisme, puis de définir un prix consensuel de vente des biens entre l'extraction de plus-values foncières et la construction d'équipements publics. Dans ce cadre, le mode de négociation autour de la transformation des emprises militaires présente deux caractéristiques principales. Il est d'abord marqué par la coexistence de négociations entre administrations centrales et locales, et au sein même des différentes administrations centrales de l'État. En effet, France Domaine, l'administration financière, est fortement impliquée sur les sites parisiens. Ensuite, ce système est caractérisé par le fait que les acteurs étatiques assignent à la mairie de Paris une place inégalée par rapport à celle assignée aux gouvernements urbains du reste du pays. Ils reconnaissent à la Ville de Paris une capacité d'intervention majeure sur les décisions prises par l'État. Ainsi, au sujet du nouveau siège de Balard, un élu et parlementaire parisien de l'opposition commente :

« Donc voilà, il s'agit quand même d'un terrain de l'État, qui construit un équipement de l'État et qui ne devrait pas subir la pression de la Ville, mais qui en réalité la subit quand même. »

Dans ce mode de relation, aucun acteur (la Ville, le ministère de la Défense ou celui des Finances) n'impose aux autres sa préférence, mais chaque acteur est en mesure de défendre ses objectifs pendant les négociations et d'atteindre des résultats partiels. Considérons par exemple la vente des emprises militaires à Paris dans le but de générer des recettes exceptionnelles pour le ministère de la Défense. Entre la fin de l'année 2008 et le début de l'année 2009, les échanges entre l'administration militaire, la SOVAFIM et la municipalité parisienne permettent de clarifier les positions du gouvernement urbain en matière de destination d'usage des biens. Ceci aboutit à la formulation d'une offre de rachat par la SOVAFIM (en consortium avec la Caisse des Dépôts) dans laquelle le prix tient compte des objectifs de la Ville en matière de logement social¹². En revanche, l'offre formulée par la SOVAFIM au terme de ces négociations sera jugée insuffisante par France Domaine : alors que la première estime à 525 millions d'euros la valeur des biens, la deuxième l'estime à plus de 700 millions. Cet écart est le produit d'un conflit au sein de l'État concernant les méthodes d'évaluation et les instruments de vente, qui répondent aux différents objectifs de deux administrations centrales¹³. En raison des pressions exercées par le ministère des Finances, l'opération de rachat de l'ensemble des emprises parisiennes – destinée à dégager des recettes à court terme pour le ministère de la Défense – est abandonnée, car l'offre est jugée insuffisante. À la suite de cela, la vente des emprises militaires parisiennes restantes est désormais menée par des ventes préparées et gérées par France Domaine, la Ville de Paris pouvant exercer son droit de priorité.

Bien que dans deux configurations légèrement différentes entre elles, les politiques urbaines de Metz et de Paris produisent des résultats dans la reconversion des sites militaires plus systématiques que dans le cas italien. En premier lieu, les modes de relation illustrés se caractérisent par une relative stabilité et une moindre incertitude. La gestion foncière se caractérise à Metz par un réseau d'acteurs stabilisé et mis en jeu lors de chaque transaction. Ce mode de transformation foncière s'adapte et survit à la fois aux changements de la gestion foncière dans la politique nationale qui

12 L'accord constitue une reconnaissance par l'administration militaire de la politique municipale qui vise la transformation de trois emprises : Lourcine, Reuilly (pour du logement social) et Glay.

13 Les estimations de France Domaine se fondent sur les valeurs du marché immobilier du quartier dans lequel sont situés les biens, alors que les estimations de la SOVAFIM et de la Caisse des Dépôts intègrent une vision du futur qui inclut les choix politiques et les changements juridiques qui pourraient modifier la valeur de ces biens.

compense le retrait des armées. Par exemple, alors que les dispositifs associés à la réforme de la carte militaire de 2008 ne prévoient pas l'implication des établissements fonciers, des stratégies d'adaptation de la loi sont mises en œuvre par le gouvernement messin (à travers un système de rachat et revente simultanée) afin d'impliquer l'EPLF. À Paris, les transformations finales des emprises sont le produit d'une action collective dans laquelle les acteurs acceptent des adaptations réciproques : l'accord sur un enjeu atteint à un certain moment peut être utilisé pour négocier sur un autre par la suite. Par exemple, à Paris, les négociations autour de l'avenir du garage à bus de la RAT, originairement prévu par la municipalité sur le site de Balard, permettent à la Ville de négocier avec l'État les prix et les conditions de vente d'autres emprises publiques : « *en gros l'idée est qu'on laisse sur Balard, mais qu'il va falloir payer un prix pour cela* », explique un élu parisien de l'époque. En deuxième lieu, ce mode de transformation foncière aboutit à la transformation de larges secteurs de la ville. À Metz, la caserne Bridoux devient dans les années 1990 le troisième campus universitaire de Metz, entre le technopôle et le campus de Saulcy, lui-même ancien site militaire. Pendant les années 2000, ensuite, sont acquises l'emprise du site de Mercy qui deviendra le nouvel hôpital et une zone d'activité dans le domaine de la santé, celle des Essences qui est destinée à un site technique pour le tramway, les immeubles du boulevard de Trèves, reconvertis en immeubles et commerces et, enfin, la base aérienne 128 qui fait l'objet d'un nouveau schéma d'aménagement. De même, la Ville de Paris parvient à affirmer un intérêt urbain, par exemple, pour la réalisation d'une opération de logements sociaux dans la caserne Reuilly.

Dans les villes françaises, les ressources qui permettent aux gouvernements urbains de réaliser ces politiques diffèrent. À Metz, c'est grâce au fait que les acteurs urbains se saisissent des politiques et des ressources nationales que ces sites sont transformés. À Paris, en revanche, non seulement la Ville de Paris parvient à imposer ses préférences aux administrations centrales de l'État, mais cette capacité est reconnue par ces dernières comme une caractéristique structurelle de l'action collective dans la capitale. Dans les deux cas, l'existence des modes de relation répétés dans le temps pour la reconversion foncière renforce les gouvernements urbains dans leur capacité à transformer des espaces auparavant organisés par l'État et donc à gouverner les transformations de la ville.

Conclusion

À travers l'étude des sites militaires dans les villes françaises et italiennes, cet article analyse les transformations des espaces de propriété publique et des relations entre gouvernements urbains et États. Ces sites militaires, qui ont été historiquement des ressources pour les armées dans l'exercice de leurs fonctions, sont aujourd'hui au centre de trois différentes dynamiques de changement de l'action publique : les restructurations de secteurs anciennement consommateurs d'espaces urbains, qui libèrent des espaces auparavant occupés par des fonctions publiques ; les politiques de réforme de l'administration et de réduction des déficits qui visent la rationalisation de la gestion de l'immobilier public ; les politiques urbaines qui assignent aux grands projets d'aménagement des fonctions d'orientation du développement urbain.

Trois points peuvent être soulignés en conclusion. En premier lieu, à travers une étude fine des acteurs, des projets et de leur mise en œuvre dans les villes, l'article montre que la disponibilité de sites militaires à reconvertir fait l'objet de constructions politiques différentes d'une ville à l'autre. Il n'y a donc pas *une* politique du foncier public, mais *des* politiques *des fonciers publics*. Elles sont expliquées par la manière dont les réformes des armées, les politiques immobilières nationales et les politiques d'aménagement urbain s'articulent dans chaque ville. En effet, les objectifs et les modes de gestion par les administrations étatiques et par les gouvernements urbains sont définis par les attentes de ces acteurs concernant les usages et les valeurs futures de ces sites dans les contextes

urbains et les marchés fonciers locaux. L'objet même des interventions publiques et des négociations entre acteurs – le foncier militaire – est alors mis en ressource différemment entre les villes d'Udine et Metz, d'une part, et les villes de Rome et de Paris, d'autre part. Dans les premières, les sites militaires sont notamment représentés et traités par les acteurs comme des surplus fonciers à maîtriser, alors que, dans les deux villes capitales, ces sites sont considérés comme des solutions à la fois aux problèmes budgétaires et aux problèmes de manque de services publics.

En deuxième lieu, l'article montre que les réformes des armées et celles de rationalisation de l'administration transforment l'État comme propriétaire foncier et acteur urbain. Dans les nouvelles politiques immobilières de l'État, il s'agit de connaître les caractéristiques des biens, rationaliser les usages et vendre les ressources en excès. Les réductions de la dette (par la vente des biens) et des déficits (par la rationalisation des usages) sont les deux finalités affichées. L'émergence, au sein des États, de politiques de rationalisation et de vente de l'immobilier public transforme en partie les modes de gestion de ces sites par l'État et, de ce fait, les stratégies de l'État propriétaire dans les villes. Ce dernier a recours à des stratégies pour produire des recettes financières à court terme, et les logiques financières sont alors prioritaires par rapport aux logiques urbaines ou urbanistiques. Le changement de la manière dont les administrations étatiques gèrent leurs propres ressources immobilières vient donc modifier ce rôle stabilisateur des marchés fonciers et des transformations urbaines joué par la propriété publique dans les villes européennes (Haussermann et Haila, 2004). À Rome ou à Paris, les administrations étatiques en restructuration interviennent dans la ville pour jouer sur la répartition et la maximisation de la rente, plus que pour maîtriser les changements urbains. Par ailleurs, la comparaison montre ici que ces nouvelles logiques de l'État propriétaire constituent un nouvel axe de différenciation des modes d'intervention de l'État à l'intérieur des frontières nationales. En effet, ces logiques sont très présentes dans les cas de Paris et de Rome, où les administrations étatiques cherchent à réaliser des recettes à travers le levier de la rente, alors qu'elles demeurent marginales dans les villes où la demande de foncier est faible et où les attentes concernant la valeur des sites sont également limitées (à Metz et à Udine).

Enfin, à travers l'étude de la transformation des biens militaires, l'article montre que les gouvernements des villes sont pris dans une tension entre le renforcement de leurs responsabilités, d'une part, et les nouvelles contraintes imposées par les politiques de retrait et d'austérité de l'État, d'autre part. Autrement dit, l'augmentation des compétences et responsabilités urbaines a valorisé la capacité des maires à mobiliser ressources et acteurs et aussi accru les attentes et les demandes dont ils font l'objet, mais, en même temps, le renforcement des politiques de contrainte budgétaire et de rationalisation administrative a modifié les objectifs, les instruments et les logiques d'intervention (et de retrait) des États dans les territoires. Cette tension fonctionne différemment dans les deux pays, ce qui permet d'expliquer les différences observées dans les politiques de reconversion des sites militaires. En effet, en Italie, les gouvernements municipaux ne disposent pas des ressources qui leur permettraient non seulement de faire face aux conséquences foncières des restructurations des armées, mais également de s'opposer ou d'infléchir les logiques extractives des administrations centrales dans les villes. Ainsi, leur capacité à orienter ces mutations urbaines est faible. En France, au contraire, les gouvernements urbains disposent à la fois de davantage de ressources financières (en partie fournies par l'État) pour la reconversion et, notamment dans le cas de Paris, de ressources politiques pour négocier avec les administrations centrales de l'État. Dans les deux pays, donc, ce qui se joue autour des sites militaires ne relève pas d'un retrait de l'État, mais d'une recomposition des relations central/local qui ne se comprend qu'en considérant à la fois la transformation des modes d'intervention des administrations étatiques dans ces villes et la capacité des gouvernements urbains à négocier avec celles-ci dans des systèmes décentralisés.

Bibliographie

- Adisson, F. (2015), De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie, Thèse d'aménagement et urbanisme, Milan - Paris, Politecnico di Milano et Université Paris-Est.
- Artioli, F. (2012), « Public Real Estate between administrative reforms and financial constraints. A comparative analysis of the re-use of military assets in Italy and France », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 4.
- Artioli, F. (2014), L'armée, les villes, l'État. Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie, Thèse de science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Baldi, B. et Baldini, G. (2008), « Italia », in : Ventura S., *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, pp. 69-112.
- Barban, P. (2005), *Storia della pianificazione nella Regione Friuli Venezia Giulia: dimensioni e connessioni per mantenere le funzionalità degli ecosistemi naturali*, Monfalcone, Edicom Edizioni.
- Beaudouin, P. et Fromion, Y. (2009), *Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Audition de M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique*, Paris, Assemblée Nationale.
- Bezès, P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962 - 2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Boëne, B. et Dandeker, C. (1998), *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte.
- Bolgherini, S. (2014), « Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis », *South European Society and Politics*, 19, 2, pp. 193-214.
- Comby, J. (2010), « Les six marchés fonciers : une approche des logiques de formation de la valeur », *L'Observateur de l'Immobilier*, 75.
- Comune di Roma - Roma Capitale (2010), *Comunicato Stampa. Protocollo di intesa per la valorizzazione degli immobili militari, 4 giugno 2010*, Roma, Comune di Roma.
- Comune di Udine (2004), *Atto di indirizzo per una nuova organizzazione degli strumenti della pianificazione territoriale. Le Direttive guida per il PRGC*, Udine, Comune di Udine.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1992), *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- Douillet, A.-C., Faure, A., Halpern, C. et Leresche, J.-P. (2012), *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan.
- Epstein, R. (2013), *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

- Fainstein, S.S. (2008), « Mega-projects in New York, London and Amsterdam », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n°4, pp. 768-785.
- Guelton, S. (1998), « Dix ans de vente des terrains militaires », *Etudes foncières*, Juin, pp. 1-6.
- Guelton, S. (2001), « Les communes face à la reconversion des sites militaires », *Etudes foncières*, 93, pp. 22-24.
- Guelton, S., Navarre, F. et Rousseau, M.-P. (2008), *Economie de l'aménagement*, Paris, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable.
- Gusfield, J.R. (1984), *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Haussermann, H. et Haila, A. (2004), « The European City: A Conceptual Framework and Normative Project », in: Kazepov, Y., *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to social cohesion*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 43-63.
- Hood, C. (1991), « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69, 1, pp. 3-19.
- Irondele, B. (2011), « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », in : Bezès, P. Siné, A., *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 491-523.
- Joana, J. (2012), *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Lidec, P. (2007), « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 1, pp. 111-130.
- Lippi, A. (2011), « Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side-effect Approach », *Local Government Studies*, 37, 5, pp. 495-516.
- Lippi, A. (2014), « A laboratory for the disorder? » Never-ending de-centering and re-centering in intergovernmental relations in the Italian case », *International Conference on Public Policy*, Milan, July 1-4 2015, pp. 1-24.
- Perulli, P. (2013), « Return of the State and attempts of centralisation in Italy », *Métropoles*, 12.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Pollitt, C. (2012), *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*, Oxford New York, Oxford University Press, USA.
- Ponzini, D. (2008), « La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale », *Urbanistica*, 136, pp. 87.
- Ponzini, D. et Vani, M. (2012), « Immobili militari e trasformazioni urbane », *Territorio*, 62, pp. 13-18.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. et Rodriguez, A. (2002), « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 34, 3, pp. 542-577.